

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung Arbeits- und Sozialrecht
Abteilung Sozialpolitik
Abteilung Wirtschaftspolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

**zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktion
Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der
einkommensteuerrechtlichen Behandlung
von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen
(Alterseinkünftegesetz)**

Stand: 26. Januar 2004



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abt. Wirtschaftspolitik

Verantwortlich:
Heinz Putzhammer

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Fragen an:
Martina Perreng/Telefon: 030/240 60-273
Ingo Nürnberger/Telefon: 030/240 60-133
Dr. Hartmut Tofaute
Telefon: 030/240 60-308
Telefax: 030/240 60-218
e-mail: hartmut.tofaute@bv.dgb.de

1 Zur Problematik und zu den Zielen des Gesetzentwurfes

In seinem Urteil vom 6. März 2002 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 105,73) entschieden, „dass die unterschiedliche Besteuerung der Beamtenpensionen nach § 19 EStG und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nach § 22 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe a EStG mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar ist.“

Dementsprechend hat das Gericht den Gesetzgeber verpflichtet, spätestens ab 1. Januar 2005 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf will die Bundesregierung den Auftrag des obersten deutschen Gerichtes erfüllen. „Dabei soll eine steuerrechtssystematisch schlüssige und folgerichtige Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen erreicht werden, die in die Konsolidierungspolitik eingebettet, gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig ist und unter Nutzung generalisierender, typisierender und pauschalierender Regelungen sowohl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen als auch der Notwendigkeit einfacher und praktikabler Handhabung Rechnung trägt.“

Neben diesem Hauptziel des Gesetzentwurfes will die Bundesregierung die steuerliche Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) unbürokratischer gestalten, um ihre Akzeptanz zu erhöhen.

Das dritte Ziel des Gesetzentwurfes besagt, dass der Bereich der betrieblichen Altersversorgung durch ein weitgehend einheitliches Besteuerungssystem transparenter gemacht wird. Gleichzeitig soll damit auch das Gesamtsystem der betrieblichen Altersversorgung vereinfacht werden.

Der DGB stimmt mit der Darlegung der Problematik der unterschiedlichen Besteuerung der Alterseinkünfte in Deutschland durch die Bundesregierung überein. Das gilt im Großen und Ganzen für alle drei Zielkomplexe.

Auch der angestrebten einkommensteuerrechtlichen Neubehandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen steht der DGB aufgeschlossen gegenüber. Dies gilt insbesondere für die Aussage, dass die angestrebte Neuerung gesamtwirtschaftlich und sozial tragfähig sein muss. Dazu ist es notwendig, dass insbesondere für die Umstellung die Übergangsfristen anders gestaltet werden müssen, damit die Gefahr der Zweifachbesteuerung ausgeschlossen ist (s. hierzu unter 2.3.den Vorschlag eines Vertrauensschutzfreibetrages). Die Nebenbedingung der

Einbettung dieser Reformmaßnahme in die Konsolidierungspolitik steht allerdings in einem gewissen Spannungsfeld zum Ziel der sozialen Tragfähigkeit. Auf diese Konfliktsituation wird in den nachfolgenden Ausführungen konkreter Stellung bezogen.

2 Zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen

2.1 Allgemeine Bewertung

Der Gesetzentwurf stellt, was die steuerliche Behandlung von Renten und Beiträgen angeht, weitgehend eine 1:1-Umsetzung der Vorschläge der Sachverständigenkommission dar. Er beinhaltet ein schlüssiges Konzept zum Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung der Renten. Der DGB sieht die nachgelagerte Besteuerung im Prinzip als sachgerecht an: Die Versicherten werden über ihre Lebenszeit von Steuern entlastet. Im Alter sind die Einkünfte in der Regel niedriger als während der Erwerbsphase; aufgrund der Progression wird die Belastung in der Ruhestandsphase niedriger sein als die Entlastung während der Berufstätigkeit (Steuerspar- und Steuerstundungseffekt). Vorteilhaft ist auch, dass damit der Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gestärkt wird.

In wichtigen Einzelfragen ist der Gesetzentwurf allerdings kritisch zu beurteilen. Die festgelegten Übergangsfristen vermeiden nicht Zweifachbesteuerung, die das Bundesverfassungsgericht nur als Folge *notwendiger* Pauschalierung bei steuerrechtlichen Regelungen zulässt. Zudem werden RentnerInnen und rentennahe Jahrgänge belastet, die keine Möglichkeiten mehr haben, sich auf die Einkommensverluste einzustellen. Insbesondere werden diejenigen Menschen zusätzlich belastet, die – teilweise mit geringer staatlicher Förderung – bereits privat oder in betrieblichen Systemen vorgesorgt haben. An dieser Stelle erwartet der DGB Nachbesserungen – insbesondere durch großzügigere Übergangsregelungen.

Aus sozialpolitischer Sicht ergeben sich darüber hinaus kritische, grundsätzliche Anmerkungen. Höchst kritisch zu beurteilen ist, dass die vorgeschlagene Neuregelung dazu führen wird, dass in etwa ab 2015 die „Standardrentner“ auch ohne zusätzliche Alterseinkünfte in die Besteuerung hineinwachsen werden und dadurch einen Verlust bei ihren Nettoeinkünften hinnehmen müssen.

Ferner wird die schrittweise Steuerfreistellung der Beiträge zu Spielräumen für die private Vorsorge führen. Aber zum einen sind diese Spielräume gerade zu Beginn der Umstellungsphase sehr gering, so dass viele ArbeitnehmerInnen diese Spielräume nicht nutzen werden. In diesen Fällen erhöht sich deren Sicherungslücke. So wird eine erhebliche Verschlechterung der Alterseinkünfte von RentnerInnen hingenommen, um steuersystematische Gerechtigkeit zu erreichen. Zum anderen haben die Betroffenen nur die Möglichkeit, den Verlust an gesetzlichen Renten durch kapitalgedeckte Vorsorge zu kompensieren. Diesen Automatismus lehnt der DGB ab: Die Menschen sind gezwungen, in risikoreichere Vorsorgesysteme zu investieren, wenn die gesetzliche Rente keinen Ausgleich für die steigende Rentenbesteuerung leistet.

2.2 Zu Nr. 7 (§ 10) und Nr. 12 Buchstabe a (§ 22): Übergangsregelungen und Vertrauensschutz

In den Jahren 2005 bis 2024 sollen die Beiträge schrittweise freigestellt werden – beginnend mit einem Anteil von 60 Prozent, der sich jedes Jahr um zwei Prozent erhöht. Ebenfalls ab 2005 wird die Besteuerung der Rentenbezüge schrittweise erhöht: bis 2020 in 2-Prozent-Schritten, ab 2020 in 1-Prozent-Schritten, so dass ab 2040 die Renten voll zu besteuern sind. Die Gefahr der Zweifachbesteuerung ist offensichtlich: Wer im Jahr 2040 in Rente geht, hatte nur 16 Jahre Versicherungszeit, in denen die Beiträge voll steuerfrei waren. In den Jahren zuvor wurde stets ein Teil der Beiträge versteuert. Zwar gibt es schon jetzt einen Sonderausgabenabzug, der zum Teil dafür verwendet werden kann, die Rentenversicherungsbeiträge steuerfrei zu stellen. Dies kann die Gefahr der Zweifachbesteuerung nur mindern, aber nicht beseitigen.

Die Autorinnen und Autoren des Gesetzentwurfs rechnen die als Sonderausgaben steuerlich absetzbaren Aufwendungen der Rentner für ihre Kranken- und Pflegeversicherung dem steuerfreien Rentenzufluss zu – und mindern damit den Betrag der zu versteuernden Rente. Allerdings steht diese Abzugsfähigkeit allen Steuerpflichtigen zu und kann auch nicht einer bestimmten Einkommensart zugerechnet werden. Es handelt sich also nicht um ein rentenspezifisches Abzugsrecht. Deshalb kann die damit verbundene Verringerung der Steuerschuld nicht in die Berechnung einbezogen werden, ob Zweifachbesteuerung von Einkommen vorliegt oder nicht (ähnlich: Brall/Bruno-Latocha/Lohmann, in: Deutsche Rentenversicherung, 8/2003, S. 479ff).

Ebenso kritisch ist die Berechnung der bereits versteuerten bzw. unversteuert gebliebenen Rentenversicherungsbeiträge zu sehen, wie sie

von den Autoren des Gesetzentwurfs vorgenommen wird: „Die abziehbaren und die nicht abziehbaren Rentenversicherungsbeiträge werden im Gesamtzusammenhang aller Sozialversicherungsbeiträge nach dem Grundsatz der gleichrangigen Abziehbarkeit dieser Beiträge ermittelt“ (Drs. 15/2150, S. 39). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Sonderausgaben-Freibetrag so niedrig ist, dass bei einem Durchschnittsverdiener die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung den Freibetrag vollständig aufbrauchen. **Dies führt dazu, dass der Durchschnittsverdiener ca. 63 Prozent seines Arbeitnehmer-Anteils an den Sozialversicherungsbeiträgen aus versteuertem Einkommen tragen muss.** Beamte, die keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen, erhalten dieselben Freibeträge, können also steuerlich befreite Beiträge für eine zusätzliche private Vorsorge verwenden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz – und das politische Gebot der Fairness – legt also nahe, die Rentenversicherungsbeiträge beim Sonderausgabenabzug nachrangig zu behandeln (vgl. Brall/Bruno-Latocha/Lohmann, in: Deutsche Rentenversicherung, 8/2003, S. 481). Dadurch sinkt der Anteil der aus un versteuerten Beiträgen finanzierte Altersvorsorge und damit der Anteil der nachgelagert steuerbaren Renten.

Der Einstieg in die Rentenbesteuerung beginnt 2005 bereits mit 50 Prozent der Renteneinkommen. Bei der jetzt geltenden Ertragsanteilsbesteuerung sind regelmäßig bei Rentenbezug mit 65 Jahren nur 27 Prozent der Rentenbezüge steuerpflichtiges Einkommen. Zwar werden die RentnerInnen, die nur gesetzliche Renten beziehen, in der Regel wegen der Grundfreibeträge keine Steuern auf ihre Renten zahlen müssen. Erst ab 1.537 Euro monatlicher Rente werden Steuern zu zahlen sein, ein Betrag, der in der gesetzlichen Rentenversicherung allerdings selten erreicht wird. Solche, die zusätzliche Einkommen beziehen, werden häufig stärker belastet.

Die Betroffenen können sich auf die veränderte Situation nicht mehr einstellen. Das gilt auch für rentennahe Jahrgänge, Personen also, die zum Zeitpunkt des Einstiegs in die Rentenbesteuerung 55 Jahre und älter sind.

Es gibt aus Sicht des DGB deswegen zwei Gründe dafür, die Regelungen für den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung noch einmal zu überprüfen: die Gefahr der Zweifachbesteuerung und der Vertrauensschutz für BestandsrentnerInnen und für die Versicherten der rentennahe Jahrgänge.

Um die Gefahr von Zweifachbesteuerung zu verringern, sind aus Sicht des DGB zwei praktikable Lösungswege denkbar: Zum einen könnte die

Steuerfreistellung der Beiträge beschleunigt werden. Sollte dies haushaltspolitisch nicht vertretbar sein, könnten auch die Fristen für den Übergang in die Besteuerung der Renten verlängert werden. Grundlage der Ermittlung für die Übergangsfristen muss die oben dargestellte Kritik an der Berechnung von steuerfreien Rentenzuflüssen und unversteuerten Beitragsanteilen sein.

2.3 Exkurs: Modell eines „Vertrauensschutz Freibetrages“

Der Vertrauensschutz für BestandsrentnerInnen könnte durch das ver.di-Modell für einen „Vertrauensschutz-Freibetrag“ verbessert werden.

Dieser Vertrauensschutz-Freibetrag „sollte unter Berücksichtigung des Kohortenprinzips im Jahr 2005 für alle BestandsrentnerInnen 70 Prozent der Jahresbruttorente betragen und z. B. in einem 5-Jahreszeitraum sukzessive auf die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen 50 Prozent abgesenkt werden. Für alle BestandsrentnerInnen und den Rentenzugang 2010 verbleibt es dann wie im Gesetzentwurf angedacht, bei einer lebenslangen Besteuerung von 50 Prozent der Rente, jedoch als dynamische Größe.“ (aus: ver.di-Stellungnahme zum Referentenentwurf für das Alterseinkünftegesetz, vorgelegt zur Verbände-Anhörung am 18. November 2003 im BMF).

Darauf aufbauend muss dann für die folgenden Rentenzugangsjahrgänge die schrittweise Einführung der Steuerfreistellung der Beiträge und der Rentenbesteuerung so erfolgen, dass Zweifachbesteuerung vermieden wird.

Das ver.di-Modell für einen Vertrauensschutz-Freibetrag stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

Tabelle: Vertrauensschutz-Freibetrag in Prozent der Rente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung

	Freibetrag in den Jahren					
	2005	2006	2007	2008	2009	ab 2010
Rentenbestand und Rentenzugang 2005	70	66	62	58	54	50
Rentenzugang 2006		66	62	58	54	50
Rentenzugang 2007			62	58	54	50
Rentenzugang 2008				58	54	50
Rentenzugang 2009					54	50
Rentenzugang 2010						50

Aus Sicht des DGB ist zudem nicht akzeptabel, dass der in der Übergangsphase von der Besteuerung freizustellende Anteil der Rente als nomineller Freibetrag festgeschrieben werden soll. Beim Rentenzugang soll als erstes der zu versteuernde Anteil festgestellt werden (entsprechend der Tabelle des geplanten § 22 Nr. 1 Satz 3). Der Unterschiedsbetrag zwischen dem Jahresbetrag der Rente und dem Betrag, der dem zu versteuernden von-Hundert-Anteil entspricht, ist dann der Freibetrag, der als konstanter, nomineller Freibetrag für den Rest der Laufzeit der Rente gelten soll. Dies heißt, dass mit jeder Rentenerhöhung sich der Anteil der zu besteuerten Rente erhöht. Es kann in einigen Jahren sogar dazu kommen, dass Renten, die zunächst steuerfrei bezogen werden, durch die Rentenanpassungen nach Jahren des Rentenbezugs erstmals steuerlich belastet und dann die Zuwächse voll besteuert werden. Auch dies bringt die Gefahr der Zweifachbesteuerung hervor: Schließlich gibt es die Steuerfreistellung deswegen, weil dies (pauschaliert) dem Anteil der Beiträge entspricht, die bereits bei der Entrichtung der Beiträge besteuert wurden. Der DGB legt dem Gesetzgeber nahe, diese Regelung noch einmal zu prüfen.

3 Zur Alterssicherung der Beamtinnen und Beamten

Der Gesetzentwurf sieht die Abschmelzung des Versorgungsfreibetrags ab 2005 vor. Vorher wird der Versorgungsfreibetrag um 1000 Euro aufgestockt, um den Wegfall des Arbeitnehmer-Pauschbetrags für Pensionärinnen und Pensionäre auszugleichen.

Der DGB ist der Auffassung, dass BestandspensionärInnen und pensionsnahe Jahrgänge in gleicher Weise wie BestandsrentnerInnen und rentennahe Jahrgänge Anspruch auf einen weitreichenden Vertrauensschutz haben. Bisher wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag den PensionärInnen gewährt, um die im Vergleich zur Besteuerung der Renten höhere Belastung der Pensionen gewährt. Da die Notwendigkeit dieses kompensatorischen Ausgleichs in der Übergangsphase bis 2040 nicht entfällt, sollte geprüft werden, ob die Zuschlagsregelung zum Versorgungsfreibetrag ausreicht, um den notwendigen Ausgleich auch weiterhin zu leisten. Dies ist insbesondere für VersorgungsempfängerInnen aus dem einfachen und mittleren Dienst von großer Bedeutung.

4 Zur Aufgabe der Niveausicherungsklausel im SGB VI

Bislang galt, dass die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen hatte, wenn entweder bestimmte Rentenversicherungs-Beitragssätze überschritten worden wären oder wenn das Nettorentenniveau unter 67 Prozent gefallen wäre. Art. 8 des vorliegenden Gesetzentwurfes hebt diese sog. Niveausicherungsklausel des § 154 Abs. 3 SGB VI auf.

Dies steht zum einen im Zusammenhang mit dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung, die die Bestimmung eines einheitlichen Nettorentenniveaus erschwert und als nicht mehr sinnvoll erscheinen lässt. Schließlich wird durch den ab dem Jahr 2005 erfolgenden Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung auf Jahrzehnte hinweg jedes Rentenzugangsjahr ein anderes Nettoniveau haben. Zum anderen erzwingt auch die geplante Absenkung des Sicherungsniveaus durch den Nachhaltigkeitsfaktor (siehe Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz) eine Änderung des § 154 Abs. 3, da das dort angegebene Zielniveau von 67 Prozent noch in diesem Jahrzehnt verletzt wird.

Der Nachhaltigkeitsfaktor und die Rentenbesteuerung bringen die Netto-Standardrente immer näher an das Grundsicherungsniveau heran. Die beiden Maßnahmen gefährden so langfristig die Funktion der Rentenversicherung: Ihre Aufgabe ist die Sicherung einer angemessenen Leis-

tung – die vor allem einen wesentlichen Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter zu erbringen hat sowie Altersarmut vermeiden helfen soll – und nicht die Erreichung von Beitragszielen. Wenn künftig über 35 Jahre Versicherungszeit mit durchschnittlichem Einkommen benötigt werden, um das Grundsicherungsniveau zu überschreiten, stellt das die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Systems in Frage. Deshalb darf das Sicherungsniveau nicht so stark sinken, wie dies der vorgesehene Nachhaltigkeitsfaktor und die Rentenbesteuerung bewirken würden und wie dies die Aufgabe der Niveausicherungsklausel erst ermöglicht.

Der Verzicht auf eine Sicherungszusage in der gesetzlichen Rentenversicherung wiegt auch deswegen so schwer, weil die Bundesregierung gleichzeitig den Menschen mehr kapitalgedeckte Altersvorsorge abverlangt. **Entscheidungen über die notwendige private Vorsorge können die Menschen aber nur treffen, wenn sie auf eine verlässliche, kalkulierbare gesetzliche Rentenversicherung aufbauen können.** Verzichtet der Gesetzgeber auf die Zusage eines Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung, kommen für die Menschen zu den Kapitalmarktrisiken noch Risiken hinzu, die aus den Neuregelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung resultieren.

Die Aufgabe der Sicherungsklausel nimmt der Rentenleistung jegliche Planbarkeit. Die gesetzliche Rentenversicherung muss aber auch in Zukunft verlässlich sein. **Deshalb hält der DGB ein verbindliches, aussagekräftiges Rentenniveau für notwendig.**

Der DGB schlägt deshalb vor, für die Niveausicherungsklausel eine Betrachtung zu wählen, bei der sowohl bei den Einkünften der RentnerInnen als auch bei dem der Aktiven die Steuerbelastung außer Acht gelassen, die Belastung mit Sozialabgaben jedoch berücksichtigt wird. Das heißt: Die Brutto-Standardrente wird um die Sozialabgaben vermindert und ins Verhältnis mit dem Brutto-Durchschnittsentgelt der Aktiven gesetzt, das ebenfalls um die Sozialabgaben vermindert wird. Ein so berechnetes „Rentenniveau vor Steuern“ beträgt aktuell 57 Prozent und sinkt unter Berücksichtigung der Rentenreform 2001 auf ca. 50 Prozent. Nach Auffassung des DGB darf das Rentenniveau darunter nicht mehr sinken.

5 Zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Aufwendungen für private Vorsorge und betriebliche Altersvorsorge

5.1 Allgemeine Bewertung

Ziel des Gesetzgebers ist es, durch die Änderungen bei dem Verfahren der steuerlichen Förderung der zusätzlichen privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge das Verfahren zu optimieren und für Anbieter und Anleger zu erleichtern. Dieses Anliegen wird vom DGB unterstützt.

Auch der Ansatz, die betriebliche Altersversorgung einer einheitlichen einkommensteuerrechtlichen Behandlung zuzuführen, wird im Ansatz unterstützt. Das Anliegen, Transparenz zu erhöhen und mit einer Vereinfachung des Systems der betrieblichen Altersversorgung dieser wichtigen Form der kapitalgedeckten Eigenversorgung weitere Unterstützung zukommen zu lassen, erscheint sinnvoll. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass mit den Gesetzesänderungen bestehende Möglichkeiten der Altersvorsorge gefährdet werden.

Darüber hinaus muss aber nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass für die weitere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung als 2. Säule der Alterssicherung verlässliche Rahmenbedingungen unabdingbar sind. Gesetzgeberische Maßnahmen, die diese Verlässlichkeit und die kalkulatorische Sicherheit in Frage stellen, wie die kürzlich erfolgte Anhebung bzw. Neuschaffung der Krankenversicherungspflicht auf Betriebsrenten, gefährden die Akzeptanz ganz erheblich und konterkarieren die Bemühungen der Tarifvertragsparteien, die betriebliche Altersversorgung zu fördern.

Ebenso kontraproduktiv ist es, einseitig die Rahmenbedingungen der privaten Vorsorge und damit der 3. Säule zu verbessern, wenn allgemein anerkannt ist, dass betriebliche Altersversorgung unter allen denkbaren Gesichtspunkten die bessere Lösung für die notwendige ergänzende Vorsorge ist.

5.2 Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. Zu § 3 Nr. 63 EStG

Die Aufnahme der Direktversicherung in die Regelung des § 3 Nr. 63 EStG wird damit begründet, dass bislang fünf Durchführungswege bestünden, die steuerrechtlich unterschiedlich behandelt werden.

Die Einbeziehung der Beiträge für eine Direktversicherung in die begrenzte Steuerfreiheit für die kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung muss darüber hinaus als Konsequenz aus der Streichung der Möglichkeit der Pauschalversteuerung nach § 40 b EStG gesehen werden.

Dieser Ansatz mag im Prinzip, d. h. vom Ansatz der Vereinheitlichung der steuerlichen Behandlung gesehen, sinnvoll sein.

Allerdings wird mit der Regelung, wie sie bisher angelegt ist, die Möglichkeit der Entgeltumwandlung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeschränkt. Die Beiträge zur Direktversicherung im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG verdrängen die Möglichkeit der Entgeltumwandlung durch den Arbeitnehmer, während bisher beide Möglichkeiten nebeneinander bestanden.

Um eine sinnvolle Gestaltung betrieblicher Altersversorgung mit Beiträgen sowohl von Arbeitnehmern als auch von Arbeitgebern erreichen zu können, wäre es deshalb richtig, beide Formen nebeneinander zuzulassen und auch nicht durch Beiträge zur Direktversicherung zu verdrängen. Dazu müsste mindestens der Förderbetrag des aufgehobenen § 40 b EStG zur Aufstockung des Förderbetrages nach § 3 Nr. 63 EStG genutzt werden. Damit bliebe die Struktur, wie sie bisher bestanden hat, erhalten und der Ansatz, eine einheitliche nachgelagerte Besteuerung zu erreichen, wäre nicht gefährdet.

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Aufnahme einer Vervielfältigungsregel, die es ArbeitnehmerInnen ermöglicht, ohne Belastung des laufenden Einkommens eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersversorgung aufzubauen. Im Hinblick auf die Senkung der Steuerfreibeträge bei Abfindungen durch das Haushaltbegleitgesetz könnte der Vervielfältigungsregel eine besondere Bedeutung zukommen.

2. Zu § 10 EStG

Mit der Neuregelung des § 10 wird der Umfang der abzugsfähigen Sonderausgaben für eine neue private Leibrenten erheblich ausgedehnt. Damit wird ein Produkt gefördert, das es in dieser Form bislang auf dem privaten Markt nicht gibt, das andererseits aber im Bereich der betrieblichen Altersversorgung bereits vorhanden ist. Gleichwohl erfolgt auf der Ebene der betrieblichen Altersversorgung eine vergleichbare Förderung dieser Produkte nicht.

Dies bedeutet eine erhebliche Benachteiligung der 2. Säule, obwohl gerade in ihr die zusätzliche Vorsorge stärkere Verbreitung finden soll.

Nachdem sich der Gesetzgeber entschieden hat, den Aufbau der betrieblichen Altersversorgung zu fördern und die private Altersvorsorge zusätzlich durch die Riester-Förderung anzukurbeln, ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grunde nun eine weitere zusätzliche Privilegierung der privaten Altersvorsorge durch Steuervergünstigungen eingeführt werden soll.

Sobald die Beitragsfreiheit für die Arbeitnehmerbeiträge zur Entgeltumwandlung wegfällt, werden die Produkte der betrieblichen Altersversorgung nur noch hinsichtlich der steuerlichen Behandlung mit den Produkten der privaten Altersversorgung konkurrieren. Wenn nunmehr die steuerliche Behandlung von privaten Altersvorsorgeprodukten günstiger geregelt wird als bei der betrieblichen Altersversorgung (Kappung bei 4 % der BBG einschließlich der Arbeitgeberbeiträge!), dann wird es zu einer massiven Verschiebung auf dem Markt der zusätzlichen Altersvorsorge zu Lasten der betrieblichen Altersversorgung und zugunsten der privaten Altersvorsorge kommen.

Trotz der Beitragsfreiheit bei der Entgeltumwandlung wird die neue steuerliche Privilegierung der privaten Leibrente, insbesondere für Arbeitnehmer mit einem Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, die Attraktivität der privaten Altersvorsorge gegenüber der betrieblichen Altersversorgung erheblich verbessern. **Dies ist aber, im Hinblick auf die tatsächlichen Vorteile der betriebliche Altersversorgung ein falscher Ansatz. Diese Ungleichbehandlung sollte in jedem Fall beseitigt werden.**

3. Zu § 10 a EStG

Die Klarstellung, dass Kindererziehende während eines den Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbaren Zeitraumes weiterhin zum förderberechtigten Personenkreis gehören, wird begrüßt. Mit dieser Regelung werden Unsicherheiten beseitigt, die bislang vor allem bei Frauen zu Verunsicherungen geführt haben, weil in aller Regel Frauen Elternzeit in Anspruch nehmen. Gerade deswegen ist aber die gesetzliche Rente, die Frauen zu erwarten haben auch in Zukunft deutlich niedriger als die Rente der Männer. **Der Aufbau zusätzlicher Altersversorgung mit staatlicher Förderung ist also besonders notwendig.**

4. Zu § 40 b EStG

Auf die Ausführungen zu § 3 Nr. 63 EStG wird Bezug genommen. Darüber hinaus wird für umlagefinanzierte Systeme, wie die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes, die Pauschalbesteuerung beibehalten. Begründet wird dies damit, dass entsprechend der Zielsetzung des Altersvermögensgesetzes die Besteuerung der Versorgungsleistungen ausschließlich auf eine kapitalgedeckte Altersversorgung zugeschnitten ist.

Die Einschränkung und die Ausgrenzung der umlagefinanzierten Zusatzversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes von der nachgelagerten Besteuerung ist nicht sachgerecht und wird abgelehnt. Durch sie erfolgt eine Schlechterstellung des größten betrieblichen Altersversorgungssystems gegenüber der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft.

Ziel der Förderung einer zusätzlichen Altersversorgung, die die Anwartschaften aus der Gesetzlichen Rentenversicherung ergänzen soll, ist die Kompensation des sinkenden Versorgungsniveaus in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Durch die schrittweise Umstellung auf ein kapitalgedecktes System erfüllt die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes diese Ziele. Würde die attraktive nachgelagerte Besteuerung nicht auch von diesen Versorgungssystemen in Anspruch genommen werden können, werden sich immer mehr Umlagezahler aus diesem System verabschieden. Dies würde zu einer Schwächung der Umlagebasis und damit zu einer Erhöhung der Umlagesätze führen. Aus Gründen der Gleichbehandlung müssen dem Zusatzversorgungssystem die gleichen rechtlichen Gestaltungs- und Inanspruchnahmемöglichkeiten der nachgelagerten Besteuerung offen stehen wie den Versorgungseinrichtungen der Privatwirtschaft. Weiterhin muss klargestellt werden, dass Sanierungsgelder im Zusammenhang mit der Systemumstellung der Zusatzversorgung auf das Punktemodell steuerfrei sind.

Die Tarifvertragsparteien hatten mit der Reform der Tarifverträge über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahre 2002 das Gesamtversorgungssystem auf ein Punktemodell umgestellt, das den langfristigen Übergang eines umlagefinanzierten in ein kapitalgedecktes System gewährleisten soll.

Insbesondere bei der VBL, in der u.a. die Arbeitgeber des Bundes und der Länder und Körperschaften beteiligt sind, sind die Aufwendungen zur Beseitigung der finanziellen Altlasten hoch. Dies hat eine Reihe von Beteiligten dazu bewogen, die Beteiligung bei den Trägern der Zusatz-

versorgungseinrichtungen zu kündigen und den Gegenwert als Ablösung zu entrichten.

Die Reduzierung des Kreises der Beteiligten wird eine stärkere Belastung der Verbleibenden zur Folge haben. Insoweit stellt die geplante Sonderrolle umlagefinanzierter Altersversorgungssysteme bei der Besteuerung einen Wettbewerbsnachteil dar, der die bereits heute festzustellenden Abwanderungstendenzen noch weiter verstärken dürfte.

Damit würden die Bemühungen der Tarifvertragsparteien um die Sanierung der Altersversorgungseinrichtungen im öffentlichen Dienst torpediert. Leidtragende würden auch die öffentlichen Haushalte sein, die ggf. höhere Umlagen finanzieren müssen.

6 Änderung des Altersvorsorgeverträge- Zertifizierungsgesetz

6.1 Allgemeine Bewertung

Entgegen der ursprünglichen Ankündigung von Seiten der Ministerin für Gesundheit und soziale Sicherung ist in den Katalog der Zertifizierungskriterien die Verpflichtung zur Absicherung aller drei biometrischen Risiken nicht aufgenommen worden.

Mit einer Aufnahme dieser Kriterien wäre die bisher übliche Praxis von unterschiedlichen Tarifen in der Ein- oder Auszahlungsphase bei privaten Vorsorgeverträgen nicht mehr möglich gewesen. Im Hinblick auf die Entgeltgleichheit die auch Versorgungsgleichheit von Frauen und Männern sein muss, und die nicht zuletzt durch den EU-Grundlagenvertrag garantiert werden soll, wäre dieser Ansatz sinnvoll und zielführend gewesen. Im Hinblick auf die auch für junge Menschen notwendige Absicherung bei Invalidität und der Vermeidung von Kinderarmut wäre diese verpflichtende Regelung bei staatlich geförderter zusätzlicher Altersvorsorge außerdem auch sozialstaatlich geboten. Der DGB spricht sich deshalb für die verpflichtende Absicherung aller biometrischen Risiken als Zertifizierungskriterium und damit für Unisex-Tarife bei privaten Vorsorgeverträgen aus.

6.2 Zu den Änderungen im Einzelnen:

1. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 AltVZertG

Die Herabsetzung des Zeitraumes, auf den die Kosten und Provisionen verteilt werden müssten, ist kontraproduktiv.

Mit der jetzigen Regelung wird es vor allem für die Bezieher von kleinen Einkommen, die die Entscheidung für eine zusätzliche Eigenvorsorge von der Kalkulierbarkeit ihrer finanziellen Situation abhängig machen müssen, möglich, selbst vorzusorgen. Der Erhalt des bereits Eingezahlten ist für sie von besonderer Bedeutung.

Genau dies ist aber gefährdet, wenn die Kosten und Provisionen lediglich auf fünf Jahre verteilt werden müssen. Dann besteht die Gefahr, dass für den Fall, dass ein Vertrag nach drei oder vier Jahren gekündigt oder zum Ruhen gebracht wird, kein Kapital mehr zur Verfügung steht. Gerade die Unsicherheit der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit führt aber in diesem Fall bei den Beziehern von geringen Einkommen dazu, dass im Zweifel keine zusätzliche Vorsorge betrieben wird, wenn sie befürchten müssen, im Falle einer Vertragskündigung alles eingezahlte zu verlieren. Unabhängig davon, dass die tatsächliche Möglichkeit, einen Vertrag zum Ruhen zu bringen oder zu kündigen, dadurch praktisch aufgehoben wird, gibt diese Veränderung auch ein falsches Signal an die, für die die Eigenvorsorge am allerwichtigsten ist. Letztendlich kann dies auch nicht im Interesse der öffentlichen Hand sein, denn im Endeffekt werden die Zulagen für die Finanzierung von Versicherungen und Bankhäusern benutzt.

Schließlich bedeutet diese Änderung auch eine Verschiebung von Wettbewerbsvorteilen für die betriebliche Altersversorgung, weil sie die Abschlüsse von privaten Verträgen für den Vertrieb attraktiver macht.

2. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 AltVZertG

Am Ausschluss der Abtretung oder Übertragung von Forderungen an Dritte sollte ebenfalls festgehalten werden. Wenn Arbeitnehmer mit staatlicher Hilfe privat vorsorgen, so sollte in jedem Fall der Ertrag aus einem solchen Vertrag auch das Alterseinkommen sichern und nicht zu anderen Zwecken verwendet werden können. Ausnahmen könnten allenfalls zugelassen werden, wenn mit der Abtretung oder Übertragung selbstgenutzter Wohnraum oder das Einkaufen in ein Seniorenheim finanziert würde.

3. Zu § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AltVZertG

Die Aufnahme der Informationspflicht über die zu erwartende Beitragsrendite und die wesentlichen Kalkulationsgrundlagen wird ausdrücklich begrüßt. Sie kann dazu führen, dass die Verträge insgesamt transparent und die Vergleichbarkeit der für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich verbessert wird.

7 Zu den Änderungen des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung

7.1 Allgemeine Bewertung

Mit den geplanten Änderungen kann die Akzeptanz der Eigenvorsorge auf der Ebene der betrieblichen Altersversorgung deutlich verbessert werden.

Insgesamt gehen die Regelungen, von einer Ausnahme abgesehen, in die richtige Richtung, sie bleiben jedoch teilweise hinter dem Notwendigen zurück.

Noch einmal zu betonen ist aber die Notwendigkeit, verlässliche Regelungen zu gestalten, die die noch bestehende Benachteiligung betrieblicher Altersversorgung gegenüber privater Vorsorge abbauen und bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Vertrauen in die Beständigkeit und die Sicherheit dieser Form der Alterssicherung schaffen.

7.2 Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Zu § 1a Abs. 4 BetrAvG

Die Einführung der Möglichkeit bei Fortbestehendem Arbeitsverhältnis ohne Entgeltbezug die Sicherung oder Versorgung mit eigenen Beiträgen fortzusetzen, wird ausdrücklich begrüßt. Sie dient dazu, Lücken bei der Eigenvorsorge zu überbrücken und damit renditeschädigende Einflüsse zu minimieren.

2. Zu § 2 BetrAvG

Die Änderung des § 2 wird damit begründet, dass das Bundesarbeitsgericht im Jahre 2001 seine bisherige Rechtsprechung aufgegeben hat und die dreifache ratierte Kürzung nicht mehr zulässt.

Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts ist zurecht erfolgt. Sie entspricht der Systematik des Gesetzes und stellt sicher, dass derjenige, der vorzeitig ausscheidet und vorgezogene Altersrente in Anspruch nimmt, nicht überproportional Verluste erleidet.

Die Behauptung, die vor allem von Seiten beratender Institute geäußert worden ist, die Rechtsprechung des BAG könne dazu führen, dass Arbeitnehmer, die betriebstreu bis zum Bezug der Altersrente bleiben, schlechter gestellt werden als diejenigen, die vorher ausscheiden, kann nicht nachvollzogen werden.

Nachvollziehbar ist aber, dass nach der alten Rechtsprechung und der geplanten Gesetzeslage ein Arbeitnehmer, der aus dem Arbeitsverhältnis ausscheidet und kurze Zeit später vorgezogene Altersrente erhält, wesentlich schlechter gestellt wird, als wenn er bis zum Bezug der vorgezogenen Altersrente im Betrieb geblieben wäre. In diesem Fall steht die Kürzung nach der Rechtslage vor der Rechtsprechungsänderung in keinem Verhältnis zu der unwesentlich kürzeren Beschäftigungszeit.

Außerdem entscheiden sich Arbeitnehmer gerade im höheren Lebensalter in aller Regel nicht freiwillig für die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses. Auch die Frühverrentung ist in der Regel zwingend geboten, etwa nach Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, deren Vereinbarung häufig auf Initiative des Arbeitgebers erfolgt.

Deshalb ist kaum zu erwarten, dass die Frage der Kürzung der Betriebsrente eine nennenswerte Auswirkung auf die Inanspruchnahme von vorzeitiger Altersrente hat.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Betriebliche Altersversorgung Entgeltcharakter hat. Die dreifache ratierte Kürzung führt damit zu einer faktischen nachträglichen Lohnkürzung.

3. Zu § 4 BetrAVG

Die Änderungen des § 4 wird grundsätzlich begrüßt.

Die Ausweitung der Möglichkeit, die Übertragung von Versorgungsansparungen verlangen zu können und die Verpflichtung des neuen Arbeitgebers, die Versorgungszusagen zu übernehmen, wird begrüßt.

Allerdings wäre es, um einerseits die Durchführungswege zu harmonisieren und andererseits die Flexibilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht zu hemmen, sinnvoll, **alle Durchführungswege in den Anwendungsbereich mit einzubeziehen.**

Außerdem ist die **Begrenzung des Anspruches auf Neuzusagen**, die nach dem 31.12.2004 abgegeben werden, nicht zu rechtfertigen. Arbeitnehmer, die bereits jetzt mit ihren eigenen Beiträgen Zusatzversorgung aufbauen, haben ein ebenso großes Interesse an der Übertragung bei Arbeitgeberwechsel wie Arbeitnehmer, die dies erst im Jahre 2005 tun.

Ebenfalls kontraproduktiv ist die Begrenzung des Übertragungswertes, da vor allem Arbeitnehmer, die bereits sehr früh mit dem Aufbau von Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung begonnen haben, durch diese Begrenzung möglicherweise benachteiligt werden. Wenn sie im mittleren Alter den Arbeitgeber wechseln, bleibt ihnen zwar ein nicht unbeträchtlicher Betrag erhalten, allerdings muss beim neuen Arbeitgeber dann erneut mit dem Aufbau von betrieblicher Altersversorgung mit allen Kostennachteilen begonnen werden.

Schließlich fehlt es im § 4 an einer Regelung, die eine gerechte Kostenverteilung vorsieht. Gerade dies ist aber im Hinblick auf die Verbreitung gezillmerter Tarife auch in der betrieblichen Altersversorgung von grundlegender Bedeutung. Ohne die Sicherheit, dass zumindest das eingezahlte Kapital nicht durch Kosten und Provisionen aufgebraucht oder stark reduziert ist im Falle eines Übertragungswunsches, wird sich ein Arbeitnehmer, der mit einem Arbeitgeberwechsel rechnen muss, nicht für die betriebliche Altersversorgung als Vorsorgeform entscheiden. Er wird eher zu einem privaten Vertrag greifen, den er weiterführen kann, unabhängig vom jeweiligen Arbeitgeber. Auch darin liegt eine Benachteiligung der betrieblichen Altersversorgung, die dringend ausgeglichen werden muss.

4. Zu § 4a

Die Einfügung des § 4a wird ausdrücklich befürwortet, da sie die Transparenz und damit die Akzeptanz der zusätzlichen Eigenvorsorge mit erhöhen kann.