

Abteilung Sozialpolitik

Stralauer Straße 63 / Rolandufer

10179 Berlin

Tel. 030 / 72 62 22-122

Fax 030 / 72 62 22-328

E-mail: ragnar.hoenig@sovd.de

Sekretariat: 030 / 72 62 22-123

Hoe/Mz

STELLUNGNAHME

zu dem Gesetzentwurf des Bundesministerium für Arbeit und Soziales

vom 8. August 2007

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung

1. Vorbemerkungen

Seit der Rentenreform 2001 haben pflichtversicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber ihrem Arbeitgeber einen Anspruch auf eine betriebliche Altersvorsorge durch Entgeltumwandlung. Der Anspruch ist auf maximal 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung begrenzt. Neben einer steuerlichen Förderung wird die Entgeltumwandlung auch dadurch gefördert, dass die umgewandelten Entgeltteile von der Beitragspflicht zur Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung befreit sind.

Die Beitragsbefreiung der Entgeltumwandlung wurde seinerzeit bis zum 31. Dezember 2008 befristet. Anschließend sollte sie – im Gegensatz zu der steuerlichen Förderung der Entgeltumwandlung – endgültig auslaufen. Mit dieser Befristung der Beitragsbefreiung hat der Gesetzgeber zwei Ziele verfolgt. Zum einen wollte er eine „Anschubfinanzierung“ für die betriebliche Altersvorsorge schaffen und damit einen höheren Verbreitungsgrad erreichen. Zum anderen wollte er aber den Tarifparteien die Möglichkeit geben, ihre betrieblichen Versorgungssysteme allmählich auf die Beitragspflicht der Entgeltumwandlung umzustellen. Beide Ziele sind erreicht, so dass es – nach wie vor – sachgerecht wäre, die Beitragsbefreiung zum 31. Dezember 2008 auslaufen zu lassen.

Dennoch soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Beitragsbefreiung der Entgeltumwandlung nunmehr über das Jahr 2008 hinaus unbefristet beibehalten und damit eine dauerhafte Förderung der betrieblichen Altersversorgung zu Lasten der Sozialversicherungssysteme festgeschrieben werden.



2. Zum Gesetzentwurf

Die zahlreichen Rentenkürzungen der vergangenen Jahre und die langfristige Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung werden im Zusammenwirken mit den zunehmend unsteten Erwerbsverläufen zu einem Anstieg der Altersarmut führen. Der betrieblichen Altersversorgung wird daher künftig ein weitaus höherer Stellenwert bei der Gesamtversorgung im Alter zukommen müssen, als dies heute der Fall ist. Daher ist es nach wie vor erforderlich, den Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge weiter zu fördern.

In den vergangenen Jahren ist der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung erheblich gestiegen. Diese Entwicklung war hauptsächlich von einem Anstieg der Entgeltumwandlung getragen. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass die rein arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung zurückgegangen ist. Dieser spürbare Rückzug der Arbeitgeber aus der Finanzierung der betrieblichen Altersvorsorge und der Umstand, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schon jetzt den überwiegenden Teil der Kosten für eine lebensstandardsichernde Alterssicherung tragen müssen, rechtfertigen aus Sicht des SoVD eine stärkere staatliche Förderung der betrieblichen Altersvorsorge.

Gleichwohl spricht sich der SoVD mit Nachdruck gegen die geplante unbefristete Beibehaltung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung aus. Denn die Nachteile der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung überwiegen deutlich deren Vorteile. Aus Sicht des Sozialverbandes Deutschland darf eine Förderung der betrieblichen Altersvorsorge sich nicht zu Lasten der Sozialversicherungssysteme auswirken und muss aus Steuermitteln finanziert werden.

Beitragsbefreite Entgeltumwandlung führt zu einer zusätzlichen Versorgungslücke

Die beitragsbefreite Entgeltumwandlung führt bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die von ihr Gebrauch machen, zu einer zusätzlichen Versorgungslücke im Alter. Denn sie entrichten geringere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und erwerben in der Folge auch geringere Rentenanwartschaften. Diesen geringeren Rentenanwartschaften steht zwar ein höherer Anspruch aus der betrieblichen Altersvorsorge gegenüber. Dieser höhere Anspruch aus der Betriebsrente muss die Verluste bei den Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung allerdings zunächst ausgleichen, so dass sich die Frage stellt, ob die beitragsbefreite Entgeltumwandlung tatsächlich zu einer besseren Gesamtversorgung im Alter führen wird.

Dies hängt von einer Vielzahl individueller Faktoren ab, insbesondere dem Alter bei Einstieg in die beitragsbefreite Entgeltumwandlung, der Verzinsung und dem Geschlecht. Von großer Bedeutung ist auch, ob und inwieweit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihren eingeparteten Beitragsanteil an die Beschäftigten zum Aufbau der betrieblichen Altersvorsorge weiterreichen. Vor allem Versicherte mit unsteten Erwerbsbiographien (z. B. infolge von Arbeitslosigkeit oder Zeiten einer prekären Selbständigkeit) werden die Verluste bei ihren Ansprüchen aus der gesetzlichen Rentenversicherung durch einen eventuell höheren Betriebsrentenanspruch nicht ausgleichen können. Gleiches gilt bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die erst zu einem späteren Zeitpunkt ihres Berufslebens mit der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung beginnen.

Besonders problematisch ist die beitragsbefreite Entgeltumwandlung bei Beschäftigten, die aufgrund einer Erwerbsminderung vorzeitig aus dem Berufsleben aussteigen müssen. Hier können sich die geringeren Rentenversicherungsbeiträge über die Zurechnungszeit ganz erheblich auf die Höhe der Erwerbsminderungsrente auswirken. Auf der anderen Seite werden bei der betrieblichen Zusatzvorsorge im Regelfall nur Altersrenten versichert, so dass für die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und dem Erreichen der Regelaltersgrenze ein besonderes Armutsrisiko besteht. Dieses besondere Armutsrisiko wird regelmäßig auch noch nach Eintritt in die Auszahlungsphase der Betriebsrente fortbestehen, da eine immer größere Zahl von Betriebsrentensystemen keine bestimmten Leistungszusagen mehr vorsieht, sondern an der Höhe der Beiträge ausgerichtet ist. Eine der Zurechnungszeit der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbare Absicherung von Beitragszahlungen vom Eintritt der Erwerbsminderung bis zur Auszahlungsphase der Betriebsrente muss in aller Regel zusätzlich erkaufte werden. Die beitragsbefreite Entgeltumwandlung dürfte nach Einschätzung des SoVD daher für einen Großteil der Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner zu einer lebenslangen Armutsfalle werden.

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die beitragsbefreite Entgeltumwandlung in den anderen sozialen Sicherungssystemen ebenfalls zu Versorgungslücken führen kann. Denn sie kann sich auch bei den anderen lohnorientierten Sozialleistungen, wie zum Beispiel dem Arbeitslosengeld und dem Krankengeld, negativ auf die Höhe auswirken.

Beitragsbefreite Entgeltumwandlung führt zu niedrigeren Rentenanpassungen

Eine Fortsetzung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung ist aus Sicht des SoVD weiterhin abzulehnen, weil sie bereits für alle heutigen Rentnerinnen und Rentner zu niedrigeren Rentenanpassungen führt. Denn die beitragsbefreite Entgeltumwandlung wirkt sich in mehrfacher Hinsicht ungünstig auf die Höhe der Rentenanpassungen aus. Die sozialversicherungsfrei umgewandelten Entgeltteile mindern die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Löhne und Gehälter und damit die Basis der Rentenanpassungen.

Darüber hinaus kann sich die beitragsbefreite Entgeltumwandlung auch über den Nachhaltigkeitsfaktor ungünstig auf die Höhe der Rentenanpassungen auswirken. Mit dem Nachhaltigkeitsfaktor werden die Veränderungen im Verhältnis zwischen Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden bei den Rentenanpassungen berücksichtigt. Sinkt der Anteil der Beitragszahlenden gegenüber dem Anteil der Rentenbeziehenden, wirkt sich der Nachhaltigkeitsfaktor als (weiterer) Kürzungsfaktor bei den Rentenanpassungen aus.

Eine Ausweitung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung hätte aber genau dies zur Folge: Für die Ermittlung des Anteils der Beitragszahlenden (so genannte Äquivalenzbeitragszahler) ist unter anderem das Beitragsaufkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung maßgeblich. Eine Ausweitung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung würde das Beitragsaufkommen vermindern und sich daher negativ auf das Verhältnis zwischen Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden auswirken und über den Nachhaltigkeitsfaktor zu einer weiteren Minderung der Rentenanpassungen führen.

Beitragsbefreiung ist verteilungspolitisch problematisch

Die Beitragsbefreiung der Entgeltumwandlung ist aus Sicht des SoVD auch verteilungspolitisch äußerst problematisch. Denn mit den geringeren Rentenanpassungen sinkt langfristig auch das Rentenniveau. Damit werden aber alle Versicherten, Rentnerinnen und Rentner durch geringere Rentenanwartschaften und –ansprüche belastet und zwar unabhängig davon, ob sie selbst von der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung Gebrauch gemacht haben.

Belastet werden insbesondere auch diejenigen Versicherten, die keinen Anspruch auf die beitragsbefreite Entgeltumwandlung haben. Dies sind neben den Selbständigen vor allem Arbeitslose und Geringverdienende. Darüber hinaus muss gesehen werden, dass Frauen in weitaus geringerem Maße an der betrieblichen Altersvorsorge teilhaben und daher besonders von den negativen Auswirkungen der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung betroffen sind. Verteilungspolitisch fragwürdig ist ferner, dass mit den geringeren Rentenanpassungen auch die Leistungen gedämpft werden, die von der gesetzlichen Rentenversicherung für die Kindererziehung und Pflege erbracht werden. Eine solche Förderung der betrieblichen Altersvorsorge zu Lasten der Rentenleistungen für Kindererziehung und Pflege ist aus Sicht des SoVD nicht hinnehmbar.

Beitragsbefreiung führt zu Beitragsausfällen in den Sozialversicherungssystemen

Die Beitragsbefreiung der Entgeltumwandlung führt schließlich in allen Sozialversicherungssystemen zu Beitragsausfällen und stellt damit eine Förderung zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme dar. Die Höhe der Beitragsausfälle in der Sozialversicherung lassen sich bis heute nicht genau beziffern, da sowohl hinsichtlich der Teilnahmequote als auch der Höhe der umgewandelten Entgelte kein hinreichendes Datenmaterial zur Verfügung steht. Diese schlechte Datenlage wird auch im vorliegenden Gesetzentwurf sehr deutlich. Hier werden die Einnahmeausfälle in allen Sozialversicherungszweigen auf insgesamt 2 Mrd. Euro geschätzt.

Andere Schätzungen hingegen gehen davon aus, dass allein die Einnahmeausfälle der gesetzlichen Rentenversicherung gegenwärtig rund 2 Mrd. Euro im Jahr betragen, was etwa einem Beitragssatz von 0,2 Prozentpunkten entspricht. Während die Einnahmeausfälle in der Rentenversicherung – finanzpolitisch gesehen – noch durch geringere Rentenleistungen „kompensiert“ werden können, führt die beitragsbefreite Entgeltumwandlung in der Kranken- und Pflegeversicherung zu direkten finanziellen Mehrbelastungen und damit zu steigenden Beitragssätzen. Die Fortführung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung steht damit im Widerspruch zum Ziel der Bundesregierung, eine Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen zu erreichen.

Förderung der Entgeltumwandlung aus Steuermitteln

Auch der SoVD sieht die Notwendigkeit, den Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge weiter zu fördern. Die gegenwärtige Förderung der Entgeltumwandlung in Form der Sozialversicherungsfreiheit stößt allerdings auf erhebliche alterssicherungs- und verteilungspolitische Bedenken. Eine Förderung der Entgeltumwandlung aus Steuermitteln würde die mit der Beitragsbefreiung verbundenen Probleme beenden. Gleichzeitig könnte mit einer steuerfinanzierten Förderung der Entgeltumwandlung der Gefahr einer künftig wachsenden Altersarmut entgegengewirkt werden. Denn zum einen würde es bei Wiedereinfüh-

rung der beitragspflichtigen Entgeltumwandlung nicht zu einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus kommen, die durch zusätzliche Anstrengungen im Rahmen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge ausgeglichen werden müsste.

Zum anderen aber könnte eine steuerfinanzierte Förderung der Entgeltumwandlung stärker als bisher auf besonders förderbedürftige Personenkreise konzentriert werden. Denn vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringen Einkommen fehlen die finanziellen Spielräume für eine ausreichende zusätzliche private und betriebliche Altersvorsorge. Hinzu kommt, dass sie – anders als die gut- und besserverdienenden Beschäftigten – kaum bzw. nicht von der steuerlichen Förderung der betrieblichen Altersvorsorge profitieren können. Mit einer steuerfinanzierten Förderung der Entgeltumwandlung könnten gerade diese Personenkreise, die einem besonderen Risiko der Altersarmut ausgesetzt sind, zielgenauer erreicht werden.

3. Schlussbemerkungen

Aus Sicht des SoVD muss die Förderung der Entgeltumwandlung künftig aus Steuermitteln erfolgen. Die Befreiung der umgewandelten Entgeltteile von der Sozialversicherungspflicht ist vor allem aus alterssicherungs- und verteilungspolitischer Sicht problematisch. Die beitragsfreie Entgeltumwandlung führt bei den Beschäftigten, die von ihr Gebrauch machen zu einer zusätzlichen Versorgungslücke im Alter, weil sie geringere Rentenversicherungsbeiträge entrichten und damit geringere Rentenanwartschaften erwerben.

Über die gegenwärtige Rentenanpassungsformel führt sie aber auch zu geringeren Rentenanpassungen und damit zu geringeren Rentenleistungen für alle Versicherten, Rentnerinnen und Rentner. Betroffen von diesen geringeren Rentenleistungen sind auch diejenigen, die – wie Arbeitslose, Selbständige oder Geringverdiener – rechtlich oder faktisch von der beitragsfreien Entgeltumwandlung keinen Gebrauch machen können. Die Beitragsbefreiung der Entgeltumwandlung stellt damit eine aus Sicht des SoVD ungerechtfertigte Privilegierung eines begrenzten Teils der Versicherten auf Kosten der gesamten Solidargemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung dar.

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl an der Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung festhalten, müssen bereits im vorliegenden Gesetzentwurf Regelungen getroffen werden, die die negativen Auswirkungen der beitragsfreien Entgeltumwandlung so weit wie möglich neutralisieren. Hierzu bedarf es zunächst einer grundlegenden Verbesserung der aktuellen Datengrundlage über Teilnahmequote und Umfang der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung. Des Weiteren fordert der SoVD für den Fall der Beibehaltung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung, dass die Einnahmeausfälle der sozialen Sicherungssysteme durch entsprechende Steuerzuschüsse kompensiert und negative Auswirkungen auf die Rentenanpassungen durch eine Änderung der Rentenanpassungsformel ausgeglichen werden. Es muss sichergestellt werden, dass bei ausreichender Lohnentwicklung zumindest eine Rentenanpassung in Höhe der Inflationsrate erfolgt.

Berlin, 12. September 2007

DER BUNDESVOSTAND
Abteilung Sozialpolitik