

12.12.00**Empfehlungen
der Ausschüsse**AS - A - FJ - FS - Fz - In - R -
Wi - Wozu **Punkt ...** der 758. Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 2000

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG)

A

Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- In 1. Der Gesetzentwurf enthält gravierende inhaltliche und fachliche Mängel und wird deshalb abgelehnt.

Bei
Annahme
von Ziff. 1
entfallen
sämtliche
anderen
Ziffern

Begründung:

Als grundlegende Strukturfehler des Gesetzentwurfs sind insbesondere folgende Bereiche zu nennen:

- der Ausgleichsfaktor, der zu einer unvermeidbaren Benachteiligung der jüngeren Generation führt,
- eine Rentenanpassungsformel, die weitgehend auf fiktiven Berechnungsgrundlagen beruht,
- das nicht ausgereifte Konzept zur Förderung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge,
- die Option für ein Rentensplitting bei der Hinterbliebenenversorgung,

Ausgeliefert am 12. DEZ. 2000

(noch Ziffer 1)

- Mängel im Konzept zum Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen
- sowie
- der Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff bei der Sozialhilfe („Grundsicherung“).

a) Zum sog. Ausgleichsfaktor

Der Ausgleichsfaktor verstößt gegen die Generationengerechtigkeit. Die heute jüngere und mittlere Generation soll die höchsten Beiträge in der Geschichte der Bundesrepublik zahlen und gleichzeitig das geringste Rentenniveau im Alter erhalten.

Der Ausgleichsfaktor würde das Rentenniveau für die jüngere Generation bis zum Jahr 2030 unzumutbar auf rd. 64,5 % - real rd. 61 % - zurückführen. Für die ältere Generation bliebe es hingegen bei einem Rentenniveau von rd. 68,5 % (real rd. 65 %). Der Faktor führt zu einem gespaltenen Rentenniveau und schafft Rentner verschiedener Klassen („Spaltungsfaktor“). Da sich Arbeitnehmer, die ab 2030 in Rente gehen, mit einem Niveau von faktisch rd. 61 % begnügen müssen, droht Altersarmut für die jetzige junge Generation.

Gerechter und zweckmäßiger wäre es, stattdessen für Jung und Alt einen einheitlichen Faktor zu Grunde zulegen, wie z.B. den Demographiefaktor des Rentenreformgesetzes 1999. Nach einem Vorschlag des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) könnte bei einer gleichmäßigen Belastung aller Versicherten im Jahr 2030 ein Rentenniveau von über 67 % (real rd. 64 %) gehalten werden. Es zeigt sich daher, dass die notwendige Absenkung des Rentenniveaus bei einer gerechten Verteilung der Lasten moderat und sozialverträglich gestaltet werden kann.

b) Zur Rentenanpassung

Die Rentenanpassungsformel beruht auf weitgehend fiktiven Annahmen:

- Beiträge zur privaten Altersvorsorge sollen unabhängig davon berücksichtigt werden, ob sie überhaupt und in welcher Höhe sie aufgebracht werden. Eine generelle Anrechnung des maximal möglichen Vorsorgebetrages führt über verminderte Nettolöhne zu geringeren Rentenanpassungen. Durch diesen Rechentrick wird ein um etwa 4 Prozentpunkte höheres Rentenniveau vorgetäuscht.
- Die Entwicklung der Krankenversicherungsbeiträge soll bei der Rentenanpassung keine Rolle spielen, obwohl die Krankenversicherungsbeiträge in erheblichem Umfang von der Zahl der älteren Versicherten abhängig sind (In den neuen Ländern werden

(noch Ziffer 1)

bereits heute 50 % der gesamten GKV-Ausgaben für Versicherte im Ruhestand aufgewandt.).

Im Endergebnis handelt es sich bei der neuen Anpassungsformel um keine Nettoformel, sondern um eine modifizierte Bruttoformel.

c) Zur Förderung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge

Die vorgeschlagene Fassung des § 10a EStG ist insgesamt sehr kompliziert und verwaltungsaufwändig. Die Regelungen zu Fördervoraussetzungen, Anlageformen und Mindesteigenbeteiligung überfordern Finanzverwaltung und Bürger. Damit besteht die Gefahr, dass die Förderung nur unzureichend in Anspruch genommen wird. In diesem Fall würde – so ausdrücklich die Gesetzesbegründung – erneut eine Diskussion über die Einführung einer Zwangsvorsorge drohen, Zitat:

„Die Bundesregierung soll im Übrigen den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn allein durch die Förderung der freiwilligen Altersvorsorge eine ausreichende Breitenwirkung nicht erzielt worden ist. Auf der Grundlage der mit der Förderung erzielten Erfahrungen und der erfassten statistischen Daten wird dann zu prüfen sein, ob anstelle einer freiwilligen eine obligatorische zusätzliche Altersvorsorge notwendig ist“ (Seite 126 der BR-Drs. 764/00).

Im einzelnen sind folgende Kritikpunkte hervorzuheben:

- Die Förderung hat eine soziale Schieflage. Ein Geringverdiener erhält nur den Bruchteil der Förderung von Besserverdienenden. Bei höheren Einkommen wird ein Alleinverdiener besser gefördert als eine Familie mit gleichem Einkommen.
- Der Katalog von 11 Kriterien der zulässigen Anlageformen ist zu umfangreich und kompliziert. Derzeit gibt es kaum ein Anlageprodukt, das den Anforderungen entspricht. Entsprechend schwierig dürfte es sein, bestehende Vorsorgeprodukte den gesetzlichen Kriterien anzupassen.
- Das Konzept zur Förderung der kapitalgedeckten Alterssicherung ist auf die 3. Säule der Alterssicherung (private Altersvorsorge) zugeschnitten. Die betriebliche Altersversorgung ist nur unzureichend in die Förderung integriert, obwohl sie einen größeren Verbreitungsgrad der Vorsorge und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als Einzelverträge garantiert.
- Der Erwerb von Wohneigentum ist von den geförderten Anlageformen ausgeschlossen. Angesichts der hohen wohnungs- und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Wohneigentums ist es jedoch geboten, diese Form der privaten Altersvorsorge in das Konzept der Rentenreform einzubeziehen. Das Wohnen in der eigenen Immobilie erbringt im Alter eine erhebliche finanzielle Entlastung. Deshalb ist es unverzichtbar, im Rahmen des Altersvermögensgesetzes auch die

(noch Ziffer 1)

Förderung von Anspar- und Tilgungsleistungen zur Bildung von Wohneigentum zu regeln. Diese Förderung muss insbesondere hinsichtlich der Wahlfreiheit des Einzelnen, seiner Zugangsberechtigung und der gewährten staatlichen Leistung gleichwertig sein.

- Die Verschiebung des Förderbeginns auf 2002 ist das falsche Signal für die Bevölkerung. Auch der vorgesehene Übergangszeitraum von 7 Jahren ist zu lang. In den ersten Jahren ist der Verwaltungsaufwand höher als die Förderung.

d) Zum Rentensplitting bei der Hinterbliebenenversorgung

Die vorgeschlagene Wahlmöglichkeit zwischen der herkömmlichen abgeleiteten Sicherung („Unterhaltersatzmodell“) und dem Splitting der Rentenanwartschaften ist abzulehnen. Die Entscheidung führt zu unterschiedlichen Ergebnissen, je nachdem, welcher Ehegatte länger lebt, und erfordert von den beiden Ehegatten eine unzumutbare Prognose darüber, wer von ihnen früher stirbt.

Zudem werden durch die Splittingrente Ehegatten bevorzugt, die Einkommen aus anderen Alterssicherungssystemen (Beamte, berufsständige Versorgung, Lebensversicherung) erzielen, da nur Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung in das Splitting einbezogen werden. Die vollständige Freistellung von der Einkommensanrechnung bei der Splittingrente benachteiligt dagegen die Ehegatten, die ihre Erwerbstätigkeit wegen Erziehung von Kindern unterbrochen haben und deshalb bei der abgeleiteten Rente bleiben.

e) Zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen

Nach dem Gesetzentwurf werden erst Zeiten ab 1992, in denen die Frau beschäftigte war und gleichzeitig Kinder (bis zum 10 Lebensjahr) erzogen hat, bei der Rentenberechnung nach den Grundsätzen der Rente nach Mindesteinkommen höher bewertet. Keine Höherbewertung erfolgt für Erziehende, die vor 1992 Kinder geboren haben. Nicht erwerbstätige Frauen mit 2 und mehr Kindern erhalten als Ausgleich für die Kindererziehung eine Gutschrift von Entgeltpunkten.

Diese Besserstellung von Frauen wird durch Einsparungen bei der Hinterbliebenenrente (Einfrieren des Freibetrages, Anrechnung aller Einkommensarten) finanziert. Es findet hier also nur eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der Frauen statt. Für Elternteile, die z.B. als Alleinerziehende mit ihrem Einkommen über dem Durchschnittsentgelt liegen, wirkt sich diese Begünstigung nicht aus. Mütter mit einem Kind, die nicht erwerbstätig sind, können von der Regelung ebenfalls nicht profitieren. Eine solche unterschiedliche Behandlung der Kindererziehung

(noch Ziffer 1)

ist verfassungsrechtlich bedenklich.

f) Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff bei der Sozialhilfe

Der Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltsverpflichteten Kindern ist abzulehnen, da der Familienzusammenhalt geschwächt und Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum sozialhilfebedürftige Rentner besser gestellt werden sollen als andere Sozialhilfeempfänger (z.B. Alleinerziehende). Das Armutsrisiko ist gerade bei jungen Familien wesentlich höher. Die Grundsätze der Nachrangigkeit der Sozialhilfe und der Selbsthilfe vor eigener Hilfe werden durchbrochen.

B

**Der federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuss für Familie und Senioren (FS),
der Finanzausschuss (Fz),
der Rechtsausschuss (R),
der Wirtschaftsausschuss (Wi) und
der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Wi 2. Der Bundesrat hält es für erforderlich, dass die Reform der Altersversorgung nun endlich angegangen wird. Um die Reform auf eine langfristig stabile Grundlage zu stellen, sind aber weitergehende einschneidende Reformschritte unabdingbar.

- Wi 3. Bei der Reform der Altersvorsorge muss aus Sicht des Bundesrates besonders beachtet werden, dass die finanziellen Grundlagen des sozialen Sicherungssystems und damit auch der Alterssicherung entscheidend von einem dauerhaft hohen Beschäftigungsstand und einem dynamischen Wachstum abhängen. Dazu muss der bisherige Trend stetig steigender – und im internationalen Vergleich schon heute zu hoher – Lohnzusatzkosten eingefroren und möglichst umgekehrt werden. Dies kann gelingen, wenn entschlossene beschäftigungs- und wachstumspolitische Reformmaßnahmen ergriffen werden. Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung muss dabei einen deutlichen Beitrag leisten.
- Wi 4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die auf Grund der demografischen Entwicklung unvermeidlichen Belastungen gerecht auf die Generationen verteilt werden müssen. Nur so lässt sich der für die gesetzliche Rentenversicherung fundamentale Generationenvertrag dauerhaft stabilisieren. Dazu muss auch die gegenwärtige Rentnergeneration einen angemessenen Beitrag leisten und über niedrigere Rentensteigerungen und damit tendenziell niedrigere Beitragssätze in der Gesetzlichen Rentenversicherung mehr Raum für die eigenverantwortliche und zusätzliche Absicherung der jüngeren Generationen schaffen, deren Belastbarkeitsgrenze erreicht ist. Eine dementsprechende Komponente bei der Berechnung des Rentenwertes sollte ein Element einer Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung sein.
- Wi 5. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens verletzt durch die Einführung des Ausgleichsfaktors das Prinzip der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, weil den jüngeren Berufstätigen höhere Lasten auferlegt werden als den Älteren.

- AS, FS 6. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Entwurf des Altersvermögensgesetzes vorgelegte Reformkonzept. Die demographische Entwicklung stellt unser gesamtes Alterssicherungssystem vor große Herausforderungen. Während heute auf 100 Personen im Alter zwischen 20 bis 60 Jahren noch 40 über 60-Jährige kommen, werden dies 2030 bereits 70 bis 73 über 60-Jährige sein. In Anbetracht dieser Tendenzen stellen sich viele jüngere Menschen die Frage, ob sie im Alter noch eine ausreichende Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten werden. Sie sind in Sorge, dass Beitragssätze von 24 Prozent und mehr von den zukünftigen Beitragszahlern nicht mehr akzeptiert werden und kurzfristige Eingriffe erfolgen, auf die sie sich nicht mehr einstellen können. Deshalb sind grundlegende strukturelle Veränderungen in der Alterssicherung erforderlich, die geeignet sind, das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Alterssicherungssystems wieder herzustellen.
- Ziff. 6 entfällt bei Annahme von Ziff. 2 oder Ziff. 5
- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Entwurf des Altersvermögensgesetzes diesen Anforderungen entspricht. Das vorgelegte Reformkonzept ist geeignet, langfristig die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren, den demographisch bedingten Problemen zu begegnen und einen Ausgleich zwischen den Generationen zu schaffen. Damit wird die gesetzliche Rentenversicherung mit ihren Elementen des sozialen Ausgleichs als Hauptsäule der Alterssicherung gefestigt.
- Wi 7. Die mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung beabsichtigte Begrenzung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf langfristig 22% ist unzureichend; der Beitragssatz sollte dauerhaft die 20%-Marke nicht überschreiten.
- AS, FS 8. Mit der Begrenzung des Beitragssatzes für die Zeit bis 2020 auf unter 20 % und bis 2030 auf nicht über 22 % wird ein wirksamer Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten geleistet. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird verbessert. Dies ist eine günstige Voraussetzung für die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in Deutschland.
- Ziff. 8 entfällt bei Annahme von Ziff. 7

- Wi 9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die geplante Reform der Altersvorsorge eine überzeugende und verfassungskonforme Lösung für die Probleme der steuerlichen Behandlung der Alterssicherung enthalten muss. Der schrittweise Übergang zur nachgelagerten Besteuerung bei gleichzeitiger voller Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge ist hierfür ein sinnvoller und gangbarer Weg.
- Wi 10. Vom Gesetzentwurf der Bundesregierung geht kein deutliches Signal zum Übergang zur nachgelagerten Besteuerung aus. Grundsätzlich sollte für jeden Steuerpflichtigen (unabhängig davon, ob er sozialversicherungspflichtig ist) der Altersvorsorgeaufwand steuerfrei gestellt werden. Es ist insofern eine Ausdehnung der nachgelagerten Besteuerung auf alle Durchführungswege der privaten und betrieblichen Alterssicherung notwendig.
- Wi 11. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich den mittlerweile weithin bestehenden Konsens darüber, die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung durch eine individuelle Kapitalbildung zu ergänzen. Notwendig ist hierbei ein zügiger und deutlicher Einstieg in die private Altersvorsorge, um deren rentenergänzende Funktion voll nutzen zu können.
- AS, FS 12. Der Bundesrat unterstützt die bedeutsame Weichenstellung, die umlagefinanzierte Rentenversicherung mit dem Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu verknüpfen. Der Einstieg in eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge bietet den Betroffenen die Möglichkeit, einen umfassenden Alterssicherungsschutz aufzubauen. Durch den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel - insbesondere für Familien - stellt sich der Staat der Verantwortung gegenüber den nachfolgenden Generationen und gibt ihnen eine Chance, ein zwangsläufiges Absinken des Leistungsniveaus der Rentenversicherung mehr als zu kompensieren. Zusammen mit der staatlich geförderten zusätzlichen Altersversorgung kann auch die heute jüngere Generation in Zukunft eine Altersversorgung auf hohem Niveau erhalten. Dies ist die wichtigste Voraussetzung für die Stärkung des Vertrauens in das Alterssicherungssystem.

- Wi 13. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Förderinstrumente zum Aufbau einer privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge entfalten allerdings nur eine unzureichende Anreizwirkungen. Dies und die restriktiven Anforderungen an die vertraglichen Regelungen zum Altersvermögensaufbau sowie die unzureichende Einbeziehung bestehender Verträge (z. B. Wohneigentumsförderung, vermögenswirksame Leistungen) behindern den raschen und umfassenden Aufbau der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge.
- Wi 14.^{*)} Damit besteht die Gefahr, dass die Förderung nur unzureichend in Anspruch genommen wird. In diesem Fall würde – so ausdrücklich die Gesetzesbegründung – erneut eine Diskussion über die Einführung einer Zwangsvorsorge drohen (vgl. hierzu BR-Drs. 764/00, S. 126).
- Fz 15. Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, den Vollzug der Förderung der privaten Altersvorsorge in Form eines Zulagenmodells den Finanzämtern zu übertragen. Es ist nicht Aufgabe der Finanzämter, soziale Transferleistungen, die keinen unmittelbaren Bezug zum Besteuerungsverfahren haben, zu berechnen, auszusahlen und die zweckentsprechende Verwendung zu überwachen.
- Der Bundesrat erwartet, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren der Vollzug des Zulagenmodells auf eine Bundesverwaltung übertragen wird.
- Fz 16. Die privaten Vorsorgeanbieter sollten gesetzlich verpflichtet werden, an der Verwaltung von staatlichen Zuwendungen, insbesondere bei der möglichen Rückforderung von Zulagen oder Steuerabzügen, maßgebend mitzuwirken.
- Fz 17. Der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge soll in erster Linie sinkende Leistungen aus der Rentenversicherung ersetzen. Dies führt nicht nur zu einer Entlastung der Beitragszahler, sondern auch zu einer Entlastung des Bundes beim Bundeszuschuss zur Rentenversicherung.

^{*)} Bei Ablehnung von Ziffer 13 werden in Ziffer 14 die Worte "Damit besteht" durch die Worte "Es besteht" ersetzt.

(noch Ziffer 17)

Über die im Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierung der Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge entsprechend den Anteilen an der Einkommensteuer werden Länder und Gemeinden in erheblichem Umfang in die Finanzierung einer Bundesaufgabe einbezogen. Dadurch ergibt sich eine Verschiebung im Finanzgefüge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Der Bundesrat erwartet, dass diese Verschiebung rechtzeitig vor Verabschiedung des Gesetzes beseitigt wird.

Wi 18. Die kapitalgedeckte Säule der Altersvorsorge muss nach Ansicht des Bundesrates den Wettbewerb der Anbieter um die Altersspar-Gelder der Versicherten konsequent nutzen. Hierzu ist ein breiter, diskriminierungsfreier Marktzutritt, hohe Markttransparenz bei Kosten und Erträgen der Angebote sowie die weitgehende individuelle Freiheit bei der Auswahl und Gestaltung der Finanzprodukte notwendig. Insbesondere darf die Abgrenzung der Förderfähigkeit nicht zu ungerechtfertigten Verzerrungen zwischen verschiedenen Anlageformen führen. Dabei kann das Ziel einer möglichst hohen Rendite mit dem Ziel einer möglichst sicheren Anlage in Konflikt geraten. Daher sollten die Mindestanforderungen an die Anlagesicherheit möglichst flexibel gehalten werden. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass bereits bestehende Altersvorsorgeregelungen nicht diskriminiert werden.

Wi 19.^{*)} Der Bundesrat spricht sich in diesem Zusammenhang ausdrücklich für die grundsätzliche Einbeziehung der freiwilligen betrieblichen Altersvorsorge in die geplante Förderung aus. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass bereits bestehende tarifvertragliche oder betriebliche Vorsorgeregelungen nicht diskriminiert werden. Die Förderung der betrieblichen Altersvorsorge sollte daher unabhängig von den für Bank- und Versicherungsprodukte der privaten Altersvorsorge festgelegten Fördervoraussetzungen bzw. durch Öffnungs- oder Anerkennungsklauseln für bestehende Modelle der betrieblichen Altersvorsorge sichergestellt werden.

^{*)} Bei Ablehnung von Ziffer 18 werden in Ziffer 19 die Worte " in diesem Zusammenhang" gestrichen.

- AS, FS 20.^{*)} Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die betriebliche Altersversorgung als zweite Säule der Alterssicherung besonders geeignet ist, die verschiedenen Lebensrisiken ergänzend abzusichern und damit für ein lebensstandardsicherndes Einkommen im Alter zu sorgen. Sie entspricht vielfach dem Leistungsspektrum der Rentenversicherung und ist häufig sicherer und effektiver als eine private Vorsorge. Die betriebliche Altersversorgung bietet schon heute unterschiedliche Durchführungswege, die den spezifischen Interessen der Unternehmen und der Beschäftigten Rechnung tragen. Der Bundesrat unterstützt daher ausdrücklich die vorgesehenen Verbesserungen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung. Er spricht sich darüber hinaus dafür aus, die betriebliche Altersversorgung noch stärker als Instrument der zusätzlichen Altersvorsorge nutzbar zu machen, das neue Förderkonzept mit den bisherigen Förderinstrumenten kompatibel zu gestalten und eine Einbeziehung aller Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung in das Förderkonzept zu erreichen.
- Wi 21. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens durch kapitalmarktfördernde Rahmenbedingungen den Aufbau von Pensionsfonds für betriebliche Altersversorgung zu ermöglichen. Dieses Anliegen hat der Bundesrat bereits im Zusammenhang mit seiner Stellungnahme zum 3. Finanzmarktförderungsgesetz formuliert (BR-Drs. 605/97 - Beschluss - Nr. 30) und betont, dass die Bereitschaft der Unternehmen, neue Mitarbeiter in die betriebliche Altersversorgung einzubeziehen oder den Leistungsumfang für Mitarbeiter zu erhöhen, durch neue attraktive Formen der externen Finanzierung durch die Unternehmen gesteigert werden kann.
- Wi 22. Das Altersvermögensgesetz sieht eine Förderung von Wohneigentum im Rahmen der Altersvorsorge nicht vor. Angesichts der hohen wohnungs- und

^{*)} Ziffer 19 und 20 werden gegebenenfalls redaktionell angepasst.

(noch Ziffer 22)

gesellschaftspolitischen Bedeutung des Wohneigentums ist es jedoch geboten, diese Form der privaten Altersvorsorge in das Konzept der Rentenreform einzubeziehen. Das Wohnen in der eigenen Immobilie erbringt im Alter eine erhebliche finanzielle Entlastung. Gerade Familien mit niedrigem Einkommen werden oft nicht in der Lage sein, neben den Sparleistungen, wie sie im Altersvermögensgesetz möglich und erwünscht sind, zusätzliche Sparanstrengungen für ein Eigenheim zu erbringen. Deshalb ist es unverzichtbar, im Rahmen des Altersvermögensgesetzes auch die Förderung von Anspar- und Tilgungsleistungen zur Bildung von Wohneigentum zu regeln. Diese Förderung muss insbesondere hinsichtlich der Wahlfreiheit des Einzelnen, seiner Zugangsberechtigung und der gewährten staatlichen Leistung gleichwertig sein.

- Wo 23.^{*)} Ziel des Gesetzentwurfs ist es, neben die Altersvorsorge durch die gesetzliche Rentenversicherung eine Vorsorge treten zu lassen, die durch Beiträge des Arbeitnehmers und durch eine staatliche Förderung aufgebaut wird. Bislang sieht das Konzept des Gesetzes ausschließlich kapitalbildende Anlageformen vor. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens auch eine Anlage zur Bildung selbstgenutzten Wohneigentums zugelassen werden kann.

Schon heute stellt das Wohneigentum eine bedeutsame Form der Altersvorsorge dar. Denn es entlastet den Eigentümer von Wohnkosten. Auch bilden Eigentümerhaushalte neben dem Immobilienvermögen in höherem Maße zusätzlich Geldvermögen, das ebenfalls zur Sicherung des Lebensabends eingesetzt werden kann.

Die Nichtberücksichtigung der Anlage des Vorsorgekapitals in selbstgenutztes Wohneigentum wird zu einer Verringerung der Bildung von Wohneigentum führen. Denn die mittleren und unteren Einkommensbezieher werden nicht in der Lage sein, neben den Zahlungen zum Aufbau des Altersvorsorgevermögens

^{*)} Ziffer 22 und 23 werden gegebenenfalls redaktionell angepasst.

(noch Ziffer 23)

auch noch Beiträge zum Vorsparen des notwendigen Eigenkapitals oder zur Abzahlung des Eigenheims aufzubringen. Die Eigentumsbildung bliebe in Zukunft den oberen Einkommensklassen vorbehalten.

Investitionen in das selbstgenutzte Wohneigentum leisten in Ballungsräumen vor allem aber auch in strukturschwachen Räumen einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Der stabilisierende Effekt der Bildung von Wohneigentum auf "überforderte Nachbarschaften" ist allgemein anerkannt. So können zusätzlich Effekte erreicht werden, die anderenfalls den Einsatz von Fördermitteln erfordern.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung insbesondere um eine Prüfung, ob Regelungen zu folgenden Themen in das Gesetz aufgenommen werden können, weil sie auf vielfältige Weise die Bildung von Wohneigentum ermöglichen:

- Förderung des Bausparens und des Erwerbs von Anteilen von Wohnungsbaugenossenschaften;
- Förderunschädliche Verwendung der im Rahmen der geförderten Altersvorsorge angesparten Geldanlagen für den Wohneigentumserwerb;
- Zulassung der Beleihung von Altersvorsorgeguthaben zum Zwecke des Wohneigentumserwerbs (ggf. in Verbindung mit Maßnahmen der Bestandssicherung);
- Förderung der Tilgung von Wohnungsbaudarlehen in der Nachsparphase nach Auslaufen der Eigenheimzulage;
- Möglichkeit der förderunschädlichen Wiederanlage eines bei der Veräußerung von Wohneigentum erzielten Erlöses in Anlagen nach dem Altersvermögensvorsorgegesetz.

Wi 24. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die für die Reeder vorgesehene Verpflichtung, für deutsche Seeleute auf ausgeflaggten Schiffen die Einbeziehung in die Sozial- und Arbeitslosenversicherung zu beantragen,

(noch Ziffer 24)

mittelfristig Hunderte von Arbeitsplätzen deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere gefährdet.

Die Bundesregierung wird daher gebeten, in Artikel 3 die Nummer 2 (Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch) ersatzlos zu streichen.

AS, FS 25. Der Bundesrat begrüßt, dass die Rentnerinnen und Rentner bereits ab 2001 wieder Rentenanpassungen entsprechend der Lohnentwicklung erhalten sollen; dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass dadurch auch der Rentenangleichungsprozess in den neuen Bundesländern fortgesetzt wird.

Wi 26.^{*)} Eine tragfähige Reform der Altersvorsorge setzt aus Sicht des Bundesrates darüber hinaus folgende weitere Maßnahmen voraus:

Wi 27. - Das durchschnittliche Berufseintrittsalter sollte durch eine Verkürzung der Ausbildungszeiten gesenkt werden.

Wi 28. - Der Zunahme der Lebenserwartung und damit der Rentenbezugsdauer muss ganz wesentlich dadurch Rechnung getragen werden, dass mittel- bis langfristig die effektive Lebensarbeitszeit verlängert und die Erwerbsquote älterer Menschen erhöht wird. Kurzfristige Maßnahmen zur "Entlastung" des Arbeitsmarktes durch ein Abdrängen älterer Erwerbstätiger in die Altersrente sind dagegen kontraproduktiv.

Wi 29. - Die Erwerbstätigkeit von Frauen muss gezielt – vor allen Dingen durch den Ausbau von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder – erleichtert werden, um die im internationalen Vergleich relativ niedrige

^{*)} Ziffer 26 wird nicht eigens abgestimmt, sondern bei Annahme von mindestens einer der Ziffern 27 bis 31 ergänzend eingefügt.

(noch Ziffer 29)

Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen.

- Wi 30. - Durch eine entschlossene Innovations- und Modernisierungspolitik – für mehr Flexibilität und Eigeninitiative auch und gerade auf dem Arbeitsmarkt – muss die Politik Zeichen setzen für mehr Beschäftigung und mehr Wachstum. Nur damit wird eine gesunde Grundlage für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme geschaffen.
- Wi 31. - Im Interesse der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit privater Altersvorsorge lehnt der Bundesrat einen Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff bei Sozialhilfe ab. Der Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltsverpflichteten Kindern ist abzulehnen, da der Familienzusammenhalt geschwächt und Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet werden. Die Grundsätze der Nachrangigkeit der Sozialhilfe und der Selbsthilfe vor eigener Hilfe werden durchbrochen.
- AS, FS 32. Der Gesetzentwurf berücksichtigt die oft spezielle Erwerbssituation von Eltern und schafft einen Ausgleich für verminderte Erwerbsarbeit auf Grund von Kindererziehung. Die eigenständige Alterssicherung von Frauen wird insbesondere durch die kindbezogene Höherbewertung von Beitragszeiten deutlich verbessert. Die für diese Maßnahmen erforderlichen Finanzmittel werden durch Änderungen im Hinterbliebenenrentenrecht freigesetzt, jedoch unter Berücksichtigung des generativen Beitrags der Kindererziehung. Die zukünftige Einbeziehung weiterer Einkommensarten in die Einkommensanrechnung bei der Hinterbliebenenversorgung führt zu mehr Verteilungsgerechtigkeit.

- AS, FS 33. Der Bundesrat unterstützt die mit dem Altersvermögensgesetz verbundenen Initiativen zur Verhinderung und Bekämpfung verdeckter Armut. Er bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob diese Zielsetzung nicht effektiver durch ein gegenüber dem Bundessozialhilfegesetz vorrangiges Leistungsgesetz des Bundes zu erreichen ist, da die jetzt vorgeschlagene Lösung mit den vorgesehenen Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes möglicherweise nicht zielführend genug ist und zu Problemen mit den Grundsätzen des Bundessozialhilfegesetzes führt.
- AS, FS 34.^{*)} Wesentliche Elemente eines derartigen vorrangigen Leistungsgesetzes sollten Bedarfsabhängigkeit, ein grundsätzlicher Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff, ein einfaches Verwaltungsverfahren in kommunaler Zuständigkeit und eine angemessene Beteiligung des Bundes an den Kosten sein.
- Wi 35. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung sowie den Deutschen Bundestag auf, im Rahmen der anstehenden Reform der Rentenversicherung eine Finanzausstattung zu prüfen, die weitere Zuschüsse aus dem Aufkommen der Ökosteuer entbehrlich macht. Im Gesetzgebungsverfahren sollte eine Lösung angestrebt werden, die ermöglicht, dass auf die bereits beschlossenen weiteren Erhöhungen der Ökosteuer sobald wie möglich verzichtet werden kann.
- Wi 36. Das Aufkommen aus der Ökosteuer wird zur Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet. Dies führt im Ergebnis jedoch dazu, dass breite Teile der Bevölkerung von der Ökosteuer belastet werden, ohne von den geringeren Beitragssätzen in der Rentenversicherung Vorteile zu haben; dies gilt insbesondere für Rentner, Studenten und Selbstständige.
- Für kleinere Betriebe sowie für die Landwirtschaft führt die Ökosteuer zu einer weiteren Erhöhung der Energiepreise.
- Diese Fehllenkung durch die Ökosteuer sollte im Rahmen der anstehenden Reform der Rentenversicherung beseitigt werden.

^{*)} Bei Annahme von Ziffer 31 entfällt Ziffer 34. Wird Ziffer 33 abgelehnt, entfällt ebenfalls Ziffer 34.

R

37. Zu Artikel 12 (§ 1612a Abs. 4 Satz 2 BGB)

Artikel 12 ist zu streichen.

Begründung:

§ 1612a BGB regelt den Unterhaltsanspruch eines minderjährigen Kindes gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil, mit dem das Kind nicht in einem Haushalt lebt, sowie dessen Umfang. Dieser Anspruch ist nach § 1612a Abs. 4 Satz 1 BGB durch Anpassung im Abstand von zwei Jahren zu dynamisieren. § 1612a Abs. 4 Satz 2 BGB legte den Anpassungsmaßstab fest. Danach ist nicht die Steigung der Lebenshaltungskosten, sondern die Nettolohnentwicklung maßgebend. § 1612a Abs. 4 BGB verweist zur Berechnung des Unterhalts u.a. auf die für die Rentenberechnung maßgebliche Anpassungsformel des § 68 SGB VI, modifiziert diese jedoch ("ohne Berücksichtigung der Veränderung der Belastung bei Renten und der Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65jährigen anzupassen gewesen wären").

Diese modifizierte Verweisung beruht auf den Änderungen der ursprünglich vorgesehenen Fassung des Rentenreformgesetzes 1999 ("Demografiefaktor"), dass von der Bundesregierung mit dem Rentenkorrekturgesetz insoweit suspendiert worden ist.

Das Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts vom 2. November 2000 (BGBl. I S. 1479) sieht eine Änderung des § 1612a Abs. 4 BGB vor (Artikel 1 Nr. 1), die am 1. Januar 2001 in Kraft treten soll (Artikel 5 Abs. 1). Mit dieser Änderung wird zwar an der bisherigen Rechtslage insoweit festgehalten, als Anpassungsmaßstab auch in Zukunft die Nettolohnentwicklung sein soll. Der formale Zusammenhang mit dem Rentenversicherungsrecht wird jedoch aufgegeben und ein gänzlich eigenständiges Fortschreibungsverfahren gewählt (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 5. Juli 2000, BT-Drs. 14/3781).

Nach Artikel 12 des vorgelegten Entwurfs eines Altersvermögensgesetzes soll § 1612a Abs. 4 Satz 2 BGB ebenfalls mit Wirkung zum 1. Januar 2001 (Artikel 24 Abs. 3) geändert werden. In der Begründung hierzu ist ausgeführt, dass diese Änderung eine Folge der Änderung der Anpassungsformel des § 68 SGB VI in eben diesem Gesetzentwurf (Artikel 1 Nr. 58) sei. Der Gesetzentwurf berücksichtigt damit nicht die in dem Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Änderung des Kindesunterhaltsrechts getroffene Entscheidung des Gesetzgebers, das Unterhaltsrecht für die in § 1612a BGB genannte Personengruppe vollständig von rentenversicherungsrechtlichen Vorgaben zu entkoppeln und die Unterhaltsanpassung in einem eigenständigen Fortschreibungsverfahren zu bestimmen.

Artikel 12 des Gesetzentwurfs eines Altersvermögensgesetzes ist zu streichen, weil die darin zum Ausdruck kommende Vorstellung, dass die Fortschreibung der Regelbeträge für den Kindesunterhalt weiterhin an die Rentenanpassung anknüpfe, der Wertung des Gesetzgebers in dem unterhaltsrechtlichen und des-

...

(noch Ziffer 37)

halb sachnäheren Gesetz vom 2. November 2000 widerspricht. Die hierfür vorgesehene Inkrafttretensregelung in Artikel 24 Abs. 3 des Gesetzentwurfs ist damit ebenfalls entbehrlich.

AS, FS 38. Der Bundesrat appelliert an alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte, die notwendige Reform der gesetzlichen Rentenversicherung gemeinsam zu schultern und konstruktiv zu begleiten.

AS, FS 39. Prüfbitte

Zu Artikel 1 Nr. 64 a - neu - (§ 243 a SGB VI)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, folgende Ergänzung des Gesetzentwurfs zu prüfen:

In Artikel 1 ist nach Nummer 64 folgende Nummer 64a anzufügen:

'64a § 243 a wird wie folgt gefasst:

"§ 243a

Rente wegen Todes an vor dem 1. Januar 1992
geschiedene Ehegatten im Beitrittsgebiet

(1) Anspruch auf kleine Witwenrente oder kleine Witwerrente besteht auch für geschiedene Ehegatten,

1. deren Ehe vor dem vor dem 3. Oktober 1990 nach dem Recht des Beitrittsgebietes oder in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis 31. Dezember 1991 nach den nach Art. 234 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch im Beitrittsgebiet geltenden Vorschriften des Vierten Buches des Bürgerlichen Gesetzbuches geschieden wurde,
2. die nicht wieder geheiratet haben und
3. die im letzten Jahr vor dem Tode des geschiedenen Ehegatten (Versicherten) Unterhalt von diesem erhalten haben oder im letzten

(noch Ziffer 39)

wirtschaftlichen Dauerzustand vor dessen Tode einen Anspruch hierauf gehabt hätten, wenn sich der Unterhaltsanspruch nach dem für das Bundesgebiet ohne das Beitrittsgebiet bis 30. Juni 1977 geltenden Recht bestimmt hätte,

wenn der Versicherte die allgemeine Wartezeit erfüllt hat und nach dem 30. April 1942 gestorben ist. Satz 1 ist nicht anzuwenden, wenn auch vor Anwendung der Vorschriften über die Einkommensanrechnung auf Renten wegen Todes ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente für eine Witwe oder einen Witwer des Versicherten aus dessen Rentenansprüchen besteht.

(2) Anspruch auf große Witwenrente oder große Witwerrente besteht auch für geschiedene Ehegatten,

1. deren Ehe vor dem 3. Oktober 1990 nach dem Recht des Beitrittsgebietes oder in der Zeit vom 3. Oktober 1990 bis 31. Dezember 1991 nach den nach Art. 234 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch im Beitrittsgebiet geltenden Vorschriften des Vierten Buches des Bürgerlichen Gesetzbuches geschieden wurde,
2. die nicht wieder geheiratet haben und
3. die im letzten Jahr vor dem Tod des geschiedenen Ehegatten (Versicherten) Unterhalt von diesem erhalten haben oder im letzten wirtschaftlichen Dauerzustand einen Anspruch hierauf gehabt hätten, wenn sich der Unterhaltsanspruch nach dem für das Bundesgebiet ohne das Beitrittsgebiet bis 30. Juni 1977 geltenden Recht bestimmt hätte und
4. die entweder
 - a) ein eigenes Kind oder ein Kind des Versicherten erziehen (§ 46 Abs. 2),
 - b) das 45. Lebensjahr vollendet haben,
 - c) erwerbsgemindert sind oder
 - d) vor dem 2. Januar 1961 geboren sind und berufsunfähig (§ 240 Abs. 2) sind,

(noch Ziffer 39)

wenn der Versicherte die allgemeine Wartezeit erfüllt hat und nach dem 30. April 1942 gestorben ist. Absatz 1 Satz 2 ist anzuwenden.

(3). § 243 Abs. 3 bis 5 ist anzuwenden."

Begründung:

Nach der bestehenden Rechtslage erhalten vor dem 1. Januar 1992 im Beitrittsgebiet geschiedene Ehegatten in der Regel weder eine Hinterbliebenenrente noch einen Versorgungsausgleich für die während der Ehezeit gemeinsam erworbenen Anwartschaften. Die Benachteiligung in der ehemaligen DDR geschiedener Frauen wird durch die Ergebnisse des Alterssicherungsberichtes 1997 bestätigt. Während das Einkommen geschiedener Frauen in den alten Bundesländern mit 1.718 DM nur um rund 12 % unter dem Durchschnitt aller alleinstehenden Frauen lag, verfügten die geschiedenen Frauen in den neuen Ländern mit 1.330 DM über ein 26 % unter dem Durchschnitt liegendes Einkommen.

Da die Rentenanwartschaften der geschiedenen Ehegatten vom Schutzbereich des Art. 14 Grundgesetz erfasst werden, ist eine rückwirkende Erstreckung des Versorgungsausgleiches für Scheidungen vor der Überleitung des Rentenrechts zum 1. Januar 1992 unzulässig. Die Benachteiligung im Beitrittsgebiet geschiedener Frauen kann daher nur durch Aufgabe des Unterhaltersatzprinzips beseitigt werden, wenn für die Anwendung des § 243 SGB VI - bei gleichzeitiger Aufhebung des § 243 a SGB VI - die Geschiedenen im Beitrittsgebiet so gestellt werden würden, dass für sie das bis zum 30. Juni 1977 in den alten Ländern geltende Eherecht bis zum 31. Dezember 1991 „fiktiv“ Anwendung findet. Ein Anspruch kann jedoch nur dann bestehen, soweit nicht bereits ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente für eine Witwe oder Witwer besteht, da auch dieser vom Schutzbereich des Art. 14 Grundgesetz erfasst und damit nicht infolge einer nachträglichen Rechtsänderung nach § 91 auf mehrere Berechtigte aufgeteilt werden kann.

Folgeänderung:

Zu Artikel 1 Nr. 1 (Inhaltsüberschrift SGB VI)

In Artikel 1 Nr. 1 ist nach Buchstabe r folgender Buchstabe ra einzufügen:

(noch Ziffer 39)

' ra. In der Angabe zu § 243a wird das Datum "1. Juli 1977" durch das Datum "1. Januar 1992" ersetzt.'

Begründung:

Redaktionelle Folgeänderung der Änderung des § 243a SGB VI.

C

40. Der Agrarausschuss und der Ausschuss für Frauen und Jugend

empfehlen dem Bundesrat, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.