

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des BT Finanzausschusses am 28. Januar 2004 zum Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes (BT Drs. 15/2150)

Prof. Dr. Ursula Rust, Universität Bremen

Zum Verlauf der Anhörung hat die Vorsitzende des Finanzausschusses mitgeteilt, die Anhörung solle in drei Themenblöcken durchgeführt werden

1. Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen).
2. Übergang zur nachgelagerten Besteuerung und Verbesserung der Portabilität in der betrieblichen Altersversorgung (ca. 1,5 Stunden).
3. Vereinfachung der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Angesichts der Kürze der mir für die schriftliche Stellungnahme zu Verfügung stehenden Zeit werde ich ausführlicher nur zum dritten Themenblock Stellung nehmen können.

Zu 1.

Es ist zu begrüßen, dass mit dem Entwurf eines Alterseinkünftegesetzes dem Auftrag des BVerfG (BVerfGE 105, 73) jetzt nachgekommen werden soll.

Für die Auswirkungen der nachgelagerten Besteuerung werden Modellrechnungen für Nur-Rentenbezieher, Rentenbezieher mit Nebeneinkünften und Rentenbezieher, bei denen die übrigen Einkünfte überwiegen in der Begründung vorgelegt. In der dritten Gruppe dürften insbesondere Frauen vertreten sein. Es fehlen Prognosen, welche Auswirkungen der Gesetzgeber auf Haushalts- und Ehepaarebene von der Regelung erwartet, dass der steuerfreie Rentenbezug künftig um 80% des Grundfreibetrags zu kürzen ist.

Zu 2.

Die Frage der Übertragbarkeit von ergänzenden Rentenansprüchen ist Thema auch auf der europäischen Ebene. Zur Verbesserung der Portabilität von Ansprüchen aus der betrieblichen Altersversorgung hat die EG-Kommission Juni 2002 die erste Stufe der Anhörung der europäischen Sozialpartner begonnen und 2003 die zweite Stufe eingeleitet. Der Begründung des Gesetzentwurfs ist nicht zu entnehmen, inwieweit die laufende Anhörung der europäischen Sozialpartner für den Vorschlag berücksichtigt worden ist.

Zu 3.

Mit dem Altersvermögensgesetz ist die Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge begonnen worden. Hierzu hat der Deutsche Juristinnenbund in der Stellungnahme zu öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung angemerkt, im Kriterienkatalog des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes fehle eine Regelung „dass ein förderungswürdiger Altersvorsorgevertrag nur vorliegt, wenn gleiche Beiträge von Männern und Frauen gleiche Anwartschaften auslösen“ (Ausschussdrucksache 14/1080, S. 82)

Die für die Forderung eines Diskriminierungsschutzes in der privaten Zusatzversorgung entscheidende verfassungsrechtliche Begründung ist, dass Art. 3 Abs. 2 GG einem Gesetzesvorhaben entgegensteht, welches das Rentenniveau aller Versicherten absenkt und für Frauen niedrigere Renten bei gleichen Beiträgen aus der private Vorsorge erlaubt. Denn

ein bisher formal geschlechterneutrales solidarisches Alterssicherungssystem, das bereits ein niedrigeres Versorgungsniveau für Frauen erbringt, soll durch ein noch System teilweise abgelöst werden, das noch schlechter für Frauen ist. Die bestehenden Nachteile der Beitragsäquivalenz werden in der privaten Versicherung fortgeführt und noch erweitert, indem Frauen aufgrund ihrer vorgelblich statistisch längeren Lebenserwartung höhere Beiträge für die gleiche Leistung erbringen müssen. Spätestens seit der Einfügung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Staat jedoch verpflichtet auf eine Beseitigung der bestehenden Nachteile für Frauen hinzuwirken und darf kein System schaffen (lassen), das noch schlechtere Leistungen für das bisher schon benachteiligte Geschlecht zuläßt. Für diese Auslegung des Gleichberechtigungsgebots sprechen diverse Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Zuletzt hat es mit Beschluss vom 18.11.2003 – 1 BvR 302/96 entschieden :

„Art. 3 Abs. 2 GG stellt ein Gleichberechtigungsgebot auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>; 92, 91 <109>). Das ist durch die Anfügung von Satz 2 in Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich klargestellt worden (vgl. BVerfGE 92, 91 <109>). Es geht um die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft. Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>; 89, 276 <285>). Frauen müssen die gleichen Erwerbschancen haben wie Männer (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>). Das entspricht auch den europarechtlichen und internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik.“

Zusätzlich gibt es wichtige Argumente dafür, dass geschlechterdifferenzierende Tarife im Bereich von Entgelt europarechtswidrig sind. Soweit im Rahmen der privaten Altersversorgung von Unternehmen unterschiedliche Leistungszusagen an Männer und Frauen gegeben werden sollten, wäre dies mit Art. 141 Abs. 1 und 2 EGVertrag unvereinbar. Dies wird dazu führen, dass Arbeitgeber ein nicht geplantes Vorsorgevolumen finanzieren müssen, wenn der Europäische Gerichtshof dies feststellen wird. Ein vergleichbares Problem mit erheblichen zusätzlichen finanziellen Lasten für die Unternehmen gab es bei den Betriebsrenten von Teilzeitbeschäftigten. Eine eindeutige Vorgabe des Gesetzgebers hätte die Risiken für Unternehmen vermieden und könnte es jetzt deutlich abmildern.

Der Gesetzentwurf geht berechtigt davon aus, dass die Akzeptanz der steuerlich geförderten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge erhöht werden muß. Hierzu hat Bundesministerin Ulla Schmidt im Bundestag am 12.12.2003 mitgeteilt, dass derzeit rund 57% aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen und Männer eine betriebliche Altersvorsorge aufbauen. Der Ersatz der umlagefinanzierten Rentenversicherung durch kapitalfundierte Systeme gelingt damit nicht in dem von der Regierung im Jahr 2001 erwarteten Umfang, was zu erheblichen Versorgungslücken im Alter führen wird. Diese müssen dann über eine soziale Grundsicherung (jetzt Grundsicherungsgesetz) aufgefangen werden, wenn der notwendige Lebensunterhalt nicht mehr gewährleistet ist. .

Die bei der Einführung genannten Zweifel an der Geschlechter- und auch Familiengerechtigkeit werden mit den ersten Auswertungen über Verteilungseffekte des Umstiegs in mehr private Altersvorsorge bestätigt. Grundlage der Förderung ist ein

- Sonderabgabenabzug, der angesichts des progressiven Einkommenssteuertarif mit der Einkommenshöhe steigt und
- einkommensunabhängig Zulagen .

Wenn im Jahr 2008 4% des Entgelts im Rahmen der privaten Vorsorge gefördert werden können, zeigt sich in Simulationssstudien u.a.

- Mit dem Umstieg in die private Vorsorge verschlechtert sich die Situation für alle bis 1965 geborenen Frauen, d.h. alle Frauen, die bis 2030 in Rente gehen. Für die ab Mitte der 50er Jahre geborenen Männer kommt es zu leichten Verbesserungen.
- Im Vergleich zu Ehepaaren ohne Kinder verschlechtert sich die interne Verzinsung für Ehepaare mit Kindern.
- Vorteile können insbesondere ledige Männer bei höherem Einkommen ziehen.

Diese Informationen sind in Aufsätzen von Schmähl in der DAngVers 2003, 349- 363 und Himmelreicher/ Viebrock in der DRV 2003, 332-350 als Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Forschung nachzulesen. Die Verpflichtung zu geschlechtergerechten Tarifen in der Versicherungswirtschaft, jedenfalls bei der Alterssicherung entspräche im übrigen dem europäischen Standard. Im Gemeinsamen Bericht der EG-Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten 2003 wird berichtet, dass in den Niederlanden eine gesetzliche Bestimmung eingeführt wurde, die ab 2005 gleiche Leistungen für Männer und Frauen auch in beitragsdefinierten Systemen vorschreibt. In Frankreich legen die Versicherer für die private Alterssicherung Unisexstarife zugrunde. Die Kommission hat am 5.12.2003 einen Richtlinienvorschlag „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“ angenommen, der Unisexstarife vorgeben will. Die europäische Entwicklung spricht so auch dafür, die Kapitalisierung der Alterssicherung für Deutschland von Beginn auf der Basis von Unisexstarifen zu stützen und so künftig europaweit konkurrenzfähige Produkte anzubieten.

Die Änderung von Art. 5 Nr. 1 Buchstabe c des Gesetzentwurfs ist der geeignete Ort, im das Gebot geschlechterneutraler Tarifierung zu regeln.