

07.02.01**Empfehlungen
der Ausschüsse**AS - FJ - Fz - In - Wi - Wozu **Punkt 1b** der 759. Sitzung des Bundesrates am 16. Februar 2001

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

A

1. Der **Ausschuss für Frauen und Jugend** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung**
empfehlen dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1, Artikel 104a
Abs. 3 und Artikel 105 Abs. 3 des Grundgesetzes **zuzustimmen**.

B

2. Der **federführende Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Wirtschaftsausschuss**
empfehlen dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1, Artikel 104a
Abs. 3 und Artikel 105 Abs. 3 des Grundgesetzes **nicht** zuzustimmen.

Ausgeliefert am 08. FEB. 2001

Begründung für die Nichtzustimmung:

- In Wi 3. Das Gesetz ist in einem überhasteten Gesetzgebungsverfahren zu Stande gekommen. Es enthält schwerwiegende Lücken und gravierende inhaltliche und handwerkliche Mängel.
- In Wi 4. a) Besteuerung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung
In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Altersvermögensgesetzes vom 21. Dezember 2000 hat der Bundesrat eine überzeugende und verfassungskonforme Lösung für die steuerliche Behandlung der Alterssicherung gefordert. Der schrittweise Übergang zur nachgelagerten Besteuerung bei gleichzeitiger voller Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge wäre hierfür ein sinnvoller und gangbarer Weg.
- In (bei Annahme entfällt Ziffer 6) 5. Die Bundesregierung hat dennoch eine Regelung dieser Frage unterlassen und es damit versäumt, einen der größten Schwachpunkte des Gesetzes zu beseitigen. Statt das Rentensystem auf Jahrzehnte zu stabilisieren, droht das Gesetz – aufgrund des zu erwartenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts – nun nicht einmal bis zum Ende dieses Jahres zu halten.
- Wi (entfällt bei Annahme von Ziffer 5) 6. Das Gesetz hat dennoch eine Regelung dieser Frage unterlassen. Statt das Rentensystem auf Jahrzehnte zu stabilisieren, droht das Gesetz – aufgrund des zu erwartenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts – nun nicht einmal bis zum Ende dieses Jahres zu halten.
- In Wi 7. b) Zur Förderung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge
Inzwischen besteht weithin Konsens darüber, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der demographischen Entwicklung durch individuelle Kapitalbildung ergänzt werden muss. Ein angemessenes Rentenniveau sowie Beitragssatzstabilität in der gesetzlichen Rentenversicherung kann ohne den Aufbau einer ergänzenden privaten und betrieblichen Altersvorsorge nicht erreicht werden. Es besteht auch weitgehende Einigkeit darüber, dass die ergänzende Altersvorsorge auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen muss. Es ist nicht Aufgabe des Staates, den Bürgern weitere Pflichten zu ihrer individuellen sozialen Absicherung aufzuerlegen. Stattdessen muss die Eigenverantwortung des einzelnen gestärkt werden, ohne dabei das solidarische Prinzip der Sozialversicherung zu vernachlässigen. Notwendig ist daher eine substanzielle staatliche Förderung der ergänzenden Altersvorsorge durch nachgelagerte Besteuerung sowie eine besondere Förderung für Familien und Geringverdiener.

- In
Wi
8. Die Umsetzung dieses Gedankens in dem Konzept zur Förderung der ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge bedarf jedoch erheblicher Korrekturen. Insbesondere ist die Fassung des § 10a EStG in Verbindung mit dem „Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG“ äußerst 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.
- In
Wi
9. Im Einzelnen sind folgende Kritikpunkte hervorzuheben:
aa) Der Katalog von 12 Kriterien für die 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.
- In
Wi
10. bb) Die Regelungen des § 10a EStG zur Mindesteigenbeteiligung für das Zulagenmodell sind in ihrer Komplexität für ein Massenverfahren ungeeignet:
- In
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)
11. Die verschiedenen Begrenzungen und Variablen machen eine Berechnung des notwendigen Eigenbeitrags im Vorhinein unmöglich. Allerdings ist die richtige Berechnung des exakten förderfähigen Betrags wichtig, da bei Unterzahlungen eine Kürzung der Zulagen droht. Im Falle der Überzahlung müssen aber bei der Auszahlung im Alter die nicht geförderten Leistungen aufwändig herausgerechnet werden, um die erneute Besteuerung bereits versteuerten und nicht geförderten Einkommens zu vermeiden.
- Wi
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
11)
12. Die verschiedenen Begrenzungen und Variablen machen eine Berechnung des notwendigen Eigenbeitrags im Vorhinein unmöglich. Andererseits ist die richtige Berechnung des exakten förderfähigen Betrags wichtig, da bei Unterzahlungen eine Kürzung der Zulagen, bei einer Überzahlung jedoch durch die Regelung des § 22 Nr. 5 EStG im Alter die erneute Besteuerung bereits versteuerten und nicht geförderten Einkommens droht.

In
Wi

13.

cc) 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. Insbesondere muss die staatliche Förderung unabhängig vom Durchführungsweg gewährt werden.

Praxisfremde Einschränkungen bei der betrieblichen Altersvorsorge, wie etwa der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung verbunden mit der Beitragspflicht für Entgeltumwandlung werden auch bei den Arbeitgebern für Verärgerung sorgen und damit eher zur Schwächung der betrieblichen Altersversorgung beitragen.

Wi

14.

dd) Die neuen Pensionsfonds sind Versicherungsunternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft oder des Versicherungsvereines auf Gegenseitigkeit, die im wesentlichen die Vorschriften für Lebensversicherungsunternehmen einzuhalten haben und

- die ausschließlich für einen oder mehrere Arbeitgeber tätig sind;
- die mindestens eine lebenslange Rente an den Arbeitnehmer erbringen müssen, aber auch Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung erbringen dürfen;
- deren Vermögensanlagekatalog dem der Lebensversicherer entspricht, wobei die quantitativen und qualitativen Vorgaben von der Bundesregierung später festgelegt werden dürfen;
- deren Eigenkapitalausstattung und deren Rückstellungsberechnung das Bundesministerium der Finanzen später festlegt.

Mit dieser Definition des Pensionsfonds sind die Vorstellungen der Versicherer umgesetzt worden. Eine Gleichberechtigung der Bankprodukte, wie für die private Altersvorsorge zugelassen (Artikel 6a), findet nicht statt.

Die EU sieht in ihrem Richtlinienentwurf zu Pensionsfonds deutlich schwächere Vorschriften als für Lebensversicherungsunternehmen vor. Insbesondere sind auch reine Bankprodukte zugelassen und die Vermögensanlagevorschriften lassen in hohem Maße Risikokapital zu. Da das Gesetz die technischen Details zu den Pensionsfonds noch offen lässt, kann nicht festgestellt werden, ob die neuen deutschen Pensionsfonds dem europäischen Standard entsprechen und damit exportierbar und international wettbewerbsfähig sind.

- In
Wi
15. ee) Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Altersvermögensgesetzes vom 21. Dezember 2000 betont, dass angesichts der hohen wohnungs- und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Wohneigentums diese Form der privaten Altersvorsorge in das Konzept der Rentenreform einbezogen werden muss. 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 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.
- In
Wi
(nur In)
16. Die inzwischen im Laufe der parlamentarischen Beratungen im Bundestag eingefügte „Öffnungsklausel“ bietet (jedoch) keine verlässliche Regelung, sondern allenfalls ein Testfeld für die Entwicklung geeigneter Vorsorgeprodukte. Für die kapitalbildenden Anlageformen sieht das Gesetz 12 akribisch formulierte Kriterien vor. Für Verträge zur Förderung selbstgenutzten Wohnungseigentums zieht sich der Gesetzestext jedoch auf die Formulierung zurück, dass diese Verträge die Anforderungen der auf die kapitalbildenden Anlageformen zugeschnittenen Anlageformen „gleichwertig erfüllen“ müssen. Mit einer solchen Formulierung entzieht sich der Gesetzgeber seiner Verantwortung. Wohneigentum ist damit faktisch weiterhin von den geförderten Anlageformen ausgeschlossen.
- In
Wi
17. ff) 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. Letztere beträgt z.B. im Jahr 2002 pro Monat nur höchstens 6,26 DM (Grundzulage) bzw. 7,50 DM (Kinderzulage). Notwendig ist ein zügiger und deutlicher Einstieg in die private Altersvorsorge, um deren rentenergänzende Funktion voll nutzen zu können.
- In
Wi
18. gg) Nicht akzeptabel ist die Einbeziehung von Ländern und Gemeinden in die Finanzierung des Förderkonzepts. 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. Über die im Gesetz vorgesehene Finanzierung der Förderung der zusätzlichen

(noch Ziffer 18)

Altersvorsorge entsprechend den Anteilen an der Einkommensteuer werden Länder und Gemeinden in erheblichem Umfang in die Finanzierung einer Bundesaufgabe einbezogen. Dadurch ergibt sich eine unhaltbare Verschiebung im Finanzgefüge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

- | | | |
|--|-----|---|
| In
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 20) | 19. | <p>c) Zur bedarfsorientierten Grundsicherung</p> <p>Zu streichen ist das leistungsfeindliche „Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – GSiG“.</p> |
| Wi
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
19) | 20. | <p>c) Zur bedarfsorientierten Grundsicherung:</p> <p>Nicht zustimmungsfähig ist auch das leistungsfeindliche "Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - GSiG".</p> |
| In
Wi | 21. | <p>Mit dem Gesetz wird insbesondere das Ziel verfolgt, den Rückgriff der Sozialhilfeträger gegenüber unterhaltsverpflichteten Kindern auszuschließen. Schon diese Zielvorgabe ist abzulehnen, da sie den Familienzusammenhalt schwächt und Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Mit der Einführung eines weiteren bedarfsabhängigen und steuerfinanzierten Sicherungssystems würde die Unterscheidung zwischen der beitragsbezogenen Rentenversicherung und der steuerfinanzierten Sozialhilfe aufgeweicht. 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.</p> |
| In
Wi | 22. | <p>Darüber hinaus führt das GSiG zur weiteren Verkomplizierung und Bürokratisierung des Sozialhilferechts, indem neben der bestehenden Sozialhilfe ein weiteres bedarfsabhängiges und steuerfinanziertes Sicherungssystem installiert wird. Das GSiG konterkariert damit die Bemühungen, die bestehenden zahlreichen Sozialleistungen zurückzuführen (z.B. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe). Die Sozialhilfeträger müssten künftig beide nah verwandten Rechte nebeneinander anwenden; sie müssten in jedem Einzelfall neben der Anwendung des GSiG von Amts wegen prüfen, ob nicht ergänzend Sozialhilfe-Leistungen zu gewähren sind.</p> |

In
Wi

23. Schließlich werden die Kommunen durch die Einführung der Grundsicherung erheblich zusätzlich belastet. Der vorgesehene Kostenersatz des Bundes an die Länder in Höhe von 600 Mio. DM ist völlig unzureichend.

C

Im **Finanzausschuss** ist eine Empfehlung an den Bundesrat nicht zustande gekommen.