

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 19/242

Gerechte Krankenversicherungsbeiträge für Betriebsrenten –
Doppelverbeitragung abschaffen

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)0010(6)
gel. VB zur öAnh am 25.04.2018 -
Doppelverbeitragung
19.04.2018

19.04.2018

1. Einführende Anmerkungen zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften nehmen zum Antrag der Fraktion Die Linke wie folgt Stellung und unterbreiten eigene Vorschläge.

Die Probleme der Doppelverbeitragung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sind differenzierter als im Antrag der Fraktion die Linke enthalten. Dort wird fälschlicherweise der Schwerpunkt zu einseitig auf die Direktversicherung gelegt. Denn die Problematik der doppelten Verbeitragung kann in allen anderen Durchführungswegen der bAV (Direktzusage, Unterstützungskasse, Pensionskasse und Pensionsfonds) vorkommen. Dies ist zudem auch nicht auf eine Kapitalauszahlung aus einer Direktversicherung begrenzt, wie sich insbesondere aus Ziffer IV dieser Stellungnahme ergibt. Als Beispiel sei die Fallkonstellation angeführt, dass eine Entgeltumwandlung, welche über der 4 %-Grenze der BBG in der gRV West erfolgt, in der Auszahlungsphase in allen Durchführungswegen der betrieblichen Altersversorgung zu einer doppelten Beitragszahlung in die Kranken- und Pflegeversicherung führt.

So berechtigt die auch vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften geteilte Kritik an der Doppelverbeitragung ist, so wenig kann grundsätzlich ein Vertrauensschutz für sogenannte „Altfälle“, in denen bereits vor dem 1. Januar 2004 eigenfinanzierte Anwartschaften in den Durchführungswegen Direktversicherung und Pensionskasse erworben wurden, anerkannt werden. Ein allgemeines, nicht durch besondere Vertrauenstatbestände gestütztes Vertrauen in den unbegrenzten Fortbestand einer bestimmten Rechtslage zu einem bestimmten Zeitpunkt kann es nicht geben.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Vorstandsbereich 04 – Annelie
Buntenbach

Abteilung Recht
und
Abteilung Sozialpolitik

Dr. Marta Böning
Referatsleiterin Individualarbeitsrecht

Ingo Schäfer
Referatsleiter Alterssicherung und
Rehabilitation

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin



2. Zur Doppelverbeitragung im eigentlichen Sinn

a. Vermeidung jeder Form der Doppelverbeitragung

Grundsätzlich gilt, dass die die Vorsorgeleistung der betrieblichen Altersvorsorge mit eigenen Beiträgen deutlich unattraktiver wird, wenn sowohl die Beitragsleistung aus verbeitragtem Einkommen finanziert und die Rentenzahlung nochmals verbeitragt wird (Doppelverbeitragung).

Mit „Doppelverbeitragung“ sind im Bereich der betrieblichen Altersversorgung die Fälle gemeint, in denen sowohl auf der Beitragsseite als auch auf der Leistungsseite Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung erhoben werden. Bis zur Grenze von 4 % der BBG sind die Aufwendungen zur betrieblichen Altersversorgung sozialabgabenfrei, dafür werden die Leistungen (Betriebsrenten) verbeitragt. Bei der Verbeitragung in der Rentenphase ist grundsätzlich zwischen der Beitragsbemessung, Beitragstragung und dem Beitragssatz zu unterscheiden:

Beitragsbemessung: Der Zahlbetrag von Betriebsrenten ist eine beitragspflichtige Einnahme (§ 226 Abs. 1 Nr. 3 SGB V). Betriebsrenten aus bAV-Riester bleiben außer Betracht und zählen nicht zu den beitragspflichtigen Einnahmen (§ 229 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 SGB V). Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge sind auf Betriebsrenten nur dann zu entrichten, wenn sie 1/20 der monatlichen Bezugsgröße (2018: 152,25 €) übersteigen (§ 226 Abs. 2 SGB V).

Beitragssatz: Auf Betriebsrenten wird der allgemeine Beitragssatz erhoben (§§ 248, S. 1, 241 SGB V, §§ 55, 57 SGB XI = Grundbeitrag + Zusatzbeitrag in der GKV: 14,6 % + 1 %; 2,55 % in der Pflegeversicherung).

Beitragstragung: Beiträge aus Betriebsrenten tragen die Mitglieder alleine (§ 250 Abs. 1 Nr. 1 SGB V).

Gleichwohl gibt es einige Konstellationen, in denen es tatsächlich zu einer doppelten Verbeitragung kommt, sofern die Rente über der Freigrenze des § 226 Abs. 1 Nr. 3 SGB V liegt:



- Steuerfreie Beiträge des Arbeitgebers in den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds, soweit sie über 4 % der BBG hinausgehen und nicht nach § 1 Abs.1 Nr.4, 9 SvEV beitragsfrei sind;
- Entgeltumwandlung in den Durchführungswegen Direktzusage und Unterstützungskasse, soweit sie über 4 % der BBG hinausgeht (§ 14 Abs.1 Satz 2 SGB IV);
- steuerfreie Entgeltumwandlung in den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds, soweit sie über 4 % der BBG hinausgeht, ggf. erweitert um die Beitragsbefreiung nach § 1 Abs.1 Nr.4 SvEV;
- Eigenbeiträge des Arbeitnehmers nach § 1 Abs.2 Nr.4 BetrAVG;
- zusätzlich ggf. Eigenbeiträge des Arbeitnehmers nach § 1a Abs.4 BetrAVG.

In diesen Fällen besteht sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsbezugsphase die Sozialversicherungspflicht.

Diese Doppelverbeitragung ist - unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit - weder wirtschaftlich noch sozialpolitisch zu rechtfertigen. In diesen Fällen führt die „institutionelle Betrachtung“ der Sozialversicherungsträger, die die Rente eines Versorgungsträgers der bAV unabhängig von ihrer Finanzierung als Ganzes der vollen Beitragsbelastung unterwirft, zu nicht sachgerechten und letztlich ungerechten Ergebnissen.

Die Doppelverbeitragung führt u.a. dazu, dass vor allem Gering- und NiedrigverdienerInnen die einerseits von der steuerlichen Förderung kaum profitieren, von den kollektiven Sicherungssystemen der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) nur einen geringeren Nutzen haben. Gerade diese Personengruppe wird durch die Doppelverbeitragung besonders hart getroffen.

Im Übrigen haben die ArbeitnehmerInnen oft keine Möglichkeit, sich der Doppelverbeitragung zu entziehen, wenn sie sich arbeitsrechtlich zur Aufbringung gerade von Eigenbeiträgen verpflichtet haben.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund wendet sich deshalb gegen jede Doppelverbeitragung, da hierdurch erhebliche Widersprüche zutage treten. Einerseits sollen die Beschäftigten die betriebliche Altersversorgung nutzen, um sich gegen das politisch gewollt sinkende Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung abzusichern. Andererseits wird die Vorsorgeleistung durch Entgeltumwandlung, soweit die 4 %-Grenze überschritten wird, wesentlich unattraktiver gemacht, wenn die Rentenzahlung nochmals verbeitragt wird.



b. Beiträge zu Direktversicherungen und Pensionskassen nach § 40 b EStG a.F.

Beiträge zur bAV, die nach § 40 b EStG alter Fassung aus laufendem Entgelt umgewandelt und besteuert wurden, weil sie nicht „*zusätzlich zu Löhnen und Gehältern*“ gewährt wurden, waren nach altem Recht zu verbeitragen. Ebenso verhält es sich in Fällen, in denen die ArbeitnehmerInnen wegen der von ihnen (zusätzlich) zu tragenden Pauschalsteuer bewusst auf eine Förderung nach § 40 b EStG a.F. verzichtet haben. Nach dem Inkrafttreten des GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG) sind nun auch die daraus resultierenden Versorgungsbezüge mit dem vollen Beitragssatz zu verbeitragen, ohne dass es – wie in der Vergangenheit – auf die Art der Leistungsgewährung (laufende Rente – beitragspflichtig – oder Kapitalauszahlung – früher beitragsfrei) ankäme. Die Regelung wurde ohne Vertrauensschutz unter bewusster Inkaufnahme einer Doppelverbeitragung eingeführt und führt – wie vom DGB schon in der Vergangenheit kritisiert – zu unbilligen Ergebnissen.

Hier besteht aus Sicht des DGB gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Eine Lösung dieses Problems dürfte aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Es dürfte bereits schwer fallen zu erfassen, wer und wie viele Personen überhaupt von der Regelung betroffen sind. Das erschwert die Einschätzung der Kosten einer Neuregelung. Zudem würde eine gesetzliche Lösung voraussichtlich nur die zukünftigen Verbeitragungen betreffen. Die Betroffenen der letzten zwölf Jahre würden von einer Neuregelung nicht profitieren. Da Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung aus naheliegenden Gründen über einen langen Zeitraum angespart werden, sollte der Gesetzgeber sich jedoch nicht auf eine Lösung durch Zeitablauf verlassen.

c. Fortsetzung mit eigenen Beiträgen bei Pensionskassen

In Fällen, in denen die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer nach dem Ausscheiden aus dem Unternehmen/Pensionskasse von seinem Recht Gebrauch macht, das Versicherungsvertragsverhältnis mit eigenen Beiträgen fortzuführen, finanziert sie/er diese Fortführung aus ihrem bzw. seinem Nettoeinkommen, also aus bereits verbeitragtem Einkommen.

Das Bundessozialgericht hat in seinem Urteil vom 23. Juli 2014 entschieden, dass die Leistungen aus **Pensionskassen** in voller Höhe verbeitragt werden müssen. Zur Begründung führte es an, der Durchführungsweg der Pensionskasse würde bei der Fortführung nie verlassen, sei bei der nach ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts vorzunehmenden institutionellen Abgrenzung also immer noch der betrieblichen Altersversorgung zuzurechnen.

Danach zählen zu den Renten der betrieblichen Altersversorgung alle Bezüge von Institutionen, bei denen in typisierender Betrachtung ein Zusammenhang zwischen der Zugehörig-



keit zu diesem Versorgungssystem und dem Erwerbsleben besteht. Die Modalitäten des individuellen Rechtserwerbs bleiben dabei ebenso unberücksichtigt wie die Frage eines nachweisbaren Zusammenhangs mit dem Erwerbsleben im Einzelfall. Ausgehend davon sind Leistungen, die von einer Pensionskasse gewährt werden, beitragsrechtlich stets Bezüge der betrieblichen Altersversorgung.

Während also bei **Direktversicherungen** bei privater Fortführung als Versicherungsnehmer nur der Anteil zu verbeitragen ist, der auf die Beitragszahlung im Beschäftigungsverhältnis zurückzuführen ist, kommt es bei der Fortführung von Pensionskassenverträgen immer zu einer Verbeitragung der Leistung. Diese formalistische Betrachtungsweise überzeugt nicht und führt zu einer nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung.

Gegen das Urteil des Bundessozialgerichts ist unter dem Aktenzeichen 1 BvR 249/15 Urteilsverfassungsbeschwerde erhoben worden.

Hier sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ebenfalls gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

d. Zur doppelten Beitragslast der BetriebsrenterInnen in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes

Rund 5,3 Millionen aktiv Beschäftigte und 2,4 Mio. RentnerInnen der Zusatzversorgungskassen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes (die beiden großen Kirchen wenden hier im Wesentlichen öffentliches Tarifrecht an) sind von der Doppelverbeitragung eines großen Teils ihrer Betriebsrenten betroffen.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde der überwiegende Teil der Arbeitgeberumlagen zur Zusatzversorgung zu Lasten der Beschäftigten versteuert und verbeitragt. Die Beiträge der Beschäftigten zur Kapitaldeckung (vor 1978) bzw. die Umlageanteile der Beschäftigten (seit 1998) waren bzw. sind aus dem Nettoentgelt zu entrichten. Im öffentlichen Dienst wird von dem Grundsatz abgewichen, dass die Beitragspflicht in der Sozialversicherung der Steuerpflicht der Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung folgt – seit 1978 gibt es Sonderregelungen, die faktisch nur für den öffentlichen Dienst gelten („Hinzurechnungsbetrag“, heute: § 1 Abs.1 Satz 3 u.4 SvEV). Als 2001/2004 mit § 3 Nr. 63 EStG die steuer- und beitragsbefreite bAV eingeführt wurde, wurde der öffentliche Dienst ebenfalls bewusst ausgeschlossen. Seit einer Entscheidung des Bundesfinanzhofs 2010 gilt dieser Ausschluss nicht mehr für voll kapitalgedeckte Abrechnungsverbände, für umlagefinanzierte oder mischfinanzierte Zusatzversorgungskassen (die Mehrzahl der Kassen) gilt er jedoch immer noch. 2008 wurde § 3 Nr. 56 EStG eingeführt, der eine stufenweise Steuerfreistellung nicht kapitalgedeckter bAV-Umlagen vorsieht (ab 2008: 1% der BBG gRV West, seit 2014 2 %, ab 2020, 3 %, ab 2025 4 %) vorsieht. Auch hier wurde bewusst *keine* parallele SV-Freiheit



vorgesehen. Im Ergebnis wurde und wird der Finanzierungsaufwand für die Renten der Zusatzversorgung des öffentlichen (und kirchlichen) Dienstes in erheblichem Umfang mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet, trotzdem unterliegen die Renten der vollen Beitragspflicht in der KV/PV.

Die Zusatzversorgungskassen teilen die Leistung entsprechend der steuerlichen Behandlung der Beitrags-/Umlageanteile auf in einen nach § 22 Nr. 5 EStG voll steuerpflichtigen Teil (bei steuerfreien Beiträgen) und einen nur mit dem Ertragsanteil steuerpflichtigen Teil (bei pauschal oder individuell versteuerten Beiträgen). Eine analoge Aufteilung der Leistung, je nachdem ob die Beiträge/Umlagen bereits der Sozialversicherungspflicht unterliegen haben oder nicht, wäre sachgerecht. Die „riester-geförderten“ Anteile der Betriebsrente müssen sie nach neuer Rechtslage ohnehin gesondert ausweisen, um die neue Beitragsfreiheit in der KV/PV umzusetzen.

e. Unser Vorschlag

Ideal wäre eine systematische Behandlung der Beitragsbelastung von Beiträgen und Leistungen analog zum Doppelbesteuerungsverbot im Steuerrecht.

Da die Ansparphase sich wie die Rentenphase aber über Jahrzehnte erstreckt, ist der in der Vergangenheit unsystematischen und teilweise wechselnden sozialversicherungsrechtlichen Behandlung in geeigneter Weise Rechnung zu tragen, beispielsweise indem die Rentenleistung in einen beitragspflichtigen und einen beitragsfreien Teil aufgeteilt wird.

Für die Zeit ab 2001 ist dies auch technisch umsetzbar, da die Versorgungsträger seither ohnehin verpflichtet sind, für jeden Euro Beitrag zu erfassen, wie er versteuert wurde, und das Beitragsrecht mit dem Steuerrecht korrespondiert. Für länger zurückliegende Beitragszeiträume müssen ggf. geeignete Pauschalierungen entwickelt und angewendet werden.

3. „Doppelverbeitragung“ im weiteren Sinne: Abschaffung der vollen Sozialversicherungs-Beitragslast in der Rentenphase

a. Bewertung

Seit 2004 muss auf Versorgungsbezüge und Betriebsrenten der volle Beitragssatz zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entrichtet werden. Damit trägt die/der BetriebsrentnerIn in der Leistungsbezugsphase die Beitragslast allein. Viele BetriebsrentnerInnen empfinden die Tragung der vollen Beitragslast auch als Doppelverbeitragung, weil sich für sie die Beitragsbelastung von einem Tag auf den anderen verdoppelt hat. Dies gilt unabhängig davon, ob der Finanzierungsaufwand bereits mit Sozialversicherungsbeiträgen belegt war oder nicht.



Durch die Verbeitragung mit dem vollen Beitragssatz werden RentnerInnen übermäßig belastet, weil der Beitrag nach geltendem Recht nicht paritätisch getragen wird. Die Erhebung des vollen Beitragssatzes reduziert die Gesamt-Verzinsung deutlich und lässt die bAV in Augen vieler im Vergleich zur privaten Altersvorsorge und – in einer Niedrigzinsphase – sogar zur gesetzlichen Rentenversicherung unattraktiv erscheinen. Damit steht die Tragung der vollen Beitragslast in direktem Widerspruch zu dem u.a. mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz verfolgten sozialpolitischen Ziel, die Einkommenssituation der Alterseinkommensbezieher zu verbessern – die „Versorgungslücke“ zwischen dem letzten Erwerbseinkommen und dem ersten Alterseinkommen vergrößert sich.

Dies benachteiligt die gesetzlich krankenversicherten BetriebsrentnerInnen gegenüber Privatversicherten und stellt einen gravierenden Wettbewerbsnachteil der bAV dar. Dieser Wettbewerbsnachteil der bAV im Vergleich zur privaten Altersvorsorge, deren Leistungen in der Krankenversicherung der Rentner nicht beitragspflichtig sind, muss rückgängig gemacht werden.

Festzuhalten ist, dass der Gesetzgeber die bAV aktuell weiter unattraktiv macht, obwohl es nicht zuletzt mit der Verabschiedung des Betriebsrentenstärkungsgesetzes sein erklärtes Ziel ist, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zu fördern. Die Verbeitragung mit dem vollen Beitragssatz schadet der Akzeptanz der betrieblichen Altersversorgung.

b. Unser Vorschlag

Grundsätzlich sollte zu der vor 2004 geltenden Regelung der hälftigen Verbeitragung der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zurückgekehrt werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag, um die Attraktivität der bAV zu erhöhen und sie damit zu stärken.

Zur Kompensation der mit den vorgeschlagenen Maßnahmen einhergehenden Beitragsausfälle in der gesetzlichen Krankenversicherung sollte – wie bereits bei der Riester-geförderten bAV - das dadurch möglicherweise entstehende Defizit über staatliche Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen ausgeglichen werden.