

## Reform der gesetzlichen Rentenversicherung Förderung der Privatrente<sup>1</sup>

<b>1. Eigenvorsorge statt Altersarmut:</b>	
Idee des § 10a EStG ist richtig! .....	<b>2</b>
1.1. Mündiger Bürger statt staatlicher Bevormundung: Änderung des Entwurfs von § 10a EStG, Abs. 3 geboten!	2
1.2. Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Arbeitsplatzwechseln ins EU-Ausland	3
<b>2. Keine Diskriminierung der gesetzlichen Pflichtversicherung:</b>	
Änderung von § 10 EStG, Abs. (3)1 i.V.m. Abs. (2a) geboten!.....	<b>4</b>
2.1. Durchschnittliche Belastung durch Sozialabgaben und Steuern	5
2.2. Belastung von Lohnerhöhungen durch Sozialabgaben und Steuern	6
<b>3. Gerechte und einfache Förderung der Privatrente:</b>	
Änderung von § 10a EStG, Abs. 4 geboten! .....	<b>7</b>
3.1. Steuerabzug ist kompliziert, einheitlicher Steuerabzug ist ungerecht	7
3.2. Einheitlicher Zuschuss statt Steuerabzug	8
3.3. Lösung: Zuschuss zum Arbeitnehmerbeitrag der Rentenversicherung statt Zuschuss zur Privatrente, Steuerfreistellung des Arbeitnehmerbeitrags statt Steuerfreistellung der Beiträge zur Privatrente	8

<sup>1</sup> Anhörung beim Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 13. Dez. 2000, gemeinsam mit dem Finanzausschuss, zu den steuer- und finanzpolitischen Teilen, insbesondere zum neuen § 10a EStG - Zusätzliche Altersvorsorge. Version 2.1 diese Beitrags wurde veröffentlicht in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 14. Wahlperiode, Ausschussdrucksache 14/1081 (neu), 12. Dezember 2000.

Für eine intensive Durchsicht der ersten Version 1.0 und wesentliche Verbesserungsvorschläge bedanke ich mich bei Volker HEYDT, EU-Kommission, DG TAXUD (DG XXI).

## 1. Eigenvorsorge statt Altersarmut:

Idee des § 10a EStG ist richtig!

Eine stärkere eigenverantwortliche Altersvorsorge ("Privatrente") ist als Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung sinnvoll.

Deren geplante staatliche Förderung ist insbesondere bei kleinen Einkommen zwingend erforderlich. Dabei sollten alle derzeit bestehenden staatlichen Sparförderungen (Sparerfreibetrag, Direktversicherungen, Arbeitnehmersparförderung, Bausparförderung etc.) darin integriert werden.

Eigenständige Altersversorgung bedeutet eine Rente zur Deckung der laufenden Ausgaben, und ein finanzielles Ruhekissen zur Absicherung von Notfällen. Die vorgesehene Zwangsverrentung dieses Ruhekissens ist deshalb nicht sinnvoll.

### 1.1. Mündiger Bürger statt staatlicher Bevormundung:

Änderung von § 10a EStG, Abs. 3 geboten!

Der Staat erwartet zukünftig von seinen Bürgern, dass sie zusätzlich zur gesetzlichen Sozialversicherung freiwillig einen Teil ihres verbleibenden Einkommens für die private Altersversorgung aufwenden.

Es ist daher unverständlich, warum diese Vorsorge nicht vom Bürger selbst organisiert werden darf, sondern die staatliche Förderung nur gewährt wird, wenn der Bürger einen kostenaufwändigen "Altersvorsorgevertrag" mit einem Finanzdienstleister abschließt. Nach dem derzeitigen Vorschlag werden eigengenutzte und vermietete Immobilien (nach Meinung vieler Bürger die beste Altersvorsorge) nur indirekt gefördert: Zuerst muss man bei Finanzdienstleistern, z.B. einer Lebensversicherung einen Altersvorsorgevertrag schließen, dann kann man sich sein eigenes Geld mit einem Zinszuschlag wieder zurückleihen.

Statt dessen sollte der Bürger frei entscheiden, ob er seine Vorsorge selbst organisiert oder Finanzdienstleister wie Banken und Versicherungen damit beauftragt. Zu Recht wird in der Begründung zum Gesetz (S. 149, 4. Absatz) eine entsprechende Prüfung verlangt: "Ob der Abschluss eines privaten Alterssicherungsvertrags obligatorisch vorgesehen werden soll, ist im Laufe der weiteren Legislaturperiode zu prüfen". Der mündige Bürger kann dann Jahr für Jahr selbst entscheiden, wie und wo er sein Geld anlegt, kostenaufwändige Abschlußgebühren, laufende Verwaltungskosten etc. kann er so sparen. Genauso ist es seit 1957 im kanadischen Registered Retirement Savings Plan möglich.

"Wenn die Bürger nicht im Rahmen von überschaubaren Rentenversicherungsverträgen und ähnlichen Modellen sparen, sondern selber die Gelder am Kapitalmarkt anlegen, gibt es aber doch sicher Probleme mit der nachgelagerten Besteuerung: Wie soll der Fiskus die Nachversteuerung bewerkstelligen, wenn im Alter die Vermögensbestände abgebaut werden? " Der Staat kann das auch nicht prüfen, wenn der Bürger z.B. bei einem irischen Anlagefonds spart, weil das zwar wegen EU-Recht erlaubt ist, aber der irische Fonds vom deutschen Staat nicht verpflichtet werden kann, sich in die Bücher schauen zu lassen. D.h., der Staat muss in diesen Fällen den Steuerpflichtigen verpflichten, den entsprechenden Nachweis zu führen. Das ist dann besonders schwierig, wenn der Steuerpflichtige im Alter nicht mehr in der BRD wohnt etc.

Aber: wäre es nicht angemessen, dem angeblich mündigen Bürger etwas mehr Vertrauen zu schenken: Er macht plausibel, dass er alles für das Alter aufhebt; er läuft das Risiko, bei Stichproben erwischt zu werden und wird im Alter (Rente, Sozialhilfe etc.) jedenfalls so gestellt, als ob er für das Alter zusätzlich vorgespart hätte. Dann können alle komplizierten Kontrollregelungen ent-

fallen. Es ist zur Kontrolle völlig ausreichend, wenn der Bürger – nicht bei der Steuererklärung, sondern am Besten bei der Bundesversicherungsanstalt - glaubhaft machen kann, dass er sein Geld nicht verfrühstückt, sondern für das Alter zurückgelegt hat.

Die sonst erforderliche (und deshalb jetzt vorgesehene) Überregulierung der Altersvorsorge kann bei einer freien Wahlmöglichkeit des Bürgers zwischen Eigenvorsorge und Übertragung an Finanzdienstleister entfallen; sie läuft ohnehin Gefahr, mit europarechtlichen Vorgaben in Konflikt zu geraten.

Den Tarifparteien sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, die staatliche Förderung für den Aufbau und Erhalt von Betriebsrenten zu nutzen. Nur wenn der Arbeitgeber einen nennenswerten Anteil der anfallenden Beiträge und Verwaltungskosten übernimmt, sollte die vorher geforderte Wahlfreiheit des Bürgers eingeschränkt werden können.

## **1.2. Notwendigkeit einer Berücksichtigung von Arbeitsplatzwechseln ins EU-Ausland**

Die Verzahnung der Förderung des Aufbaus der freiwilligen Privatrente mit ausländischen Systemen bei Arbeitsplatzwechsel ins/vom Ausland erscheint nicht hinreichend angesprochen. Hier könnte die Gefahr bestehen, dass die deutsche Rentenreform Hindernisse für die Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer mit sich bringt. Eine Initiative der Bundesregierung ist daher geboten, um die Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag (Freizügigkeit) sowie die strukturelle Kompatibilität mit (zumindest EU-)ausländischen Systemen zu gewährleisten. Dazu könnte die Information der bei der EU-Kommission eingerichteten Gremien für Wanderarbeitnehmer (Beratender Ausschuss auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Beschäftigung der Arbeitnehmer gem. Art. 24 der EG-Rats-Verordnung Nr.1612/68) und soziale Sicherheit (Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und Beratender Ausschuss für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Art. 80 bzw. 82 der EG-Rats-Verordnung Nr. 1408/71) ein erster geeigneter Schritt sein.

## **2. Keine Diskriminierung der gesetzlichen Pflichtversicherung:**

Änderung von § 10 EStG, Abs. (3)1 i.V.m. Abs. (2a) geboten!

Die Arbeitgeberanteile der Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung können von den Arbeitgebern als Kosten geltend gemacht werden und können deshalb aus un versteuerten Erträgen bezahlt werden. Sie sind – anders als Arbeitgeberleistungen für Zusatzversicherungen – bei den Arbeitnehmern kein steuerpflichtiger Arbeitslohn.

Demgegenüber können die Arbeitnehmeranteile vom Arbeitnehmer nur in den Grenzen der Höchstbeträge für Sonderausgaben vom steuerpflichtigen Arbeitslohn abgesetzt werden. Selbst bei bescheidenen Löhnen reichen diese Höchstbeträge nicht für den vollen Abzug aus, so dass Arbeitnehmerbeiträge (rund 21 % des Bruttolohns) teilweise aus versteuertem Einkommen bezahlt werden müssen. Schon bei Durchschnittslöhnen von brutto 2.000 DM pro Monat müssen die Arbeitnehmerbeiträge teilweise aus versteuertem Einkommen bezahlt werden. Dies widerspricht dem Prinzip der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit. Deshalb ist es dringend geboten, die Steuer-Freistellung aller Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vorab zu gewähren. Damit würden gerade die heute besonders belasteten mittleren Lohneinkommen entlastet. Zugleich ergäbe sich daraus die Rechtfertigung für eine allgemeine nachgelagerte Besteuerung der gesetzlichen Renten; diese wird von der Europäischen Kommission als die am besten geeignete Methode für eine freizügigkeitsneutrale Besteuerung angesehen.

Die vollständige Abzugsfähigkeit der Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung wirkt sich bei der zu erwartenden niedrigen Effektivverzinsung der Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung besonders pos. für den Beitragszahler aus, wie Wiegard & Wagner im Handelsblatt vom 2.1.2001 dargelegt haben.

## 2.1. Durchschnittliche Belastung durch Sozialabgaben und Steuern

Bei Arbeitnehmern kassiert der Staat doppelt, vgl. "Tabellen zur Steuer- und Abgabenbelastung von Löhnen im Jahr 2001" in [www.jarass.de](http://www.jarass.de), Veröffentlichungen/Steuern sowie FOCUS vom 8.1.2001.

Arbeitnehmer müssen jeden Monat rund 20 Prozent ihres Bruttogehaltes an die Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung zahlen. Sie können aber jedes Jahr nur höchstens 3.915 Mark (Verheiratete 7.830 Mark) dieser Zwangsabgaben von der Steuer absetzen. Die Folge: Die meisten Arbeitnehmer zahlen auf ihre Sozialabgaben auch noch Steuern.

Pflichtbeiträge zur Krankenversicherung und zur Pflegeversicherung müssen im Jahr 2001 nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 6.525 DM bezahlt werden, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung und zur Arbeitslosenversicherung nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 8700 DM (West) bzw. 7100 (Ost).

### 2.1.1. Sekretärin, ledig

monatliches Bruttogehalt		4.000 DM
Monatliche Abzüge		
Rentenbeitrag*	382 DM	
Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung*	434 DM	
Lohnsteuer**	686 DM	
Gesamte Abzüge	1.502 DM	
monatliches Nettogehalt		2.497 DM

\* nur Arbeitnehmeranteil, der Arbeitgeber legt noch einmal die gleiche Summe als sogenannten Arbeitgeberbeitrag drauf, die völlig steuerfrei sind.

\*\* jeweils inkl. Solidaritätszuschlag.

Wenn das Finanzamt alle Sozialbeiträge steuerlich anerkennen würde, blieben jeden Monat netto 153 DM mehr übrig (vgl. Spalte 3b). Damit kassiert der Staat 3,8 Prozent vom Gehalt doppelt ab.

### 2.1.2. Filmcutterin, ledig

monatliches Bruttogehalt		7.000 DM
Monatliche Abzüge		
Rentenbeitrag*	669 DM	
Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung:	723 DM	
Lohnsteuer:	1.812 DM	
Gesamte Abzüge	3.204 DM	
monatliches Nettogehalt		3.796 DM

Wenn das Finanzamt alle Sozialbeiträge steuerlich anerkennen würde, blieben jeden Monat netto 437 DM mehr übrig (vgl. Spalte 3b). Damit kassiert der Staat 6,2 Prozent vom Gehalt doppelt ab-

### 2.1.3. Ingenieur, ledig

monatliches Bruttogehalt	9.000 DM
Monatliche Abzüge	
Rentenbeitrag*: 831 DM	
Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung	779 DM
Lohnsteuer	2.742 DM
Gesamte Abzüge	4.352 DM
monatliches Nettogehalt	4.649 DM

Wenn das Finanzamt alle Sozialbeiträge steuerlich anerkennen würde, blieben jeden Monat netto 650 DM mehr übrig (vgl. Spalte 3b). Damit kassiert der Staat 6,8 Prozent vom Gehalt doppelt ab.

### 2.1.4. Facharbeiter, verheiratet, Alleinverdiener

monatliches Bruttogehalt	5.000 DM
Monatliche Abzüge	
Rentenbeitrag*:	478 DM
Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung*	543 DM
Lohnsteuer	492 DM
Gesamte Abzüge	1.513 DM
monatliches Nettogehalt	3.488 DM

Wenn das Finanzamt alle Sozialbeiträge steuerlich anerkennen würde, blieben jeden Monat netto 97 DM mehr übrig (vgl. Spalte 3b). Damit kassiert der Staat 1,9 Prozent vom Gehalt doppelt ab.

### 2.1.5. Ehepaar, beide Angestellte

monatliches Bruttogehalt jeweils 6.000 DM	12.000
Monatliche Abzüge (gesamt)	
Rentenbeitrag*	1.146 DM
Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung*	1.302 DM
Lohnsteuer	2.799 DM
Gesamte Abzüge	5.247 DM
monatliches Nettogehalt	6.753

Wenn das Finanzamt alle Sozialbeiträge steuerlich anerkennen würde, blieben jeden Monat netto 675 DM mehr übrig (vgl. Spalte 3b). Damit kassiert der Staat 5,6 Prozent vom Gehalt doppelt ab.

## 2.2. Belastung von Lohnerhöhungen durch Sozialabgaben und Steuern

Von Lohnerhöhungen nimmt der Staat schon bei durchschnittlichen Monatseinkommen von 4.000 DM mehr als die Hälfte. Grund: Alle zusätzlichen Arbeitnehmer-Beiträge zur Sozialversicherung müssen wegen der sehr engen Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit aus versteuerten Einkommen bezahlt werden, oder anders ausgedrückt: Für die Arbeitnehmer-Beiträge zur Sozialversicherung muss zusätzlich noch Steuer bezahlt werden.

Zu den Belastungen von Ledigen, Ehepaaren mit 1 Alleinverdiener und Ehepaaren mit 2 Verdienern vgl. "Tabellen zur Steuer- und Abgabenbelastung von Löhnen im Jahr 2001" in [www.jarass.de](http://www.jarass.de), Veröffentlichungen/Steuern.

### 3. Gerechte und einfache Förderung der Privatrente:

Änderung des Entwurfs des § 10a EStG, Abs. 4 geboten!

#### 3.1. Steuerabzug ist kompliziert, einheitlicher Steuerabzug ist ungerecht

Das ursprüngliche Riester-Konzept zur Förderung der Privatrente ist doch Klasse: Die Rentenversicherten werden durch Verringerung der späteren Renten belastet, und deshalb sollen sie (und nur sie!) für Privatrenten-Beiträge bis zu 4 % ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens zusätzliche staatlicher Unterstützung bekommen, entweder einen Zuschuss oder die Abzugsmöglichkeit als Sonderausgabe. Die Hinterbliebenen werden zusätzlich durch Kürzungen des Prozentsatzes der Hinterbliebenenrente belastet, und können deshalb zusätzlich bis zu 4 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens ihres Ehepartners sparen.

Wer bei über 8.700 DM Monatslohn maximal in die Rentenversicherung einahlt, kann monatlich 348 DM für die Privatrente zur Seite legen, bei 500 DM Monatslohn nur 20 DM pro Monat. Wer also durch die Rentensanierung viel Rentenanspruch verliert, kann (und sollte) viel zur Seite legen, wer weniger verliert, kann (und braucht auch) nur weniger zur Seite legen. Und: Wer nichts zur Seite legt, kann sich nicht über die Rentensanierung durch Riester beschweren.

Dieses schlaue Konzept war offensichtlich einigen Sozialpolitikern ein Dorn im Auge: Erstens sind sie überhaupt gegen Rentenkürzungen, und zweitens gibt es auch nach der Rentenreform große und kleine Renten. Warum sollten gerade die großen, und nicht auch die kleinen Rentner eine hohe Privatrente bekommen?

Deshalb wurde aus sozialen Gründen beschlossen, dass alle Lohnempfänger den Maximalbetrag von 348 DM pro Monat von der Steuer abziehen können. Gut gemeint, aber schlecht gemacht<sup>2</sup>:

- Der kleine Lohnempfänger (mit einem Bruttolohn von 2.000 DM pro Monat) kann wegen seines niedrigen Steuersatzes die Steuerfreiheit nicht richtig nutzen, und hat ohnehin Schwierigkeiten, den Betrag zusätzlich zu sparen.
- Der mittlere Lohnempfänger (mit einem Bruttolohn von 5.000 DM pro Monat, das ist etwa der Durchschnittslohn im Jahr 2001) wird etwas begünstigt, wenn er tatsächlich statt bisher 200 DM pro Monat 348 DM pro Monat für die Privatrente aufbringen kann.
- Für den großen Lohnempfänger (mit einem Bruttolohn oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von 8700 DM pro Monat) ändert sich nichts.
- Begünstigt werden hingegen große Einkommen mit geringer Sozialversicherungspflicht. Ein Ministerialratsehepaar, wo die Ehefrau stundenweise beschäftigt ist, kann von seiner jährlichen Ersparnis 8352 Mark pro Jahr von der Steuer absetzen und spart dabei bis zu 3500 Mark Steuern. Wer hat, dem wird gegeben.

Ergebnis: Wer durch die (erforderliche) Riester-Rentensanierung besonders wenig belastet wird, wird beim Aufbau einer eigenen Altersversorgung besonders stark begünstigt. Und da diese

---

<sup>2</sup> Die "Tabellen zur Steuer- und Abgabenbelastung von Löhnen im Jahr 2001" in [www.jarass.de](http://www.jarass.de) zeigen den Eigenbeitrag beim Aufbau der Privatrente für unterschiedliche Bruttolöhne. Es werden die Ergebnisse für die Endstufe im Jahr 2008 gezeigt für 2 Alternativen:

- Alternative 1 (Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, ursprünglicher Riester-Vorschlag): Max. geförderter Beitrag 4 % des sozialversicherungspflichtigen Einkommens, max. bis zur Beitragsbemessungsgrenze (8.700 DM (West) im Jahr 2001).
- Alternative 2 (seit Januar 2001 diskutierter ursprünglicher Vorschlag): Max. geförderter Beitrag unabhängig vom sozialversicherungspflichtigen Einkommen, einheitlich max. bis zur Beitragsbemessungsgrenze (8.700 DM (West) im Jahr 2001).

Unterstützung nur aus einem Steuerabzug besteht, kann sie nur von höheren Einkommen wirklich genutzt werden.

### 3.2. Einheitlicher Zuschuss statt Steuerabzug

In der Anhörung des Sozialausschusses des Dt. Bundestages am 13. Dezember 2000 haben sich fast alle Experten für die Förderung des Aufbaus der freiwilligen Privatrente einheitlich als Zuschuss ausgesprochen. Damit wird die Förderung viel einfacher und verständlicher. Die derzeit alternativ vorgesehene Förderung über den Abzug als Sonderausgabe wurde abgelehnt, weil sie, wie insbesondere H. Ondrazek von der dt. Steuergewerkschaft nachvollziehbar darlegte, unlösbare verwaltungstechnische Problem verursacht. Zudem wird so die gebotene Finanzierung der Steuer-Freistellung aller Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung haushaltsmäßig erleichtert.

Auf über 10 eng bedruckten Seiten werden im geplanten § 10a EStG die Voraussetzungen für die staatliche Förderung der Privatrente dargestellt. Finanzminister Eichel will zur Prüfung der Geeignetheit der hierfür erforderlichen Altersvorsorgeverträge eine "Zentrale Zertifizierungsstelle für staatlich geförderte Altersvorsorgeprodukte" aufbauen und beim Bundesamt für Finanzen ansiedeln. Ein "Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz" ist von Finanzminister Hans Eichel bereits angekündigt worden. Darauf aufbauend müssen natürlich noch Ausführungsrichtlinien erarbeitet werden: Ein Beschäftigungsprogramm für Bankbeamte, die Anträge ausarbeiten und Staatsbeamte, die prüfen. Bezahlen tut das alles der Bürger, dem dann nichts mehr für die Altersvorsorge bleibt.

### 3.3. Lösung:

#### **Zuschuss zum Arbeitnehmerbeitrag der Rentenversicherung statt Zuschuss zur Privatrente, Steuerfreistellung des Arbeitnehmerbeitrags statt Steuerfreistellung der Beiträge zur Privatrente**

Die Förderung der Privatrente könnte statt dessen zielgenau und ohne Verwaltungsaufwand umgesetzt werden:

- Bei Arbeitnehmern mit einem geringen Einkommen beispielsweise durch eine Verringerung des Arbeitnehmerbeitrages zur Sozialversicherung in Höhe des geplanten Zuschusses<sup>3</sup>.
- Für die anderen Arbeitnehmer sollte es keine Steuerfreistellung der Beiträge zur Privatrente geben, sondern die schon lange überfällige vollständige Steuerfreistellung der Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung<sup>4</sup>.

Jeder Lohnempfänger würde dadurch zusätzliche Mittel bekommen und könnte für seine Rente ohne staatliche Reglementierung zusätzlich vorsorgen.

---

<sup>3</sup> Damit könnten für alle niedrigen Löhne, nicht nur im Bereich des "630-DM-Gesetzes", die Rentenbeiträge deutlich gesenkt und damit mittelfristig das höchst komplizierte und ungerechte "630-DM-Gesetz" abgeschafft werden. Das wäre eine gigantische Verwaltungsvereinfachung. Zudem würde auch der Übergang von Sozialhilfe in Lohnarbeit erleichtert, da die Grenzbelastung der ersten 630 DM Bruttoeinkommen für alle kleinen Lohnempfänger verringert würde.

<sup>4</sup> Damit würden gerade die heute besonders belasteten Lohneinkommen entlastet, nämlich sozialversicherungspflichtige Monatslöhne zwischen 3.000 und 8.000 DM. Kosten 35-40 Mrd. DM, also etwa das Doppelte wie jetzt für die Privatrente vorgesehen. Teilweise Gegenfinanzierung durch die Verringerung der anreize für die Flucht aus der gesetzlichen Sozialversicherung.