DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**971**

24. März 2017

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung 3

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 5

C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger

Frank Oliver Paschen, Kulmbach 6
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) 9
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 19
Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein, Frankfurt am Main 27
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) 31
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) 32
Prof. Dr. Oskar Goecke, Köln 38
Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba) 50
Prof. Gregor Thüsing, Bonn 67
Rechtsanwalt Dr. Marco Arteaga, Frankfurt am Main 70
Prof. Dirk Kiesewetter, Würzburg 75
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (VZBV) 78

D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. 83
Deutscher Juristinnenbund e.V. 84
Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (BAVC) 87
ULA - United Leaders Association Vereinigung der deutschen Führungskräfteverbände 93

Verband öffentlicher Versicherer 97
IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e.V. 101
BVI - Bundesverband Investment und Asset Management e.V. 103
IG Metall 106
ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 109
Die Deutsche Kreditwirtschaft 112
Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin und der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union 118
Sozialverband VdK Deutschland e. V. 122

Mitteilung

Berlin, den 16. März 2017

Die 110. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
findet statt am
Montag, dem 27. März 2017, 14:00 bis 16:00 Uhr
10557 Berlin
Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal: E 200

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze
(Betriebsrentenstärkungsgesetz)

BT-Drucksache 18/11286

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 18/10384 Antrag

Hierzu wurde/wird verteilt:
18(23)97-16 Gutachtliche Stellungnahme
18(11)912 Information für den Ausschuss
18(11)918 Information für den Ausschuss
18(11)932 Information für den Ausschuss
18(11)933 Information für den Ausschuss
18(11)939 Information für den Ausschuss

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Finanzausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System

BT-Drucksache 18/10384

verbundene Dokumente:
BT-Drucksache: 18/11286 Gesetzentwurf

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Finanzausschuss
Ausschuss für Gesundheit

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende

Liste der Sachverständigen
zur öffentlichen Anhörung am Montag, 27. März 2017, 14.00 – 16.00 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)
Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV)
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (VZBV)

Prof. Gregor Thüsing, Bonn
Prof. Dirk Kiesewetter, Würzburg
Prof. Dr. Oskar Goecke, Köln
Rechtsanwalt Dr. Marco Arteaga, Frankfurt am Main
Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein, Frankfurt am Main
Frank Oliver Paschen, Kulmbach

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**948**

20. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Frank Oliver Paschen, Kulmbach

Zusammenfassung:

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die betriebliche Altersversorgung gestärkt werden soll, das Gesetzesvorhaben geht aber insbesondere durch das ins Auge gefasste Tarifpartnermodell im Ergebnis am eigentlichen Ziel, die Verbreitung voranzutreiben, komplett vorbei.

Regelungen zur bAV sind in Unternehmen mit Tarifbindung ohnehin schon mit einem extrem hohen Verbreitungsgrad vorhanden, dort schafft man mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz also nur eine neue Möglichkeit, künftig Zusagen ohne die bewährten bisherigen Garantien zu schaffen und Risiken auf die Arbeitnehmer abzuwälzen.

Dagegen ist die baV in den Betrieben der sog. KMU unterrepräsentiert, die gerade nicht tarifvertraglich gebunden sind. Diese werden aber mit dem Gesetzesvorhaben auch zukünftig nicht oder nur über komplexe Konstrukte erreicht.

Mit dem Gesetzesvorhaben schafft man zudem nicht nur quasi einen neuen sechsten Durchführungsweg, sondern begeht einen kompletten Paradigmenwechsel, der neben das alte System mit immerhin 15 Millionen Verträgen gestellt wird. Sinnvollerweise hätte man die existierenden Modelle verschlanken, vereinfachen und optimieren können.

So aber schwächt man die bestehenden bAV-Einrichtungen und -Verträge und schafft einen Rechtsrahmen, der nicht für alle Anbieter gleich ist und gerade für überbetriebliche Anbieter wie beispielsweise auch die Dresdener Pensionskasse VVaG, die wir über 420 Unternehmen verschiedenster Couleur, tarifgebunden oder auch nicht repräsentieren, zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führt.

Schließlich ist die Abschaffung von Garantien und Haftungsmechanismen gerade in Zeiten von Niedrigzins, europäischer Regulierung und einer Vertrauenskrise gegen- über Staaten, EZB und Versicherern als sehr kritisch zu betrachten und wird ohne ein Obligatorium (Opting Out) zu noch mehr Skepsis und nicht zum Abschluss neuer Verträge führen.

Im Einzelnen:

1) Tarifvorbehalt

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz zielt darauf, kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) sowie Geringverdiener in die bAV einzubeziehen. Gerade diese Unternehmen sind in der Regel aber nicht tarifgebunden und scheuen schon heute aus Gründen der Komplexität die bestehenden Durchführungswege.

In Deutschland gibt es über 15 Millionen bAV-Verträge, aber in den KMU sind nur 30-40 % der Arbeitnehmer, in Unternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern sogar nur 10 % der Arbeitnehmer mit einer Betriebsrente ausgestattet.

Dagegen sind die tarifgebunden Großunternehmen heutzutage fast flächendeckend mit bewährten Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung versehen.

Aus Sicht der Gewerkschaften kann das neue Betriebsrentenstärkungsgesetz überhaupt nur vor dem

Hintergrund Sinn machen, sich zukünftig die entfallende Haftung der Arbeitgeber und die viel unsicherere Rechtsposition der Arbeitnehmer durch zusätzliche Arbeitgeberbeiträge abkaufen zu lassen.

So wird aber kein einziger neuer Arbeitnehmer erreicht, allenfalls zu Lasten größerer Risiken im Bestand eine Chance auf zukünftig eventuell leicht verbesserte Kapitalerträge oder höhere Beitragsvolumina der Arbeitgeber geschaffen.

Anders die Situation in den KMU mit dem viel geringeren Verbreitungsgrad. Hier hindert die Optimierung der bestehenden Regelungen und die Komplexität den Abschluss von betrieblichen Altersversorgungsregelungen.

Der Betriebsinhaber eines kleinen Handwerksbetriebes beispielsweise, in dem keine Tarifvertragsparteien, oftmals nicht einmal ein Betriebsrat vorhanden ist, hat aktuell größte Schwierigkeiten, den Dschungel aus Anspruch auf Entgeltumwandlung, Unverfallbarkeit, Steuer, Sozialversicherung, Subsidiärhaftung und Rechtsprechung zur bAV zu durchblicken.

Daran wird sich aber auch zukünftig nichts ändern. Entweder ist er vom neuen System komplett abgeschnitten oder muss ohne originäre Tarifbindung entscheiden können, ob er sich - sofern eine Öffnungsklausel vorhanden sein wird - einer tarifvertraglichen Regelung anschließen wird, die eigentlich für Großunternehmen geschaffen ist.

Ohne Obligatorium wird dieses mangels Sachkunde, Überblick und wegen der Komplexität nicht zu einer nennenswerten Verbreitung der bAV-Basis in den KMU führen.

2) Paralleluniversum und Wettbewerbsverzerrung

Mit der neuen "Tarifrente" schafft man quasi nicht nur einen neuen Durchführungsweg neben den ja weiterhin bestehenden, sondern vollzieht einen Paradigmenwechsel.

Dies wird unter anderem dazu führen, dass produktseitig im Bereich der Kapitalanlage die bestehenden 15 Millionen Verträge bzw. die Einrichtungen, die diese Verträge verwalten, eher mit noch schlechteren Bedingungen zu rechnen haben, da sich die Anbieter darauf konzentrieren werden, das neue System, was ja in der Kapitalanlage neue Chancen bieten soll, mit entsprechenden Produkten zu versorgen.

Wenn sich tatsächlich in einzelnen Branchen Tarifvertragsparteien finden sollten, die die neue Zielrente einführen, werden diese vermutlich analog Soka-Bau etc. eigene Versorgungswerke gründen, die dann in Konkurrenz zu den am Markt vertretenen Anbietern stehen werden.

Doch damit nicht genug, es gibt insoweit eine Wettbewerbsverzerrung, die beispielsweise aus Sicht einer überbetrieblichen Pensionskasse, wie auch die Dresdener Pensionskasse es ist, eigentlich nicht hinnehmbar ist. Denn wir repräsentieren ja auch heute schon tarifgebundene Unternehmen, die bislang im alten System mit Garantie und Haftungsmechanismen betriebliche Altersversorgung anbieten und über uns abwickeln.

Wenn zukünftig eine tarifvertragliche Regelung zur Zielrente vorgibt, dass die Verträge solcher Unternehmen zwingend über die eigens gegründeten Versorgungswerke abzuwickeln sind, bedeutet dies einen massiven Abzug von Geschäft bei uns beziehungsweise vergleichbaren Anbietern und damit auch eine Schwächung des verbleibenden Versicherungsbestandes.

Sollte dagegen eine Öffnungsklausel dergestalt vorhanden sein, dass Unternehmen, die unter einen solchen neuen Tarifvertrag fallen, aber bereits Mitglied einer Pensionskasse sind, bei dieser auch das Zielrentensystem abwickeln können, führt dies zu dem schizophrenen Ergebnis, dass innerhalb einer Versorgungseinrichtung zwei verschiedene Welten geschaffen werden, mit getrennter Kapitalanlage, getrenntem Risikomanagement und Mitgliedern/Versicherten/Anwartschaften, die nach unterschiedlichen Maßstäben zu bewerten sind.

3) Praktikabilität und Qualität/Risiken

Abgesehen davon, dass dies administrativ praktikabel überhaupt nur funktionieren könnte, wenn eine große Zahl von Verträgen nach dem neuen System verwaltet würde, ist es schlechterdings auch kaum vorstellbar, dass bei verschiedenen Tarifbindungen lauter getrennte Kapitalanlagebestände zu führen sind und die Anlagepolitik in diesen einzelnen Beständen auch noch durch Vertreter der Tarifvertragsparteien mitbestimmt wird.

Auch unter dem Gesichtspunkt von fit & proper wird die Zielrente zu erheblichen Schwierigkeiten führen, denn die Anforderungen an Vorstände und Aufsichtsräte von Versicherungsunternehmen sind zurecht in der Vergangenheit immer weiter hoch getrieben worden, da kann es aber schlechterdings richtig sein, dass Vertreter der Tarifvertragsparteien, die gerade keine ausgewiesenen Spezialisten im Bereich der Kapitalanlage sind, die Anlagepolitik der Einrichtungen mitbestimmen.

Die Abschaffung von Garantien soll den Effekt haben, dass durch mehr Freiheit und Kostenvorteile höhere Kapitalerträge erzielt werden können. Angesichts der Szenarien an den Kapitalmärkten birgt dies aber natürlich nicht nur Chancen, sondern vielmehr auch Risiken. Durch den Entfall jeglicher Haftung auf Arbeitgeberseite oder auch bei der durchführenden Versorgungseinrichtung haben Arbeitnehmer zukünftig eine deutlich ungesichertere Rechtsposition, die auch nicht dadurch aufgefangen wird, dass etwaige Sicherungsbeiträge/Puffer-Beiträge arbeitgeberseitig einzuzahlen sind.

In Zeiten, in denen Verbraucher/Versicherte/Arbeitnehmer ohnehin mit Skepsis Europa, die europäische Staatsschuldenkrise, das Niedrigzinsszenario und institutionelle Anleger/Versicherer nicht mit größtem Vertrauen betrachten, wird das Entfallen von Garantien gerade nicht zu einer neuen Abschlusswelle, sondern zu noch mehr Zurückhaltung führen. Sollte man dem zukünftig mit einem Obligatorium (Opting Out) begegnen wollen, ist verfassungsrechtlich fraglich, ob dies ohne dem gegenüber stehende Garantien überhaupt zulässig wäre.

Angesichts der immer engmaschigeren europäischen Regulierung ist zudem fraglich, ob das Abschaffen jeglicher Haftung und von Garantien nicht dazu führen wird, dass man sich mittelfristig Solvency II durch die Hintertür herein holt, nachdem man dies für die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung gerade noch hat im bestehenden System vermeiden können.

4) Alternativen und Fazit

Ein kompletter Entfall von Garantien ist kontraproduktiv. Betriebliche Altersversorgung als wichtiger Baustein der Gesamtrentenansprüche und zur Vermeidung von Altersarmut bedarf nicht nur Partizipation an den Chancen, sondern auch Schutz vor Risiken.

Allenfalls bei den KMU wäre denkbar, Haftungserleichterungen umzusetzen, diesen aber Sicherungssysteme (PSV/Rückdeckung etc.) gegenüberzustellen, zumal der Gesamtdotierungsrahmen in diesen Unternehmen überschaubar ist und auch bei einer etwaigen negativen Realisierung von Risiken eine systemische Krise bzw. eine Überlastung der Sicherungssysteme nicht zu befürchten wäre.

Wenn also schon ein ganz neues System zur Verbreitung der bAV, dann wäre ein Fokus auf die KMU sinnvoll gewesen. Den tarifgebundenen Großunternehmen eine Möglichkeit zu geben, die aber ja schon bislang mit den bestehenden Systemen gut gefahren sind, ist unnötig und wird nicht zur Verbreitung der bAV führen.

Aus Sicht der Praxis wäre es am wünschenswertesten gewesen, kein Paralleluniversum zu schaffen, sondern in den bestehenden Systemen Optimierungen vorzunehmen. Die deutlichere Ausweitung des Dotierungsrahmens des § 3 Nr. 63 EStG, die Abschaffung der doppelten Verbeitragung und ein Opting Out mit diesem gegenüberstehenden Garantien seien genannt.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**954**

21. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV)

Zusammenfassung

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Betriebsrentenstärkungsgesetz greift wichtige Maßnahmen auf, um die betriebliche Altersversorgung (bAV) voranzubringen. Gemeinsames Ziel bleibt es, **vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für Geringverdiener neue Impulse zu setzen –** für eine bessere Absicherung der Menschen im Alter.

Insbesondere die **verbesserte steuerliche Förderung hat das Potenzial, die bAV in der Breite zu stärken.** Das Maßnahmenpaket für Arbeitnehmer mit geringen Einkommen mit einem gezielten BAV-Förderbetrag sowie Freibeträgen bei der Anrechnung auf die Grundsicherung setzt an den richtigen Stellen an. Auch die Ausweitung des steuerfreien Dotierungsrahmens auf künftig 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze für Beiträge des Arbeitgebers an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung ist sehr zu begrüßen.

Tarifverträge können eine wichtige Rolle spielen bei der Verbreitung der Betriebsrenten. Die **vorrangige Fokussierung auf tarifvertragliche Lösungen geht aber an vielen KMU** vorbei, die oft bewusst keinem Tarifvertrag unterliegen. Wenn also Instrumente als wirksam für die Verbreitung von Betriebsrenten anerkannt werden, sollten diese auch auf **Betriebsebene** und nicht nur für Tariflösungen gelten, insbesondere **Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit Opting-out-Möglichkeit** für die Beschäftigten. Wichtig ist in jedem Fall, dass bestehende Betriebsrentenmodelle durch mögliche neue Regelungen nicht beschädigt werden, sonst wäre nichts gewonnen.

Ein sozialpolitisch wichtiges Thema ist der **Umgang mit Garantien**. Dass diese vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsumfeldes bei künftigen Tarifmodellen vollständig ausgeschlossen werden sollen, überzeugt nicht. So notwendig es ist, Renditechancen zu nutzen, so wichtig ist im Sinne der Planbarkeit von Altersvorsorge, ein Mindestmaß an Absicherung zu ermöglichen, insbesondere in der Rentenphase. Die **Tarifvertragsparteien selbst sollten die Wahlmöglichkeit haben**, ob und in welchem Umfang garantierte Leistungen genutzt werden sollen. **Zumindest ist das Garantieverbot in der Rentenphase zu korrigieren**, weil Arbeitnehmer ansonsten im Ruhestand den Schwankungen der Kapitalmärkte ausgesetzt wären, ohne dass sie sich dagegen absichern könnten. Ohne Garantien wären selbst Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen kaum vorstellbar.

Gestaltungsoptionen für die Tarifvertragsparteien, um Regelungen je nach den Bedürfnissen der Branche zu finden, sollte es auch bei der **Einrichtung des Sicherungsvermögens bzw. Anlagestocks** geben: Statt der bislang zu trennenden Sicherungsvermögen für alte und neue Kollektive sollte die Regelung als Kann-Bestimmung ausgestaltet werden. Dadurch würden eine **größere Flexibilität in der Kapitalanlage und ein stärkerer Ausgleich im Kollektiv** ermöglicht.

Es ist dringend notwendig, neben der bAV auch **die private Vorsorge zu stärken**. Die im Gesetzesvorschlag vorgesehene, geringfügige Anhebung der **Riester-Grundzulage** hat zwar symbolische Wirkung. Diesem Schritt müssen aber weitere folgen, um die Riester-Rente nicht von den steigenden Einkommen abzukoppeln. Dazu gehört vor allem die **Anpassung des starren förderfähigen Höchstbetrags** von 2.100 Euro, um zu verhindern, dass immer mehr Menschen, die mit Riester vorsorgen, die entstehenden Lücken in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr ausgleichen können. Es ist richtig, dass die Bundesregierung bereits angekündigt hat, die Empfehlung des Bundesrats für eine Anhebung des Höchstbetrags zu prüfen.

1. Anpassung des steuerfreien Dotierungsrahmens (§ 3 Nr. 63 EStG) richtungsweisend

Die Regelungen zur besseren steuerlichen Förderung der bAV sind sehr zu begrüßen. Die Ausweitung des steuerfreien Dotierungsrahmens für Beiträge des Arbeitgebers an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung trägt zu einer deutlichen Komplexitätsreduktion in der bAV bei. Das gilt auch für die vereinfachte Anrechnung der lohnsteuerpauschalierten betrieblichen Altersversorgung (§ 40b EStG (a. F.)), die Möglichkeit zur Nachzahlung nach ruhendem Dienstverhältnis sowie die neue Vervielfältigungsregelung (§ 3 Nr. 63 EStG-E).

Die Ausweitung des bisherigen Dotierungsrahmens auf 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2017: 6.096 Euro) **dürfte gerade auch bei KMU helfen, standardmäßige Versorgungszusagen auf nur einen versicherungsförmigen Durchführungsweg zu konzentrieren**. Auslagerungen von Direktzusagen auf einen Pensionsfonds werden einfacher. Zudem kann das Mehr an Steuerfreiheit (auf das Jahr 2017 gerechnet: 1.248 Euro) auch für eine verbesserte Invaliditätsabsicherung verwendet werden.

Zu prüfen bleibt, das Sozialabgabenrecht mit einer unveränderten Freistellung von 4 Prozent der BBG an die steuerrechtlichen Regelungen anzupassen, um die Komplexität für die Arbeitgeber weiter zu reduzieren.

2. Geringverdiener-Förderbetrag umfassend nutzbar machen

Die Einführung eines gezielten BAV-Förderbetrags für Geringverdiener (§ 100 EStG-E) ist richtig und notwendig, weil die bisherige Förderung zu oft an dieser sozialpolitisch sensiblen Zielgruppe vorbei geht. Der Gesetzgeber schafft hier wesentliche **Voraussetzungen dafür, dass künftig mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einer bAV partizipieren** können.

Mit Blick auf die Lohnentwicklung sollte allerdings erwogen werden, die bisher **festen Lohnobergrenzen für den täglichen, wöchentlichen, monatlichen bzw. jährlichen Lohnzahlungszeitraum** (§ 100 Abs. 3 Nr. 3 EStG-E) **zu dynamisieren.** Statt beispielsweise einer starren Obergrenze von monatlich 2.000 Euro sollte ein definierter Prozentsatz der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV angesetzt werden, z. B. monatlich 3 Prozent. Ohne Dynamisierung würden ansonsten in den kommenden Jahren bei weiter wachsendem Lohnniveau immer weniger Menschen vom BAV-Förderbetrag profitieren können. Über einen längeren Zeitraum würde die Regelung immer stärker ins Leere laufen.

Im Sinne der hier vorgeschlagenen neuen dynamischen Obergrenze würde zudem auch berücksichtigt, dass der **geförderte Personenkreis bisher zu eng gefasst** ist. Das durchschnittliche jährliche Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten lag laut Bundesregierung für das Jahr 2014 bei 34.514 Euro. Für 2015 und 2016 wurden vorläufige Durchschnittsentgelte veranschlagt mit 34.999 Euro bzw. 36.267 Euro. Von diesen Werten ist die bisherige Jahresarbeitslohnobergrenze in Höhe von 24.000 Euro zu weit entfernt.

Zudem sollte sichergestellt werden, dass der BAV-Förderbetrag nicht nur bei einer ausschließlichen Arbeitgeberfinanzierung gewährt wird. Diese neue Form der **Geringverdienerförderung sollte zumindest auch für Mischfinanzierungen** (Arbeitgeberfinanzierung und Entgeltumwandlung) geöffnet werden, die in der Praxis großteils genutzt wird. Auf diesem Weg wäre es möglich und sozialpolitisch wünschenswert, eine insgesamt höhere Altersversorgungsleistung zu erzielen.

3. Herausforderung „Doppelverbeitragung“ breiter angehen

Der Gesetzentwurf sieht vor (Artikel 4 per Ergänzung des § 229 Abs. 1 Nr. 5 SGB V), dass zukünftig auf die Leistungen betrieblicher Riester-Verträge keine Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mehr anfallen. Damit würde die derzeit gegebene „Doppelverbeitragung“ (Beiträge zur gesetzlichen Kranken (GKV)- / Pflegeversicherung (GPflV) sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsphase) entfallen.

Die Regelung ist als Startpunkt beim komplexen Thema Doppelverbeitragung **nachvollziehbar, greift insgesamt aber deutlich zu kurz**. Auch bei der nicht Riester-geförderten bAV ist eine Entlastung hinsichtlich der GKV-/GPflV-Verbeitragung in der Leistungsphase dringend erforderlich. Die Attraktivität der bAV wird von vielen Seiten mit Blick auf die hohe Belastung der Versorgungsbezüge mit Sozialversicherungsbeiträgen im Alter in Frage gestellt. Diese Herausforderung wird angesichts perspektivisch weiter steigender Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge eher noch wachsen. In der Wahrnehmung vieler Arbeitnehmer stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Attraktivität einer arbeitnehmerfinanzierten Betriebsrente auch und gerade in Zukunft. Wenn die Beitragsbelastung nicht gelöst wird, bleibt diese ein gravierendes Verbreitungshemmnis.

Anstelle einer Reduzierung des GKV-Beitragssatzes, die zu womöglich als zu hoch eingeschätzten Beitragsausfällen im Gesundheits- und Pflegesystem führen würden, könnten **angemessene Freibeträge bei der Verbeitragung der bAV-Leistungen** eingeführt werden. Diese würden insbesondere bei Beziehern von geringen und mittleren Alterseinkommen zu einer überproportionalen Entlastung führen.

4. Freibetrag in der Grundsicherung setzt richtige Anreize

Die vorgesehene Einführung von Freibeträgen für Rentenleistungen aus der ergänzenden Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo dar. Sie sendet **das richtige Signal, dass sich Eigenvorsorge lohnt** – nicht nur für Geringverdiener, sondern auch für den Teil der Bevölkerung, der auch nur glaubt, künftig auf Grundsicherung angewiesen zu sein, obwohl dies mit größter Wahrscheinlichkeit gar nicht eintreten wird.

Die Beschränkung auf die freiwillige Vorsorge ist sachgerecht, da nur in diesem Fall ein Anreizproblem besteht, welches durch die Freibeträge gelöst wird. Auch die grundsätzliche Eingrenzung auf Leibrenten ist sinnvoll, da nur sie ein verlässliches lebenslanges Einkommen im Alter bieten. Die Höhe des Freibetrags orientiert sich an etablierten Regeln für die Anrechnung von Erwerbseinkommen (SGB II bzw. SGB XII) und ist systemkonform.

5. Sozialpartnermodell Betriebsrente austarieren

Garantierte Leistungen als Gestaltungsoption nutzen

Ein Kernthema bei der Ausgestaltung neuer Tarifmodelle ist der **Umgang mit Garantien**: Reine Beitragszusagen sollen nur möglich sein, wenn der eingesetzte Versorgungsträger keine Mindest- bzw. Garantieleistungen vorsieht (§ 244b Abs. 1 Nr. 1 VAG-E). Dieses generelle, für alle vorgesehenen Durchführungswege (Pensionskassen, Pensionsfonds, Direktversicherungen) geltende Verbot von Garantien der Versorgungseinrichtung bei gleichzeitiger Enthaftung der Arbeitgeber geht am Ziel der bAV-Reform – eine gute Absicherung für mehr Menschen im Alter – vorbei. Es kann – wie auch zu Recht vom Bundesrat in seiner Empfehlung gefordert – jedenfalls in dieser pauschalen Form nicht aufrecht erhalten bleiben.

Auch und gerade ein neues Zusatzversorgungssystem setzt **Vertrauen und Verlässlichkeit** voraus. Der Gesetzentwurf sieht dabei die maßgebliche Rolle bei den Sozialpartnern. Insbesondere sollen sie die Vor- und Nachteile der reinen Beitragszusage und von Garantien analysieren. Der Ausschluss jeglicher Garantien schränkt deren Gestaltungsmöglichkeiten jedoch erheblich ein. Will man dem Ziel der größeren Verbreitung der bAV durch **Stärkung der Stellung der Tarifvertragsparteien** gerecht werden, muss diesen insbesondere auch die zentrale Entscheidung darüber vorbehalten sein, ob, wann, wie lange und in welcher Höhe (Mindest-)Garantien gegeben werden sollen.

Garantien durch den Versorgungsträger – nicht aber durch den Arbeitgeber – passen auch in die Gesetzessystematik: Das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einerseits und das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Versorgungsträger andererseits sind rechtlich voneinander unabhängig. Die Verpflichtung des Arbeitgebers bei einer reinen Beitragszusage kann sich weiterhin ausschließlich auf die Zahlung eines Beitrags beschränken. Die im Gesetzentwurf enthaltene diesbezügliche arbeitsrechtliche Regelung **schließt dabei eine darüber hinausgehende Einstandspflicht des Arbeitgebers für Leistungen eindeutig aus.**

Die Akzeptanz der reinen Beitragszusage seitens der Arbeitnehmer insbesondere bei Entgeltumwandlung wird maßgeblich davon abhängen, ob für das umgewandelte Entgelt eine aus Sicht der Arbeitnehmer ausreichende Sicherheit geboten werden kann. Dasselbe gilt für die Bereitschaft nichttarifgebundener Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Bezug auf diese tariflichen Regelungen zu nehmen.

Insbesondere in der Leistungsphase sind **lebenslange Renten mit einem garantierten Mindestniveau** essentiell für die meisten Arbeitnehmer. Dies gilt umso mehr für Geringverdiener, die in der bAV besser erreicht werden sollen. Eine Absicherung der Leistungen allein über mögliche zusätzliche „Sicherungsbeiträge“, wie in dem Gesetzentwurf vorgesehen, kann einen entsprechenden Schutz der Leistungsansprüche nicht gewährleisten.

Für die Zahlung von lebenslangen, gleich bleibenden oder steigenden Rentenleistungen ist ein kollektiver Entsparprozess erforderlich. Auszahlungen aus einem individuell zuzurechnenden Versorgungskapital führen mit fortschreitendem Alter auch bei konstant hohen Renditen zu sinkenden Leistungen. Daher sollte insbesondere **im Rentenbezug bei Direktversicherungen ein bestimmter Teil der Anfangsrente garantiert** werden dürfen und dafür eine **gemeinsame Kapitalanlage im Sicherungsvermögen** zugelassen werden. Dies gilt auch in Bezug auf die Invaliditäts- und Hinterbliebenenabsicherung.

Die **Freiheit der Versorgungsträger, den Tarifvertragsparteien Konzepte ohne Garantien und damit ohne Solvency-II-Regelungen** zur Verfügung zu stellen, bleibt auch bei einer Lockerung des Garantieverbots für die Direktversicherung **uneingeschränkt bestehen**. Die z. T. geäußerte Sorge im Hinblick auf eine Anwendbarkeit von Solvency II ist daher bei sachlicher Betrachtung im Ergebnis unbegründet. Dabei könnte den Bedenken hinsichtlich Solvency II Rechnung getragen werden, indem – wie vom Bundesrat gefordert – nur bei Direktversicherungen nach Wahl der Tarifvertragsparteien Voll- oder Teilgarantien gewährt werden können. Nur ein echter „Wettbewerb der Systeme“, bei denen die jeweils spezifischen Merkmale zum Zuge kommen können, stellt sicher, dass die Sozialpartner eine für ihre Branche passende Lösung vereinbaren können.

Die **Chancen auf bessere Renditen** ermöglichen dabei nicht nur Finanzierungskonzepte ohne Garantien, sondern auch Finanzierungskonzepte, die Garantieelemente und eine Partizipation am Kapitalmarkt vorsehen. Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass auch Anlagestrategien ohne Garantien auf eine Mischung zwischen Anlageklassen unterschiedlicher Sicherheitsstufen setzen bzw. die Anlagestrategien aufgrund der Marktgegebenheiten möglicherweise sogar ähnlich strukturiert sein werden, um Anlagerisiken und Leistungsschwankungen zu begrenzen.

Auch das oft vorgebrachte wettbewerbliche Argument für ein Garantieverbot trägt nicht: Die auf-

sichtsrechtlichen Vorschriften würden **ausschließlich für inländische Anbieter**, nicht aber für ausländische gelten. Wettbewerbliche Verzerrungen wären damit vorgezeichnet.

Flexibilität beim Sicherungsvermögen bzw. Anlagestock zulassen

Mit dem Gesetzentwurf wird zudem festgelegt, dass die für die reine Beitragszusage zulässigen Durchführungswege eine separate Kapitalanlage bei Durchführung dieser Zusagen vorsehen müssen (§ 244c VAG-E): Im Falle eines Pensionsfonds ist ein gesondertes Sicherungsvermögen und im Falle einer Pensionskasse oder eines anderen Lebensversicherungsunternehmens ist ein gesonderter Anlagestock neu einzurichten. Für diese getrennten Kapitalanlagen sollen die Regelungen zur Vermögensanlage bei Pensionsfonds gelten (§ 34 PFAV).

Demzufolge ist es möglich, die Prämien in Rückdeckungsversicherungen anzulegen. Als Kapitalanlage können damit auch Lebensversicherungsverträge mit Garantien erworben werden. Insbesondere Pensionskassen und Pensionsfonds werden diese Möglichkeit nutzen; vergleichbare Konstellationen sind bei Pensionsfonds auch heute schon gelebte Praxis. Eine Nutzung bestehender hauseigener Produkte ermöglicht der Gesetzentwurf aber nicht. Aus Wettbewerbsgründen kommt der Kauf von Rückdeckungsversicherungen bei fremden Lebensversicherungsunternehmen für den Durchführungsweg Direktversicherung nicht in Betracht. Um hier eine Benachteiligung zu verhindern, ist es erforderlich, dass der Gesetzentwurf angepasst wird: **Für den Durchführungsweg Direktversicherung ist neben der Anlage in fremdem Sicherungsvermögen auch eine Anlage im eigenen Sicherungsvermögen** zuzulassen.

Die restriktive Vorgabe eines separaten Anlagestocks konterkariert zudem das Ziel der Reform:

- Ziel des geplanten Gesetzes ist es, die Sozialpartner an der Durchführung und Steuerung der bAV zu beteiligen. Dann ist es nur konsequent, ihnen auch die Entscheidung über die Art der Anlage zu überlassen und das Sicherungsvermögen als eine „Anlageoption“ zuzulassen.
- Die Gestaltung der Kapitalanlage ist nur eine Möglichkeit der Steuerung. Weitere Aspekte, Einwirkung und effektive Mitgestaltung sind möglich durch maßgeblichen Einfluss auf Produktgestaltung etc. Diese Art von Einfluss wird von etablierten tariflichen Versorgungswerken mit großem Erfolg seit vielen Jahrzehnten ausgeübt.

Die Vorschrift des § 244c VAG-E sollte daher für Lebensversicherungsunternehmen in eine **Kann-Bestimmung** geändert werden. Dadurch würden eine größere Flexibilität in der Kapitalanlage und ein stärkerer Ausgleich im Kollektiv ermöglicht.

6. Automatische Entgeltumwandlung mit Opting-out weiter fassen

Es ist positiv, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit einer Opt-out-Möglichkeit für die Arbeitnehmer befördern will. Der Ansatz hat sich international bewährt, weil damit die Teilnahme an einer bAV deutlich gesteigert werden konnte.

Die Tarifvertragsparteien – aber auch nur diese – sollen in einem Tarifvertrag regeln können, dass der Arbeitgeber ein Opting-out-Modell einführt (§ 20 Abs. 2 BetrAVG-E). Die Vorschrift gibt dabei grundlegende Vorgaben, wie solche Optionssysteme auszugestalten sind (Mindestfristen zur Prüfung des Angebots auf Entgeltumwandlung durch den Arbeitnehmer, Mindestanforderungen an Form und Inhalt des Angebots). Für Arbeitsverhältnisse, für die die Rechtsnormen des Tarifvertrags mangels Tarifbindung nicht normativ gelten, soll ermöglicht werden, Optionssysteme nach entsprechender tarifvertraglicher Vorgabe einzuführen (§ 20 Abs. 2 Satz 3 BetrAVG-E).

Es wäre im Sinne der besseren Verbreitung von Betriebsrenten aber falsch, diese Regelung nur auf den tarifvertraglichen Bereich bzw. in Anlehnung daran zu beschränken. **Gerade wenn KMU mehr Anreize für Betriebsrenten bekommen sollen, ist es notwendig, solche Modelle auch den Betriebsparteien unabhängig von einem Tarifvertrag rechtssicher zu ermöglichen.** Insofern sollte eine generelle gesetzliche Klarstellung zur Zulässigkeit solcher auf Betriebsebene freiwillig eingeführten Modelle vorgenommen werden. Dies könnte durch einfache Ergänzung des § 20 Abs. 2 BetrAVG-E erfolgen: *„In einem Tarifvertrag oder einer Betriebsvereinbarung…“.*

Darüber hinaus sollte durch eine entsprechende gesetzliche Regelung sicher gestellt werden, dass bereits existierende Versorgungssysteme nicht in ihrem Bestand gefährdet werden, insbesondere kein Arbeitgeber gegen seinen Willen gezwungen werden kann, Bestandszusagen zugunsten eines Optionsmodells der Sozialpartner beitragsfrei zu stellen.

7. Asymmetrie bei den Portabilitätsregelungen beseitigen

Mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen wird eine Portabilität bei Arbeitgeberwechsel nur in Richtung Versorgungsträger mit reinen Beitragszusagen ermöglicht, nicht aber umgekehrt. Ein Arbeitnehmer hätte also nicht die Möglichkeit, bei einem Arbeitgeberwechsel seine in einem System mit reiner Beitragszusage erworbenen Anwartschaften per Kapitalübertragung in ein „herkömmliches“ System mit garantierten Leistungen zu übertragen, selbst wenn der neue Arbeitgeber zustimmt. Eine Konzentration der Anwartschaften würde damit in diesen Fällen verhindert und die Portabilität erheblich eingeschränkt. Dabei hat schon die Machbarkeitsstudie des BMAS als eines der wesentlichen Hemmnisse für die Verbreitung der bAV deren mangelhafte Portabilität identifiziert. Zu diesem Ergebnis kommt auch Prof. Dr. Kiesewetter im Gutachten zu den Optimierungsmöglichkeiten der betrieblichen Altersversorgung für das BMF. Das Ziel des Betriebsrentenstärkungsgesetzes sollte demgemäß die Stärkung und nicht die Schwächung der Portabilität sein. Die Regelung sollte daher so angepasst werden, dass der Arbeitnehmer einen **Anspruch auf Übertragung des gebildeten Kapitals auch gegenüber einem Versorgungsträger mit reinen Beitragszusagen** hat. Diese

Übertragungsmöglichkeit müsste zudem steuerlich begleitet werden.

Darüber hinaus kann nach dem Gesetzentwurf ein neuer Arbeitgeber ein System mit reiner Beitragszusage vorgeben, auch wenn der Arbeitnehmer aus einem System mit garantierten Leistungen kommt. Dies höhlt – ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich wäre – den Rechtsanspruch auf Übertragung bei Bestandszusagen qualitativ aus und beeinträchtigt einseitig zulasten der Arbeitnehmer die langfristige Planbarkeit der Altersvorsorge. Als vorteilhaft wahrgenommene Garantien entfallen bei Übertragung. Besteht also beim neuen Arbeitgeber ein Versorgungssystem mit Garantien, sollte der Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Übertragung des Übertragungswertes in dieses System mit wertgleicher Neuzusage behalten.

8. Versicherungsvertragliche Lösung bei Direktversicherungen und Pensionskassen wieder praxisnah ausgestalten

Das Gesetzgebungsverfahren sollte genutzt werden, um eine in Folge der aktuellen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) dringend erforderliche Änderung der Vorschriften zur sogenannten versicherungsvertraglichen Lösung bei Direktversicherungen und Pensionskassen (§ 2 Abs. 2, 3 BetrAVG) vorzunehmen. Nach der versicherungsvertraglichen Lösung kann der Arbeitgeber bei Durchführung der bAV über eine Direktversicherung oder eine Pensionskasse durch einseitiges Verlangen bewirken, dass die unverfallbare Anwartschaft eines ausgeschiedenen Arbeitnehmers auf die mit den Beiträgen des Arbeitgebers finanzierte Versicherungsleistung begrenzt wird.

Das BAG hatte entschieden (Urteil vom 19.05.2016 Az.: 3 AZR 794/14), dass der Arbeitgeber dieses Verlangen hinsichtlich der versicherungsvertraglichen Lösung und damit die Begrenzung seiner Haftung zwar schon vor dem Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsverhältnis erklären kann, jedoch bereits bei der Erklärung ein sachlicher Zusammenhang mit der konkret vorhersehbaren Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen muss. Diese sehr restriktive Auslegung des Gesetzestextes durch das BAG steht im Gegensatz zu der bisher nahezu durchgängig betriebenen Praxis, wonach bereits in der Versorgungszusage das Verlangen des Arbeitgebers erklärt wird.

Durch die Rechtsprechung des BAG ist für die betriebliche Praxis **ein neues Problem im Bereich der Arbeitgeberhaftung** entstanden, und dies gerade in den für KMU wichtigsten Durchführungswegen. Damit wird die mit dem Gesetzentwurf vor allem in den Blick genommene Verbreitung der bAV in KMU erheblich beeinträchtigt.

Mit einer entsprechenden Änderung des § 2 Abs. 2, 3, 5a BetrAVG sollte das **Verfahren für die Praxis wieder gangbar** gemacht werden. Analog zur Standardlösung in § 2 Abs. 5a BetrAVG sollte auch in den Absätzen 2 und 3 des § 2 BetrAVG die versicherungsvertragliche Lösung als Standard festgelegt werden. Falls dieses in Ausnahmefällen nicht greift, sollte gleichzeitig eine Auffanglösung in Abs. 5a vorgesehen werden.

9. Riester-Rente weiterentwickeln

Um die Altersvorsorge in Deutschland dauerhaft auf ein solides Fundament zu stellen, ist es wichtig und richtig, im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes nicht nur die Rahmenbedingungen der bAV zu modifizieren. Schon lange überfällig ist auch eine Weiterentwicklung der privaten Riester-Rente. Ziel muss es sein, die bAV und die Riester-Rente gleichermaßen zu stärken, denn nur mit zweiter und dritter Säule der Alterssicherung gemeinsam kann eine breite Absicherung der Menschen im Alter gelingen. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf unterstreicht die Bundesregierung, dass sie weiterhin zur Riester-Rente steht. Diesem Schritt müssen allerdings weitere folgen.

Grundzulage anheben, Kinderzulagen vereinheitlichen

Die vorgesehene Anhebung der Grundzulage um 11 Euro von derzeit 154 Euro auf 165 Euro (§ 84 Satz 1 EStG-E) geht in die richtige Richtung. Hier besteht gleichwohl noch Anpassungsbedarf: Die **Riester-Förderung hat im Verlauf der letzten Jahre allein durch die Preisentwicklung an „Kraft“ verloren**. Geringverdiener, die ausschließlich von der Zulagenförderung profitieren, müssen selbst bei nur sehr geringen Lohnsteigerungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, im Zeitverlauf immer höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Zulage zu erhalten. Ihre Förderquote sinkt im Zeitverlauf spürbar, obwohl sich an ihrer ökonomischen Lage nichts verändert hat (kalte Progression). Eine **Anhebung der Grundzulage auf 200 Euro** würde die ursprüngliche Effektivität der Riester-Förderung gerade auch für Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen wieder herstellen.

Zudem sollten die Zeiten der Kindererziehung einheitlich bewertet und auf eine Differenzierung bei der Höhe der Kinderzulage in Abhängigkeit vom Geburtsjahr verzichtet werden (vgl. § 85 EStG). Die Kinderzulagen sollten künftig einheitlich 300 Euro betragen. Es ist nicht zu vermitteln, warum Kinder aus den Jahrgängen vor 2008 bei der Förderung anders und zwar mit einer niedrigeren Zulage in Höhe von 185 Euro berücksichtigt werden als diejenigen aus der Zeit danach mit einer Zulage in Höhe von 300 Euro. Zudem wird die Kinderzulage ohnehin nur zeitlich begrenzt gewährt (grundsätzlich maximal bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres), so dass sich die fiskalischen Belastungen in Grenzen halten würden.

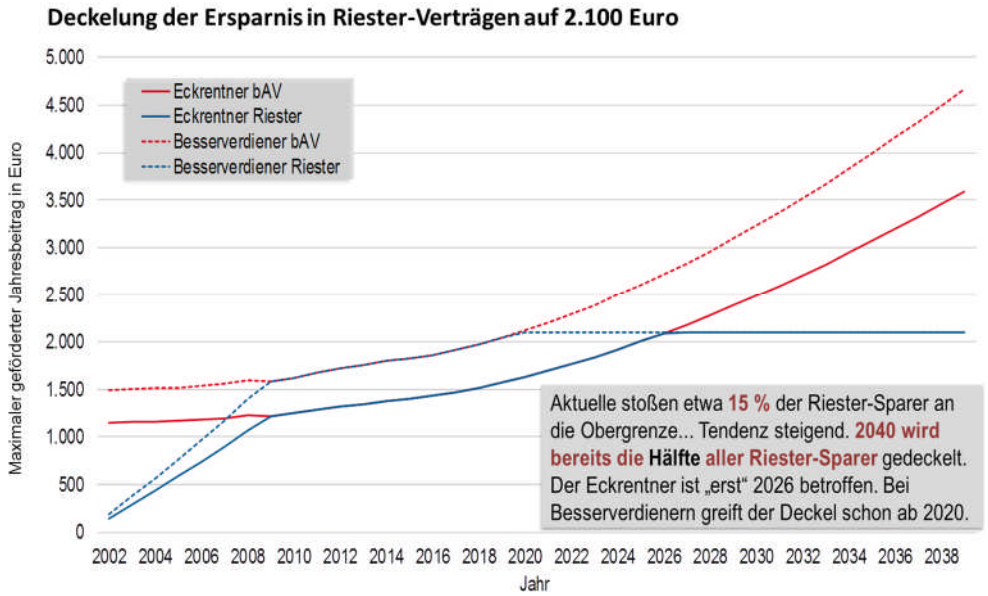
Förderfähigen Höchstbetrag dynamisieren

Es bedarf vor allem einer Anpassung der starren Obergrenze für den Sonderausgabenabzug nach § 10a Abs. 1 EStG (grds. 2.100 Euro pro Jahr). Bei Einführung der Riester-Rente entsprach der Betrag in etwa den 4 Prozent der BBG, die dauerhaft ausreichen sollten, um das Versorgungsniveau aus gesetzlicher Rente und ergänzender Vorsorge zu stabilisieren. Seither sind aber nicht nur weitere Rentenreformen umgesetzt worden, die das GRV-Rentenniveau senken. Die Niedrigzinsphase führt zu einem „steigenden Preis“ für die Altersvorsorge, wenn eine Versorgungslücke geschlossen werden soll. **Eine Dyna-**

misierung der Sonderausgabenabzugsgrenze auf zumindest 4 Prozent der BBG ist unverzichtbar. Zum Vergleich: Im Jahr 2017 entsprechen 4 Prozent der BBG 3.048 Euro.

Für immer mehr Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung wird die **fixe Obergrenze zu einem „Deckel“**: Dieser verhindert, dass die Riester-Verträge von gesetzlich Rentenversicherungspflichtigen mit 4 Prozent ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens – und damit gemessen an der ursprünglichen Zielmarke „planmäßig“ – dotiert werden können. Die kritische Einkommensschwelle beträgt 52.500 Euro (= 2.100 Euro / 4 Prozent). Daten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) zur Verteilung der Zulagenempfänger auf Einkommensklassen lassen den Schluss zu, dass schon heute knapp 15 Prozent der Riester-Kunden von diesem Deckel betroffen sind. Dies heißt: Beschäftigte in einem Einkommensband zwischen 52.500 Euro und der BBG können ihre Verträge nicht mehr ausreichend steuerlich gefördert dotieren.

Dieser Befund wird auch durch Berechnungen der Prognos AG bestätigt (vgl. die nachfolgende Abbildung). Im Jahr 2040 wird laut Prognos AG bereits die Hälfte aller Riester-Kunden „gedeckelt“ sein. Für qualifizierte Berufsbilder wie die eines Teamleiters, eines Buchhalters oder eines Maschinenbau-Ingenieurs funktioniert die Riester-Rente schon heute weniger gut, als dies etwa für eine Verkäuferin der Fall ist. Die Riester-Rente wurde jedoch für alle GRV-Versicherten eingeführt, die ihre Versorgungslücke schließen wollen und schließen müssen. Aktuell ist eine Gleichbehandlung aller GRV-Versicherten nicht mehr erkennbar, die sozialpolitisch mehr als fragliche Ungleichbehandlung wächst von Jahr zu Jahr – und damit auch der Handlungsbedarf.



Quelle Prognos 2016

Eine Dynamisierung sowie die vorgeschlagenen Anpassungen der Zulagen wären ein wichtiges Signal für alle Vorsorgewilligen. Bürgerinnen und Bürger sind in den letzten Monaten durch die bisweilen sehr einseitig negative Berichterstattung sowie mitunter gegenläufige Aussagen aus dem Bereich der Politik über die Riester-Rente und ihre Zukunft stark verunsichert worden.

Die Riester-Rente muss insgesamt mehr Menschen erreichen und flexiblen Erwerbsbiografien besser Rechnung tragen. Dazu sollte **der förderfähige Personenkreis ausgeweitet werden, z. B. um Solo-Selbstständige**. Das gilt vor allem für Frauen, die aufgrund unsteter Erwerbsverläufe häufiger keinen Zugang zur bAV haben. Außerdem sollte das **Zulagenverfahren vereinfacht** werden, um die für alle Beteiligten aufwändigen und mühsamen und damit kostentreibenden Rückforderungen zu vermeiden. Ein Ansatzpunkt ist, dass die ZfA die anspruchsbegründenden Voraussetzungen bereits vor der Gewährung bzw. der Auszahlung der Zulagen zeitnah abschließend und rechtsverbindlich prüft.

10. Orientierung in der Altersvorsorge verbessern

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetzentwurf angekündigt, die Rahmenbedingungen für eine **säulenübergreifende Renteninformation** zu prüfen. Dieser Ansatz wird unterstützt. Aktuelle Studien zeigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung über die im Alter zu erwartenden Leistungen – und insbesondere über mögliche Versorgungslücken – nur unzureichend informiert ist. Vor allem auch aufgrund der Trägervielfalt in der deutschen Alterssicherung besteht bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ein steigender Bedarf, Informationen aus allen Säulen zusammenzuführen, um einen Gesamtüberblick über die Versorgung zu ermöglichen. Bislang informiert jedoch jede Säule getrennt für sich.

Perspektivisch sollte eine **Online-Informationsplattform** aufgebaut werden, wie es sie z. B. bereits in Dänemark gibt. Diese ermöglicht es allen Bürgerinnen

und Bürgern per Mausklick, den Stand ihrer gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorgeansprüche auf einen Blick zu erfahren. Zentrale Erfolgskriterien für eine Renteninformation sind ein möglichst vollständiger Überblick über die Altersvorsorge, einfache Bedienbarkeit und ein großer potenzieller Nutzerkreis. Die Renteninfo muss dabei höchsten Ansprüchen an den Datenschutz und die Datensicherheit genügen. Ein solches Vorhaben braucht außerdem technisch praktikable und kostenbewusste Lösungen, die von der Politik und den Trägern möglichst breit unterstützt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **zu** 18(11)**954**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.

Zum Antrag
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN -Drucksache 18/10384

Vorbemerkung

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) mit Sitz in Berlin ist die Dachorganisation der privaten Versicherer in Deutschland. Die rund 450 Mitglieder sorgen durch 429 Millionen Versicherungsverträge für umfassenden Risikoschutz und Vorsorge sowohl für die privaten Haushalte wie für Industrie, Gewerbe und öffentliche Einrichtungen. Als Risikoträger und bedeutender Kapitalgeber (Kapitalanlagebestand 1,51 Billionen Euro) haben die privaten Versicherungsunternehmen auch eine herausragende Bedeutung für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung in der deutschen Volkswirtschaft.

In der Alterssicherung tragen die Lebensversicherer, Pensionskassen und -fonds bereits heute erhebliche Verantwortung für die Sicherung der künftigen Rentnerinnen und Rentner. Über die letzten 25 Jahre wuchsen die Bestände an Rentenverträgen stark an: zuletzt auf über 40 Millionen. Davon entfielen gut 17 Millionen auf die neuen betrieblichen und privaten Vorsorgeformen, die vor allem mit den Riester-Reformen eingeführt wurden.

Die Versicherungswirtschaft hat damit entscheidend zur Verbreitung der ergänzenden Vorsorge, insbesondere der betrieblichen Altersversorgung (bAV) beigetragen. Lebensversicherer bieten dabei bereits jetzt vielen kleinen Unternehmen, die keinen Zugang zu großen Versorgungswerken haben, attraktive Lösungen zur Betriebsrente, etwa in Form der für den Arbeitgeber einfach zu handhabenden und verwaltungsarmen Direktversicherung.

Die Versicherungswirtschaft unterstützt das Ziel der Antragsteller, ein nachhaltiges und stabiles Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung, mit möglichst weiter Verbreitung der bAV zu schaffen. Gleichwohl werden einige der Vorschläge im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen durchaus kritisch bewertet.

Zu den Maßnahmen im Einzelnen:

1. Gesetzliche Regelung zur schrittweisen Einführung eines verpflichtenden Betriebsrentenangebots der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers

Das Ziel, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen fairen Zugang zur bAV zu eröffnen, ist – zumindest dem Grunde nach – bereits nach geltendem Recht erreicht. Gemäß § 1a BetrAVG besteht das Anrecht auf Entgeltumwandlung: Der Arbeitnehmer kann von seinem Arbeitgeber verlangen, dass von seinen künftigen Entgeltansprüchen bis zu 4 vom Hundert der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze der Arbeiter und Angestellten durch Entgeltumwandlung für eine bAV verwendet werden.

Die Ausdehnung der Pflicht der Arbeitgebers zum Angebot einer bAV würde zu einer Kostenbelastung

der Arbeitgeber führen, die entweder zu Lasten anderer Entlohnungskomponenten auf die Arbeitnehmer überwälzt oder die Beschäftigungschancen verschlechtern würde. Dies würde vor allem die besonderen Zielgruppen am Arbeitsmarkt benachteiligen, die bereits bislang in der bAV unterpräsentiert sind. Die Ausdehnung der Angebotspflicht könnte daher mit Nachteilen verbunden sein.

Sinnvolle wäre es hingegen, die Nutzung von Modellen der automatischen Entgeltumwandlung mit Opt-out-Möglichkeit für die Beschäftigten auf freiwilliger Basis zu fördern. Es wäre im Sinne der besseren Verbreitung von Betriebsrenten aber falsch, diese Regelung nur auf den tarifvertraglichen Bereich bzw. in Anlehnung daran zu beschränken, wie es der Entwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz derzeit vorsieht. Gerade wenn kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) mehr Anreize für Betriebsrenten bekommen sollen, ist es notwendig, solche Modelle auch den Betriebsparteien unabhängig von einem Tarifvertrag rechtssicher zu ermöglichen. Insofern sollte eine generelle gesetzliche Klarstellung zur Zulässigkeit solcher auf Betriebsebene freiwillig eingeführten Modelle vorgenommen werden.

2. Weitergabe der SV-Ersparnis an die Arbeitnehmer

Die Weitergabe der SV-Ersparnis erfolgt auf freiwilliger Basis bereits heute in vielen Unternehmen mit bAV.

3. Unternehmen entlasten, indem Betriebe mit bis zu fünfzig Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Erfüllung ihrer zugesagten Leistungen nicht mehr wie bisher in Form einer Ausfallhaftung einzustehen haben, also für kleinere Unternehmen eine sogenannte reine Beitragszusage ermöglicht wird

Die Koppelung der Arbeitgeberhaftung an die Betriebsgröße ist abzulehnen. Ein fixer Schwellenwert von 50 Mitarbeitern hat keinen Bezug zur Fähigkeit oder Unfähigkeit des einzelnen Arbeitgebers, für eine bAV-Zusage einstehen oder nicht einstehen zu können. Wäre die Enthaftung für die Arbeitgeber attraktiv, so bestünde der Anreiz, den Schwellenwert möglichst nicht zu überschreiten. Je nach Ausgestaltung der Regel im Detail könnte es zu Auslagerungen, Abspaltungen von Betriebsteilen oder ähnlichen Ausweichreaktionen kommen.

In jedem Fall käme es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Haftung des Arbeitgebers gerade bei Betrieben, die sich nah an der Schwelle befinden und diese im Zeitverlauf vielleicht sogar mehrfach über- und unterschreiten. Beim Auto-Enrolment in Großbritannien ist genau aus diesem Grund von Sonderregelungen nach Unternehmensgröße abgesehen worden. Ein an der Arbeitnehmerzahl ausgerichteter Schwellenwert als Entscheidungskriterium für oder wider eine Haftung des Arbeitgebers ist bei solch langfristigen Verpflichtungen wie in der bAV wenig sachgerecht und würde zu einer weiteren Verkomplizierung und einem unnötigen bürokratischen Aufwand in der bAV führen.

Die Einführung der Enthaftung nur für Neuzusagen könnte zudem Anreize setzen, Altzusagen durch Neuzusagen zu verdrängen. Zudem stellt sich die Frage, wie bei wachsenden Unternehmen nach Überschreiten der 50-Personen-Schwelle mit defined contribution-Zusagen zu verfahren wäre. Müssen bestehende Zusagen nun mit Garantien verbunden werden, wäre zunächst die Frage zu beantworten, welche das sein sollen. Abhängig davon kann es zu finanziellen Verwerfungen bei den Arbeitgebern kommen. Wenn Unternehmen ihre defined contribution-Altzusagen auch nach Überschreiten der Schwelle fortführen können, bestünde die Arbeitgeberhaftung für garantierte bAV nur für Neuzusagen. Die zwangsweise Nutzung von unterschiedlichen „Entgeltpaketen“ für Alt- und Neubeschäftigte ist jedoch nicht vorteilhaft und kann den Betriebsfrieden gefährden.

4. Auflegen eines einfachen, kostengünstigen, sicheren und öffentlich verwalteten BürgerInnenfonds als Basisprodukt, um kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung eine zusätzliche und transparente Anlagemöglichkeit zu eröffnen

Der Vorschlag eines BürgerInnenfonds ist im Zusammenhang mit einem Vorschlag eines Angebotsobligatoriums in der bAV zwar nachvollziehbar, jedoch bei einer weiterhin freiwilligen bAV weder sinnvoll noch erforderlich. Denn ein Fonds ist für sich genommen noch keine Lösung für die bAV. Die Einführung eines Basisprodukts würde die bAV nicht vereinfachen, sondern ein weiteres Konstrukt neben die bereits existierenden stellen. Bereits die Debatte um die sog. Deutschland-Rente hat gezeigt, dass es zwingender Überlegungen bedarf, wie die Leistungsphase gestaltet wird, um ein ernst zunehmendes Versorgungsmodell für das Alter zu schaffen.

Staatlich organisierte Lösungen können zwar durchaus gewünschte Kriterien wie niedrige Kosten, gute Performance oder Transparenz erfüllen. Nationale und internationale Erfahrungen zeigen aber auch, dass es dafür keinerlei Garantien gibt.

Ein staatlicher Fonds kann dann billiger sein, wenn Größenvorteile gezogen werden können und wenn die Kosten zur Kundenwerbung, sowie zur Einrichtung und Verwaltung der Nutzerkonten niedrig gehalten werden. Dazu bedarf es weiterer massiver staatlicher Eingriffe: So werden Kostenvorteile in einigen Ländern durch die Ausgestaltung als obligatorische Vorsorge sichergestellt (z. B. Schweden), in anderen werden anfallende hohen Anlaufkosten durch hohe staatliche Beihilfen getragen (z. B. NEST-Rente in Großbritannien).

Die Kapitaldeckung in staatlicher Hand ist zudem einem hohen politischen Risiko ausgesetzt. In Ländern wie Irland und Spanien wurden die Mittel von Staatsfonds zweckentfremdet.

Die freiwillige kapitalgedeckte Ergänzungsvorsorge braucht den Staat: als Regulierer mit Augenmaß und als Förderer – aber nicht als Anbieter. Insgesamt sind staatliche Fonds oder staatliche Basisprodukte abzulehnen.

5. Vorlage einer gesetzlichen Regelung, die sicherstellt, dass im Falle von Betriebsübernahmen und Fusionen der neue Arbeitgeber oder die neue Arbeitgeberin weiterhin die Verpflichtungen und Zusagen aus der betrieblichen Altersversorgung des übernommenen oder fusionierten Unternehmens erfüllt

Die bereits nach geltendem Recht existierenden Verpflichtungen eines übernehmenden Unternehmens für die Sicherung der bei dem übernommenen Unternehmen bestehenden bAV (vgl. nur § 613a BGB) erscheinen ausreichend; Ergänzungsbedarf ist nicht ersichtlich.

6. Eine Garantierente für langjährig Versicherte zur Verhinderung von Altersarmut einzuführen, bei der Betriebsrentenleistungen nicht angerechnet werden, und darüber hinaus zu prüfen, mit welchen insbesondere steuerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Anreizen die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgunggesteigert werden kann

Die Einführung einer steuerfinanzierten Garantierente, die

- zwischen der GRV und der Grundsicherung angesiedelt ist,
- eigene Anspruchsvoraussetzungen und Anrechnungsregeln besitzt sowie,
- eigenen steuer- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen unterliegt,

würde die Komplexität der deutschen Alterssicherung noch einmal deutlich erhöhen. Altersarmut, die primär Resultat kurzer Versicherungszeiten ist, würde dennoch nicht wirksam bekämpft. Gleichwohl würden beträchtliche Mehrausgaben erzeugt. Simulationsrechnungen von Askos aus dem Jahr 2012 haben die Netto-Kosten der Garantierente – je nach Abgrenzung der qualifizierenden Versicherungszeiten und der Wartezeiten – langfristig auf etwa 2 bis 13 Mrd. Euro pro Jahr beziffert. Varianten mit geringen Streuverlusten sind zugleich Varianten mit geringer Wirkung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Garantierente nur an Neurentner richtet. Die Ausdehnung auf heutige Bestandsrentner, denen über die Armutsdebatte Hoffnungen gemacht werden, hätte höhere Ausgaben zur Folge.

Vor diesem Hintergrund sollte der Schwerpunkt auf die Armutsprävention gelegt werden und der Ausbau der ergänzenden Vorsorge, wie dies etwa mit der Einführung einer Förderung für Geringverdiener in der bAV und der Einführung von Freibeträgen in der Grundsicherung geschieht, vorangetrieben werden.

Wenn es gelingt, dass Geringverdiener in der bAV ein größeres Vorsorgekapital aufbauen, ist es gerade für diese Beschäftigten wichtig, dass Sie sich auf die Rentenleistungen verlassen können. Daher sollten für Direktversicherungen, wie auch vom Bundesrat gefordert, (Teil-)Garantien zugelassen werden.

7. Prüfung, wie Systeme der kapitalgedeckten Vorsorge bei anhaltend niedrigen Zinsen zu stabilisieren sind

Die Pflege des aufsichtsrechtlichen Rahmens für Anbieter der bAV aber auch der Privatvorsorge ist eine wichtige Daueraufgabe. Mit Blick auf die Lebensversicherung, die über Direkt- und Rückdeckungsversicherungen Verantwortung in der bAV übernimmt, sollte eine Anpassung der Regelung zur Bildung und Auflösung der Zinszusatzreserve (ZZR) erfolgen. Die heute geltenden Regeln sind nicht angemessen und drohen die Anbieter in den nächsten Jahren zu überfordern.

Der Anstieg der ZZR betrug im Jahr 2016 rund 13 Mrd. Euro, insgesamt sind damit 45 Milliarden Euro zurückgestellt. Die ZZR muss künftig so ausgestaltet werden, dass die Belastungen durch ihren Aufbau auch in einem extremen Niedrigzinsumfeld getragen werden können und ohne eine übermäßige Realisierung der Bewertungsreserven finanzierbar sind. Dazu muss das Verfahren dringend neu justiert werden.

8. Transparenz über Umwelt-, Klima-, soziale und Unternehmensführungsaspekte in der Anlagepolitik für den Versorgungsanwärter herzustellen und diese Aspekte in der Risikosteuerung zu berücksichtigen

Bei der Transparenz der Anlagepolitik von Anbietern der bAV sollte darauf geachtet werden, dass die Informationen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht überfrachtet werden. Die allfälligen Regulierungsbestrebungen auf nationaler und internationaler Ebene, die über Transparenzerfordernisse und Verbraucherschutz begründet werden, könnten das Gegenteil von dem erreichen, was beabsichtigt ist.

9. Anlagevorschriften ändern um Investitionen in nicht börsennotierte Vermögenswerte, die zur Finanzierung CO2-armer und klimaverträglicher Infrastrukturprojekte dienen, zu ermöglichen

Bei den Anlagevorschriften für die bAV müssen die Prioritäten richtig gesetzt werden. Die Kapitalanlagen von bAV-Versorgungsträgern sind Mittel zum Zweck und dienen der Bedeckung von Verbindlichkeiten des Versorgungsträgers. Art und Umfang dieser Verbindlichkeiten bestimmen letztlich, welche Investitionen zur Bedeckung in Frage kommen. Für Rentenversicherungen müssen diese Investitionen so gewählt werden, dass deren Erträge und Geldflüsse (cash-flows) zu den erwarteten monatlichen Rentenzahlungen passen. Langfristige Investitionen in klimaverträgliche Infrastrukturprojekte können bei geeigneter Struktur der cash-flows eine sinnvolle Ergänzung des Anlageuniversums für bAV-Einrichtungen sein. Die Beurteilung eines Investments mit Blick auf Rendite, Risiko und Liquidität ist letztlich entscheidend dafür, ob es zur Bedeckung der eingegangen langfristigen Verpflichtungen genutzt werden sollte. Das Aufsichtsrecht muss für diese Beurteilung einen sachgerechten Rahmen vorgeben. Die Anlageverschriften sind also nach wie vor auf die Erfüllung der Sicherungsfunktion der bAV-Einrichtung auszurichten. Sie können daher nicht allein und nicht in erster Linie auf ökologische Kriterien ausgerichtet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**955**

21. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

I. Allgemeine Bewertung

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) gewinnt an Bedeutung für eine auskömmliche Versorgung im Alter und bei Erwerbsminderung. Sie wird durch die Senkung des Rentenniveaus zunehmend in die Rolle gedrängt, staatliche Sozialpolitik zu ersetzen. Es ist jedoch nicht Aufgabe der betrieblichen Altersversorgung, die Versäumnisse des Gesetzgebers in der Rentenpolitik ausgleichen. Die Forderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben von der Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfs zur Reform des Rechts der betrieblichen Altersversorgung unberührt.

Vor allem im Niedriglohnbereich sowie bei kleinen und mittleren Unternehmen ist der Verbreitungsgrad der bAV seit Jahren viel zu niedrig und stagniert. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen daher die Zielrichtung des Reformvorhabens, gesetzliche Rahmenbedingungen für eine Verbreiterung der betrieblichen Altersversorgung zu verbessern. Damit das Zusammenwirken der vorgeschlagenen finanziellen, insbesondere steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und erweiterter Handlungsspielräume für Tarifparteien zur Schließung der Versorgungslücke beitragen kann, sind allerdings einige Änderungen und Verbesserungen der vorgeschlagenen Regelungen erforderlich. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften wäre es fatal, wenn die Reform zu einer Verschlechterung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften und zur einseitigen Übertragung der Risiken auf Gewerkschaftsmitglieder bzw. auf Arbeitnehmer führen würde. Das Kapitalmarktrisiko darf nicht einseitig den Beschäftigten angelastet werden.

Die Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertreter bezüglich des Durchführungswegs und der Auswahl des Anbieters müssen gestärkt werden. Starke Mitbestimmungsrechte sind vor allem in den Fällen notwendig, in denen keine tariflichen Vereinbarungen bestehen. Flankiert werden müssen die Mitbestimmungsrechte durch entsprechende Beratungsrechte für den Betriebsrat durch Dritte.

II. Bewertung der steuerlichen und sozialrechtlichen Elemente des Gesetzesentwurfs

Die steuerliche Flankierung der Reform sowohl für Niedrigverdiener (Förderbetrag) als auch für Normalverdiener (8 % der BBG) wird als ein erster Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Ebenso sind das Instrument des Freibetrages in der Grundsicherung und die Weitergabe der bei der Entgeltumwandlung angesparten Sozialversicherungs-Beiträge vom Ansatz her richtig, gehen aber nicht weit genug.

Als einen Beitrag zur Verbreitung der bAV unter den Niedrigverdienern bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften den Freibetrag in der Grundsicherung. Die Regelung ist ein wichtiger Impuls, damit der Aufbau einer betrieblichen Altersversorgung auch für Menschen mit geringen Einkommen sinnvoll werden kann. Das ist ein wichtiger Beitrag, um die Versorgungssituation dieser Personen zu verbessern.

Aus denselben Gründen wird der neue steuerliche Zuschuss für Arbeitgeber der Geringverdiener begrüßt. Allerdings ist die Einkommensgrenze von 2.000 € monatlich als Voraussetzung für die Gewährung der steuerlichen Erleichterung wenig zielführend: Um die beabsichtige Schließung der Versorgungslücke im Niedriglohnbereich auch nur ansatzweise voranzubringen, ist die Einkommensgrenze für die **Förderung auf mindestens 2.500 € monatlich** zu erhöhen. Dies entspricht nicht nur den auf fundierten Berechnungen gestützten Reformvorschlägen (Kiesewetter-Gutachten), sondern ist auch vor dem Hintergrund der bestehenden Versorgungslücke notwendig: Statistischen Erhebungen zufolge verfügen derzeit weniger als 30 % der Beschäftigten mit einem Einkommen von bis zu 2.500 € über eine betriebliche Altersvorsorge. Zielführend wäre zudem, wenn die Einkommenshöhe dynamisiert und an die Bezugsgröße gem. § 18 SGB IV gekoppelt wäre.

Die Anhebung des steuerfreien Höchstbetrages in der kapitalgedeckten bAV von derzeit 4 % auf 8 % der RV-BBG mit gleichzeitiger Aufhebung des bisherigen Höchstbetrages von 1.800 € wird als eine Erleichterung begrüßt. Es ist zu begrüßen, dass die Sozialversicherungsbeitragsfreiheit nicht gleichermaßen erhöht wird. Dies würde die solidarisch finanzierten Versicherungssysteme insgesamt schwächen, die gesetzliche Rente für die Betroffenen schmälern und die Einnahmen der Rentenversicherung verringern.

Grundsätzlich wird begrüßt, dass in dem Gesetzesentwurf der Regelungsansatz bezüglich der Weitergabe von bei Entgeltumwandlung angesparten Sozialversicherungsbeiträgen verankert ist. Allerdings ist es nicht ausreichend, dass die Sozialversicherungsbeiträge nur bei Entgeltumwandlung in Form der reinen Beitragszusage weitergegeben und 15 % als hinreichend betrachtet werden. Die Beschränkung der Verpflichtung des Arbeitgebers zur Weitergabe der Beitragsersparnisse auf den Fall seiner Enthaftung ist abzulehnen. Die **Weitergabe muss generell** in Höhe der tatsächlichen Ersparnis **erfolgen**. Ansonsten bleibt es bei der derzeit bestehenden Ungerechtigkeit, dass der Arbeitnehmer in der Ansparphase auf Konsum verzichtet und in der Bezugsphase mit einer doppelten Beitragsbelastung benachteiligt wird, während der Arbeitgeber einen monetären Restvorteil aufgrund der Vorsorgebereitschaft seines Beschäftigten erzielt. Dies ist nicht zu rechtfertigen. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist daher eine generelle gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber, ihre über Entgeltumwandlung eingesparten Beiträge in die bAV zugunsten der Arbeitnehmer weiterzugeben, zwingend erforderlich. Es muss dabei stets auf die eingesparten Beiträge und nicht auf den abstrakten Prozentsatz abgestellt werden.

Bedauerlich ist, dass der Ausschluss von Doppelverbeitragungen in der Kranken- und Pflegeversicherung während der Rentenbezugsphase lediglich auf die betriebliche Riesterrente beschränkt werden soll. Um die Attraktivität der bAV zu erhöhen, wäre ein grundsätzlicher Ausschluss von Doppelverbeitragungen erforderlich.

Kritisch zu würdigen ist zudem, dass der Gesetzesentwurf zwar im Rahmen der Einkommensanrechnung bei notwendigen Leistungen der Grundsicherung im Alter jede Art der privaten Altersvorsorge im Rahmen der neuen Freibetragsregelung des SGB XII einbezieht, jedoch den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, denen eine betriebliche Altersvorsorge nicht eröffnet ist, keine der derzeitigen Situation auf den Finanzmärkten adäquate einfache Möglichkeit der Altersvorsorge bietet. Die derzeit auf nicht absehbare Zeit bestehende Niedrigzinsphase macht eine individuelle Absicherung des Altersrisikos durch private Lebensversicherungen etc. unattraktiv.

Erforderlich ist, dass die Möglichkeit zusätzlicher Altersvorsorge allen Beschäftigten eröffnet wird, um das darin liegende Ziel, Altersarmut zu vermeiden, erreichen zu können.

III. Bewertung der arbeitsrechtlichen Elemente des Gesetzesentwurfs

Mit dem Wegfall der subsidiären Arbeitgeberhaftung und der Möglichkeit der betrieblichen Altersversorgung über einen der externen Durchführungswege in Gestalt einer reinen Beitragszusage wird rechtliches Neuland betreten. Dass die Tarifvertragsparteien für die Ausgestaltung dieses Neulands exklusiv zuständig sein sollen, ist richtig, da nur in dieser Konstellation faire Bedingungen erreichbar sind. Allerdings bergen die neuen tarifexklusiven Gestaltungsmöglichkeiten aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften auch Risiken, denen der Gesetzesentwurf nur unzureichend begegnet.

Enthaftung und Risikoverteilung

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften darf die Enthaftung der Arbeitgeber nicht zu Lasten der Beschäftigten erfolgen. Der Gesetzesentwurf bleibt an dieser Stelle unzulänglich indem er vorsieht, dass ein Sicherungsbeitrag vereinbart werden soll. Damit durch den Sicherungsbeitrag ein zumindest partieller Ausgleich der Risiken, die durch die Enthaftung des Arbeitgebers entstehen können, ausgeglichen wird, ist ein **obligatorischer Sicherungsbeitrag** zur Risikominimierung erforderlich. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten eine entsprechende zwingende gesetzliche Regelung, anstelle der vorgeschlagenen „soll“-Regelung, für unverzichtbar. Ohne verbindlich zu zahlender Sicherungsbeiträge der Arbeitgeber sind die Aussichten, dass das Modell in größerem Stil und für viele Beschäftigte zum Tragen kommt, eher gering.

Die Risiken der Enthaftung der Arbeitgeber und einer fehlenden Garantie könnten neben dem obligatorischen Sicherungsbeitrag der Arbeitgeber durch Bildung großer Kollektive und damit einer großen Anzahl von Verträgen zumindest im Ansatz minimiert werden. Für das letzte wäre eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen zu bAV von zentraler Bedeutung.

Die dem Modell der reinen Beitragszusage ohne Sicherung durch die Versorgungseinrichtung innewohnenden Risiken können aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften zu konkreten Nachteilen für ihre

Mitglieder führen, wenn sie nicht hinreichend abgesichert werden können.

Effektive Instrumente zur Verbreitung von Tarifverträgen bleiben aus

Ebenfalls nicht zur Verbreiterung dieses Modells bzw. der bAV insgesamt trägt bei, dass der Entwurf keine **Verbesserungen bei dem Verfahren zur Allgemeinverbindlicherklärung** vorsieht. Aufgrund der geringen Tarifbindung der kleinen und mittleren Unternehmen lässt sich die Verbreiterung der tarifvertraglichen Lösungen in solchen Unternehmen anders schwer erreichen. In Branchen, die von kleinen und kleinsten Unternehmen geprägt sind, wird ohne das Instrument der AVE so keine Verbesserung der zusätzlichen Altersversorgung der dort Beschäftigten erzielt werden können. Der von der BDA angekündigte Widerstand gegen AVE und ihre Erleichterungen im Bereich der bAV wird zur Folge haben, dass AVE zu den bAV-Tarifverträgen nicht zustande kommen. Notwendig wäre eine Korrektur dahingehend, dass die Ablehnung von Anträgen auf Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen insbesondere in Fragen der bAV und gemeinsamer Einrichtungen einer einfachen Mehrheit im Tarifausschuss bedarf. Zudem muss eine Erleichterung auch dadurch erfolgen, dass ein Tarifvertrag im Zusammenhang mit bAV auch dann für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, wenn keine gemeinsame Einrichtung gemäß § 5 a Abs. 1 Nr 2 TVG vorliegt.

Darüber hinaus ist für die auf Langfristigkeit angelegten tarifvertraglichen Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung in besonderem Maße Rechtssicherheit notwendig, um das ihnen entgegengebrachte Vertrauen der Betriebsrentner und Anwärter auch über eine lange Zeit hinweg gewährleisten zu können. Deswegen muss sichergestellt werden, dass die AVE eine stabile Rechtsgrundlage für solche Einrichtungen bietet und durch eventuelle Fehler bei der AVE solche Einrichtungen und vor allem bereits verdiente Anwartschaften und Betriebsrenten im Nachhinein nicht gefährdet werden. Denn wie bei jedem Altersvorsorgeversprechen müssen sich die Leistungsempfänger darauf verlassen können, dass die Versprechen auch tatsächlich eingelöst werden.

Anstatt das sozialpolitisch sinnvolle Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung zu stärken, eröffnet der Gesetzesentwurf den Nichttarifgebundenen Zugang zu den tarifvertraglichen Lösungen über die Möglichkeit der einzelvertraglichen Inbezugnahme. Damit werden, anstatt die Tarifbindung zu fördern, Tarifvertragsparteien geschwächt und OT-Mitgliedschaften unterstützt. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es daher nicht akzeptabel, dass das tarifexklusive Instrument der reinen Beitragszusage über die Möglichkeit einzelvertraglicher Inbezugnahme auch durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber genutzt werden soll. Hier bedarf es einer Korrektur dahingehend, dass **für die Inbezugnahme die arbeitgeberseitige Tarifbindung stets vorliegen muss**.

Kontraproduktiv ist es auch, wenn die tarifexklusive zwingende Entgeltumwandlung mit der individuellen Opt-out-Möglichkeit des einzelnen Arbeitnehmers von nichttarifgebundenen Arbeitgebern angewendet werden kann.

IV. Zu den Regelungen im Einzelnen:

Art. 1: Änderungen des Betriebsrentengesetzes

Zu § 1 Abs. 2a BetrAVG-E:

Durch die Regelung wird die Rechtsgrundlage für die bAV in Form einer reinen Beitragszusage ohne Haftung des Arbeitgebers auf der Grundlage eines Tarifvertrages geschaffen. Geregelt wird das Rechtsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Bewertung:

Die Absicht des Gesetzgebers, eine möglichst flächendeckende Verbreiterung der bAV durch die Einbeziehung der Sozialpartner in deren Ausgestaltung wird grundsätzlich begrüßt.

Kritisch gesehen wird jedoch die konkrete Ausgestaltung des Instruments der reinen Beitragszusage: Das Entfallen der Einstandspflicht des Arbeitgebers wird nicht durch eine adäquate Sicherung angemessen kompensiert. Neben den potenziellen Ertragschancen birgt dieses Modell auch das Risiko, dass Beiträge der Beschäftigten, insbesondere diesen mit niedrigerem Einkommen, die auf eine gesicherte betriebliche Altersversorgung angewiesen sind, spekulativer als bisher angelegt werden.

Ein wichtiger Schritt um das Risiko der Enthaftung zu verteilen, wäre ein obligatorischer Sicherungsbeitrag des Arbeitgebers (siehe Bewertung der arbeitsrechtlichen Elemente des Entwurfs).

Zu § 4 Abs. 3 BetrAVG-E:

Geregelt wird, dass bei einem Arbeitgeberwechsel die Übertragung der Anwartschaft aus einer Versorgungszusage mit Einstandspflicht des Arbeitgebers auf eine Versorgungseinrichtung mit reiner Beitragszusage erfolgt, wenn der Arbeitgeber diese Form der Zusage anbietet. Es soll der Verbesserung der Portabilität der Anwartschaften dienen.

Bewertung:

Die vorgeschlagene Regelung verbessert die Portabilität der Anwartschaften nur dem Anschein nach: Mit der Übertragung der Versorgungsanwartschaften in das System der reinen Beitragszusage werden garantierte Leistungen grundsätzlich abgelöst. Bietet der Arbeitgeber auch – neben anderer Formen der Altersversorgung – die reine Beitragszusage an, ist der Arbeitnehmer bei der Übertragung seiner Anwartschaften auf dieses Modell beschränkt.

Diese Einschränkung der Übertragungsmöglichkeiten geht über das Gesetzesziel hinaus – dieses ist nicht die schrittweise Ersetzung der bestehenden Versorgungsformen mit garantieren Leistungen durch die reine Beitragszusage sondern die Schließung der weißen Flecken der bAV. Es ist zwar nachvollziehbar, dass kleinen und mittleren Unternehmen, die ausschließlich die reine Beitragszusage anbieten (können oder wollen), die Übertragung garantierter Systeme nicht aufgezwungen werden soll. Der Automatismus führt aber in vielen Betrieben in denen Versorgungsmodelle mit Leistungsgarantie neben der

reinen Beitragszusage existieren, zu einem wenig sachgerechten Ergebnis.

Um die Portabilität der Versorgungsleistungen tatsächlich zum Vorteil der Beschäftigten zu verbessern, muss die Übertragbarkeit von Versorgungskapital in das jeweilige Versorgungssystem des neuen Arbeitgebers ohne Einschränkungen und damit auch in Systeme mit garantierten Leistungen möglich sein.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften soll das System der reinen Beitragszusage grundsätzlich nur den tarifgebundenen Arbeitgebern vorbehalten bleiben. Das gilt auch für die Übertragung der Anwartschaften auf neue Arbeitgeber. Hier gilt die Kritik zu § 20 BetrAVG und zu § 24 BetrAVG entsprechend.

Zu § 8 Abs. 3 BetrAVG-E:

Das Wahlrecht, im Insolvenzfall alternativ zum Eintritt des PSV eine abgeschlossene Rückdeckungsversicherung übernehmen und fortführen zu können, wird begrüßt. Problematisch ist, dass die Berechtigten (Arbeitnehmer und Rentner) mit der Entscheidung, ob die Versorgung aus der Rückdeckung oder die Leistung des PSVaG günstiger ist, trotz bestehender Informationspflicht überfordert werden können. Das Problem ist rechtlich allerdings kaum zu lösen.

Zu § 20 Abs. 2 BetrAVG-E:

Die Vorschrift regelt eine automatische Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Systeme betrieblicher Entgeltumwandlung mit einer Abwahloption (Opting-out) auf Grundlage von Tarifverträgen. Gilt beim Arbeitgeber entsprechendes Tarifwerk, kann der Arbeitnehmer einem entsprechend unterbreiteten schriftlichen detaillierten Angebot widersprechen bzw. eine konkludent gegebene Zustimmung mit Wirkung für die Zukunft mit einer Frist von höchstens einem Monat beenden.

Bewertung:

Es wird begrüßt, dass ein Optionsmodell grundsätzlich nur tarifexklusiv vereinbart werden kann. Ob die Tarifvertragsparteien hiervon Gebrauch machen, bleibt ihrem Gestaltungswillen überlassen.

Klarzustellen wäre, welche Auswirkung die vorgeschlagene Regelung auf die – sei es aufgrund eines früheren Tarifvertrages, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Vereinbarung – bestehenden und von den Beschäftigten genutzten Entgeltumwandungssysteme haben kann.

Auch nichttarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen nach dem Vorschlag die Anwendung der einschlägigen tariflichen Regelungen vereinbaren können. Dies widerspricht dem Ziel einer höheren Tarifbindung und konterkariert es. Rein individualrechtliche Bezugnahmen von nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern, welche für nichts weiter einstehen müssen als die Weiterleitung der Beiträge zur Entgeltumwandlung an die Versorgungseinrichtung, dürfen nicht zu Lasten der Tarifvertragsparteien und ohne deren Einwirkung auf die Ausgestaltung dieser Zusage zugelassen werden. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften dürfen daher die Möglichkeiten des sog. Optionsmodells nur für tarifgebundene Arbeitgeber zur Anwendung kommen.

Im Übrigen wäre eine weitere Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung im § 5 TVG gesellschaftspolitisch günstiger. Dies würde auch eine entsprechende Verbreiterung nach sich ziehen, ohne dass einzelvertragliche Gestaltungsoptionen zulasten der Tarifvertragsparteien notwendig wären.

Zu § 21 BetrAVG-E:

Die Vorschrift regelt, dass sich die Sozialpartner an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersvorsorge in Form der reinen Beitragszusage beteiligen müssen. Dieses System wird bei der Direktversicherung durchbrochen. In diesem Fall kann auch die gemeinsame Einrichtung als Versicherungsnehmer an die Stelle des Arbeitgebers treten.

Bewertung:

In der im Rahmen des Kabinettbeschlusses verabschiedeten Fassung fehlt die noch im Referentenentwurf enthaltene Regelung, wonach die Steuerung- und Durchführungsmechanismen in Tarifverträgen zu verankern seien. Diese Regelung war aber wichtig, damit sichergestellt wird, dass Tarifvertragsparteien die Art und Weise ihrer Beteiligung an der Durchführung der reinen Beitragszusage bestimmen können. Das gilt in erster Linie für die gemeinsamen Einrichtungen im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG. Aber auch in Branchen in den die bAV aus dem Anlass der Einführung der reinen Beitragszusage erstmalig tarifvertraglich geregelt wird, ist diese gesetzlich verbriefte Möglichkeit der Ausgestaltung der Einflussnahme wichtig. Es wäre daher zielführend, die noch im Referentenentwurf vorgesehene Festlegung der Steuerungs- und Durchführungsmöglichkeiten durch Tarifverträgen zu erhalten.

Erforderlich wäre, durch eine entsprechende aufsichtsrechtliche Regelung klarzustellen, dass auch die Versorgungseinrichtungen verpflichtet sind, die Beteiligung der Tarifvertragsparteien an der Durchführung und Steuerung durch die reinen Beitragszusage zu gewährleisten (s. dazu die Bewertung zu § 244b VAG) .

Zu § 22 Abs. 1 BetrAVG-E:

Die Vorschrift regelt das Rechtsverhältnis zwischen dem Arbeitnehmer und der Versorgungseinrichtung, die die reine Beitragszusage durchführt.

Zu § 22 Abs. 2 BetrAVG-E:

Die Vorschrift regelt die sofortige Unverfallbarkeit der auf den gezahlten Beiträgen beruhenden Anwartschaft auf Altersrente.

Bewertung:

Die sofortige Unverfallbarkeit wird dem Grundsatz nach begrüßt, ihre Beschränkung auf die Altersrente, wie es der Wortlaut impliziert, ist aber nicht sachgerecht. Auch die Anwartschaften auf Hinterbliebenenversorgung und auf Erwerbsminderungsrente müssten berücksichtigt werden. Zur Klarstellung soll der Begriff „Altersrente“ durch „Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung“ ersetzt werden.

Zu § 22 Abs. 3 BetrAVG-E:

Nr. 1a:

Die Vorschrift regelt die Möglichkeit der Fortsetzung der Versorgung in der bisherigen Versorgungseinrichtung nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Bewertung:

Diese Möglichkeit wirft die Frage nach der sozialrechtlichen Behandlung der vom Beschäftigten in dieser Zeit geleisteten Beiträge auf. Es ist nicht sachgerecht, dass die bereits aus dem Nettoeinkommen geleisteten Beiträge einer erneuten Beitragspflicht in der Auszahlungsphase unterliegen sollen. Der DGB fordert deshalb, die Beitragspflicht, bezogen auf die Leistungen, die aus dem unter Einsatz des Nettoeinkommens aufgebauten Versorgungskapitals erbracht werden, auszuschließen

Nr. 1b:

Geregelt wird die Portabilität, der auf der Grundlage der reinen Beitragszusage aufgebauten Anwartschaften auf die Einrichtung des neuen Arbeitgebers beim Arbeitgeberwechsel.

Bewertung:

Die Einschränkung der Versorgungsform beim neuen Arbeitgeber auf die reine Beitragszusage ist nicht sachgerecht. Der oder die Beschäftigte hat keine Wahl der Form der Versorgungszusage bei Übertragung der Anwartschaften, selbst dann nicht, wenn der neue Arbeitgeber garantiere Versorgungsleistungen anbieten kann. Hier gilt die Kritik zu § 4 Abs. 3 BetrAVG-E entsprechend.

Regelungsvorschlag:

In § 22 Abs. 3 Nr. 1b BetrAVG soll der Halbsatz: „an die Beiträge auf der Grundlage einer reinen Beitragszusage gezahlt werden“ ersatzlos gestrichen werden.

Zu § 23 BetrAVG-E:

Abs. 1:

Die Vorschrift regelt, dass in bAV-Tarifverträgen mit der reinen Beitragszusage ein Sicherungsbeitrag der Arbeitgeber festgelegt werden soll. Es handelt sich entsprechend dem Wortlaut um eine „Sollvorschrift“. Eine Verpflichtung der Tarifvertragsparteien zur Regelung des Sicherungsbeitrags, deren Verletzung etwa die Rechtsfolge der Unwirksamkeit des Tarifvertrages nach sich ziehen würde, ist laut Begründung ausdrücklich nicht intendiert.

Bewertung:

Die vorgeschlagene Regelung genügt nicht, um die aus der Enthaftung resultierenden Risiken zu minimieren. Aufgrund der fehlenden Erzwingbarkeit des Sicherungsbetrags könnte es eine wirkungslose Regelung bleiben, mit der die Risiken der Enthaftung einseitig den Arbeitnehmern angelastet werden. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss der Sicherungsbeitrag der Arbeitgeber zur Risikominimierung obligatorisch geregelt werden (siehe dazu bereits in der allgemeinen Bewertung der Stellungnahme). Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften halten eine entsprechende zwingende gesetzliche Regelung, anstelle der vorgeschlagenen „soll“-Regelung für dringend erforderlich.

Abs. 2:

Vom Ansatz her richtig, aber nicht ausreichend, ist die Verpflichtung zur Weitergabe der angesparten Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei der Entgeltumwandlung. Diese muss für alle Formen der Entgeltumwandlung und nicht nur für die der reinen Beitragszusage gelten und der Höhe nach die komplette Sozialabgabenersparnis des Arbeitgebers abbilden. Das Argument, der Verwaltungsaufwand des Arbeitgebers müsse berücksichtig werden, überzeugt nicht. Für ihre Entgeltumwandlung verzichten die Arbeitnehmer auf Konsum und es besteht keine Notwendigkeit, dem Arbeitgeber einen zusätzlichen Restvorteil – wenn auch nur zur Deckung des Verwaltungsaufwands – zu verschaffen. Deshalb ist es notwendig, eine generelle Weitergabe von durch den Arbeitgeber angesparten Sozialversicherungsbeiträge gesetzlich zu verankern. Die Regelung des Sicherungsbeitrags des Arbeitgebers in Abs. 1 und der Verpflichtung zur teilweisen Weitergabe der Sozialversicherungsbeiträge in Abs. 2 der Vorschrift des § 23 BetrAVG zusammenzuführen ist unsystematisch, da es sich hier um unterschiedliche Leistungsverpflichtungen des Arbeitgebers handelt, die unterschiedlichen Zielen dienen und nicht miteinander vermengt werden sollen. Die Weitergabe von bei Entgeltumwandlung angesparten Sozialversicherungsbeiträgen sollte für alle Durchführungswege in § 1a, etwa in einem neuen Absatz 5, geregelt werden.

Zu § 24 BetrAVG-E:

Geregelt wird die Bezugnahme auf Tarifverträge mit reiner Beitragszusage durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Bewertung:

Die Möglichkeit der einzelvertraglichen Bezugnahme durch nicht tarifgebundene Arbeitgeber wird abgelehnt. Die reine Betragszusage darf nur im Rahmen eines tarifexklusiven Sozialpartnermodells geregelt werden und soll nur tarifgebundenen Arbeitgebern zu Gute kommen. Rein individualrechtliche Bezugnahmen von nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern sind abzulehnen und dürfen nicht zu Lasten der Tarifvertragsparteien und ohne deren Einwirkung auf die Ausgestaltung dieser Zusage zugelassen werden. Die Tarifvertragsparteien stehen mit ihrer Kompetenz und sozialen Verantwortung für eine Zusage ein, welche das Einkommen im Alter betrifft. Das schafft das notwendige Vertrauen der Beschäftigten in eine zweite starke Säule der Alterssicherung und „Verbraucherinteressen“ der Arbeitnehmer können wirkungsvoll durchgesetzt werden. .

Laut der Gesetzesbegründung bestehe für die Versorgungseinrichtungen kein Kontrahierungszwang, so dass die Teilnahme der nicht tarifgebundenen Arbeitgeber an den Modellen der reinen Beitragszusage von einem Einverständnis der durchführenden Versorgungseinrichtung abhänge. Diese Klarstellung wird begrüßt. Um rechtssicher auszuschließen, dass nicht tarifgebundene Arbeitgeber unter Berufung auf die negative Koalitionsfreiheit eine Teilhabe an dem

Modell der reinen Beitragszusage einfordern, wäre eine gesetzliche Regelung jedoch zielführender.

Art. 2 : Änderungen des SGB XII

Zu § 82 SGB XII-E:

Grundsätzlich ist mit dem Gesetzesentwurf vorgesehen, bei der Berücksichtigung von Einkommen bei Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zwei weitere Freibeträge (§ 82 Ab. 4 SGGB XII-RE, § 2 Abs. 6 SGB XII-RE) einzuführen. Diese sollen kumulativ zum Freibetrag für Erwerbseinkommen (§ 82 Abs. 2 SGB XII) berücksichtigt werden.

Grundsätzliche Bewertung:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren maßgeblich, dass die vorgesehene Regelung zur Einkommensanrechnung nur den Aufbau von Altersvorsorge aus freiwilligen Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der zweiten und dritten Säule berücksichtigt. Die Freibeträge werden ausschließlich für Ansprüche gewährt, die auf freiwilliger Grundlage erworben wurden. Damit sind vor allem gering verdienende Beschäftigte, die über lange Pflichtversicherungszeiten verfügen, denen keine Möglichkeiten der betrieblichen Altersvorsorge zur Verfügung stehen und/oder deren Einkommen den Aufbau einer privaten Altersvorsorge nur in bescheidenem Umfang möglich macht, deutlich im Nachteil.

Es ist daher aus Sicht des DGB erforderlich, von der Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung einen Einkommensfreibetrag bei notwendigem Bezug von Leistungen nach dem SGB XII zu gewähren, der der Höhe nach dem Freibetrag für betriebliche und private Altersvorsorge entspricht.

Zusätzlich soll für Beschäftigte in einer Werkstatt für behinderte Menschen der allgemeine Freibetrag erhöht werden. Von dem um den Freibetrag von einem Achtel der Regelbedarfsstufe 1 verminderten Entgelt sollen nach dem Regelungsentwurf weitere 50 % abzusetzen sein (bisher 25 %; 82 Abs. 3 S. 2 SGB XII-RE).

Auf die vorgesehenen redaktionellen Änderungen und Klarstellungen wird nicht eingegangen.

Zu § 82 Abs. 4 SGB XII-E:

Mit der Neuregelung soll ein weiterer Freibetrag bei Leistungsbezug von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einführt werden, der kumulativ zu den weiteren Freibeträgen auf Einkommen aus einer zusätzlichen Altersvorsorge gewährt wird. Der pauschale Mindestfreibetrag beträgt 100 €. Soweit das Einkommen aus Altersvorsorge den Betrag von 100 € übersteigt, werden auf den übersteigenden Teil weitere 30 % als Freibetrag gewährt.

Bewertung:

Grundsätzlich kann die Einführung von Freibeträgen für einen Bezug von Leistungen Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII geeignet sein, Beschäftigten mit einem geringen Einkommen oder einer heterogenen Erwerbsbiografie einen Anreiz zu bieten, Altersvorsorge auf betrieblicher oder privater Basis zu betreiben. Allerdings sollten auch Rentenzahlungen bei Erwerbsminderung/Berufsunfähigkeit anrechnungsfrei gestellt werden, damit Vorsorge gegen Erwerbsminderung hier nicht benachteiligt wird.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss sich der Betrag, der den Leistungsberechtigten aus der Summe von Leistungsbetrag nach dem SGB XII, der gesetzlichen Altersrente und den auf ihr Einkommen gewährten Freibeträgen insgesamt zur Verfügung steht, deutlich von dem Betrag unterscheiden, den Personen in der Grundsicherung erhalten, die über keine nennenswerten Pflichtversicherungszeiten verfügen. Nur so kann das Ziel, Anreize vor allem für gering verdienende Beschäftigte, deren Perspektive für das Alter auf notwendige Leistungen des SGB XII hinaus läuft, zu schaffen, erreicht werden.

Der Sockelbetrag für den Freibetrag ist auf mindestens 200 € zu erhöhen und der darüber hinausgehende Betrag des monatlichen Altersvorsorgebetrages wird zu 30 % angerechnet, bis ein Betrag in Höhe von 75 % des Regelbedarfs der Stufe 1 nach der Anlage zu § 28 erreicht ist.

Zu § 82 Abs. 5 SGB XII-E:

Die beabsichtigte Neuregelung enthält mehrere Regelungsgegenstände.

- Zunächst wird definiert, dass nur solches Einkommen im Sinne einer Altersvorsorge für der Freibetrag nach Abs. 4 berücksichtigt wird, das der monatlichen Zahlung bis zum Lebensende unterliegt.
- Die Ansprüche darauf müssen bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze auf freiwilliger Basis erworben sein.
- Mit dem zweiten Halbsatz von Satz 1 soll festgelegt werden, dass dieses Altersvorsorgeeinkommen dazu bestimmt und geeignet sein muss, die bestehende Rentenlücke zu schließen. Mit diesem Regelungsgegenstand sind vom RE alle unabhängig von betrieblicher Altersvorsorge oder staatlicher Förderung erworbenen Ansprüche sonstiger privater Verträge wie Lebensversicherungen umfasst.
- Die vorgesehene Regelung von Satz 2 bezieht dann die betriebliche Altersvorsorge und staatlich geförderten Altersvorsorgeverträge (Nr. 2 Riester und Nr. 3 Rürup) ein.
- In Satz 3 ist dann die Ausnahme von der monatlichen Zahlungsweise vorgesehen. Diese soll für die bei Riester-Verträgen bestehende Option der zusammengefassten Auszahlung für bis zu zwölf Monate gelten und den Gesamtbetrag auf die Anzahl der Monate des Zahlungszeitraums aufzuteilen.

Bewertung:

Wie bereits zur „Grundsätzlichen Bewertung“ zu § 82 RE ausgeführt, kritisiert der DGB, dass alle Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder gesetzlichen gleichstehenden berufsständischen Regelungen etc. von der Berücksichtigung für den

Freibetrag ausgenommen sind. Diese Regelung wird vom DGB entschieden kritisiert, weil Beschäftigte ohne Perspektiven für eine betriebliche oder (auskömmliche) private Vorsorge trotz langjähriger Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung benachteiligt sind.

Grundsätzlich richtig ist, dass ansonsten alle für die Absicherung im Alter möglichen Vorsorgeformen auf betrieblicher oder privater Basis erfasst sind. Um den Anrechnungsfreibetrag auch für Fälle der Erwerbsminderung/Berufsunfähigkeit und bei Hinterbliebenenrenten zu gewähren, darf hier nicht ausschließlich auf „Altersvorsorge“ sowie die Regelaltersgrenze abgestellt werden. Die Voraussetzungen müssen entsprechend klargestellt werden.

Zur Vermeidung divergierender Rechtsprechung sollte klarstellend geregelt werden, dass die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe für das Einkommen, „das dazu bestimmt und geeignet ist“ die Rentenlücke zu schließen, sich an den dazu von der Rechtsprechung entwickelten Definitionen für das geschützte Vermögen nach dem SGB II orientieren.

Zu § 82 Abs. 6 SGB XII-E:

Der Gesetzesentwurf führt einen zweiten Freibetrag für Einkommen ein, wenn ein Anspruch auf Leistungen der Hilfe zur Pflege besteht. Die Höchstgrenze beträgt 65 % der Regelbedarfsstufe 1. Dieser Freibetrag gilt bei Einkommen aus einem Ehrenamt bis zur Höhe des dafür in Anspruch genommenen Freibetrages (höchstens 200 €) bereits als ausgeschöpft.

Bewertung:

Die mit der Einfügung von Abs. 6 umgesetzte Regelung aus dem Gesetzentwurf des BTHG wird vom DGB begrüßt.

Zu § 90 Abs. 2 Nr. 2 SGB XII-E:

Der Regierungsentwurf ändert die bisherige Regelung, nach der bis zum Bezug von Leistungen nach dem SGB XII das Kapital der erworbenen Altersvorsorge geschützt war, in der Auszahlungsphase jedoch eine Anrechnung erfolgte. Die Anrechnung des zur Altersvorsoge vorhandenen Kapitals in der Auszahlungsphase und damit der Phase des möglichen Bezuges von Leistungen der Sozialhilfe soll ausgeschlossen werden, wenn die Bedingungen zum Einkommensbegriff, also der laufenden monatlichen Zahlung, erfüllt sind (§ 82 Abs. 4 und 5).

Bewertung:

Die Regelung wird ausdrücklich begrüßt. Sie dient der konsequenten Anpassung an die geänderte Regelung zum Einkommensbegriff des § 82 Abs. 4 und 5 und beendet den bisherigen Nachteil der Anrechnung in der Auszahlungsphase.

Art. 4: Änderungen des SGB V:

Geregelt wird, dass die Versorgungsbezüge aus der betrieblichen Riester-Rente von der Kranken- und Pflegeversicherungspflicht in der Auszahlungsphase befreit werden. Die Beitragspflicht wird auf die Einzahlungsphase reduziert. Insofern tritt eine Gleichstellung mit der privaten Riester-Rente ein, in der die Beiträge nur einmal verbeitragt werden.

Bewertung:

Die Beseitigung der doppelten Verbeitragung der Versorgungsbezüge in der betrieblichen Riester-Rente wird begrüßt, ist aber nicht ausreichend. Gefordert wird eine grundsätzliche Abschaffung der doppelten Verbeitragung der Betriebsrenten.

Art. 6: Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes

Zu § 244b VAG-E:

Geregelt wird, dass bei der Durchführung reiner Beitragszusagen die durchführende Einrichtung keine Verpflichtungen eingehen darf, die garantierte Leistungen beinhalten.

Bewertung:

Nach dem Regelungsvorschlag dürfen die Tarifvertragsparteien nicht darüber entscheiden, ob sie die Leistungszusage des Versorgungsträgers in einem bestimmten Umfang durch kollektive Mechanismen absichern wollen. Die Regelung hindert jedoch die Versorgungseinrichtung nicht daran, die zu erwarteten Leistungen in Aussicht zu stellen.

Zielführend wäre eine Klarstellung, dass die Versorgungseinrichtungen verpflichtet sind, die Beteiligung der Tarifvertragsparteien an der Durchführung und Steuerung der reinen Beitragszusage entsprechend dem § 21 BetrAVG-E zu gewährleisten.

Zu § 244c VAG-E:

Geregelt wird die Verpflichtung zur Einrichtung eines Sicherungsvermögens (bei Pensionsfonds) bzw. eines gesonderten Anlagenstocks iSv § 125 Abs. 5 VAG (Pensionskassen und andere Lebensversicherungsunternehmen).

Bewertung:

Für sich genommen stellt diese Regelung einen sinnvollen Beitrag zum Leistungserhalt dar, wenn das einzurichtende Sicherungsvermögen zum Ausgleich die Leistungsabsenkung auf der Ebene des Versorgungsträgers genutzt wird.

Zu § 244d VAG-E:

Geregelt wird die Verordnungsermächtigung des BMF, im Einvernehmen mit dem BMAS Regelungen zur Ausgestaltung der Zielrente auf der Grundlage der reinen Beitragszusage.

Bewertung:

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften soll die in Regelungsbefugnis des BMF und BMAS unter dem Tarifvorrang gestellt werden.

Art 9: Änderung des Einkommenssteuergesetztes

Zu § 3 Nr. 63 EstG-E:

Geregelt wird die Anhebung des steuerfreien Höchstbetrages in der kapitalgedeckten bAV von derzeit 4 % auf 8 % der RV-BBG. Zudem wird die Steuerfreiheit der Abfindungen geregelt.

Bewertung:

Als Vereinfachung und Erweiterung der steuerlichen Begünstigung der Beschäftigten wird die Regelung des § 3 Nr. 63 S. 1 begrüßt.

Positiv bewertet wird die Abfindungsregelung im Satz 3 und die Einbeziehung der ruhenden Arbeitsverhältnisse im Satz 4.

Zu § 3 Nr. 63a EstG-E:

Geregelt wird die Steuerfreiheit des Sicherungsbeitrags gem. § 23 Abs. 1 BetrAVG-E.

Bewertung:

Begrüßt wird, dass der Sicherungsbeitrag steuerfrei gezahlt wird, wenn er direkt dem Sicherungsvermögen der Einrichtung zufließt. Dieser verbindliche Sicherungsbetrag sollte für Arbeitgeber gesetzlich verpflichtend sein (s. dazu Ausführungen zu § 23 Abs. 1).

Zu § 100 EstG-E:

Geregelt wird der steuerliche Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung.

Der bAV-Förderbetrag wird nur für ein Dienstverhältnis gezahlt und nur für kapitalgedeckte betriebliche Altersvorsorge.

Bewertung:

Zur Kritik der Einkommensgrenze von 2.000 € wird auf die Ausführungen im allgemeinen Teil der Stellungnahme verwiesen. Zur Verbreiterung von betrieblicher Altersversorgung sind zumindest Zusagen des Arbeitgebers für Arbeitnehmer bis zu einem Einkommen von **2.500 €** monatlich durch den steuerlichen Förderbeitrag zu unterstützen; diese Personengruppe zählt noch zu den Niedrigverdienern. 70 % von ihnen haben keine zusätzliche Altersvorsorge.

Positiv dagegen ist, dass dieser Förderbetrag auch für bereits bestehende Zusagen, die aufgestockt werden, gezahlt wird. Praxisgerecht ist, dass wenn auch bereits vor dem 1.1.2018 in Kraft tretende Tarifverträge, die eine Arbeitgeberzusage neu oder aufstockend vorsehen, bereits diesen Förderbetrag nutzen können. Hier wäre eine entsprechende Ergänzung des § 100 Abs. 3 vorzunehmen, wonach, die bereits in 2017 auf der Grundlage von Tarifverträgen erfolgte zusätzliche Leistungen für die Inanspruchnahme des Förderbetrages ebenfalls zu berücksichtigen wären.

Missbrauchsanfällig ist das Abstellen auf die geleisteten Beiträge (Abs. 2 S. 2), denn damit werden säumige Arbeitgeber – die nicht leisten, obwohl sie dazu verpflichtet sind – von der Vorschrift nicht erfasst. Richtigerweise muss auf den Anspruch des Beschäftigten abgestellt werden. „**Leistet“ muss durch „zu leisten hat“ ersetzt werden**. Um missbräuchliche Fallgestaltungen im Laufe des Jahres 2017 auszuschließen, müsste **als Referenzjahr** das Jahr **2016** und nicht 2017 geregelt werden.

Im Hinblick auf die Förderart ist bedauerlich, dass ein Gleichlauf der betrieblichen Altersversorgung mit der Riesterförderung für Geringverdiener mit Kindern nicht aufgegriffen wurde. Positiv am Förderbeitrag ist jedoch zu betrachten, dass auch ruhende Arbeitsverhältnisse bezuschusst werden können, wenn der Betrag später nachgezahlt wird. Allerdings ist die zu beachtende Kalenderjahrregelung relativ starr und wird insbesondere Personenkreisen, die die zeitliche Lage des Ruhens des Arbeitsverhältnisses nicht planen können (z. B. Elternzeit, Pflegezeit) benachteiligen.

Positiv ist auch, dass nach § 100 Abs. 3 Ziffer 4 die Verwaltungskosten prozentual anteilig gleich verteilt werden müssen.

Art. 12: Änderung der Sozialversicherungsentgeltverordnung:

In § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 16 SvEv-E wird ein Beitrag des Arbeitgebers von bis zu 480 € im Jahr an eine Pensionskasse, Pensionsfonds oder Direktversicherung als sozialabgabenfrei geregelt.

Bewertung:

Unklar ist, ob der sozialversicherungsfreie Beiträge zur bAV unabhängig und über die bereits bestehende sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung von bis zu vier Prozent der BBG nach §1 Abs. 1 Nr. 1 hinaus besteht. Eine Ausweitung der Sozialabgabenfreiheit lehnt der DGB ab.

Lösung:

Soweit der Beitrag sozialabgabenfrei sein soll, erscheint es zielführend, diesen Beitrag zur betrieblichen Altersversorgung, in § 1 Abs. 1 Nr. 9 mit zu regeln. Damit würde eine Ausweitung der Sozialabgabenfreiheit verhindert werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**959**

22. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein, Frankfurt am Main

1. Leiser Abschied von gleichbleibendem Gesamtrentenniveau

Das politische Ziel, Betriebsrenten zu stärken, ist die Kehrseite der Absenkung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Betriebsrente soll gemeinsam mit der privaten Altersvorsorge diese Absenkung auffangen, die "Versorgungslücke" schließen.

Damit das individuelle Versorgungsniveau gleich bleibt, müsste die individuelle Betriebsrente um das Volumen vergrößert werden, das die gesetzliche Rente sinkt, also 5-7% bis 2030. Der Gesetzentwurf enthält hierzu keine Ausführungen. Es existieren auch bisher keine belastbaren Daten dazu, wie hoch für welche Arbeitnehmer*in die zu erwartende Betriebsrente sein wird. Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase seit 2008 steht allerdings zu befürchten, dass die Versorgungslücke, die sich in individueller Perspektive auftut, nicht durch Betriebsrenten und private Altersvorsorge gedeckt werden wird.

Zur Erreichung dieses Ziels müsste entweder das Beitragsvolumen erhöht werden – und zwar je später, umso deutlicher, weil Zinsgewinne fehlen – oder die Kapitalanlage müsste mit höherem Risiko erfolgen, um die Chance auf höhere Gewinne zu haben. Der Gesetzentwurf wählt nicht den ersten, sondern den zweiten Weg, indem er die sogenannte reine Beitragszusage einführt. Ein Wechsel von bisherigen Formen der bAV zur reinen Beitragszusage ist im Gesetz nicht ausgeschlossen und soll demnach möglich sein. Das bedeutet aber im Ergebnis, dass in diesem Umfang die Verantwortung für das Rentenniveau von Unternehmen auf Arbeitnehmer*innen verlagert wird.

Das politische Versprechen der Rentenreform 2001, dass auch in Zukunft das bisherige Rentenniveau der GRV durch drei aufeinander geschichtete Säulen erreicht wird, erfährt damit eine wesentliche Modifikation: Sie wird unter Risikovorbehalt gestellt.

***Pointiert ausgedrückt bleibt die Rente* vielleicht *gleich hoch, aber dies ist (im Umfang der Betriebsrente)* nicht mehr sicher.**

2. Wer wird gestärkt? Nicht die (potentiellen oder zukünftigen) Betriebsrentner

In einer gesamtgesellschaftlichen anstelle einer individuellen Betrachtungsweise stellt bereits eine stärkere Verbreitung der Betriebsrente eine bessere Altersversorgung der Bevölkerung insgesamt dar. Zwar besteht dann kein Bezug zu der beschriebenen Versorgungslücke, gleichwohl kann auch diese Vergrößerung des Alterssparvolumens ein politisches Ziel sein. Der Gesetzentwurf steuert auf dieses Ziel zu, indem er eine Verbreiterung der bAV in kmU erreichen will. Zwei wesentliche Fragen bleiben aber:

Zum einen finden sich nur vereinzelt Erwägungen dazu, ob dieses Ziel tatsächlich gewollt ist und warum. Angesichts der anhaltenden Niedrigszinsphase ist keineswegs plausibel, dass eine Erhöhung des für die Altersvorsorge vorgesehenen Kapitals in der Gesellschaft sinnvoll ist. Der Hinweis der Gesetzesbe-

gründung, dass über die Altersversorgung "die Teilhabe der Beschäftigten am Produktivkapital erhöht und damit indirekt die erwünschte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand insgesamt verbessert" werde (S. 31, 8. Spiegelstrich), überzeugt hier wenig, da dieses Vermögen ausschließlich zur Altersversorgung genutzt werden kann. Denn die Portabilität in andere Vorsorgeformen ist ausgeschlossen (s. § 22 Abs. 4 BetrRG-E).

Zum anderen wird bestenfalls eines der vom Gesetzentwurf genannten Hemmnisse für eine stärkere Verbreitung der bAV adressiert, nämlich die Haftungsfreistellung der Unternehmen. Weder die bürokratischen Hürden und der Verwaltungsaufwand für Unternehmen werden substantiell abgebaut. Die Darlegung des Gesetzentwurfs, dass zunächst mit der Möglichkeit, tarifvertragliche Vereinbarungen auch außerhalb von Tarifbindungen zu übernehmen, mildere Mittel als eine Verpflichtung des Unternehmens oder ein Opt-out-Modell versucht werden sollen, kann bei unterstellter Notwendigkeit verstärkter Altersvorsorge und Niedrigzinsphase nicht überzeugen. Denn jedes Jahr weiterer erfolgloser Experimente macht eine kapitalgedeckte Altersvorsorge exponentiell beitragsintensiver. Wenn bereits heute die fehlenden finanziellen Mittel zum Sparen als ein wichtiges Problem angesprochen werden, gilt dies umso mehr, je später dieses Sparen beginnt.

Besonders bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf die Zielgruppe seiner Bemühungen ausschließlich auf der Unternehmensseite sieht (und mit der zweifelhaften Annahme argumentiert, kmU würden mit Ermöglichung der reinen Beitragszusage eher Betriebsrentenvereinbarungen abschließen). Er versucht aber in keiner Weise, an den gesellschaftspolitisch gravierenden Unterschieden zwischen Arbeitnehmer*innen bei Betriebsrentenversorgung anzusetzen. Dabei sind die bestehenden Unterschiede – zwischen Männern und Frauen, zwischen Ost und West, zwischen den unterschiedlichen Branchen – so beschaffen, dass gezielte Maßnahmen zur Verbreiterung der bAV nach dem Muster zahlreicher anderer Förderinstrumente möglich wären. Der Gesetzentwurf scheint zu hoffen, dass sich diese Unterschiede durch eine größere Verbreitung der bAV in kmU (und Anreizen für Geringverdiener) verringern. Hierfür fehlen allerdings belastbare Anhaltspunkte. Bleibt die bAV aber in gesellschaftlicher Hinsicht so selektiv wie bisher, droht die Rentenreform von 2001 auf lange Sicht eine Verschlechterung der Rentensituation von Frauen gegenüber Männern, von Ost gegenüber West zu werden.

Beides ist nicht nur gesellschaftspolitisch hoch problematisch, sondern letztlich auch verfassungsrechtlich relevant. Zumindest für die Gleichstellung von Männern und Frauen sieht Art. 3 Abs. 2 GG eine Verpflichtung des Staates zur Herstellung tatsächlicher Gleichheit vor, die bei allen offenen Fragen jedenfalls – insoweit dürfte Einigkeit bestehen – ein Verschlechterungsverbot enthält.

Im Ergebnis scheint der Gesetzentwurf die heutigen stakeholder der bAV zu stärken, aber keine Betriebsrente denen zu verschaffen, die bisher keine haben.

3. Ungewollter Einstieg in eine steuerfinanzierte Grundrente?

Eine konzeptionell erstaunliche Neuerung ist die geplante Freistellung von Betriebsrenten und sogenannten Riesterrenten (in einem bestimmten Umfang) von der Anrechnung als Einkommen für die Grundsicherung (im Alter). Der Gesetzentwurf will damit Sparen auch für sogenannte Geringverdiener, die nie viel mehr erwarten können als die Sicherung ihrer persönlichen Existenzgrundlage, attraktiver machen.

Es ist höchst zweifelhaft, ob der Anreiz, im Alter im Fall von Bedürftigkeit Freibeträge geltend machen zu können, die Menschen zum Sparen animiert, die heute ihre Einkünfte für aktuelle Bedürfnisse benötigen. Daher ist es sehr bedauerlich, dass der Gesetzentwurf keine Ausführungen dazu macht, worauf er seine Erwartungen gründet.

Wesentlich gravierender ist aber, dass der Gesetzentwurf damit einen grundlegenden Systemwechsel mit den Grundsätzen des Grundsicherungsrechts vorantreibt, ohne dass dies thematisiert wird:

a. Gleichheitsproblem: Warum sind gesetzliche Renten nicht ebenfalls anrechnungsfrei?

Betriebs- und Riesterrenten werden privilegiert, gesetzliche Renten hingegen nicht. Diese Frage hat verfassungsrechtliche Relevanz. Dem Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG entspricht diese Privilegierung der Betriebs- und Riesterrenten nur dann, wenn sich hierfür ein sachlicher Grund findet, so dass die unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt werden kann. Es ist aber nicht erkennbar, worin dieser sachliche Grund liegen soll.

Insbesondere das Motiv des Gesetzgebers, Anreize für diese Form der Altersvorsorge zu setzen und das beabsichtigte "gesamtgesellschaftliche Signal […], dass sich freiwillige Altersvorsorge in jedem Fall lohnt"(BT-Drs. 18/11286, S. 46), beschreibt nur den Willen zur Privilegierung, stellt aber keinen rechtfertigenden Grund für sie dar. Der Gesetzentwurf scheint hingegen der Vorstellung anzuhängen, dass Privilegien für freiwilliges gewünschtes Verhalten (nudging) äquivalent zu einer gesetzlichen Verpflichtung seien. Deshalb sei es konsequent, diejenigen, die ohnehin verpflichtet sind, (in der gesetzlichen Rentenversicherung) zu sparen, von der Privilegierung auszunehmen. Der Gesetzentwurf verkennt hierbei aber, dass hier nicht zwei potentielle Regulierungsalternativen nach ihrem ökonomischen Nutzen verglichen werden, sondern real zwei unterschiedliche Personengruppen ungleich behandelt werden. Es geht also nicht darum, warum aus Sicht des Regulierers eine Privilegierung gesetzlicher Pflichtrentner verzichtbar ist. Zu fragen ist vielmehr, wie sich rechtfertigen lässt, dass eine Gruppe weder entscheiden kann ob, wo und wieviel sie für die Altersvorsorge "spart" noch ein Teil ihrer Renten anrechnungsfrei sind, während eine andere Gruppe zum einen bei allen Ansparentscheidungen (relativ) frei ist und zum anderen bei gleicher Bedarfslage mehr Grundsicherung erhält.

Dafür müssten Rechtfertigungsgründe aus der Bedarfsdeckungslogik des Grundsicherungsrechts heraus entwickelt werden, sind aber nicht ersichtlich. Dies zeigt sich auch an den Gründen anderer Freistellungen. Anrechnungsfrei sind nämlich Einkünfte mit besonderen Zwecken außerhalb der Deckung der allgemeinen, im Grundsicherungsrecht berücksichtigten Bedarfe (s. § 43 Abs. 1 und 3, § 82 Abs. 1 SGB XII, § 11a SGB II). Es ist aber nicht erkennbar, welchem besonderen Zweck Betriebs- und Riesterrenten dienen könnten. Sie wurden doch eingeführt bzw. reformiert und werden gefördert, um die Absenkung des Rentenniveaus abzufangen und damit gerade die allgemeinen Lebenshaltungskosten im Alter mitzufinanzieren.

Ähnliches gilt übrigens auch für die im Gesetzentwurf geänderte Anrechnungsfreiheit für Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeit. Sie haben Anerkennungs- und nicht Vergütungscharakter und daher einen anderen Zweck als die Deckung der persönlichen Lebenshaltungskosten. Aber selbst dann, wenn man diese besondere Zweckbestimmung außer Acht lässt, kann die Privilegierung der Einkünfte aus Ehrenämtern noch damit gerechtfertigt werden, dass eben das Ehrenamt gestärkt werden und auch gerade Einkommensschwache in diese wichtige Form gesellschaftlichen Zusammenwirkens einbezogen werden sollen. Solche oder irgendwie andere Gründe über die Vorsorge für den eigenen zukünftigen Lebensbedarf hinaus bestehen für die Betriebs- und Riesterrente gerade nicht.

Auch trägt der Gedanke nicht, Betriebs- und Riesterrenten entstammten angespartem Vermögen. Denn zum einen sind auch gerade Renten der gesetzlichen Rentenversicherung durch eigene Leistung erworben und von Art. 14 GG geschützt. Zum anderen erklärt sich in der Logik des Grundsicherungsrechts hieraus gerade nicht, warum diese eine Form von Vermögen bzw. vermögensbasiertem Einkommen anrechnungsfrei sein sollte. Denn das Grundprinzip der Grundsicherung ist ihre Subsidiarität zur eigenen Sicherung der Existenzgrundlage.

b. Folgen einer verfassungswidrigen Privilegierung

Die praktische Folge dieser verfassungswidrigen Ungleichbehandlung dürfte die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts sein. Bezieher*innen gesetzlicher Renten dürften geltend machen, dass ihre Renten in gleichem Umfang anrechnungsfrei sein müssen. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Verfassungswidrigkeit der Ungleichbehandlung feststellt, dürfte wegen der gravierenden fiskalischen Folgen aber auch wegen der unterschiedlichen Möglichkeiten, wie diese Systembrüche bzw. Systemkollisionen aufgelöst werden können, dem Gesetzgeber aufgeben, eine verfassungskonforme Neuregelung zu finden.

Konsequenter Weise müsste der Gesetzgeber deshalb entweder die Privilegierung der Betriebs- und Riesterrenten wieder abschaffen. Dies dürfte das Vertrauen in eine verlässliche Vorsorgepolitik (weiter?) nachhaltig erschüttern.

Alternativ könnte der Gesetzgeber die gesetzliche Rente der Betriebs- und Riesterrente gleichstellen (womöglich beides auf einem niedrigeren Niveau, was das angesprochene Vertrauensproblem nicht löst). Das bedeutet aber nichts anderes als eine steuerfinanzierte Grundrente für den ganz überwiegenden Teil der Bevölkerung. Die Grundsicherung im Alter wäre damit nicht mehr vollständig subsidiär.

c. Fazit zur Anrechnungsfreiheit von Renten in der Grundsicherung

Die aktuell geplante Änderung muss daher – gewollt oder nicht – als Einstieg in einen grundlegenden Systemwechsel der Grundsicherung gesehen werden. Richtigerweise sollte dieses Potential als fiskalisches Risiko bei den Kosten des Gesetzgebungsvorschlags berücksichtigt werden.

4. Mogelpackung GKV-Freistellung der betrieblichen Riesterrente

Schließlich ist zur Beitragsfreistellung von sogenannten betrieblichen Riester-Renten in der GKV (§ 229 Abs. 1 Nr. 5, 2. HS SGB V-E) anzumerken, dass die Gesetzesbegründung (S. 49) mehrfach irreführend ist.

a. Rechtslage bis 2004

Sie behauptet, bis 2004 seien betriebliche Riesterrenten "sofern es sich um Kapitaleinmalzahlungen handelte" in der GKV beitragsfrei gewesen, und suggeriert damit, die Neuregelung solle diesen Zustand wiederherstellen.

Tatsächlich kann es zwischen 2002 (seit der Riesterförderung, die nie Altersvorsorgeprodukte mit Kapitaleinmalzahlungen förderte) und 2004 Riesterrenten mit Kapitaleinmalzahlungen nicht gegeben haben.

Für Leistungen der betrieblichen Altersversorgung galt auch vor 2004, dass sie nach § 229 Abs. 1 Nr. 5 SGB V beitragspflichtig waren. Gemäß § 248 SGB V a.F. galt aber bis zum 31.12.2003 für Versorgungsbezüge nur der halbe Beitragssatz. Eine weitere Änderung zum 01.01.2004 betraf die Kapitaleinmalzahlungen, die bereits vor Renteneintritt vereinbart worden waren. Unter der früheren Rechtslage wurden nur solche Kapitaleinmalzahlungen den Versorgungsbezügen gleichstellt und damit beitragspflichtig in der GKV, die nach Renteneintritt vereinbart wurden. Deshalb waren zahlreiche Anbieter betrieblicher Altersversorgung dazu übergangen, schon vorab ein Kapitalwahlrecht einzuräumen. Die Gleichstellung vorgreiflicher mit nachträglichen Kapitalauszahlungsvereinbarungen erfolgte durch die Änderung zum 01.01.2004. Mit betrieblichen Riesterrenten hat dies jedoch nichts zu tun.

Die nun vorgesehene Gleichbehandlung von betrieblichen mit privaten Riesterrenten hat es entgegen den Annahmen des Gesetzentwurfes hingegen nie gegeben. Es handelt sich also um eine erstmalige Entscheidung, eine Leistung der betrieblichen Altersversorgung in der GKV beitragsfrei zu stellen.

b. "Einmalverbeitragung"?

Die Begründung hierfür scheint der Gesetzentwurf darin zu sehen, dass die Beiträge für die betriebliche Riesterrente aus dem Arbeitsentgelt der/des Beschäf-

tigten stammen und dabei nicht von der Sozialabgabenpflicht befreit sind, wie Betriebsrentenbeiträge aus der Entgeltumwandlung.

Der Gesetzentwurf scheint einer Logik anzuhängen, nach der Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitseinkommen "nur einmal" erhoben werden dürfen. Nach dieser Logik dürften Renten insgesamt nur insoweit in der GKV beitragspflichtiges Einkommen darstellen, als die Beiträge für diese Renten von der GKV-Beitragspflicht ausgenommen waren. Das würde bedeuten, dass gesetzliche Renten zur Hälfte beitragspflichtiges Einkommen wären, da nur der Arbeitgeberbeitrag "nicht verbeitragtes Arbeitseinkommen" ist. Tatsächlich sind aber seit den 1980er Jahren gesetzliche Renten in vollem Umfang beitragspflichtiges Einkommen - nur die Tragung der Beiträge ist zwischen Rentnern und Rentenversicherung geteilt. Im Ergebnis würde die Logik der "Einmalverbeitragung" bedeuten, dass letztlich nur gerade Betriebsrenten in vollem Umfang GKV-beitragspflichtig wären, weil und soweit die Privilegierung der Sparbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die die bAV überhaupt erst "angekurbelt" hat, gewissermaßen durch vom Rentner allein zu tragende GKV-Beiträge im Alter "nachfinanziert" wird.

Es sollte deutlich werden, dass eine solche Logik in grundlegender Weise die bisherigen Grundprinzipien der Sozialversicherung verlässt. Sie entstammt dem Steuerrecht und betrachtet offenbar Kapitalströme in einer Lebenszeitperspektive. Ganz anders folgt die Sozialversicherung bisher der Versicherungslogik, nach der sich Beitragspflicht und Leistungsanspruch in einem bestimmten Versicherungszeitraum gegenüber stehen.

Ein Systemwechsel ist dadurch nicht ausgeschlossen. Aber die Einführung eines systemfremden Bausteins zu Privilegierung einer bestimmten Zielgruppe, zieht Gleichbehandlungsfragen nach sich. Wie bereits im vorangehenden Abschnitt dargelegt, birgt dies das Risiko ungewollter Folgewirkungen. Im Fall der GKV-Beitragspflicht hätte die "Einmalverbeitragung" von Renten eine drastische Umverteilung zugunsten der Rentner zulasten der erwerbstätigen Mitglieder zur Folge. Wenn hinzugedacht wird, dass in der GKV derzeit die Höhe des Arbeitgeberbeitrags gesetzlich festgeschrieben ist, so dass Kostensteigerungen allein von den Mitgliedern im Rahmen steigender Zusatzbeiträge getragen werden, so wird deutlich, welche komplexen Folgen einer systemändernden Betrachtung bedacht werden müssten.

c. GKV-Beiträge auf Riesterrenten

Unabhängig hiervon trifft aber auch die Behauptung des Gesetzentwurfes schlicht nicht zu, dass private Riesterrenten heute in der GKV beitragsfrei seien – weshalb nach Ansicht des Gesetzentwurfs die Gleichstellung der betrieblichen Riesterrenten geboten sei.

Die GKV-Beitragsberechnung für Renten wirft an zahlreichen Stellen Fragen auf, die hier nicht Gegenstand sind. Danach unterscheidet sich die Beitragspflicht der pflichtversicherten Rentner von denen der freiwillig GKV-Versicherten Rentner. Hintergrund hierfür ist die überkommene Unterscheidung zwischen versicherungspflichtigen Mitgliedern der Sozialversicherung – grundsätzlich Beschäftigten – und freiwilligen Mitgliedern. Während erstere nur mit ihrem Arbeitsentgelt beitragspflichtig sind, bemisst sich der Beitrag freiwilliger Mitglieder grundsätzlich aus ihrem gesamten Einkommen.

Für Riesterrenten folgt hieraus, dass pflichtversicherte Rentner ihre Riesterrente nicht in der GKV verbeitragen, freiwillige Mitglieder der Krankenversicherung der Rentner hingegen haben bereits heute GKV-Beiträge auf private Riesterrenten zu zahlen.

Eine Gleichstellung von betrieblichen mit privaten Riesterrenten ist also kein Argument für die Beitragsfreistellung in der GKV. Vielmehr privilegiert er ohne jede Rechtfertigung betriebliche gegenüber privaten Riesterrenten bei freiwilligen GKV-Mitgliedern.

d. Fazit zum Änderungsvorschlag § 229 SGB V

Ein derart die alte und gegenwärtige Rechtslage falsch beschreibender Reformvorschlag sollte gestrichen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**960**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Die BaFin beaufsichtigt die Durchführungswege Pensionskasse, Pensionsfonds und Direktversicherung der betrieblichen Altersversorgung. Mit der Einführung reiner Beitragszusagen, wie sie im Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes vorgeschlagen wird, wird das Angebot in diesen Durchführungswegen erweitert. Dabei kommen spezielle neue Vorschriften im Versicherungsaufsichtsrecht zur Anwendung.

Die Regelungen zur reinen Beitragszusage sind darauf gerichtet, große Kollektive zu erreichen. Die dann realisierbaren Skaleneffekte können eine kostengünstige Durchführung der betrieblichen Altersversorgung unterstützen. Zudem ist darauf zu achten, dass ein funktionierender Wettbewerb der Anbieter kostengünstige Angebote zur reinen Beitragszusage ermöglicht. Aus Sicht der BaFin gewährleistet dies der Gesetzentwurf, weil für Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen ein einheitlicher Rahmen zur Durchführung reiner Beitragszusagen abgesteckt wird.

Durch die vorgesehene Ausgestaltung der reinen Beitragszusage kann die Kapitalanlage flexibler gemanagt werden und beispielsweise verstärkt auf Realwerte setzen. Gerade im Niedrigzinsumfeld ist dies eine sinnvolle Maßnahme.

Mit einer chancen- und ertragreichen Kapitalanlage sind auch Risiken verbunden. Um diesen Risiken zu begegnen, sieht der Gesetzentwurf eine Flankierung der reinen Beitragszusage durch spezifische aufsichtsrechtliche Regelungen vor.

Dazu gehören Regelungen zur Kapitalanlage und zum Risikomanagement der durchführenden Einrichtung, Berichtspflichten gegenüber der BaFin sowie Informationspflichten gegenüber den Arbeitnehmern und Rentnern. Es werden Regelungen zur Festlegung der anfänglichen Höhe der Rente sowie für deren spätere Anpassung vorgegeben, so dass hier kein willkürliches Vorgehen möglich ist. Die Festlegung der Höhe der anfänglichen Renten kann vorsichtig erfolgen, wodurch ein „Sicherheitspuffer“ geschaffen werden kann.

Im Übrigen gelten auch für die reine Beitragszusage die bestehenden grundlegenden aufsichtsrechtlichen Vorschriften, wie z. B. hinsichtlich der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung der Geschäftsleiter oder hinsichtlich der Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation der durchführenden Einrichtung.

Der Gesetzentwurf schafft aus Sicht der BaFin einen angemessenen aufsichtsrechtlichen Rahmen für die Durchführung der reinen Beitragszusage.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**962**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

BDA - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zusammenfassung

Die Einführung einer reinen Beitragszusage ist eine große Chance, um eine weitere Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge zu erreichen. Sie kann dazu beitragen, auch diejenigen Arbeitgeber für die betriebliche Altersvorsorge zu gewinnen, die ihr bislang mit Blick auf die sehr langfristigen und teilweise schwer überschaubaren Haftungsrisiken fern gestanden haben. Zudem bietet die – in vielen anderen Ländern längst mögliche und übliche – reine Beitragszusage die Chance einer renditeträchtigeren Kapitalanlage.

Diese Chance einer reinen Beitragszusage darf jetzt aber auch nicht verspielt werden, indem ihre Voraussetzungen so restriktiv gefasst werden, dass sie im Ergebnis kaum oder sogar gar nicht genutzt wird. Dies jedoch droht, wenn der vorgelegte Gesetzentwurf nicht noch deutliche Korrekturen erfährt. Nicht nachvollziehbar sind die zahlreichen gesetzlichen Restriktionen für die Einführung der reinen Beitragszusage, insbesondere wenn sie schon nur auf tarifvertraglicher Grundlage und damit nur mit Zustimmung der jeweiligen Gewerkschaft möglich sein soll. Die im Gesetzentwurf formulierten weiteren gesetzlichen Voraussetzungen demonstrieren ein tiefes Misstrauen gegenüber den Tarifvertragsparteien, ihr verfassungsrechtlich geschütztes Recht, selbst die Arbeitsbedingungen zu gestalten, verantwortlich auszufüllen und sind daher keinesfalls akzeptabel. Insofern bedarf der Entwurf wesentlicher Änderungen.

Die Vorschläge zum Steuer- und Sozialrecht sind zu begrüßen. Insbesondere die Erhöhung des Dotierungsrahmens von 4 auf 8 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung (West) ist sehr erfreulich und trägt einer zentralen Forderung der BDA Rechnung. Die Erhöhung wird zur Vereinfachung der betrieblichen Altersvorsorge beitragen und berücksichtigt vor allem den durch die Niedrigzinsphase gestiegenen Finanzierungsaufwand.

Der geplante Förderbetrag zugunsten von „Geringverdienern" ist zwar grundsätzlich sinnvoll. Allerdings darf die Förderung nicht gerade in den Fällen, in denen Arbeitgeber bereits bislang ihren Arbeitnehmern eine betriebliche Altersvorsorge gewähren, ausgeschlossen werden. Andernfalls würden diese Arbeitgeber für ihr bisheriges Engagement bestraft.

Enttäuschend ist, dass ausgerechnet die Arbeitgeber, die für die von ihnen zugesagten Betriebsrenten in vollem Umfang einzustehen bereit sind, überhaupt keinen Vorteil aus den geplanten gesetzlichen Änderungen haben sollen. So soll Arbeitgebern, die Direktzusagen bzw. über eine Unterstützungskasse betriebliche Altersvorsorge zugesagt haben, der bAV-Förderbeitrag verwehrt werden. Zudem verweigert der Gesetzgeber ihnen weiterhin die – wohl auch verfassungsrechtlich gebotene – volle steuerliche Anerkennung ihrer Betriebsrentenverpflichtungen. Es ist realitätsfremd, wenn das Steuerrecht trotz der aktuellen Zinssituation nach wie vor unterstellt, dass Unternehmen 6 % Zinsen erzielen könnten. Dies gilt ganz besonders, weil das Handelsrecht den Unternehmen eine solche realitätsfremde Bewertung

ihrer Pensionsverpflichtungen sogar verbietet. Es wird höchste Zeit, dass der Steuergesetzgeber dem Handelsrecht folgt und den steuerrechtlichen Diskontierungssatz dem handelsrechtlichen Zinssatz anpasst.

Im Einzelnen

1. Reine Beitragszusage nicht an überzogene Voraussetzungen knüpfen

Die geplanten Voraussetzungen an eine reine Beitragszusage sind überzogen und konterkarieren das angestrebte Ziel, eine weitere Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge zu erreichen. Wenn es bei den jetzt geplanten Voraussetzungen bleibt, ist kaum davon auszugehen, dass die neuen Möglichkeiten genutzt werden.

a. Tarifvertragserfordernis würde angestrebte weitere Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge erschweren

Das vorgesehene Tarifvertragserfordernis (§ 1 Abs. 2 Nr. 2a BetrAVG-E) würde es erschweren, dass die mit einer reinen Beitragszusage verbundenen Chancen genutzt werden und die betriebliche Altersvorsorge damit weitere Verbreitung findet. Die reine Beitragszusage könnte nur von Arbeitgebern genutzt werden, die einer Branche angehören, für die Tarifverträge zur Einführung der reinen Beitragszusage vorliegen. Dies wird jedoch niemals für alle Arbeitgeber der Fall sein, schon weil nicht alle Arbeitgeber in Bereichen tätig sind, in denen es einschlägige Tarifverträge gibt (z. B. Beschäftigte der freien Berufe). Hinzu kommt, dass nichttarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer trotz der Bezugnahmeklausel in § 24 BetrAVG-E die reine Beitragszusage nicht werden nutzen können, wenn die in den einschlägigen Tarifverträgen vorgesehenen Versorgungseinrichtungen dazu nicht bereit sind.

b. Freiwilligkeit sicherstellen

Sofern der Gesetzgeber dennoch am Tarifvertragserfordernis festhalten will, sollte § 1 Absatz 2 Nr. 2a BetrAVG zumindest wie folgt formuliert werden:

„2a. auf Grund eines Tarifvertrags durch freiwillige Betriebs- oder Dienstvereinbarung oder, wenn ein Betriebs- oder Personalrat nicht besteht, durch schriftliche Vereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer vereinbart ist, dass Beiträge zur Finanzierung von Leistungen der betrieblichen Altersversorgung an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung gezahlt werden; die Einstandspflicht des Arbeitgebers nach Absatz 1 Satz 3 besteht nicht (reine Beitragszusage).“

Mit einer solchen Regelung würde sichergestellt, dass die Gewährung von Beitragszusagen eine freiwillige Entscheidung der Betriebe ist, die nicht gegen den Willen des Arbeitgebers erfolgen kann.

Die vorgeschlagene Regelung könnte auch sehr viel eher kleine und mittlere Betriebe erreichen als die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 2a BetrAVG-E: Denn danach kann eine reine Beitragszusage aufgrund eines Tarifvertrags nur im Wege einer Betriebsvereinbarung vereinbart werden. Damit wäre die Einführung einer reinen Beitragszusage aber in vielen kleineren und mittleren Betrieben ausgeschlossen, da nur weniger als 5 % aller Kleinbetriebe (max. 50 Beschäftigte) überhaupt einen Betriebsrat haben. Dabei soll nach dem Koalitionsvertrag gerade hier die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge erhöht werden.

c. Ausgestaltung der reinen Beitragszusage den Tarifparteien überlassen

Die Einführung einer reinen Beitragszusage darf nicht noch – über das Tarifvertragserfordernis hinaus – von weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Wenn sich beide Tarifvertragsparteien einig sind, dass sie eine Beitragszusage einführen wollen, sollte der Gesetzgeber ihnen dafür keine weiteren Hürden setzen. Deshalb sollte auf die nachfolgenden gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung einer Beitragszusage verzichtet werden.

- ***Rein betrieblich organisierte Lösungen ermöglichen (§ 21 BetrAVG-E)***

Die Vorgabe des Gesetzentwurfs, dass eine reine Beitragszusage – auch wenn es ein Tarifvertrag zulässt – nicht eigenständig auf betrieblicher Ebene durchgeführt werden darf (§ 21 BetrAVG-E), ist ein unangemessener Eingriff in die Gestaltungsautonomie der Tarifvertragsparteien. Insbesondere die Vorgabe, dass sich die Tarifvertragsparteien zwingend an der Durchführung und Steuerung beteiligen müssen, schränkt betriebliche Altersvorsorgeeinrichtungen, die z. T. bereits seit dem vorletzten Jahrhundert bestehen, erheblich ein. Daher sollte den Tarifvertragsparteien ermöglicht werden, entsprechende Betriebsvereinbarungen durch Tarifverträge zuzulassen.

Dann wäre es den Tarifvertragsparteien möglich, ihre Steuerungsbefugnis an die Betriebsparteien zu delegieren. Die Effizienz und Leistungsfähigkeit betrieblicher Vorsorgeeinrichtungen darf nicht durch eine zwangsweise Einbindung der Tarifvertragsparteien eingeschränkt werden. In vielen Fällen ist es von großem Vorteil, wenn die operative Tätigkeit einer Vorsorgeeinrichtung weiter der jeweiligen Einrichtung obliegt und nicht durch Tarifvertragsparteien vorgegeben bzw. gesteuert wird.

- ***Gesetzliche Vorgaben zur Unverfallbarkeit von Anwartschaften nicht noch weiter verschärfen (§ 22 Abs. 2 BetrAVG-E)***

Auch bei reinen Beitragszusagen sollten Unverfallbarkeitsfristen weiter zulässig sein. Zwar ist das arbeitnehmerseitige Interesse an einer sofortigen Unverfallbarkeit der jeweiligen Betriebsrentenanwartschaft nachvollziehbar, aber genauso begründet ist das Interesse des Arbeitgebers, betriebliche Altersvorsorge als Instrument der Personalbindung einzusetzen und damit von einer Mindestbeschäftigungszeit abhängig zu machen. Zudem gilt es, die bei einer sofortigen Unverfallbarkeit zwangsläufig entstehenden Kleinstanwartschaften zu vermeiden, deren über Jahrzehnte erforderliche Administration zu unverhältnismäßigen Verwaltungskosten führen würde. Nach den jetzt geplanten Vorgaben müssen z. B. auch dann Betriebsrentenanwartschaften dauerhaft aufrechterhalten werden, wenn das Arbeitsverhältnis bereits in der Probezeit aufgelöst wird.

Zu Recht hat daher der europäische Gesetzgeber und – ihm folgend – der deutsche Gesetzgeber mit der

EU-Mobilitätsrichtlinie bzw. ihrer nationalen Umsetzung eine dreijährige Unverfallbarkeitsfrist ausdrücklich zugelassen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese erst im vergangenen Jahr vom Gesetzgeber befürwortete Drei-Jahres-Frist nun auf null gesetzt werden soll und den Vertragsparteien insoweit – zu Lasten der Arbeitgeber – Vorgaben gemacht werden sollen. Auch in dieser Frage sollte es der vertraglichen Ausgestaltung überlassen bleiben, ob sie keine oder kürzere als die sonst geltenden Unverfallbarkeitsfristen vereinbaren wollen.

- ***Auf gesetzliche Vorgabe zum Sicherungsbeitrag verzichten (§ 23 Abs. 1 BetrAVG-E)***

Eine Vorgabe, dass bei einer reinen Beitragszusage nicht nur ein Finanzierungsbeitrag des Arbeitgebers zugesagt werden muss, sondern darüber hinaus auch noch ein Sicherungsbeitrag erbracht werden soll, wäre eine nicht akzeptable Einmischung des Gesetzgebers in die Gestaltungsfreiheit der (Tarif-)Vertragsparteien. Es muss ihnen überlassen bleiben, ob und inwieweit sie eine zusätzliche Absicherung der gewährten betrieblichen Altersvorsorge wollen. Dies gilt ganz besonders, weil jede Finanzierung eines Sicherungsbeitrags zwangsläufig die zur Finanzierung der betrieblichen Altersvorsorge bereitstehenden Mittel reduziert.

Die vorgesehene Soll-Vorschrift impliziert, dass die Vereinbarung eines Sicherungsbeitrags den Regelfall darstellt, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Für diese Vorgabe einer standardmäßigen Vereinbarung eines Sicherungsbeitrags fehlt eine Rechtfertigung. Schließlich darf die reine Beitragszusage nur in den der Versicherungsaufsicht unterliegenden Durchführungswegen der betrieblichen Altersvorsorge genutzt werden. Durch diese aufsichtsrechtliche Kontrolle ist eine angemessene Sicherheit gewährleistet, welche eine standardmäßige Vereinbarung eines zusätzlichen Sicherungsbeitrags als Regelfall entbehrlich macht.

- ***Weitergabe von eingesparten Sozialbeiträgen nicht gesetzlich, sondern tarifvertraglich regeln (§ 23 Abs. 2 BetrAVG)***

Ebenfalls nicht akzeptabel ist die gesetzliche Vorgabe, dass eingesparte Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich als Arbeitgeberzuschuss an die eingeschaltete Versorgungseinrichtung weitergeleitet werden müssen.

Wenn und soweit sich zugunsten der Arbeitgeber bei Entgeltumwandlung die Sozialversicherungsbeitragslast reduziert, ist es Aufgabe der Arbeits- bzw. Tarifvertragsparteien, darüber zu verhandeln, ob und inwieweit dieser Vorteil an die Beschäftigten weitergegeben wird. Dies gilt sowohl für die neue reine Beitragszusage als auch für die bislang bestehenden Zusageformen. Dementsprechend haben sehr viele Tarifverträge zu dieser Frage Regelungen getroffen, die den Interessen der Beschäftigten ebenso Rechnung tragen wie dem Anliegen der Arbeitgeber nach einer möglichst unbürokratischen Ausgestaltung. Auch aus sozialpolitischen Gründen sind dabei besonders die in mehreren Tarifverträgen vereinbarten arbeitgeberfinanzierten pauschalierten Arbeitgeberzuschüsse bei Entgeltumwandlung hervorzuheben. Sie begünstigen besonders Geringverdiener, die regelmäßig nur geringe Entgeltbestandteile für betriebliche Altersvorsorge umwandeln können.

Beispiel: Im größten Tarifbereich, der Metall- und Elektroindustrie, ist tarifvertraglich vereinbart, dass Beschäftigte bei Entgeltumwandlung einen pauschalen arbeitgeberfinanzierten Zuschuss von 319 € erhalten können. Nach der jetzt geplanten gesetzlichen Regelung hätte ein Geringverdiener, der aufgrund seiner beschränkten finanziellen Möglichkeiten nur 1.000 € im Jahr für betriebliche Altersvorsorge umwandeln kann, dagegen nur Anspruch auf einen Zuschuss von unter 200 €, während ein Höherverdiener, der 2.000 € umwandeln kann, einen doppelt so hohen Zuschuss beanspruchen könnte. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber es dennoch nicht besser den Tarifvertragsparteien überlassen will, ob und in welcher Weise reduzierte Sozialversicherungsbeiträge an die Beschäftigten weitergegeben werden.

2. Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialpartner nicht unnötig durch aufsichtsrechtliche Vorgaben einschränken

a. Verwendung von Garantieprodukten bei der Kapitalanlage zulassen

Klargestellt werden sollte, dass die Versorgungseinrichtungen nach § 22 BetrAVG bei ihren Kapitalanlageentscheidungen auch Garantieprodukte – z. B. zur Absicherung von Kapitalmarktrisiken – nutzen können. Dies sollte in § 34 Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung-E) klargestellt werden.

b. Keine unnötigen Erschwernisse für bestehende Versorgungseinrichtungen (§ 244c VAG-E)

Die strikte Vorgabe, wonach ein gesondertes Sicherungsvermögen oder ein gesonderter Anlagestock neu einzurichten „ist“, sollte durch eine optionale Regelung („kann“) ersetzt werden. Damit würde sichergestellt, dass bereits bestehende Versorgungsunternehmen mit separater Kapitalanalage bei der Einführung der reinen Beitragszusage einbezogen werden können, ohne ein neues Sicherungsvermögen aufbauen zu müssen. Damit würden zusätzliche Kosten vermieden, die letztlich immer zu Lasten der späteren Betriebsrentner gehen. Gerade im aktuellen Kapitalmarktumfeld ist der Aufbau eines neuen Sicherungsvermögens äußerst anspruchsvoll. Der Zwang, ein gesondertes Sicherungsvermögen aufzubauen, würde daher die Einführung reiner Beitragszusagen erschweren.

Bislang ist es möglich, auch bei unterschiedlich ausgestalteten Zusageformen die Anlage des Versorgungskapitals innerhalb eines einzigen Sicherungsvermögens bzw. Deckungsstocks vorzunehmen. Dies sollte – trotz der unterschiedlichen Regelungen zu Ermittlung von Zielrenten und Garantierenten – auch hinsichtlich der reinen Beitragszusage gelten.

Dies gilt auch deshalb, weil – wie in der Gesetzesbegründung zu Artikel 8 ausdrücklich klargestellt – auch im Zielrentenmodell ein Teil der vorhandenen Mittel nicht den einzelnen Anwärtern zugeordnet werden sein muss, sondern als kollektiver Sicherheitspuffer verwandt werden kann. Auf diese Weise

könnten Schwankungen des Vermögens der Einrichtungen geglättet und der Aufbau der Anwartschaften verstetigt werden. Durch die Nutzung bereits vorhandener Sicherungsvermögen würde – trotz der möglicherweise bestehenden Unterschiede bei der bilanziellen Bewertung – dieser Sicherungsmechanismus verstärkt und der Aufbau der Kapitalanlage erleichtert.

3. Steuerrechtliche Rahmenbedingungen an geändertes Zinsumfeld anpassen

a. *Steuerfreier Dotierungsrahmen von 8 % zu begrüßen (§ 3 Nr. 63 EStG-E)*

Die vorgesehene Erhöhung des steuerfreien Dotierungsrahmens für externe Durchführungswege auf 8 % der Beitragsbemessungsgrenze (§ 3 Nr. 63 S. 1 EStG-E) ist sehr zu begrüßen. Diese Anpassung ist dringend notwendig, um dem aufgrund der anhaltenden Niedrigzinsphase gestiegenen Finanzierungsaufwand zur Sicherung des Versorgungsniveaus Rechnung zu tragen. Berechnungen zeigen, dass sich infolge der Zinsniveausenkung der letzten zehn Jahre der erforderliche Finanzierungsaufwand für die gleich hohe Betriebsrente nahezu verdoppelt hat.

Allerdings bildet auch der vorgesehene Dotierungsrahmen von 8 % aufgrund der bereits lange anhaltenden Niedrigzinsphase lediglich nur den unteren Rand der erforderlichen Erhöhung. Eine Erhöhung, die diese Entwicklung adäquat abbildet, müsste weiter gehen. Wegen des beschränkten Dotierungsrahmens werden auch künftig viele Unternehmen gezwungen sein, verschiedene Durchführungswege miteinander zu kombinieren, was die Komplexität der betrieblichen Altersversorgung nicht verringert.

Zudem fehlt eine Anhebung des sozialabgabenfreien Dotierungsrahmens, der weiter bei 4 % der Beitragsbemessungsbegrenze verbleibt. Wenn hier keine Anhebung erfolgt, wird die Anhebung des steuerfreien Dotierungsrahmens für viele Beschäftigte keinen Vorteil bringen, weil Dotierungen über den sozialabgabenfreien Dotierungsrahmen von 4 % dazu führen können, dass sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsphase Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zu entrichten sind. Eine solche Doppelverbeitragung macht Aufwendungen in betriebliche Altersversorgung meist unrentabel.

b. *Steuerlichen Rechnungszins für Pensionsverpflichtungen senken*

Der steuerliche Rechnungszins zur Berechnung von Pensionsrückstellungen (§ 6a EStG) muss dringend an den handelsrechtlichen Zinssatz angepasst werden. Es kann nicht sein, dass im Steuerrecht weiterhin ein Zinssatz von 6 % zugrunde gelegt wird, obwohl im Handelsbilanzrecht weiterhin eine deutlich höhere Bewertung der Pensionsverpflichtungen gefordert wird. Teilweise führt dies dazu, dass Unternehmen nur rund die Hälfte ihres Aufwands für betriebliche Altersvorsorge steuerlich geltend machen können. Im Ergebnis führt die heutige steuerliche Bewertung von Pensionsverpflichtungen damit zu einer Besteuerung von Scheingewinnen, die auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich ist. Wenn Unternehmen weiter gezwungen werden, den Aufwand für Betriebsrenten zu einem immer höheren Anteil aus versteuertem Einkommen zu finanzieren, wird das ihre Bereitschaft zur betrieblichen Altersvorsorge massiv schwächen.

4. Neue Förderung zugunsten Geringverdienern stärker öffnen (§ 100 EStG-E)

Die geplante Förderung von betrieblicher Altersvorsorge für Geringverdiener durch einen Förderbetrag (§ 100 EStG-E) kann neue Impulse zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung geben. Der Zugang zu dieser Förderung muss aber stärker geöffnet werden.

a. Geringverdiener-Förderung in allen Durchführungswegen ermöglichen

Der Förderbetrag sollte in allen Durchführungswegen genutzt werden können. Die vorgesehene Begrenzung der Förderung auf externe Durchführungswege hätte zur Folge, dass Arbeitgeber, die ihre betriebliche Altersvorsorge ausschließlich in internen Durchführungswegen organisieren, die geplante Förderung nicht nutzen könnten. Insoweit käme es dann auch nicht zu neuen Impulsen, stärker zugunsten von Geringverdienern betriebliche Altersvorsorge zu leisten. Daher bedarf es für diese Fälle einer zumindest wirkungsgleichen Förderung.

b. Bereits engagierte Arbeitgeber nicht benachteiligen

Arbeitgeber, die bereits jetzt Geringverdienern eine betriebliche Altersvorsorge finanzieren, dürfen nicht von der neuen Förderung ausgeschlossen und damit benachteiligt werden. Dies jedoch ist in dem Gesetzentwurf vorgesehen (§ 100 Abs. 2 EStG-E), nach dem nur Arbeitgeber, die erstmals 2018 Geringverdienern eine betriebliche Altersvorsorge gewähren, von der neuen Förderung profitieren sollen. Sie dürfen nicht für ihr bisheriges Engagement bestraft werden, indem ihnen die Förderung verweigert wird. Bliebe es bei der jetzt geplanten gesetzlichen Regelung, würden Arbeitgeber bei ihrem freiwilligen sozialen Engagement künftig verstärkt abwarten, bis dafür eine staatliche Förderung eingeführt wird.

5. Stärkere Erhöhung der Riester-Förderung erforderlich (§ 84 EStG-E)

Die geplante Erhöhung der Riester-Grundzulage von 154 € auf 165 € (§ 84 EStG-E) reicht nicht aus, um der zwischenzeitlich eingetretenen Lohn- und Gehaltsentwicklung Rechnung zu tragen. Durch sie muss ein Arbeitnehmer heute für die gleich hohe Zulage einen immer größeren Teil seines Verdiensts aufwenden. Die Riester-Förderung wurde damit seit 2002 immer mehr entwertet. Notwendig zum Ausgleich dieser zwischenzeitlichen Entwertung wäre eine Erhöhung der Grundzulage auf 200 €.

Zudem muss der zulässige Sonderausgabenabzug von derzeit 2.100 € auf mindestens 3.048 € im Jahr (4 % der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung) angehoben werden. Die heutige Sonderausgabenbegrenzung ermöglicht nicht mehr, dass alle Arbeitnehmer den von ihnen erwarteten Altersvorsorgebetrag von 4 % ihres Jahresverdiensts auch leisten können. Wenn der Gesetzgeber erwartet, dass

4 % des Lohns für zusätzliche Altersvorsorge aufgebracht wird, dann muss dieser Beitrag auch in allen Fällen in vollem Umfang steuerlich geltend gemacht werden können. Zu Recht hat daher auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Betriebsrentenstärkungsgesetz eine Erhöhung des Sonderausgabenabzugs gefordert.

Zudem bleiben weitere Verbesserungen erforderlich, um die Riester-Rente attraktiver zu machen.

6. Doppelverbeitragung bei zusätzlicher Altersvorsorge konsequent beseitigen

Die Abschaffung der doppelten Kranken- und Pflegeversicherungsbeitragspflicht bei riestergeförderter betrieblicher Altersvorsorge (§ 229 Abs. 1 Nr. 5 SGB V-E) entspricht einer langjährigen Forderung der BDA. Sie dürfte sich positiv auf die Verbreitung der riestergeförderten betrieblichen Altersvorsorge auswirken und ist daher zu begrüßen.

Allerdings sollte die doppelte Beitragspflicht zur Kranken- und Pflegeversicherung nicht nur in diesem Fall, sondern auch bei der privaten Fortsetzung einer über eine Pensionskasse durchgeführten betrieblichen Altersvorsorge abgeschafft werden. Es gibt keinen Grund, in diesen Fällen weiter eine doppelte Beitragspflicht vorzusehen und damit den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge unangemessen zu erschweren. Dies gilt auch deshalb, weil bei Direktversicherungen die doppelte Beitragspflicht bei privater Fortsetzung inzwischen nicht mehr besteht.

7. Nur freiwillig aufgebaute Alterssicherung von voller Anrechnung auf Grundsicherung ausnehmen (§ 82 SGB XII)

Die geplante Begrenzung der Anrechnung von freiwilligen Zusatzrenten auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ 82 Abs. 4 und 5 SGB XII-E) kann dazu beitragen, Hemmnisse gegen den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge zu vermeiden. Sie muss – wie vorgesehen – auf freiwillige Altersvorsorge begrenzt bleiben, weil nur in diesen Fällen die Gefahr besteht, dass infolge der Anrechnung auf die Grundsicherung Altersvorsorge unterbleibt und sonst erhebliche fiskalische Kosten entstünden.

8. Einführung von opt-out-Systemen erleichtern (§ 20 BetrAVG-E)

Die geplante Regelung zur Einführung einer automatischen Entgeltumwandlung mit Widerspruchsrecht der Beschäftigten (§ 20 BetrAVG-E) bedarf dringender Korrekturen. Sie bedeutet eine Erschwernis und keine Erleichterung bei der Einführung von Systemen der automatischen Entgeltumwandlung.

- ***Tarifvertragliche Gestaltungsspielräume für Optionsmodelle nicht unnötig einengen***

Obwohl bislang weitgehend unstrittig war, dass Tarifverträge eine automatische Entgeltumwandlung vorsehen können und von dieser Möglichkeit teilweise auch Gebrauch gemacht worden ist, sieht der Gesetzentwurf nunmehr gesetzliche Vorgaben für solche Modelle vor und begrenzt somit ohne nachvollziehbaren Grund die Gestaltungsfreiheit der Tarifvertragsparteien. Dabei sollte es den Tarifvertragsparteien grundsätzlich weiter selbst überlassen bleiben, wie sie Regelungen zur automatischen Entgeltumwandlung vereinbaren. Es ist nicht ersichtlich, wieso die Regelung der hierzu erforderlichen Fristen und Abläufe vom Gesetzgeber vorgenommen werden muss. Eine tarifliche Vereinbarung ist nach dem Gesetzentwurf ohnehin Voraussetzung für die Anwendung eines tariflichen Optionsmodells. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Fristen sind zudem z. B. bei Neueintritten nicht praktikabel. Es muss weiterhin möglich sein, bei einer tariflichen Regelung von Optionssystemen bereits bestehende betriebliche Systeme mit einem Bestandsschutz zu versehen, auch wenn diese im Detail andere Regelungen vorsehen. Entsprechende tarifvertragliche Regelungen müssen auch sicherstellen können, dass der Arbeitgeber nicht verpflichtet ist, erneut und regelmäßig wiederkehrend auf das Angebot hinzuweisen und Teilnahmebereitschaft abzufragen, wenn ein Arbeitnehmer das Angebot abgelehnt oder seine Beteiligung beendet hat.

- ***Einführung von Optionsmodellen auch auf betrieblicher Ebene ermöglichen***

Notwendig ist vor allem die rechtliche Klarstellung, dass die Einführung von automatischer Entgeltumwandlung auch auf betrieblicher Ebene zulässig ist. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung erweckt jedoch leider den Eindruck, dass die bislang nicht eindeutig geklärte Frage, ob Modelle automatischer Entgeltumwandlung auch auf rein betrieblicher Ebene für alle Arbeitnehmer eingeführt werden können, negativ beantwortet wird. Denn im Entwurf wird ausschließlich geregelt, wie automatische Entgeltumwandlung durch Tarifverträge geregelt werden kann. Notwendig und sinnvoll zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung wäre jedoch, die Möglichkeit einer automatischen Entgeltumwandlung auch für die rein betriebliche Ebene zuzulassen und damit die insoweit heute bestehende Rechtsunsicherheit zu beenden. Es muss allen Betrieben möglich sein, opt-out-Modelle rechtssicher zu vereinbaren, gerade auch in kleinen und mittleren Unternehmen und unabhängig von einem Tarifvertrag. Wer Modelle automatischer Entgeltumwandlung befördern will, darf sie nicht vom Vorliegen eines Tarifvertrags abhängig machen.

9. Regelungen zur Portabilität ergänzen (§ 4 Abs. 3 BetrAVG)

Die Regelungen zur Übertragung von Betriebsrentenanwartschaften müssen ergänzt werden. Der Entwurf regelt lediglich die Übertragung einer bestehenden Betriebsrentenzusage auf einen „neuen“ Versorgungsträger nach § 22 BetrAVG-E, nicht aber den umgekehrten Fall der Übertragung einer Anwartschaft von einem „neuen“ Versorgungsträger nach § 22 BetrAVG-E auf einen Arbeitgeber, der seine betriebliche Altersvorsorge im Wege der bisherigen Zusageformen durchführt. Hier sollte klargestellt werden, dass der Anspruch des Arbeitnehmers nach § 4 Abs. 3 BetrAVG auch gegenüber dem „neuen“ Versorgungsträger nach § 22 BetrAVG-E besteht, allerdings ohne die Einschränkungen nach § 4 Abs. 3 Satz 2 BetrAVG (nur für versicherungsvertragliche Lösung und nur für Eigenbeiträge). Eine Einbindung des bisherigen Arbeitgebers ist in diesem Fall entbehrlich.

10. Möglichkeit der Fortsetzung der Rückdeckungsversicherung bei Insolvenz des Arbeitgebers ist zu begrüßen (§ 8 Abs. 3 BetrAVG-E)

Es entspricht einer langjährigen Forderung der BDA, wenn Arbeitnehmer künftig im Insolvenzfall des Arbeitgebers eine auf ihr Leben abgeschlossene Rückdeckungsversicherung fortsetzen können (§ 8 Abs. 3 BetrAVG-E). Arbeitnehmer hätten danach künftig die Möglichkeit, ihre Altersversorgung im Insolvenzfall ihres Arbeitgebers mit eigenen Beiträgen weiter auszubauen und eventuell bestehenden Hinterbliebenen- oder Invaliditätsschutz aufrechtzuerhalten. Dies ist für die Betroffenen oftmals günstiger als der Leistungsanspruch gegen den Pensions-Sicherungs-Verein, der zwangsläufig zur Kündigung der Versicherung und zur Auszahlung des Rückkaufwerts an den Pensions-Sicherungs-Verein führt. Auch für den Pensions-Sicherungs-Verein ist eine Fortsetzung der Versicherung durch den Beschäftigten vorteilhaft, weil er in diesem Fall von der Leistungspflicht befreit wird.

11. Anpassungsregelungen für Pensionskassen auch rückwirkend klarstellen (§ 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG)

Die Gelegenheit dieses Gesetzgebungsverfahrens sollte genutzt werden, um die Anpassungsvorschriften von laufenden Betriebsrenten für Pensionskassen für zurückliegende Zeiträume klarzustellen („Escapeklausel“, § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG). Der Gesetzgeber hat mit dem EU-Mobilitätsrichtlinienumsetzungsgesetz bereits versucht, die Escapeklausel für sämtliche Pensionskassenzusagen – unabhängig vom Zeitpunkt der Zusage und aufsichtsrechtlichen Vorgaben der Pensionskasse – zu erstrecken. Ein jüngstes Urteil des Bundesarbeitsgerichts lehnt die rückwirkende Anwendung dieser Klausel ab. Dies führt zu erheblicher Verunsicherung und beeinträchtigt die Planbarkeit für diese Versorgungsträger.

12. Fortführung von Verträgen zu betrieblicher Altersvorsorge nach Ausscheiden erleichtern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG)

Die Gelegenheit dieses Gesetzgebungsverfahrens sollte auch genutzt werden, um die sog. versicherungsvertragliche Lösung weiter praktikabel zu erhalten. Die versicherungsvertragliche Lösung ermöglicht, dass Arbeitgeber bei einem Ausscheiden eines Arbeitnehmers – statt einer komplizierten und fehleranfälligen Berechnung der Betriebsrentenanwartschaft – den der Betriebsrente zugrundeliegenden Versicherungsvertrag auf den Arbeitnehmer übertragen können. Diese Übertragung liegt auch im Interesse des Arbeitnehmers, weil er dann diesen Vertrag entweder privat oder ggf. über einen neuen Arbeitgeber fortführen kann. Der Gesetzgeber hat im Jahre 2001 mit der Regelung des § 2 Abs. 5a BetrAVG den Grundgedanken der versicherungsvertraglichen Lösung auch für Unterstützungskassen und Pensionszusagen übernommen, ohne jedoch hierfür Vorgaben zu definieren. In der Praxis hatte dies zur Folge, dass Arbeitgeber bereits zum Zeitpunkt der Zusage gegenüber ihren Arbeitnehmern (z. B. im Rahmen der Betriebsvereinbarung oder in der Entgeltumwandlungsvereinbarung) mitgeteilt haben, dass sie im Fall des Ausscheidens die sog. versicherungsvertragliche Lösung wählen. Diese sehr einfache und für alle Beteiligten verwaltungsarme Praxis hat das Bundesarbeitsgericht deutlich verschärft (BAG 3 AZR 794/14 vom 19. Mai 2016). Danach muss gegenüber jedem Arbeitnehmer und dem Versicherer die versicherungsvertragliche Lösung nun jeweils in zeitlichem und sachlichem Zusammenhang mit dem Ausscheiden erklärt werden. Diese Anforderungen bedeuten gerade für kleine und mittlere Unternehmen weitere hohe administrative Aufwände bei der Verwaltung der betrieblichen Altersversorgung. Daher sollte die versicherungsvertragliche Lösung in Anlehnung an § 2 Abs. 5a BetrAVG auch für den Bereich der Entgeltumwandlung und der beitragsorientierten Leistungszusage so vereinfacht werden, dass die versicherungsvertragliche Lösung ohne weiteres Zutun des Arbeitgebers zur Anwendung kommt. Zumindest sollte es den Arbeitgebern möglich sein, bereits bei Vertragsschluss die Anwendung der versicherungsvertraglichen Lösung zu erklären.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**963**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Prof. Dr. Oskar Goecke, Köln

Ich nehme Stellung zum Gesetzentwurfs und der Gesetzesbegründung zum Betriebsrentenstärkungsgesetzt (BT-Drs. 18/11286) und beschränke ich mich dabei auf folgende Aspekte:

1. **Leitgedanke der kapitalgedeckten Alterssicherung**
2. **Garantien in der Alterssicherung**
3. **Kapitalanlage für die Altersversorgung**
4. **Das kollektive Spar- und Entsparmodell des Betriebsrentenstärkungsgesetzes**
5. **Das Garantieverbot nach § 244b VAG-E**

Ferner nehme ich zu einzelnen Punkten des Antrags „**Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System**“ (BT-Drs. 18/10384) Stellung.

Zusammenfassung

Die zwei Kernziele der kapitalgedeckte Altersversorgung sind die faire Teilhabe am Produktivkapital und die gerechte Chancen- und Lastenverteilung zwischen den Generationen. Das Betriebsrentenstärkungsgesetz eröffnet mit der Einführung der reinen Beitragszusage in Verbindung mit dem innovativen kollektiven Sparmodell die Möglichkeit beide Ziele zu verbinden. Auch wenn Leistungsgarantien auf den ersten Blick sehr nützlich erscheinen, haben sie auf lange Sicht wenig Nutzen und führen zu einer ungleichen Lastenverteilung zwischen den Generationen. Dies wird besonders deutlich, wenn in der Vergangenheit erteilte überhöhte Zinsgarantien heute nicht mehr die tragbar sind. Neue Zinsgarantien auf dem heute extrem niedrigen Niveau laufen Gefahr, in Zukunft wertlos zu sein und verhindern zugleich, dass die Kapitalanlage sich an geänderte Rahmenbedingungen anpassen kann. Der Verzicht auf Garantien erhöht die Resilienz, d.h. die Widerstands- und Anpassungsfähigkeit der kapitalgedeckten Alterssicherung. Ferner eröffnet der Garantieverzicht die Möglichkeit, dass die Kapitalanlage zu einem höheren Anteil in Realkapital (Aktien, Beteiligungen, Immobilien, …) erfolgen kann. Da diese Kapitalanlagen keine im Voraus feststehenden Euro-Beträge verbriefen, unterliegen sie erheblichen Wertschwankungen, die sich insbesondere an den Aktienbörsen widerspiegeln. Erratische Wertschwankungen sind jedoch gefährlich für rentennahen Jahrgänge, da sie unmittelbar die Höhe der Rente beeinflussen. Das kollektive Sparprinzip ermöglicht es, diese Wertschwankungen zwischen den Sparergenerationen auszugleichen.

Der Verzicht auf Garantien und die damit verbundene Möglichkeit, dass Leistungen gekürzt werden, sind in der deutschen Tradition der betrieblichen Altersversorgung vollkommen unbekannt. Aber die Tatsache, dass beim kollektiven Modell der Kapitalstock in Gänze den Versorgungsanwärtern und Leistungsbeziehern gehört und dass Gewinne und Verluste aus der Kapitalanlage und der Abrechnung biometrischer Risiken fair zwischen den Generationen aufgeteilt werden, wird die Akzeptanz dieses neuen Modells fördern. Die Vorgabe, dass nur die Tarifparteien ein solches Modell einrichten können, ist zu begrüßen. Nur so ist sichergestellt, dass mit hoher

sozialer Kompetenz und Sachverstand die Chancen und Risiken der reinen Beitragszusage abgewogen werden.

1. Leitgedanke der kapitalgedeckten Alterssicherung

Ziel des Betriebsrentenstärkungsgesetzes ist es, den Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung (bAV) zu erhöhen und damit ein besseres Versorgungsniveau zu erreichen. Soweit erkennbar, besteht ein breiter Konsens, dass die kapitalgedeckte Altersversorgung neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung eine unverzichtbare Ergänzung darstellt. Beide Finanzierungsverfahren der Alterssicherung, die Umlagefinanzierung und die Kapitaldeckung, können nicht mit absoluter Sicherheit eine auskömmliche Rente für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Denn – so der Kern der sogenannten *Mackenrothschen These* – jeder Sozialaufwand, insbesondere also die Versorgung der künftigen Rentnergenerationen, muss aus dem dann zur Verfügung stehenden Sozialprodukt bestritten werden.[1] Jedes Alterssicherungssystem ist also direkt oder indirekt davon abhängig, ob es der künftigen Generation von aktiven Arbeitnehmern[2] gelingt, ein ausreichendes Sozialprodukt zu erzeugen. Somit geht es bei der Gestaltung der Alterssicherung ganz wesentlich um die Frage, wie das künftige Sozialprodukt zwischen Aktiven und Rentnern verteilt wird bzw. nach welchen Regeln die künftigen Rentner am künftigen Sozialprodukt partizipieren. [3]

Beim Umlageverfahren partizipiert die Rentnergeneration unmittelbar am **Produktionsfaktor Arbeit.** Dies kommt in der sog. Rentenformel (§ 68 Abs. 5 SGB VI) zum Ausdruck. In der Rentenanwartschaft- und Rentenbezugsphase sind die Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt. Entsprechend teilen die Rentenempfänger die Risiken des Produktionsfaktors Arbeit, nämlich hohe Arbeitslosigkeit, stagnierende Löhne, schrumpfende Erwerbsbevölkerung, Mangel an qualifizierten Arbeitskräften usw.

Leitgedanke einer kapitalgedeckten Alterssicherung ist die faire **Partizipation am Produktionsfaktor Kapital**. Dies geschieht dadurch, dass Teile des verfügbaren Einkommens am Kapitalmarkt investiert werden und so ein Versorgungskapital aufgebaut wird. Kapitalerträge im weiteren Sinne (Zinserträge, Dividenden, Wertsteigerungen etc.) sind die Entlohnung für das zur Verfügung gestellte Kapital. Entsprechend der Zusammensetzung der Kapitalanlagen ist der Altersvorsorgesparer von den Entwicklungen am Kapitalmarkt abhängig – im Positiven und im Negativen.

Wie in der Gesetzesbegründung dargelegt (Begründung, Allgemeiner Teil, VI 2., S. 33) führt eine Stärkung der kapitalgedeckten Alterssicherung zu einer besseren Risikomischung der Sicherungssysteme.

Ein weiterer Leitgedanke der Alterssicherung ist das **Gebot der Generationengerechtigkeit**. Der faire Lastenausgleich zwischen den Generationen war ein dezidiertes Kernziel der Reform der Alterssicherung im AVmG.[4] Auch bei der kapitalgedeckten Altersversorgung ist das Gebot der Generationengerechtigkeit grundlegend. Das kommt in Artikel 7 der EbAV-Richtlinie zum Ausdruck:[5]

„*Grundsätzlich berücksichtigen die EbAV falls angezeigt das Ziel, bei ihren Tätigkeiten die Risiken und Zuwendungen ausgewogen zwischen den Generationen zu verteilen.*“

Dieser Grundsatz ist insbesondere dann von besonderer Bedeutung, wenn es kollektive Elemente gibt. Daher wird auf diesen Aspekt im Zusammenhang mit dem kollektiven Spar- und Entsparmodell (Abschnitt 4) einzugehen sein.

2. Garantien in der Alterssicherung

2.1. Nutzen einer nominalen Garantie

Im Vordergrund der Diskussionen um Garantien in der Alterssicherung stehen langfristige Zinsgarantien auf eingezahlte Sparbeiträge. Es handelt sich hierbei um *nominale* Garantien, also Garantien, die sich auf den Nominalbetrag des Sparbeitrags beziehen. Aus Sicht des Sparers hat eine Zinsgarantie vor allem den Nutzen, dass er zum Zeitpunkt der Einzahlung schon weiß, welcher Betrag am Ende mindestens ausgezahlt wird. Die Garantie kann in Form einer *laufenden Mindestverzinsung* oder in Form einer *endfälligen Mindestverzinsung* gegeben werden. Die klassische Lebensversicherung sieht beispielsweise eine laufende Mindestverzinsung auf den Sparbeitrag vor, die *Beitragszusage mit Mindestleistung* (§ 1 Abs. 2 Ziffer 2 BetrAVG) entspricht einer endfälligen Mindestverzinsung mit einem Zinssatz von Null. In jüngster Zeit werden in der privaten Altersversorgung auch Produkte mit negativen laufenden oder endfälligen Zinsgarantien angeboten.

Der primäre Nutzen einer laufenden oder endfälligen nominalen Garantie ist die bessere Planbarkeit der späteren Altersversorgung. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass bei einer nominalen Garantie weder das Versorgungsniveau (Rente im Verhältnis zum letzten Gehalt) noch die Kaufkraft den späteren Renten garantiert wird. Bei einer jährlichen Preissteigerungsrate von beispielsweise 2 % sinkt der Realwert eines Geldbetrages in 35 Jahren auf die Hälfte. Eine nominale Kapitalerhaltgarantie (endfällige Nullzins-Garantie) bedeutet also bei langen Laufzeiten lediglich ein reales Sicherungsniveau von rund 50%. Um eine langfristig erwartete Preissteigerungsrate von 2% zu kompensieren, wäre derzeit eine garantierte

[1] Die Mackenrothsche These wird teilweise kritisch kommentiert, der Kern der Aussage ist aber unstrittig.
[2] Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form verwendet; gemeint sind natürlich immer gleichermaßen Frauen und Männer.
[3] Die Frage, welche Wirkung die Wahl des Finanzierungsverfahrens auf die Höhe des künftigen Sozialprodukts hat, wird hier nicht erörtert.
[4] Vgl. BT-Drs. 14/4595, S. 38, betreffend das Altersvermögensgesetz (AVmG)
[5] RICHTLINIE (EU) 2016/2341 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 14. Dezember 2016, Artikel 7.

Verzinsung von ebenfalls 2% nach Abzug aller Kosten erforderlich.

2.2. Folgen langfristiger Zinsgarantien in der Alterssicherung

In einem geschlossenen System bedeutet eine Garantie, dass es im Garantiefall immer „Gewinner“ und „Verlierer“ gibt. Bei einer Staatsanleihe verpflichtet sich der Staat zu Zahlungen an die Gläubiger, unabhängig von der wirtschaftliche Entwicklung und dem Steueraufkommen des jeweiligen Landes. Gegebenenfalls müssen die Steuern zu Lasten der Bürger erhöht werden. Wenn ein Wirtschaftsunternehmen eine Anleihe begibt, so muss es diese unabhängig von der Ertragslage also ggf. aus dem Eigenkapital bedienen. Die Qualität (das *Rating*) der Anleihe hängt somit wesentlich vom Umfang des *Eigenkapitals* ab.

Die Eigenkapitalquote von Lebensversicherungsunternehmen (einschließlich Pensionskassen) ist mit rund 1,5% [6] zu niedrig, um allein aus dem Eigenkapital ein langfristiges Garantieversprechen abgeben zu können. Neben einer entsprechend vorsichtigen Kapitalanlage können Lebensversicherungsunternehmen (einschl. Pensionskassen) langfristige Garantie nur dadurch glaubhaft darstellen, dass sie zwischen den Tarifbeständen einen Zinsausgleich vornehmen. Die hohen Zinsgarantien der Vergangenheit werden also von der Gesamtheit aller Versicherten getragen. Dies ist systemimmanent und so gewollt, führt aber derzeit zu einer Belastung der Tarifgenerationen mit niedrigen Garantiezinsen.[7]

Es liegt in der Natur der Sache, dass langfristige Zinsgarantien sich an den Verhältnissen zum Zeitpunkt der Erteilung der Garantie orientieren. Verändern sich die ökonomischen Rahmenbedingungen substanziell, so entstehen Ungleichgewichte. Zum 1. Juli 1994 wurde beispielsweise der Garantiezins in der Lebensversicherung auf 4% angehoben. Die Umlaufrendite betrug damals 6,8%[8] bei einer Preissteigerungsrate von 2,6%. Aus der damaligen Perspektive war eine Zinsgarantie von 4% nachvollziehbar; aus heutiger Sicht ist ein Garantiezins von 4% deutlich überhöht.

2.3. Sicherheit und Resilienz der Altersversorgung

Nominale Garantien gewährleisten keinen realen d. h. inflationsbereinigten Kapitalerhalt. Im Gegenteil, durch den Lock-in-Effekt (vgl. folgenden Abschnitt 3.1) wird eine Anpassung der Kapitalanlage an die geänderten Verhältnisse erschwert. Daher muss die Kapitalanlage für die Alterssicherung einerseits langfristig ausgerichtet sein und andererseits flexibel genug sein, um sich auf veränderte Verhältnisse einzustellen. Dies ist Hintergrund der Regelung in § 16 Abs. 3 PFAV; dort heißt es:

„(3) *Die Pensionsfonds haben sicherzustellen, dass sie jederzeit auf sich wandelnde wirtschaftliche und rechtliche Bedingungen, insbesondere Veränderungen auf den Finanz- und Immobilienmärkten, auf Katastrophenereignisse mit Schadensfällen großen Ausmaßes oder auf sonstige ungewöhnliche Marktsituationen angemessen reagieren können. …*“

Man spricht von einem *resilienten* System, wenn das System singuläre Störungen von außen abfedern kann und anpassungsfähig ist im Hinblick auf systematische Veränderungen. Das System der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung kann im Wesentlichen als resilient bezeichnet werden.[9] Zum einen sieht die Rentenformel einen Anpassungsmechanismus vor, der die Renten an die Lohnentwicklung und die demographische Entwicklung koppelt. Zum anderen wirken Bundeszuschuss und Nachhaltigkeitsrücklage stabilisierend auf Beiträge und Renten. Es ist zu beachten, dass erst 2009 die Schutzklausel des § 68a SGB VI dahingehend erweitert wurde, dass nunmehr eine Rentenkürzung ausgeschlossen ist. Bis 2009 sah die Rentenformel einen automatischen Kürzungsmechanismus vor.

Auch ein kapitalgedecktes Sicherungssystem sollte resilient gestaltet werden. Insbesondere müssen vorübergehende Schwankungen am Kapitalmarkt ausgeglichen werden. Strukturelle Veränderungen auf den Kapitalmärkten oder auch langfristige Trends hinsichtlich der Lebenserwartung müssen ggf. zu Korrekturen auf der Leistungsseite führen. Nominale Garantien wirken kurzfristig stabilisierend, jedoch langfristig destabilisierend.

3. Kapitalanlage für die Altersversorgung

3.1. Absicherung von Zinsgarantien

Wenn eine Versorgungseinrichtung auf Altersversorgungsbeiträge eine Zinsgarantie gibt, so muss sie ihrerseits versuchen, die Beiträge so am Kapitalmarkt anzulegen, dass die den Versorgungsberechtigten gegebenen Zinsgarantien tatsächlich erfüllt werden können. Daher sind die erzielbaren Renditen von *AAA*-gerateten Staatsanleihen[10] die zentrale Bezugsgröße für das vertretbare Garantieniveau. In dem Maße, in dem eine Versorgungseinrichtung in andere weniger sichere Kapitalanlagen investiert, muss sie über hinreichende unbelastete Eigenmittel verfügen. Das Aufsichtsrecht regelt detailliert, welche Risiken eine Versorgungseinrichtung unter Berücksichtigung der zugesagten Garantien bei der Kapitalanlage eingehen darf.

---

[6] Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: Erstversicherungsstatistik 2015. https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistiken/Erstversicherung/erstversicherung_node.html.

[7] Aktuell beträgt der Garantiezins für neue abgeschlossene Lebensversicherung 0,9%, während alte Verträge noch einen Garantiezins von 4% haben.

[8] Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen; Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe BBK01.WU0017.

[9] Als weiteres Element der Anpassungsfähigkeit wird vorgeschlagen, die Altersgrenzen automatisch an die demographische Entwicklung anzupassen. Vgl. hierzu Börsch-Supan in der öffentlichen Anhörung am 23.01.2017 zum Rentenversicherungsbericht 2016, Ausschussdrucksache 18(11)903.

[10] *AAA* steht für Staatsanleihen mit der höchsten Kreditwürdigkeit.

Die folgende Tabelle spiegelt das derzeitige Zinsniveau wider:

Rest-laufzeit	Zins-satz	Rest-laufzeit	Zins-satz	Rest-laufzeit	Zins-satz
3 Mon.	-0.87%	9 Jahre	0.37%	20 Jahre	1.13%
6 Mon.	-0.87%	10 Jahre	0.50%	21 Jahre	1.16%
9 Mon.	-0.86%	11 Jahre	0.61%	22 Jahre	1.19%
1 Jahr	-0.86%	12 Jahre	0.70%	23 Jahre	1.22%
2 Jahre	-0.80%	13 Jahre	0.78%	24 Jahre	1.24%
3 Jahre	-0.67%	14 Jahre	0.85%	25 Jahre	1.26%
4 Jahre	-0.49%	15 Jahre	0.91%	26 Jahre	1.29%
5 Jahre	-0.30%	16 Jahre	0.97%	27 Jahre	1.30%
6 Jahre	-0.11%	17 Jahre	1.02%	28 Jahre	1.32%
7 Jahre	0.07%	18 Jahre	1.06%	29 Jahre	1.34%
8 Jahre	0.23%	19 Jahre	1.10%	30 Jahre	1.35%

Tabelle 1: Euro Area Yield Curve, Spot rates per 16.03.2017[11]

Langfristige Garantien müssen durch entsprechend langfristige Kapitalanlagen gedeckt werden. Bei einer 20-jährigen Laufzeit kann also (ohne Berücksichtigung von Kosten) ein Garantiezins von 1,13% durch *AAA*-Staatsanleihen gedeckt werden. Für eine garantierte Zahlung von 100€ in 20 Jahren, müssen somit heute rund 80 € festgelegt werden.[12] Langfristige Zinsgarantien führen somit zu einem *Lock-in-Effekt*, dass nämlich die Versorgungsberechtigten an künftige Zinserhöhungen nicht im vollen Umfang partizipieren können. Gerade aus heutiger Sicht muss bedacht werden, dass implizit die derzeit sehr niedrigen nominalen Zinsgarantien das Risiko vergrößern, dass beispielsweise steigende Inflationsraten nicht durch steigende Zinsen kompensiert werden können.

3.2. Partizipation am Produktionsfaktor Kapital, Chancen und Risiken der Kapitalanlage

Verzichtet eine Versorgungseinrichtung auf die Erteilung von Zinsgarantien, so kann sie in größerem Umfang in realwertorientierte Kapitalanlagen (Aktien, Beteiligungen, Immobilien, Infrastrukturprojekte, etc.) investieren. Folgt man dem Leitgedanken der kapitalgedeckten Alterssicherung, nämlich der fairen Partizipation am Produktionsfaktor Kapital, so ist eine realwertorientierte Kapitalanlage unabdingbar. Investiert man in eine Aktie, so erwirbt man einen Anteil an dem Unternehmen und hat unmittelbar Anspruch auf eine Beteiligung am Gewinn. Ebenso partizipiert man unmittelbar am Wertzuwachs des Unternehmens. Investiert man hingegen in eine Anleihe desselben Unternehmens, so stellt man dem Unternehmen Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung. Die Erträge aus den Investitionen kommen dem Aktionär zugute. Ein Unternehmen wird nur dann eine Anleihe ausgeben, wenn es erwartet, dass die Erträge aus den Investitionen die Zinsaufwendungen für die Anleihe deutlich übersteigen.[13] Der Aktionär trägt allerdings auch das Risiko, dass die Investition nicht die erwarteten Erträge generiert. Pointiert ausgedrückt kann man sagen, dass der sicherheitsorientierte Anleger, der eine Anleihe erwirbt, dem Aktieninvestor die Chance auf höhere Dividenden ermöglicht.[14]

Beispielsweise bietet die Daimler-Anleihe, die 2028 fällig wird, derzeit eine Rendite von rund 1,4%[15]. Adressiert an potenzielle Investoren in die Daimler-Aktien wirbt der Daimler-Konzern für die einzelnen Geschäftsbereiche mit Zielrenditen zwischen 6% und 10%.[16]

Daher sollte das Investment in eine Aktie langfristig rentabler sein als eine Investition in ein festverzinsliches Wertpapier. Die Differenz zwischen der lang-

[11] Quelle: Europäische Zentralbank, http://www.ecb.europa.eu/stats/financial_markets_and_interest_rates/euro_area_yield_curves/html/index.en.html (Download 17.03.2017)
[12] Wenn man 80€ für 20 Jahre zu 1,13% anlegt, so erhält man 100€.
[13] Ähnlich ist der Vergleich zwischen dem Kauf einer Immobilie einerseits und dem Erwerb eines Pfandbriefes andererseits.
[14] Da typischer Weise Geringverdiener kaum Risiko tragen können, werden sie tendenziell eine sichere Anlage wählen müssen, Besserverdienende werden tendenziell eher in Aktien investieren.
[15] Daimler AG Medium Term Notes v.16(28) (ISIN DE000A169NC2), Nominalzins 1,375%, Rendite bei eine Kurs von 99,81: 1,41%; Quelle: https://www.boerse-stuttgart.de/de/Daimler-AG-Anleihe-DE000A169NC2.
[16] Quelle: https://www.daimler.com/investoren/aktie/zielrenditen.html (Download 18.03.2017)

fristigen Aktienrendite und dem am Kapitalmarkt sicher erzielbaren Zins bezeichnet man üblicherweise als *Aktien-Risikoprämie* bzw. *equity risk premium.* In der Literatur gibt es umfangreiche Studien hinsichtlich der Höhe der Aktien-Risikoprämie.[17] Hierbei zeigen sich enorme Spannbreiten je nach untersuchter Volkswirtschaft und Untersuchungszeitraum. Auf der Basis historischer Marktdaten für den Zeitraum von 1900 bis 2015 errechnen die Autoren des *Credit Suisse Global Investment Returns Sourcebook* eine durchschnittliche weltweite Aktien-Risikoprämien von 4,2% (Mehrrendite gegenüber *kurz*laufenden Staatsanleihen) bzw. 3,2% (Mehrrendite gegenüber *lang*laufenden Staatsanleihen); die entsprechende Werte für Deutschland betragen 6,1% bzw. 5,1%.[18] Stehle/ Schmidt [19] ermitteln für den Zeitraum von 1954 bis 2013 eine Aktien-Risikoprämie von 6,08% (nominal) und 5,92% (inflationsbereinigt).

Der empirische Befund deckt sich mit dem theoretischen Ansatz, wonach ein Investor eine risikobehaftete Kapitalanlage nur dann wählt, wenn er eine Entlohnung (Risikoprämie) für das Anlagerisiko erhält.

Beispielhaft sei hier die Kapitalanlagestrategie des Norwegischen Staatsfonds hingewiesen. Er hat sich zum Ziel gesetzt, die heutigen Gewinne aus dem Ölgeschäft langfristig zu Gunsten der künftigen Generationen zu investieren („*Our mission is to safeguard and build financial wealth for future generations*“).[20] Hierzu investiert der Fonds rund ein Drittel in Anleihen und zwei Drittel der in Realwerte, der weitaus überwiegende Teil davon in Aktien.[21]

3.3. Chancen und Risiken der Kapitalanlage

Die Risiken eines Aktieninvestments für das Altersvorsorgesparen dürfen nicht unterschätzt werden. Dies soll hier beispielhaft dargestellt werden.[22] Wir betrachten einen Sparplan, bei dem der Sparer 40 Jahre lang monatlich 100€ für die Altersversorgung zurücklegt. Auf der Grundlage historischer Kapitalmarktdaten für den Zeitraum von Januar 1955 bis Dezember 2016 wollen wir den Anlageerfolg für zwischen einer Aktienanlage und einer Anlage in sichere Staatsanleihen vergleichen.[23] Innerhalb des Betrachtungszeitraum kann man insgesamt 265 Sparergenerationen betrachten, die jeweils 40 Jahre gespart haben: Die erste Sparergeneration sparte von Jan. 1955 bis Dez. 1994 und ging Jan. 1995 in Rente, die letzte betrachtete Sparergeneration sparte von Jan. 1976 bis Dez. 2016 und ging Jan. 2017 in Rente.

Im Durchschnitt erbrachte die sichere Sparanlage ein Versorgungskapital von 251.000€, die Aktienanlage hingegen 412.000€, also 161.000€ mehr. Die Aktienanlage hätte also *im Durchschnitt* ungefähr zu 60% höheren Renten geführt. Der Durchschnitt gibt aber keine Auskunft über die charakteristischen Risiken einer Aktienanlage. Daher betrachten wir den historisch schlechtesten und besten Fall.

Im schlechtesten Fall ergab sich beim Aktiensparen ein Versorgungskapital von nur 208.080€ und damit rund 67.000€ weniger als die sichere Anlage mit 275.102€ – vgl. Abbildung 1. Dieser schlechteste Fall betraf die Sparergeneration, die von April 1963 bis März 2003 die Sparbeiträge in Aktien investiert hat. Drei Jahre vor Fälligkeit verfügte diese Sparergeneration noch über ein Versorgungskapital von über 650.000€, das dann trotz weiterer Sparbeiträge innerhalb von wenigen Monaten auf den Wert von 208.080€ fiel - vgl. Abbildung 1.

Das höchste Endkapital erzielte die Sparergeneration, die zwischen März 1960 und Februar 2000 die Sparraten in Aktien angelegt hat. Für sie betrug das Endkapital rund 748.000€, das 2,8-fache dessen, was ein vorsichtiger Sparer erwirtschaften konnte - vgl. Abbildung 2.

---

[17] Z.B. Damodaran, Aswath, Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation and Implications – The 2016 Edition (March 5, 2016). https://ssrn.com/abstract=2742186.

[18] Ebd. Tabelle 6 S. 40.

[19] Stehle, Richard; Schmidt, Martin (2015): Returns on German Stocks 1954 to 2013. Credit and Capital Markets – Kredit und Kapital: Vol. 48, No. 3, pp. 427-476.

[20] Quelle: Norway Government Pension Fund Global, Responsible investment 2016, https://www.nbim.no/contentassets/2c3377d07c5a4c4fbd442b345e7cfd67/government-pension-fund-global---responsible-investment-2016.pdf (Download 18.03.2017).

[21] Verteilung der Kapitalanlagen zum 31.12.2016: 62,5% Aktien, 3,2% Immobilien, 34,3% festverzinsliche Wertpapiere.

[22] Eine ausführliche Darstellung findet sich in: Goecke, Oskar: Collective Defined Contribution Plans – Backtesting based on German capital market data 1955 – 2015, Forschung am IVW Köln Band 5/2016; https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/
fakultaeten/wirtschafts_und_rechtswissenschaften/5_2016_preprint.pdf.

[23] Die Aktienanlage wird durch den Aktienindex *DAX* und die sichere Anlage durch den Rentenindex *REXP* repräsentiert. Es werden keine Verwaltungskosten berücksichtigt.

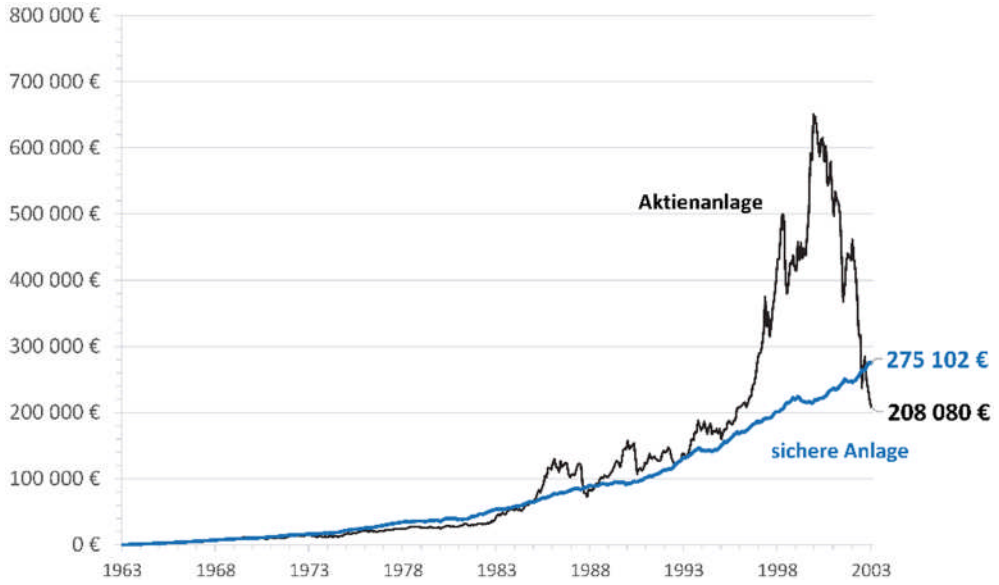


Abbildung 1: *Worst case*: Entwicklung des Versorgungskapitals zwischen April 1963 und März 2003.

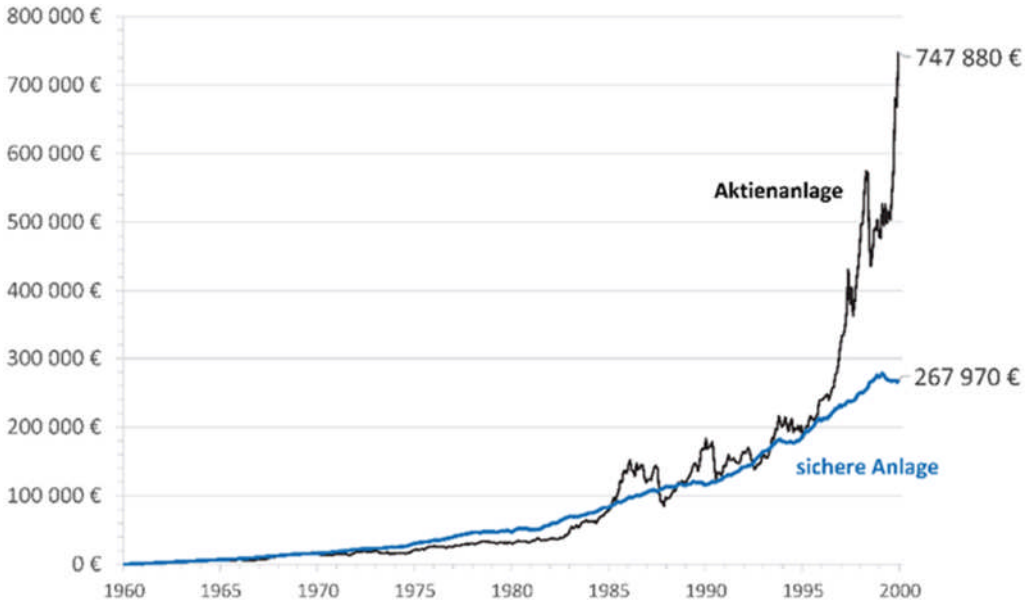


Abbildung 2: *Best case*: Entwicklung des Versorgungskapitals zwischen März 1960 und Feb. 2000.

Diese beiden Extremfälle machen deutlich, dass Risiken und Chancen sehr ungleichmäßig verteilt sind. Eine Aktienanlage sichert keine faire Beteiligung am Produktivkapital, denn das Sparergebnis ist im Einzelfall eher zufallsgesteuert und spiegelt nicht die wirtschaftlichen Verhältnisse wider.

Die folgende Abbildung 3 zeigt für *alle* 265 Sparergenerationen das Endkapital, das nach 40-jährigen Spardauer zur Rentenfinanzierung zu Verfügung steht, jeweils in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Fälligkeit bzw. des Rentenbeginns. Dargestellt wird also nicht der Verlauf des Sparvorgangs, sondern nur das Endergebnis. Das in der Abbildung markierte beste Ergebnis bezieht sich auf den Fälligkeitstermin Februar 2000; das schlechteste Ergebnis auf den Fälligkeitstermin März 2003.

Das Endkapital bei der sicheren Anlage bewegt sich für alle Sparergenerationen in einem relativ engen Bereich zwischen 200.000€ und 300.000€. Man erkennt auch, dass seit dem Jahr 2000 aufgrund der sinkenden Zinsen das Endkapital kontinuierlich fällt. Es ist abzusehen, dass dieser Trend sich vorläufig fortsetzten wird.

Bei der Aktienanlage ergibt sich ein völlig anderes Bild. Sparergenerationen, die nur wenige Jahre auseinander liegen, erzielen teilweise extrem unterschiedliche Endvermögen. Diese Unterschiede können mit Änderungen fundamentalter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht erklärt werden.

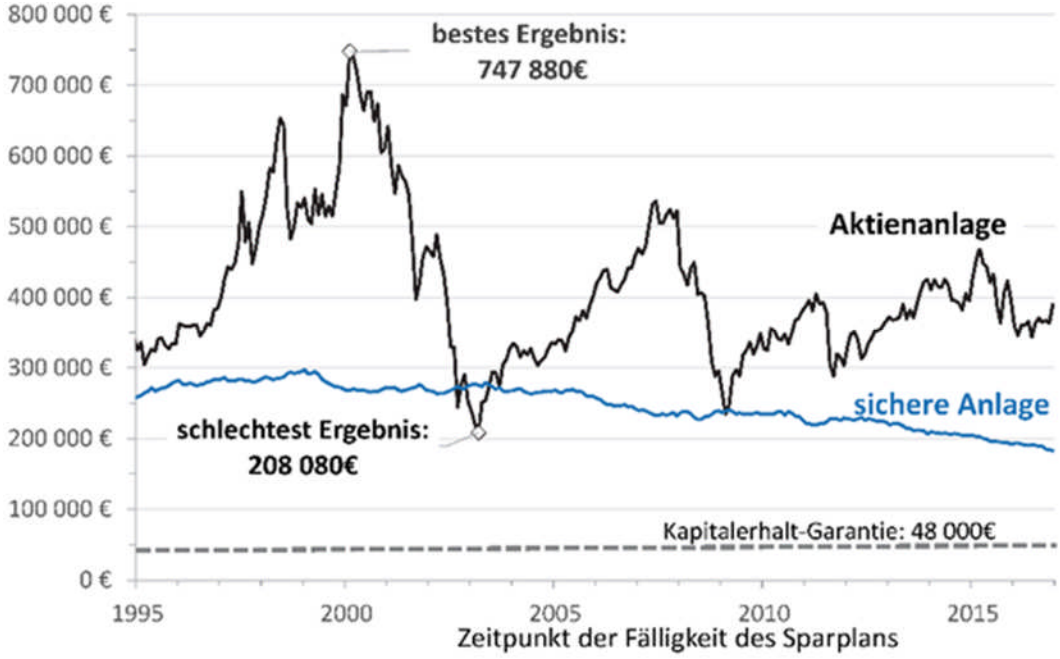


Abbildung 3: Endkapital der Sparverträge nach Sparergenerationen, die zwischen 1995 und 2016 in Renten gegangen sind – insg. 265 Sparergenerationen.

Von den insgesamt 265 Sparergenerationen gab es nur 9 Sparergenerationen, die mit der Aktienanlage schlechter abgeschnitten haben als mit der sicheren Anlage. In diesen 9 Fällen kam es jeweils kurz vor Fälligkeit zu starken Kursverlusten an den Aktienmärkten. Ursache waren das Platzen der Dotcom-Blase 2002/2003 (8 Fälle) und Finanzkrise 2009 (1 Fall).

Diese Beispiele illustrieren das Kernrisiko eines Aktieninvestments für die Alterssicherung: Selbst bei sehr langen Laufzeiten (z. B. 40 Jahre) kann es kurz vor Renteneintritt zu drastischen Wertverlusten kommen.

Mit sog. Lebenszyklus - Strategien versucht man dieses Risiko zu mindern. Hierbei werden in den letzten Jahren von Fälligkeit die Kapitalanlagen sukzessive von Aktien in sichere Anlagen umgeschichtet, so dass zum Ende hin das gesamte Sparguthaben sicher angelegt ist. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass möglicherweise genau in einer Baisse-Phase Aktien verkauft werden müssen.

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz ermöglicht in der Ansparphase ein individuelles oder ein kollektives Sparmodell. Bei den oben beschriebenen Beispielen eines Aktiensparplans bzw. einer Sparplans in sichere Anlage handelt es sich jeweils um ein individuelles Sparmodell, das faktisch einem Fondssparplan entspricht. Durch die Einbettung in das Versicherungsaufsichtsrecht (insb. Artikel 6 und Artikel 8 – hier insbesondere §§ 34 und 39 PFAV-E - des Gesetzentwurfes) sind jedoch bei der Gestaltung der individuellen Sparpläne die Kapitalanlagevorschriften für Lebensversicherer und Pensionsfonds einschlägig. Dadurch ist sichergestellt, dass die Grundregeln einer ausgewogenen Kapitalanlage eingehalten werden. Darüber hinaus sind die Tarifparteien nach § 21 Abs. 1 BetrAVG-E verpflichtet, sich an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersversorgung zu beteiligen.

Die Tarifparteien können sich aber auch auf ein *kollektives Sparmodell* verständigen, das im folgenden Abschnitt erläutert wird.

4. Das kollektive Spar- und Entsparmodel des Betriebsrentenstärkungsgesetz

4.1. Funktionsweise des kollektiven Sparmodells

Dem Leitgedanken der fairen Partizipation am Produktionsfaktor Kapital folgend, sollte eine kapitalgedeckte Altersvorsorge einen hohen Anteil von Investitionen in Realwerte vorsehen. Wie oben dargestellt, bieten Aktien auf lange Sicht höhere Renditen, allerdings besteht im Einzelfall in den letzten Monaten vor Rentenbeginn ein erhebliches Kursrisiko.

Der Kurswert einer Aktie spiegelt die Einschätzung des Unternehmenswertes aus Sicht der Marktteilnehmer zu einem bestimmten Stichtag wider. Man beobachtet bei Einzelaktien, aber auch bei Aktienindizes erratische Schwankungen.[24] Ziel des kollektiven Sparmodells ist es, die Sparer vor diese irrationalen Übertreibungen zu schützen. Dies geschieht dadurch, dass Gewinne und Verluste aus der Aktienanlage zwischen den Sparergenerationen ausgeglichen werden. Hierzu bedarf es eines kollektiven Sicherheitspuffers.[25] In Jahren mit hohen Aktienrenditen werden die Wertzuwächse im Sicherheitspuffer zurückgestellt, in Jahren mit Verlusten werden aus

[24] Vgl. Robert Shiller (Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften 2013) „Irrational Exuberance“, 3. Auflage 2015.
[25] Vgl. Drucksache 18/11286, Begründung, Besonderer Teil, zu Artikel 8, S. 52f.

dem Sicherheitspuffer Mittel entnommen, um die individuellen Versorgungsguthaben zu stabilisieren.

Dieser Mechanismus ähnelt dem einer Talsperre. Zweck der Talsperre ist es, eine stabile und gleichmäßige Wasserversorgung zu gewährleisten. In Zeiten mit hohen Niederschlägen steigt der Wasserstand, in Zeiten der Trockenheit wird die Wasserversorgung durch Entnahmen aus der Talsperre sichergestellt. Der Vergleich zur Talsperre macht auch deutlich: So wie eine Talsperre keinen zusätzlichen Regen erzeugen kann, so wird auch der Sicherheitspuffer keine zusätzlichen Kapitalerträge generieren. Auch ist klar, dass die Entnahmen aus dem Sicherheitspuffer mit Bedacht zu erfolgen haben. Ferner ist darauf zu achten, der Sicherheitspuffer nach den Entnahmen immer wieder sukzessive aufgefüllt werden muss.

Die stabilisierende Wirkung des Sicherheitspuffers kommt vor allen den rentennahen Sparergenerationen zu gute. Für diese Personengruppe ist es wichtig, dass ihr Versorgungskapital gegen Kurseinbrüche an den Aktienmärkten geschützt wird. Die Gegenleistung für diese Absicherung ist, dass bei einem kräftigen Kursanstieg kurz vor Fälligkeit der Sicherheitspuffer aufgestockt und so an die nachfolgenden Sparergenerationen vererbt wird.

4.2. Steuerung des kollektiven Sparmodells

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz ist so konzipiert, dass ein kollektives Sparmodell wie oben beschrieben möglich ist. Es enthält zugleich allgemeine Regeln der Ausgestaltung.

Eine der wichtigsten Regeln ist, dass auch beim kollektiven Sparmodell das gesamte Vermögen im Besitz der Arbeitnehmer ist – vgl. § 35 Abs. 1 PFAV-E. Dies bedeutet, dass die Vermögenswerte des kollektiven Sicherheitspuffers und die hieraus erzielten Kapitalerträge ausschließlich den Arbeitnehmern zugutekommen. In einer bilanziellen Betrachtung ist der Zeitwert der Kapitalanlagen deckungsgleich mit der Summe der individuellen Versorgungskapitalien und dem kollektiven Sicherheitspuffer.

Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich betrifft die laufenden Informationen gegenüber Leistungsanwärtern und Rentenempfängern – vgl. § 41 PFAV-E. In einem Versorgungssystem, bei dem es unter Umständen zu Leistungskürzungen kommt, müssen die betroffenen Anwärter und Rentner umfassend informiert werden. Dazu gehört auch, dass jeder Anwärter über den Stand seines ihm planmäßig zuzurechnenden Versorgungskapitals in Kenntnis gesetzt wird und er so nachvollziehen kann, wie sich sein Versorgungskapital unter Berücksichtigung der Beiträge entwickelt hat. Darüber hinaus muss die Versorgungseinrichtung eine unverbindliche Schätzung der aus dem Versorgungskapital finanzierbaren Rente abgeben.

§ 23 Abs. 1 BetrAVG-E gibt den Tarifparteien die Möglichkeit, einen Sicherungsbeitrag zu vereinbaren. Der Sicherungsbeitrag sollte im Rahmen des kollektiven Sparmodells dazu verwendet werden, einen anfänglichen Sicherheitspuffer zu befüllen. Damit wird vermieden, dass in der Startphase des kollektiven Modells zunächst der Sicherheitspuffer aufgebaut werden muss. Der im Rahmen von § 23 Abs. 2 BetrAVG-E an die Versorgungseinrichtung zu zahlenden zusätzliche Arbeitgeberzuschuss kann ebenfalls dem Sicherheitspuffer zugeführt werden. Hierdurch wird verhindert, dass durch hohen Beitragszugang in der Anfangszeit der Sicherheitspuffer im Verhältnis zum Anlagevermögen geschwächt wird.

Der Gesetzentwurf enthält keine expliziten Regeln hinsichtlich der Größe des Sicherheitspuffers. Hier sind die Tarifpartner aufgefordert, Regeln zu formulieren, die eine generationengerechte Verwendung der kollektiven Mittel sicherstellen. Ein über alle vernünftigen Maße steigender Sicherheitspuffer würde systematisch die rentennahen Jahrgänge benachteiligen, denn jede Zuweisung zum Sicherungspuffer schmälert die Zuweisung zu den individuellen Versorgungskonten. Wenn also der Sicherheitspuffer eine gewisse Obergrenze übersteigt, müssen aus Gründen der Generationengerechtigkeit Sonderausschüttungen getätigt werden. Diese Obergrenze kann nicht pauschal bestimmt werden. Bei der Festlegung müssten die Alterszusammensetzung des Bestandes, die Art der Kapitalanlage und die Art der Risiken berücksichtigt werden. Desweitern ist denkbar, dass sich die Tarifparteien auf einen Sicherungsbetrag einigen, der im Hinblick auf einen wachsenden Anwärterbestand festgelegt wurde. Dann wird man in den ersten Jahren bezogen auf den Bestand einen sehr hohen Sicherheitspuffer beobachten. Auch müssen die Tarifparteien sich darüber verständigen, wie ggf. der Reservepuffer wieder aufzufüllen ist – auch dies ist ein Gebot der Generationengerechtigkeit.

Die folgende Abbildung illustriert die Wirkungsweise des kollektiven Ausgleichs zwischen den Sparergenerationen. Der kollektive Sparplan schneidet deutlich besser ab als die sichere Kapitalanlage. Allerdings ist beim Vergleich zu beachten, dass das sehr positive Ergebnis des kollektiven Modells unter anderem darauf beruht, dass der Startzeitpunkt im Jahre 1955 günstig war. Auch ist zu beachten, dass die hierbei verwendeten Regeln zur Steuerung des Sicherheitspuffers und der Mischung von Aktien und sicheren Anlagen nicht unverändert übertragen werden können.[26]

[26] Die Regeln zur Steuerung des kollektiven Sicherheitspuffers werden ausführlich in der in Fußnote 22 zitierten Veröffentlichung erläutert.

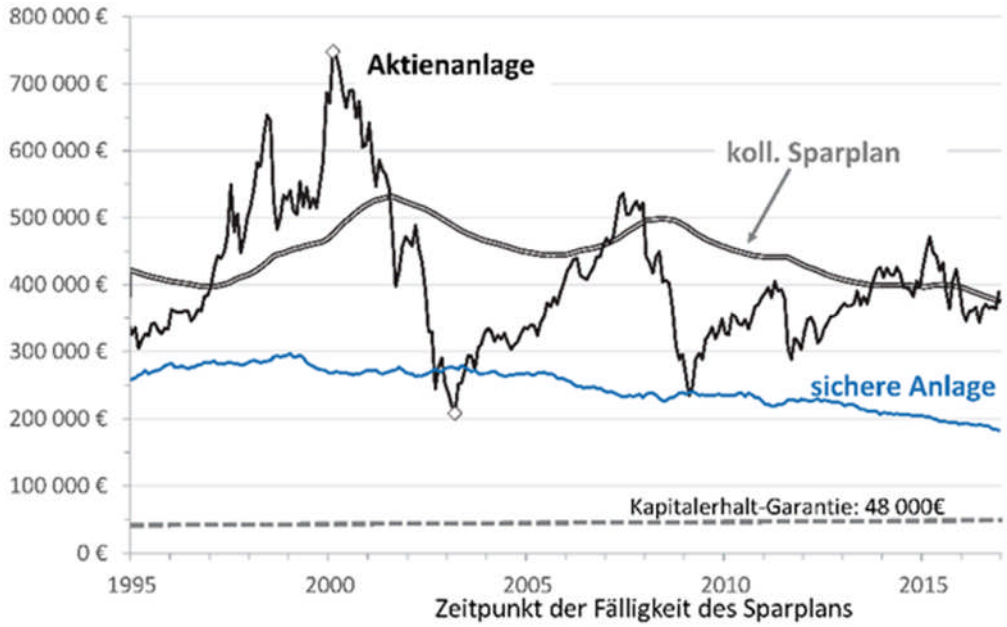


Abbildung 4: Endkapital der Sparverträge nach Sparergenerationen, die zwischen 1995 und 2016 in Renten gegangen sind – insg. 265 Sparergenerationen. Vergleich Aktienanlage, sichere Anlage und Anlage in einem kollektiven Sparplan.

4.3. Funktionsweise des kollektiven Rentenmodell

Bei Rentenbeginn wird das vorhandene Versorgungskapital in einen Anspruch auf eine lebenslange Rente umgewandelt. Die Höhe der Rente wird dabei so gerechnet, dass bei realistischen Annahmen die Rente aus dem Versorgungskapital dauerhaft gezahlt werden kann. Das Versorgungskapital des Neurentners wird dem Kapitalstock zur Finanzierung aller Renten zugeführt. Aus dem gesamten Kapitalstock werden Monat für Monat die fälligen Renten gezahlt. Zugleich erhöht sich der Kapitalstock laufend um die erwirtschafteten Kapitalerträge und die neu zugeführten Versorgungsguthaben der Neurentner. Wie beim kollektiven Sparmodell der Anwartschaftsphase bleibt der gesamte Kapitalstock vollständig im Besitz der Rentner. Das Grundprinzip der Kapitaldeckung (§ 36 i.V.m. § 38 Abs. 1 PFAV-E) stellt sicher, dass jederzeit das vorhandene Vermögen ausreicht, um alle künftigen Renten zu zahlen. Allerdings ist die Höhe der Rente nicht für die gesamte Rentenlaufzeit garantiert. Sind die Kapitalerträge dauerhaft geringer als erwartet oder steigt die Lebenserwartung stärker als erwartet, so müssen die Renten unter Umständen gekürzt werden. Entwickeln sich die Kapitalerträge besser als geplant oder setzt sich der Trend der steigenden Lebenserwartung nicht fort, so werden die Renten nach oben angepasst.

4.4. Ausgestaltung, retrospektive Kalkulation

Bei Rentenbeginn wird das vorhandene Versorgungskapital des Anwärters nach einem versicherungsmathematischen Verfahren in einen Anspruch auf eine lebenslange Rente umgewandelt. Bei dieser Umrechnung von Kapital in Rente sind folgende Faktoren zu beachten:

- die Lebenserwartung, [27]
- eine Schätzung des zukünftig erzielbaren Zinssatzes, sowie
- die künftigen Kosten zur Verwaltung der Rente.

Die Lebenserwartung muss dabei realistisch geschätzt werden (es muss ein *bester Schätzwert* bestimmt werden); die sich abzeichnende steigende Lebenserwartung zu berücksichtigen. Eine realistische Schätzung bedeutet jedoch auch, dass nicht wie bei der Kalkulation der Lebensversicherung hohe Sicherheitsmargen eingerechnet werden dürfen. Die aufsichtsrechtlich zwingenden Sicherheitsmargen sind gewissermaßen der Preis der Garantie. Da bei der reinen Beitragszusage die Versorgungseinrichtung ggf. die Rente kürzen kann, ist es konsequent, dass die Versorgungseinrichtung die Rente nach dem *besten Schätzwert* ermittelt. Hierdurch ist sichergestellt, dass die Rentner als Gegenleistung für den Verzicht auf eine formale Garantie eine höhere Startrente erhalten.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Lebenserwartung. Hierbei wird nicht auf die Lebenserwartung bei Geburt, sondern auf die fernere Lebenserwartung einer 66-jährigen Person bei Rentenbeginn abgestellt.

[27] Tatsächlich benötigt man Schätzwerte der Überlebenswahrscheinlichkeiten für alle Alter bzw. eine die entsprechende Sterbetafel.

	mittlere fernere Lebenserwartung bei Rentenbeginn im Alter von 66 Jahren							
	DAV 2004R [28]		Richttafeln 2005G[29]		Statistisches Bundesamt, Generationentafeln 1896-2009			
					Variante 1		Variante 2	
Rentenbeginn	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
2018	**29.2**	**24.8**	**22.5**	**18.5**	**21.0**	**17.7**	**21.9**	**18.6**
2028	**31.1**	**27.4**	**23.7**	**19.8**	**21.6**	**18.2**	**22.8**	**19.5**

Tabelle 2: Mittlere fernere Lebenserwartung einer 66-jährigen Person abhängig vom Geburtsjahrgang und Geschlecht nach verschiedenen Sterbetafeln

Die Daten des Statistischen Bundesamtes basieren auf langfristen Beobachtungen der Bevölkerungssterblichkeit. Bei der Berechnung der ferneren Lebenserwartung verwendet das Amt zwei Trendvarianten. Die Variante 2 geht dabei von einer stärkeren Verbesserung der künftigen Lebenserwartung aus.

Für die Bewertung von Pensionsverpflichtungen aus unmittelbaren Versorgungszusagen werden in Deutschland in der Regel die Richttafeln 2005G verwendet. Sie basieren auf den Daten der Gesetzlichen Rentenversicherung und berücksichtigen auch den Trend der Sterblichkeitsverbesserung. Die Überlebenswahrscheinlichkeiten der Richttafeln 2005G können daher als beste Schätzwerte betrachtet werden.

Bei der Kalkulation von Rentenversicherungen mit Garantie unterlegen die Lebensversicherer in der Regel die Sterbetafeln der Deutschen Aktuarvereinigung (DAV 2004R). Diese Tafeln basieren u. a. auf Erfahrungswerten der Rückversicherer enthalten nach aufsichtsrechtlichen Vorgaben ermittelte Sicherheitsmargen.

Die folgende Tabelle zeigt, welchen Einfluss die Annahmen zur Sterblichkeit auf die finanzierbare Rente haben. Bei der Berechnung wurde unterstellt, dass eine 66-jährige Person bei Rentenbeginn über ein Versorgungskapital von 100.000€ verfügt.

		aus 100.000€ Versorgungskapital finanzierbare jährliche Altersrente			
		DAV 2004R		Richttafeln 2005G	
Rentenbeginn	Jahrgang	Frauen	Männer	Frauen	Männer
		bei einer unterstellten Verzinsung von 0,9%:			
2018	1952	3.871 €	4.465 €	4.863 €	5.791 €
2028	1962	3.671 €	4.088 €	4.632 €	5.445 €
		bei einer unterstellten Verzinsung von 2,0%:			
2018	1952	4.527 €	5.127 €	5.513 €	6.468 €
2028	1962	4.328 €	4.750 €	5.278 €	6.114 €

Tabelle 3: Finanzierbare Jahresrente aus einem Versorgungskapital von 100.000€ für eine 66-jährigen Person bei einem Rentenbeginn im Jahr 2018 bzw. 2028 für verschiedenen Sterbetafeln

Legt man die Daten der Tabelle 3 zugrunde, ist die anfängliche Rente bei einem vorsichtig angesetzten Zins von 0,9%[30] um rund 25% bis 30% höher. Diese höhere Rente wird allerdings erkauft durch den Verzicht auf eine Rentengarantie.

[28] Basistafel DAV 2004R unter Berücksichtigung der Altersverschiebung; Deutsche Aktuarvereinigung: Herleitung der DAV-Sterbetafel 2004 R für Rentenversicherungen, Hinweis vom 14.09.2005.
[29] Heubeck, Klaus; Herrmann, Richard; D'Souza, Gabriele: Die Richttafeln 2005 G - Modell, Herleitung, Formeln, Blätter der DGVFM, Band XXVII, Heft 3, April 2006.
[30] Dies ist der aktuelle Höchstsatz bei versicherungsförmigen Garantien – vgl. § 22 Abs. 1 PFAV.

Geht die Versorgungseinrichtung davon aus, dass sie nachhaltig und dauerhaft einen Zinssatz von 2% erzielen kann, könnte sie auch auf dieser Basis die Anfangsrente festlegen. Die Renten wären dann nochmals um rund 12% höher.

Um trotz fehlender Rentengarantie eine gewisse Stabilität der Rente zu gewährleisten, sieht der Gesetzentwurf vor, dass bei der Festlegung der anfänglichen Rente ein vorsichtiger Zinssatz unterstellt werden kann (§ 37 Abs. 1 Satz 4 PFAV-E). Im vorliegenden Fall könnte also die Versorgungseinrichtung einen vorsichtigen Zins von 0,9% zugrunde legen. Je niedriger der unterstellte Zinssatz, desto geringer ist auch die Startrente und damit die Wahrscheinlichkeit einer späteren Rentenkürzung. Der Zins zur Berechnung der anfänglichen Renten darf allerdings nicht übervorsichtig gewählt werden; die Regelung in § 37 Abs. 2 PFAV-E stellt dies sicher.

4.5. Absicherung biometrischer Risiken

Auch im Rahmen einer reinen Beitragszusage können eine Hinterbliebenenversorgung oder einer Absicherung gegen die Folgen einer Invalidität (Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit) eingeschlossen werden. Der Vorteil einer kollektiven Absicherung ist, dass das jeweilige persönliche Risiko (etwa durch Vorerkrankungen oder erblich bedingt) nicht individuell abgefragt werden muss. Sofern die Versorgungseinrichtung nicht über eigene Expertise verfügt, kann sie ein Lebensversicherungsunternehmen oder einen Rückversicherer einschalten. Im internationalen Umfeld sind Gruppenlebensversicherungsverträge (ggf. unter Einschaltung eines Rückversicherers) üblich, bei denen die Prämie entsprechend der Schadenerfahrung angepasst wird.

5. Garantieverbot und Generationengerechtigkeit

Der Gesetzentwurf sieht für die reine Beitragszusage ein ausdrückliches Garantieverbot vor (§ 244b VAG-E). Damit gibt es eine klare Abgrenzung der reinen Beitragszusage von den anderen Zusagearten der betrieblichen Altersversorgung. Es ist festzuhalten, dass es den Tarifparteien unbenommen bleibt, Zusagen mit Leistungsgarantien ggf. unter Einbeziehung eines externen Versorgungsträgers zu vereinbaren. Das Garantieverbot gilt gleichermaßen für Pensionsfonds, Pensionskassen und andere Lebensversicherungsunternehmen im Rahmen der Direktversicherung. Entgegen der Stellungnahmen des Bundesrates zur § 244b Abs. 1 VAG-E (Drucksache 18/11286, S. 83) erschwert das Garantieverbot auch nicht eine Invaliditäts- oder Hinterbliebenenabsicherung.

Das Garantieverbot ist im Übrigen systematisch zwingend, da bei einer reinen Beitragszusage sämtliche Versorgungsleistungen aus dem gebildeten Vermögen erbracht werden müssen. Anders als bei den anderen Zusagearten der betrieblichen Altersversorgung gibt es keine Verpflichtung seitens des Arbeitgebers zu Nachschüssen. Damit werden das Kapitalanlagerisiko und das Langlebigkeitsrisiko auf die Versorgungsberechtigten abgewälzt. Als Gegenleistung erhalten die Versorgungsberechtigen in der Gesamtheit die volle Verfügungsmacht über das Versorgungskapital. Dies kommt im Gesetzentwurf in der durchgängig *retrospektiven Berechnung der Deckungsrückstellung* zum Ausdruck (vgl. § 35 Abs. 1 und 2 PFAV-E).

In der Stellungnahme des Bundesrates wird eine Aufhebung des Garantieverbotes nur für den Durchführungsweg Direktversicherung gefordert. In diesem Falle würde ein Unternehmen der Lebensversicherung Versorgungsleistungen garantieren. Mit der Garantie ist zwingend eine *prospektive* Berechnung der Deckungsrückstellung verbunden. Das bedeutet jedoch, dass die Gesamtheit der Versorgungsberechtigten nicht mehr die volle Verfügungsmacht über das Versorgungskapital haben, sondern lediglich indirekt im Wege der Überschussbeteiligung am versicherungstechnischen Gewinn (Rohüberschuss) teilhaben.

Stellungnahme zum Antrag „Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System“ (BT-Drs. 18/10384)

zu I. Der Bundestag stellt fest: …

3. Absatz: Richtig ist die Feststellung, dass die Riester-Rente und die bisherige Förderung der betrieblichen Altersversorgung nicht in vollem Umfang in anfänglichen Erwartungen erfüllt haben. Ein wesentlicher Grund ist sicherlich, dass sich die bei der Einführung AVmEG geäußerten Erwartungen hinsichtlich der Rendite der Kapitalanlagen nicht im vollen Umfang realisiert haben. Das allgemeine Zinsniveau ist seit dieser Zeit nahezu kontinuierlich auf das heutige Niveau gefallen. Ein Nullzins-Szenario war damals nicht absehbar.

4. Absatz: Der Einschätzung, dass eine Umlagefinanzierung grundsätzlich sicherer ist als die kapitalgestützte Altersvorsorge, kann nicht zugestimmt werden. Umlagefinanzierte Systeme haben andere Risiken als kapitalgedeckte System. Durch die Koppelung an den Faktor Arbeit ist die Umlagefinanzierung ausgesprochen konjunkturabhängig, insbesondere gefährdet eine hohe Arbeitslosigkeit die Finanzierung. Ebenso ist abzusehen, dass der demographische Wandel das Umlagesystem vor neue Herausforderung stellen wird. Die derzeit beobachtbare stabile Entwicklung (stabile Beiträge und steigende Leistungen) des Umlagesystems in Deutschland hat vor allem mit der guten konjunkturellen Entwicklung zu tun, der Erhöhung der Altersgrenzen und die verbesserte Erwerbsbeteiligung von Frauen. Der Hinweis, dass die Finanzkrise 2009 die gesetzliche Rentenversicherung nicht in Mitleidenschaft gezogen hat, ist vielmehr ein Beweis dafür, dass eine Mischung von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung die Risiken der Altersversorgung reduziert.

6. Absatz: Die Möglichkeit, im Rahmen der Riester-Förderung freiwillige Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen, ist kritisch zu werten. Zum einen geht der risikomindernde Charakter der Mischung von Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung verloren. Zum anderen ist zu befürchten, dass diese Möglichkeit vor allem von „Optimierern“ genutzt wird. Es könnte sich beispielsweise lohnen, kurz vor Rentenbeginn Beiträge einzuzahlen, während das für junge Arbeitnehmer weniger attraktiv ist. Der Hinweis, dass die Durchführung der betrieblichen Altersversorgung einfacher als bisher möglich

sein sollte, ist begründet. Das neue Modell der reinen Beitragszusage im Betriebsrentenstärkungsgesetz ist m.E. in Schritt in diese Richtung.

10. Absatz: Es wird darauf hingewiesen, dass für kleine und mittlere Unternehmen die heutige Rechtslage bei Betriebsrenten ein schwer kalkulierbares Risiko darstellt. Die reine Beitragszusage ist daher ein probates Mittel.

zu II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, …

Ziffer 1: Ein verpflichtendes Betriebsrentenangebot ist angezeigt, wenn das Optionsmodell im Betriebsrentenstärkungsgesetz nicht die gewünschte Wirkung entfaltet. Die gesetzliche Verpflichtung müsste durch Vorschriften hinsichtlich der Ausgestaltung flankiert werden, was nicht unbedingt die Komplexität der betrieblichen Altersversorgung mindert.

Ziffer 4: Es wird vorgeschlagen, einen „einfachen, kostengünstigen, sicheren und öffentlich verwalteten BürgerInnenfonds“ aufzulegen. Gegen einen solchen Vorschlag sprechen vor allem ordnungspolitische Grundsätze, die hier nicht erörtert werden sollen. Allerdings stellt sich tatsächlich die Frage, ob es eine „Auffanglösung“ geben muss, wenn es den Tarifparteien in den nächsten Jahren nicht gelingt, attraktive und einfache Modelle der reinen Beitragszusage zu installieren. Wollte dieser BürgerInnenfonds tatsächlich alle genannten Attribute gleichzeitig erfüllen, so müsste der Staat eine Ausfallgarantie geben.

Ziffer 8: Soweit erkennbar berichten Versicherungsunternehmen und Pensionskassen auf freiwilliger Basis über die Anlagepolitik. Da nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz sich die Tarifparteien an der Durchführung und Steuerung beteiligen müssen (§ 21 Abs. 1 BetrAVG-E), können die Tarifparteien jederzeit die geforderte Transparenz auf freiwilliger Basis sicherstellen.

Ziffer 9: Es gibt sehr detaillierte Anlagevorschriften für Pensionsfonds und Lebensversicherungsunternehmen (einschl. Pensionskassen), die den Grundsatz der unternehmerische Vorsicht konkretisieren – vgl. § 124 Abs. 1, § 239 Abs. 1 VAG. Nicht börsennotierte Vermögenswerte bergen grundsätzlich ein Liquiditätsrisiko, da sie nicht oder nur schwer handelbar sind. Weniger strenge Regeln für nachhaltige Investments könnten letztlich solche Anlagen diskreditieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**964**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba)

a) <u>Betriebsrentenstärkungsgesetz</u>

Zusammenfassung

Das deutsche Rentensystem bedarf umfassender Reformen, um den anstehenden demografischen Herausforderungen gerecht zu werden. Der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersversorgung neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung trägt vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zur Zukunftsfestigkeit der Alterssicherung in Deutschland bei.

Im Hinblick auf ihre kollektiven und institutionellen Strukturen, die Tradition einer anteiligen (zuweilen alleinigen) Arbeitgeberfinanzierung, die geringen Kosten im Vergleich zur privaten Absicherung, die Möglichkeit zum internen Solidarausgleich und nicht zuletzt die sog. Systemrendite ist in erster Linie die kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung ein für Arbeitnehmer unverzichtbarer Baustein, wenn in Zukunft für die Menschen ein angemessenes Einkommen im Alter gewährleistet sein soll.

An der Notwendigkeit des Ausbaus und der Stärkung der die gesetzliche Rente ergänzenden kapitalgedeckten Systeme ändert auch das anhaltende Zinstief nichts, das es diesen Systemen derzeit erschwert, die durch Absinken der gesetzlichen Rente hervorgerufene wachsende Sicherungslücke zu schließen.

Hier ist die Politik gefordert Maßnahmen zu ergreifen, die den Auswirkungen des niedrigen Zinses auf kapitalgedeckte Systeme entgegenwirken und diese abmildern. Hierzu gehört im Bereich der bAV u.a. auch der Verzicht auf feste Garantien im Rahmen von tariflichen Regelungen zu Betriebsrenten, der jetzt im geplanten Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehen ist. Auch die Anhebung des steuerlichen Förderrahmens für Leistungen der bAV ist ein wichtiger Schritt, weil angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase heute ein weitaus höherer Aufwand im Rahmen eines kapitalgedeckten Alterssicherungssystems notwendig ist, um eine ausreichende ergänzende Absicherung für das Alter zu erreichen. Es fehlen aber Maßnahmen, die es bestehenden Systemen der betrieblichen Altersversorgung erleichtern, auch angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase ihren Verpflichtungen nachzukommen. Hier besteht Handlungsbedarf.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird die im Koalitionsvertrag angekündigte Stärkung der betrieblichen Altersversorgung umgesetzt und damit der bereits 2001 eingeschlagene Weg zu ihrem Ausbau konsequent weiterverfolgt. Positiv werten wir das damit verbundene deutliche Bekenntnis des Gesetzgebers zur betrieblichen Altersversorgung und seine Absicht, die Rolle der kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung als zweite Säule der Alterssicherung zu stärken.

Ziel der im Rahmen des Gesetzesvorhabens (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vorgesehenen Maßnahmen ist vor allem eine bessere Verbreitung der bAV in kleinen und mittelständischen Betrieben sowie bei Niedrigverdienern. Hier spielt die bAV, wie sich auch aus dem Alterssicherungsbericht 2016 ergibt,

bisher eine nur untergeordnete Rolle. Das Gesetzesvorhaben ist ein wichtiger Schritt nach vorne zu einem System einer nachhaltig zukunftsfesten Altersversorgung für alle Arbeitnehmer. Wir begrüßen und unterstützen ausdrücklich das Bestreben der Bundesregierung, durch die im Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen, die Verbreitung zu erhöhen und das Versorgungsniveau für Arbeitnehmer zu verbessern und damit die Altersversorgung insgesamt zu stärken. Der Freibetrag bei der Grundsicherung für freiwillige Zusatzrenten und die steuerliche Förderung eines Arbeitgeberzuschusses für Beschäftigte mit niedrigem Einkommen sind ebenso wie die Freistellung von Leistungen der Riester-Rente von Sozialabgaben zukunftsweisende Maßnahmen, die die Situation von Niedrigverdienern verbessern und die Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung fördern.

Mit dem sog. Sozialpartnermodell soll die weitere Ausbreitung der bAV stärker als bisher tarifvertraglich verankert werden. Das Sozialpartnermodell legt die Verantwortung für die gedeihliche Fortentwicklung und den Ausbau der bAV in die Hände der Tarifpartner. Für diesen Ansatz spricht, dass die Tarifpartner nicht nur über eine autonome Rechtsetzungsmacht, sondern auch über die nötigen finanziellen Mittel verfügen. Die von den Tarifpartnern ausgehandelten Wege erfassen zwingend eine hohe Anzahl von Arbeitnehmern und sie gewährleisten auch einen fairen Interessenausgleich und genießen deshalb bei den Beteiligten hohes Vertrauen. Zudem können aufgrund einer hohen Anzahl von Versorgungsberechtigten bessere Konditionen mit der zur Durchführung eingeschalteten externen Versorgungseinrichtung vereinbart und auch die Komplexität und der Versorgungsaufwand - insbesondere für die Arbeitgeber - gesenkt werden. Das Gesetzesvorhaben geht hier aus unserer Sicht in die richtige Richtung, weil es auf kollektive Lösungen statt einer weiteren Individualisierung der Absicherung im Alter setzt. Es gibt vielversprechende Ansätze im Hinblick auf eine sachgerechte Fortentwicklung der bAV und ihre weitere Verbreitung.

Abzuwarten bleibt, ob und inwieweit die Tarifpartner tatsächlich von den ihnen eingeräumten neuen Optionen Gebrauch machen und die neuen Möglichkeiten auch für nicht tarifgebundene Unternehmen, zu denen eine Vielzahl der KMU gehören, öffnen. Auch können über Tarifverträge schon im Hinblick auf die fehlende Tarifbindung nicht automatisch alle Unternehmen und Beschäftigten erfasst werden. Offen ist auch, in welchem Maße neue Tarifverträge Referenzwirkung haben werden, d.h. inwieweit sie von nicht tarifgebundenen Unternehmen im Wege der Vereinbarung übernommen werden. Es lässt sich daher derzeit nur sehr schwer abschätzen, ob mit den vorgesehenen Maßnahmen die höhere Flächendeckung im erwünschten Umfang erreicht wird. Die vorgesehene Evaluierung des Prozesses erscheint sinnvoll.

Die neuen Gestaltungsspielräume stehen nicht allen Unternehmen, sondern nur den Tarifvertragsparteien offen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit in der bAV engagierte Unternehmen von diesen Optionen ebenfalls Gebrauch machen wollen. Sollte der im Gesetzentwurf geregelte Bezug auf den einschlägigen Tarifvertrag eine zu große Hürde darstellen, so wäre hier nachzubessern.

Bei einer Beitragszusage hat der Arbeitgeber letztlich nur noch die Funktion einer Zahlstelle bezogen auf den Beitrag. Neben die auf das jeweilige betriebliche Kollektiv bezogene Sozialleistung des einzelnen Arbeitgebers mit dem Zweck der Mitarbeiterbindung tritt damit eine tarifliche Leistung, die anderen Rahmenbedingungen unterliegt. Auch hier bleibt abzuwarten, ob die Reform das Interesse der Unternehmen an der bAV als arbeitgeberseitige Sozialleistung verringert oder durch ihre breite Etablierung sogar eher erhöht. Durch diese Reform tritt neben die personalpolitische Funktion im Unternehmen eine sozialpolitische für die deutsche Altersversorgung insgesamt. Es wird eine Tarifrente im Rechtsmantel der bAV etabliert. Ihre Wirkungen sollten ebenfalls evaluiert werden.

Die betriebliche Altersversorgung wird der ihr zugedachten Aufgabe – Übernahme einer substantiellen Absicherungsfunktion / universelle Absicherung für Arbeitnehmer – aber nur gerecht werden können, wenn sie weitere Impulse und echte substantielle Verbesserungen – auch für bestehende Systeme – erhält. Hier bedarf es aus unserer Sicht noch weiterer Anstrengungen und es sollte im anstehenden parlamentarischen Verfahren die Chance genutzt werden, weitere Verbesserungen auf den Weg zu bringen und Hemmnisse für eine flächendeckende Verbreitung zu beseitigen. So fehlen Maßnahmen, die es den bestehenden Systemen der betrieblichen Altersversorgung erleichtern, auch angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase ihren Verpflichtungen nachzukommen. Der Gesetzgeber sollte u.a. die Unterschiede bei der Bewertung von Pensionsverpflichtungen in der Handelsbilanz und in der Steuerbilanz reduzieren und § 6a EStG, in dem die Bildung der steuerlichen Pensionsrückstellungen geregelt wird, modernisieren. Insgesamt ist diese Vorschrift in ihren zentralen Regelungsbereichen veraltet, denn die bAV-Landschaft in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert, während § 6a EStG an diese Entwicklungen nicht angepasst wurde. Zu nennen sind insbesondere der zu hohe Rechnungszins von 6 v.H. sowie das gesetzlich vorgesehene Teilwertverfahren, das zur Bewertung von modernen Pensionszusagen völlig ungeeignet ist.

Ein noch nicht zufriedenstellend gelöstes Hemmnis für eine nachhaltig höhere Teilnahmequote ist ferner die Belastung mit Sozialabgaben, von denen auch die schon bestehenden Systeme betroffen sind. Wir bedauern sehr, dass der Ausschluss der Doppelverbeitragung auf die Riester-Rente beschränkt bleibt. Betriebsrenten dürfen aus unserer Sicht nicht gleichzeitig in der Finanzierungs- und Leistungsphase mit Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung belastet werden. Dies schafft Fehlanreize, die ein großes Hemmnis für den weiteren Ausbau der betrieblichen Altersversorgung darstellen. Wir begrüßen es sehr, dass im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes geplant ist, Riesterverträge im Bereich der bAV künftig in der Leistungsphase nicht mehr mit Beiträgen zur Kranken-

und Pflegeversicherung zu belasten. Heute werden bei Inanspruchnahme der Riesterförderung, anders als bei den im Rahmen der privaten Vorsorge abgeschlossenen Riesterverträgen, sowohl in der Finanzierungs- als auch in der Leistungsphase Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung erhoben; in der Leistungsphase sogar mit dem vollen vom Rentner allein zu tragenden Beitragssatz. Diese Ungleichbehandlung ist den Betroffenen kaum zu vermitteln. Die Doppelverbeitragung ist auch der Grund dafür, dass Riesterverträge bisher bei der bAV trotz der gerade für Niedrigverdiener attraktiven Zulagen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Ungelöst bleiben auch zahlreiche andere Fälle der Doppelverbeitragung. Hierzu gehört die Fortführung einer Pensionskassenzusage bzw. Pensionsfondszusage mit eigenen Mitteln nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses vom Arbeitnehmer aus seinem Nettoeinkommen. Während 2010 höchstrichterlich entschieden wurde, dass die Leistungen aus einer vom Arbeitgeber für den Arbeitnehmer bei einem Versicherungsunternehmen abgeschlossenen Direktversicherung, die der Arbeitnehmer nach seinem Ausscheiden aus dem Betrieb privat als Versicherungsnehmer fortführt, insoweit nicht beitragspflichtig sind, werden auf Leistungen aus Pensionskassen bzw. Pensionsfonds weiterhin Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung fällig, wenn der Arbeitnehmer nach Ausscheiden aus dem Beschäftigungsverhältnis seine Versicherung privat fortgeführt hat. Damit wird aber der vom Gesetzgeber ausdrücklich im Betriebsrentenrecht vorgesehene Anspruch des Arbeitnehmers, nach Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis seine Versorgung privat weiterzuführen, unattraktiv.

Unverständlich ist, dass trotz der vorgesehenen Anhebung des steuerlichen Höchstbetrages im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG auf 8 v.H. weiterhin nur 4.v.H. beitragsfrei bleiben. Der Gesetzgeber sorgt damit erneut systematisch für eine Doppelverbeitragung.

Nicht nur die o.g. Fälle der Belastung von Versorgungsaufwand und Leistung mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung verhindern eine Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung. Einen starken Fehlanreiz hat das GKV-Modernisierungsgesetz zum 1. Januar 2004 gebracht. Seit diesem Zeitpunkt müssen alle in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Bezieher von Betriebsrenten auf ihre laufenden Versorgungsbezüge und Kapitalzahlungen den vollen Beitragssatz zur Kranken-und Pflegeversicherung entrichten. Bis zum 31. Dezember 2003 waren Kapitalleistungen beitragsfrei und auf laufende Versorgungsbezüge fiel nur der halbe Beitragssatz an. Im Ergebnis wurden und werden damit alle Betriebsrenten in erheblichem Umfang „gekürzt“. Das Vertrauen in verlässliche Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung wurde dadurch stark beeinträchtigt. Gerade für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen hat die betriebliche Altersversorgung damit erheblich an Attraktivität verloren. Dem gilt es entgegenzuwirken.

Das vorliegende Gesetzgebungsverfahren sollte auch dazu genutzt werden, die negativen Auswirkungen der jüngsten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Anpassungsverpflichtung der Arbeitgeber bei regulierten Pensionskassen zu korrigieren. Ferner würden wir es begrüßen, wenn der Gesetzgeber die von der aba vorgeschlagene Vereinfachung für eine sog. versicherungsvertragliche Lösung nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 und Abs. 3 BetrAVG aufgreifen und zudem eine Modernisierung des § 18 BetrAVG in Angriff nehmen würde.

Im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung des Betriebsrentengesetzes

1. Artikel 1 Ziffer 1

In Artikel 1 Ziffer 1 ist vorgesehen, dass als weitere Zusageform in § 1 Absatz 2 BetrAVG die reine Beitragszusage unter einer neuen Ziffer 2a eingefügt wird. Diese Beitragszusage ist tarifexklusiv, d.h. sie muss in einem Tarifvertrag vereinbart sein oder die Tarifpartner müssen den Betriebspartnern dazu eine ausdrückliche Ermächtigung erteilt haben. Die Beitragszusage muss daher im Zusammenhang mit den Regelungen zur tariflichen Altersversorgung unter den neuen §§ 21 ff. (Tarifvertrag und reine Beitragszusage) gesehen werden, die im Einzelnen die Durchführung der bAV auf der Grundlage des vom Arbeitgeber entrichteten Beitrags regeln. Künftig wird mit der Ergänzung in § 1 BetrAVG auch eine Zusage, bei der der Arbeitgeber nicht eine Versorgungsleistung, sondern lediglich die Entrichtung eines zweckgebundenen Beitrags zur Finanzierung von Altersleistungen in eine externe Versorgungseinrichtung (Pensionsfonds, Pensionskasse, Direktversicherung) verspricht, unter den Begriff der bAV mit den entsprechenden steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen fallen.

Für den Arbeitgeber bedeutet die Beitragszusage, dass er lediglich zur Entrichtung eines Beitrags verpflichtet ist, ansonsten aber von den bAV-spezifischen Risiken entlastet wird, d.h. die Arbeitgeberhaftung für spätere Leistungen entfällt. Die aus der Beitragszusage resultierenden späteren Leistungen richten sich nach der Verwendung und Anlage der an die Versorgungseinrichtung entrichteten Beiträge. Regelungen dazu enthalten der neue Siebte Abschnitt „Betriebliche Altersversorgung und Tarifvertrag“ und insbesondere das VAG. Dieser Ansatz entspricht internationalem Standard bei Regelungen, die im Wesentlichen sozialpolitischen Charakter haben. Und dies ist im Sozialpartnermodell - anders als in der traditionellen auf Mitarbeitermotivation abzielenden bAV - der Fall.

Soll die Verpflichtung des Arbeitgebers auf die Entrichtung eines Beitrags beschränkt sein, so kann dies u.E. aber allein durch den gesetzlichen Verweis auf § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG nicht erreicht werden. Denn der Verschaffungsanspruch ist Ausfluss des Umstandes, dass zunächst der Arbeitgeber eine Zusage erteilt, die in einem externen Durchführungsweg abgewickelt wird. Kommt die Versorgungseinrichtung ihrer Verpflichtung nicht nach, muss der Arbeitgeber auf Grund des Verschaffungsanspruchs dafür sorgen, dass der Arbeitnehmer alles erhält, was er ihm zugesagt hat. Der Verschaffungsanspruch setzt mit anderen Worten eine Zusage des Arbeitgebers auf Versorgungsleistungen voraus. Genau eine solche soll es aber nicht geben. Indem man § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG für nicht anwendbar erklärt,

kann man den Verschaffungsanspruch vermeiden, nicht aber das Entstehen eines arbeitsrechtlichen Grundverhältnisses. Wenn der Arbeitgeber mit der (korrekten) Entrichtung des Beitrags seine Verpflichtungen vollständig erfüllt hat und sich alle weiteren Ansprüche des Arbeitnehmers im Hinblick auf spätere Leistungen allein gegen die Versorgungseinrichtung richten, sollte dies klar und deutlich im Gesetz selbst zum Ausdruck gebracht werden. Die Gesetzesbegründung dazu ist wesentlich aussagekräftiger:

…„Der Arbeitgeber ist lediglich verpflichtet, die Finanzierungsbeiträge an die durchführende Einrichtung zu zahlen …. Die Zahlung hat schuldbefreiende Wirkung …“.

Der Umstand, dass über die Verpflichtung zur Beitragszahlung hinaus keine Versorgungszusage erteilt wird und dementsprechend kein weitergehendes arbeitsrechtliches Grundverhältnis entsteht, sollte in den vorliegenden Gesetzestext integriert werden.

Die Tarifvertragsparteien können dies nicht regeln, weil § 1 BetrAVG nicht tarifdispositiv ist. Es muss also explizit und eindeutig gesetzlich geregelt werden, dass mit der Entrichtung des Beitrags seitens des Arbeitgebers vollständig jegliche weitere Verpflichtung für spätere Versorgungsleistungen entfällt.

Was bleibt, ist die Möglichkeit einer Haftung für die nicht korrekte Beitragsentrichtung, die Auswahl der Versorgungseinrichtung, ein Verstoß gegen Gleichbehandlungs- und Diskriminierungsregeln und die Verletzung von Informationspflichten u.a. Auch können sich Verpflichtungen für den Arbeitgeber aus dem Tarifvertrag und den Rechtsbeziehungen zur Versorgungseinrichtung ergeben. Zudem können sich Rechte und Pflichten aus der Stellung als Versicherungsnehmer ergeben.

Die Beitragszusage ist untrennbar verbunden mit dem § 22 BetrAVG-E und den neuen Bestimmungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (Artikel 6) und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung (Artikel 8). Dort ist im Einzelnen geregelt, welche Einrichtungen für die Durchführung der Beitragszusage in Betracht kommen und welche rechtlichen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die zu versorgenden Arbeitnehmer bestehen. Vorgesehen ist, dass Versorgungseinrichtungen, die eine Beitragszusage durchführen, keine Garantien oder Mindestleistungen versprechen, sondern nur noch sog. Erwartungsrenten zusagen dürfen. Das Modell nicht garantierter Leistungen hilft im aktuellen wirtschaftlichen Marktumfeld vor dem Hintergrund der anhaltenden Niedrigzinsphase, die Chancen und Risiken der bAV auszubalancieren. Es ist eine attraktive Ergänzung zu bestehenden Betriebsrentensystemen und kann helfen, zentrale Probleme der bAV zu lösen. Die Beschränkung des neuen Ansatzes auf die tarifvertragliche Ebene führt allerdings dazu, dass vielen Unternehmen die Chance auf eine sinnvolle Fortentwicklung ihrer bAV-Leistungen verwehrt bleibt.

Das Konzept der nicht garantierten Leistungen ist in Deutschland ein völlig neuer Ansatz. Er muss nicht zwangsläufig mit einem Verzicht auf wirtschaftliche Sicherheiten einhergehen. Zudem können die Leistungen erheblich höher sein als bei den herkömmlichen Systemen mit festen Garantien. Allerdings könnte bei den Arbeitnehmern, bei denen das Sicherheitsbedürfnis gerade in Deutschland bekanntermaßen sehr hoch ist, für Betriebsrenten die Wertschätzung sinken und damit ihre Attraktivität leiden. Hier gilt es, durch geeignete Gestaltungen (z.B. fachgerechte Beaufsichtigung durch die BaFin / Aufbau von Sicherungsreserven) Vertrauen zu schaffen und dies seitens der Tarifvertragsparteien und Versorgungseinrichtungen entsprechend zu kommunizieren.

2. <u>Artikel 1 Ziffer 2</u>

Es wird durch die vorgesehene Ergänzung in § 1a Abs. 1 Satz 3 folgerichtig klargestellt, dass der Anspruch des Arbeitnehmers auf eine über Entgeltumwandlung finanzierte betriebliche Altersversorgung auch im Wege der Beitragszusage nach § 1 Absatz 2 BetrAVG-E bei einer Einrichtung nach § 22 BetrAVG-E neu durchgeführt werden kann, soweit die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Das ist zu begrüßen.

3. <u>Vereinfachung der versicherungsvertraglichen Lösung (§ 2 Absätze 2 und 3 BetrAVG)</u>

Bei einer Versorgung über eine Direktversicherung oder Pensionskasse gilt für die Höhe der unverfallbaren Anwartschaft grundsätzlich die in § 2 Absatz 1 BetrAVG niedergelegte ratierliche Methode. Soweit die durch Beiträge des (Arbeitgebers/Arbeitnehmers) bis zum vorzeitigen Ausscheiden des Arbeitnehmers finanzierte Leistung des Versicherers/der Pensionskasse nicht ausreicht, den nach der ratierlichen Methode errechneten Anspruch des Arbeitnehmers zu erfüllen, hat der Arbeitnehmer gegen seinen Arbeitgeber einen Auffüllungsanspruch in Höhe des Unterschiedsbetrages, es sei denn, es greift die „Schonlösung“ nach Absatz 2 bzw. Absatz 3 des § 2 BetrAVG (sog. versicherungsvertragliche Lösung). Dazu ist es notwendig, dass bestimmte „soziale Auflagen“ erfüllt werden. Ist dies der Fall, findet eine Anspruchsbegrenzung auf die vom Versicherer/der Pensionskasse zu erbringende Leistung statt, d.h. für den Arbeitgeber entfällt die Auffüllverpflichtung.

Die in den Absätzen 2 und 3 von § 2 BetrAVG vorgesehene Ausnahme vom Grundsatz der ratierlichen Berechnung bei Direktversicherungen und Pensionskassen wurde damit begründet, dass damit für Mittel- und Kleinbetriebe besonders geeignete Versorgungsformen gefördert werden sollen – so die Begründung bereits 1974. Später wurde die Idee der von Absatz 1 des § 2 BetrAVG abweichenden Anspruchsbegrenzung übertragen auf die Entgeltumwandlung und beitragsorientierte Leistungszusage bei den Durchführungswegen Direktzusage, Unterstützungskasse und Pensionsfonds (§ 2 Abs. 5a), ohne dass es dazu der Erfüllung bestimmter sozialer Auflagen bedarf und der Arbeitgeber dies ausdrücklich gegenüber dem Arbeitnehmer deutlich machen muss, wie dies nach den Absätzen 2 und 3 von § 2 BetrAVG für Direktversicherungen und Pensionskassen der Fall ist.

Nach der versicherungsvertraglichen Lösung muss der Arbeitgeber ausdrücklich durch einseitiges Ver-

langen bewirken, dass die unverfallbare Anwartschaft eines ausgeschiedenen Arbeitnehmers auf die mit den bisherigen Beiträgen finanzierte Versorgungsleistung begrenzt wird. In der bisher nahezu flächendeckenden betrieblichen Praxis wurde bereits mit der Erteilung der Versorgungszusage bzw. dem Abschluss der Versicherung das Verlangen erklärt. Dieser allgemein üblichen, sehr einfachen und für alle Beteiligten verwaltungsarmen Handhabung hat allerdings das BAG mit einem Urteil vom 19.5.2016 – 3 AZR 794/14 – eine Absage erteilt und einen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der konkret bevorstehenden Beendigung des Arbeitsverhältnisses verlangt. Dies stellt insbesondere für kleine Unternehmen eine große Hürde dar und könnte deshalb in vielen Fällen zu einer zusätzlichen Arbeitgeberhaftung führen.

Wir empfehlen, im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes die versicherungsvertragliche Lösung in Anlehnung an § 2 Absatz 5a BetrAVG zu vereinfachen und damit ein weiteres administratives Erschwernis für bestehende Systeme sowie ein gewichtiges, neu aufgetauchtes Hemmnis für die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung in kleinen und mittelständischen Unternehmen zu beseitigen. Es sollte auch für Direktversicherungen und Pensionskassen in Anlehnung an § 2 Abs. 5a BetrAVG die versicherungsvertragliche Lösung generell gelten, ohne dass es eines besonderen Verlangens des Arbeitgebers bedarf.

Insgesamt schlagen wir vor, § 2 BetrAVG Abs. 2 und 3 wie folgt zu fassen:

„(2) Ist bei einer Direktversicherung der Arbeitnehmer nach Erfüllung der Voraussetzungen des § 1b Abs. 1 und 5 vor Eintritt des Versorgungsfalls ausgeschieden, so gilt Absatz 1 mit der Maßgabe, dass sich der vom Arbeitgeber zu finanzierende Teilanspruch nach Absatz 1, soweit er über die von dem Versicherer nach dem Versicherungsvertrag aufgrund der Beiträge des Arbeitgebers zu erbringende Versicherungsleistung hinausgeht, gegen den Arbeitgeber richtet. An die Stelle der Ansprüche nach Satz 1 tritt auf Verlangen des Arbeitgebers die von dem Versicherer aufgrund des Versicherungsvertrags zu erbringende Versicherungsleistung, wenn

1. *spätestens nach 3 Monaten seit dem Ausscheiden des Arbeitnehmers das Bezugsrecht unwiderruflich ist und eine Abtretung oder Beleihung des Rechts aus dem Versicherungsvertrag durch den Arbeitgeber und Beitragsrückstände nicht vorhanden sind,*
2. *vom Beginn der Versicherung, frühestens jedoch vom Beginn der Betriebszugehörigkeit an, nach dem Versicherungsvertrag die Überschussanteile nur zur Verbesserung der Versicherungsleistung zu verwenden sind und*
3. *der ausgeschiedene Arbeitnehmer nach dem Versicherungsvertrag das Recht zur Fortsetzung der Versicherung mit eigenen Beiträgen hat.*

Der Arbeitgeber kann sein Verlangen nach Satz 2 nur innerhalb von 3 Monaten seit dem Ausscheiden des Arbeitnehmers diesem und dem Versicherer mitteilen. Der ausgeschiedene Arbeitnehmer darf die Ansprüche aus dem Versicherungsvertrag in Höhe des durch Beitragszahlungen des Arbeitgebers gebildeten geschäftsplanmäßigen Deckungskapitals oder, soweit die Berechnung des Deckungskapitals nicht zum Geschäftsplan gehört, des nach § 169 Abs. 3 und 4 des Versicherungsvertragsgesetzes berechneten Wertes weder abtreten noch beleihen. In dieser Höhe darf der Rückkaufswert aufgrund einer Kündigung des Versicherungsvertrags nicht in Anspruch genommen werden; im Falle einer Kündigung wird die Versicherung in eine prämienfreie Versicherung umgewandelt. § 169 Abs. 1 des Versicherungsvertragsgesetzes findet insoweit keine Anwendung. Eine Abfindung nach § 3 ist weiterhin möglich.“

Absatz 3 wird wie folgt geändert:

(3) Für Pensionskassen gilt Absatz 1 mit der Maßgabe, dass sich der vom Arbeitgeber zu finanzierende Teilanspruch nach Absatz 1, soweit er über die von der Pensionskasse nach dem aufsichtsbehördlich genehmigten Geschäftsplan oder, soweit eine aufsichtsbehördliche Genehmigung nicht vorgeschrieben ist, nach den allgemeinen Versicherungsbedingungen und den fachlichen Geschäftsunterlagen im Sinne des § 9 Absatz 2 Nummer 2 in Verbindung mit § 234 Absatz 3 Nr. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (Geschäftsunterlagen) aufgrund der Beiträge des Arbeitgebers zu erbringende Leistung hinausgeht, gegen den Arbeitgeber richtet. An die Stelle der Ansprüche nach Satz 1 tritt auf Verlangen des Arbeitgebers die von der Pensionskasse aufgrund des Geschäftsplans oder der Geschäftsunterlagen zu erbringende Leistung, wenn nach dem aufsichtsbehördlich genehmigten Geschäftsplan oder den Geschäftsunterlagen

1. *vom Beginn der Versicherung frühestens jedoch vom Beginn der Betriebszugehörigkeit an, Überschussanteile, die aufgrund des Finanzierungsverfahrens regelmäßig entstehen, nur zur Verbesserung der Versicherungsleistung zu verwenden sind oder die Steigerung der Versorgungsanwartschaften des Arbeitnehmers der Entwicklung seines Arbeitsentgelts, soweit es unter den jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen der gesetzlichen Rentenversicherungen liegt, entspricht und*
2. *der ausgeschiedene Arbeitnehmer das Recht zur Fortsetzung der Versicherung mit eigenen Beiträgen hat.*

Absatz 3 bis 7 6 gilt entsprechend.“

(Folgeänderungen ergeben sich in § 4 Absatz 4 Satz 2 und § 8 Absatz 3.)

Die sogenannte versicherungsvertragliche Lösung wird insbesondere in vielen kleinen Betrieben genutzt, um die ansonsten erforderliche komplizierte Quotierung der Betriebsrentenanwartschaften zu vermeiden. Die Neuregelung legt nunmehr die versicherungsvertragliche Lösung als Standardlösung fest; auf ein besonderes arbeitgeberseitiges Verlangen wird künftig verzichtet. Damit wird diese Form der betrieblichen Altersversorgung insbesondere für Kleinunternehmen einfacher und damit attraktiver.

Die sogenannten sozialen Auflagen, die zwingende Voraussetzung der versicherungsvertraglichen Lösung sind, bleiben erhalten.

4. Artikel 1 Ziffer 4

Die Änderung in § 4 Abs. 3 ermöglicht eine Übertragung bisher klassischer bAV auf eine neue Versorgungseinrichtung (§ 22 BetrAVG-E) im Rahmen des Sozialpartnermodells. Da der Arbeitnehmer es in der Hand hat, ob er bei einem Arbeitgeberwechsel seine Ansprüche auf einen neuen Arbeitgeber übertragen will, dürfte ein ausreichender Arbeitnehmerschutz gewährleistet sein. Es sollte ggf. noch verdeutlicht werden, dass auch die Durchführung im „alten System" des neuen Arbeitgebers möglich ist, wenn der neue Arbeitgeber dies wünscht. Während der Gesetzestext hier den Begriff „Versorgungseinrichtung" gebraucht, ist an anderer Stelle von „Versorgungsträger" die Rede. Wir schlagen vor, die Begrifflichkeit zu vereinheitlichen und generell für die externen Durchführungswege den Begriff „Versorgungseinrichtung" zu verwenden, zumal in der Vergangenheit häufig der Begriff „Versorgungsträger" im Sinne eines Trägerunternehmens bei überbetrieblichen Versorgungseinrichtungen benutzt wurde bzw. im Versorgungsausgleich mit „Versorgungsträger" z.B. auch der Arbeitgeber mit einer Direktzusage gemeint ist.

5. Artikel 1 Ziffer 5

Ziffer 5 von Artikel 1 enthält eine Änderung bzw. Ergänzung von § 8 BetrAVG, mit der eine Übernahme und eine Fortsetzung der Rückdeckungsversicherung mit eigenen Beiträgen durch den Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers ermöglicht werden soll.

Die geplante Möglichkeit einer Aufrechterhaltung und Fortsetzung einer bestehenden Rückdeckungsversicherung im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers (Änderung von § 8 BetrAVG) halten wir für eine sinnvolle Weiterentwicklung der gesetzlichen Insolvenzsicherung, die nicht nur für den berechtigten Arbeitnehmer vorteilhaft ist, sondern auch die gesetzliche Insolvenzsicherung und die dahinterstehenden Beitragszahler entlastet. Es handelt sich dabei um eine zusätzliche Option für den berechtigten Arbeitnehmer. Er erhält ein Wahlrecht und kann innerhalb einer bestimmten Frist anstelle des Insolvenzschutzes durch den PSVaG den Eintritt als Versicherungsnehmer in die für die ihm zugesagte Versorgung abgeschlossene (kongruente) Rückdeckungsversicherung wählen und diese Versicherung dann auch mit eigenen Beiträgen fortsetzen. In jedem Falle hat er bei dieser Variante die Aussicht auf eine weitere Werterhöhung der Anwartschaft durch die bis zum Rentenbeginn erzielten weiteren Erträge und Überschüsse.

6. Artikel 1 Ziffer 8

In Artikel 1 Ziffer 8 wird eine folgerichtige Anpassung im Hinblick auf den neuen siebten Abschnitt vorgenommen: § 17 n.F. BetrAVG enthält dann nur noch Regelungen zum persönlichen Geltungsbereich des BetrAVG.

7. Artikel 1 Ziffer 9

Der Tatsache, dass es sich bei der tarifvertraglich organisierten Alterssicherung um ein neues System handelt, das neben die heutige im Wesentlichen betrieblich organisierte bAV tritt, trägt der Gesetzgeber folgerichtig systematisch Rechnung, indem er im Betriebsrentengesetz selbst ein neues Kapitel mit der Überschrift „Betriebliche Altersversorgung und Tarifvertrag" aufschlägt und dort gesondert den gesetzlichen Rahmen für tarifliche Versorgungssysteme und die Beitragszusage schafft und die für Tarifvertragsparteien geltenden gesetzlichen Vorgaben bündelt. Dies sorgt für die nötige Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auch im Zusammenhang mit dem sog. Sozialpartnermodell. Allerdings bleibt der § 18 BetrAVG, der tarifliche Versorgungssysteme im Öffentlichen Dienst regelt, weiterhin außen vor. Zu prüfen ist, ob man nicht den heutigen § 18 BetrAVG ebenfalls in den neuen siebten Abschnitt übernimmt.

a) Anpassung von § 18 BetrAVG

Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes ist tarifvertraglich geregelt. Das Betriebsrentengesetz enthält dazu in § 18 Sonderregelungen, die allerdings derzeit noch ihre Grundlage haben in dem im Jahre 2002 abgelösten Gesamtversorgungssystem. Es erscheint uns deshalb notwendig, dass im Zusammenhang mit der jetzt vorgesehenen Änderung des BetrAVG im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes die Gelegenheit genutzt wird, die Regelung des § 18 BetrAVG an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Dies dient nicht nur der Klarstellung, sondern auch der Vermeidung von Rechtsrisiken.

Die Zusatzversorgung war im Leistungsbereich bis 2002 durch ein Gesamtversorgungssystem geprägt, was sie von anderen Betriebsrentensystemen deutlich unterschied. So war die Höhe der gesetzlich unverfallbaren Anwartschaft bei vorzeitigem Ausscheiden abweichend von § 2 BetrAVG aufgrund der Besonderheiten des Gesamtversorgungsrechts in der Sonderregelung des § 18 Abs. 2 BetrAVG normiert. Allerdings sind die in § 18 Abs. 1 BetrAVG genannten Ausnahmeregelungen nicht weitgehender als der durch § 17 Abs. 3 BetrAVG den Tarifvertragsparteien grundsätzlich eröffnete Spielraum, der den Sozialpartnern generell die Möglichkeit gibt, von bestimmten Regelungen des Betriebsrentengesetzes abzuweichen.

Zum 1. Januar 2002 haben die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes das Gesamtversorgungssystem durch das sog. Punktemodell ersetzt. Die Berechnungsregeln des § 18 Abs. 2 BetrAVG konnten auf seit diesem Zeitpunkt unverfallbar werdende Anrechte nicht mehr angewendet werden. Zentrale Bezugsgrößen des § 18 Abs. 2 BetrAVG auf den Tarifvertrag wie z.B. der Versorgungssatz, das Arbeitsentgelt beim Ausscheiden, der Beschäftigungsquotient bei Teilzeitarbeit sind seit der Umstellung auf Versorgungspunkte unerheblich geworden. Diese Regelung sollte auf Altfälle begrenzt werden. Es ist deshalb notwendig, für nach dem Systemwechsel erworbene Anrechte § 18 BetrAVG entsprechend anzupassen.

b) Artikel 1 Ziffer 9 enthält den (neuen) gesetzlichen Rahmen für die tarifvertragliche Gestaltung.

(1) In einem neuen § 19 werden unter der Überschrift „Allgemeine Tariföffnungsklausel“ die ursprünglichen Regelungen des § 17 Abs. 3 übernommen, wobei Absatz 1 den neuen ab 1.1.2018 geltenden § 2a BetrAVG zusätzlich aufnimmt. Nicht zur Disposition der Tarifvertragsparteien steht nach wie vor § 1 BetrAVG. Damit ist sichergestellt, dass auch die Tarifpartner in Abgrenzung zu reinen Sparprozessen an die Definition der bAV in § 1 BetrAVG gebunden sind, d.h. die Absicherung biometrischer Risiken organisieren müssen.

(2) Der neue § 20 greift in Abs. 1 die ursprünglich in § 17 Abs. 5 enthaltende Bestimmung unverändert auf. In dem neuen Absatz 2 wird ein tarifvertragliches Optionssystem installiert. Per Tarifvertrag soll künftig rechtssicher verbindlich vereinbart werden können, dass Arbeitnehmer automatisch in ein Betriebsrentensystem über Entgeltumwandlung einbezogen werden können (Opting-out-System), wenn sie dem nicht ausdrücklich widersprechen. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass hierdurch viele Mitarbeiter für die bAV gewonnen werden können, die sich sonst keine Gedanken über eine ergänzende Absicherung für ihr Alter machen. Ein durch die Tarifvertragsparteien vereinbartes Opting-out kann sowohl zur Verbreitung als auch zur Höhe der Betriebsrente beitragen.

Offen ist, welche Auswirkungen die gesetzlichen Regelungen zu tarifvertraglichen Opt-out-Lösungen auf anderweitige, z.B. bereits auf betrieblicher Ebene installierte Regelungen zur Entgeltumwandlung haben. Es sollte auf gesetzlicher Grundlage sichergestellt werden, dass solche häufig schon jahrzehntelang etablierten Regelungen dadurch nicht tangiert werden. Es ist aus unserer Sicht im Übrigen kein Sachgrund erkennbar, weshalb die erwünschte Rechtssicherheit auch für betriebliche Systeme nicht generell und unabhängig von tariflichen Regelungen geschaffen wird. Opt-out-Systeme sind im Hinblick auf die Betriebsnähe bei den Betriebspartnern auf kollektiver Grundlage sachgerecht platziert.

Die gesetzlichen Regelungen zum Optionssystem für Entgeltumwandlung enthalten einige Mindestanforderungen. Die weiteren Einzelheiten können die Tarifvertragsparteien frei gestalten.

(3) Die vorgesehene Regelung in § 21 Abs. 1 legt fest, dass sich die Tarifvertragsparteien im Falle der Einführung reiner Beitragszusagen an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersversorgung beteiligen müssen. Wie dies tatsächlich im Einzelfall geschehen soll, ist offen gelassen und bedarf der weiteren Konkretisierung in der Praxis. Natürlich muss es den Tarifvertragsparteien obliegen, den grundsätzlichen Rahmen und die Parameter der einzuführenden reinen Beitragszusage entsprechend festzulegen. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt werden, dass die operative Tätigkeit einer Pensionskasse, eines Pensionsfonds oder auch einer Direktversicherung weiter dem Vorstand der jeweiligen Einrichtung obliegt und nicht durch die Tarifvertragsparteien vorgegeben werden kann. Dabei kann es schon aus Haftungsgesichtspunkten nicht im Interesse der Tarifvertragsparteien sein, hier in reinen Beitragssystemen operativ steuernd tätig zu werden, in denen es schon vom systemischen Ansatz her und aufgrund der vorgesehenen Steuerung zu Marktwerten mit den damit einhergehenden Volatilitäten durchaus auch (zumindest temporär) zu sinkenden Rentenleistungen kommen kann. Des Weiteren darf die Effizienz der Einrichtungen durch entsprechende Einbindungen nicht eingeschränkt werden. Den Tarifvertragsparteien muss es daher auch möglich sein, die jeweils bereits im Rahmen der Mitbestimmung in einem Versorgungssystem in den maßgeblichen Gremien tätigen Betriebsparteien (Arbeitgeber-/ Arbeitnehmervertreter) entsprechend auch in Bezug auf die Durchführung und Steuerung der durchführenden Versorgungseinrichtung zu bevollmächtigen, damit diese ebenso Kontrollpflichten etc. in Bezug auf die reine Beitragszusage übernehmen können.

(4) Die bestehende Struktur des BetrAVG enthält ausschließlich Vorschriften, deren Normadressat bei den bisherigen Zusagemodalitäten der Arbeitgeber, also nicht die Versorgungseinrichtung ist. Es muss deshalb im Falle einer Beitragszusage neu geregelt werden, welcher gesetzliche Rahmen für die durchführende Versorgungseinrichtung gilt und welche Leistungsrechte des Versorgungsberechtigten gegenüber dieser bestehen. Dies tut der neue § 22 BetrAVG, der im Einzelnen regelt, welche Vorschriften des BetrAVG sinngemäß gelten sollen und welche sonstigen Anforderungen die Einrichtung erfüllen muss. Aus unserer Sicht sind die dazu getroffenen Regelungen allerdings unvollständig: So wird u.a. nicht geregelt, dass das Versorgungskapital auf der Grundlage der für den einzelnen Arbeitnehmer entrichteten Beträge gebildet wird. Die Frage der Weitergabe von Erträgen und Überschüssen wird nicht explizit angesprochen. Auch der Anspruch des Arbeitnehmers auf Leistungen gegenüber der Einrichtung bleibt –explizit – offen. Zudem fehlt im Rahmen des § 22 BetrAVG-E selbst jeglicher Hinweis darauf, dass der Träger dem Arbeitnehmer keine der Höhe nach betragsmäßig festgelegten Leistungen zusagen darf. Dies dürfte aber aus unserer Sicht zwingend sein.

Im aktuellen Gesetzentwurf ist das Verbot von Garantien für Einrichtungen, die die Beitragszusage durchführen, allein im aufsichtsrechtlichen Teil des Gesetzes untergebracht, also im VAG bzw. in der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung. Diese Regelungen gelten allerdings

nur für Einrichtungen, die der deutschen Finanzaufsicht durch die BaFin unterliegen. Das sind die deutschen Lebensversicherungen, Pensionskassen und Pensionsfonds mit Sitz in Deutschland.

Damit dürfen nur die deutschen LV, PK und PF im Rahmen des Sozialpartnermodells keine Garantien anbieten. Ausländische Anbieter unterliegen der Finanzaufsicht durch den jeweiligen Sitzstaat. Damit werden deutsche Anbieter diskriminiert. Es ist deshalb - sofern ein solches Garantieverbot umgesetzt werden soll - zwingend erforderlich, dass das im BetrAVG selbst verankert wird, um eine Diskriminierung der deutschen Versorgungseinrichtungen zu vermeiden. Das Vertragsrecht richtet sich nach deutschen Regeln, und die Rechtsaufsicht über die Einhaltung des deutschen Rechts obliegt für alle Versicherungs- bzw. Versorgungsverträge nach deutschem Recht der BaFin, unabhängig vom Sitzland des Anbieters. Abhilfe sollte geschaffen werden, indem im neuen § 22 BetrAVG explizit unter Hinweis auf § 25 aufgenommen wird, dass die Einrichtung keine Leistungsgarantien geben darf.

Angesprochen werden in § 22 explizit ferner u.a. die Frage der Unverfallbarkeit unter gleichzeitigem Hinweis auf den Gedanken des § 2a BetrAVG, der vorzeitigen Altersleistungen, der Übertragbarkeit und der Abfindbarkeit. Es dürfte sich aber im Interesse der Rechtssicherheit empfehlen, im Rahmen des § 22 explizit zu sagen, welche Vorschriften des BetrAVG – und dies gilt auch für die §§ 7 ff. – keine Anwendung auf die bAV in der Form einer reinen Beitragszusage bzw. auf die durchführende Versorgungseinrichtung finden. Diese Klarstellung ist erforderlich, weil der neue siebte Abschnitt neben Regelungen zur Beitragszusage und deren Durchführung auch allgemeine Bestimmungen zu tariflichen Regelungen enthält, die sich nicht nur auf die Beitragszusage, sondern auch auf Leistungszusagen beziehen, die heute schon Gegenstand zahlreicher Tarifverträge sind.

(5) Die Beitragszusage kann in den externen Durchführungswegen Pensionskasse, Pensionsfonds und Direktversicherung (§ 1 Abs. 2 Nr. 2a neu) durchgeführt werden. Die Tarifvertragsparteien können sich dabei gemeinsamer Einrichtungen nach dem Tarifvertragsgesetz, aber auch bestehender Einrichtungen bedienen. § 1b BetrAVG, der nach heutigem Verständnis die Einbindung des Arbeitgebers voraussetzt, ist für die reine Beitragszusage unmittelbar nicht anwendbar. Dies hat zur Folge, dass auch die Legaldefinition der Durchführungswege in der bisherigen Fassung nicht mehr zur Anwendung kommt. Vielmehr ist auf die aufsichtsrechtlichen Definitionen abzustellen.

(6) In § 22 Abs. 2 wird die sofortige Unverfallbarkeit der auf den Beiträgen beruhenden Anwartschaft geregelt. Die Bezeichnung „Anwartschaft“ erscheint im Rahmen einer reinen Beitragszusage in der im Entwurf vorliegenden Fassung systemfremd und nicht sachgerecht, da nach dem betriebsrentenrechtlichen Verständnis eine Anwartschaft grundsätzlich stets dem Grunde und der Höhe nach besteht, während dem jeweiligen Arbeitnehmer im Rahmen einer reinen Beitragszusage lediglich ein Versorgungskapital planmäßig zugerechnet und die Höhe der hieraus resultierenden Leistung nur unverbindlich in Aussicht gestellt wird. Dem System ist dabei immanent, dass diese Leistungen in der Höhe nach unten schwanken. Anstatt einer Bezugnahme auf den Begriff „Anwartschaft“, sollte deshalb der Begriff des „planmäßig zuzurechnenden Versorgungskapitals“ Verwendung finden, wie man dies auch bereits im Falle der Beitragszusage mit Mindestleistung getan hat. Auch lässt sich nicht nachvollziehen, warum sich die Unverfallbarkeit nur auf die Altersleistung beziehen soll. Dies führt dazu, dass der Invaliditätsschutz und Hinterbliebenenleistungen bei einem vorzeitig ausscheidenden Arbeitnehmer verloren gehen – und zwar auch dann, wenn es sich um eine durch Entgeltumwandlung finanzierte Leistung handelt. Dies halten wir für nicht sachgerecht.

(7) Im Falle der Übertragung beim Arbeitgeberwechsel sollte diese nicht nur auf eine Einrichtung im Sinne des § 22 BetrAVG-E, sondern mit entsprechender steuerlicher Flankierung auch auf eine andere (klassische) Einrichtung möglich sein, wenn der neue Arbeitgeber dies wünscht. Ansonsten würde die Portabilität bei den neuen Beitragszusagen erheblich eingeschränkt, was nicht gewollt sein kann. Es sollte im Übrigen klargestellt werden, dass die Übertragung für die Einrichtung eine schuldbefreiende Wirkung hat. Das Verhältnis zu Absatz 4 (nicht übertragbar) ist im Übrigen unklar.

Der Entwurf enthält lediglich Regelungen zur Einzelübertragung beim Arbeitgeberwechsel. Es sollten daneben für die Praxis auch die Möglichkeiten zu kollektiven Bestandsübertragungen geprüft werden. Es wird u.a. im Umfeld von Unternehmenstransaktionen und beim Wechsel der Branchenzugehörigkeit der Bedarf bestehen, auf der Grundlage kollektiver Vereinbarungen Bestände aus einer beaufsichtigten Einrichtung auf eine andere beaufsichtigte Einrichtung zu übertragen. Zu denken ist hier sowohl an den Wechsel zwischen Sozialpartnereinrichtungen als auch an die Übertragung zwischen Sozialpartnereinrichtung auf die betriebliche Einrichtung und umgekehrt. Das Aufsichtsrecht kennt hierzu bereits die Bestandsübertragung unter Aufsicht der BaFin. Es sollte sichergestellt werden, dass auch im Falle einer Beitragszusage sachgerechte Bestandsübertragungen unter Beteiligung der BaFin möglich sind.

c) <u>§ 23 BetrAVG-E</u>

§ 23 BetrAVG-E regelt Zusatzbeiträge des Arbeitgebers. In Absatz 1 wird die Möglichkeit der Erhebung

eines Sicherungsbetrags angesprochen und in Absatz 2 wird die Weitergabe von ersparten Sozialabgaben im Falle der Beitragszusage in Form eines Arbeitgeberzuschusses geregelt.

d) § 24 BetrAVG

§ 24 BetrAVG sieht vor, dass nichttarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der einschlägigen tariflichen Regelungen vereinbaren können. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass diese Regelung die Möglichkeit eröffnen soll, dass tarifliche Regelungen über reine Beitragszusagen auch in Arbeitsverhältnissen, für die die Rechtsnormen des Tarifvertrages mangels Tarifgebundenheit nicht normativ gelten, vereinbart werden können.

Die Bezugnahme des einschlägigen Tarifvertrages erscheint hinreichend geeignet, einerseits den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit zu geben Referenzmodelle zu etablieren, andererseits den Unternehmen, die das neue Modell implementieren wollen, die Möglichkeit bei niedriger Eintrittsschwelle ebenfalls zu eröffnen.

Unstreitig können Tarifnormen durch Bezugnahmeklauseln auf individualvertraglicher Ebene zum Bestandteil des Arbeitsverhältnisses gemacht werden (vgl. Henssler/Moll/Bepler – Der Tarifvertrag, Teil 10, Rn. 1). An die Stelle der normativen Bindung an den Tarifvertrag tritt in diesen Fällen nach herrschender Meinung eine lediglich schuldrechtliche Bindung an die Tarifnormen. Verweisungsgegenstand ist dabei zunächst der einschlägige Tarifvertrag, also derjenige, der bei Tarifbindung der Parteien gelten würde. Grundsätzlich können aber auch Tarifverträge eines anderen betrieblich-fachlichen, räumlichen oder zeitlichen Geltungsbereichs in Bezug genommen werden (z. B. auch abgelaufene oder branchenfremde TV). Hier setzt offensichtlich die Formulierung des § 24 BetrAVG n.F. an und schränkt die Verweisungsmöglichkeit ein, wenn auf die einschlägige tarifliche Regelung abgestellt wird. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass diese Regelung sicherstellen soll, dass nur auf einen räumlich, zeitlich, betrieblich-fachlich und persönlich maßgeblichen Tarifvertrag Bezug genommen werden kann, der bei gegebener Tarifbindung ohnehin zwischen den Arbeitsvertragsparteien gelten würde. Es dürfte aber auch unschädlich sein, wenn nicht lediglich auf die einschlägigen tariflichen Regelungen abgestellt wird, sondern ausdrücklich auf diejenigen, die die reine Beitragszusage betreffen.

Zulässig ist bei der Bezugnahme sowohl die vollständige als auch die teilweise Inbezugnahme eines Tarifvertrages (vgl. Erfurter Kommentar, Tarifvertragsgesetz, § 3 Rn. 34). Auch bei einer teilweisen Inbezugnahme eines Tarifvertrages in vorformulierten Arbeitsverträgen kommt grundsätzlich eine Inhaltskontrolle nach § 307 BGB in Betracht (vgl. Erfurter Kommentar, aaO.), mit sich ggf. aus dem AGB-Recht ergebenden weitergehenden rechtlichen Problemen bzw. Risiken.

Im Übrigen dürfte eine arbeitsvertragliche Bezugnahme auf die (möglicherweise zukünftig zu erwartenden) einschlägigen tarifvertraglichen Regelwerke zur reinen Beitragszusage in der betrieblichen Altersversorgung auch ohne eine ausdrückliche normative Regelung im Sinne des § 24 BetrAVG n. F. möglich sein (vgl. Henssler/Moll/Bepler - Der Tarifvertrag, Teil 10, Rn. 9). Dies dient auch dem Zweck, der gewünschten Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung einen weiteren Impuls zu geben.

In diesem Kontext sollte sichergestellt werden, dass durch eine solche Beschränkung nicht tarifgebundener Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die jeweils einschlägige tarifliche Regelung bereits bestehende betriebliche Versorgungssysteme nicht beschädigt werden dürfen.

8. Gesetzliche Klarstellung der Rückwirkung von § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG

Wir regen an, dass bei dem Gesetzesvorhaben durch einen neuen Absatz 1a in § 30c BetrAVG erneut die Gelegenheit genutzt wird, Eindeutigkeit hinsichtlich der Interpretation des zeitlichen Geltungsbereichs des § 16 Abs. 3 Nr.2 BetrAVG zu schaffen und damit eine Anwendung der gesetzlichen Klarstellung auf vergangene Anpassungszeiträume zu ermöglichen. Ansonsten bleibt für eine Vielzahl von Arbeitgebern das unkalkulierbare Risiko erhalten, für lang zurückliegende Anpassungszeiträume unmittelbar auf Anpassung in Anspruch genommen zu werden.

Mit seiner Klarstellung im Rahmen der Umsetzung der EU-Mobilitätsrichtlinie hatte der Gesetzgeber bereits deutlich gemacht, dass es entgegen der Entscheidungen des BAG vom 30.09.2014 (u.a. 3 AZR 617/12) dem materiellen Zweck der gesetzlichen Regelung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG entspricht, dass die Vorgabe des Höchstrechnungszinses nicht nur auf Basis der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) erfolgen kann, sondern auch – soweit diese nicht zur Anwendung kommt – durch sonstige aufsichtsbehördliche Genehmigung möglich ist. Daher genügt allein die aufsichtsbehördliche Genehmigung des Rechnungszinses den Anforderungen des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG. Dies gilt insbesondere auch für Zusagen, die vor Inkrafttreten der DeckRV erteilt wurden, da in den Zeiten vor diesem Datum der aufsichtsbehördlich genehmigte Geschäftsplan die Rolle der noch nicht existierenden DeckRV zur Festlegung eines vorsichtigen Rechnungszinses erfüllte.

Die Entscheidungen des BAG vom 30.09.2014 (u.a. 3 AZR 617/12) widersprachen den ursprünglichen Zielsetzungen des Gesetzgebers, der den Arbeitgebern mit der Implementierung der Escape-Klausel in das BetrAVG zum 1.1.1999 Kalkulations- und Planungssicherheit verschaffen wollte und insgesamt den Zweck verfolgte, die bAV zu stärken und deren Verbreitung zu fördern (BT-Drucks. 13/8011 vom 24.06.1997 – RRG 1999). Das heißt, dass der Anwendungsbereich der Escape-Klausel nach dem Willen des Gesetzgebers selbstverständlich auch für Versorgungen eröffnet sein sollte, die über regulierte Pensionskassen durchgeführt werden.

Die Klarstellung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG ist bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Mobilitätsrichtlinie in Kraft getreten. Eine zeitliche Einschränkung der Regelung war nicht vorgesehen, d.h. die Rückwirkung bei der

Änderung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG wurde bewusst nicht begrenzt. Nach der Gesetzesbegründung gilt die Klarstellung der Norm ausnahmslos für alle bestehenden und künftigen Zusagen. Der Gesetzgeber hat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sogar noch einmal reagiert und in der Gesetzesbegründung das gegebenenfalls irritierende Wort „künftig" gestrichen.

Dennoch geht der 3. Senat des BAG bedauerlicherweise in mehreren Entscheidungen vom 13.12.2016 (u.a 3 AZR 344/15) davon aus, dass der neu gefasste § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG nicht für zurückliegende Anpassungszeiträume gilt. Vielmehr sei für diese Fälle auf die bis zum 31.12.2015 geltende Fassung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG zurückzugreifen. Nach Auffassung des 3. Senats hätte der Gesetzgeber die beabsichtigte Klarstellung hinsichtlich des zeitlichen Anwendungsbereichs explizit und eindeutiger regeln müssen. Die Möglichkeit einer solchen rückwirkenden gesetzlichen Regelung wurde dabei grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Es sollte daher versucht werden, erneut deutlich zu machen, dass die Klarstellung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG tatsächlich eine Klarstellung der vom Gesetzgeber schon immer so verstandenen Sachverhalte war und damit auch Geltung für Rentenanpassungszeiträume der Vergangenheit haben muss.

Dazu schlagen wir vor, § 30c BetrAVG um einen neuen Absatz 1a zu ergänzen, der besagt, dass § 16 Abs.3 Nr. 2 BetrAVG nach dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers für laufende Leistungen gilt, die nach dem 31.12.1998 fällig werden, unabhängig vom Zeitpunkt der Zusage.

Der neue Absatz 1a des § 30c BetrAVG könnte wie folgt lauten:

„§ 16 Abs. 3 Nr. 2 in der seit 31.12.2015 geltenden Fassung gilt für laufende Leistungen, die nach dem 31. Dezember 1998 fällig werden, unabhängig vom Zeitpunkt der Zusage. § 16 Abs. 3 Nr. 2 in der vor dem 31.12.2015 geltenden Fassung bleibt anwendbar

- *für tatsächlich in der Zeit bis zum Inkrafttreten dieses Absatzes 1a durchgeführte*

Anpassungen

- *für unterbliebene Anpassungen, gegen die der Versorgungsberechtigte vor dem*

31.12.2015 Klage erhoben hat."

9. <u>Regelungen über die Zuständigkeit der Gerichte</u>

Im Gesetzestext sind keine Regelungen enthalten, die Aussagen zur Zuständigkeit der Gerichte bei Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und der Versorgungseinrichtung nach § 22 machen. Lediglich die Gesetzesbegründung verweist hier auf die Arbeitsgerichtsbarkeit. Der dort zitierte § 2 Absatz 1 Nr. 4b) ArbGG betrifft jedoch nur Rechtsstreitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien über Ansprüche „aus dem Arbeitsverhältnis" oder Ansprüche, die „mit dem Arbeitsverhältnis in rechtlichem oder unmittelbar wirtschaftlichen Zusammenhang stehen". Selbst die weiter gefasste zweite Alternative dürfte nicht ausreichen, um die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte zu begründen, wenn beispielsweise die Anwendung von Vorschriften aus dem VAG zwischen den Parteien streitig ist. Hier sollte eine klarstellende Regelung in das Gesetz aufgenommen werden, dass für Streitigkeiten zwischen der Einrichtung nach § 22 BetrAVG-E und Arbeitnehmern die Arbeitsgerichte zuständig sind.

<u>Artikel 2 - Änderungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – SGB XII</u>

Die Tatsache, dass heute Betriebsrenten in vollem Umfange auf die Grundsicherung angerechnet werden, führt zu Fehlanreizen. Die Anrechnung ist gerade für Geringverdiener ein echtes Hindernis für ergänzende Vorsorgemaßnahmen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung setzt ein positives Signal, dass sich bAV in jedem Falle lohnt.

Der Gesetzgeber kommt damit einer langjährigen Forderung der aba nach. Unabhängig davon, wie groß die Gefahr im konkreten Fall tatsächlich ist, bildet die Furcht vor einer – im Fall der Entgeltumwandlung mit Konsumverzicht verbundenen – Vorsorgeanstrengung, die sich in der Rückschau als wirtschaftlich wertlos erweist, ein bedeutendes Hemmnis in der öffentlichen Wahrnehmung. Gerade Geringverdiener wurden so massiv entmutigt, betriebliche Altersvorsorge zu betreiben.

Die vorgesehenen Freibeträge dürften für die heutigen Grundsicherungsempfänger, die eine Betriebsrente beziehen, zunächst ausreichen. Die aba hält es jedoch für erforderlich, nicht nur den Anrechnungshöchstbetrag, sondern auch den Freibetrag von 100 € nicht als absoluten Betrag, sondern dynamisch zu gestalten bzw. eine regelmäßige Überprüfung vorzusehen.

Es ist sachgerecht, dass die Freibeträge sich nur auf freiwillige Vorsorgeleistungen beziehen und Einnahmen aus Pflichtversicherungssystemen ausgenommen sind, denn privilegiert werden sollen nach dem nachvollziehbaren Willen des Gesetzgebers nur die Ansprüche des Leistungsberechtigten, die aufgrund einer freiwilligen Entscheidung zusätzlich dazu beitragen, die Hilfebedürftigkeit des Leistungsberechtigten zu reduzieren. Aus Sicht der aba ist das Merkmal der Zusätzlichkeit ein geeignetes und zulässiges Differenzierungskriterium. Vom Subsidiaritätsprinzip, wonach die Grundsicherung nur als letzte Auffanglösung zum Tragen kommen soll, wird durch diese Regelung nicht unangemessen abgewichen. Durch § 82 Absatz 5 Satz 2 Nr. 1 SGB XII wird zudem sichergestellt, dass auch Leistungen aus Betriebsrenten in verpflichtenden Systemen in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen. Das ist insoweit zu begrüßen, als das Element der Freiwilligkeit dort zweifelhaft erscheint, für eine Ungleichbehandlung innerhalb der betrieblichen Altersversorgung aber kein Grund ersichtlich ist.

Für die Förderung der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung wäre darüber hinaus erforderlich, Betriebsrenten in den Katalog der bei Renten wegen Todes nicht zu berücksichtigenden Einnahmen gemäß § 18a Absatz 1 Satz 2 SGB IV aufzunehmen. Nach heutiger Rechtslage sind Einnahmen aus nach

§ 10a oder Abschnitt XI des Einkommensteuergesetzes geförderten Altersvorsorgeverträgen bereits nicht zu berücksichtigen, Betriebsrenten hingegen werden in voller Höhe angerechnet. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht zu rechtfertigen – beiden Einnahmen liegen steuerlich geförderte Altersvorsorgeleistungen zugrunde.

Will der Gesetzgeber die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung konsequent vorantreiben, müsste auch diese Benachteiligung der betrieblichen Altersversorgung gegenüber der privaten Vorsorge beseitigt werden. Insoweit schließt sich die aba der Stellungnahme des Bundesrates zum Betriebsrentenstärkungsgesetz (Drucksache 780/16) an. Zumindest sollten Betriebsrenten, die keine Hinterbliebenenleistungen darstellen, von einer Berücksichtigung ausgenommen werden.

Artikel 4 - Änderungen im Fünften Buch Sozialgesetzbuch – SGB V

Mit der Änderung wird eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung der betrieblichen Altersversorgung gegenüber der privaten Vorsorge beseitigt. Von der Inanspruchnahme der Riesterförderung im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung machten gesetzlich krankenversicherte Arbeitnehmer bisher relativ selten Gebrauch, weil sie in einem solchen Fall sowohl in der Finanzierungs- als auch in der Leistungsphase mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung belastet wurden, in der Leistungsphase sogar mit dem vollen Beitragssatz. Die Verbesserung der Rechtslage nützt deshalb zwar heute nur einem sehr kleinen Kreis von Betriebsrentenanwärtern. Sie kann aber in Zukunft zu einer größeren Inanspruchnahme der Riesterförderung im Bereich der bAV führen.

In vielen Fällen bleibt es aber nach wie vor in der betrieblichen Altersversorgung bei der problematischen Doppelverbeitragung. Praktische Relevanz haben in diesem Zusammenhang die mit eigenen Mitteln fortgeführten Pensionskassenzusagen, pauschal besteuerte Beiträge und echte Eigenbeiträge nach § 1 Absatz 2 Nr. 4 BetrAVG. Durch die Erhöhung des Dotierungsrahmens in § 3 Nr. 63 EStG ohne eine Anpassung der Sozialversicherungsfreiheit erhöht dieses Gesetzgebungsvorhaben sogar die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Doppelverbeitragung kommt.

Betriebsrenten sollten generell nicht gleichzeitig in der Finanzierungs- und der Leistungsphase mit Beiträgen zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung belastet werden. In jedem Falle sollte aber für privat fortgeführte Pensionskassenzusagen und Pensionsfondszusagen eine Gleichbehandlung mit Leistungen aus fortgeführten Direktversicherungen hergestellt werden, was die Verbeitragung angeht.

Der derzeit anfallende volle Beitrag zur KVdR bei Betriebsrentenleistungen kann insbesondere bei Niedrigverdienern dazu führen, dass sie von einer Zusatzabsicherung für das Alter über die bAV absehen. Wir halten dies für hinderlich für eine Verbreitung der bAV und regen an, den KVdR-Beitrag generell auf den ermäßigten halben Beitragssatz zu senken.

Artikel 5 - Änderungen im Ersten Buch Sozialgesetzbuch – SGB I

Vorgesehen ist eine Erweiterung der Auskunftserteilung der Rentenversicherung in Bezug auf die zusätzliche Altersvorsorge in § 15 Absatz 4 SGB I. Durch das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit, die die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung genießen, kann damit das Vertrauen der Versicherten in das System der dreisäuligen Alterssicherung gestärkt werden. Dabei kommt der Produkt- und Anbieterneutralität eine besondere Bedeutung zu.

Artikel 6 - Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes /

Artikel 8 - Änderung der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung

1. Im VAG soll ein neuer Teil 4a aufgenommen werden mit Regelungen zur reinen Beitragszusage. Wir empfehlen, diesen Abschnitt in den Teil 4 „Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung“ zu integrieren, denn diese sind davon in erster Linie betroffen. Für Lebensversicherungsunternehmen könnte auf die einschlägigen Bestimmungen verwiesen werden.

   Nach unserer Auffassung sollte im VAG und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung sorgfältig zwischen den Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung und Lebensversicherungsunternehmen unterschieden werden, um eine sachwidrige Vermengung des für Lebensversicherer geltenden Aufsichtsregimes Solvency II und des für EbAV geltenden Aufsichtsregimes IORP II zu vermeiden.

   Die offenbar aus Vereinfachungsgründen vorgesehene Zusammenfassung aller für die neue Beitragszusage in Betracht kommenden Durchführungswege in Teil 4a des VAG ist deshalb nicht optimal. Eine Regelung in unserem Sinne wäre rechtssystematisch sauberer und auch zukunftssicher im Hinblick auf die anstehende Umsetzung von IORP II im nationalen Aufsichtsrecht.

2. Der Verzicht auf versicherungsförmige Garantien soll eine Reduzierung von Aufwand, Haftung und Kosten ermöglichen. Die Beseitigung von Restriktionen der versicherungsförmigen Garantie soll den Weg frei machen für eine kollektiv breit gestreute Kapitalanlage und die Sozialpartner befähigen, über geeignete Einrichtungen nachhaltig gute Leistungen für die Beschäftigten ihrer Branche zu generieren. Alles spricht dafür, dass die Sozialpartner als vertrauenswürdige Gewährsträger im Interesse der Begünstigten geeignete Sicherungslinien ziehen werden.

   Eine vollständige Enthaftung der Arbeitgeber und damit zugleich notwendigerweise die Verlagerung des Anlagerisikos auf die Begünstigten kann für die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung sinnvoll sein. Echte Akzeptanz unter den Begünstigten wird gleichwohl nur dann zu erzielen sein, wenn diese darauf vertrauen dürfen, dass es bei der Verteilung der Risiken und der Chancen „fair“ zugeht und die Kapitalanlage auch realiter optimal für bestmögliche Leistungen strukturiert wird. Es ist daher

sachgerecht, dass die Enthaftung nur denjenigen Kollektivparteien vorbehalten ist, die das Risiko geeignet selbst steuern oder ihre Steuerungsmöglichkeit an geeignete Kollektivparteien auf der betrieblichen Ebene delegieren. Hierbei kann auf die bewährten Mechanismen des kollektiven Arbeitsrechts zurückgegriffen werden.

Positiv zu bewerten sind die deutlichen Ansätze des Entwurfs, die reine Beitragszusage im bereits etablierten Regelungsumfeld der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) zu verorten. Das dort vorhandene Instrumentarium stellt bereits heute geeignete Regeln für die sachgerechte gemeinsame Steuerung einer Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung auf.

3. Ein wesentliches Ziel des Betriebsrentenstärkungsgesetzes ist es, durch den Verzicht auf formale Garantien nicht nur die Enthaftung des Arbeitgebers zu erreichen, sondern eine ertragreichere Kapitalanlage zu ermöglichen. Darüber hinaus bewirkt der Verzicht auf die Garantien, dass die durchführende Einrichtung aufgrund der Möglichkeit zu Leistungsanpassungen keine versicherungsförmige Ausfinanzierung auf der Grundlage von sehr vorsichtig gewählten Rechnungsgrundlagen vornehmen muss, sondern die Leistungsfestsetzung auf der Basis langfristig realistischer Erwartungen erfolgen kann. Dies führt dazu, dass für denselben Beitrag bzw. dasselbe Kapital bei Rentenbeginn deutlich höhere Leistungen zugunsten der Versicherten ermöglicht werden.

   An die Stelle einer Garantie tritt eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Leistungen. Die reine Beitragszusage ist damit konsequent als garantiefreies und nachschussfreies Instrument ausgestaltet. Für das Verbot von Garantien werden im Referentenentwurf mehrere Gründe genannt. Unter anderem wird ausgeführt, dass nur durch diesen vollständigen Verzicht auf Garantien vermieden werden kann, dass die EbAV einem Aufsichts- oder Solvenzregime unterworfen wird, das mit Kapitalanforderungen vergleichbar mit Solvency II einhergehen würde, was dem eigentlich begrüßenswerten Ziel des Entwurfs (vgl. vorige Textziffer) zuwiderlaufen würde.

   Ein Verbot von Garantien umfasst auch das Verbot von Garantien bei der Absicherung vorzeitiger Risiken bei Tod oder Invalidität im Rahmen der reinen Beitragszusage. Der Einschluss solcher Leistungen wird dadurch jedoch nicht verhindert, er geht aber mit einseitigen Anpassungsmöglichkeiten z.B. der Höhe der zu gewährenden Leistungen durch die Versorgungseinrichtung einher. Diese Beschränkung halten wir in der Praxis für handhabbar.

   Die Vorschriften zur Ausgestaltung reiner Beitragszusagen – insbesondere bezüglich der Vorgaben bei der Kapitalanlage – werden in die Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung (PFAV) integriert. Die damit verfolgte bewusste Wettbewerbsangleichung bezüglich der Kapitalanlagevorschriften (speziell § 34 PFAV-E) für alle potenziellen Anbieter (Pensionsfonds, Pensionskasse oder andere LVU) wird begrüßt.

   Zum Anlagekatalog nach § 17 PFAV gehört auch die Anlage in Verträgen bei Lebensversicherungs-unternehmen, so dass in reine Beitragszusagen einer Einrichtung das Deckungsstockprodukt aus dem klassischen Deckungsstock eines (anderen) Lebensversicherungsunternehmens eingebracht werden kann.

   Der Gesetzesentwurf lässt nach unserem Verständnis nicht zu, dass im Falle einer Direktversicherung oder einer Pensionskasse die Kapitalanlage auch in ein unternehmenseigenes Deckungsstockprodukt erfolgen könnte. Wir schlagen deshalb vor, zu prüfen, ob neben der Anlage in fremden Deckungsstöcken auch eine Anlage in den hauseigenen, bestehenden Deckungsstock ermöglicht werden kann. Dies würde aufgrund der vorhandenen Absicherungsmechanismen zulassen, für einen Teil des im Aufbau befindlichen Vermögens ein einfaches und durch bewährte Mechanismen abgesichertes Kapitalanlageprodukt mit hoher Stabilität auszuwählen.

4. Die Einführung des Sicherungsbeitrags soll helfen, trotz volatilerer Kapitalanlagen die hieraus finanzierten Rentenleistungen zu stabilisieren. Bislang greift der aufsichtsrechtliche Teil des Gesetzentwurfs die Verwendung des Sicherungsbeitrags nicht explizit auf. Wir schlagen vor, den im Entwurf vorgesehenen Sicherungsbeitrag einer Sicherheitsreserve zuzuführen. Die Sicherheitsreserve, die auch aus anderen Quellen, zum Beispiel einem vorab festgelegten Teil der erwirtschafteten Erträge, gespeist werden kann, hat die Funktion, Schwankungen des Marktwertes der Kapitalanlagen, insbesondere die Marktwertschwankungen bei Anlagen in Aktien, abzufedern.

   Wie und in welchen Situationen die Sicherheitsreserve zur Stabilisierung eingesetzt wird, müssen die Sozialpartner unter Beachtung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit regeln. Die vorgeschlagenen Änderungen wollen den Gestaltungsspielraum der Sozialpartner nicht unnötig einschränken.

5. Da es keinen externen Garantiegeber gibt, müssen die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger in vollem Umfang an der Wertentwicklung der Kapitalanlagen partizipieren. Somit entspricht, wie im Entwurf bereits vorgesehen, der Gesamtwert der Kapitalanlagen dem Gesamtbetrag der Deckungsrückstellung, die nach unserem ergänzenden Vorschlag auch die zugunsten der Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger gebildete Sicherheitsreserve umfasst. Der Referentenentwurf sieht jedoch lediglich vor, dass in der Anwartschaftsphase für jeden Arbeitnehmer ein individuelles Versorgungskapital fortgeschrieben wird. Diese Möglichkeit, die reine Beitragszusage in der Anwartschaftsphase - in direkter Analogie zur fondsgebundenen Lebensversicherung - auf einzelvertraglicher Basis zu führen, halten wir für eine

denkbare Lösung. Die Möglichkeiten zu einer kollektiveren Ausgestaltung der Kapitalanlage sollten jedoch nicht begrenzt werden. Wir halten es für unbedingt notwendig, auch die Möglichkeit des "kollektiven Sparens" zu eröffnen, um den Versorgungsberechtigten alle Vorteile des Ausgleichs in der Zeit und im Kollektiv für den gesamten Spar- und Entsparprozess zu ermöglichen.

Die Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs legt nahe, dass eine kollektive Betrachtung aus Sicht der Bundesregierung möglich ist. Wir begrüßen dies, sehen aber in einem wichtigen Punkt noch dringenden Änderungsbedarf.

Gemäß der Gesetzesbegründung kann die Deckungsrückstellung der Anwärter auch einen kollektiven Puffer umfassen. Zum Aufbau dieses Puffers können nach der Gesetzesbegründung auch Sicherungsbeiträge nach § 23 Abs. 1 BetrAVG verwendet werden. Da die Deckungsrückstellung der Anwärter dem planmäßig zuzurechnenden Versorgungskapital entspricht, lässt sich daraus folgern, dass unter dem Versorgungskapital der Anwärter auch kollektive Puffer – unter anderem auch aus Sicherungsbeiträgen – umfasst sein können, die nicht individualisiert sind. Unter dem Versorgungskapital des einzelnen Versorgungsanwärters zur Ermittlung der anfänglichen Rente nach § 37 Abs. 1 PFAV wäre demgegenüber der auf den Einzelnen entfallende Anteil des insgesamt vorhandenen Versorgungskapitals der Anwärter zu verstehen. Inwieweit im Zeitpunkt der Verrentung vorhandene kollektive Pufferbestandteile gegebenenfalls rentenerhöhend wirken sollen, müsste in den diesbezüglichen Vereinbarungen geregelt werden.

Da der Sicherungsbeitrag aber nicht nur für die Anwärter, sondern womöglich auch für die Rentner oder das gesamte Versichertenkollektiv entrichtet und gegebenenfalls auch verwendet werden könnte, stellt sich die Frage, ob es ausreichend ist, dass die Bilanzierung für die Sicherungsbeiträge lediglich in Verbindung mit der Deckungsrückstellung der Anwärter und ausschließlich über die Gesetzesbegründung und nicht im Gesetz selbst geregelt wird. Können die Sicherungsbeiträge beispielsweise zum Ausgleich von ansonsten notwendigen Kürzungen laufender Renten verwendet werden, ist die Systematik, kollektive Puffer aus Sicherungsbeiträgen der Deckungsrückstellung der Anwärter zuzuweisen, nicht schlüssig. Im Zusammenhang mit der Definition der Deckungsrückstellung der Rentner nach § 35 Abs. 2 PFAV dürfte es allerdings nicht möglich sein, den aus Sicherungsbeiträgen resultierenden Kapitalpuffer (teilweise) den Rentenbeziehern zuzuweisen.

Es sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass kollektive Puffer – insbesondere auch basierend auf Sicherungsbeiträgen nach § 23 Abs. 1 BetrAVG – Teil der Deckungsrückstellung sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein gebildeter Sicherheitspuffer steuerlich nicht als Deckungsrückstellung anerkannt wird. Das könnte zu unbeabsichtigten und nicht erwünschten körperschaftsteuerlichen Nachteilen für die durchführenden Einrichtungen führen. Auch für die Anwendung von § 3 Nr. 63a EStG ist eine solche Regelung wichtig. Andernfalls könnte es Auslegungsfragen geben, in welchen Fällen Sicherungsbeiträge „unmittelbar dem einzelnen Arbeitnehmer gutgeschrieben oder zugerechnet werden“. Wir schlagen daher eine Änderung vor.

In Artikel 8 Nummer 4 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes in der Fassung des Regierungsentwurfs (Bundesrats-Drucksache 780/16 vom 30.12.2016) wird § 35 der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung um folgenden Absatz 3 ergänzt:

„(3) Die durchführende Einrichtung kann innerhalb der Deckungsrückstellung einen kollektiven Sicherheitspuffer oder mehrere kollektive Sicherheitspuffer einrichten, der beziehungsweise die den Versorgungsberechtigen oder einem Teil der Versorgungsberechtigten insgesamt planmäßig zugeordnet ist beziehungsweise sind.“

Durch diese Änderung wird sichergestellt, dass auch ein kollektives Kapital, das als Puffer (Sicherheitspuffer) dient und den Anwärtern und/oder Rentnern insgesamt planmäßig zugerechnet wird, zulässig und ein Teil der Deckungsrückstellung ist und somit auch körperschaftsteuerlich anerkannt wird. Diesem Sicherheitspuffer können insbesondere die Sicherungsbeiträge nach § 23 Abs. 1 BetrAVG zugeführt werden. In diesem Fall sind die Sicherungsbeiträge nach § 3 Nr. 63a EStG lohnsteuerfrei.

Artikel 9 - Änderung des Einkommensteuergesetzes

1. Artikel 9 Ziffer 2a

In Artikel 9 Ziffer 2a ist die Erstreckung der steuerfreien Übertragung auf vertraglich unverfallbare Anwartschaften zu begrüßen. Es fehlt allerdings bisher eine entsprechende Anpassung in der Sozialversicherungsentgeltverordnung, d.h. eine sozialversicherungsrechtliche Flankierung. Derzeit ist nach Auffassung des GKV-Spitzenverbandes eine solche Vermögensübertragung als Versorgungsbezug zu beurteilen und damit KVdR-pflichtig.

Nach § 3 Nr. 55c S. 2 Buchstabe a EStG neu soll es ab dem 01.01.2018 möglich sein, nur den Versorgungsträger einer versicherungsförmigen Anwartschaft auf bAV steuerfrei (also ohne Zufluss für den Versorgungsberechtigten) wechseln zu können. Bisher ist dies nur im Rahmen eines AG-Wechsels und unter Anwendung des Übertragungsabkommens möglich. Der Eingangssatz zu § 3 Nr. 55c EStG betrifft zwar grundsätzlich nur die Übertragung von Altersvorsorgevermögen (Riester), die hierzu neutrale neue Fassung des Buchstaben a) und die hierzu gehörige Gesetzesbegründung öffnen jedoch u. U. in der Praxis die Tür, generell den Trägerwechsel in der versicherungsförmigen bAV ohne AG-Wechsel durchzuführen. Insgesamt sind die gesetzliche Regelung und die Begründung dazu weit gefasst.

Offen bleibt zudem, ob entsprechend dem Anbieterwechsel bei Riester oder dem Übertragungsabkommen Direktversicherung/Pensionskasse/Pensionsfonds bestimmte Rahmenbedingungen (Zins, Kosten etc.) Anwendung finden sollen. Dies erscheint sinnvoll, um für den Arbeitnehmer unrentable, ggf. mehrfache Anbieterwechsel zu vermeiden. Ferner ist anzumerken, dass bei weiter Auslegung des § 3 Nr. 55c Satz 2 Buchst. a) EStG neu (Geltung nicht nur für Riester-bAV, sondern für jedweden Anbieterwechsel bei versicherungsförmigen Durchführungswegen) § 3 Nr. 55 Satz 1 EStG dem Grundsatz nach obsolet wäre.

Es sollte aus unserer Sicht

- vorab klargestellt werden, ob die Regelung nur bei Riester-bAV gelten soll;
- klargestellt werden, dass die Steuerfreiheit auch die Zinsen erfasst;
- in Anlehnung an das Übertragungsabkommen entsprechende Rahmenbedingungen vorgegeben werden.

In der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, dass die Übertragung keine steuerrechtlich relevante Vertragsänderung (Novation) verursacht und die spätere Besteuerung der Leistung allein auf der steuerlichen Behandlung der Beitragsleistung beruht. Die Regelung würde zwar den Zufluss der übertragenen Mittel beim Versorgungsberechtigten verhindern; weiterhin wäre aber grundsätzlich eine steuerliche Novation (Neubeginn des Vertrages) gegeben; dies könnte negative steuerliche Folgen (§ 22 Nr. 5 S. 2 EStG i. V. mit § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG) bei (teilweiser) privater Fortführung zur Folge haben. Die Gesetzesbegründung (S. 53) lässt darauf schließen, dass der Punkt der Novation nicht bedacht wurde oder aber mit der Vorschrift des § 3 Nr. 55c S. 2 Buchstabe a EStG neu ebenfalls geheilt werden soll („Die Besteuerung der Leistung nach § 22 Nr. 5 EStG erfolgt so, als wenn die Übertragung nicht stattgefunden hätte.“).

Zudem könnte es ein Auslegungsproblem in § 22 Nr. 5 S. 2 EStG geben. Die Gesetzesbegründung fügt an den o. g. Satz an: „Eine Anpassung von § 22 Nummer 5 ist diesbezüglich nicht erforderlich, denn hier wird bereits allgemein auf § 3 Nr. 55c EStG neu, jedoch nicht auf die Tatbestände der einzelnen Buchstaben in Satz 2 verwiesen“. Dass die Leistungen nach einer Übertragung unter Anwendung von § 3 Nr. 55c Buchstabe a EStG neu jedoch immer gem. § 22 Nr. 5 S. 1 EStG in voller Höhe ESt-pflichtig sind, ist nicht sachgerecht. Die Besteuerung muss sich allein danach regeln, ob die eigentlichen Beiträge steuerfrei gestellt oder durch Zulagen gefördert wurden. Die Gesetzesbegründung sollte wie folgt lauten: *„Die Besteuerung der Leistung nach § 22 Nr. 5 EStG erfolgt so, als wenn die Übertragung nicht stattgefunden hätte. Es erfolgt zudem weder ein steuerlicher Zufluss noch eine steuerlich relevante Vertragsänderung (Novation)“.*

Nach § 22 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe b BetrAVG-E kann bei einem Arbeitgeberwechsel das Versorgungskapital einer Einrichtung, die Beitragszusagen durchführt, auf eine andere Einrichtung mit Beitragszusage übertragen werden. Aus unserer Sicht wurde es – zumindest explizit – versäumt, diese Übertragung steuerlich zu flankieren, d.h. es fehlt an einer eigens dafür vorgesehenen Steuerfreistellungsvorschrift. Dies sollte aus unserer Sicht noch nachgeholt werden. Auch die von uns angeregte Übertragungsmöglichkeit auf eine klassische Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung (vgl. Artikel 1 Ziffer 9 Absatz 7) sollte steuerlich flankiert sein.

2. <u>Artikel 9 Ziffer 2e</u>

Vorgesehen ist in Artikel 9 Ziffer 2e, das steuerfreie Dotierungsvolumen in § 3 Nr. 63 EStG unter Wegfall der bisherigen 1.800 € auf 8 v.H. der BBG anzuheben. Der neue, anstelle der aktuellen Vier-Prozent-Grenze plus 1.800 € vorgesehene Wert sorgt dafür, dass der steuerfreie Beitrag insgesamt dynamisch gestaltet ist.

In den neuen Dotierungsrahmen nach § 3 Nr. 63 Abs. 1 EStG fällt auch der AG-Zuschuss nach § 23 Abs. 2 BetrAVG neu bei einer Entgeltumwandlung im Rahmen der Beitragszusage. Weiterhin vermindert sich nach § 52 Abs. 4 S. 12 EStG neu der Höchstbetrag um im Kalenderjahr nach § 40b Abs. 1 und 2 EStG alt (2004) geförderte Beiträge.

Seit rund 15 Jahren stellt der § 3 Nr.63 EStG das Wachstumszentrum der betrieblichen Altersversorgung dar. Das Sozialpartnermodell ist fokussiert auf die externen Durchführungswege. Damit wird auch das weitere Wachstum besonders stark durch dieses Modell getragen. Aufgrund der Dotierungsgrenzen in § 3 Nr. 63 ist der Arbeitgeber seit 2001 gezwungen, für ein praktikables Angebot an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aller Einkommensgruppen mehrere Durchführungswege zu administrieren. Dieses Problem entsteht ausschließlich, weil der Rahmen zu eng ist. Zudem wird die Förderung von Arbeitnehmerbeiträgen durch den Arbeitgeberbeitrag verdrängt. Hinzu kommt, dass angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase heute weitaus höhere Beträge erforderlich sind, um mit Hilfe einer ergänzenden Vorsorge ein auskömmliches Alterseinkommen abzusichern. Zudem wird den Sozialpartnern die Umsetzung von Tarifmodellen erschwert, wenn es an einem ausreichenden steuerfreien (und beitragsfreien) Dotierungsrahmen fehlt. Die nunmehr vorgesehene Anhebung auf insgesamt 8% der BBG liegt unter dem von der aba und anderen Beteiligten vorgeschlagenen Wert. Der aktuell bestehende Rahmen ist in den seit 2001 entstandenen tariflichen Versorgungswerken bei über 10%, in betrieblichen Durchführungswegen z.T. bei über 50% der Anwärter überschritten, wodurch die Betroffenen entgegen den Zielen der Förderung ins Nettosparen gelangen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass weiterhin nur 4% beitragsfrei sind. Das führt dazu, dass auch zukünftig ein wesentliches Hemmnis für die weitere Ausbreitung erhalten bleibt.

Mit dem Wegfall des statischen Aufstockungsbetrages von 1.800 € entfällt auch die Unterscheidung zwischen Alt-und Neuzusagen, was aus Gründen der Praktikabilität zu begrüßen ist.

Erfreulich ist auch, dass es im Gegensatz zur heutigen Rechtslage nicht zu einer pauschalen Kürzung

des Fördervolumens nach § 3 Nr. 63 EStG kommt, wenn eine Altzusage nach § 40b EStG besteht, sondern nur zu einer beitragsmäßigen Anrechnung.

Die in Satz 3 vorgesehene neue Vervielfältigungsregelung im Rahmen des § 3 Nr. 63 Satz 3 EStG stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Regelung dar.

Gem. § 52 Abs. 4 S. 13 EStG neu ist eine Kürzung des ermittelten Fördervolumens um die in diesem Kalenderjahr nach § 40b Abs. 1 und 2 EStG geförderten Beiträge („soweit") vorgesehen. Somit würde eine Kürzung des Volumens von § 3 Nr. 63 S. 1 und 3 EStG neu um pauschal lohnversteuerte Beiträge nach § 40b Abs. 1 und 2 EStG a.F. (2004) erfolgen.

Die Einführung einer möglichen steuerfreien Nachzahlung von Beiträgen i. S. des § 3 Nr. 63 S. 1 EStG in Höhe von 8 % pro Kalenderjahr, in dem das Dienstverhältnis ruhte und daraus im Inland kein Arbeitslohn bezogen wurde, greift das von der aba angeregte „Lebenszeitmodell" auf. Es kann innerhalb bestimmter Fristen eine Dotierung nachgeholt werden.

Diesem Ansatz ist zuzustimmen, er sollte weiter ausgebaut werden. Es sollte eine Nachholungsmöglichkeit für alle Arbeitnehmer geben. Damit würde man auch eine Gerechtigkeitslücke beseitigen, die zwischen längeren und kürzeren Erwerbsbiografien, also vor allem solchen mit qualifizierterem Bildungsweg bezogen auf die Lebensarbeitszeit besteht.

Voraussetzung für eine Nachholung der Dotierung ist, dass in dem Kalenderjahr, in dem das Arbeitsverhältnis ruht, kein Arbeitslohn gezahlt wird. Damit fallen i.d.R. das Startjahr und das Endjahr heraus. Der Anwendungsbereich für die Praxis sollte erweitert werden, indem nicht jegliche Zuwendungen (z.B. Boni, Weihnachtsgeld, Sachbezüge) ausgeschlossen sind.

Zusammenfassend ist aus unserer Sicht eine Nachbesserung von § 3 Nr.63 EStG dringend geboten:

- Zu erhöhen wäre in jedem Falle der bisher mit 4% beitrags- und steuerfreie (nicht der beitragspflichtige) Rahmen, um den Tarifparteien erfolgreiche Tarifverträge im Rahmen des Sozialpartner-modells zu ermöglichen. Sollte dies nur z.B. um etwa einen Prozentpunkt erfolgen, so wäre die Wirkung fortlaufend zu evaluieren, um rechtzeitig ungerechte Nettosparvorgänge zu vermeiden.
- Ein steuerfreier, aber zu verbeitragender Teil sollte - wenn überhaupt - erst darauf aufsetzen.
- Die Möglichkeit der für ruhende Arbeitsverhältnisse vorgesehenen Nachdotierung sollte unbedingt auch bei aktivem Arbeitsverhältnis gelten. Damit könnte in der Praxis zumindest ein Teilausgleich zwischen Arbeitnehmern mit längerer und solchen mit kürzerer Bildungsbiografie erzielt werden.

Es darf daran erinnert werden, dass das BMF-Gutachten von Prof. Kiesewetter die von der aba wiederholt adressierten Vorschläge als bedeutsam qualifiziert hatte, auch wenn sie aufgrund zunächst auftretender Steuerausfälle nicht in die offiziellen Vorschläge aufgenommen worden waren. Denn Kostenneutralität war die zentrale Maßgabe des BMF bei der Vergabe des Gutachtenauftrags. Aber die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung benötigt Finanzmittel, die im Übrigen in der späteren Rentenbesteuerung wieder kompensiert werden.

3. Artikel 9 Ziffer 2 f.

Zusatzbeiträge nach § 23 Abs. 1 BetrAVG neu (sog. Sicherungsbeiträge) werden nach Artikel 9 Ziffer 2f. (§ 3 Nr. 63a EStG neu) steuerlich – neben/zusätzlich zu dem Volumen des § 3 Nr. 63 EStG neu – steuerfrei gestellt, sofern der vom Arbeitgeber an die Versorgungseinrichtung gezahlte Zusatzbeitrag dem Arbeitnehmer nicht unmittelbar gutgeschrieben oder zugerechnet wird; ansonsten (bei unmittelbarer Gutschrift oder Zurechnung) kann die Steuerfreistellung nur im Rahmen des § 3 Nr. 63 EStG (8%) erfolgen. Hiermit wird eine Abgrenzung zwischen Zusatzbeitrag i. S. des § 23 Abs. 1 BetrAVG neu (§ 3 Nr. 63a EStG) und „normalen" Beiträgen i. S. des § 3 Nr. 63 EStG neu vorgenommen.

Die Frage der Anwendung von § 3 Nr. 63 EStG oder von § 3 Nr. 63a EStG kann nur im Zeitpunkt der Zahlung durch den Arbeitgeber entschieden werden. Im Falle eines Zusatzbeitrages nach § 23 Abs. 1 BetrAVG neu (Sicherungsreserve) kann also nur Nr. 63a EStG greifen, da er eben nicht dem Arbeitnehmer unmittelbar gutgeschrieben/zugerechnet wird. Wird später (Anwartschaftsphase/Leistungsphase) der Zusatzbeitrag bzw. das daraus resultierende Kapital dem Arbeitnehmer gutgeschrieben/zugerechnet (also z.B. zur Leistungserhöhung verwendet), ist keine steuerliche Bewertung (Steuerfreistellung) notwendig. Der Beitrag ist dem Arbeitnehmer steuerlich bereits bei Zahlung durch den Arbeitgeber zugeflossen und steuerfrei gestellt worden. Die hieraus resultierenden Leistungen unterliegen nach § 22 Nr. 5 S. 1 EStG der vollen Besteuerung.

4. Artikel 9 Ziffer 2g

Der neue Buchstabe d) in Satz 1 von § 3 Nr. 65 EStG in Artikel 9 Ziffer 2g enthält die steuerliche Flankierung des § 8 Abs. 3 BetrAVG neu. Er sollte noch um folgenden Zusatz ergänzt werden: *„Dies gilt auch, wenn eine Versorgungsanwartschaft aus einer betrieblichen Altersversorgung aufgrund vertraglicher Vereinbarung unverfallbar ist"*.

Nach der Gesetzesbegründung erfasst die Befreiung den gesamten Wert der übertragenen Rückdeckungsversicherung, auch soweit dieser auf Zusagebestandteile entfällt, die nicht dem PSV-Schutz unterliegen, oder soweit der Anspruch nach der Eröffnung des Insolvenzverfahrens, aber noch vor dem Versicherungsnehmerwechsel entsteht.

Durch den vorgegebenen Wechsel der Einkunftsart (von § 19 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EStG zu § 22 Nr. 5 EStG) verliert der Versorgungsberechtigte den Versorgungsfreibetrag nach § 19 Abs. 2 EStG und den Werbungskosten-Pauschbetrag nach § 9a S. 1 Nr. 1 b) EStG.

5. Artikel 9 Ziffer 9

Die in Artikel 9 Ziffer 9 geplante Anhebung der Grundzulage von 154 € auf 165 € kommt auch Riester-Sparern in der bAV zugute. Wir halten dies aber für nicht ausreichend, um den Ausbau der Riester-Rente im bAV-Bereich spürbar zu fördern. Im Übrigen sollte künftig eine einheitliche Kinderzulage von 300 € gewährt werden. Wir empfehlen ferner auch den in § 10a Satz 1 EStG geregelten Sonderausgabenabzug entsprechend von derzeit 2.100 € auf 2.250 € anzuheben.

6. Artikel 9 Ziffer 14

Die in Artikel 9 Ziffer 14 Buchstabe b (§ 93 Abs. 3 EStG-E / Schädliche Verwendung und Versorgungsausgleich) vorgesehene Möglichkeit der Abfindung einer laufenden Riester-Rente des Ausgleichsberechtigten, die aufgrund eines durchgeführten Versorgungsausgleichs zu einer Kleinbetragsrente absinkt, begrüßen wir.

7. Artikel 9 Ziffer 16

Die in Artikel 9 Ziffer. 16 neu eingeführte Anbieterhaftung für entgangene Steuern lehnen wir entschieden ab und empfehlen dringend, auf eine solche Regelung zu verzichten. Das Vorhaben dürfte für den gewünschten Ausbau auch von Riesterrenten im Bereich der bAV ein echtes Hemmnis darstellen. Nach § 96 Abs. 2 EStG-E soll der Anbieter eines Riester-Vertrages künftig für entgangene Steuern bzw. zu Unrecht gewährte Steuervergünstigungen in Haftung genommen werden können, wenn diese auf vorsätzlich bzw. grob fahrlässig mangelhafte Datenübermittlung bzw. Nichtübermittlung im Zusammenhang mit der Riester-Rente zurückzuführen sind. Überraschend und abzulehnen ist, dass dies auch dann gelten soll, wenn die Festsetzungsverjährung beim Zulageberechtigten eingetreten ist.

Das geltende Recht sieht bereits ausreichende Sanktionsmöglichkeiten vor, um die Anbieter zur Datenqualität im Rahmen der Übermittlung von steuerpflichtigen Leistungen aus Riester-Verträgen anzuhalten. Um Leistungen u. a. aus Riester-Renten zutreffend und rechtzeitig besteuern zu können, kann die Finanzverwaltung schon jetzt im Rahmen des Rentenbezugsmitteilungsverfahrens (§ 22a EStG) zum einen ein entsprechendes Verspätungsgeld gegen die meldepflichtigen Anbieter festsetzen (§ 22a Abs. 5 EStG). Daneben ist die schuldhaft fehlerhafte bzw. (Nicht-) Übermittlung einer Rentenbezugsmitteilung bußgeldbewehrt (vgl. § 50f EStG).

8. Artikel 9 Ziffer 17

Bezieher niedriger Einkommen profitieren nicht von der nachgelagerten Besteuerung. Zudem können Niedrigverdiener – das zeigt die Erfahrung – häufig keine Eigenbeiträge zum Aufbau einer bAV erbringen. Die aba begrüßt es deshalb, dass der Gesetzgeber ihre Anregung, für Niedrigverdiener jenseits der Riestersystematik ein einfaches, eigenständiges Zuschussmodell zu schaffen, aufgegriffen hat.

In Zukunft sollen Arbeitgeber für Geringverdiener einen staatlichen Zuschuss von 30 Prozent bekommen, wenn sie selbst (Arbeitgeberleistung) 240 - 480 € Beitrag pro Jahr in einen bAV-Vertrag einzahlen. Die Steuergutschrift liegt dann zwischen 72 und 144 €. Die Arbeitgeberbeiträge unterliegen nicht der Steuer- und Sozialabgabenpflicht. Den Zuschuss soll es nur für Arbeitnehmer bis zu einer Einkommensgrenze von 2.000 € brutto mtl. oder 24.000 € jährlich geben. Wir halten den Ansatz für zielführend, für Geringverdiener durch staatliche Zuschüsse den Aufbau einer bAV voranzutreiben. Der Förderbetrag ist allerdings nur für neue (bzw. zusätzliche) Arbeitgeberzusagen vorgesehen, weil man Mitnahmeeffekte vermeiden möchte. Hierdurch werden aber gerade Arbeitgeber „bestraft“, die bereits in der Vergangenheit für Niedrigverdiener arbeitgeberfinanzierte Versorgungszusagen erteilt haben. Zudem wird der Förderbetrag nur gewährt, wenn der Arbeitgeber seine Beiträge in eine Pensionskasse, einen Pensionsfonds oder an ein Lebensversicherungsunternehmen leistet. Es sollte deshalb nochmals geprüft werden, ob nicht auch die Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse in das neue Fördermodell einbezogen werden können, weil man ansonsten Niedrigverdiener, die bei Arbeitgebern mit diesen Durchführungswegen beschäftigt sind, benachteiligt. Wir regen im Übrigen an, die Fördergrenze zu dynamisieren und schlagen vor, dafür 3% der aktuellen BBG vorzusehen. Damit wäre ferner sichergestellt, dass gerade Niedrigverdiener nicht über die kommenden Jahre hinweg wegen tariflicher Gehaltsanpassungen zunehmend aus dieser Förderung wieder herausfallen.

Zu begrüßen ist, dass die neue Förderung von Geringverdienern additiv ist, es also keine Verrechnung mit der Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 63 EStG und der Riesterförderung gibt. Erfreulich ist ferner das Bestreben, die neue steuerliche Förderung weitgehend unbürokratisch zu gestalten. Wer über dem Grenzeinkommen liegt, landet automatisch in § 3 Nr. 63 EStG, sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Artikel 12 - Änderung der Sozialversicherungsentgeltverordnung (SvEV)

Mit der Änderung der Sozialversicherungsentgeltverordnung wird der Arbeitgeberbeitrag im Rahmen des neuen Fördermodells für Geringverdiener gemäß § 100 EStG auch sozialversicherungsrechtlich freigestellt. Dies ist zu begrüßen, weil damit der sonstige sozialversicherungsrechtliche Rahmen für die Entgeltumwandlung des Arbeitnehmers nicht eingeschränkt wird.

Zusätzlich sollte die steuerfreie Übertragung nach § 3 Nr. 55c Satz 2a EStG auch beitragsfrei gestellt werden, indem im Rahmen des § 1 Satz 1 Abs. 1 der Sozialversicherungsentgeltverordnung noch folgender Satz ergänzt wird:

„Anwartschaften einer betrieblichen Altersversorgung, soweit diese gemäß § 3 Nr. 55c Satz 2a EStG steuerfrei übertragen werden können.“

b) Antrag für ein faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drs. 18/10384

Wir verweisen hierzu auf unsere Ausführungen unter a).

Erfahrungen und eine Vielzahl von Beispielen im Ausland zeigen, dass sich nur in einem ausgewogenen Drei-Säulen-Modell mit einer richtigen Balance von Umlage-und Kapitaldeckungselementen auf Dauer mit einem überschaubaren finanziellen Aufwand für alle Beteiligten (Arbeitnehmer/Arbeitgeber/Staat) eine leistungs- und generationengerechte Alterssicherung erzielen lässt.

In Deutschland wurde bereits vor anderthalb Jahrzehnten ein Paradigmenwechsel zugunsten eines ausgewogenen Drei-Säulen-Systems eingeleitet, um bei der gesetzlichen Rente den weiteren Beitragssatzanstiegt – auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und um die jüngere Generation nicht zu überfordern – zu dämpfen. Dieser eingeschlagene Weg sollte aus unserer Sicht konsequent fortgesetzt und an den bereits durchgeführten Reformen festgehalten werden.

Erforderlich ist, dass das Zusammenspiel von gesetzlichen und sie ergänzenden Alterssicherungssystemen auf Dauer stabil und nachhaltig ist. Notwendig sind deshalb jetzt aus unserer Sicht Maßnahmen, die dafür sorgen, dass die gesetzliche Rente tatsächlich nachhaltig leistungsfähig und für nachfolgende Generationen finanzierbar bleibt und die sie ergänzende zusätzliche Alterssicherung ihre Aufgabe erfüllen kann, das Absinken des Rentenniveaus zumutbar zu kompensieren.

Die gesetzliche Rente wird auch in Zukunft für die Menschen im Alter die tragende Säule der Alterssicherung sein. Es besteht jedoch zu Recht allgemein Konsens, dass sie alleine auch mit weiteren Maßnahmen zur Stabilisierung des Rentenniveaus (Erhöhung des Rentenalters, Steigerung des Beitragssatzes, Erhöhung des Bundeszuschusses) nicht die Aufgabe bewältigen kann, für künftige Generationen ein angemessenes Einkommen im Alter abzusichern und Altersarmut in der Breite zu vermeiden. Es führt deshalb kein Weg an einer Stärkung der die gesetzliche Rente ergänzenden kapitalgedeckten Alterssicherungssysteme vorbei. Nur gemeinsam mit einer zusätzlichen Altersversorgung kann eine stabile Grundlage für eine auskömmliche Alterssicherung geschaffen werden. Diese Auffassung bestätigen der Rentenversicherungsbericht 2016 sowie das Sondergutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2016 und dem Alterssicherung-sbericht.

Wir begrüßen es deshalb sehr, dass mit dem vorgelegten Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze der bereits 2001 eingeschlagene Weg konsequent weiterverfolgt wird und die Betriebsrente neben der gesetzlichen Rente zu einem zentralen Element der Alterssicherung gemacht werden soll. Positiv werten wir auch, dass dies auf freiwilliger Basis geschieht. Eine Angebotsverpflichtung des Arbeitgebers schafft einen nicht zu unterschätzenden Regelungsbedarf für den Gesetzgeber und bringt neue Haftungsrisiken für die Arbeitgeber. Auch ein wie auch immer geartetes neues Basisprodukt, das neben die schon bestehenden Möglichkeiten tritt, eine betriebliche Altersversorgung zu organisieren, ist aus unserer Sicht wenig hilfreich, schon weil ein solcher Weg neue Komplexitäten schafft, die gerade vermieden werden sollten.

Mit dem sog. Sozialpartnermodell verbunden ist die Einführung einer Beitragszusage, die insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen im Hinblick auf die entfallende Haftung für spätere Versorgungsleistungen interessant sein dürfte. Auch ist im Rahmen dieses Modells die Weitergabe von ersparten Sozialabgaben bei einer Entgeltumwandlung vorgesehen.

Die Belastung mit Sozialabgaben stellt weiterhin ein großes Hemmnis für die Ausbreitung der betrieblichen Altersversorgung dar (vgl. dazu unsere Ausführungen unter a). Verbesserungen in diesem Bereich könnten aus unserer Sicht die Attraktivität der bAV für Arbeitnehmer erheblich steigern. Hier sehen wir noch Nachbesserungsbedarf.

Freuen würden wir uns, wenn unsere Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden würden. Für eine Erläuterung und Ergänzung unserer Ausführungen stehen wir gerne im Rahmen der Anhörung zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**965**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Prof. Gregor Thüsing, Bonn

I. Ganz grundsätzlich: Gut, dass das Gesetz kommt

Der Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes liegt auf dem Tisch. Alle, die man fragt, sind zuversichtlich, dass tatsächlich etwas daraus wird. Und das wäre gut so. Dabei sind die Ziele des Gesetzgebers ehrgeizig: „Betriebsrenten sind noch nicht ausreichend verbreitet. Besonders in kleinen Unternehmen und bei Beschäftigten mit niedrigem Einkommen bestehen Lücken. Deshalb sind weitere Anstrengungen und auch neue Wege notwendig, um eine möglichst hohe Abdeckung der betrieblichen Altersversorgung und damit verbunden ein höheres Versorgungsniveau der Beschäftigten durch kapitalgedeckte Zusatzrenten zu erreichen“.

So richtig dieser Befund ist, so schwierig ist es, ihn zu ändern. Der Entwurf setzt auf das erprobte Mittel steuerlicher Förderung, vor allem aber auf den Willen der Tarifpartner, einem deregulierten Rechtsrahmen praktische Wirksamkeit zu verleihen. Der Erfolg beider Wege ist möglich, wenn auch nicht zwingend. Einige Punkte seien herausgegriffen.

1. Reine Beitragszusage auf Grundlage von Tarifverträgen

Das Bundesarbeitsgericht sieht bislang eine reine Beitragszusage aufgrund der Privatautonomie zwar als zulässig an, sie unterfalle jedoch nicht dem Recht der betrieblichen Altersversorgung (BAG v. 07.09.2004 – 3 AZR 55/03, NZA 2005, S. 1239; BAG v. 19.06.2012 – 3 AZR 408/10, BAGE 142, S. 72). Letzteres wird in der Literatur bestritten (*Höfer*, DB 2013, S. 288), aber eben nur von der Literatur. Nun wird den Sozialpartnern die Möglichkeit eröffnet, auf tariflicher Grundlage reine Beitragszusagen einzuführen. In diesem Fall werden keine Mindest- bzw. Garantieleistungen der durchführenden Einrichtungen mehr vorgesehen, § 244a VAG-E.

Warum sollten die Tarifpartner, insb. die Gewerkschaften das tun? Bei dieser neuen Form der Betriebsrente sind die Arbeitgeber zwar verpflichtet, im Falle einer Entgeltumwandlung die ersparten Sozialversicherungsbeiträge an die Beschäftigten weiterzugeben – das taten sie aber zumeist ohnehin schon. Für die Arbeitgeber sind die Mehranreize vielleicht gar nicht so deutlich. Bislang hat schon die Beitragszusage mit Mindestleistung eine Möglichkeit der Risikominimierung geschaffen. Auch für den Arbeitgeber wäre es weiterhin kein einfaches „pay and forget“, denn mögliche Rechtsrisiken bleiben, nur Finanzierungsrisiken verschwinden. § 1b Abs. 1 Satz 4 BetrAVG sieht weiterhin ausdrücklich vor: „Der Verpflichtung aus einer Versorgungszusage stehen Versorgungsverpflichtungen gleich, die auf betrieblicher Übung oder dem Grundsatz der Gleichbehandlung beruhen.“ So stellen ein ausgedehntes Gleichbehandlungsgebot und spezielle Diskriminierungsverbote weiterhin wichtige Einschränkungen der betriebsrentenrechtlichen Vertragsfreiheit dar, ebenso wie Auslegungsrisiken und Haftung bei unzureichender Information. Das sind nicht mindere – und in der Praxis vielleicht die gewichtigeren – Haftungsrisiken. Sie füllen im Standard-Kommentar meines Kölner Kollegen Christan Rolfs, des wohl

profundesten Kenners der Betrieblichen Altersvorsorge, mehrere Seiten(*Blomeyer/Rolfs/Otto*, BetrAVG, Anhang § 1 Rnr 17 ff. Und an denen ändert sich dann auch nichts, wenn man das Sozialpartnermodell auf nicht-tarifgebundene Arbeitgeber ausdehnen wollte.

2. Steuerliche Förderung bei Geringverdienern

Die steuerliche Förderung ist wesentlicher Bestandteil der Riester-Systematik. Für die Geringverdiener gibt es hier staatliche Zulagen – bislang aber nicht bei der Entgeltumwandlung. Für Geringverdiener (= weniger als 2.000 Euro brutto im Monat) soll nun ein BAV-Förderbetrag geschaffen werden: Arbeitgeber, die solchen Arbeitnehmern eine Zusage von 240 Euro bis 480 Euro pro Jahr erteilen, erhalten über die Lohnsteueranmeldung eine Gutschrift in Höhe von 30%, höchstens aber 144 Euro. Das ist richtig gewählt: Die Anreize sind beim Arbeitgeber verortet, und greifen damit auch, wenn der Geringverdiener gar keine Steuern zahlt.

3. Doppelverbeitragung

Das Problem der Doppelverbeitragung ist damit aber nicht gelöst. Der Förderrahmen in § 3 Nr. 63 EStG wird zwar von 4% auf 8% der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (West) erweitert, der Zusatzbetrag von 1.800 Euro fällt im Gegenzug weg. Die Sozialversicherungsfreiheit verbleibt hingegen bei 4% der Beitragsbemessungsgrenze gemäß § 1 Satz 1 Nr. 9 SvEV. Das macht es administrativ einfacher, aber es bleibt dabei: Die Doppelverbeitragung ist ungerecht (in den offenen Worten *Volker Riebles*: „großer Blödsinn“, BetrAV 2007, S. 5), denn der Arbeitnehmer zahlt für dieselbe Versicherungsleistung zweimal. Das zuweilen vorgebrachte Argument, dass auch die gesetzliche Rente Ergebnis einer „Doppelverbeitragung“ ist, überzeugt nicht, weil hier der Arbeitnehmer keine Wahl hat. Das ist dann eben so – und es ist für alle Arbeitnehmer gleich. Die mögliche Lösung liegt auf der Hand: Abschaffung und damit Gleichbehandlung mit anderen Formen der Altersvorsorge. Entweder müssen auf das Einkommen in der Ansparphase oder auf die Auszahlung der Versicherungsleistungen Beiträge gezahlt werden. Wurden die Beiträge für die betriebliche Altersversorgung aus nicht beitragspflichtigem Einkommen aufgebracht, dann sind nachträglich Beiträge zu zahlen. Wurden die Beiträge aus Einkommen gezahlt, für das bereits Krankenversicherungsbeiträge abgeführt wurden, darf die Versicherungsleistung nicht erneut verbeitragt werden. So auch empfohlen im Gutachten *Hanau/Arteaga* (und auch von der Fraktion Die Linke, BT-Drucks. 18/6364; ausführlich und einmütig s. auch die Stellungnahmen der Sachverständigen zur Anhörung im Gesundheitsausschuss am 27. Januar vergangenen Jahres, abrufbar unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a14/anhoerungen/stellungnahmen-inhalt/403022).

4. Anrechnung auf die Grundsicherung

In der Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung wird eine Freibetragsregelung in Form eines Sockelbetrags in Höhe von 100 Euro und einer Anrechnungsfreiheit von 30 % des übersteigenden Einkommens bis zu einer Höhe von 50 % der Regelbedarfsstufe 1 geschaffen (für das Jahr 2016 entspräche das einem Gesamtfreibetrag von 202 Euro), die für Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge gilt.

Man mag dem vorwerfen: Das bricht mit dem System der Grundsicherung. Und das wäre nicht falsch, denn die Grundsicherung ist nachgelagert, bedürfnisorientiert. Wer eine eigene Alterssicherung aufgebaut, ist weniger bedürftig. Die Anrechnung ist damit systematisch stimmig. Aber eine Ausnahme von der Anrechnung kann über verfehlte Anreize gerechtfertigt werden: Wer weiß, dass seine Ersparnisse angerechnet werden, der wird u.U. nicht sparen. Der Ansatz des Gesetzes ist also valide. Aber das Ausmaß dieser Anreize ist unklar. Auch derjenige Geringverdiener, der weiß, es kommt nicht zur Anrechnung, wird regelmäßig keine BAV aufbauen, eben weil er Geringverdiener ist und damit eine geringe Sparquote hat. Im Übrigen: Viele von denen, die später auf Grundsicherung angewiesen sind, wissen davon gar nicht. Das Risiko wird systematisch unterschätzt. Wenn ich aber gar nicht davon ausgehe, dass ich Grundsicherung bekomme, dann wird das Ja oder Nein der Anrechnung nicht entscheidend sein für meine Sparentscheidung. Zudem sind Folgefragen zu beantworten: Welches sonstiges „Vorbehaltsvermögen“ müsste anerkannt werden? In der Auszahlungsphase zählt die Riester-Rente – wie jede andere Rentenleistung auch – zum anrechenbaren Einkommen.

5. Drei wichtige Ergänzungen

a) Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass Versorgungstarifverträge nach dem Betriebsrentenstärkungsgesetz unter den erleichterten Voraussetzungen des 5 Abs. 1a TVG für allgemeinverbindlich erklärt werden können (BT-Drucks. 18/11286, S. 31). Das erscheint mir zweifelhaft. Denn bei einem kapitalbasierten System, in dem jeder Berechtigte über ein individuelles Rentenkonto verfügt, ist die Allgemeinverbindlicherklärung wohl niemals zur „Sicherung der Funktionsfähigkeit" der gemeinsamen Einrichtung erforderlich (§ 5 Abs.1a TVG). Wenn man da nicht nachbessert, läuft man möglicherweise in dasselbe Problem wie bei der SOKA-Bau, nämlich die Beitragszahlungen über Jahre hinweg rückabwickeln zu müssen, weil die Allgemeinverbindlicherklärungen unwirksam waren (s. hierzu ausführlich *Thüsing,* Beil zu Heft 1 NZA 2017, S. 1 ff.).

b) In dem die Entgeltumwandlung betreffenden bisherigen § 1 Abs. 2 Nr. 3 sollte klargestellt werden, dass die Umwandlung des Entgelts in eine reine Beitragszusage stets „wertgleich“ ist. Denn von § 1 BetrAVG können auch die Tarifvertragsparteien nicht abweichen. Es liegt aber nahe, dass Arbeitnehmer jedenfalls dann, wenn infolge der Kapitalmarktentwicklung die Zielrente verfehlt werden sollte, nachträglich die „Wertgleichheit“ der Versorgungszusage mit dem umgewandelten Entgeltanspruch in Zweifel ziehen. Daraus resultieren Haftungsrisiken für Arbeitgeber, die nach dem Zweck des Gesetzentwurfs gerade vermieden werden sollen.

c) Der neue § 20 BetrAVG sieht vor, dass die Tarifvertragsparteien Optionssysteme etablieren und nicht tarifgebundene Vertragsparteien hierauf Bezug

nehmen können. Dem Interesse der Verbreitung der bAV dürfte es entsprechen, diese Öffnung auch den Betriebsparteien in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung zu gestatten. Bislang stehen dem die Grenzen der Betriebsautonomie entgegen. Wenn der Gesetzgeber eine möglichst zügige Einbeziehung auch bestehender Arbeitsverhältnisse in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die häufig nicht tarifgebunden sind, in die bAV erreichen will, ist der Weg über den Arbeitsvertrag aber umständlich; hier können die Betriebsparteien mithilfe der normativen Wirkung der Betriebsvereinbarung schneller reagieren. Die Interessen der Arbeitnehmer sind durch das zwingende Wertgleichheitsgebot des § 1 Abs. 2 Nr. 3 BetrAVG und das individuelle opt-out-Recht in vollem Umfang geschützt.

II. Ein wichtiges Anliegen systemkonformer Gesetzgebung: Gleichbehandlung kirchlicher Regelungen

Der Gesetzesentwurf ist bislang unvollständig, denn er sieht die neuen Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Entgeltumwandlung und reine Beitragszusage nur für Tarifvertragsparteien, nicht aber für die arbeitsrechtlichen Regelungen der Kirchen vor. Das ist inkonsequent, denn die Regelungen der Arbeitsrechtlichen Kommission im kirchlichen Bereich sind gleichwertiges Tarifsurrogat. Eine Gleichbehandlung wurde daher in anderen Gesetzen richtigerweise ausdrücklich vorgenommen, zuletzt im Entwurf eines Entgelttransparenzgesetz (BT-Drucks. 18/11144 - § 11 Abs. 4 EntgeltTransparenzG; ausführlich zur Gleichstellung der Regelungsinstrumente bereits *Thüsing,* RdA 1997, 163).

Die Kirchen haben ein hochwertiges System der Zusatzversorgung in Form von Leistungszusagen zugunsten der kirchlichen Beschäftigten. Bei der reinen Beitragszusage aber handelt es sich um eine ganz wesentliche Neuerung im Betriebsrentenrecht. Es ist kaum vorherzusagen, welche Verbreitung sie als neue Form der Betriebsrente finden wird. Der kirchliche Bereich, der seine Arbeitsbedingungen auf dem durch Art. 140 GG i. V. m. Art 137 Abs. 3 WRV verfassungsrechtlich anerkannten Dritten Weg in paritätisch besetzten Kommissionen festlegt, muss in die Lage versetzt werden, erforderlichenfalls Formen der Betriebsrente zu wählen, die anderen Anbietern offenstehen. Gleiches Recht für alle heißt auch: Gleiche Rahmenbedingungen für attraktive betriebliche Altersvorsorge für alle. Dies gilt zumal dann, wenn die kirchlichen Einrichtungen und die kirchlichen Zusatzversorgungssysteme durch ein verändertes Umfeld in der betrieblichen Altersversorgung in wettbewerbssensiblen Bereichen weiter unter Druck geraten können. Der kirchliche Bereich kann nicht als einziger Akteur von den neuen Formen der betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen werden. Kirchliche Arbeitgeber und Arbeitnehmer können im Dritten Weg auch nicht die Anwendung auf dem zweiten Weg zustande gekommener tarifvertraglicher Regelungen zur neuen Betriebsrente auf betrieblicher Ebene vereinbaren.

Sinnvoll, *und meines Erachtens notwendig,* wäre daher eine Ergänzung des Entwurfs um zu gewährleisten, dass die neuen Formen der betrieblichen Altersvorsorge – die reine Beitragszusage und die automatische Entgeltumwandlung – auch durch paritätisch besetzte Kommissionen der Kirchen im Dritten Weg vereinbart werden könnten. Diese Freiheit darf freilich keine Freiheit zur Beliebigkeit sein. Die Geltung gleichwertiger aufsichtsrechtlicher Regelungen im kirchlichen Bereich durch den Gesetzgeber müsste sichergestellt werden, indem man die Kirchen verpflichtet solche gleichwertigen Regelungen zu schaffen (für ein vergleichbares Regelungsmuster s. 1 Abs. 2 WMVO: „Diese Verordnung findet keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und ihre Einrichtungen, soweit sie eigene gleichwertige Regelungen getroffen haben“. Weiteres tarifdispositives Recht – wie etwa die Tariföffnungsklausel in § 19 Absatz 1 – stünde den Kirchen bei dieser Formulierung weiterhin nicht offen. Insoweit verbleibt es beim Status quo. Es ist kein Grund ersichtlich, diese Freiheit den Kirchen nicht zu geben – und die kirchlichen Arbeitnehmer – *denn um die geht es!* – faktisch von den neuen Regelungen auszunehmen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**966**

23. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Rechtsanwalt Dr. Marco Arteaga, Frankfurt am Main

Gliederung:

I. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
II. Zum Antrag der Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
III. Erläuterungen zum Zusammenhang von reiner Beitragszusage, Garantieverbot und Kapitalanlage
IV. Zusammenfassung

I. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Wie allgemein bekannt verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) zu fördern. Der heutige Verbreitungsgrad soll rasch und deutlich erhöht werden, denn nur gut die Hälfte aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten außerhalb des öffentlichen Dienstes besitzt derzeit eine betriebliche Versorgungszusage. Aufgrund der durch das Altersvermögensgesetz 2002 eingeleiteten Reform, die in der Breite eine starke Absenkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung bewirkt, sollte jedoch idealerweise jeder Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin einer ergänzenden Betriebsrente entgegensehen, damit die Lebensstandardsicherung im Alter gelingt. Es besteht daher erheblicher Handlungsbedarf, ganz besonders bei kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMUs) sowie bei Empfängern niedriger Einkommen.

Der Vorschlag der Bundesregierung zielt darauf, durch ein Bündel von Maßnahmen die Rahmenbedingungen für die Erteilung von betrieblichen Versorgungszusagen so zu verändern, dass

a) wesentliche Hindernisse für die Verbreitung der bAV im geltenden Recht beseitigt werden,

b) gezielte Fördermassnahmen für die besonders Schutzbedürftigen geschaffen werden und

c) den Sozialpartnern das Recht und auch die Verantwortung für die neuen Gestaltungsmöglichkeiten bzw. -freiheiten gegeben wird.

zu a) Beseitigung von Hindernissen

Ein ganz wesentliches Hindernis für die Erteilung betrieblicher Versorgungszusagen ist derzeit für viele Unternehmen die (historisch gewachsene) Komplexität der gesetzlichen Regelungen sowie die grundlegende Erkenntnis, dass die Kosten der bAV im Grunde nicht vorhergesagt werden können. Dabei wirkt es sich besonders gravierend aus, dass die Versorgungsversprechen über sehr lange Zeiträume hinweg ihre Wirkung entfalten. Mit der Unterschrift unter eine betriebliche Versorgungszusage hat ein Arbeitgeber nach geltendem Recht über Jahrzehnte - oft mehr als ein halbes Jahrhundert - uneingeschränkt für die versprochenen Leistungen einzustehen. Dabei ist weder der Zeitpunkt noch die Höhe eventueller und unvorhergesehener Kostenbelastungen prognostizierbar. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Volumina zusätzlicher Finanzbedarfe mitunter beträchtlich sind.

An diesem Punkt setzt das ganz zentrale neue Gestaltungselement des Betriebsrentenstärkungsgesetzes an: es schafft erstmals in Deutschland die reine Beitragszusage. Bei ihr kann der Arbeitgeber einen Versorgungsbeitrag versprechen und diesen an einen Versorgungsträger leisten. Seine eigene Leistungspflicht ist damit erfüllt. Er kann nicht mehr später von irgendwelchen Überraschungen eingeholt werden. Er hat gezahlt und die Sache ist für ihn damit erledigt.

Der Versorgungsträger ist folglich mit der Versorgungsverpflichtung auf sich allein gestellt. Er hat keinen Dritten (wie derzeit prinzipiell immer den Arbeitgeber), der im Falle von Finanzierungsengpässen einspringt und Nachschüsse leistet. Mit anderen Worten: Der Versorgungsgtäger muss mit den ihm überlassenen Beiträgen und den daraus erwirtschafteten Vermögenserträgen auskommen. Er benötigt geeignete Sicherungspuffer um Wertschwankungen ausgleichen zu können und er benötigt eine geeignete Beaufsichtigung, um Fehlentwicklungen vorzubeugen. Aber der Versorgungsträger darf auf keinen Fall feste Leistungsversprechen eingehen, denn das birgt prinzipiell die Gefahr, dass er in eine Situation geraten könnte, in der das vorhandene Vermögen nicht ausreicht, um die gegebenen Versprechen zu bedienen. Der Versorgungsträger, der Beiträge aus reinen Beitragszusagen entgegennimmt, darf daher seine sorgfältig nach den Regeln der Kunst hochgerechneten Leistungsbeträge rechtlich nur unverbindlich in Aussicht stellen. Nötigenfalls aber muss er diese Erwartungswerte korrigieren - nach oben wie nach unten.

Derzeit besitzen alle Alterssicherungssysteme in Deutschland entsprechende Anpassungsmechanismen. In überhaupt keinem Sicherungssystem gibt es auf Jahrzehnte hinaus betragsmässig festgelegte Leistungshöhen - nur in der betrieblichen Altersversorgung wird das erwartet. Hier muss der Arbeitgeber wegen der Regelung in § 1 Abs. 1 S. 3 BetrAVG immer und unbeschränkt einstehen, völlig unabhängig davon, was die Ursache für den zusätzlichen Finanzbedarf ist und auch unabhängig davon, in welcher wirtschaftlichen Lage er sich gerade befindet. Gerade für KMU, die meist inhaber- bzw. familiengeführt sind, ist ein solcher Verpflichtungsumfang schlicht nicht tragbar. Mit der reinen Beitragszusage beseitigt das Betriebsrentenstärkungsgesetz dieses ganz zentrale Hindernnis für die Verbreitung von bAV bei kleinen und mittelgroßen Arbeitgebern.

Die weiter hinzukommende Erschwernis ist die Komplexität der rechtlichen Regelungen jeder Form von betrieblicher Altersversorgung. Sie verlangt von jedem Arbeitgeber eine intensive Beschäftigung mit der Materie, falls er eine auch für sich selbst verantwortungsvolle Entscheidung treffen will. Typischerweise ist dies von KMU überhaupt nicht zu leisten. Als Restultat kommt die bAV dort entsprechend selten vor.

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz setzt auch diesen Komplexitätsproblemen mit der reinen Beitragszusage ein Ende. Denn sie soll nicht etwa generell zugelassen werden, sondern nur durch oder aufgrund eines Tarifvertrages. Wird dort allerdings ein Regelwerk geschaffen, welches der einzelne Arbeitgeber ganz einfach nur übernehmen kann, dann muss er sich mit den vielen Einzelheiten nicht mehr selbst befassen. Das haben sachkundige Insitutionen, die über entsprechendes Know-How verfügen und ein entsprechendes Vertrauen geniessen, für ihn bereits getan.

Das Betriebsrentengesetz sieht ferner auch deutliche Erleichterungen für die Einführung von Entgeltumwandlungssystemen in den Unternehmen vor. Derzeit steht jedem einzelnen Arbeitnehmer bzw. jeder Arbeitnehmerin das Recht zu, in Abwesenheit eines allgemeinen Entgeltumwandlungsmodells im Unternehmen eine individuelle Entgeltumwandlungs-Direktversicherung verlangen zu können. Das Ergebnis ist in der Praxis, das meist nur ein kleiner Teil der Belegschaften diese Möglichkeit in Anspruch nimmt. Und nicht selten findet sich in den Unternehmen ein Sammelsurium von Versicherungsprodukten. Die Personalverantwortlichen haben oftmals dutzende von Gesellschaften, mit denen sie wegen der verschiedenen Direktversicherungen korrespondieren.

Das im Betriebsrentenstärkungesetz vorgesehene "Optionssystem" soll künftig erlauben, ganze Belegschaften en bloc in ein Entgeltumwandlungssystem einzubeziehen, wenn jedem Einzelnen in einem vernüftigen Rahmen und mit ordentlicher vorangegangener Information das Recht eingeräumt wird, sich auch gegen seine Einbindung in dieses eigenfinanzierte Alterssicherungsmodell zu entscheiden. Genau wie bei der reinen Beitragszusage verlangt der Gesetzgeber auch hier, daß solche Optionssysteme nur durch oder aufgrund eines Tarifvertrages verwirklicht werden können.

zu b) Gezielte Fördermassnahmen

Der Gesetzentwurf sieht einen direkten Förderbeitrag vor, wenn ein Arbeitgeber seinen geringverdienenden Beschäftigten mit Einkommen bis monatlich € 2.000 aus seinen eigenen Mitteln eine betriebliche Versorgung verspricht. Bei einem maximal förderfähigen Betrag von jährlich € 480 erhält der Arbeitgeber so einen Zuschuss von € 144. Dies dürfte in vielen Fällen die Bereitschaft des Arbeitgebers zur Erteilung einer entsprechenden Versorgungszusage deutlich erhöhen, insbesondere, wenn er dabei durch eine reine Beitragszusage keine weiteren Risiken eingeht.

Wohl besonders für Geringverdiener wichtig ist die im Gesetz vorgesehene Halbierung des Beitragssatzes in der Krankenversicherung der Rentner bei Renten aus bAV-Riesterverträgen. Diese Maßnahme zielt ganz besonders auf diejenigen, die wegen niedriger Einkommen und gleichzeitigem Aufziehen von Kindern finanziell stark belastet sind.

Und schliesslich ist auch die teilweise Nicht-Anrechnung von bAV-Renten auf die Grundsicherung ein wichtiges Signal an Geringverdienende, auch durch Entgeltumwandlung für das Alter vorzusorgen. Diese Nicht-Anrechnung flankiert gerade in den niedrigeren Einkommensgruppen die oben beschriebenen Optionssysteme. Dort hat jeder Arbeitnehmer- bzw. jede Arbeitnehmerin zu entscheiden, ob er bzw. sie im System verbleibt. Die Nicht-Anrechnung

der so erworbenen Rente auf die Grundsicherung dürfte den Verbleib fördern.

Alle drei Maßnahmen sind mit Blick auf die Verbreitung der bAV bei einkommensschwachen Personen sehr zu begrüßen. Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Anhebung der Geringverdienergrenze auf € 2.500 ist sehr erwägenswert.

zu c) Einbindung der Sozialpartner

Wie oben bereits erwähnt will das Betriebsrentenstärkungsgesetz die beiden zentralen neuen Gestaltungselemente

- reine Beitragszusage
- Optionsmodell

nur durch oder aufgrund von Tarifvertrag zulassen. Diese restriktive Handhabung erscheint aus mehreren Gründen sinnvoll. Denn zum einen wird hier im deutschen Betriebsrentenrecht Neuland beschritten. Die Entlassung des Arbeitgebers aus der prinzipiellen Haftung für das betriebliche Versorgungsversprechen einerseits wie auch das ungefragte Eingreifen in die Entgeltabrede sind Neuerungen, bei deren Einsatz die Betroffenen durchaus einen gewissen Schutz benötigen. Es ist sinnvoll, hierfür die Tarifparteien heranzuziehen. Die Ordnung solcher Rechtsverhältnisse ist ihnen in Artikel 9 GG von Verfassungs wegen zugewiesen.

Neben dem Schutzgedanken gibt es aber noch ein weiteres, ganz wesentliches Motiv, welches die tarifexklusive Reservierung dieser Rechte für die Sozialpartner rechtfertigt. Denn das Gesetz strebt wie eingangs erwähnt in erster Linie eine rasche und starke weitere Verbreitung der bAV an. Dabei sind prinzipiell die Sozialpartner in besonderer Weise geeignet, wie große Transmissionsriemen solcherlei Inititativen in die Breite zu tragen. Dies kann geschehen auf der Grundlage bindender Tarifverträge. Dies kann aber ebenso geschehen durch individualvertragliche Inbezugnahme, also auch ohne Tarifbindung. Meist aber schaffen tarifliche Regelungen eine Art Branchenstandard, indem sie ein Vorbild definieren.

Wie in den letzten Monaten immer wieder in der Debatte um das Betriebsrentenstärkungsgesetz von zahlreichen Vertretern aus den Reihen der Tarifparteien zu vernehmen ist, werden derlei erweiterte, exklusive Befugnisse jedoch auch gefordert, wenn man von ihnen die Ausfüllung des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrages erwartet. Denn, so wird erklärt, eine Gestaltung von betrieblicher Altersversorgung oder ihrer Rahmenbedingungen durch die Tarifparteien sei überflüssig, wenn die Betriebsparteien das gleiche ebenso regeln dürften.

Diese Stellungnahmen sind nach Einschätzung des Verfassers ermutigend im Hinblick auf den erhofften Erfolg des Betriebsrentenstärkungsgesetzes. Denn sie zeigen bereits jetzt, also deutlich vor der Verabschiedung des Gesetzes, dass die Sozialpartner den Gestaltungsauftrag anzunehmen bereit sind.

II. Zum Antrag der Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Antrag vom 22. November 2016 enthält zahlreiche Elemente, die sich in ähnlicher Form in dem fast genau einen Monat später vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf wiederfinden. Zu den neun Vorschlägen im Einzelnen:

1. Schrittweise Einführung eines verpflichtenden Betriebsrentenangebots

   Dies wäre eine Alternative zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung durch die Sozialpartner. Es wäre ein deutlich schärferes Instrument und würde den erstrebten Erfolg möglicherweise sicherer und schneller herbeiführen. Dem steht jedoch entgegen, dass die Verfassung hinsichtlich der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen den Sozialpartnern eine Regelungsprärogative einräumt. Der Gesetzgeber ist erst dann berufen, wenn die Tarifparteien den Regelungsgegenstand nicht oder nicht zufriedenstellend bewältigen. Es müsste deshalb zunächst abgewartet werden, ob die Sozialpartner die Aufgabe auf der Grundlage des Betriebsrentenstärkungsgesetzes bewältigen können. Erst wenn dieser Versuch scheitert, was man nach 3-4 Jahren deutlich sehen würde, sollte der Gesetzgeber ein entsprechendes verpflichtendes System in Betracht ziehen.

2. Weitergabe der Sozialversicherungs-Beitragsersparnis bei Entgeltumwandlung

   Diese Forderung wird bei den neuen reinen Beitragszusagen weitgehend erfüllt, indem zumindest dort pauschal wenigstens 15 % des Umwandlungsbetrages weitergegeben werden müssen.

3. Reine Beitragszusage - allerdings nur für Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten

   Die Forderung ist verständlich, aber wie alle grössenabhängigen Sonderregelungen im Arbeitsrecht wäre auch diese Beschränkung häufig nicht passgenau. Der Verfasser würde eine solche Beschränkung der reinen Beitragszusage deshalb nicht empfehlen, weil es auch zuviele größere Unternehmen gibt, die derzeitnoch keine bAV unterhalten und die dieses Instrument dringend benötigen. Es kommt hinzu, dass die reine Beitragszusage wegen der mit ihr einhergehenden völlig anderen Kapitalanlagemöglichkeiten mit einiger Wahrscheinlichkeit schon nach Kurzem attraktiver erscheinen wird als eine Leistungszusage, für die der gleiche Finanzierungsaufwand betrieben wird. Es ist damit zu rechnen, dass sich deshalb die Präferenzen genau umdrehen werden. Und auf einmal wären somit diejenigen unglücklich, die die reine Beitragszusage *nicht* in Anspruch nehmen können. Dem sollte man von vornherein aus dem Wege gehen und statt des Versuchs, passgenau die ideal passenden Teile herauszuschneiden eine klare Prinzipientreue verfolgen.

4. BürgerInnenfonds

   Es könnte sein, dass ein solcher Fonds als Auffangslösung erforderlich werden wird, wenn nicht wirklich der überwältigende Teil der bislang unversorgten Sozialversicherungspflichtigen in der Folge des Betriebsrentenstärkungsgesetzes in den Genuss einer bAV gelangt. Wie oben unter 1. bereits ausgeführt plädiert der Verfasser jedoch dafür, zunächst den Erfolg des neuen Gesetzes abzuwarten und ggf. nach 3-4 Jahren über Massnahmen dieser Art nachzudenken.

5. bAV und Betriebsübernahme

   Diese Forderung ist erläuterungsbedürftig. Denn zum einen existiert die hier beschriebene Regelung bereits (§ 613a BGB). Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass eine Harmonisierung der betrieblichen Versorgungsregelungen in dem aufnehmenden Unternehmen erleichtert und nicht etwa erschwert werden sollte. Denn eine barwertidentische Übertragung aus einem System in ein anderes macht den Begünstigten weder ärmer noch reicher. Aber für das Unternehmen wird der Verwaltungsaufwand drastisch reduziert. Viele Experten sprechen von ganzen "Zoos" von Versorgungsordnungen in Unternehmen, die schon lange am Markt operieren. Diese Systempluralität innerhalb desselben Unternehmens ist eine große Last für die bAV und für viele, die in den Unternehmen damit befasst sind, sehr abschreckend.

6. Verbesserung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen

   Hier enthält der Antrag mehrere Elemente, von denen einige von dem Betriebsrentenstärkungsgesetz bereits aufgegriffen werden (halber KVdR-Beitragssatz bei Riester-bAV, teilweise Nicht-Anrechnung auf Grundsicherung, steuerliche Förderung für Geringverdiener). Hier müsste konkretisiert werden, welche weiteren Forderungen aus dem Antrag angesichts des Gesetzentwurfs noch aufrechterhalten werden.

7. Stabilisierung kapitalgedeckter Systeme bei Niedrigzins

   Auch hierzu stellt der Gesetzentwurf mit dem Sicherungsbeitrag (§ 23 Abs. 1 BetrAVG-E) ein wichtiges Element zur Verfügung. Ganz entscheidend ist aber, dass die Kapitalanlage von der einseitigen Zins-Abhängigkeit heutiger sog. "kapitalgedeckter" Alterssicherungssysteme befreit wird (hierzu ausführlich unten unter III.).

8. Transparenz über Anlagepolitik

   Die Transparenz über die Kapitalanlage im Hinblick auf die ethischen, sozialen und ökologischen Belange ist bereits heute im Versicherungsaufsichtsgesetz für die betriebliche Altersversorgung verankert (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 f) VAG). Die Vorschrift gilt sinngemäß auch für Pensionskassen (Verweisung in § 234 Abs.3 Nr. 7 VAG) bzw. auch für Pensionsfonds (Verweisung in § 237 Abs. 3 Nr. 9 VAG).

9. Lockerung der Anlagevorschriften für kohlendioxidarme Infrastrukturprojekte

   Dies ist eine sehr spezielle Anlagepräferenz, die verständlich und nachvollziehbar ist, die aber kapitalanlagetechnisch nicht unproblematisch ist. Denn die Investition in nicht-liquide Vermögenswerte, für die es (möglicherweise) keinen Markt gibt, die also nicht verkauft werden können, steht in einem Zielkonflikt zur Sicherheit der Altersversorgung als solcher. Denn im Zweifel müssen Vermögenswerte auch liquidisierbar sein, wenn Renten gezahlt werden müssen. Will man die Altersversorgungsgelder bewusst in ökologische Investments lenken, muss man sich über die Konsequenzen im Klaren sein. Typischerweise würde man stets nur einen kleinen Teil eines Altersversorgungsportfolios in solche Anlageklassen lenken.

III. Erläuterungen zum Zusammenhang von reiner Beitragszusage, Garantieverbot u. Kapitalanlage

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass ein Versorgungsträger, der eine reine Beitragszusage durchführt, mit der Versorgungsverpflichtung auf sich allein gestellt ist. Hinter ihm steht kein Arbeitgeber mehr, der im Falle von Finanzierungsengpässen einspringt und Nachschüsse leistet. Daher darf der Versorgungsträger auf keinen Fall feste Leistungsversprechen eingehen. Denn damit besteht prinzipiell die Gefahr, dass er im Falle von wie auch immer ausgelösten Unterdeckungen die gegebenen Versprechen nicht mehr bedienen kann. Das gesamte System funktioniert daher überhaupt nur dann, wenn der Versorgungsträger keine Leistungen garantiert. Das im Betriebsrentenstärkungesetz in § 244 b VAG-E vorgesehene Garantieverbot ist daher konsequent - es muss so sein.

Für den Versorgungsträger wiederum hat das Garantieverbot enorme - positive - Konsequenzen. Denn er unterfällt damit nicht mehr dem Solvabilitätsregime des Versicherungsaufsichtsgesetzes, wie es für Versicherungen gilt. Diese vereinbaren im Versicherungsvertrag fest die Prämie und die spätere Leistung. Sie müssen daher vorsichtig agieren und vielfältige Sicherheiten in die Prämienkalkulation einbauen. Denn sie müssen die versprochene Leistung aus den erhaltenen Prämien auf jeden Fall erbringen können.

Das Ergebnis wird von vielen Seiten kritisiert. Denn diese Sicherheiten kommen nur im Wege von Überschussbeteiligungen zum Versicherten bzw. zum Versicherungsnehmer zurück. Würde Letzterer hingegen ein Schwanken der Versicherungs- bzw. Versorgungsleistung hinnehmen, wäre von Anfang an die Leistung höher, in den meisten Fällen deutlich höher. Aber sie könnte eventuell schwanken.

Dieses "Schwanken" wird in der Fachdiskussion teilweise so dargestellt, als drohte gar ein Totalverlust und es wird befürchtet, eine jahrelang besparte Rente könnte ganz ausfallen. Diese Zerrbilder sind jedoch unsinnig. Die Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass Träger von Altersversorgungsvermögen ihre Anlagen sehr breit mischen und streuen. Schwankungen bewegen sich daher meist nur im Bereich weniger Prozentpunkte. Auch die unvorteilhaftesten Entwicklungen, wie sie nach der Finanzkrise

bei weniger als 1 % der niederländischen Pensionsfonds (insgesamt derzeit rd. 350) eintraten, erreichten kaum die Grenze von 10 %. Erforderliche Rentenkürzungen werden sodann über einen Zeitraum von 10 Jahren (!) verteilt. Es sei darauf hingewiesen, dass überhaupt nur rd. 15 % aller niederländischen Fonds fünf Jahre nach der Finanzkrise noch Unterdeckungen vorwiesen.

Diese Erfahrungen zeigen, dass eine vorsichtige, von den Tarifpartnern begleitete und überwachte Kapitalanlage mit breiter Mischung und Streuung zu äusserst resilienten Versorgungsträgern führt. Die Kapitalanlage richtet sich nach den langen Anlagehorizonten betrieblicher Versorgungsversprechen - also über viele Jahrzehnte. Dies ist alles nicht möglich, wenn die Träger stattdessen Garantien aussprechen, bei denen sie ab Beginn die unbedingte Erfüllbarkeit ihres (zeitanteiligen) Versprechens nachweisen müssen.

Der Verfasser plädiert daher dafür, die neue Zusageform systematisch sauber als garantiefreien Träger zu etablieren.

IV. Zusammenfassung

1. Der Entwurf zum Betriebsrentenstärkungesetz ist zu begrüßen.
2. Der Gesetzentwurf gibt den Sozialpartnern im Bereich des Betriebsrentenrechts zwei ganz wesentliche Gestaltungselemente in die Hand, die bislang in Deutschland nicht zur Verfügung stehen:
   a) Die reine Beitragszusage
   b) Das Optionssystem in der Entgeltumwandlung
3. Mit Hilfe dieser Gestaltungselemente können die Tarifparteien für ihre Verantwortungsbereiche branchen- und regionenspezifisch Regelwerke erstellen, die sich dort entweder kraft Tarifbindung unmittelbar ausbreiten, oder die durch individualvertragliche Inbezugnahme bzw. aufgrund ihrer Vorbildfunktion direkt oder mittelbar übernommen werden.
4. Das Betriebsrentenstärkungsgesetz erhält damit prinzipiell das ganz wesentliche Charakteristikum der bAV in Deutschland aufrecht, nämlich die Freiwilligkeit und die Chance für individuelle Ausprägungen. Das Gesetz vermeidet damit eine Einheitsregelung für alle.
5. Das Gesetz schafft ein *zusätzliches* Angebot, welches darauf zielt, die bislang unversorgten ArbeitnehmerInnen in den Genuss einer bAV zu bringen. Bestehende gesetzliche und betriebliche Regelungen bleiben unangetastet.
6. Die ergänzenden steuerrechtlichen und beitragsrechtlichen Förderungen sind nicht an das tarifliche Sozialpartnermodell geknüpft und stehen den bisherigen Durchführungswegen somit ebenfalls als Fördermassnahme zur Verfügung.
7. Insbesondere durch die Einführung der reinen Beitragszusage wird ein völlig neues Kapitel in der bAV in Deutschland aufgeschlagen. Hierbei ist streng auf ein klares, eindeutiges System zu achten: Der durchführende Träger darf auf keinen Fall Garantien aussprechen dürfen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**969**

24. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Prof. Dirk Kiesewetter, Würzburg

Vorbemerkung

Mit dem Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes (Stand: 22.02.2017, BT-Drs. 18/11286) setzt die Bundesregierung die Vereinbarung ihres Koalitionsvertrags um, Arbeitnehmer in kleinsten und kleinen Unternehmen, vor allem aber Arbeitnehmer mit geringem Einkommen in die bAV zu bringen. Grundlage für den Gesetzentwurf sind unter anderem die von BMAS und BMF in Auftrag gegebenen Gutachten und die darin enthaltenen Reformempfehlungen.[1] Forschungsauftrag unseres Gutachtens für das BMF war es insbesondere, durch Optimierung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen die bAV für KMU attraktiver zu machen sowie die staatliche Förderung für Geringverdiener zu verbessern. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Kernpunkte des Gesetzentwurfs thesenförmig kommentiert.[2]

Thesen zum Gesetzentwurf

1 Reine Beitragszusage im Sozialpartnermodell

- Tatsächliche und vermeintliche Risiken der bAV werden gerade von kleinen Unternehmen und ihren Beratern als Hemmnis gegen die Einführung einer bAV gesehen.[3]
- Daher ist die Einführung einer reinen Beitragszusage positiv zu bewerten, da dies dazu beitragen kann, ein bestehendes Verbreitungshemmnis zu beseitigen.
- Die Bindung der Beitragszusage an eine tarifvertragliche Vereinbarung kann außerdem einen positiven Druck auf die Tarifparteien dahingehend ausüben, dass diese leistungsfähige überbetriebliche Lösungen definieren, die insbesondere den kleineren tarifgebundenen Unternehmen zu Gute kommen.
- Damit das Ziel einer steigenden Verbreitung der bAV in KMU jedoch tatsächlich erreicht werden kann, muss sichergestellt sein, dass auch nichttarifgebundene Unternehmen Zugang zu den neuen überbetrieblichen Versorgungseinrichtungen erhalten. Der Gesetzentwurf sieht dies vor, sofern die zuständige Versorgungseinrichtung hierfür ihr Einverständnis gibt. Diese Regelung scheint mir zu unklar.
- Inwieweit es durch die Neuregelungen zu einer signifikanten Erhöhung des Verbreitungsgrads der bAV kommt, hängt jedenfalls in großem Maße von den Tarifparteien ab.[4]

[1] *Hanau/Arteaga* (2016), *Kiesewetter et al.* (2016a).
[2] Eine ausführliche Stellungnahme der Autoren des BMF-Gutachtens zum Gesetzentwurf findet sich in *Kiesewetter et al.* (2016b).
[3] Vgl. *Kiesewetter et al.* (2016a), S. 194 f.
[4] Gleicher Ansicht auch *Buchem* (2016).

2 Zuschusspflicht des Arbeitgebers bei Entgeltumwandlung

- Mit der reinen Beitragszusage geht für den Arbeitgeber die Verpflichtung einher, bei Entgeltumwandlung mindestens 15 % des umgewandelten Entgelts zusätzlich als Arbeitgeberzuschuss an die Versorgungseinrichtung weiterzureichen. Dies ist positiv zu werten.
- Die Pauschalierung auf 15 % erscheint sachgerecht, da die Regelung dadurch einfach gehalten und der Höhe nach unabhängig von der tatsächlichen Ersparnis des Arbeitgebers bleibt.
- Im BMF-Gutachten empfehlen wir, die Zuschusspflicht bei Entgeltumwandlung auf alle Zusageformen auszuweiten. Ein allgemeiner Pflichtzuschuss, losgelöst von der Zusageart der reinen Beitragszusage, würde den Arbeitnehmer für seine Abgabenlast in der Rentenphase entschädigen. Für Unternehmen, die bereits heute freiwillige oder tarifvertraglich vereinbarte Zuschüsse leisten, würde sich nichts ändern.[5]

3 Opting-Out-Systeme

- Die Wirksamkeit solcher Systeme ist vielfach dokumentiert, weshalb die Chance einer steigenden Verbreitung der Entgeltumwandlung besteht.[6]

4 Der neue bAV-Förderbetrag

- An Niedrig- und Geringverdienern geht die bestehende Förderung regelmäßig vorbei, da diese aufgrund ihres geringen Einkommens in der Erwerbsphase oftmals kaum Steuern zu entrichten haben.
- Mit dem sog. bAV-Förderbetrag (künftiger § 100 EStG) greift der Gesetzentwurf einen Vorschlag des BMF-Gutachtens auf, der speziell auf die Förderung von Geringverdienern in der bAV abzielt.[7]
- Der Arbeitnehmer erwirbt Ansprüche auf bAV-Leistungen, ohne selbst einen Eigenbeitrag leisten zu müssen. Dadurch wird das auf Arbeitnehmerseite zentrale Hemmnis des mangelnden finanziellen Spielraums adressiert.
- Für Arbeitgeber besteht ein Anreiz, eine solchermaßen geförderte Zusage zu unterbreiten, da diese kostengünstiger ist als eine wertgleiche Gehaltserhöhung.
- Es kann diskutiert werden, ob die starre Geringverdiener-Grenze von 2.000 € Bruttomonatsgehalt zu niedrig gewählt ist. Eine Erhöhung auf beispielsweise 2.500 € wäre auch im Hinblick auf ansonsten in Zukunft nötige Anpassungsregelungen sinnvoll.
- Ferner wird diskutiert, inwiefern das Abstellen auf das Refernzjahr 2017 Arbeitgeber diskriminiert, die bereits bisher einen Arbeitgeberzuschuss für die bAV ihrer Geringverdiener leisten. Vor dem Hintergrund, dass der bAV-Förderbetrag als Anreiz dahingehend konzipiert ist, dass Arbeitgeber neue bzw. zusätzliche Arbeitgeberbeiträge leisten, sollten Mitnahmeeffekte gerade durch ein Abstellen auf das Jahr 2017 vermieden werden.

5 Verbot der Zillmerung von Vertriebsprovisionen

- Es ist sehr zu begrüßen, dass der bAV-Förderbetrag in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des BMF-Gutachtens daran geknüpft wird, dass eventuell anfallende Vertriebsprovisionen gleichmäßig über die gesamte Anwartschaftsphase verteilt werden und nicht zulasten der ersten Beiträge einbehalten werden dürfen (Zillmerung).
- In der bAV ist die Gefahr von Vermögensschäden aus zu viel bezahlten Provisionen durch Brüche in der Erwerbsbiografie für die Arbeitnehmer viel höher als bei privater Vorsorge.
- Daher wäre es überlegenswert, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen zu versicherungsförmigen bAV-Lösungen insgesamt unter den Vorbehalt zu stellen, dass Vertriebsprovisionen nur als gleichbleibender Aufschlag auf die jeweilige Zuführung erhoben werden dürfen. Dies würde die Akzeptanz von bAV-Versicherungslösungen allgemein erhöhen und damit weitere positive Impulse für die Verbreitung der bAV setzen.[8]

6 Verbesserungen bei der Riester-Förderung in der bAV

- Derzeit kommt es bei Inanspruchnahme der Riester-Förderung im System der bAV in den Zweigen der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zu einer Doppelverbeitragung, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen ist.[9]
- Der Gesetzentwurf sieht eine rein vorgelagerte Verbeitragung vor, womit eine Gleichstellung von betrieblichen und privaten Riester-Verträgen erreicht wird. Somit wird ein in sich geschlossenes Riester-Fördersystem geschaffen.
- Die gewählte Lösung ist zu begrüßen, da sie dazu beitragen kann, dass die Riester-bAV zukünftig häufiger genutzt wird. Für den Fiskus geht dies mit keinerlei Mehrkosten einher, da ein Arbeitnehmer die Riester-Förderung entweder betrieblich oder privat in Anspruch nehmen kann.

---

[5] Vgl. *Kiesewetter et al.* (2016a), S. 149 ff.
[6] Im Jahresgutachten 16/17 des Sachverständigenrats findet sich eine Übersicht zu Opting-Out-Systemen und deren Wirksamkeit in anderen Staaten, vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2016), S. 316 f.
[7] Vgl. *Kiesewetter et al.* (2016a), S. 251 ff.
[8] Vgl. *Kiesewetter et al.* (2016a), S. 253 f.
[9] In *Menzel* (2016) finden sich hierzu detaillierte Ausführungen. Auch in *Kiesewetter et al.* (2016a), S. 139 ff. wird dies anschaulich gezeigt.

7 Freibetrag für Zusatzrenten bei der Grundsicherung

- Mit dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Freibetrag bei der Anrechnung von Leistungen aus zusätzlicher Altersvorsorge – definiert als bAV-, Riester- sowie Rürup-Renten – auf die Grundsicherung wird ein grober Fehlanreiz weitestgehend beseitigt. Dies ist dringend geboten, da die übrigen Fördermaßnahmen für Geringverdiener ansonsten ins Leere laufen würden.

8 Anpassung des Dotierungsrahmens

- Die Ausweitung des Dotierungsrahmen des § 3 Nr. 63 EStG auf 8 % der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (West) bedeutet eine sinnvolle Vereinfachung vor allem für kleine Unternehmen, da nunmehr Anwartschaften in angemessener Höhe in einem einzigen Durchführungsweg gebildet werden können.
- Es wäre wünschenswert, den Dotierungsrahmen in § 1 Abs. 1 Nr. 9 SvEV entsprechend auszuweiten.
- Auch die neuen Möglichkeiten zur Nachdotierung bei ruhendem Dienstverhältnis sowie zur steuerfreien Zuführung von Abfindungen in externen Durchführungswegen sind zu begrüßen.

Literatur:

Buchem, Uwe (2016): Bundesregierung schafft neue Impulse für die Betriebsrente, http://www.mercer.de/newsroom/bundesregierung-schafft-neue-impulse-fuer-die-betriebsrente.html.

Hanau, Peter; Arteaga, Marco (2016): Rechtsgutachten zu dem „Sozialpartnermodell Betriebsrente“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Kiesewetter, Dirk; Grom, Michael; Menzel, Moritz; Tschinkl, Dominik (2016a): Optimierungsmöglichkeiten bei den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, Würzburg.

Kiesewetter, Dirk; Grom, Michael; Menzel, Moritz; Tschinkl, Dominik (2016b): Entwurf eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes – Was lange währt, wird endlich gut?, in: BetrAV 08/2016, S. 650-653.

Menzel, Moritz (2016), Zum Begriff der „Doppelverbeitragung“ bei der Riester-Förderung in der betrieblichen Altersversorgung, in: BetrAV 07/2016, S. 578-583

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), Zeit für Reformen – Jahresgutachten 16/17, vorläufige Fassung, Wiesbaden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**970**

24. März 2017

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. März 2017 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drucksache 18/11286

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire und nachhaltige betriebliche Altersversorgung und ein stabiles Drei-Säulen-System - BT-Drucksache 18/10384

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

I. Einordnung des Gesetzesvorhabens

Mit dem vorgeschlagenen Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) soll vor allem eine möglichst hohe Abdeckung der betrieblichen Altersversorgung und damit verbunden ein höheres Versorgungsniveau der Beschäftigten durch kapitalgedeckte Zusatzrenten erreicht werden. Eine Schlüsselfunktion für den höheren Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersvorsorge soll der Entgeltumwandlung mit einer reinen Beitragszusage zukommen. Diese Zusageform würde zu einer Enthaftung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber[1] führen, weil er nicht mehr in der bisherigen Art und Weise für die Auszahlungen seiner Versorgungseinrichtung bei wirtschaftlichem Misserfolg der gewählten Versorgungseinrichtung einstehen müsste.

Damit entfiele in der betrieblichen Altersvorsorge eine Schutzebene. Dies würde es nunmehr erforderlich machen, all diese Versorgungseinrichtungen unter das Eigenkapitalregime von Solvency II zu stellen, weil die bisherige Ausfallhaftung des Arbeitgebers entfiele und sich die dauerhafte Erfüllbarkeit der Versorgungsleistungen allein aus dem Anlagestock bzw. Sicherungsvermögen ergäbe, welches dann mit entsprechendem Eigenkapital zu unterlegen wäre. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht bedeutet, dass nur in sichere und niedrig verzinste Anlage investiert werden kann. Solvency II schreibt lediglich vor, dass so viel Kapital vorhanden sein muss, dass die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz 0,5 Prozent auf einen Jahreszeitraum beträgt. Dies abhängig von den ausgesprochenen Garantien und den Anlageklassen, in die investiert wird.

Da festgelegt wird, dass die Verträge innerhalb der Entgeltumwandlung mit reiner Beitragszusage keine Garantie enthalten dürfen, werden die Anforderungen an die Kapitalunterlegung geringer sein, als bei klassischen Garantieprodukten. Gleichzeitig würden Arbeitnehmer aber auch keine planbare, konstante oder konstant steigende Rentenleistung erhalten, sondern müssten sich auf schwankende Rentenleistungen einstellen. Im Gegenzug sind konkrete Elemente der Produktsteuerung festgelegt. So soll die Höhe der lebenslangen Zahlung gesteuert werden, und es gibt Anforderungen an das Risikomanagement, insbesondere mit dem Ziel, die Volatilität der Höhe der lebenslangen Zahlungen zu begrenzen. Zur Absicherung der reinen Beitragszusage soll im Tarifvertrag ein so genannter Sicherungsbeitrag vereinbart werden. Dieser kann dann dazu genutzt werden, die Betriebsrenten etwa dadurch zusätzlich abzusichern, dass die Versorgungseinrichtung einen höheren Kapitaldeckungsgrad oder eine konservativere Kapitalanlage realisiert. Neu ist bei alldem, dass die Tarifvertragsparteien den Prozess der Einführung, Implementierung und Durchführung der Betriebsrente auf

[1] Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Basis der reinen Beitragszusage aktiv begleiten müssen.

Statt die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung ganz abzuschaffen, werden die Arbeitgeber bei der neuen Form der Betriebsrente lediglich verpflichtet, mindestens 15 Prozent der auf den Umwandlungsbetrag entfallenden Sozialversicherungsbeiträge an die Beschäftigten weiterzugeben. Zudem können die Tarifvertragsparteien eine automatische Entgeltumwandlung als Opt-Out-Modell vereinbaren.

Im Einkommensteuergesetz wird der so genannte „BAV-Förderbetrag“ eingeführt. Danach kann der Arbeitgeber vom Gesamtbetrag der von ihm einzubehaltenden Lohnsteuer den BAV-Förderbetrag entnehmen und bei der nächsten Lohnsteuer-Anmeldung absetzen, wenn er für einen gering verdienenden Arbeitnehmer mindestens 240 Euro zusätzlich in eine betriebliche Altersvorsorge zahlt. Dabei dürfte das Geld nur in Verträge fließen, bei denen der Vertrag nicht mit Abschluss- und Vertriebskosten vorausbelastet wird („Zillmerung“). Vielmehr müssen die Vertriebskosten gleichmäßig als fester Anteil der laufenden Beiträge einbehalten werden.

Neben weiteren Flexibilisierungen sowie Vereinfachungen des steuerlichen Verwaltungsverfahrens wird nun auch die Doppelverbeitragung der betrieblichen Riester-Rente, bei der Verbraucherinnen und Verbraucher aus ihrem Nettogehalt ihre Beiträge zahlen und auf die Auszahlungen auch Sozialversicherungsbeiträge abführen müssen, abgeschafft. Die Grundzulage bei der Riester-Rente wird um 11 Euro erhöht.

Schließlich ist die Einführung eines Einkommensfreibetrags für zusätzliche Altersvorsorge bei der Grundsicherung im Alter vorgesehen, die sich auf alle Altersvorsorgeverträge bezieht, die eine lebenslange Rentenleistung vorsehen.

II. Zentrale Verbraucherpolitische Anliegen

Den meisten Verbraucher fällt es schwer, sich im Dschungel der unterschiedlichen Vorsorgeprodukte und ihrer förderrechtlichen Rahmenbedingungen zurechtzufinden. Sie sind nicht sicher, welches das „richtige“ Produkt für ihre individuelle Situation ist, welches zu ihrem Einkommen, ihrem Beruf, der familiären Situation und dem Konsumverhalten passt, welches auch mögliche Lebenskrisen, wie Scheidungen, überdauern kann. Erschwerend kommt hinzu, dass Verbraucher mit der Vielzahl immer komplizierter werdender Produkte und Förderbedingungen überfordert sind und gleichzeitig den Anbietern ermöglicht worden ist, ineffiziente und überteuerte Produkte auf den Markt zu bringen.

Altersvorsorge muss radikal vereinfacht werden: Verbraucher sollen sich für ein Standard-Produkt entscheiden können. Sie müssen ihren Vertrag einfach mitnehmen können, wenn sie ihren Arbeitgeber wechseln und ihn privat oder betrieblich besparen können. Dafür ist es erforderlich, die förderrechtlichen Rahmenbedingungen zu harmonisieren. Zusätzlich sollte die Sozialabgabenfreiheit in der Entgeltumwandlung abgeschafft werden und die Verbeitragung auf die Auszahlungen aus der betrieblichen Altersvorsorge enden.

1. Produkteffizienz über die Einführung eines Non-Profit-Vorsorgeproduktes absichern

Nach dem Entwurf sollen betriebliche Altersvorsorge und Riester-Rente weiter gefördert werden, ohne wirksame Maßnahmen zu ergreifen, die Produktqualität abzusichern. Aus der Beratungspraxis der Verbraucherzentralen ist bekannt, dass weder bei Riester noch in der betrieblichen Altersvorsorge die Produktqualität stimmt. Gerade bei dem Optionssystem, wo mit der automatischen Entgeltumwandlung „freiwilliger Zwang“ hin zur Teilnahme an der angebotenen Altersvorsorge vorgenommen wird, muss aus Sicht des vzbv eine Investition in überteuerte Produkte verhindert werden.

Berücksichtigt man, dass sich bei einer reinen Beitragszusage zunächst Tarifvertragsparteien und gegebenenfalls auch nichttarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersversorgung beteiligen müssen, bestünde über die Einführung eines zusätzlichen Non-Profit-Marktangebots die Möglichkeit, einen einfachen, sicheren und kostengünstigen Durchführungsweg für eine Entgeltumwandlung zu schaffen. Der Verweis auf die Vorschriften zu den Anlagegrundsätzen für Pensionsfonds bei einer reinen Beitragszusage eröffnet die Chance, auch bei der Non-Profit-Variante ein rentierliches Anlageportfolio aufzubauen. Nach schwedischem Vorbild sollte Verbrauchern, wenn sie nichts tut, als Voreinstellung in das Non-Profit-Produkt investieren.

Riester-Sparer sollten ebenso einen Zugang zum Non-Profit-Produkt erhalten.

2. Verbraucher als Vertragspartner gegenüber der Versorgungseinrichtung etablieren

Bisheriges Wesensmerkmal in der betrieblichen Altersvorsorge ist, dass der Arbeitgeber das Produkt aussucht und der Vertragspartner des Anbieters ist. Gerade im Falle von Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind die Arbeitgeber häufig genauso wie Verbraucher bei der Produktauswahl überfordert. Bei der Entgeltumwandlung, bei der der Arbeitnehmer die Beiträge aufbringt, hat dieser ein immanentes Interesse daran, in effiziente und für ihn passende Produkte zu investieren. Mit der Einführung der reinen Beitragszusage und dem Wegfall der Garantie gibt es nicht mehr zwangsläufig ein gleichlaufendes Interesse des Arbeitgebers, weil er nicht mehr in der finanziellen Haftung für seine Produktauswahl steht.

Vor diesem Hintergrund sollte für die Entgeltumwandlung ein anderer Weg beschritten werden. In der betrieblichen Entgeltumwandlung sollten Verbraucher unmittelbarer Vertragspartner werden, auch wenn der Vertrag über den Arbeitgeber bespart wird. Dieses System hat sich beispielsweise bei Bausparverträgen oder Fondsparplänen für vermögenswirksame Leistungen bewährt. Vertragspartner ist der Verbraucher/Arbeitnehmer nicht der Arbeitgeber. Verbraucher wählten ihren Anbieter aus, erhalten zu Vertragsbeginn sämtliche relevante Daten, der Vertrag wird solange das Arbeitsverhältnis besteht über den Arbeitgeber bespart, und Arbeitnehmer nehmen bei einem Arbeitgeberwechsel den Vertrag einfach mit. Der vzbv spricht sich dafür aus, eine

solche vertragliche Konstruktion auch auf die Entgeltumwandlung und das betriebliche Riestern zu übertragen.

Dies würde auch das Problem der Portabilität der Verträge lösen. So könnten Verbraucher auch bei einem Wechsel in die Selbständigkeit den Vertrag fortführen. Umgekehrt bestünde die Möglichkeit, privat besparte Verträge in betriebliche Altersvorsorgeverträge umzuwandeln[2]. Gerade in Zeiten gebrochener Erwerbsbiographien könnte so verhindert werden, dass mit jedem Bruch die Anzahl der Altersvorsorgeverträge im Bestand des Verbrauchers steigt.

3. Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlung abschaffen

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte können seit 2002 von ihren Arbeitgebern verlangen, dass ein Teil ihres Bruttoentgelts bis zu einem Wert von vier Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze monatlich für die bAV steuer- und sozialabgabenfrei umgewandelt werden kann. Seit Anfang 2004 sind von den Beschäftigten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge auf die Auszahlungen aus der bAV zu entrichten.

Aus der Sozialabgabenfreiheit des umgewandelten Bruttoentgelts ergeben sich vielfältige Rückwirkungen auf die einzelnen Sozialversicherungszweige mit zum Teil problematischen Verteilungswirkungen aber auch negative Effekte für einzelne Verbraucher selbst. Zum einen führt die Sozialabgabenfreiheit bei der Entgeltumwandlung zu Mindereinnahmen bei allen Sozialversicherungszweigen[3] und somit tendenziell zu höheren Beitragssätzen vor allem in der Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung. Hiervon sind alle Versicherten betroffen, auch diejenigen die von der Förderung nicht profitieren können (Rentner, freiwillig Versicherte, Arbeitslose etc.) oder dürfen (aufgrund von Tarifvorbehalten).

Zum anderen vermindern sich für den betroffenen Verbraucher gleichzeitig ihre eigenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld, auf Krankengeld und auf Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung[4]. In der Auszahlungsphase müssen sie die vollen Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge entrichten, wohingegen sie vorher selbst nur ihren Arbeitnehmeranteil eingespart haben.

Vor diesem Hintergrund wäre es konsequent, die Sozialabgabenfreiheit auf die umgewandelten Entgeltanteile abzuschaffen und die Geldleistungen aus dieser Altersvorsorge nicht mehr mit Beiträgen für die Kranken- und Pflegeversicherung zu belasten. Dies gilt insbesondere, weil mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz ganz neue Anreize für den Arbeitgeber geschaffen würden, dem Verbraucher eine betriebliche Altersvorsorge anzubieten.

Die in § 23 Abs. 2 BetrAVG-E vorgeschlagene Lösung, dass der Arbeitgeber mindestens 15 Prozent des umgewandelten, sozialversicherungsfreien Entgelts zusätzlich als Arbeitgeberzuschuss an die Versorgungseinrichtung weiterleiten muss, würde nicht die Rückwirkungen auf das Sozialversicherungssystem beseitigen und auch nicht im vollen Umfang die persönlichen Nachteile der Verbraucher durch das oben beschriebene System ausgleichen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht die volle Ersparnis des Arbeitgebers in Höhe von etwas mehr als 20 Prozent an den Arbeitnehmer weitergegeben würde, sondern nur ein Teil dessen.

4. Für eine wettbewerbsneutrale Behandlung aller Altersvorsorgeprodukte sorgen

Die fehlende produktneutrale Besteuerung und Förderung von Altersvorsorgeprodukten führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen verschiedenen Produkten. Darüber hinaus bedingen die unterschiedlichen staatlichen Förderbedingungen einen faktischen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsteile von der Förderung. Schließlich führen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen auch dazu, dass Verbraucher von der Bedarfsgerechtigkeit der zur Auswahl stehenden Altersvorsorgeprodukte abgelenkt werden. Das heißt, wichtige Aspekte wie die Verfügbarkeit beziehungsweise Flexibilität des Kapitals, Sicherheits- und Rentabilitätsansprüche an die Kapitalanlage oder die Frage der Notwendigkeit bestimmter mit der Altersvorsorge verbundene Zusatzversicherungen treten in den Hintergrund.

Aus Sicht des vzbv wäre es zu begrüßen, wenn für alle Arten der Altersvorsorge einheitliche Rahmenbedingungen und für die geförderte Altersvorsorge einheitliche Förderbedingungen gelten würden, unabhängig von der Vorsorgeform, dem Durchführungsweg und dem Beschäftigungsstatus. Die Förderung sollte danach vereinheitlicht werden und sich konsequent an der Eignung der Produkte für die Altersvorsorge orientieren. Im Einzelnen geht es um:

- einheitliche Besteuerungsregeln,
- einheitliche Regelungen zur Erhebung von Sozialabgaben,
- einheitliche Pfändungsschutzregeln,
- einheitliche Förderhöchstgrenzen,
- einheitliche Regelungen zur Verteilung der Vertriebsprovisionen und

[2] Dies setzt voraus, dass die förderrechtlichen Rahmenbedingungen harmonisiert werden. Die Erläuterungen dazu erfolgen im nächsten Abschnitt.

[3] Volker Meinhardt „Auswirkungen der Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung“ in Hans-Böckler-Stiftung, STUDY Nr. 46, Mai 2016: „Wird weiter unterstellt, dass die Teilnahme- und Beteiligungsquote konstant bleiben, dann ergibt sich für das Jahr 2014 ein Umwandlungsbetrag von rund 10 Mrd. Euro. Bei einem Umwandlungsbetrag in dieser Höhe beträgt der Ausfall an Sozialversicherungsbeiträgen ca. 4 Mrd. Euro. Auf die Rentenversicherung entfallen 1,89 Mrd. Euro, auf die gesetzliche Krankenversicherung 1,56 Mrd. Euro.“

[4] Ausgehend von einem Umwandlungsbetrag 1.460 Euro pro Jahr errechnet Meinhardt auf Grundlage der Rentenwerte von 2014 nach 25 Jahren eine Reduktion der gesetzlichen Rente um 30,25 Euro, bei 30 Jahren um 36,30 Euro. (Volker Meinhardt, ebenda, S. 8f.)

- einheitliche Regelungen zur Abschlusskostenverteilung.

Vor diesem Hintergrund ist zumindest die einheitliche Anrechnung aller Altersvorsorgeverträge auf die Grundsicherung positiv zu bewerten.

III. Kommentierung einzelner Normen

1. Portalbilität der Versorgeverträge offener Gestalten (§ 22 Abs. 3 BetrAVG-E)

Nach § 22 Abs. 3 BetrAVG-E hätten Verbraucher nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses das Recht, die Versorgung mit eigenen Beiträgen fortzusetzen oder innerhalb eines Jahres das gebildete Versorgungskapital auf die neue Versorgungseinrichtung, an die Beiträge auf der Grundlage einer reinen Beitragszusage gezahlt werden, zu übertragen. Für Verträge, die vor der Einführung der reinen Beitragszusage geschlossen wurden, regelt § 4 Abs. 3 S. 5 BetrAVG-E einen Vorrang für die Übertragung in das neue System der reinen Beitragszusage.

Durch diese Transformation würde die Portabilität bei danach folgenden Arbeitgeberwechseln erhöht, weil der neue Arbeitgeber finanziell nicht mehr für die alten Zusagen des alten Arbeitgebers einstehen müsste. Gleichzeitig erlösche aber auch die alte vertragliche Beziehung zur Versorgungseinrichtung. Es würde sich um eine Übertragung des gebildeten Kapitals handeln. Damit verliere der Verbraucher seine alten Vertragskonditionen, wie etwa einen hohen Garantiezins, die Absicherung biometrischer Risiken und die fortschreitende Amortisation vorausbelasteter Abschluss- und Vertriebskosten. Hieraus ergeben sich für Verbraucher finanzielle Nachteile. Dramatischer kann darüber hinaus der Verlust einer Berufsunfähigkeitsversicherung wirken. Unterfällt der Vertrag nicht dem Abkommen zur Übertragung zwischen den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse oder Pensionsfonds, könnten auch auf das übertragene Kapital erneut Abschluss- und Vertriebsgebühren anfallen.

Besser wäre es, dass Verbraucher ein Wahlrecht erhalten würden, entweder ihren Vertrag in das neue System des neuen Arbeitgebers zu übertragen oder den Vertrag beim neuen Arbeitgeber mit reiner Beitragszusage fortzuführen. Optimal ist jedoch die Variante, dass im System der reinen Beitragszusage Arbeitnehmer auch gleichzeitig Versicherungsnehmer und damit Vertragspartner der Versorgungseinrichtung werden. So könnten sie ihren Vertrag bei einem Arbeitgeberwechsel einfach mitnehmen und bei einer Harmonisierung der förderrechtlichen Rahmenbedingungen wahlweise privat oder betrieblich besparen.

2. Für effiziente Riester-Sparprodukte sorgen (§ 84 S.1 EStG-E)

Der vzbv sieht es als außerordentlich kritisch an, dass die Bundesregierung plant, die Förderung der Riester-Rente zu erhöhen, ohne gleichzeitig abzusichern, dass Verbraucher in effiziente Produkte investieren.

Die Bundesregierung ging in ihrem Alterssicherungsbericht 2012 davon aus, dass es unter folgenden Annahmen möglich sei, die Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren:

- Ab 2002 fließen jährlich Beiträge in Höhe des jeweiligen Mindesteigenbeitrags und der Zulage.
- Die eingezahlten Beiträge (Eigenbeiträge + Zulagen) werden über den gesamten Zeitraum mit 4,0 Prozent verzinst.
- Maximal 10 Prozent der eingezahlten Beiträge werden als Kosten berücksichtigt.
- Alle Förderberechtigen beteiligen sich.

Ab dem 01.01.2017 beträgt der Garantiezins maximal 0,9 Prozent. Die laufende Verzinsung der Sparbeiträge einer 2016 neu abgeschlossenen Rentenversicherung beträgt durchschnittlich 2,86 Prozent. Schätzungen gehen davon aus, dass die durchschnittliche Kostenbelastung bei den Riester-Verträgen 12,6 Prozent auf den eingezahlten Beitrag beträgt. Rendite und Kosten sind jeweils jenseits der von der Bundesregierung vorgegebenen Parameter. Hinzu kommt, dass nur 6,7 Mio. Riester-Verträge annähernd zulagenoptimal bespart werden.

Ab dem 01.01.2017 werden in den Produktinformationsblättern von Riester-Renten die Minderung der Wertentwicklung durch Kosten in Prozentpunkten (Effektivkosten) - auch als reduction in yield (RIY) bezeichnet - angegeben werden. Das Problem: Diese Kennziffer ist so kompliziert, dass Verbraucher sie kaum verstehen werden. Dementsprechend wird sie ihre Wirkung verfehlen, für eine Kostensenkung im Markt durch einen Wettbewerb um die günstigsten Kosten zu sorgen.

Im Gesetzgebungsverfahren zum Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz wurde vom Bundesrat die Forderung erhoben, für geförderte Altersvorsorgeprodukte eine Kostenbegrenzung vorzusehen. Wenn die Privatwirtschaft keine effizienten Altersvorsorgeprodukte zur Verfügung stellen kann oder möchte, muss es für Verbraucher Alternativen geben. Die Idee einen Basis- oder Standardproduktes als Non-Profit-Variante, wie mit der Deutschland-Rente konzeptionell vorgeschlagen wird, ist überlegenswert. Verbraucher erhielten so einen Produktzugang zu einem einfachen Standardprodukt, mit dem eine angemessene Rendite erzielbar ist.

3. Nicht-Anrechnung auf die grundsicherung präzisieren (§ 82 Abs. 4 SGB XII-E)

Mit § 82 Abs. 4 SGB XII-E ist die Einführung eines Einkommensfreibetrags für zusätzliche Altersvorsorge vorgesehen. Dabei darf der Leistungsberechtigte nach § 82 Abs. 5 SGB XII-E während des Leistungsbezugs grundsätzlich keine Kapitalabfindung des verbleibenden Rentenanspruchs verlangen können. Laut Begründung kann dies bei privaten, steuerlich nicht geförderten Verträgen zur Absicherung des Altersrisikos etwa dadurch erreicht werden, dass vor Bezug von Leistungen nach dem SGB XII auf das Recht zur Kapitalisierung zugunsten einer lebenslangen Auszahlung verzichtet wird. Dies wird vom vzbv ausdrücklich begrüßt, weil so alle Altersvorsorgeverträge die gleichen Rahmenbedingungen haben und damit kein Fehlanreiz im Wettbewerb untereinander

geschaffen wird. Leider findet sich diese Alternative in der Aufzählung des § 82 Abs. 5 S. 2 SGB XII-E nicht wieder. Hier werden nur die staatlich geförderten Altersvorsorgeverträge abschließend benannt. Die Vorschrift sollte um den Sachverhalt aus der Begründung ergänzt werden.

Begleitend dazu ist eine Ergänzung im Versicherungsvertragsgesetz (VVG) vorzunehmen. So wie seinerzeit in § 168 Abs. 3 VVG die vorzeitige Verwertung der Lebensversicherung ausgeschlossen werden konnte, um eine Anrechnung als zu berücksichtigendes Vermögen nach § 12 Abs. 1 SBG II zu verhindern, sollte Verbrauchern ermöglicht werden, eine entsprechende Anpassung ihres Versicherungsvertrages vorzunehmen zu können, die in den Genuss des § § 82 Abs. 4 SGB XII-E kommen lässt.

4. Für einen besseren Ausgleich bei der privaten Fortführung des Vertrages im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers sorgen (§ 8 Abs. 3 BetrAVG-E)

Nach § 8 Abs. 3 BetrAVG-E kann der Verbraucher im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers in den auf sein Leben abgeschlossenen Rückdeckungsvertrag eintreten und ihn mit eigenen Beiträgen fortsetzen. Dies hat für Verbraucher den Vorteil, einen eventuell bestehenden Hinterbliebenen- oder Invaliditätsschutz aufrechtzuerhalten und von den bestehenden Vertragskonditionen sowie der etwaigen Amortisation vorausbelasteter Abschluss- und Vertriebskosten zu profitieren. Anderseits wird der Pensions-Sicherungs-Verein (PSV) von seiner Leistungsverpflichtung befreit. Es erscheint daher als angemessen, dass der PSV - ähnlich wie der Arbeitgeber bei der reinen Beitragszusage in § 23 Abs. 1 BetrAVG-E - einen Sicherungsbeitrag leistet, der einen Ausgleich für den Verlust der Einstandspflicht des PSV für den Verbraucher und der Entlastung des PSV auf Grund des Wegfalls der Einstandspflicht darstellt.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**932**

15. März 2017

Information für den Ausschuss

Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Wir begrüßen das mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Ziel, eine möglichst hohe Abdeckung der betrieblichen Altersversorgung und damit verbunden ein höheres Versorgungsniveau der Beschäftigten durch kapitalgedeckte Zusatzrenten zu erreichen. Wir bedauern jedoch, dass der Gesetzesentwurf entgegen vorherigen Ankündigungen keine Absenkung des Zinssatzes in § 6a EStG (Pensionsrückstellung) vorsieht.

Handelsrechtlich wurde jüngst in § 253 HGB durch das Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften vom 11.03.2016 geregelt, dass der Rechnungszins für Pensionsrückstellungen aus dem Durchschnitt der Marktzinsen der vergangenen zehn statt sieben Jahre ermittelt wird. Durch die Verwendung des Durchschnittszinssatzes der letzten zehn Jahre werden starke Schwankungen in der Rückstellungsbewertung handelsrechtlich zwar abgemildert. Allerdings hat auch die neue Berechnung des Zinssatzes zur Folge, dass selbst bei steigenden Zinsen der handelsrechtliche Bewertungsmaßstab bis auf weiteres auf einem niedrigen Niveau bleiben wird. Daher verursacht die betriebliche Altersvorsorge handelsbilanziell weiterhin erheblichen Aufwand und belastet die wirtschaftliche Lage der Unternehmen.

§ 6a EStG sieht hingegen unverändert vor, dass Pensionsrückstellungen mit einem (marktfernen) Zinssatz von 6 % bewertet werden. Steuerlich wird der Altersvorsorgeaufwand daher sehr niedrig angesetzt und nicht in voller Höhe des handelsrechtlichen Werts berücksichtigt. Durch diese steuerliche Unterbewertung von Pensionsrückstellungen kommt es zur Besteuerung von Scheingewinnen. Ungeachtet des entsprechenden Bürokratieaufwands für die Unternehmen belastet ein hoher handelsrechtlicher Aufwand ohne gleichzeitige steuerrechtliche Anerkennung die Unternehmen doppelt.

Es ist unseres Erachtens zwingend geboten, den steuerlichen Zinssatz noch in dieser Legislaturperiode abzusenken. Denkbar ist dabei eine Absenkung auf 4,5 %.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anregungen im anstehenden Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen. Selbstverständlich stehen wir für ein vertiefendes Gespräch jederzeit gerne zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**933**

15. März 2017

Information für den Ausschuss

Deutscher Juristinnenbund e.V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Die Bundesregierung bringt derzeit das Betriebsrentenstärkungsgesetz auf den Weg, die erste Lesung im Bundestag ist für Anfang März geplant.

Geplante Änderungen

Das Gesetz soll die betriebliche Altersvorsorge (BAV) stärken und dabei insbesondere deren Verbreitung fördern. Bislang fehlt es vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen an entsprechenden Angeboten. Außerdem verfügen Beschäftigte mit geringen Einkommen seltener über eine zusätzliche betriebliche Altersvorsorge.

Mit dem Gesetzentwurf verzichtet die Bundesregierung weiterhin auf obligatorische Regelungen oder branchenübergreifende Lösungen. Stattdessen soll die Verbreitung der Altersvorsorge über Vereinbarungen in Tarifverträgen, insbesondere den Wechsel von beitragsorientierten Leistungszusagen bzw. Beitragszusagen mit Mindestleistung zu reinen Beitragszusagen gefördert werden. Weiterhin sollen die Zusammenfassung und Erhöhung der steuerlichen Förderung (sog. Eichel-Rente) sowie Änderungen bei der betrieblichen Riester-Rente zur Verbreitung der BAV beitragen.

Beschäftigte mit einem Einkommen von bis zu 2.000 Euro sollen über einen lohnsteuerfinanzierten Förderbetrag erreicht werden, mit dem der Arbeitgeber die Altersvorsorge der Beschäftigten unterstützen kann. Dieser kann sich so 30 Prozent der Kosten über die Lohnsteuer erstatten lassen. Auch der in Höhe der Entgeltumwandlung ersparte Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen soll den Beschäftigten als arbeitgeberfinanzierter Altersvorsorgebeitrag zugutekommen. Damit sich die Vorsorge in unteren Einkommensgruppen lohnt, soll im Ruhestand zumindest ein Teil der betrieblichen Rente nicht mehr auf die Grundsicherung angerechnet werden.

Auswirkungen der Maßnahmen für Frauen bleiben offen

Inwieweit die geplanten Maßnahmen, die ca. 390 Million Euro jährlich kosten, zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Altersvorsorge und einer ausreichenden Rente beitragen werden, bleibt offen.

Dabei sind gerade Frauen angesichts des derzeitigen Gender Pension Gaps der gesetzlichen Rente von 42 Prozent in Westdeutschland und 23 Prozent in Ostdeutschland[1] auf eine bessere Altersvorsorge angewiesen. Unter Berücksichtigung aller drei Säulen der Alterssicherung ist die Rentenlücke sogar noch größer. 2011 bezogen Frauen eine um 57 Prozent niedrigere Rente als Männer. Dabei kumulieren die niedrigeren Renten von Frauen aus der ersten Säule (vor allem: gesetzliche Rentenversicherung), niedrigere Betriebsrenten und niedrigere Einkommen der Frauen aus privater Altersvorsorge.[2]

Die betriebliche Altersvorsorge kommt Frauen schon aufgrund der geringeren Erwerbsquote seltener zugute. Zudem arbeiten Frauen häufig in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Trotz des Verbotes mittelbarer Diskriminierung, ist die Einbeziehung von geringfügig Beschäftigten in die BAV keineswegs selbstverständlich. Beim Bundesarbeitsgericht (BAG) ist derzeit sogar eine Klage der Gewerkschaft ver.di anhängig. Diese will geringfügig Beschäftigte aus der BAV ausschließen, weil der Verwaltungsaufwand

[1] Grabka et al., 2017, Der Gender Pension Gap verstärkt die Einkommensungleichheit von Männern und Frauen im Rentenalter, DIW Wochenbericht 5/2017, S. 87ff.
[2] Klenner et al., 2016. Grosse Rentenlücke zwischen Männern und Frauen. Ergebnisse aus dem WSI GenderDatenPortal. *WSI-Report 6/2016 Nr.* 29.

angesichts der niedrigen Beiträge von geringfügig Beschäftigten unverhältnismäßig hoch sei (BAG – 3 AZR 83/16). Ein solcher Ausschluss würde vor allem Frauen treffen, selbst wenn geringfügig Beschäftigte einkommensbedingt ohnehin wenig von der steuerlichen Förderung profitieren.

Auswertungen zur Verbreitung der BAV zeigen zudem, dass sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte in der Privatwirtschaft seltener über eine betriebliche Altersversorgung verfügen.[3] Das liegt vor allem daran, dass Frauen häufiger in kleinen Betrieben und Branchen ohne Tarifbindung arbeiten, in denen es keine BAV gibt. Die 2001 eingeführte steuerliche Förderung für die Altersvorsorge über externe Versorgungsträger kommt deshalb seltener bei Frauen an. Da Frauen im Durchschnitt weniger verdienen, fallen auch die Eigenbeiträge für die Altersvorsorge geringer aus, obwohl Frauen mit BAV-Anwartschaften einen größeren Anteil ihres Einkommens für die BAV zurücklegen als Männer.[4] Das führt wiederum dazu, dass die über die Steuerfreistellung der Beiträge ersparten Steuern, die es erlauben mehr Gehalt für die Altersvorsorge zu verwenden, bei Frauen geringer sind.

Fehlende Gesetzesfolgenabschätzung

§ 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) verpflichtet alle Ressorts bei Forschungsvorhaben oder Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männer zu prüfen.

Die dem Gesetzentwurf zu Grunde liegenden Forschungsberichte[5] gehen jedoch nur am Rande auf die seit längerem belegte unterschiedliche Verbreitung der BAV bei Frauen und Männern und deren Konsequenzen ein. Vor allem aber fehlt es an einer gründlichen Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Verbreitung, die die geschlechtsbezogene Segregation des Arbeitsmarktes, die Verbreitung der BAV nach Branchen und Tarifbindung in den Blick nimmt. Der vom Bundesfinanzministerium beauftragte Forschungsbericht geht überhaupt nicht auf unterschiedliche Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse von Frauen und Männern ein.

Entsprechend kurz ist die Darstellung der gleichstellungspolitischen Folgen im Gesetzentwurf: Der Wechsel zu einer reinen Beitragszusage soll vor allem Frauen nützen, weil die mit den Beiträgen erworbenen Rentenanwartschaften auch bei kurzen Beschäftigungszeiten nicht mehr verfallen.

Gleichstellungsrechtliche Kritik und Evaluationsbedarf

Die Verbreitung der Altersversorgung soll insbesondere über tarifvertragliche Regelungen unter Beteiligung der Sozialpartner befördert werden.[6] Frauen arbeiten jedoch nicht nur häufiger in kleinen Betrieben, sondern auch in Branchen, in denen es an Tarifbindungen und damit an Interessenvertretungen fehlt, die sich für eine verbesserte Altersvorsorge einsetzen.

Die weitere Verbreitung der BAV soll zudem über die Zusammenfassung und den Ausbau der steuerlichen Förderung in § 3 Nr. 63 Einkommenssteuergesetz (EStG) erreicht werden. Damit wird die aufgrund des niedrigen Zinsniveaus gering ausfallende Rendite der kapitalgedeckten BAV abgefedert – allerdings vor allem für gutverdienende Beschäftigte, zu denen Frauen seltener gehören als Männer. Allein die steuerliche Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG ermöglicht bereits jetzt, monatlich ca. 400 Euro des eigenen Gehalts steuer- und sozialversicherungsfrei in eine BAV einzuzahlen.[7] Bei einem Steuersatz von 42 Prozent lassen sich dadurch monatlich mehr als 170 Euro Steuern sparen. Der Gesetzentwurf sieht eine leichte Erhöhung der steuerlichen Freistellung auf ca. 440 Euro vor.[8] Dieser Betrag steigt mit der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze. Zudem sollen Abfindungen steuerfrei in Altersvorsorgebeiträge umgewandelt und Lücken der Beitragszahlung später steuerbegünstigt nachgezahlt werden können. Weibliche Beschäftigte schöpfen diese steuerlichen Höchstbeträge einkommensbedingt vermutlich noch seltener aus als Männer. Abfindungen dürften bei Männern im Durchschnitt ebenfalls höher ausfallen als bei Frauen. Dazu kommt, dass die steuerliche Entlastung nicht nur mit der Höhe der eingezahlten Beiträge, sondern mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens insgesamt steigt. Allein diese Maßnahme kostet jährlich zwischen 75 und 85 Million Euro jährlich.

Da es sich um indirekte Subventionen handelt, muss diese mit dem Einkommen steigende Förderung, die noch dazu Frauen einkommensbedingt benachteiligt, nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich sein, um die Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge

[3] TNS Infratest Sozialforschung, 2012, Forschungsbericht, Verbreitung der Altersvorsorge 2011, Untersuchung im Auftrag des BMAS, 18 (2011: 46% bei Männern, 32% bei Frauen).
[4] Ebd., 58.
[5] Wallau et al., 2014, Machbarkeitsstudie für eine empirische Analyse von Hemmnissen für die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung in kleinen und mittleren Unternehmen (Machbarkeitsstudie BAV in KMU), Untersuchung im Auftrag des BMAS; Kiesewetter et al., 2016, Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden steuer- und sozialversicherungspflichtigen Förderregelungen der betrieblichen Altersversorgung, Untersuchung im Auftrag das BMF.
[6] Zum Beispiel Wechsel zur reinen Beitragszusage, automatische Entgeltumwandlung mit Opting-Out, Arbeitgeberzuschuss zugunsten der Beschäftigten in Höhe der durch Entgeltumwandlung ersparten Sozialversicherungsleistungen
[7] Beitragsbemessungsgrenze für Westdeutschland 2017: 6350 Euro monatlich, im Ostdeutschland sind es 5.700. Die Beiträge können auch vom Arbeitgeber finanziert werden. Arbeitgeberfinanzierte Leistungen haben jedoch im Laufe der Zeit abgenommen.
[8] Der Absetzbetrag erhöht sich von 4% der Beitragsbemessungsgrenze plus 1.800 Euro auf 7% der Beitragsbemessungsgrenze.

zu fördern. Die steuerliche Förderung mag – angesichts des niedrigen Zinsniveaus – geeignet erscheinen, die Verbreitung in hohen Einkommensgruppen zu fördern. Ob sie erforderlich ist, mag bezweifelt werden. Gleichstellungsgerechtere Alternativen, etwa Höchstbeträge, die Frauen ebenso ausschöpfen können wie Männer, Negativsteuern oder aber direkte Leistungen wurden jedenfalls nicht geprüft.

Im Vergleich zu den steuerlichen Entlastungen sind die Verbesserungen, die für Geringverdienende geplant sind, marginal. Die staatlichen Zulagen im Rahmen der sogenannten Riester-Rente, deren Zulagenförderung auch im Rahmen der BAV in Anspruch genommen werden kann, werden von 154 Euro um 9 Euro auf 165 Euro jährlich erhöht. Der über den Arbeitgeber ausgezahlte Mindest-Förderbeitrag zur BAV beträgt 240 Euro jährlich, das heißt 20 Euro monatlich. Inwieweit die Regelung tatsächlich geeignet ist, Arbeitgeber zu motivieren, die Altersvorsorge von Beschäftigten mit geringen Einkommen zu unterstützen, ist vor allem in kleinen Betrieben und Branchen ohne Tarifbindung fraglich und muss daher in jedem Fall evaluiert werden.

Der geplante Einkommensfreibetrag im Rahmen der Grundsicherung, der dafür sorgt, dass die monatlichen Leistungen aus einer zusätzlichen Altersvorsorge bis zu einer Höhe von 202 Euro nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden, kann die zusätzliche Altersvorsorge für Geringverdienende attraktiver machen. Allerdings werden damit diejenigen, die Leistungen aus einer kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge erhalten, sozialrechtlich besser gestellt, als diejenigen, die nur Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung haben.

Die zunehmende Anhebung des Höchstbetrags in § 3 Nr. 63 EStG führt weiterhin dazu, dass die Beiträge, die in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt werden, sinken, denn das in die Altersvorsorge fließende Gehalt ist nicht nur steuer-, sondern auch sozialversicherungsfrei. Damit wird die Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung weiter ausgehöhlt. Gleichzeitig fallen Lohnersatzleistungen, die vom Nettolohn abhängen, insbesondere auch das Elterngeld geringer aus. Damit werden gerade bei werdenden Müttern oder jüngeren Frauen in der Familiengründungsphase Anreize gesetzt, weniger in die Altersvorsorge zu investieren.

Zentrale Einsichten und Forderungen:

1. Die Verpflichtung zur gleichstellungsorientierten Gesetzesfolgenabschätzung aus § 2 GGO muss endlich in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden. Das Parlament ist aufgrund von Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in der Pflicht, die Umsetzung im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zu prüfen. Der Gesetzentwurf zeigt besonders deutlich den Bedarf an entsprechenden Forschungsberichten und Gesetzesfolgenabschätzungen.
2. Die betriebliche Altersvorsorge insgesamt und die geplanten Maßnahmen sind umgehend im Hinblick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich der Alterssicherung zu evaluieren. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie auch Branchen ohne Tarifbindungen erreicht werden können (branchenübergreifende Angebote, gesetzliche Pflichten). Zudem muss nach Alternativen zur Steuerfreistellung der Beiträge gesucht werden. Nicht zuletzt sollte geprüft werden, ob die Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung – die anders als die BAV – solidarische Elemente enthält, eventuell die bessere Alternative für eine angemessene Alterssicherung von Frauen und Männern ist.
3. Angesichts der Diskussion um die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und Frage steuerfinanzierter Zuschüsse müssen auch Verteilung und Nutzen der staatlichen Mittel, die in die Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge fließen, unter Gleichstellungsaspekten geprüft werden. In eine solche Gender Budgeting Studie sind nicht nur die Zulagen, sondern vor allem auch die Steuergelder einzubeziehen, die auf die steuerliche Förderung entfallen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**939**

16. März 2017

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. (BAVC)

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Einleitung

Die Chemie-Arbeitgeber unterstützen das Ziel der Bundesregierung, die betriebliche Altersversorgung zu stärken. Dies ist auch im Interesse der Unternehmen dringend geboten. Nur so kann die Gesamtstruktur der Altersversorgung in Deutschland zukunftssicher aufgestellt werden. Anderenfalls drohen nicht nur Versorgungslücken: Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden durch explodierende Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung belastet, Arbeitskosten steigen unkalkulierbar, verteilungspolitische Spielräume verschwinden und Deutschland verliert an Wettbewerbsfähigkeit.

Der Aufbau einer betrieblichen und tariflichen Altersversorgung hat in der chemischen Industrie eine lange Tradition. Durch tarifvertragliche Regelungen zu Altersvorsorge und Demografie sowie das Engagement von Sozialpartnern und Betrieben wurde schon 2013 ein Verbreitungsgrad bei der tariflichen Entgeltumwandlung von etwa 80 Prozent erreicht. Einschließlich der tariflichen Förderung wandelten die Beschäftigten zu diesem Zeitpunkt durchschnittlich schon über 970 Euro im Jahr um. Fast 70 Prozent der Tarifbeschäftigten verfügen zusätzlich über eine rein arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben im November 2016 den Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)“ vorgelegt. Vorausgegangen war ein intensiver Dialog mit den Sozialpartnern. Kern des Vorschlags ist die Einführung einer reinen Beitragszusage als Zielrente in der betrieblichen Altersversorgung. Hierdurch werden die Arbeitgeber von der Haftung für Zusagen und durchführende Einrichtungen von der Garantie fester Leistungshöhen befreit. Ohne die über Jahrzehnte geltende Haftung und Garantie werden neue Spielräume für die Kapitalanlage eröffnet. Dies wird sich auch zu Gunsten der Beschäftigten auswirken. Vorgeschlagen werden zudem eine Erhöhung der steuerlichen Förderung, Regelungsmöglichkeiten für Optionssysteme, eine neue Unterstützung für Geringverdiener und eine Begrenzung der Anrechnung von Betriebsrenten auf die Grundsicherung. Am 21. November 2016 hat der BAVC zum Referentenentwurf Stellung genommen.

Im Dezember 2016 hat das Bundeskabinett den Gesetzentwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz in einer überarbeiteten Fassung beschlossen. Hierzu positionieren sich die Chemie-Arbeitgeber nun mit diesem Papier.

Der BAVC hat zudem vorher bereits Stellung genommen zu dem vom BMAS 2015 vorgelegten Diskussionsentwurf „Sozialpartnermodell Betriebsrente“ sowie den Gutachten, die von BMAS („Evolution des Sozialpartnermodells“) und BMF („Wie kann die Verbreitung der bAV gelingen?“) hierzu in Auftrag gegeben wurden.

Grundsätzliche Einschätzung

Es ist ein Signal der Handlungsfähigkeit, dass noch in dieser Legislaturperiode konkrete Schritte unternommen werden, um die zweite Säule der Altersvorsorge zu stärken. Die Chemie-Arbeitgeber unterstützen den Vorschlag der Bundesregierung zur Verabschiedung eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes. Ziel muss es sein, das Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode erfolgreich abzuschließen.

Die Chemie-Arbeitgeber bewerten die **Einführung einer reinen Beitragszusage als Zielrente** in der betrieblichen Altersversorgung positiv. Die damit verbundene Enthaftung des Arbeitgebers und der Verzicht auf Garantien durch die Versorgungseinrichtung sind wichtige Schritte, um die betriebliche Altersversorgung zukunftsfest zu gestalten. Einerseits wird es durch die Option zur „Enthaftung“ vielen

Arbeitgebern ermöglicht, ihr Engagement in der Altersversorgung fortzusetzen bzw. auszubauen. Andererseits eröffnet der vollständige Verzicht auf Mindest- bzw. Garantieleistungen der durchführenden Einrichtung Spielräume für erfolgversprechendere, neue Anlagestrategien. Gerade im aktuellen Kapitalmarktumfeld wird dies den Beschäftigten zu Gute kommen. **Nur der vollständige Ausschluss von Mindest- und Garantieleistungen bei der reinen Beitragszusage stellt dabei sicher, dass es zur Etablierung und Anwendung der neuen Zusageform in der Praxis kommt.** Nur so kann eine Enthaftung der Arbeitgeber wirksam umgesetzt werden. Nur so können Pensionsfonds, Pensionskassen und Direktversicherungen für die neue Zusageform Angebote unter gleichen Wettbewerbsbedingungen entwickeln. Der Vorschlag der Bundesregierung weist hier den richtigen Weg. Die bekannten, mit Garantien versehenen Zusageformen stehen daneben weiterhin zur Verfügung.

Die **Voraussetzung des Abschlusses von Tarifverträgen** für die Anwendung der reinen Beitragszusage und von Optionsmodellen entspricht den im Dialog zwischen Ministerien und Sozialpartnern gefundenen Positionen. Sie ist zudem ein geeignetes Mittel, um das notwendige Vertrauen der Beschäftigten in die neuen Systeme zu entwickeln. Die Stärkung der Rolle der Sozialpartner in der betrieblichen bzw. tariflichen Altersvorsorge war eines der erklärten Ziele der Bundesregierung.

Deswegen ist aber vor allem ein ausreichender **Spielraum für Detailregelungen durch die Sozialpartner** notwendig. Dann können diese die Bedingungen der neuen Systeme für ihre Branchen zielgenau gestalten. Hier engt der Gesetzentwurf die Tarifvertragsparteien noch unnötig ein. Dies gilt insbesondere für zwei Punkte: Zum einen, wie die Sozialpartner bei reinen Beitragszusagen die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit steuern sollen. Zum anderen für die Vorschriften zur Gestaltung von Optionsmodellen. Die vorgeschlagenen Regelungen hierzu berücksichtigen die Funktionsweise etablierter und erfolgreicher betrieblicher Einrichtungen noch nicht ausreichend.

Die Chemie-Arbeitgeber fordern zudem weitaus mutigere Vorschläge bei der **Steuer- und Beitragsfreiheit** von Zahlungen in die betriebliche Altersversorgung. Die Festlegung der neuen Grenze für den steuerfreien Dotierungsrahmen auf acht Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (RV West) greift zu kurz. Hier muss nachgebessert werden. Das Festhalten an einem unveränderten Rahmen für die Sozialversicherungsfreiheit in Höhe von vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (RV West) ist enttäuschend. Beides wird den Herausforderungen und der Kapitalmarktsituation in keiner Weise gerecht.

Unser Standpunkt

Betriebsrenten stärken

- Wir unterstützen den Vorschlag der Bundesregierung, die Betriebsrenten als zweite Säule der Altersvorsorge noch in dieser Legislaturperiode deutlich zu stärken.
- Eine Ausweitung der kapitalgedeckten Vorsorge ist der richtige Weg, um die Gesamtstruktur der Altersversorgung insgesamt zukunftsfester zu gestalten.

Zielrente konsequent umsetzen

- Die neue Option der reinen Beitragszusage als Zielrente ohne Haftung und ohne Garantie ist ein wichtiger Hebel für die Zukunftsfestigkeit und weitere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung; sie muss konsequent umgesetzt werden.
- Es muss beim klaren Ausschluss von Mindest- und Garantieleistungen bei der reinen Beitragszusage bleiben. Nur so werden Arbeitgeber wirksam enthaftet. Nur so gelten gleiche Wettbewerbsbedingungen für Pensionsfonds, Pensionskassen und Direktversicherungen.

Nachbesserungen erforderlich

- Mandatierungsoptionen für die Beteiligung der Sozialpartner an der Steuerung von Einrichtungen müssen im Gesetz klar geregelt sein. Tarifvertragsparteien brauchen mehr Spielräume z.B. zur Gestaltung von Detailregelungen in Optionsmodellen.
- Die Anhebung auf acht Prozent steuerfreie Umwandlung reicht nicht aus. Der Rahmen für sozialversicherungsfreie Umwandlung muss ebenfalls angehoben werden.

Einzelbewertung der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen

Zu den im Gesetzentwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgeschlagenen, konkreten Regelungen nimmt der BAVC für die Chemie-Arbeitgeber wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 – Betriebsrentengesetz

Die vorgesehene Neuregelung in **§ 1 Abs. 2 Nr. 2a** sieht vor, dass der Arbeitgeber in Systemen der reinen Beitragszusage zur Zahlung von entsprechenden Beiträgen verpflichtet wird. Aus dem Wortlaut der Regelung lässt sich jedoch nicht eindeutig entnehmen, ob es sich bei diesen zu zahlenden Beiträgen um originäre Arbeitgeberbeiträge handeln muss oder ob hier beispielsweise auch Beiträge im Rahmen einer Entgeltumwandlung ausreichen. Hierzu sollte eine Klarstellung entweder im Gesetzestext oder zumindest in der Gesetzesbegründung aufgenommen werden.

Die Regelungen in **§ 20 Abs. 2** sind zu detailliert und geben den Tarifvertragsparteien nicht ausreichend Spielraum für die Schaffung spezifischer und zielgerichteter Regelungen. Es ist für die Chemie-Arbeitgeber nicht ersichtlich, wieso die Regelung entsprechender Fristen und Abläufe nicht ebenso gut durch die Tarifvertragsparteien vorgenommen werden kann. Eine entsprechende tarifliche Vereinbarung ist ohnehin Voraussetzung für die Anwendung eines Optionsmodells. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Fristen sind zudem z.B. im Fall von Neueintritten nicht praktikabel.
Es muss weiterhin möglich sein, bei einer tariflichen Regelung von Optionssystemen bereits bestehende

betriebliche Systeme mit einem Bestandsschutz zu versehen; auch wenn diese im Detail andere Regelungen vorsehen als jetzt vorgeschlagen.
Entsprechende tarifvertragliche Regelungen müssen auch sicherstellen können, dass der Arbeitgeber nicht verpflichtet ist, erneut und regelmäßig wiederkehrend auf das Angebot hinzuweisen und die Teilnahmebereitschaft abzufragen, wenn ein Arbeitnehmer das Angebot abgelehnt oder seine Beteiligung beendet hat.
In § 20 Abs. 2 Ziff. 1 und Ziff. 2 sollte deswegen auf die Definition der Fristen und Abläufe verzichtet werden und lediglich eine entsprechende Regelung der Tarifvertragsparteien eingefordert werden. Alternativ muss zumindest eine Öffnung für abweichende Regelungen der Tarifvertragsparteien aufgenommen werden.

Die Tarifvertragsparteien müssen die Möglichkeit erhalten, ihre in **§ 21** vorgesehene Beteiligung an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersversorgung für Systeme mit reinen Beitragszusagen zu delegieren. Gerade für betriebliche Einrichtungen (z.B. betriebliche Pensionskassen) müssen diese Aufgaben an die Betriebsparteien (Unternehmensleitung und Betriebsrat) weitergegeben werden können. Eine direkte und ausreichend intensive Beteiligung der tarifvertragsschließenden Organisationen in einer Vielzahl von betrieblichen Einrichtungen ist realistisch nicht möglich und bietet keinen Mehrwert. Dort, wo gut organisierte und erfahrene betriebliche Partner existieren, können diese die Aufgaben in der Regel besser wahrnehmen. Dies gilt gerade in einer Branche wie der chemischen Industrie mit einer erfolgreichen Struktur betrieblicher Einrichtungen der Altersvorsorge.
Dies ist auch notwendig im Hinblick auf Konzernunternehmen mit einheitlichen betrieblichen Versorgungseinrichtungen und zugehörigen Tätigkeitsbereichen, die unterschiedlichen Tarifbereichen angehören.
Es ist positiv, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs bereits ein entsprechender Hinweis aufgenommen wurde, wonach die Tarifvertragsparteien auch Dritte mit der Erfüllung der Beteiligungspflicht beauftragen können. Notwendig ist es aber, den Gesetzestext selbst in § 21 um eine entsprechende Mandatierungsoption zu ergänzen.

Die Soll-Vorschrift zur Vereinbarung von Sicherungsbeiträgen des Arbeitgebers (**§ 23 Abs. 1**) in entsprechenden Tarifverträgen ist aus Sicht der Chemie-Arbeitgeber inhaltlich nicht notwendig. Sie kann zu Rechtsunsicherheit führen. Diese Frage sollte besser der Verhandlung zwischen den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben.
Wenn eine solche Formulierung im Gesetz jedoch Voraussetzung für die breite (sozialpartnerschaftliche und politische) Akzeptanz der Einführung von reinen Beitragszusagen ist, ist der BAVC bereit, diese mitzutragen. Auf jeden Fall muss aber eine Formulierung gewählt werden, die ausreichend Rechtssicherheit auch für den Fall gewährt, dass die Tarifvertragsparteien zu dem Ergebnis kommen, keinen separaten Sicherungsbeitrag im Sinne dieser Soll-Vorschrift zu vereinbaren.

Die Bildung eines Sicherungspuffers, z.B. durch Abspaltung eines Teils der Beiträge als Sicherungsbeiträge, erscheint allerdings sogar wünschenswert. Nicht, um eine andere Form von Garantie für eine Mindestleistung einzuführen, sondern um die laufenden Schwankungen in der Kapitalanlage bei einem System der reinen Beitragszusagen innerhalb gewisser Grenzen ausgleichen und zu häufige Anpassungen der zu zahlenden Renten vermeiden zu können.

Die verpflichtende Weitergabe gesparter Beiträge zur Sozialversicherung bei Entgeltumwandlung in einem System der reinen Beitragszusage (**§ 23 Abs. 2**) erscheint prinzipiell gerechtfertigt. Anderenfalls würde ein „windfall-profit“ auf Arbeitgeberseite entstehen, dem durch die wegfallende Haftung keine Leistung gegenübersteht. Der notwendige Verwaltungsaufwand der Arbeitgeber für die Durchführung der betrieblichen Altersversorgung muss dabei allerdings berücksichtigt werden. Zudem sollte auch diese Regelung besser den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben. Dies gilt umso mehr, als die große Mehrzahl der heute existierenden Tarifverträge zur Entgeltumwandlung bereits entsprechende Regelungen vorsehen. Insofern ist der Bedarf für diese Regelung nicht wirklich ersichtlich. Auch sie engt die Spielräume für die Tarifvertragsparteien unnötig ein. Der BAVC kann die Regelung aber akzeptieren, wenn sie Voraussetzung für einen ansonsten ausgewogenen Gesamtkompromiss ist.
Positiv ist, dass der Gesetzentwurf in der vom Bundeskabinett verabschiedeten Fassung nun klarstellt, dass nur bei einer tatsächlich eintretenden Ersparnis von Sozialversicherungsbeiträgen diese weitergegeben werden müssen.

Zu Artikel 2 – SGB XII

Auch Ansprüche aus einer Beteiligung an tariflich, durch Betriebsvereinbarung oder einzelne Arbeitsverträge verpflichtend festgelegten Systemen der betrieblichen Altersversorgung müssen als „freiwillig“ im Sinne von § 82 Abs. 5 gelten. Entsprechende Leistungen müssen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsminderung abgesetzt werden.

Zu Artikel 3 – Bundesversorgungsgesetz

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 4 – SGB V

Die vorgeschlagene Neuregelung begrüßen die Chemie-Arbeitgeber. Sie darf aber nicht auf den Fall von Riester-bAV beschränkt bleiben. Die Abschaffung der doppelten Verbeitragung muss mindestens auf alle Betriebsrenten ausgedehnt werden, für die in der Aktivitätsphase sozialversicherungspflichtige Beiträge gezahlt wurden. Perspektivisch ist sie für alle Leistungen aus betrieblicher Altersversorgung abzuschaffen.

Zu Artikel 5 – SGB I

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 6 – Versicherungsaufsichtsgesetz

Es ist erfolgskritisch für die angestrebte Stärkung der betrieblichen Altersversorgung, dass garantierte Leistungen der Versorgungseinrichtungen bei reinen Beitragszusagen in **§ 244 b Abs. 1 Nr. 1** ausdrücklich ausgeschlossen sind. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung hat in diesem Punkt die volle Unterstützung der Chemie-Arbeitgeber.

Nur ein klarer gesetzlicher Ausschluss garantierter Leistungen in § 244 b Abs. 1 Nr. 1 ermöglicht es, Tarifverträge und betriebliche Regelungen zu einer reinen Beitragszusage mit einem Verzicht auf Haftung und Garantien umzusetzen. Ohne diese Regelung wird es zu einer Eigendynamik des Überbietens mit Garantien kommen. Die neue Zusageform der reinen Beitragszusage wird sich dann dorthin entwickeln, wo sich die bestehenden Instrumente heute bereits befinden. Nur mit gesetzlichem Garantieausschluss ist sichergestellt, dass sich die reine Beitragszusage dauerhaft von anderen Zusageformen der betrieblichen Altersversorgung unterscheidet und das bestehende System somit effektiv ergänzen kann.

Jede Form von Haftung und (Teil-) Garantien in der Altersversorgung führt zudem unvermeidlich zu Kosten und beschränkt die Kapitalanlage. Das gilt umso mehr in einer Phase mit besonders niedrigen Zinsen. Die für die Beschäftigten zu erreichenden Leistungen werden durch Haftung und Garantie geschmälert. Es ist deswegen ein wesentliches Ziel der Reform, Arbeitgebern und Beschäftigten eine neue Zusageform anzubieten, die ohne Haftung und Garantie gestaltet ist. Nur mit gesetzlichem Garantieausschluss kann dieses Ziel erreicht werden. Nur so wird die Reform dem Bedarf nach einer zusätzlichen, neuen Zusageform ohne Haftung und Garantie gerecht.

Eine weitere Begründung für den von der Bundesregierung mit § 244 b Abs. 1 Nr. 1 vorgeschlagenen Ausschluss von Garantien bei reinen Beitragszusagen ist der logische Zusammenhang, der zwischen Haftung der Arbeitgeber einerseits und Garantien der Versorgungseinrichtungen andererseits besteht. Haftung und Garantien sind zwei Seiten derselben Medaille. Eine Integration von Garantien in die neue Zusageform der reinen Beitragszusage wäre ein Widerspruch in sich. Bei einer reinen Beitragszusage müsste die Haftung, wenn doch (Teil-) Garantien durch Versorgungseinrichtungen erlaubt werden sollen, von einer anderen Institution übernommen werden. Diese wäre hierfür zunächst neu zu schaffen. Denn jede Versorgungseinrichtung kann in die Situation geraten, eine garantierte Leistung nicht vollständig erfüllen zu können. Jede Einrichtung kann auch von ihrem Recht auf Leistungsanpassung Gebrauch machen. Dies gilt umso mehr, da es sich bei betrieblicher Altersversorgung um über mehrere Jahrzehnte laufende Zusagen handelt und sich Rechtsprechung und Rechtsrahmen immer wieder wandeln. Eine Garantie wäre damit auch bei einer reinen Beitragszusage unvermeidlich mit unkalkulierbaren Haftungsrisiken für den Arbeitgeber verbunden. Auch in dieser Hinsicht kann die Reform ihre Ziele somit nur erreichen, wenn es beim klaren gesetzlichen Ausschluss von Garantien bleibt.

Jegliche (Teil-) Garantie einer Versorgungseinrichtung bei einer reinen Beitragszusage führt zudem zur Geltung der Solvency II-Regeln für diese Versorgungseinrichtung. Dies würde dann Pensionskassen und Pensionsfonds in der Praxis für die neue Zusageform reine Beitragszusagen ausschließen. Das Modell wäre mit (Teil-) Garantien ausschließlich über Direktversicherungen umsetzbar. Es könnte damit keinen Wettbewerb zwischen verschiedenen Durchführungswegen geben. Deswegen macht auch eine Regelung keinen Sinn, die ausschließlich Direktversicherungen (Teil-) Garantien gestattet und diese nur für Pensionskassen und Pensionsfonds verbietet. Andere Einrichtungen außer Direktversicherungen sind ohnehin nicht in der Lage, (Teil-) Garantien bei reinen Beitragszusagen anzubieten. Die damit verbundene Beschränkung des Wettbewerbs ist nicht im Interesse der Arbeitgeber und der Beschäftigten; sie kann auch nicht im Interesse der Politik liegen. Nur mit einem gesetzlichen Garantieausschluss können Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen unter gleichen Bedingungen attraktive Angebote entwickeln.

Auch aus der Perspektive des Schutzes der Beschäftigten und ihrer Rentenansprüche ist es nicht notwendig, (Teil-) Garantien bei reinen Beitragszusagen zuzulassen. Der vorliegende Gesetzentwurf weist wohlüberlegt den Tarifvertragsparteien eine besondere Verantwortung bei der Ausgestaltung der reinen Beitragszusage zu. Eben hierdurch unterscheidet sie sich von anderen Zusageformen. Zu dieser Verantwortung zählt ausdrücklich auch die Überwachung, Steuerung und Begrenzung der Volatilität von Kapitalanlagen und Rentenleistungen. Die Tarifvertragsparteien werden diese Verantwortung sehr ernst nehmen. Es besteht keine reale Gefahr, dass sie in eine unseriöse „Zockermentalität“ bei der Ausgestaltung der reinen Beitragszusage verfallen.

Der Verzicht auf das Gewähren von Garantien durch die Versorgungseinrichtungen bedeutet zudem keineswegs, dass diese nicht ihre Finanzmittel in Produkten mit garantierten Erträgen anlegen können und werden. Auch die Absicherung von Risiken wie Invalidität oder Tod ist in einem System der reinen Beitragszusage ohne Garantien darstellbar. Zum Beispiel ist dies über Rückdeckungsversicherungen möglich, in die die Versorgungseinrichtungen einen Teil ihrer Finanzmittel investieren können. Auch ohne explizite Übernahme einer Garantie für eine bestimmte Leistungshöhe lassen sich so entsprechende Absicherungen für die Beschäftigen erreichen.

All diese Fragestellungen sind in einem mehrjährigen Diskussionsprozess zwischen Sozialpartnern, beteiligten Ministerien und vielen anderen Institutionen intensiv erörtert worden; von der Vorlage der ersten Ideen des BMAS im Herbst 2014 bis zur Verabschiedung des Entwurfs des Betriebsrentenstärkungsgesetzes durch das Bundeskabinett im Dezember 2016. Der in diesem Entwurf vorgeschlagene Ausschluss von (Teil-) Garantien bei reinen Beitragszusagen spiegelt das Ergebnis dieses ausführlichen Diskussionsprozesses wider. Alle anderen Ideen und Vorschläge sind weniger oder gar nicht geeignet, die Ziele der Reform zu erreichen – die Stärkung und

weitere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung sowie die Entwicklung einer neuen, innovativen Zusageform.

Produkte und Zusageformen in der betrieblichen Altersversorgung mit Garantien gibt es zudem bereits heute in verschiedenen Ausprägungen. Diese sollen im Rahmen der bestehenden Instrumente vollständig erhalten bleiben. Die Reformvorschläge der Bundesregierung schaffen Haftung und Garantien in der betrieblichen Altersversorgung also nicht ab. Sie eröffnen lediglich eine neue, zusätzliche Zusageform. Es besteht deswegen auch kein Bedarf für eine weitere Zusageform mit (Teil-) Garantien. Wenn diese Garantien gewünscht werden, können hierfür die heute bestehenden Zusageformen weiter genutzt werden.

Das in **§ 244 b Abs. 1 Ziff. 3** beschriebene „planmäßig zuzurechnende Versorgungskapital" ist nicht ausreichend klar beschrieben und eindeutig definiert – Beispiele zur Zusammensetzung und Berechnung in der Begründung des Gesetzentwurfs wären hierzu hilfreich und notwendig.

Zu Artikel 7 – Versicherungsberichterstattungsverordnung

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 8 – Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung

Der vorliegende Gesetzentwurf spricht in § 35 vom Versorgungskapital des Versorgungsanwärters, so dass zumindest insofern eine Klarstellung gegenüber dem vorhergehenden Referentenentwurf erfolgt ist. Es muss also von der Betrachtung individueller Konten der Beschäftigten ausgegangen und keine kollektive Betrachtung herangezogen werden. Diese Klarstellung entspricht einer Forderung in unserer früheren Stellungnahme und ist zu begrüßen.

In der Handhabung der Praxis werden aber dennoch verschiedene Fragen zu klären sein: Wie muss mit Kapital von verstorbenen Beschäftigten ohne Erben umgegangen werden? Darf und ggf. wie wird bei der Betrachtung der Grenzen in § 38 (100 Prozent bzw. 125 Prozent) ein gebildeter Sicherungspuffer in der Einrichtung mit eingerechnet werden? Wie kann sichergestellt werden, dass nicht der gesamte gebildete Sicherungspuffer für wenige Jahrgänge verwendet wird oder werden muss? Es ist deshalb anzustreben, dass in die Neufassung der Verordnung ein Hinweis aufgenommen wird, dass diese und ähnliche Punkte in den entsprechenden tariflichen Vereinbarungen oder im Rahmen der jeweiligen Versorgungseinrichtung geregelt werden können.

Zu Artikel 9 – Einkommensteuergesetz

Die Neuregelung von **§ 3 Nr. 63** mit der Erhöhung des bisherigen steuerfreien Dotierungsrahmens von vier Prozent (der Beitragsbemessungsgrenze RV West) zuzüglich 1.800 Euro auf nunmehr insgesamt acht Prozent ist ein immer noch zu kleiner Schritt. Eine ausreichende Ausdehnung des steuerfreien Dotierungsrahmens wird damit nicht erreicht. Nach Zahlen der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung (aba) ist der bisher bestehende Rahmen in den seit 2001 entstandenen tariflichen Versorgungswerken bei über zehn Prozent, in betrieblichen externen Durchführungswegen z.T. bei über 50 Prozent der Anwärter überschritten. Hierdurch geraten die Betroffenen entgegen den Zielen der Förderung in ein Nettosparen. Gerade in der chemischen Industrie ist dies heute eine bereits vielfach anzutreffende Situation.

Die Zusammenfassung der bisher getrennten steuerlichen Dotierungsmöglichkeiten in einen neuen, gemeinsamen Rahmen begrüßen die Chemie-Arbeitgeber. Dieser neue Rahmen muss aber – wie in den vergangenen Jahren immer wieder gefordert und begründet – mehr als acht Prozent betragen. Allein durch die aktuelle Niedrigzinsphase steigt die notwendige Zuführung in Systeme der betrieblichen Altersversorgung. Auch eine Grenze von acht Prozent wird viele Unternehmen weiterhin dazu zwingen, verschiedene Durchführungswege miteinander zu kombinieren; die Komplexität der bAV wird somit nicht verringert.

Der neu eingefügte **§ 3 Nr. 63a** regelt die steuerliche Begleitung im Falle der Entrichtung von Sicherungsbeiträgen im Sinne des § 23 Abs. 1 BetrAVG neu. Danach sind solche Beiträge im Zeitpunkt der Entrichtung steuerfrei, soweit sie nicht unmittelbar dem einzelnen Beschäftigten gutgeschrieben oder zugerechnet werden. Die Chemie-Arbeitgeber unterstützen diese steuerrechtliche Flankierung. Nach unserem Verständnis können solche Sicherungsbeiträge auch dauerhaft kollektiv der Absicherung von Zielrenten dienen und müssen demnach nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt jedem abgesicherten Arbeitnehmer zugeschrieben werden.

Die Regelung in **§ 100 Abs. 2** bestraft im Ergebnis verantwortungsvoll handelnde Arbeitgeber, die bereits bisher arbeitgeberfinanzierte Leistungen der betrieblichen Altersversorgung für Geringverdiener erbringen. Die Regelung ist so nicht akzeptabel. Betriebe, die bereits bisher arbeitgeberfinanzierte Leistungen anbieten, kommen nicht in den Genuss der neuen Förderung. Betriebe, die ab 2018 erstmals und vielleicht sogar deutlich niedrigere Leistungen erbringen, werden hingegen finanziell gefördert. Dies ist gerade aus Sicht einer Branche mit einer langjährigen Tradition sowohl in der betrieblichen Altersversorgung wie auch bei anderen betrieblichen Sozialleistungen nicht nachvollziehbar. So werden völlig falsche Anreize gesetzt. Hieraus werden Betriebe den Schluss ziehen müssen, zukünftig auf gesetzliche Regelungen zu warten, bevor sie sozialpolitisch verantwortungsvolle Maßnahmen ergreifen. Dies ist nicht sinnvoll. Zudem scheint die Regelung im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot fragwürdig. Die Förderung muss allen Betrieben zugutekommen, unabhängig von deren bisheriger Praxis.

Es muss klargestellt werden, dass die Formulierung „zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn" in **§ 100 Abs. 3 Nr. 2** auch tarifvertraglich, durch betriebliche Vereinbarung oder in einzelnen Arbeitsverträgen, fest vereinbarte Zahlungen der Arbeitgeber zur betrieblichen Altersversorgung umfasst.

Die Gesamtregelung der neuen Geringverdienerförderung muss zudem darauf geprüft werden, dass bei

Arbeitsverhältnissen mit regelmäßigen Schwankungen im Beschäftigungsgrad kein dauerhaft erhöhter Administrationsaufwand beim Arbeitgeber entsteht.

Zu Artikel 10 – Lohnsteuer-Durchführungsverordnung

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 11 – Altersvorsorge-Durchführungsverordnung

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 12 – Sozialversicherungsentgeltverordnung

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 13 – Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz

Keine Anmerkungen

Zu Artikel 14 – Inkrafttreten

Keine Anmerkungen

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**949**

20. März 2017

Information für den Ausschuss

ULA - United Leaders Association - Vereinigung der deutschen Führungskräfteverbände

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

1 Vorbemerkung und zusammenfassende Bewertung

1.1 Zusammenfassende Bewertung

Die ULA unterstützt das Ziel des Gesetzentwurfs, die Verbreitung von Betriebsrentenzusagen zu erhöhen. Angestellte Führungskräfte und andere hochqualifizierte Beschäftigte verfügen schon heute mehrheitlich über Betriebsrentenzusagen. Allerdings besteht auch aus ihrer Sicht ein übergeordnetes sozialpolitisches Interesse daran, dass möglichst viele Arbeitnehmer ausreichende Ansprüche in allen drei Säulen der Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung, betrieblichen Altersversorgung und private Altersvorsorge) aufbauen können.

Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon, dass sowohl im Arbeits-, als auch im Steuer- und Sozialrecht Hindernisse für eine stärkere Verbreitung von Betriebsrentenzusagen bestehen.

Allerdings kritisiert die ULA Gewichtung des Gesetzentwurfs, insbesondere eine Überbetonung der arbeitsrechtlichen Reformvorschläge. Aus ihrer Sicht gehen die vorgeschlagenen Reformen weit über das ursprüngliche Ziel hinaus, lediglich Hemmnisse für eine Erteilung von Versorgungszusagen im Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen zu beseitigen. Vielmehr könnten sie mit durchgreifender Wirkung ein neues Leitbild von betrieblicher Altersversorgung als eine für Arbeitgeber weitgehend verpflichtungsfreie und für Arbeitnehmer weitgehend garantielose Verpflichtungsform etablieren. Die ULA befürchtet, dass so ein tiefgreifender Wandel ausgelöst würde, der auch diejenigen Unternehmen beträfe, in denen Arbeitgeber bereits in der Vergangenheit (ungeachtet der arbeitsrechtlichen Verpflichtungen für Arbeitgeber) Versorgungszusagen ausgesprochen haben und in denen qualitativ hochwertige Versorgungsstrukturen entstanden sind, die den begünstigten Arbeitnehmern eine ausreichende finanzielle Planungssicherheit für ihren Ruhestand erlauben.

Die Herausnahme der Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse aus dem Anwendungsbereich des „Sozialpartner-Modells“ gefährdet außerdem in besonderer Weise eine wirksame betriebliche Absicherung von Führungskräften (vgl. hierzu Abschnitt 1.2 sowie den Änderungsvorschlag der ULA zu § 1 Abs. 2a BetrAVG in unter Abschnitt 2.1).

Zudem beurteilt die ULA die geplanten Änderungen im Steuer- und Sozialrecht als unzureichend. Im Steuerrecht kritisiert sie insbesondere die ausbleibenden Korrekturen bei der steuerrechtlichen Behandlung von Pensionsrückstellungen (vgl. hierzu Abschnitt 1.3). Im Sozialrecht bewertet sie die geplanten Änderungen bei der Erhebung von Krankenversicherungsbeiträgen auf Betriebsrenten und Versorgungszusagen als völlig unzureichend (vgl. hierzu Abschnitt 1.4).

Die ULA ist davon überzeugt, dass mutigere Reformen im Steuer- und Sozialrecht ebenfalls einen substantiellen Beitrag zu einer höheren Verbreitung von betrieblicher Altersversorgung leisten könnten. Mehr noch: sie könnten einen vollwertigen Ersatz zu dem von der Bundesregierung gewählten, mit vielen Unwägbarkeiten behafteten Weg einer lediglich durch einen Tarifvorbehalt abgesicherten arbeitsrechtlichen Deregulierung darstellen.

1.2 Bewertung der geplanten Änderungen im Arbeitsrecht der betrieblichen Altersversorgung (Artikel 1)

Die ULA beurteilt die geplante Zulassung einer für den Arbeitgeber weitgehend verpflichtungsfreien

und für die Arbeitnehmer weitgehend garantielosen betrieblichen Altersversorgung in rechtlicher Hinsicht – und hierbei insbesondere das Prinzip der „reinen Beitragszusage" – zunächst als Qualitätsverlust für die Arbeitnehmer.

Angesichts der Reichweite der Abweichungsbefugnisse von arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften hält es die ULA zwar für folgerichtig, dass im Gesetzentwurf die Nutzung der Öffnungsklauseln unter einen strengen Tarifvorbehalt gestellt wird und dass rein betriebliche Vereinbarungen für die Einführung eines Sozialpartnermodells ausgeschlossen werden. Sie gibt aber zu bedenken, dass die politische Verknüpfung des Zieles einer höheren Verbreitung von Betriebsrentenzusagen mit dem Ziel einer Erhöhung der Tarifbindung (insbesondere in dem mit Betriebsrentenzusagen nur schwach durchdrungenen Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen) sich als Hemmnis für den Erfolg des Gesetzes erweisen könnte.

Die eigentlichen Bedenken der ULA richten sich aber nicht auf die Frage, ob die Reform in der vorgelegten Entwurfsform tatsächlich geeignet ist, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zu erhöhen, sondern vielmehr auf ihre Ausstrahlungswirkung auf bereits vorhandene Betriebsrentensysteme sowie auf die vom Sozialpartnermodell nicht erfassten Durchführungswege (Direktzusage und Unterstützungskasse).

Wenn, wie eingangs formuliert, die Reform tatsächlich ein neues Leitbild der betrieblichen Altersversorgung als für Arbeitgeber verpflichtungsfreie und für Arbeitnehmer grundsätzlich garantielose Verpflichtungsform etablieren sollte, würde dies einen starken Veränderungs- und Konvergenzdruck auch in denjenigen Unternehmen erzeugen, in denen bereits in der Vergangenheit Versorgungszusagen erteilt wurden (ungeachtet der jetzt tarifdispositiv werdenden arbeitsrechtlichen Verpflichtungen).

Im Bereich der Durchführungswege Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds könnten Verdrängungseffekte zu Gunsten qualitativ schlechterer Versorgungssysteme mit höheren Risiken für Arbeitnehmer entstehen. Versorgungszusagen auf Basis einer Direktzusage oder Unterstützungskasse könnten stark reduziert werden oder sogar ganz entfallen, wenn Arbeitgeber in Zukunft nicht bereit sind, die damit einhergehenden (und in anderen Durchführungswegen vermeidbaren) Verpflichtungen einzugehen.

Zwar blieben Versorgungszusagen mit langfristigen finanziellen Verpflichtungen (und bilanzwirksamen Effekten) weiterhin prinzipiell möglich, insbesondere auf Basis von Betriebsvereinbarungen oder Einzelzusagen. Ihre Erteilung würde aber auf jeden Fall einen erhöhten Begründungsaufwand nach sich ziehen, insbesondere gegenüber externen Investoren oder Analysten und Rating-Agenturen.

In einer Gesamtbetrachtung befürchtet die ULA, dass in einer Mehrzahl der Fälle der Konvergenzdruck überwiegen würde. Der dann einsetzende Veränderungsprozess wäre zwar langfristig angelegt und würde bereits erteilte Zusagen und insbesondere die bereits erworbenen Versorgungsansprüche ausnehmen.

Für ab Inkrafttreten der Reform neu zu erteilende Zusagen würde sich allerdings mit sofortiger Wirkung die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse stellen. Für eine wirksame, ausreichend hohe und in ihrer Zukunftsplanung berechenbare betriebliche Absicherung von Führungskräften sind gerade diese Durchführungswege unverzichtbar.

Sollte sich das Sozialpartnermodell in den Unternehmen im Bereich der „Grundversorgung" also bei den für alle Beschäftigten konzipierten Versorgungslösungen tatsächlich durchsetzen, müsste der Gesetzgeber Wege finden, das Prinzip „Pay and forget" unter besonderen Voraussetzungen auch ergänzende Versorgungssysteme auf Basis einer Direktzusage und Unterstützungskasse zu verwirklichen (vgl. Abschnitt 2.1).

Jenseits der bis hierhin genannten grundsätzlichen Vorbehalte gegen das Sozialpartnermodell kritisiert die ULA auch spezifische Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs:

- Die ULA hält das Erfordernis einer tarifvertraglichen Regelung für die Schaffung eines „Opting-out-Modells" (§ 20 Abs. 2 BetrAVG-E) für nicht zwingend geboten. Zwar ist es richtig, die allgemeinen Öffnungsklausel des § 19 BetrAVG-E (also etwa Abweichungen von der Einstandspflicht oder der Anpassungsprüfungspflicht) unter Tarifvorbehalt zu stellen. Die Etablierung eines Opting-Out-Modells mit ungeschmälerten rechtlichen Verpflichtungen der Arbeitgeber wäre aber für Arbeitnehmersicht nicht mit nennenswerten Risiken verbunden. Ein derartiges Opting-out-Modell sollte also auch unabhängig von einer tarifvertraglichen Regelung durch betriebliche Vereinbarungen eingeführt werden dürfen. Auf diese Weise könnten Opting-out-Modelle auch dann einen Beitrag zu einer verstärkten Verbreitung von betrieblicher Altersversorgung leisten, wenn nach Inkrafttreten der Reform mehr Arbeitgeber als erwartet sich weiterhin gegen eine Tarifbindung oder gegen eine Anwendung von Tarifverträgen durch Bezugnahmen entscheiden.
- Das Verbot von Leistungsgarantien in § 244b Abs. 1 VAG-E, das heißt die Behandlung der garantielosen Zielrente als „Kehrseite" der reinen Beitragszusage, ist zwar politisch naheliegend, rechtlich aber nicht zwingend. Insbesondere stellt sie aus Sicht der ULA die Möglichkeit in Frage, neben der Langlebigkeit auch andere, nicht plan- oder vorhersehbare biometrische Risiken wie den vorzeitigen Tod (Leistungen an Hinterbliebene) oder die Erwerbsminderung abzusichern. Die Höhe von Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenleistungen darf nicht ausschließlich von der Höhe des zu diesem Zeitpunkt gerade erreichten (möglicherweise sehr niedrigen) Kapitalstock abhängen.

1.3 Weitere Bewertung der geplanten Änderungen im Steuerrecht der betrieblichen Altersversorgung (Artikel 9)

Die ULA begrüßt die Anhebung des Rahmens der steuerlich begünstigten Entgeltumwandlung (§ 3 Nr. 63 EStG) auf acht Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Ausgestaltung der Vorschriften für eine Anrechnung von Beiträgen, die nach § 40b EStG a.F. pauschal besteuert werden, ist gelungen ausgestaltet und die fortgeltende Beschränkung der Freistellung von Beiträgen auf vier Prozent der Bemessungsgrenze akzeptabel.

Die ULA begrüßt darüber hinaus auch die geplante Neufassung der Vervielfältigungsregelung (§ 3 Nr. 63 Satz 3 EStG).

Diese Anhebung trägt den derzeitigen Realitäten am Kapitalmarkt Rechnung, da über längere Zeiträume zur Erreichung eines festen Versorgungsziels heute wesentlich höhere Dotierungen erforderlich sind, als noch zu Beginn der Niedrigzinsphase. Aus ULA-Sicht sollte auch bei niedrigem Zinsniveau ein Aufbau einer auskömmlichen Betriebsrente mit durchgängig nachgelagerter Besteuerung möglich sein.

Die ULA hält außerdem die Einführung eines BAV-Förderbetrages zu Gunsten von Beziehern unterdurchschnittlicher Einkommen (2.000 Euro) für sinnvoll. Dieser Anreiz trägt der in diesem Einkommensbereich nur geringen Sparfähigkeit Rechnung. Allerdings wäre es empfehlenswert, an Stelle statischer Eurobeträge, einen dynamischen Grenzwert zu wählen, zum Beispiel ein Mehrfaches der sozialversicherungsrechtlichen Bezugsgröße. Ein derartiger Vorrang für dynamische gegenüber statischen Förderobergrenzen sollte generell in möglichst allen Vorschriften über die Förderung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge gelten, auch bei der Riester-Förderung nach den §§ 10a, 84 ff. EStG.

Über diese Punkte hinaus weisen aus Sicht der ULA die Vorschläge zum Steuerrecht auch Lücken auf. Die ULA hält eine Absenkung des für Pensionsrückstellungen gem. § 6a EStG maßgeblichen Rechnungszinses für Pensionsrückstellungen für dringend geboten. Ein solcher Schritt würde vermutlich zwar nur einen kleinen Beitrag zu einer stärkeren *Verbreitung* von Betriebsrentenzusagen leisten. Er würde aber die sachlich nicht zu begründende steuerliche Benachteiligung der Direktzusage endlich beenden und die Gefahr einer Erosion bei diesem immer noch wichtigen Durchführungsweg reduzieren. Diese Gefahr besteht umso mehr, als der Ausschluss der Direktzusage und der Unterstützungskassen aus dem Sozialpartnermodell viel Aufmerksamkeit von diesen Durchführungswegen abziehen könnte.

1.4 Weitere Bewertung der geplanten Änderungen im Sozial- bzw. Sozialversicherungsrecht

Die geplanten Entlastungen im Beitragsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung sind aus ULA-Sicht unzureichend. Aus ihrer Sicht ist ein zentrales Hindernis für eine breitere Akzeptanz der betrieblichen Altersversorgung nicht die Gefahr einer „doppelten Beitragserhebung“ auf Beiträge und Leistungen (diese Gefahr wird tendenziell sogar überschätzt; bei einer Mehrzahl der heutigen Versorgungszusagen kann eine Doppelverbeitragung sogar zuverlässig ausgeschlossen werden). Ausschlaggebend für eine Entscheidung vieler Arbeitnehmer gegen eine betriebliche Altersversorgung ist vielmehr die absehbare Höhe der Krankenversicherungsabzüge selbst, also die Erhebung von Beiträgen zum vollen Beitragssatz. Im Vergleich zu Produkten der privaten Altersvorsorge ist dies ein gravierender Nachteil. Die vorgesehene Änderung würde daran auch nichts Grundlegendes ändern, da riester-geförderte Betriebsrenten bis heute ein Randphänomen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung sind. Die ULA ist außerdem davon überzeugt, dass die Beitragsverluste durch eine Halbierung des Beitragssatzes nur vorübergehender Natur wären. Mittel- bis langfristig, könnten sie sogar überkompensiert werden, wenn durch den Wegfall dieser psychologischen Barriere Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihre Dotierungen zur betrieblichen Altersversorgung gegenüber heute deutlich erhöhen.

Der im Recht des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) vorgesehene Anrechnungsfreibetrag für Einnahmen aus einer zusätzlichen Altersversorgung widerspricht zwar auf den ersten Blick dem Prinzip der Nachrangigkeit von Bedürftigkeitsleistungen. Er könnte aber ein relevantes psychologisches Hemmnis für ein stärkeres Engagement im Bereich der betrieblichen und privaten Vorsorge für Geringverdiener beseitigen. Die ULA hält eine solche Ausnahme vom Nachrangigkeitsprinzip also für gut begründet. Der Katalog der hierbei Leistungen (Einnahmen aus „Riester-Verträgen“ und sämtliche als Leibrenten ausgezahlten Formen der betrieblichen Altersversorgung) erscheint richtig bemessen.

2 Zu den Vorschlägen im Einzelnen

2.1 Zu Artikel 1 (Änderung des Betriebsrentengesetzes)

a) Zu Ziffer 1 (§ 1 Abs. 2a) sowie zu Ziffer 7 (§§ 19 bis 25 BetrAVG)

Die ULA sieht ein Sozialpartnermodell als grundsätzlich geeignet an, die Verbreitung von Versorgungszusagen zu erhöhen. Sie hat aber Bedenken hinsichtlich der Ausstrahlungswirkungen einer für Arbeitgeber (weitgehend) verpflichtungsfreien und für Arbeitnehmer (weitgehend) garantielose Vorsorgevariante auf bestehende Formen der betrieblichen Altersversorgung. Für die Begründung wird auf die Ziffer 1.1 und 1.2 verwiesen.

Um zu verhindern, dass das Sozialpartnermodell sowie das Prinzip der „reinen Beitragszusage“ zu einem Bedeutungsverlust von (weiterhin mit dem vollen Katalog der rechtlichen Verpflichtungen nach dem BetrAVG verbundenen) Zusagen auf Basis einer Direktzusage und Unterstützungskasse führen, sollten ergänzende Lösungen gefunden werden, unter strengen Voraussetzungen auch diese Durchführungswege für das Prinzip einer reinen Beitragszusage zu öffnen.

Da Tarifverträge als Basis für kompensierende, der Absicherung der Arbeitnehmer dienende Regelungen ausscheiden, bedarf es alternativer Absicherungsmechanismen. Hier schlägt die ULA eine Rückdeckungsversicherung vor. Dementsprechend könnte der Anwendungsbereich der betrieblichen Altersversorgung in arbeitsrechtlicher (und damit auch steuerrechtlicher Hinsicht) mit folgender Formulierung erweitert werden:

[§ 1 Abs. 2 BetraVG: Betriebliche Altersversorgung liegt auch vor, wenn]

2b. der Arbeitgeber, der einen Tarifvertrag gem. § 1 Abs. 2 Nummer 2a anwendet, einzelvertraglich oder durch betriebliche Vereinbarung (Betriebsvereinbarung oder Sprecherausschussvereinbarung) eine Versorgungszusage unter Ausschluss der Pflichten des Arbeitgebers nach Absatz 1 Satz 3, § 1a Absatz 4 Satz 2, der Verpflichtungen nach §§ 1b bis 6 und § 16 erteilt (reine Beitragszusage), sofern er oder der Arbeitnehmer zusätzlich zu Beiträgen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nummer 2a an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung in Höhe der Obergrenze des § 3 Nr. 63 EStG zusätzliche Beiträge im Rahmen einer Direktzusage oder einer Unterstützungskassenzusage leistet und für diese Zusage zu Gunsten des Empfängers der Zusage eine Rückdeckungsversicherung abgeschlossen wird, deren Leistungsumfang mindestens einer Beitragszusage mit Mindestleistung gem. § 1 Abs. 2 Nr. 2 entspricht.

b) Zu Ziffer 4 (§ 8 Abs. 4 und 5)

Die ULA hält die Schaffung einer Möglichkeit für Arbeitnehmer, im Insolvenzfall selbst als Versicherungsnehmer in eine Rückdeckungsversicherung einzutreten, für sinnvoll.

c) § 20 Abs. 2 Satz 1 BetrAVG

Wie unter Ziffer 1.2 erwähnt hält die ULA einen Tarifvorbehalt für die Vereinbarung eines Opting-out-Modells unter dem Gesichtspunkt der Absicherung der begünstigten Arbeitnehmer (anders als bei dem Tarifvorbehalt nach § 19 BetrAVG-E) nicht für zwingend geboten. Sie schlägt daher vor, in Artikel 1 Nummer 9 § 20 Absatz 2 Satz 1 nach dem Wort "Tarifvertrag" die Wörter "oder einer Betriebs- oder Sprecherausschussvereinbarung" einzufügen.

2.2 Zu Artikel 2 (Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch)

a) Zu Ziffer 1 (§ 82 Absatz 4)

Die ULA begrüßt die geplante Schaffung eines Anrechnungsfreibetrags für Bezieher von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Für die Begründung wird auf den zweiten Absatz unter Ziffer 1.4 verwiesen.

2.3 Zu Artikel 5 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)

a) Zu § 229 Abs. 1 Nummer 5

Wie bereits in Abschnitt 1.4 ausgeführt, hält die ULA die geplante Beitragsfreistellung für „riester-geförderte“ Betriebsrenten für unzureichend. Für die Begründung wird auf die Ausführungen im ersten Absatz unter Ziffer 1.4 verwiesen.

2.4 Zu Artikel 6 (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes)

a) Zu Ziffer 2 (§ 244b Abs. 2)

Ein kategorisches Verbot garantierter Leistungen darf aus ULA-Sicht die Absicherung von Hinterbliebenen und eines wirksamen Erwerbsminderungsschutzes nicht behindern. Für die Begründung wird auf die Ausführungen im vorletzten Absatz unter Ziffer 1.2 wird verwiesen.

2.5 Zu Artikel 9 (Änderung des Einkommenssteuergesetzes)

a) Zu Ziffer 2e) (§ 3 Nr. 63)

Die ULA begrüßt die geplante Anhebung des Förderrahmens für die Entgeltumwandlung sowie die Neufassung der Vervielfältigungsregelung nach Satz 3).

b) Zu Ziffer 17 (§§ 100 ff.)

Die ULA hält auch die Einrichtung eines zusätzlichen Förderbeitrags für die Versorgungszusagen für sinnvoll. Für die Begründung wird auf die Ausführungen im letzten Absatz unter Ziffer 1.3 verwiesen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**950**

21. März 2017

Information für den Ausschuss

Verband öffentlicher Versicherer

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

1. Zusammenfassung

Der Verband hat verschiedentlich zu den Gesetzentwurfsplänen Stellungnahmen abgegeben. Wir beschränken uns daher im Folgenden bewusst auf die wichtigsten Kernpunkte, ohne die unseres Erachtens der Erfolg der geplanten Maßnahmen nicht gewährleistet werden kann.

In ihrem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung das Ziel formuliert, den Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung (bAV) insbesondere im Bereich der Geringverdiener und Arbeitnehmer, die in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) tätig sind, zu erhöhen. Zugleich bekennt sich die Bundesregierung damit zum Drei-Säulen-Modell und zu der Ergänzung der gesetzlichen Rente durch kapitalgedeckte, nicht-staatliche Lösungen. Beides wird vom Verband öffentlicher Versicherer nachdrücklich unterstützt, gehören doch Geringverdiener und KMU in besonderem Maße zu den Kunden seiner Mitgliedsunternehmen. Das Betriebsrentenstärkungsgesetz ist daran zu messen, inwieweit die Ziele des Koalitionsvertrages bestmöglich erreicht werden.

Der Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes enthält verschiedene positive Vorschriften bzw. Ansatzpunkte, die sich jedoch - ohne zwingenden Grund - auf tarifvertragliche Vereinbarungen beschränken (Sozialpartnermodell). Nach unserer Auffassung bleiben damit bAV-Hindernisse insbesondere für mittelständische Unternehmen und Geringverdiener bestehen, die gerade nicht an einen Tarifvertrag gebunden sind bzw. gebunden sein wollen. So droht die Gefahr, dass ohne entsprechende Erweiterungen des Gesetzes gerade die Zielgruppe des Koalitionsvertrages bzw. wichtige Teile davon nicht erreicht werden.

Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist, dass in der Grundsicherung im Alter ein Freibetrag für Leistungen aus bAV-, Riester- und Basisrenten eingeführt und damit ein klarer Anreiz zur Eigenvorsorge gesetzt wird. Zu begrüßen sind ferner die Verbesserungen zur Riesterrente und dabei u.a. die Anhebung der Grundzulage. Dies allein wird die Verbreitung von Riester - gerade vor dem Hintergrund der Einkommensentwicklung seit 2002 - allerdings nicht bewirken können. Wir halten es für erforderlich, den Höchstbetrag für Riester deutlich zu erhöhen und für die Zukunft zu dynamisieren.

Der staatlich gezahlte bAV-Förderbeitrag für Geringverdiener ist im Grundsatz ebenfalls zu begrüßen. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum eine Förderung nur im Falle einer arbeitgeberfinanzierten bAV gewährt wird. Gerade wenn ein Geringverdiener zu eigenen bAV-Vorsorgeanstrengungen bereit ist, sollte dieser nicht von der Beteiligungsbereitschaft des Arbeitgebers abhängig sein, um von einem staatlichen Zuschuss profitieren zu können. Ein bAV-Förderbeitrag sollte daher auch und gerade im Falle einer rein arbeitnehmerfinanzierten bAV und im Falle einer Mischfinanzierung (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) gewährt werden.

Ein wesentlicher Teil des Gesetzes ist das neue Sozialpartnermodell. Auf der Grundlage tarifvertraglicher Vereinbarungen sollen damit neue Instrumente genutzt und die bAV-Absicherung verbreitet werden. Diese sind insbesondere die Vereinbarung von reinen Beitragszusagen ohne garantierte Leistungen für den Arbeitnehmer und ohne Einstandspflicht des Arbeitgebers oder des bAV-Versorgungsträgers („pay and forget“). Im Falle einer durch Entgeltumwandlung finanzierten reinen Beitragszusage wird der Arbeitgeber zudem verpflichtet, mindestens 15% des umgewandelten Entgelts (als Kompensation für seine Sozialversicherungsbeitragsersparnis) in die bAV

des Arbeitnehmers einzuzahlen. Außerdem kann im Rahmen des Sozialpartnermodells mittels Tarifvertrag ein Optionssystem vereinbart werden, das den Arbeitgeber zum Angebot einer bAV verpflichtet und (lediglich) dem Arbeitnehmer das Recht gibt, mittels explizitem Widerspruch dieses Angebot nicht wahrzunehmen.

Vor dem Hintergrund des Niedrigzinsumfeldes sowie der Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in anderen EU-Staaten sind einige Elemente des Sozialpartnermodells zeitgemäß und grundsätzlich geeignet, die Verbreitung der bAV zu erhöhen. Tarifverträge können einen Beitrag zur Verbreitung der bAV leisten. Allerdings ist es nicht nachvollziehbar – und unseres Erachtens auch nicht im Sinne des übergeordneten Ziels des Koalitionsvertrages – warum die neuen Instrumente auf die Sphäre tarifvertraglicher Vereinbarungen beschränkt bleiben sollen, wenn man sich hiervon doch eigentlich einen großen Wirkungsgrad erwartet. Kernelemente der reinen Beitragszusage sollten in der bAV bei Durchführungswegen nach § 3 Nr. 63 EStG grundsätzlich eingesetzt werden können: Unabhängig von einer tarifvertraglichen Grundlage sollte eine Enthaftung des Arbeitgebers auch jenseits der neuen Zusageart der reinen Beitragszusage vorgesehen werden, wenn die Leistungsansprüche des Arbeitnehmers durch den externen Versorgungsträger und einer Sicherungseinrichtung, zum Beispiel Protektor, abgesichert sind. Ferner sollte der Zuschuss des Arbeitgebers bei jeglicher durch Entgeltumwandlung finanzierter bAV verpflichtend sein. Ebenfalls sollte das Optionsmodell allen Arbeitgebern unabhängig von deren Tarifbindung als betriebliche Lösung zur Verfügung stehen. Weitere Verbesserungen halten wir auch im Bereich der Portabilität von bAV-Verträgen für möglich und angezeigt, damit gerade bei KMU-Beschäftigen die bAV-Bereitschaft steigt. Hierzu könnte z.B. das Recht des Arbeitnehmers gehören, eine eigene Direktversicherung einzubringen, wenn der Arbeitnehmer keine bAV anbietet.

Um die bestehende betriebliche Altersversorgung zahlreicher Bürger nicht unnötig zu gefährden, einen Wettbewerb durch viele Anbieter sowie eine angemessene Auswahl von unterschiedlichen bAV-Produkten und die bewährten Vorsorgewege zu erhalten, braucht es ein gleichberechtigtes Nebeneinander sämtlicher Durchführungswege.

Zu den Einzelpunkten des Gesetzes nehmen wir wie folgt Stellung:

2. Sozialpartnermodell

2.1. Reine Beitragszusage

2.1.1. Neue Zusageart und Wegfall der Einstandspflicht des Arbeitgebers

Neben den etablierten Zusagearten, namentlich der Leistungszusage, der beitragsorientierten Leistungszusage und der Beitragszusage mit Mindestleistung, soll nun ein neues Modell eingeführt werden. Die Tarifvertragsparteien sollen in Zukunft reine Beitragszusagen des Arbeitgebers - ohne dessen Einstandspflicht für Leistungen - vereinbaren können (§ 1 Abs. 2 BetrAVG-E). Sie haben dabei weitreichende Befugnisse und können zum Beispiel Einfluss auf die Anlagepolitik nehmen (Begründung zu § 23 Abs. 1 BetrAVG-E). Die Zusage des Arbeitgebers beschränkt sich auf die Zahlung der Beiträge („pay and forget"). Neben Pensionsfonds und Pensionskassen ist auch die Direktversicherung als Durchführungsweg vorgesehen. Die Leistungsansprüche des Versorgungsberechtigten richten sich ausschließlich gegen den Versorgungsträger und beziehen sich auf laufende Versorgungsleistungen (§ 22 Abs. 1 BetrAVG-E).

Das neue Modell gilt grundsätzlich nur im tariflichen Bereich. § 24 BetrAVG-E eröffnet die Möglichkeit, dass tarifliche Regelungen über reine Beitragszusagen auch in Arbeitsverhältnissen, für die die Rechtsnormen des Tarifvertrags mangels Tarifgebundenheit nicht normativ gelten, vereinbart werden können, allerdings nur sofern sowohl Arbeitnehmer und Arbeitgeber als auch die bAV-Versorgungseinrichtung dem zustimmen.

Die reine Beitragszusage ist zeitgemäß und bereits in vielen Ländern etabliert. Vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Situation am Kapitalmarkt, die die kapitalgedeckte Altersvorsorge insgesamt vor große Herausforderungen stellt, sind die Vorschläge der Bundesregierung so gesehen nachvollziehbar. Zudem ist zu begrüßen, dass die Direktversicherung ebenfalls als Durchführungsweg vorgesehen ist. Deren Berücksichtigung ist umso wichtiger, weil die entgeltfinanzierte Direktversicherung in der Regel der Durchführungsweg war, in dem in den letzten Jahren eine Zunahme der bAV erfolgte.

Bestimmte Kernelemente der neuen Zusageart sollten jedoch auf den Bereich jenseits der tarifvertraglich vereinbarten reinen Beitragszusage ausgeweitet werden. Der Verzicht auf eine Arbeitgeberhaftung würde ein wichtiges Hemmnis für die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen beseitigen. Auf dieses Hemmnis haben die öffentlichen Versicherer schon seit langer Zeit hingewiesen. Die Arbeitgeber, die aufgrund vermeintlicher Haftungsrisiken in der Vergangenheit von einer bAV Abstand genommen haben, könnten nun dafür gewonnen werden. Den Verzicht auf die Einstandspflicht des Arbeitgebers sieht derzeit nur die reine Beitragszusage vor. Unabhängig von einer tarifvertraglichen Vereinbarung sollte eine Enthaftung des Arbeitgebers auch im Bereich der konventionellen bAV vorgesehen werden, wenn die Leistungsansprüche der Arbeitnehmer adäquat auf andere Weise als durch den Arbeitgeber abgesichert sind. Das ist der Fall, wenn die entsprechenden Einrichtungen einem modernen risikobasierten Aufsichtssystem unterliegen, das das Risiko einer Insolvenz des Versicherungsunternehmens minimiert und wenn sie zusätzlich über eine Sicherungseinrichtung, wie zum Beispiel Protektor, abgesichert sind. In diesem Fall würde der Arbeitnehmer durch den Verzicht auf die Einstandspflicht im Ergebnis nicht schlechter gestellt; vielmehr würde er deutlich davon profitieren, wenn durch Beseitigung dieses Hemmnisses die Bereitschaft der Arbeitgeber zum Angebot einer bAV merklich erhöht würde.

2.1.2. Verpflichtender AG-Zuschuss bei Entgeltumwandlung

Bei einer reinen Beitragszusage ist im Falle der Entgeltumwandlung im Tarifvertrag zwingend zu regeln, dass der Arbeitgeber mindestens 15 % des umgewandelten sozialversicherungsfreien Entgelts zusätzlich als Arbeitgeberzuschuss an die Versorgungseinrichtung weiterleiten muss (§ 23 Abs. 2 BetrAVG-E).

Es ist sachlich richtig, dass der Arbeitgeber bei einer Entgeltumwandlung die eingesparten Sozialversicherungsbeiträge in Form oben genannten Betrags an die Einrichtung weiterreicht, da kein Grund ersichtlich ist, warum der Arbeitgeber von den Altersvorsorgeanstrengungen der Arbeitnehmer finanziell profitieren sollte. Diese Verpflichtung sollte sich jedoch nicht auf die reine Beitragszusage beschränken, sondern ausdrücklich auf *jegliche* durch Entgeltumwandlung finanzierte bAV erstrecken, somit auch außerhalb des tariflichen Geltungsbereichs. (Wir erkennen jedoch an, dass eine ganze Anzahl von Arbeitgebern einen solchen Beitrag bereits leistet. Deswegen sollte der freiwillige Beitrag des Arbeitgebers auf die im Gesetz geforderten 15 % angerechnet werden.) Ansonsten besteht die Gefahr, dass gerade Arbeitgeber in KMUs sich gegen die reine Beitragszusage wehren werden, falls es nur dort eine Arbeitgeberpflicht zur Weitergabe der SV-Einsparung bei Entgeltumwandlung gibt. Vor allem aber dürfte es aus Sicht des Arbeitnehmers, der nicht unter die reine Beitragszusage fällt, als unbillig empfunden werden, dass der AG-Zuschuss nur bei einer bestimmten Form der bAV erfolgt, die ihm nicht offen steht, weil er bei einem nicht tarifgebundenen Arbeitgeber tätig ist. In der Konsequenz würden häufig ausgerechnet Geringverdiener nicht von diesem Zuschuss profitieren, die typischerweise bei nicht tarifgebundenen KMU tätig sind.

2.1.3. Portabilität

§ 22 Abs. 3 Nummer 1b BetrAVG-E regelt den Fall, dass ein Arbeitnehmer die im Rahmen einer reinen Beitragszusage gegenüber der Versorgungseinrichtung erworbenen Ansprüche bei einem Arbeitgeberwechsel mit zu einer neuen Versorgungseinrichtung nach § 22 BetrAVG-E nehmen kann.

Die neuen Portabilitätsregelungen reichen nicht aus, um die Attraktivität der bAV für Arbeitnehmer zu erhöhen. Jährlich wechseln rund 5 Millionen Personen[1] ihren Arbeitgeber. Dadurch prägen die Erwerbsbiographien der heutigen Arbeitnehmer wesentlich mehr Arbeitgeberverhältnisse als frühere Arbeitnehmer-Generationen. Es entstehen im Versorgungsfall Ansprüche gegenüber mehreren Arbeitgebern und Versorgungsträgern, die für den Arbeitnehmer unübersichtlich sind. Arbeitnehmer in KMU scheuen wegen der komplizierten Wechselmodalitäten meist den Abschluss von Entgeltumwandlungsverträgen, die aber gerade im KMU-Bereich an für sich von besonderer Bedeutung sind.

Dem Arbeitnehmer sollte im Rahmen der Entgeltumwandlung daher außerhalb tarifvertraglicher Regelungen das Recht eingeräumt werden, den Vertragspartner selbst zu wählen, sofern der Arbeitgeber keine bAV anbietet. Bei einem Arbeitgeberwechsel kann der Arbeitnehmer so seinen Vertrag beim alten Versorgungsträger unverändert weiter besparen und somit viele kleine Anwartschaften vermeiden. Ferner wäre so nicht nur Kontinuität und Übersichtlichkeit sichergestellt, sondern auch der vom Arbeitnehmer gewünschte Versorgungsumfang könnte dadurch erhalten bleiben.

2.2. Optionsmodell

Den Tarifvertragsparteien wird die rechtssichere Einführung von betrieblichen Systemen automatischer Entgeltumwandlung (Optionssysteme) ermöglicht (§ 20 BetrAVG-E). Sie können alle Arbeitgeber in ihrem Zuständigkeitsbereich verpflichten, solche Systeme einzuführen; sie können aber auch im Tarifvertrag dem Arbeitgeber lediglich die Möglichkeit einräumen, solche Systeme unter Bedingungen einzuführen, die im Tarifvertrag festgelegt sind. Dazu können etwa konkrete Kostenvorgaben im Hinblick auf den durchführenden Versorgungsträger gehören oder die Vorgabe, dass eine Invaliditäts- und Hinterbliebenenabsicherung zum Leistungsspektrum gehören müssen. Das Gesetz enthält grundlegende Vorgaben wie solche Optionssysteme ausgestaltet sein müssen. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von Mindestfristen, die den Arbeitnehmern ausreichend Zeit belassen sollen, das Angebot auf Entgeltumwandlung zu prüfen, sowie Mindestanforderungen an Form und Inhalt des Angebots. Das Optionsmodell ist formal unabhängig von der Beitragszusage, jedoch nur auf tarifvertraglicher Ebene durchführbar.

Die Einführung des Optionsmodells ist insoweit positiv zu bewerten, als es zu einem erhöhten Verbreitungsgrad der bAV führen kann. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass hierdurch viele Mitarbeiter für die bAV gewonnen werden können, die sich sonst keine Gedanken über eine ergänzende Absicherung für ihr Alter machen. Allerdings sollte das Optionsmodell auch im nicht tariflichen Bereich und zwar auf betrieblicher Ebene Anwendung finden können. Wenn das Optionsmodell gleichermaßen im tariflichen wie im nicht tariflichen Bereich zur Verfügung steht, würde das die Verbreitung der bAV gerade in KMUs noch weiter steigern können. Es gibt keinen sachlichen Grund, dieses zunächst auf den tariflichen Bereich zu begrenzen. Hierfür bedarf es keiner besonderen Anforderungen oder bestimmter Sicherheitsmechanismen, die nur im Rahmen des Sozialpartnermodells geleistet werden können. Zudem würde eine breite Einführung des Modells zu mehr Wettbewerbsgleichheit führen.

3. Andere Aspekte in Bezug auf die bAV

3.1. Änderungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung bei Riester-bAV

Künftig sollen auf die Leistungen betrieblicher Riester-Verträge keine Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mehr anfallen (§ 229 Abs. 1

[1] BMAS - Forschungsbericht 444 - Machbarkeitsstudie bAV in KMU (2014).

Nr. 5 SGB V-E). Damit würde die derzeit gegebene „Doppelverbeitragung“ (Beiträge zur gesetzlichen Kranken-/Pflegeversicherung (GKV-/GPflV) sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsphase) entfallen.

Die Streichung der doppelten Verbeitragung für die Riester-bAV ist positiv zu werten. Diese Regelung greift aber deutlich zu kurz. Auch bei der „normalen“, nicht Riester-geförderten bAV ist eine Entlastung hinsichtlich der GKV-/GPflV-Verbeitragung in der Leistungsphase dringend erforderlich. Diese ist ein echtes Hemmnis bei der bAV auf Seiten der Arbeitnehmer. Die volle Verbeitragung in der Auszahlungsphase ist auch für diese Betriebsrentner eine zusätzliche Belastung und steigert nicht deren Motivation, für das Alter durch bAV vorzusorgen. Insoweit wird auf auch auf den Punkt 2.1.2. verwiesen.

3.2. Staatlicher bAV-Förderbeitrag für Geringverdiener

Mit § 100 EStG-E soll ein neuer bAV-Förderbetrag zum 1. Januar 2018 eingeführt werden. Vom neuen Förderbetrag sollen Personen mit einem Arbeitslohn von monatlich nicht mehr als 2.000 Euro profitieren können. Dies setzt voraus, dass der Arbeitgeber zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn im Kalenderjahr mindestens 240 Euro an eine Direktversicherung, einen Pensionsfonds oder eine Pensionskasse zahlt.

Diese neue Förderung ist grundsätzlich zu begrüßen, führt aber im Ergebnis nicht weit genug. Eine Förderung sollte auch für eine rein vom Arbeitnehmer finanzierte bAV und im Falle einer Mischfinanzierung (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) zum Tragen kommen. Um dem Koalitionsvertrag Rechnung zu tragen, sollte für Geringverdiener auch hier eine Förderung im Rahmen der Entgeltumwandlung greifen. Auch wenn eine rein vom Arbeitnehmer finanzierte bAV in Hinblick auf Geringverdiener nicht den Regelfall darstellen dürfte, so sind doch bestimmte Konstellationen möglich, in denen eine solche Ausgestaltung erfolgt. So zum Beispiel, wenn ein Ehepartner weniger verdient als der andere, im Ergebnis aber auch derjenige mit dem geringeren Einkommen seine bAV selbst finanziert, oder ein junger Arbeitnehmer, der noch bei seinen Eltern wohnt und somit trotz geringem Einkommen die Möglichkeit hat, seine bAV selbst zu finanzieren. Gerade diese Personengruppen von der staatlichen Förderung auszuschließen, erscheint nicht gerecht.

4. Riester

Die Grundzulage der Riester-Förderung wird ab dem Beitragsjahr 2018 von 154 Euro auf 165 Euro jährlich angehoben (§ 84 EStG-E). Der als Sonderausgaben förderfähige Höchstbetrag nach § 10a EStG von derzeit 2.100 Euro wurde bisher nicht angehoben.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung weiterhin zu Riester steht. Riester leistet einen wichtigen Beitrag in Hinblick auf die Eigenvorsorge, um die Gefahr von Altersarmut zu verringern. Grundsätzlich ist die Erhöhung positiv zu werten, das gilt insbesondere für Geringverdiener. Für diese wird ein zusätzlicher Anreiz für die eigene Altersvorsorge gesetzt.

Weitere Maßnahmen sind jedoch erforderlich, um zu einer weiteren Verbreitung der Riesterrente beizutragen und die Riester-Vorsorge endlich an die Einkommensentwicklung der vergangenen 15 Jahre anzugleichen. Schon heute können viele Kunden wegen der nominal auf 2.100 Euro eingefrorenen Höchstbeträge nicht einmal die vorgesehenen 4 % ihres versicherungspflichtigen Einkommens in einen Riester-Vertrag einzahlen. Ohne dass die Beiträge für die Riester-Rente entsprechend der Einkommensentwicklung angepasst werden, kann das sinkende Rentenniveau nicht mehr für jeden kompensiert werden. Das Problem starrer Höchstbeiträge betrifft jedes Jahr mehr Riester-Kunden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**952**

21. März 2017

Information für den Ausschuss

IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e.V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Das IVS – Institut der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V., ein Zweigverein der Deutsche Aktuarvereinigung e. V. (DAV), vertritt die berufsständischen Belange seiner mehr als 800 Mitglieder, die als Aktuare im Fachgebiet der Altersvorsorge, insbesondere der betrieblichen Altersversorgung, tätig sind.

Wir möchten die Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zum Betriebsrentenstärkungsgesetz am 27.03.2017 zum Anlass nehmen, zu dem zentralen Punkt der kollektiven Ausgestaltung des Kapitalisierungs- und Finanzierungsprozesses für nicht versicherungsförmig garantierte Leistungen aus reinen Beitragszusagen aus aktuarieller Sicht Stellung zu nehmen. Die nachfolgenden Anmerkungen und konkreten Formulierungsvorschläge für eine Ergänzung des Gesetzes basieren auf den Ergebnissen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe des IVS und der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (aba).[1]

In der ersten Stellungnahme zum Referentenentwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes, die einschließlich eines konkreten Vorschlags zur Anpassung der Pensionsaufsichtsverordnung (PFAV) in die Stellungnahme der aba vom 24.11.2016 aufgenommen wurde, hatte die Arbeitsgruppe vorgeschlagen, eine stärkere Kollektivierung der Finanzierung von Leistungen aus reinen Beitragszusagen zu ermöglichen. Im Regierungsentwurf wurde der Gesetzeswortlaut zwar nicht entsprechend diesen Vorschlägen angepasst, die Änderungen in der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs legen aber nahe, dass diese kollektive Betrachtung aus Sicht der Bundesregierung bereits mit dem vorliegenden Gesetzestext möglich ist. Wir begrüßen diese Möglichkeit, sehen aber in einem wichtigen Punkt noch dringenden Änderungsbedarf.

Gemäß der Gesetzesbegründung kann die Deckungsrückstellung der Anwärter auch einen kollektiven Puffer umfassen. Zum Aufbau dieses Puffers können nach der Gesetzesbegründung neben anderen Finanzierungsmitteln – nach unserem Verständnis könnten dies beispielsweise Kapitalerträge oberhalb einer bestimmten Verzinsung sein – auch Sicherungsbeiträge nach § 23 Abs. 1 BetrAVG verwendet werden, die zum Zeitpunkt ihrer Zahlung noch keinem Versorgungsberechtigten individuell zugerechnet werden. Da die Deckungsrückstellung der Anwärter insgesamt dem planmäßig zuzurechnenden Versorgungskapital entspricht, lässt sich daraus folgern, dass unter dem Versorgungskapital der Gesamtheit aller Anwärter auch kollektive Puffer – unter anderem auch aus Sicherungsbeiträgen – umfasst sein können, die nicht individualisiert sind.

Unter dem Versorgungskapital des einzelnen Versorgungsanwärters zur Ermittlung der anfänglichen Rente nach § 37 Abs. 1 PFAV wäre demgegenüber der auf den Einzelnen entfallende Anteil des insge-

[1] Mitglieder der Arbeitsgruppe sind (in alphabetischer Reihenfolge): Susanna Adelhardt, Alexander Bauer, Reiner Dietz, Benedikt Engbroks, Prof. Dr. Oskar Goecke, Thomas Hagemann, Dr. Peter Hermann, Marco Herrmann, Dr. Richard Herrmann, Dietmar Keller, Dr. Rafael Krönung, Dr. Friedemann Lucius, Dr. Aristid Neuburger, Dr. Alf Neumann, Stefan Oecking, Dr. Bodo Schmithals, Klaus Schott, Dr. Jürgen Schu, Dr. Christoph Schulte, Katrin Schulze, Torsten Seemann, Dr. Georg Thurnes, Tim Voetmann, Marius Wenning, Frank Zagermann.

samt vorhandenen Versorgungskapitals der Anwärter zu verstehen. Wir lesen weder die Regelungen der PFAV noch die Gesetzesbegründung dahingehend, dass die Summe der individuellen Anteile der einzelnen Versorgungsanwärter mit dem planmäßig zurechenbaren Versorgungskapital des gesamten Anwärterbestandes übereinstimmen muss und insoweit eine vollständige individuelle Allokation des auf den Anwärterbestand entfallenen Vermögens erfolgen muss. Vielmehr liegt es in der Zuständigkeit der Tarifvertragsparteien, zu entscheiden, ob und inwieweit im Zeitpunkt der Verrentung vorhandene kollektive Pufferbestandteile

- dem planmäßig zurechenbaren Versorgungskapital des einzelnen Versorgungsanwärters zugerechnet und damit verrentet werden,
- dem kollektiven, nicht individuell zurechenbaren Puffer des Rentnerbestandes zugeführt werden oder
- im kollektiven, nicht individuell zurechenbaren Puffer des Anwärterbestandes verbleiben.

Da namentlich der Sicherungsbeitrag aber nicht nur für die Anwärter, sondern womöglich auch für die Rentner oder das gesamte Versichertenkollektiv entrichtet und gegebenenfalls auch verwendet werden könnte, stellt sich die Frage, ob es ausreichend ist, dass die Bilanzierung für die Sicherungsbeiträge lediglich in Verbindung mit der Deckungsrückstellung der Anwärter und ausschließlich über die Gesetzesbegründung und nicht im Gesetz selbst geregelt wird. Sollen die Sicherungsbeiträge nach dem Willen der Tarifvertragsparteien beispielsweise zum Ausgleich von ansonsten notwendigen Kürzungen laufender Renten verwendet werden können, ist die Systematik, kollektive Puffer aus Sicherungsbeiträgen ausschließlich der Deckungsrückstellung der Anwärter zuzuweisen, nicht schlüssig. Im Zusammenhang mit der Definition der Deckungsrückstellung der Rentner nach § 35 Abs. 2 PFAV dürfte es insbesondere nicht möglich sein, den aus Sicherungsbeiträgen resultierenden Kapitalpuffer (teilweise) den Rentenbeziehern zuzuweisen.

Es sollte daher eine Regelung aufgenommen werden, die klarstellt, dass kollektive Puffer nicht nur getrennt für den Anwärter- und den Rentnerbestand gebildet werden können, sondern auch solche Puffer – insbesondere auch basierend auf Sicherungsbeiträgen nach § 23 Abs. 1 BetrAVG – möglich sind, die bestandsübergreifend sowohl den Anwärtern als auch den Rentnern insgesamt zugerechnet werden und regelbasiert zur Vermeidung von Leistungsherabsetzungen für laufende Renten und / oder bestehende Versorgungsanwartschaften verwendet werden können.

Alle kollektiven Puffer müssen stets explizit Teil der Deckungsrückstellung sein. Ansonsten wird ein gebildeter Sicherheitspuffer steuerlich nicht als Deckungsrückstellung anerkannt. Das würde zu unbeabsichtigten und nicht erwünschten körperschaftsteuerlichen Nachteilen für die durchführenden Einrichtungen führen. Auch für die Anwendung von § 3 Nr. 63a EStG ist eine solche Regelung wichtig. Andernfalls könnte es Auslegungsfragen geben, in welchen Fällen Sicherungsbeiträge „unmittelbar dem einzelnen Arbeitnehmer gutgeschrieben oder zugerechnet werden“, ohne dass eine solche definitive, unentziehbare individuelle Gutschrift tatsächlich erfolgt ist.

Wir schlagen daher eine Änderung in § 35 PFAV vor.

Änderung des Betriebsrentenstärkungsgesetzes

In Artikel 8 Nummer 4 des Betriebsrentenstärkungsgesetzes in der Fassung des Regierungsentwurfs (Bundesrats-Drucksache 780/16 vom 30.12.2016) wird § 35 der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung um folgenden Absatz 3 ergänzt:

„Die durchführende Einrichtung kann innerhalb der Deckungsrückstellung einen kollektiven Sicherheitspuffer oder mehrere kollektive Sicherheitspuffer einrichten, der beziehungsweise die den Versorgungsberechtigen oder einem Teil der Versorgungsberechtigten insgesamt planmäßig zugeordnet ist beziehungsweise sind.“

Begründung

Durch diese Änderung wird sichergestellt, dass neben getrennten Sicherheitspuffern für den Anwärter- und den Rentnerbestand auch ein kollektiver Sicherheitspuffer zulässig ist, der den Anwärtern und / oder Rentnern insgesamt planmäßig zugerechnet wird. Zudem wird klargestellt, dass alle kollektiven, nicht individuell zuzurechnenden Sicherheitspuffer ein Teil der Deckungsrückstellung sind und somit auch körperschaftsteuerlich anerkannt werden.

Den kollektiven Sicherheitspuffern können insbesondere die Sicherungsbeiträge nach § 23 Abs. 1 BetrAVG zugeführt werden. In diesem Fall sind die Sicherungsbeiträge nach § 3 Nr. 63a EStG lohnsteuerfrei.

Die Tarifvertragsparteien können jeweils festlegen, wie ein kollektiver Sicherheitspuffer zu verwenden ist. Es ist beispielsweise möglich, Mittel aus einem etwaigen Sicherheitspuffer der Anwärter zum Zeitpunkt der Verrentung eines Anwärters dem individuellen Versorgungskapital gutzuschreiben, um Kapitalmarktentwicklungen abzumildern. Falls dies nicht vorgesehen oder erforderlich ist, können zu diesem Zeitpunkt Mittel aus dem Sicherheitspuffer der Anwärter in den Sicherheitspuffer der Rentner oder in einen bestandsübergreifenden Sicherheitspuffer überführt werden oder im Sicherheitspuffer der Anwärter verbleiben.

Auch wenn das IVS nicht zur Sachverständigen-Anhörung des von Ihnen geleiteten Bundestagsausschusses am 27.03.2017 eingeladen wurde, würden wir es begrüßen, wenn unsere Anmerkungen und Anregungen von Ihnen in geeigneter Weise aufgegriffen werden könnten.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**956**

21. März 2017

Information für den Ausschuss

BVI - Bundesverband Investment und Asset Management e.V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Als Vertreter der deutschen Fondsbranche unterstützt der BVI[1] die überwiegend sachgerechten Vorschläge im Regierungsentwurf für ein Betriebsrentenstärkungsgesetz.

Vor allem befürworten wir:

Reine Beitragszusagen in der betrieblichen Altersversorgung ohne Garantien

Der Verzicht auf Garantien innerhalb des sogenannten Sozialpartnermodells ermöglicht neben der Enthaftung des Arbeitgebers eine renditestärkere Kapitalanlage. Dieser bedarf es im aktuellen Niedrigzinsumfeld mehr denn je, damit die betriebliche Altersversorgung ihrem sozialpolitischen Auftrag zur finanziellen Alterssicherung gerecht werden kann. Die bei sinkenden Zinsen und zunehmender Anlagedauer steigenden Garantiekosten begrenzen das Potential der betrieblichen Altersversorgung nachhaltig. International und insbesondere in Ländern mit besonders großer Bedeutung von Betriebsrenten stellen reine Beitragszusagen eine Standardoption dar. Entsprechend bewerten wir die Einführung einer reinen Beitragszusage in das deutsche Betriebsrentenrecht als entscheidenden Schritt für den künftigen Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung. Nächste Schritte müssen den restriktiven Anwendungsbereich der reinen Beitragszusage überwinden. Sie sollte unabhängig von einer tarifvertraglichen Grundlage bestehen und nicht allein den mittelbaren Durchführungswegen offenstehen.

Ausdrücklich unterstützen wir das im Gesetzentwurf vorgesehene strikte Garantieverbot. Der Verzicht auf Garantien soll eine Enthaftung der Arbeitgeber und darüber hinaus explizit auch eine ertragreichere Kapitalanlage ermöglichen. Insofern bilden Garantien innerhalb der reinen Beitragszusage einen Widerspruch in sich. Darüber hinaus können ausschließlich Lebensversicherer und Wettbewerbspensionskassen eine reine Beitragszusage mit Garantie anbieten, da jegliche Garantieleistung bei einer reinen Beitragszusage die Geltung von Solvency II-Regeln für die Versorgungseinrichtung nach sich zieht. Die übrigen Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge wären hier benachteiligt. Dadurch dass, die bisherigen Durchführungswege mit Garantien unverändert fortbestehen, ist eine hinreichende Wahlfreiheit gegeben. Über Rückdeckungsversicherungen sind auch Invaliditäts- und Hinterbliebenenabsicherung innerhalb der reinen Beitragszusage darstellbar.

Maßnahmen zur Stärkung der Riester-Rente

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz erhöht die seit 2008 unverändert bestehende Grundzulage und strebt weitere Verbesserungen bei der Riester-Rente an. Dies stellt ein wichtiges Bekenntnis zur Riester-Rente dar. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden demographischen Entwicklungen ist eine Festigung der Drei-Säulen-Struktur unseres Alterssicherungssystems unverzichtbar. Folgerichtig ist die gegenwärtige Prüfung einer entsprechenden Anhebung des Höchstbetrags für den Abzug von Altersvorsorgebeiträgen als Sonderausgaben. Für die Zukunft sehen wir weiteren Bedarf, die staatlich geförderte private Altersvorsorge weiterzuentwickeln.

[1] Der BVI vertritt die Interessen der deutschen Investmentindustrie. Seine 98 Mitglieder verwalten über 2,7 Billionen Euro in OGAWs, AIFs und Vermögensverwaltungsmandaten. Mit der Interessenvertretung der Mitglieder engagiert sich der BVI für bessere Rahmenbedingungen für die Investmentanleger. Die Mitgliedsgesellschaften des BVI betreuen direkt oder indirekt das Vermögen von rund 50 Millionen Menschen in rund 21 Millionen Haushalten.

Kritisch bewerten wir:

Zunehmende Komplexität bei der Riester-Administration

In Hinblick auf den steigenden Administrationsaufwand lehnen wir einzelne Neuregelungen zur Riester-Rente ab. Hierzu zählt zum Beispiel die im Gesetzentwurf enthaltene Wahlmöglichkeit des Auszahlungszeitpunkts einer Kleinbetragsrente. Es gilt zu vermeiden, dass die Riester-Rente mit jeder Gesetzesänderung mal um mal komplexer wird.

Daher regen wir an:

- **Artikel 14 Nummer 1 Buchstabe a zu § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe a AltZertG die geplante Ergänzung zur Wahlmöglichkeit des Auszahlungszeitpunktes einer Kleinbetragsrente zu streichen**

„[...] ~~wenn der Vertragspartner bis ein Jahr vor Beginn der Auszahlungsphase zwischen einer Auszahlung der Kleinbetragsrente im Jahr des Beginns der Auszahlungsphase oder im darauffolgenden Jahr wählen kann~~ [...]“

Begründung: Das Zurückhalten von Auszahlungsbeträgen stellt für Anbieter von fondsbasierten Altersvorsorgeverträgen eine erhebliche Produktveränderung dar, die zu einer auch unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfenden Änderung der Geschäftstätigkeit der Anbieter führen würde. Bislang werden Verträge entweder nach den vorgesehenen Anlagemodellen geführt oder es kommt immer zum Anteilsverkauf und zur sofortigen Auszahlung an den Kunden. Künftig müssten die Anbieter aber reine Forderungsrechte für die noch nicht ausgezahlten Kleinbetragsrentenabfindungen verwalten. Dies könnte im schlimmsten Fall dazu führen, dass Abfindungen von Kleinbetragsrenten für Anbieter von fondsgebundenen Altersvorsorgeverträgen nicht mehr möglich sind. Darüber hinaus ist das geplante Verfahren fehleranfällig und mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Regelmäßig ist es den Anbietern ein Jahr vor Beginn der Auszahlungsphase nicht möglich, zu ermitteln, ob tatsächlich die Abfindung einer Kleinbetragsrente in Betracht kommt. Dies liegt zum einen daran, dass die entsprechenden Grenzen (Bezugsgröße nach SGB IV) für die Berechnung noch nicht feststehen müssen und zum anderen daran, dass sich sowohl aufgrund der Förderung als auch der Wertentwicklung noch erhebliche Änderungen der entsprechenden Kapitalwerte ergeben. Sofern man die Vertragspartner auf Grundlage dieser unsicheren Werte informiert, wird es in vielen Fällen zu Beschwerden kommen.

Sollte an der geplanten Wahlmöglichkeit festgehalten werden, muss eine auch für die Anbieter von fondsbasierten Produkten praktikable Lösung gefunden werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die Abwicklung und Überweisung des Geldbetrags wie bisher zum Zeitpunkt des Beginns der Auszahlungsphase vollzogen wird, der Betrag aus steuerlicher Sicht aber erst zu dem vom Sparer gewählten, späteren Zeitpunkt als zugeflossen gilt.

- **Artikel 9 Nummer 11 Buchstabe b zu § 90 Absatz 3a EStG den eingefügten zweiten Satz wie folgt zu fassen**

„[...] Erfolgt nach einer Inanspruchnahme eines Altersvorsorge-Eigenheimbetrags im Sinne des § 92a Absatz 1 oder einer unmittelbaren Darlehenstilgung bei Altersvorsorgeverträgen nach § 1 Absatz 1a Satz 1 Nummer 3 des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes eine Rückforderung zu Unrecht gezahlter Zulagen, setzt die zentrale Stelle den Rückforderungsbetrag nach Absatz 3 unter Anrechnung bereits vom Anbieter einbehaltener und abgeführter Beträge gegenüber dem Zulageberechtigten fest, soweit ~~das Guthaben auf dem Altersvorsorgevertrag des Zulageberechtigten zur Zahlung des Rückforderungsbetrages nicht ausreicht~~ diesem die zu Unrecht gezahlten Zulagen als Bestandteil des Altersvorsorge-Eigenheimbetrags im Sinne des § 92a Absatz 1 ausgezahlt wurden. [...]“

Begründung: Der Gesetzesentwurf widerspricht dem derzeitigen mit der zentralen Stelle abgestimmten und umgesetzten Vorgehen, wonach die zentrale Stelle hinsichtlich einer Zulagenrückforderung nur insoweit an den Anbieter herantritt, als der Vertrag noch Zulagenzahlungen enthält. Dieses Vorgehen ist auch im BMF-Schreiben vom 24. Juli 2013, BStBl. I 2013, 1022 (Rz. 272) so beschrieben und festgelegt worden. Der im Entwurf vorgesehene generelle Rückgriff auf den Vertrag, sofern dieser ein ausreichendes Guthaben aufweist, entspricht – im Gegensatz zur Gesetzesbegründung – insoweit nicht dem gängigen Verfahren, welches im zuvor genannten BMF-Schreiben festgelegt wurde und führt zu sehr komplexen steuerlichen Korrekturbuchungen.

- **Artikel 9 Nummer 15 Buchstabe b zu § 93 Absatz 3 EStG die geplante Neuregelung zur steuerunschädlichen Abfindung während der Auszahlungsphase zu streichen**

„[...] ~~Die Sätze gelten entsprechend, wenn 1. nach dem Beginn der Auszahlungsphase ein Versorgungsausgleich durchgeführt wird und 2. Sich dadurch die Rente verringert~~. [...]“

Begründung: Kapitalverwaltungsgesellschaften erwerben zum Beginn der Auszahlungsphase zur Sicherstellung der lebenslangen Auszahlungen eine Leibrente von einem Versicherungspartner. Da diese Leibrente regelmäßig keinen Rückkaufswert aufweist, kann sie nicht liquidiert werden. Kapitalverwaltungsgesellschaften könnten daher die geplante Abfindungsmöglichkeit in der Praxis nicht nutzen. Der Anbieter müsste in diesem Fall unter Umständen fast 25 Jahre lang einen „leeren“ Vertrag fortführen, um dann bei Erreichen des 85. Lebensjahrs des Kunden wieder eine Leistung aus der erworbenen Leibrente an den Kunden auszuzahlen. Die geplante Neuregelung führt daher bei Anbietern, die die Rentenphase durch eine Kombination von Auszahlungsplan und Leibrente abwickeln, ausschließlich zu administrativem Mehraufwand.

- **Artikel 14 Nummer 3**
  zu § 7 AltZertG
  den eingefügten Absatz 6 wie folgt zu fassen

„(6) Die Absätze 1 bis 4 gelten nicht für Verträge, deren Auszahlungsphase ~~unmittelbar~~ innerhalb von sechs Monaten nach der Einzahlung eines Einmalbetrags beginnt. [...]“

Begründung: In vielen Fällen ist es in der Praxis nicht möglich, dass die Auszahlungsphase unmittelbar nach der Einzahlung eines Einmalbetrages beginnt. Insbesondere bei Einmalbeträgen, die aufgrund von Kapitalübertragungen eingezahlt werden, ist eine gewisse Zeitspanne für die korrekte Verbuchung/Gutschrift und den Abschluss des Datenaustauschs der Anbieter erforderlich. Ein Zeitraum von sechs Monaten erscheint hierfür erforderlich und angemessen.

- **Artikel 14 Nummer 4**
  zu § 7b Absatz 2 AltZertG
  den eingefügten fünften Satz wie folgt zu fassen

„[...] Dieser Absatz gilt nicht für Verträge, ~~deren Auszahlungsphase unmittelbar nach der Einzahlung eines Einmalbetrags beginnt~~ nach § 7 Absatz 6. [...]“

Begründung: Es handelt sich um eine sprachliche Anpassung aufgrund der zuvor angeregten Änderung.

- **Artikel 14 Nummer 5**
  zu § 7f AltZertG
  eine Übertragung der Prüfungskompetenz hinsichtlich richtiger, vollständiger und rechtzeitiger Erstellung der Produktinformationsblätter auf die Produktinformationsstelle Altersvorsorge

Begründung: Mit dem neuen § 7f AltZertG soll der Zertifizierungsstelle eine Prüfkompetenz hinsichtlich richtiger, vollständiger und rechtzeitiger Erstellung der Produktinformationsblätter erteilt werden. Wir regen an, diese Prüfkompetenz stattdessen auf die Produktinformationsstelle Altersvorsorge zu übertragen. Die Produktinformationsstelle Altersvorsorge ist bereits für die Vorgabe der Methodik zur Berechnung der Effektivkosten im PIB und die Einordnung der Produkte in Chancen-Risiko-Klassen sowie deren regelmäßige Überprüfung zuständig. Sie verfügt somit bereits über erhebliche Fachkompetenz in diesem Bereich, welche bei der Zertifizierungsstelle zuerst aufgebaut oder über externe Quellen zugeliefert werden müsste.

- **Artikel 11 Nummer 1 Buchstabe a**
  zu § 2 Absatz 2 Altersvorsorge-Durchführungsverordnung
  den vorgesehenen Zeitraum für die erstmalige Verwendung neuer Übermittlungsformate von sechs Monate auf zwölf Monate nach Bekanntgabe zu erhöhen

„[...] Der Zeitpunkt der erstmaligen Verwendung wird mindestens ~~sechs~~ zwölf Monate vorher durch das Bundesministerium der Finanzen im Bundessteuerblatt bekannt gegeben. [...]“

Begründung: Bei den Formaten zum Datenaustausch mit der ZfA beziehungsweise der Anpassung dieser geht es um grundlegende technische Infrastrukturen. Die Frist für solche Anpassungen ist derzeit zu kurz bemessen.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**957**

21. März 2017

Information für den Ausschuss

IG Metall

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Das mit der Betriebsrentenreform und dem nun vorliegenden Gesetzentwurf verfolgte Ziel einer größeren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (bAV), insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie bei Beschäftigten mit niedrigerem Einkommen, wird grundsätzlich begrüßt und von der IG Metall unterstützt.

Viele in dem Entwurf des Betriebsrentenstärkungsgesetzes enthaltene Regelungen können die Erreichung dieser Ziele befördern. Auch wurden in dem Gesetzentwurf einige von der IG Metall in dem vorgeschalteten Diskussionsprozess eingebrachten Regelungsvorschläge aufgenommen und positiv umgesetzt.

Um aber insbesondere die Tarifvertragsparteien in die Lage zu versetzen, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung auf tarifvertraglicher Basis zu fördern, bedarf der vorliegende Gesetzentwurf noch an einigen Stellen wichtiger Korrekturen.

Eine ausführliche Stellungnahme zum Entwurf eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes hatten wir bereits im November 2016 veröffentlicht. Wir möchten uns nachfolgend in dieser Kurz-Stellungnahme auf die aus unserer Sicht wichtigsten Korrekturen und essentiellen Positionen der IG Metall beschränken:

I. Verpflichtende Weitergabe der Sozialversicherungsbeitragsersparnis für Arbeitgeber bei Entgeltumwandlung – nicht nur im Sozialpartnermodell

Die verpflichtende Weitergabe eingesparter Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers bei Entgeltumwandlung ist im Gesetzentwurf nur unzureichend umgesetzt. Denn nur in § 23 Abs. 2 BetrAVG n. F. wird geregelt, dass bei einer reinen Beitragszusage gem. § 1 Abs. 2 a BetrAVG n. F. (Sozialpartnermodell) im Falle der Entgeltumwandlung im Tarifvertrag zu regeln ist, dass der Arbeitgeber mindestens 15 % seiner Ersparnis an den Sozialversicherungsbeiträgen als Arbeitgeberzuschuss zugunsten der Beschäftigten an die Versorgungseinrichtung weiterleiten muss.

Die verpflichtende Weitergabe der arbeitgeberseitigen Ersparnis an den Sozialversicherungsbeiträgen bei freiwilliger Entgeltumwandlung der Arbeitnehmer wird grundsätzlich begrüßt. Es gibt allerdings keine plausible Begründung dafür, warum der Arbeitgeber finanziell davon profitiert, wenn Arbeitnehmer freiwillig eigene Entgeltbestandteile für ihre Altersversorgung über gegenwärtig zulässige Zusageformen aufwenden.

Unsere Forderung lautet deshalb, die Weitergabe der Sozialversicherungsbeitragsersparnis der Arbeitgeber für alle Wege der betrieblichen Altersversorgung und für jede Form der Entgeltumwandlung aus dem Bruttoentgelt in eine bAV gesetzlich zu regeln. Es ist nicht ersichtlich, warum nur bei einer reinen Beitragszusage bzw. im Rahmen des Sozialpartnermodells eine verpflichtende Weitergabe erfolgen soll, dagegen in allen anderen Gestaltungsformen der Arbeitgeber weiterhin von der Entgeltumwandlung seiner Arbeitnehmer finanziell profitiert.

II. Sozialpartnermodell - Tarifexklusivität der reinen Beitragszusage und eines Optionssystems

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erwarten von ihrer kapitalgedeckten Altersabsicherung neben rentierlichen Anlagen vor allem größtmögliche Sicherheit. Die bisher in allen Durchführungswegen bestehende Einstandspflicht der Arbeitgeber für eine Zusage auf betriebliche Altersversorgung ist für die Beschäftigten ein hohes Gut. Gleichwohl verschließt sich die IG Metall nicht dem im Gesetzesentwurf

vorgeschlagenen Weg. Allerdings darf die Einführung der reinen Beitragszusage, und somit eine Enthaftung der Arbeitgeber, nur tarifexklusiv erfolgen.

Für die Verbreitung von tariflichen Lösungen zur bAV sind tarifexklusive Regelungen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Dass alle Regelungen des neuen siebten Abschnitts des BetrAVG nur dann greifen, wenn ein Tarifvertrag die Grundlage ist, wird daher ausdrücklich begrüßt.

Der Gesetzentwurf sieht allerdings u. a. in § 24 BetrAVG n.F. (u.a. für die reine Beitragszusage) und in § 20 Abs. 2 S. 3 BetrAVG n. F. (Optionssysteme) die Einbeziehung von nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch arbeitsvertragliche Bezugnahmeklauseln vor. Dies lehnen wir ausdrücklich ab.

Zudem ergibt sich aus dem Gesetzentwurf derzeit nicht, auf welchen Tarifvertrag konkret Bezug genommen werden muss. Auf den der gesamten Einrichtung nebst Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung oder nur auf Tarifverträge, welche die Zahlungspflicht regeln (z.B. für den Bereich Metall- und Elektroindustrie: Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung, Tarifvertrag über altersvorsorgewirksame Leistungen/TV AVWL).

Weiter kann es aufgrund der heute im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen zur Bezugnahme zu einer erneuten Selektion in Bezug auf die Erteilung einer bAV-Zusage für bestimmte Beschäftigtengruppen durch den Arbeitgeber kommen. Dies muss ausdrücklich vermieden werden und würde einer Verbreitung der bAV im Wege stehen, welche explizit das Ziel des vorliegenden Betriebsrentenstärkungsgesetzes sein soll. Die reine Beitragszusage, und somit die Enthaftung für den Arbeitgeber, sowie die Option Belegschaften vollständig und automatisch in ein System der Entgeltumwandlung einzubeziehen (Optionssystem), sind ausschließlich tarifexklusiv zu regeln.

Die Tarifvertragsparteien stehen mit ihrer Kompetenz und sozialen Verantwortung für eine Versorgungszusage ein, welche das Einkommen im Alter betrifft. Ihre Einbindung schafft das notwendige Vertrauen der Beschäftigten in eine zweite starke Säule der Alterssicherung. Des Weiteren können auf dieser Grundlage elementare „Verbraucherinteressen“ der Arbeitnehmer wirkungsvoll durchgesetzt werden. Wir lehnen es jedoch ab, die aus Tarifverträgen resultierende Reputation der Tarifvertragsparteien auch nicht-tarifgebundenen Arbeitgebern im Sinne von Tritt-Brett-Fahrern durch individualrechtliche Bezugnahmeregelungen zu eröffnen, ohne dass diese in das Sozialpartnermodell eingebunden sind.

Für eine größere Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung wäre nach unserem Dafürhalten auch ein erleichterter Zugang zur Allgemeinverbindlichkeit (AVE) von Tarifverträgen zur bAV zu begrüßen. Dies könnte durch einen konkret ausgestalteten Hinweis im Gesetz erfolgen, dass § 5 Abs. 1 a des Tarifvertragsgesetzes auch für Tarifverträge mit Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung gilt, und zwar mit der Maßgabe, dass der Tarifausschuss den gemeinsamen Antrag nur mit einer Mehrheit ablehnen kann - Pattsituationen und mehrheitliche Zustimmungen führen zur AVE .

III. Sicherungsbeitrag des Arbeitgebers, § 23 BetrAVG n. F.; Muss-Regelung

Der Gesetzentwurf regelt in § 23 Abs. 1 BetrAVG n. F., dass im Tarifvertrag zur Absicherung der reinen Beitragszusage ein Sicherungsbeitrag vereinbart werden **soll**.

Durch die Einführung einer reinen Beitragszusage und damit ermöglichten Enthaftung des Arbeitgebers erfolgt ein Bruch mit einem wesentlichen Grundprinzip des heute geltenden Betriebsrentenrechts, welches die in jedem Durchführungsweg der bAV die Subsidiärhaftung des Arbeitgebers vorsieht. Durch die reine Beitragszusage wird das Risiko der Vermögensanlage und der daraus resultierenden späteren Versorgungsleistung vollständig auf die Tarifvertragsparteien, die Versorgungseinrichtung und schlussendlich zum Großteil auf die Arbeitnehmer verlagert.

Nach unserer Auffassung müssen alle Beteiligten, insbesondere die Arbeitgeber, aber auch der Staat in seiner Funktion als sozialpolitischer Gesetzgeber, ihren Teil zur Absicherung der Leistung und somit zur Reduzierung des Risikos für die Arbeitnehmer bzw. Anspruchsberechtigten im System der reinen Beitragszusage ohne Garantien übernehmen.

Dass die reine Beitragszusage keinerlei garantierte Leistungen beinhaltet, stellt die Tarifvertragsparteien, insbesondere aber die Gewerkschaften vor große Herausforderungen, insbesondere in der Kommunikation gegenüber ihren Mitgliedern.

Nicht verkannt wird, dass im heutigen Niedrigzinsumfeld Zusagen mit Garantien dazu führen, das einerseits Einrichtungen betrieblicher Altersversorgung in der Regel dem Solvency-II-Regime unterliegen und andererseits am Finanz- und Kapitalmarkt mit der für Garantien notwendigen Kapitalanlagen keine nennenswerte Renditen mehr erzielen können. Dagegen ermöglichen Zusagen ohne Garantiebestandteile eine andere Kapitalanlagestrategie, die grundsätzlich höhere Renditen erwarten lässt durch Anlage in Produktivvermögen aber auch weil u.a. die Kosten für die Garantie entfallen. Die Aufgabe der Garantie findet unsere Zustimmung jedoch nur durch einen entsprechenden Ausgleich.

Aus den vorgenannten Gründen der Risikoverlagerung und kommunikativen Herausforderung eines solchen Modells muss daher die Regelung im heutigen Gesetzesentwurf zum Sicherungsbeitrag so abgeändert werden, dass ein Sicherungsbeitrag in angemessener Höhe zur Risikominimierung tarifvertraglich vereinbart werden **muss**. Die Höhe dieses Sicherungsbeitrags soll dagegen unverändert tarifdispositiv bleiben.

Die Zahlung eines Sicherungsbeitrags und der daraus resultierende Aufbau eines zusätzlichen Sicherungsvermögens zur Abfederung von Leistungsschwankungen stellt eine essentielle Voraussetzung für die Akzeptanz der Beschäftigten dar und ermöglicht damit eine zielführende Kommunikation des Sozialpartnermodells.

IV. Neue bAV-Förderung für Geringverdiener – Erhöhung der Einkommensgrenze

Der neu durch den Gesetzentwurf in das Einkommenssteuergesetz eingefügte § 100 regelt einen gesonderten bAV-Förderbetrag, welcher zum 01.01.2018 eingeführt wird um insbesondere Arbeitgeber von Beschäftigten mit niedrigerem Einkommen zu animieren, Beiträge in eine bAV zu zahlen. Dieser Beitrag von mind. 240,00 EUR bis max. 480,00 EUR wird sodann steuerlich mit 72,00 EUR bis max. 144,00 EUR gefördert. Durch dieses Anreizsystem für Arbeitgeber könnte für Beschäftigte mit niedrigerem Einkommen der Zugang zu einer bAV erleichtert und gleichzeitig auch besonders attraktiv werden.

Bisher ist im Gesetzentwurf eine Einkommensgrenze von 2.000,00 EUR für die Förderung vorgesehen. Diese Einkommensgrenze ist nach unserer Auffassung zu niedrig angesetzt und erreicht so nur eine geringe Anzahl von Beschäftigten in Deutschland. Das Ziel einer stärkeren Verbreitung der bAV bei Beschäftigten mit niedrigem Einkommen wird so nicht erreicht.

Nach unserer Auffassung muss die Einkommensgrenze für die Förderung bei 2.500,00 EUR liegen, um eine nennenswerte Verbreitung der bAV zu gewährleisten. Dies entspricht nicht nur den auf fundierten Berechnungen gestützten Reformvorschlägen (Kiesewetter-Gutachten), sondern ist auch vor dem Hintergrund bestehender Versorgungslücken geboten. Um den Zugang zur Förderung im Zeitablauf nicht zu entwerten, ist zusätzlich eine Dynamisierung der Einkommensgrenze vorzusehen.

Im Übrigen schließen wir uns der Prüfbitte des Bundesrates an, ob zur Vermeidung von Gestaltungen für den bAV-Förderbetrag auf das Referenzjahr 2016 abgestellt werden kann.

In der jetzigen Form des Betriebsrentenstärkungsgesetzes erscheint weiterhin nicht sicher, ob durch Tarifverträge zur betrieblichen Altersversorgung im Sozialpartnermodell die Alterssicherung effektiv verbessert werden kann. Zu den Risiken der geplanten Reform aus Arbeitnehmersicht verweisen wir auf unsere ausführliche Stellungnahme vom November 2016. Die IG Metall behält sich daher vor, nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens zu bewerten, ob auf Grundlage des Betriebsrentenstärkungsgesetzes der Abschluss von Tarifverträgen zur betrieblichen Altersversorgung im Interesse der Beschäftigten und unserer Mitglieder ist

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**958**

22. März 2017

Information für den Ausschuss

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Grundsätzliches /Zusammenfassung

ver.di befürwortet und unterstützt die Bestrebung der Bundesregierung, durch das Betriebsrentenstärkungsgesetz (BetrStG) eine möglichst hohe Abdeckung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) insbesondere für Beschäftigte im Niedriglohnbereich und bei Klein- und Mittelunternehmen zu erreichen. Betriebsrenten waren und sind Ausdruck tarif- und betriebspolitischer Gestaltungsoptionen und tragen zur Verbesserung der Einkommenssituation von Rentnerinnen und Rentnern bei. Darüber hinaus werden Unternehmen attraktiver für Beschäftigte.

ver.di setzt sich gleichzeitig konsequent für die **Stärkung der gesetzlichen Rente ein, die – ergänzt um eine weitgehend arbeitgeberfinanzierte bAV – in einem Zwei-Säulen-System eine lebensstandardsichernde Altersversorgung gewährleistet**. Insofern ergänzen die Bestrebungen in der bAV unsere Bemühungen, die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken, das Rentenniveau auf dem heutigen Stand zu stabilisieren und in einem weiteren Schritt auf etwa 50 Prozent Sicherungsniveau vor Steuern anzuheben. Dazu ist es aber auch weiterhin dringend erforderlich, den Grundsatz „bAV nicht zulasten der GRV“ einzuhalten und keine Ausweitung der sozialversicherungsfreien Entgeltumwandlung zuzulassen.

Ursprünglich wurden Betriebsrenten zusätzlich zum Arbeitslohn gewährt und damit grundsätzlich allein vom Arbeitgeber finanziert. Zwischenzeitlich haben sich die Arbeitgeber jedoch vielfach aus der Finanzierung verabschiedet, und die rein arbeitnehmerseitige Finanzierung der bAV hat ein immer größeres Gewicht bekommen. Beschäftigte im Niedriglohnbereich haben jedoch kaum finanzielle Möglichkeiten, zusätzlich für das Alter vorzusorgen. Deshalb begrüßt ver.di die Stärkung der Arbeitgeberfinanzierung durch den nun vom Gesetzgeber beabsichtigten **neuen Förderbetrag zur bAV**. Hier sind jedoch noch Verbesserungen dringend erforderlich (siehe unten I.).

Zusätzliches Sparen für die Rente hat sich bisher für Beschäftigte nicht gelohnt, die aufgrund ihrer niedrigen Einkommen ergänzend zu ihrer gesetzlichen Rente Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch nehmen müssen. Bei ihnen wird die Betriebsrente nämlich vollständig auf die **Grundsicherung** angerechnet. Auch wenn bislang nur rd. zwei Prozent der Grundsicherungsbeziehenden über Ansprüche auf eine Betriebsrente verfügen, ist bereits die psychologische Hemmschwelle, für eine zusätzliche Alterssicherung Konsumverzicht zu leisten, nicht unbeachtlich. ver.di begrüßt deshalb die seit Jahren geforderte **teilweise Nichtanrechnung** der zusätzlichen Altersversorgung im BetrStG. Allerdings halten wir es weiterhin für systemwidrig, die gesetzliche Rente von der Nichtanrechnung auszunehmen.

Soll die bAV eine grundsätzliche Stärkung erfahren, ist es unverständlich, warum der Arbeitgeber im Rahmen der Entgeltumwandlung von der Vorsorgebereitschaft der Beschäftigten profitiert. Hier muss eine Ausweitung der **verpflichtenden Weitergabe der Sozialversicherungsersparnis bei Entgeltumwandlung** auf alle Zusageformen der bAV erfolgen (siehe unten II.).

Durch das BetrStG soll die **„reine“ Beitragszusage** Eingang in das Betriebsrentenrecht finden und damit die Haftung des Arbeitgebers entfallen. Die Vereinbarung der reinen Beitragszusage soll allerdings nur durch die Sozialpartner möglich sein (sog. Tarifexklusivität). Um für die Beschäftigten größtmögliche Sicherheit und damit mehr Akzeptanz der bAV zu

erreichen, sind **Verbesserungen beim Sicherungsbeitrag** und die Gewährleistung der **Tarifexklusivität** zwingend (siehe unten III.).

Darüber hinaus ist die **Abschaffung der Doppelverbeitragung** im Rentenbezug in der Kranken- und Pflegeversicherung und eine **Erweiterung der Mitbestimmungsrechte** der Betriebs- und Personalräte erforderlich (siehe unten IV.).

I. Der neue bAV-Förderbetrag und der Aufbau einer bAV im Niedriglohnbereich

Zum 1.1.2018 soll ein neuer Förderbetrag zur bAV eingeführt werden, um die Attraktivität und den Verbreitungsgrad betrieblicher Altersversorgung bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu fördern. Sagt der Arbeitgeber einen zusätzlichen Betrag von 240 Euro bis 480 Euro den Beschäftigten im Rahmen der bAV zu, kann er bei Vorliegen der Voraussetzungen 30 Prozent des zugesagten Betrages für diejenigen Beschäftigten mit dem Finanzamt verrechnen, die ein monatliches Einkommen von bis zu 2.000 € erhalten. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Gerade Beschäftigte mit einem unterdurchschnittliche Einkommen, also weniger als rd. 3.100 Euro monatlich[1], haben regelmäßig keine eigenen zusätzlichen finanziellen Mittel, um Vorsorge zu betreiben. Die Umwandlung des eigenen Entgelts ist hier keine Alternative. Vielmehr sind diese Beschäftigten auf staatliche Förderung der aus dem Tariferhöhungsvolumen ausverhandelten Beträge angewiesen. Dies einem möglichst breiten Personenkreis zugänglich zu machen, trägt unmittelbar zu einer größeren Verbreitung bei. Deshalb ist die im Entwurf vorgesehene Grenze der Förderung bis zu einem monatlichen Entgelt von nicht mehr als 2.000 Euro nicht ausreichend. Rund 11,1 Millionen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder 33,4 Prozent verfügen laut aktueller Beschäftigungsstatistik des Statistischen Bundesamtes für 2015 über ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt unter 2.000 Euro. **Bei Anhebung dieser Grenze auf 2.500 Euro, würde sich der Kreis der Betroffenen um über vier Millionen erheblich erweitern. Dann würden 15,2 Millionen oder knapp die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Genuss der Förderung kommen.** Um den Verbreitungsgrad gerade bei unterdurchschnittlichen Entgelten signifikant zu erhöhen, muss deshalb die Förderhöhe auf 2.500 Euro angehoben werden. Darüber hinaus ist eine Dynamisierungsregel einzuführen, da sonst bei jeder Lohnsteigerung Personen aus der Förderberechtigung wieder herausfallen würden. Als Maßstab für die jährliche Erhöhung der Fördergrenze bietet sich der vom Statistischen Bundesamt regelmäßig berechnete Tarifindex an, der alle Tarifabschlüsse beziehungsweise alle bereits vorher festgelegten Stufenerhöhungen widerspiegelt.

Um einen angemessenen Ansparbetrag, der dann verrentet werden kann, zu erreichen, muss die Kombination des bAV-Förderbetrag mit weiteren Fördermechanismen, wie der staatlichen Zulagenförderung und bisher möglicherweise nicht genutzten Arbeitgeberzulagen, wie z. B. die Vermögenswirksamen Leistungen möglich werden.

II. Verpflichtende Weitergabe der Sozialversicherungsersparnis bei Entgeltumwandlung

Es gibt keinen nachvollziehbaren Grund dafür, dass Arbeitgeber von der Vorsorgebereitschaft ihrer Beschäftigten profitieren, indem sie die bei der Entgeltumwandlung eingesparten Sozialversicherungsbeiträge (rund 20 %) für sich behalten. Deshalb ist die Initiative im Gesetzentwurf zur Weitergabe dieser Beiträge in der Zusageart der reinen Beitragszusage grundsätzlich zu begrüßen. Sie geht jedoch nicht weit genug. Nicht nur bei der reinen Beitragszusage im Sozialpartnermodell muss der Arbeitgeber verpflichtet werden, die eingesparten Beiträge zugunsten des Vorsorgekontos des Beschäftigten weiterzugeben. Vielmehr muss dies für jede Art der Entgeltumwandlung gelten. Weiterhin darf die Weitergabe nicht nur, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, „mindestens 15 Prozent“ des eingesparten Betrags betragen, sondern muss immer in voller Höhe zugunsten des Vorsorgekontos des Beschäftigten weitergegeben werden. Eine entsprechende Regelung könnte in § 1a des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) vorgesehen werden.

III. Sicherheit im Sozialpartnermodell

Das geltende Betriebsrentenrecht ist geprägt von einer Sicherungskaskade von Garantiezusagen der Produktanbieter, der Haftung durch den Pensionssicherungsverein und Protektor (die Sicherungseinrichtung der deutschen Lebensversicherer) bis hin zur Subsidiärhaftung des Arbeitgebers. Mit der reinen Beitragszusage, dem Herzstück des Sozialpartnermodells, entfällt für den Arbeitgeber die subsidiäre Haftung nach § 1 Abs. 1 S. 3 BetrAVG. Damit erfolgt vor dem Hintergrund eines Niedrigzinsumfelds ein prinzipieller Bruch mit den geltenden Grundprinzipien des Betriebsrentenrechts verbunden mit einer Verlagerung des Anlagerisikos auf die Beschäftigten.

Andererseits wird der Aspekt des Sparens in großen Kollektiven gestärkt. Kollektives Sparen bietet aufgrund von Größenkostenersparnissen (sog. „Economies of Scale“) deutliche Vorteile gegenüber individuellem Sparen. Diese Feststellung gilt für Systeme mit Leistungszusagen aber auch für solche mit Beitragszusagen und selbstverständlich auch für Mischsysteme mit Elementen beider Zusagearten.

Das Entfallen der Arbeitgeberhaftung wirft die Frage nach der **Sicherheit der Anlage** auf. Sicherheit kann aber nicht nur durch versicherungsförmige Garantien, die im derzeitigen Niedrigzinsumfeld die Rendite „auffressen“, gegeben werden. Deshalb sieht das Sozialpartnermodell vor, dass sich die Sozialpartner an der Durchführung und Steuerung – z.B. im Rahmen eines eigenen Versorgungswerks - beteiligen müssen. Insgesamt ist der Gesetzgeber davon überzeugt, dass die Sicherheit und Effizienz der auf Beitragszusage gestützten Betriebsrenten durch folgende Kombination erreicht werden kann: **Tarifexklusivi-**

[1] Ausgehend von einem jährlichen aktuellen Durchschnittsverdienst von 37.103 Euro.

tät (Verantwortung der Tarifpartner) + Sicherheitspuffer + Anwendung kollektiver Sparmodelle in der Ansparphase sowie kollektiver Entsparmodelle in der Rentenbezugszeit. Zur Abpufferung des entfallenden Haftungsrisikos muss es jedoch neben der verpflichtenden Weitergabe der eingesparten Sozialversicherungsbeiträge zumindest eine gesetzliche Verpflichtung zur Vereinbarung eines angemessenen Sicherungsbeitrages geben. § 23 Abs. 1 BetrAVG n.F. ist im Sinne eines „pay for forget" entsprechend nachzubessern.

IV. Allgemeine Rahmenregelungen für die bAV

Doppelverbeitragung in der Rentenbezugsphase

Die mit dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) 2004 eingeführte volle Verbeitragung der Betriebsrente in der Kranken- und Pflegeversicherung während der Auszahlungsphase führt nicht nur zu einer zusätzlichen Belastung der Betriebsrentnerinnen und Betriebsrentner, sondern reduziert die Motivation für das Alter durch bAV vorzusorgen. Diese doppelte Verbeitragung ist zu beenden; die entsprechenden Regelungen sind auf den Rechtsstand vor Inkrafttreten des GMG zurückzuführen.

Erweiterung der Mitbestimmungsrechte

Anders als noch in der klassischen arbeitgeberfinanzierten bAV werden nun die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Akteure auf Augenhöhe, so dass sich dies auch in der betrieblichen Mitbestimmung niederschlagen muss. Vor dem Hintergrund einer möglichen Enthaftung der Arbeitgeber und der Übernahme des Anlageentwicklungsrisikos seitens der Beschäftigten, müssen die Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten hinsichtlich der Auswahl des Durchführungsweges und des externen Versorgungsträgers sowie der Gestaltung des Leistungsplans gesichert werden. Betriebs- und Personalräte sollten ein Inititiativrecht erhalten.

Im Weiteren verweisen wir auf die Stellungnahme des DGB.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**961**

23. März 2017

Information für den Ausschuss

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Die Altersvorsorge ist für alle Bürger in Deutschland eine wichtige Aufgabe. In Zeiten des demographischen Wandels und der anhaltenden Niedrigzinsphase stellt sie alle Beteiligten vor große Herausforderungen. Traditionell und aus gutem Grund gibt es in Deutschland das 3-Säulen-Modell. Denn es zeigt sich immer wieder, dass ein „Stehen auf mehreren Füßen“ hilfreich und notwendig ist, wenn sich ein Teilbereich der Altersvorsorge nicht im zu Vertragsbeginn prognostizierten Maße entwickelt und dadurch Versorgungslücken entstehen. Neben den im Regierungsentwurf zu findenden Regelungen zur betrieblichen Altersvorsorge (bAV) sind deshalb weitere Verbesserungen für die private Vorsorge unverzichtbar. Die ungleiche Fortentwicklung der Förderumfänge in der betrieblichen Altersversorgung und der Basisrente auf der einen Seite und der privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) auf der anderen Seite wird mit dem Regierungsentwurf zum Betriebsrentenstärkungsgesetz leider nochmals verstärkt. Dies liegt daran, dass sowohl bei der Förderung der betrieblichen Altersversorgung als auch bei der Basisrente eine

Dynamisierung vorgesehen ist (durch Anbindung an die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung), während bei der privaten Altersvorsorge die Höhe der Förderung absolut festgesetzt ist. Der Regierungsentwurf versäumt die Chance, diese ungleiche Entwicklung der Fördersysteme zumindest ansatzweise auszugleichen.

So unterbleibt die – auch vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (Drucksache 780/16, S. 2 Nr. 3) angeregte – Anhebung des Höchstbetrages für den zusätzlichen Sonderausgabenabzug für private Altersvorsorgebeiträge. Die Anhebung der Grundzulage fällt zudem zu gering aus. Der Gesetzgeber hatte sich etwa bei der Festlegung der Zulagen wie auch der als Sonderausgaben abziehbaren Beträge im Rahmen der sog. Riesterrente im Jahr 2001 an der damaligen Beitragsbemessungsgrenze (BBG) West der Rentenversicherung (54.000 Euro) orientiert und damit einen Gleichlauf zwischen betrieblicher und privater Altersvorsorge gefunden.

Bis zum Jahr 2017 ist diese Grenze auf über 76.200 Euro und damit um mehr als 41 % angestiegen, die Fördermöglichkeit bzw. förderbare Sparrate bei der Riester-Rente aber nicht. Dies stellt eine Benachteiligung im Vergleich zu den an die BBG gekoppelten steuerlichen Förderungen der bAV in § 3 Nr. 63 EStG dar und mindert die Attraktivität des Produktes. Durch die im Regierungsentwurf vorgesehene weitere Erhöhung der steuerfrei möglichen Sparbeiträge auf 8 % der BBG in § 3 Nr. 63 EStG-E verschärft sich diese Entwicklung noch. Demgegenüber bringt die vorgesehene Erhöhung der Grundzulage von 154 auf 165 Euro in § 84 Satz 1 EStG-E, die wir vom Grundsatz her begrüßen, nur einen geringen Ausgleich.

Im Einzelnen möchten wir zu den vorgesehenen Regelungen Folgendes anmerken:

Zu Art. 1: Änderung des Betriebsrentengesetzes

Unabhängig vom zuvor geschilderten Ungleichgewicht in den Fördersparten begrüßen wir grundsätzlich die Aufnahme einer reinen Beitragszusage in das Betriebsrentengesetz, welche die zukünftigen Möglichkeiten der Ausgestaltung eines betrieblichen Versorgungssystems erhöht. Voraussetzung ist aber, dass sich die Tarifvertragsparteien dieses Themas auch annehmen und entsprechende tarifvertragliche Regelungen ins Leben rufen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind aus unserer Sicht relativ flexibel und eröffnen dem Grunde nach attraktive Lösungen. Wenn die Tarifvertragsparteien es schaffen, dieses Instrument als zusätzliche Lösung zu etablieren, und es eventuell ermöglicht, zukünftige Beiträge in

das bisherige durch Garantieleistungen geprägte System oder alternativ in das neue durch höhere Anlagechancen (aber auch -risiken) geprägte Beitragsmodell zu investieren, kann das Thema „betriebliche Altersversorgung“ einen neuen Schub bekommen.

Die Beschränkung der reinen Beitragszusage auf tariflich gefundene Lösungen baut allerdings eine zusätzliche Hürde auf. Ziel des Gesetzes ist es unter anderem, für Arbeitgeber Hemmnisse zur Erteilung von Zusagen abzubauen. Kommt es innerhalb einer Branche nicht zu einer branchenspezifischen tariflichen Lösung, werden die tarifgebundenen und tarifungebundenen Arbeitgeber dieser Branche vom Modell faktisch Abstand nehmen. Sinnvoll erscheint es deshalb, die reine Beitragszusage als zusätzlichen Weg ohne die Voraussetzung einer tariflichen Regelung einzuführen. Ggf. könnten tarifliche Regelungen besonders privilegiert werden.

Der neue bAV-Förderbetrag begünstigt zielgerichtet nur Geringverdiener. Dabei wird aber die Notwendigkeit außer Acht gelassen, die Arbeitgeber ausreichend zu animieren. Eine Förderung erhält der Arbeitgeber nur bei Geringverdienern. Es gibt aber wohl kaum Arbeitgeber, die nur in diesem Bereich Mitarbeiter beschäftigen (Gleichbehandlungsgrundsatz). Was passiert, wenn die Mitarbeiter diese Grenzen überschreiten? Das Abstellen auf Erhöhungen zu den im Jahr 2017 gezahlten Beiträgen führt im schlimmsten Fall zur Kündigung/Beitragsfreistellung bestehender Verträge. Die Geringverdienergrenze muss theoretisch nur in einem Monat erreicht werden. Damit werden auch Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Hier gibt es aus unserer Sicht noch Ergänzungs- und Präzisierungsbedarf.

Dringend benötigte steuerliche Entlastungen für die Unternehmen, insbesondere durch eine Reduzierung des Abzinsungssatzes für Pensionsrückstellungen nach § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG, bleiben im vorliegenden Gesetzentwurf leider völlig außer Acht. Dabei ist gerade hier ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf offensichtlich. Eine Absenkung des typisierenden steuerlichen Abzinsungssatzes für Pensionsverpflichtungen von derzeit 6 % – festgelegt im Jahr 1981 in einer Hochzinsphase mit Renditen für festverzinsliche Wertpapiere von über 10 % – würde einerseits in besonderem Maße zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersversorgung beitragen. Eine solche Absenkung dürfte auch verfassungsrechtlich geboten sein. Denn eine steuergesetzliche Typisierung wie die des § 6a Abs. 3 Satz 3 EStG erscheint in Anbetracht der geänderten Bedingungen am Kapitalmarkt willkürlich und nicht gerechtfertigt.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer schlägt in diesem Zusammenhang einen steuerlichen Festzins von 4,5 % vor, der auch in Niedrigzinszeiten in der Nähe des handelsbilanziellen Abzinsungssatzes liegt.

Aus Sicht des Gesetzgebers zu großen fiskalischen Auswirkungen aus einer Absenkung des zu hohen steuerlichen Abzinsungssatzes könnte mit einer geeigneten Übergangsregelung begegnet werden.

Auch sozialversicherungsrechtlich wird leider nur die Doppelverbeitragung im Rahmen von bAV-Riester beseitigt, die gesamte Problematik des vollen Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungs-Beitragssatzes in der Leistungsphase einer normalen bAV bleibt dagegen unverändert.

Zu Art. 2 Nr. 1: § 82 SGB XII

Die Schaffung eines Freibetrages für zusätzliche Altersvorsorge bei der Berechnung des Grundsicherungsbezuges entspricht einer langjährigen Forderung der Kreditwirtschaft und wird daher von uns ausdrücklich begrüßt. Denn bisher hatten die von den Zulagen insbesondere profitierenden Geringverdiener keinen Anreiz, privat fürs Alter vorzusorgen, wenn sie befürchten mussten, dass das aufgebaute Vermögen im Alter auf einen etwaigen Bezug von Grundsicherung angerechnet wird. Allerdings ist der Freibetrag mit aktuell 202 Euro zu niedrig bemessen. Ferner müsste der Sockelbetrag von 100 Euro dynamisch ausgestaltet werden (z. B. automatische Anpassung des Sockelbetrags an Steigerung der Regelbedarfsstufen).

Zu Art. 9 Nr. 2 e): § 3 Nr. 63 EStG

Die geplante Änderung des § 3 Nr. 63 EStG führt zwar auf der einen Seite zu einer Vereinfachung (Abgrenzung Alt- und Neuzusage und Vervielfältiger werden einfacher), aber nicht unbedingt zu einer Verbesserung. Lediglich 10 Kalenderjahre sollen beim Vervielfältiger anerkannt werden. Auf der anderen Seite wird die Erhöhung auf 8 % der BBG (nach der derzeitigen Regelung sind es inklusive des Erhöhungsbetrages von 1.800 Euro rund 6,4 %) sozialversicherungsrechtlich nicht begleitet. Damit nützt sie faktisch eigentlich nur den „Besserverdienenden“. Das geforderte Ziel, in einem Durchführungsweg sowohl Entgeltumwandlung als auch Arbeitgeberfinanzierung bündeln zu können, wird für die breite Belegschaft nicht erreicht. Auch die Nachzahlungsmöglichkeit bei ruhenden Arbeitsverhältnissen ist ausbauwürdig. So führt es faktisch immer zu Ungerechtigkeiten, wenn nur ganze Kalenderjahre berücksichtigungsfähig sind. Darüber hinaus wäre eine generelle Nachzahlungsmöglichkeit wünschenswert, um Jahre mit niedrigeren Beiträgen später noch ausgleichen zu können.

Zu Art. 9 Nr. 9: § 84 EStG

Gemäß dem aktuellen „Alterssicherungsbericht 2016“ der Bundesregierung hatten im Jahr 2013 60 % der Personen, die eine Altersvorsorgezulage erhalten haben, ein Jahreseinkommen von bis zu 30.000 Euro, 41 % ein Jahreseinkommen von bis zu 20.000 Euro. Gerade die Arbeitnehmer dieser Einkommensniveaus, die weniger von den steuerlichen Freistellungen bzw. Sonderausgabenabzugsregelungen von Altersvorsorgebeiträgen profitieren, sondern bei denen die Förderung über die Altersvorsorgezulage den wesentlichen Kern der Förderung und den Anreiz zur Verstärkung ihrer Altersvorsorge darstellt, werden durch die geplanten Gesetzesänderungen unzureichend berücksichtigt.

In der Gesetzesbegründung zum Altersvermögensgesetz (BT-Drs. 14/4595, S. 65) aus November 2000 wird ausgeführt:

„Das Zulagensystem sieht vor, dass der Steuerpflichtige entsprechend seinem beitragspflichtigen Einkommen einen Eigenbeitrag zu seiner zusätzlichen Altersvorsorge leistet und der Staat diese Eigenleistung um die Zulage erhöht, so dass – ab dem Veranlagungszeitraum 2008 – grundsätzlich 4 % der beitragspflichtigen Einnahmen als Sparleistung in eine den Steuerpflichtigen absichernde kapitalgedeckte Altersvorsorge fließen.“

Nun sind seit der damaligen Festschreibung der Zulagenbeträge die Verbraucherpreise um mehr als 20 % gestiegen. Die Zulagenbeträge blieben seitdem jedoch – abgesehen von der „Einstiegstreppe“ – auf dem im Jahr 2001 verabschiedeten Niveau. Daher sehen wir es kritisch, dass die geplante Erhöhung der Grundzulage von 154 auf 165 Euro mit etwa 7 % deutlich hinter der Verbraucherpreis- und Einkommensentwicklung der vergangenen Jahre zurückbleibt. Dies hat zur Folge, dass eine förderberechtigte Person in realen Werten anteilig eine deutlich geringere Förderquote erhält als noch zu Beginn der Riester-Förderung, selbst wenn man bereits die höchste Förderstufe zu Beginn der Riester-Förderung unterstellt, was nachfolgendes Beispiel für Jahreseinkommen von 20.000 bzw. 30.000 Euro verdeutlicht. Wir unterstützen daher die vom Bundesrat vorgeschlagene Dynamisierung der Riester-Zulagen und die Angleichung der Kinderzulagen (Drucksache 780/16, S. 3 Nr. 4).

Ein Arbeitnehmer mit einem aktuellen Jahreseinkommen von 20.000 (30.000) Euro muss einen Eigenbeitrag von 646 (1.046) Euro leisten, um die volle Zulage von 154 Euro zu erhalten. Dies entspricht einem Eigenanteil von 80,1 (87,2) %. Unterstellt man eine der Verbraucherpreisentwicklung analoge Einkommensentwicklung von rund 20 % seit 2001, hätte dieser Arbeitnehmer damals ein Einkommen von 16.000 (24.000) Euro bezogen. Unter Herausrechnung der Einstiegstreppe, d. h. um einen Vergleich zu ermöglichen, wird unterstellt, dass diese bereits im Jahr 2002 voll gewirkt hätte, hätte der Arbeitnehmer damals einen Eigenbeitrag von 486 (808) Euro leisten müssen, um die volle Zulage von 154 Euro zu erhalten. Dies hätte einem Eigenanteil von 75,9 (84,0) % entsprochen.

Das Beispiel zeigt, dass die Arbeitnehmer heute einen höheren Eigenanteil tragen müssen, als bei Einführung der Förderung.

Wir halten daher eine Erhöhung der Grundzulage um etwa 20 % auf 185 Euro für erforderlich, um diesen Nachholbedarf bei der Zulagenförderung auszugleichen. Darüber hinaus wäre die Dynamisierung der Zulage und die Angleichung der Kinderzulage ein deutlicher Anreiz für die Riester-Sparer.

In Fortführung des Rechenbeispiels würde sich der Eigenbetrag bei einem Jahreseinkommen von 20.000 (30.000) Euro in diesem Fall auf 615 (1.015) Euro reduzieren, was einem Eigenanteil von 76,9 (84,6) % entspräche. Dieser läge damit nur noch leicht über dem vergleichbaren Niveau von 2002.

Eine Erhöhung der Grundzulage würde gezielt den Förderberechtigten der unteren Einkommensniveaus zugutekommen, da bei höheren Einkommensniveaus die höhere Grundzulage mit dem Steuervorteil aus dem zusätzlichen Sonderausgabenabzug verrechnet wird, sodass für Förderberechtigte höherer Einkommensniveaus die Förderung im Endeffekt nicht steigen würde.

Mit Blick auf die eingangs dargestellte ungleiche Systematik in den Fördersystemen von betrieblicher Altersversorgung und Basisrente auf der einen sowie der Riester-Förderung auf der anderen Seite, wäre gleichwohl auch eine Anpassung des Höchstbetrages für den zusätzlichen Sonderausgabenabzug gerechtfertigt und wäre eine Möglichkeit, das Auseinanderlaufen der verschiedenen zusätzlichen Altersvorsorgeförderungen einzuschränken.

Der Höchstbetrag von 2.100 Euro, der als zusätzlicher Sonderausgabenabzug in § 10a Abs. 1 Satz 1 EStG geregelt ist, geht auf die Umrechnung von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung des Jahres 2000 (103.200 DM, also etwa 52.765 Euro) in einen absoluten Betrag zurück, nachdem zunächst im Gesetzentwurf noch eine Dynamisierung analog zur betrieblichen Altersvorsorgeförderung vorgesehen war.

Für das Jahr 2017 ergäbe die Umrechnung von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze einen Betrag von 3.048 Euro. Dies zeigt das Aufholpotenzial, welches in der privaten Altersvorsorgeförderung ggü. der betrieblichen Altersvorsorgeförderung besteht. Zumindest eine Anhebung um etwa 20 % auf 2.500 Euro, wie es auf Basis von Vorüberlegungen des BMF bereits diskutiert wurde und in ähnlicher Höhe auch vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (Drucksache 780/16, S. 2 Nr. 3) angeregt wurde, ist im Sinne einer breiteren Stärkung der privaten Altersvorsorge erforderlich.

Zu Art. 9 Nr. 11 a): § 90 EStG

Wir begrüßen, dass die ZfA zukünftig innerhalb von drei Jahren das Bestehen eines Zulageanspruchs des Altersvorsorgesparers prüfen und einen etwaigen Rückforderungsanspruch zeitnah geltend machen muss (§ 90 Abs. 3 Satz 1 EStG-E). Die in der Vergangenheit erfolgten Rückforderungen teilweise viele Jahre später haben zu großem Ärger bei den Betroffenen wie auch den Anbietern geführt und dem Ansehen des Produktes erheblichen Schaden zugefügt.

Zu Art. 9 Nr. 13 a) und c), Nr. 14: §§ 92a und 92b EStG

Insbesondere für (kleinere) Anbieter zertifizierter Altersvorsorgeverträge, bei denen mitunter nicht alle Prozesse vollautomatisiert umgesetzt werden, erscheinen die geplanten neuen Fristsetzungen zur Abgabe diverser Meldungen (gemäß § 92a Abs. 2 Satz 7, § 92a Abs. 3 Satz 7, § 92b Abs. 2 Satz 2 EStG-E) unnötig kurz bemessen. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der ZfA – selbst im Falle der vorgesehenen Verkürzung – ein Zeitraum von mindestens drei Jahren eingeräumt wird, um eventuelle Rückforderungen von ausgezahlten Zulagenzahlungen zu verlangen. Das in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Ziel, mit dieser Fristsetzung Steuerausfälle wegen Festsetzungsverjährung zu vermeiden, rechtfertigt insofern auch nicht diese besondere Kürze der geplanten Fristsetzung.

In Anbetracht dieser Aspekte erscheint uns eine Meldung bis zum Ablauf des Kalenderquartals, welches nach dem jeweiligen Ereignis beginnt (also z. B. Ereignis im Februar => Meldung bis Ende Juni), gerade auch für kleine Anbieter deutlich praxisgerechter und angemessener. Hierfür spricht nicht zuletzt auch die Regelung in § 91 Abs. 2 EStG, an der wir uns bei unserem Petitum orientiert haben. Darin wird den zuständigen Stellen ebenfalls mindestens ein volles Vierteljahr für deren Meldepflicht nach § 10a Absatz 1 Satz 1 zweiter Halbsatz EStG eingeräumt. Es wäre somit nicht nachvollziehbar, warum öffentlich-rechtlichen Einrichtungen für deren Datenmeldungen eine längere Frist eingeräumt wird als privaten Anbietern für deren Meldepflichten.

Zu Art. 9 Nr. 17: § 96 EStG

Die Haftung der Anbieter gem. § 96 Abs. 2 EStG-E inkl. vorrangiger Inanspruchnahme derselben für die entgangene Steuer oder für zu Unrecht gewährte Steuervergünstigungen der Vorsorgesparer lehnen wir ab. § 96 Abs. 2 EStG enthält in der derzeit geltenden Form – entgegen den Ausführungen in der Gesetzesbegründung (S. 66) – bereits heute eine ausreichende Haftungsnorm. Darüber hinaus werden Bußgelder nach Maßgabe des § 50f EStG festgesetzt. Die im Regierungsentwurf vorgeschlagene vorrangige Inanspruchnahme der Anbieter benachteiligt diese zudem unangemessen. Sollte gleichwohl an einer neuen Haftungsregelung festgehalten werden, wäre eine Klarstellung erforderlich, dass hiermit keine zusätzliche inhaltliche Prüfpflicht der Angaben des Kunden durch den Anbieter verbunden sein darf. Dies könnte möglicherweise aus dem Wortlaut des neu geplanten § 96 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 EStG-E abgeleitet werden, in dem auch die – wenn auch vorsätzliche oder grob fahrlässige – Übermittlung unrichtiger oder unvollständiger Daten dem Anbieter angelastet werden würden. So könnte sich die Frage stellen, ob die ausgebliebene Heranziehung einer von der Kundenmeldung abweichenden Information, die dem Anbieter aus seiner sonstigen Geschäftsbeziehung zum Kunden bekannt ist, im Einzelfall bereits als grob fahrlässig angesehen werden könnte. Dies würde durch einen expliziten Ausschluss der Prüfpflicht klargestellt werden können. Ebenfalls darf eine verspätete Anzeige des Kunden gegenüber dem Anbieter nicht Letzterem angelastet werden.

Zu Art. 14 Nr. 1: § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 a AltZertG

Bislang erfolgt die Auszahlung des angesparten Altersvorsorgevermögens zur Abfindung einer Kleinbetragsrente durch die Anbieter unverzüglich nach Beginn der Auszahlungsphase. Durch eine sich unmittelbar an die Ansparphase anschließende Einmalauszahlung vermeiden die Anbieter einen – in Relation zur geringfügigen Rentenzahlung – unverhältnismäßigen Aufwand (vgl. BT-Drs. 15/2150, S. 49). Die dem Altersvorsorgesparer nunmehr zugebilligte Möglichkeit der Auszahlung im darauffolgenden Jahr stellt für die Anbieter einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand dar, der sowohl der ursprünglichen gesetzgeberischen Intention zuwider läuft als auch keinerlei Vorteil für den Vertragspartner darstellt. Durch eine Verschiebung der Auszahlung in das darauffolgende (Kalender-)Jahr wird lediglich die steuerliche Belastung des Vorsorgesparers aufgeschoben. Einen darüber hinausgehenden Mehrwert, der den hohen Aufwand der Anbieter kompensieren würde, ist nicht ersichtlich. Auch ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen, wie das angesparte Altersvorsorgevermögen während des Jahres aufzubewahren ist und der Vertrag während dieser Wartezeit rechtlich zu behandeln ist. Wird der sich sodann in der eigentlichen Auszahlungsphase befindliche Altersvorsorgevertrag „ruhend“ gestellt und erst nach Auszahlung abgewickelt?

Das vorgesehene Zurückhalten von Auszahlungsbeträgen stellt für Anbieter von fondsgebundenen Altersvorsorgeverträgen eine erhebliche Produktveränderung dar, die zu einer auch unter aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfenden Änderung der Geschäftstätigkeit der Anbieter führen würde. Bislang werden Verträge entweder nach den vorgesehenen Anlagemodellen geführt oder es kommt immer zum Anteilsverkauf und zur sofortigen Auszahlung an den Kunden. Künftig müssten die Anbieter aber reine Forderungsrechte für die noch nicht ausgezahlten Kleinbetragsrentenabfindungen verwalten. Dies könnte im schlimmsten Fall dazu führen, dass Abfindungen von Kleinbetragsrenten für Anbieter von fondsgebundenen Altersvorsorgeverträgen nicht mehr möglich sind.

Darüber hinaus ist das geplante Verfahren fehleranfällig und mit erheblichem Mehraufwand verbunden. Regelmäßig ist es den Anbietern ein Jahr vor Beginn der Auszahlungsphase nicht möglich zu ermitteln, ob tatsächlich die Abfindung einer Kleinbetragsrente in Betracht kommt. Dies liegt zum einen daran, dass die entsprechenden Grenzen (Bezugsgröße nach SGB IV) für die Berechnung noch nicht feststehen müssen und zum anderen daran, dass sich sowohl aufgrund der Förderung als auch der Wertentwicklung noch erhebliche Änderungen der entsprechenden Kapitalwerte ergeben. Sofern man die Vertragspartner auf Grundlage dieser unsicheren Werte informiert, wird es in vielen Fällen zu Beschwerden kommen.

Aus unserer Sicht steht dem fehlenden Mehrwert aufseiten der Verbraucher ein unangemessen hoher Verwaltungsaufwand auf Anbieterseite gegenüber, sodass die Klausel nicht erforderlich ist. Wir regen daher an, die geplante Ergänzung zur Wahlmöglichkeit des Auszahlungszeitpunktes einer Kleinbetragsrente in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a) AltZertG zu streichen.

Zu Art 14 Nr. 3: § 7 AltZertG

In den Fällen einer Übertragung auf den überlebenden Ehegatten/Lebenspartner nach Tod des Altersvorsorgesparers gehen wir ebenfalls davon aus, dass kein Produktinformationsblatt erforderlich ist. Denn in diesen Fällen handelt es sich praktisch um eine Weiterleitung des bestehenden Vertrages. Wir regen daher eine Klarstellung dahingehend an, dass § 7 Abs. 6 AltZertG um die Übertragung auf den überlebenden Ehegatten/Lebenspartner ergänzt wird.

Zu Art 14 Nr. 4: § 7b AltZertG:

Leider gibt es eine Vielzahl von Verträgen, die nur kurzzeitig bzw. sehr sporadisch bespart wurden und

daher nur ein geringes Altersvorsorgevermögen aufweisen. So gibt es Anbieter, bei denen ein Fünftel der Verträge mit unter 1.000 Euro bespart ist und die seit Jahren keine Bewegung mehr aufweisen. Diese Verträge sind weit von der Kleinbetragsgrenze des § 93 Abs. 3 Satz 2 EStG entfernt, eine Rente lässt sich bei diesen praktisch nicht errechnen. Wir halten die Zusendung von Informationen in der von § 7b Abs. 1 AltZertG geforderten Ausführlichkeit für einen übermäßigen bürokratischen Aufwand und regen eine Kleinbetragsgrenze in dieser Vorschrift an. Danach sollten eine Information über die Höhe des angesparten Altersvorsorgevermögens und ein Hinweis auf die mögliche Abfindung einer Kleinbetragsrente ausreichen.

Zu Art. 14 Nr. 5: § 7f AltZertG

Wird ein „Muster-Produktinformationsblatt" durch den Anbieter nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstellt, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 AltZertG dar. Die für die Verfügung und Ahndung zuständige Verwaltungsbehörde ist die Zertifizierungsstelle (§ 13 Abs. 3 AltZertG i. V. m. §§ 35, 36 OWiG), sodass dieser bereits jetzt die entsprechende Prüfkompetenz obliegt.

Informiert der Anbieter den Altersvorsorgesparer nicht rechtzeitig vor Vertragsabschluss durch ein „individuelles Produktinformationsblatt" (§ 7 Abs. 1 AltZertG), so ist der Verstoß hingegen separat in § 7 Abs. 3 AltZertG geregelt und sieht ein Rücktrittsrecht des Vertragspartners innerhalb von zwei Jahren nach Vertragsabschluss vor.

Mit Verankerung einer allgemeinen und anlassunabhängigen Prüfkompetenz für „Produktinformationsblätter" in dem neu vorgesehenen § 7f AltZertG-E kann sich diese aufgrund der bereits jetzt schon bestehenden Prüfkompetenz für Muster-Produktinformationsblätter lediglich auf die „individuellen Produktinformationsblätter" beziehen. Da der Verstoß gegen die Pflicht aus § 7 Abs. 1 AltZertG aber gerade keine Ordnungswidrigkeit darstellt, sind die Kompetenzen der Zertifizierungsstelle hier fraglich und dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen. Aufgrund der Komplexität individueller Produktinformationsblätter im Vergleich zu Muster-Produktinformationsblätter ist an dem unterschiedlichen Sanktionsrahmen jedoch zwingend festzuhalten.

Nachbesserung zum Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens: Weitere Ausnahme von der Informationspflicht nach § 93c Abs. l Nr. 3 AO hinsichtlich § 10a Abs. 5 EStG:

Das Gesetzgebungsverfahren zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (BGBl I 2016, 1679) ist im Juli vergangenen Jahres abgeschlossen worden. Neu geschaffen wurde mit diesem Gesetz die Vorschrift des § 93c AO, die als Generalnorm für elektronische Datenübermittlungspflichten Dritter an die Finanzbehörden gedacht ist, um die Automatisierung des Besteuerungsverfahrens zu verbessern. Allerdings wird dort auch normiert, dass die meldepflichtige Stelle den Steuerpflichtigen im Einzelnen darüber zu informieren hat, welche für seine Besteuerung relevanten Daten an die Finanzbehörden übermittelt wurden oder übermittelt werden (§ 93c Abs. l Nr. 3 AO).

Im Bereich der privaten geförderten Altersvorsorge ergeben sich hieraus für die Kreditwirtschaft unzumutbare und unnötige Mehrbelastungen im Hinblick auf Altersvorsorgebeiträge:

Zum Zwecke des Sonderausgabenabzugs übermittelt das Kreditinstitut die Höhe der im abgelaufenen Kalenderjahr vom Steuerpflichtigen gezahlten Altersvorsorgebeiträge nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz elektronisch an die zentrale Stelle, falls der Kunde hierzu seine Einwilligung gegeben hat. Dies dürfte in aller Regel der Fall sein, da die Einwilligung zur elektronischen Übermittlung nach § 10a Abs. 2a EStG notwendige Voraussetzung für den Sonderausgabenabzug ist. Der vorgenannte § 93c Abs. l Nr. 3 AO gilt auch hier, da in § 10a Abs. 5 EStG keine Ausnahme vorgesehen wird. Diese sog. „§ 10a-Bescheinigung" wurde aber gerade im Jahr 2010 als Beitrag zum Bürokratieabbau abgeschafft[1].

Wir bitten daher dringend, auf die Verpflichtung zur Übermittlung konkreter Daten in diesem Fall zu verzichten. Hierzu muss die Vorschrift des § 93c Abs. l Nr. 3 AO ausgenommen werden.

Formulierungsvorschlag:

Die Vorschrift § 10a Abs. 5 Satz 4 EStG wird wie folgt geändert:

„§ 72a Absatz 4 und § 93c Absatz l Nummer 3 der Abgabenordnung finden keine Anwendung".

Weitere Vorschläge zur Verbesserung der privaten Altersvorsorge:

a. **Ausbau der Riester-Rente zu einer Vorsorge für jedermann**

Das bedeutet keine Unterscheidung mehr zwischen Förderberechtigten, mittelbar Förderberechtigten und nicht Förderfähigen. Die Unterscheidung verunsichert Kunden und erschwert die Beratung.

b. **Steigerung der Anreize über den Berufseinsteigerbonus erhöhen**

Durch Verbesserungen beim Berufseinsteigerbonus könnten die Anreize für diese wichtige junge Kundengruppe gesteigert werden. Gerade für junge Menschen ist eine sehr frühzeitige zusätzliche Altersvorsorge essentiell.

c. **Durchhalteanreize zur Vermeidung von Vertragsunterbrechungen schaffen**

Rund 20 Prozent der abgeschlossenen Riester-Verträge werden nach Angaben des BMAS nicht aktiv bespart. Durch eine „Treuezulage", z. B. nach einer Vertragslaufzeit von 10, 20 oder 30 Jahren könnten

[1] Änderung des § 10a EStG durch das Steuerbürokratieabbaugesetz vom 20.12.2008. Vgl. Gesetzesbegründung in BT-Drucks. 16/10188, S. 24: „Die Vorlage der Bescheinigung in Papierform entspricht allerdings nicht mehr den aktuellen Bedürfnissen der Verwaltung und der Steuerpflichtigen." Die Gesetzesbegründung führt auf S. 18 aus, dass mit der Abschaffung Einsparungen für die Unternehmen in Höhe von 38,4 Millionen Euro verbunden seien.

Sparer belohnt werden, die regelmäßig mindestens den Sockelbeitrag ansparen.

d. **Neue administrative Aufgaben und Kostenbelastungen für Anbieter vermeiden**

Die Umsetzung des Produktinformationsblattes (Riester-PIB) ab 2017 ist mit der Einrichtung einer weiteren Institution verbunden (Produktinformationsstelle für Altersvorsorge (PIA)). Die PIA finanziert sich aus Kostenbeiträgen der Anbieter. Für Anbieter entstehen neben den regelmäßig anfallenden Kosten weitere administrative Aufgaben. Generell müssen bürokratische Aufgaben und damit für Anbieter verbundene Kosten unbedingt vermieden werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**967**

23. März 2017

Information für den Ausschuss

Kommissariat der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin und der Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

Die Kirchen begrüßen ausdrücklich Anstrengungen, eine möglichst hohe Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung und ein höheres Versorgungsniveau durch zusätzliche Altersvorsorge zu erreichen. Die nach dem Entwurf beabsichtigte Förderung von Arbeitgeberbeiträgen und die vorgesehene Freibetragsregelung bei der Anrechnung von Betriebsrenten auf die Grundsicherung können hierzu beitragen.

Ob dieses Ziel allerdings mit der Aufnahme der reinen Beitragszusage als neue Zusageart in das Betriebsrentengesetz erreicht wird, erscheint fraglich. Grundsätzlich könnte die Regelung Geringverdienern ohne betriebliche Versorgungsanwartschaften eine Chance auf Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge verschaffen. Dies setzt aber nach dem Entwurf voraus, dass eine betriebliche Altersversorgung zumindest in Form der reinen Beitragszusage überhaupt tarifvertraglich vereinbart wird beziehungsweise der recht hohe Anteil nichttarifgebundener Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der einschlägigen tariflichen Regelung für ihren Bereich vereinbaren. Zudem könnten Arbeitgeber, die sich bislang zur Zahlung von Mindestbetriebsrenten im geltenden System verpflichtet haben, künftig im Fall einer entsprechenden tarifvertraglichen Regelung auf das neue Modell der reinen Beitragszusage umstellen oder ihre arbeitgeberfinanzierte beitragsorientierte Leistungszusage teilweise durch eine reine Beitragszusage ersetzen. Dies ist insbesondere in wettbewerbs- und personalintensiven Branchen nicht ausgeschlossen und führte im Ergebnis zu einem Absinken des Versorgungsniveaus der Beschäftigten in diesen Branchen im Vergleich zum derzeitigen Stand. Auch scheint das finanzielle Risiko im Alter nun allein den Beschäftigten überantwortet zu werden, insbesondere wenn kein Sicherungsbeitrag geleistet wird, da sie nicht wissen, wie hoch ihre Betriebsrente ausfallen wird.

Im kirchlichen Bereich besteht die Sorge, dass das neue Modell der reinen Beitragszusage bestehende gute Zusatzversorgungssysteme mit Leistungszusage, wie sie etwa auch im öffentlichen Dienst sowie in Kirche, ihrer Caritas und Diakonie durchweg gewährleistet werden, gefährdet, und wegen fehlender Garantien einseitig zulasten der Beschäftigten ausfällt. Wir bitten daher ausdrücklich noch einmal zu prüfen, wie dies vermieden werden kann.

Der Entwurf stärkt die Rolle der Sozialpartner in der betrieblichen Altersversorgung, die künftig tarifvertraglich die reine Beitragszusage einführen sowie rechtssichere Modelle der automatischen Entgeltumwandlung vereinbaren können. Dabei soll die zwingende Anbindung an tarifvertragliche Vereinbarungen – so die Entwurfsverfasser – sicherstellen, dass die Interessen der Beschäftigten ausreichend berücksichtigt werden. Die Verantwortung wird damit auf die Ebene der Sozialpartner verlagert. Arbeitgeber und Gewerkschaften sollen die Alterssicherung der Beschäftigten noch mehr als bisher zum Gegenstand von Tarifverhandlungen machen können.

Sollte der Gesetzgeber den Tarifvertragsparteien die Möglichkeiten der Vereinbarung reiner Beitragszusagen und automatischer Entgeltumwandlungen - wie im Entwurf vorgesehen - eröffnen, ist dabei dann aber auch der verfassungsrechtlich geschützte Dritte Weg der Kirchen im Arbeitsrecht als Bestandteil des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts zu berücksichtigen. Dies ist bei dem vorliegenden Entwurf nicht der Fall. Hier besteht im Fall der Einführung dieser neuen Modelle – auch aus verfassungsrechtlicher

Perspektive – dringender Nachholbedarf. Die Kirchen bitten daher nachdrücklich darum, in Artikel 1 Nummer 9 nach § 19 Absatz 3 folgenden Absatz 4 anzufügen:

„(4) Die in diesem Gesetz in § 1 Absatz 2 Nummer 2a und in §§ 20 bis 23 vorgesehenen Regelungen gelten entsprechend für Arbeitsrechtsregelungen der Kirchen und ihre paritätisch besetzten Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen, soweit die Kirchen eigene gleichwertige aufsichtsrechtliche Regelungen getroffen haben.“

Im Einzelnen:

I. Reine Beitragszusage und Optionssystem

Mit der Eröffnung der Möglichkeit für die Tarifvertragsparteien durch den Gesetzgeber, reine Beitragszusagen als neue Form der betrieblichen Altersversorgung und eine automatische Entgeltumwandlung mit Widerspruchsmöglichkeit (Optionssystem) tarifvertraglich zu vereinbaren, ist diese Möglichkeit auch den paritätisch besetzten Kommissionen der Kirchen einzuräumen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts die Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen. Vom kirchlichen Selbstbestimmungsrecht und vom Schutzbereich der Religionsfreiheit ist die Befugnis umfasst, dass die Kirchen die Regelungen ihrer Arbeitsbedingungen am Leitbild der Dienstgemeinschaft ausrichten und paritätisch besetzten Arbeitsrechtlichen Kommissionen sowie einer verbindlich entscheidenden Schiedskommission mit einem unparteiischen Vorsitzenden übertragen (Dritter Weg der Kirchen im Arbeitsrecht). Das BVerfG und zuletzt das BAG in seinem Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11 haben den Dritten Weg der Kirchen im Arbeitsrecht bestätigt. Dies setzt voraus, dass die kollektivrechtlich gesetzten Normen für kirchliche Arbeitgeber bindend sind, die Gewerkschaften ein ausreichendes Maß der koalitionsmäßigen Beteiligung haben und für Sachkonflikte eine verbindliche unabhängige Schlichtung zur Verfügung steht. Diese Voraussetzungen werden durch das Modell des Dritten Weges eingehalten. Die Kirchen haben ihre Ordnungen angepasst und ermöglichen mittlerweile durchgängig den Gewerkschaften im Dritten Weg die koalitionsmäßige Betätigung (vgl. insgesamt BAG, Urteil vom 20.11.2012, 1 AZR 179/11).

Es greift also zu kurz, wenn – wie nach dem Entwurf vorgesehen – allein auf der Grundlage von Tarifverträgen die reine Beitragszusage oder auch die automatische Entgeltumwandlung (Optionssystem) möglich sein soll. Den Arbeitsrechtlichen Kommissionen im kirchlichen Bereich wird so bereits die Möglichkeit genommen, ihrerseits auf die durch den Gesetzgeber eingeführten Veränderungen in der betrieblichen Altersversorgung überhaupt reagieren zu können. Diese Handlungsfähigkeit ist den kirchlichen Akteuren im Dritten Weg aber wie den Tarifvertragsparteien zu eröffnen; dies auch, wenn die Kirchen ausdrücklich an ihrer bestehenden guten betrieblichen Altersvorsorge im Sinne der Beschäftigten festhalten wollen. Alles andere bedeutete eine Benachteiligung der kirchlichen Einrichtungen und der kirchlichen Zusatzversorgungssysteme. Dies gilt zumal dann, wenn die kirchlichen Einrichtungen und die kirchlichen Zusatzversorgungssysteme durch ein verändertes Umfeld in der betrieblichen Altersversorgung in wettbewerbssensiblen Bereichen weiter unter Druck geraten können. Bei der reinen Beitragszusage handelt es sich um eine wesentliche Neuerung im Betriebsrentenrecht, von der der im Dritten Weg befindliche kirchliche Bereich nicht – als einziger Akteur – ausgeschlossen werden kann.

Die Kirchen wollen – wie der öffentliche Dienst – an dem hochwertigen System der Zusatzversorgung in Form von Leistungszusagen zugunsten der kirchlichen Beschäftigten festhalten. Dies kann jedoch nicht zur Folge haben, dass der Gesetzgeber den Kirchen bereits die Möglichkeit verwehrt, eine reine Beitragszusage und automatische Entgeltumwandlung zu vereinbaren. Die Kirchen können auch nicht erst – im Unterschied zu allen anderen Akteuren – auf ein weiteres, späteres Gesetzgebungsverfahren verwiesen werden, das ihren paritätisch besetzten Kommissionen erst im Nachhinein die Möglichkeit eröffnen würde, neue Formen der Betriebsrente zu vereinbaren.

Auch die Tarifexklusivität der neuen Betriebsrente ist kein Grund, den kirchlichen Kommissionen die Möglichkeit einer reinen Beitragszusage und automatischen Entgeltumwandlung im Rahmen des Dritten Weges zu verweigern. Auch im Dritten Weg ist sichergestellt, dass die reine Beitragszusage als neue Form der Betriebsrente für den kirchlichen Bereich auf einer verständigen und interessengerechten Basis etabliert würde. Es handelt sich bei den von paritätisch besetzten Kommissionen der Kirchen ausgehandelten Arbeitsrechtsregelungen, die Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen, auch keinesfalls um Betriebsvereinbarungen. Die Zulassung kirchenspezifischer Kollektivregelungen würde also nicht das Tor für weitergehende Forderungen öffnen, die neue Betriebsrente auch auf der Grundlage von Betriebsvereinbarungen zuzulassen, was im Übrigen auch die Kirchen nicht befürworteten.

Kirchliche Dienstgeber und Mitarbeitende haben in den bestehenden Systemen der kirchlichen Zusatzversorgung, die der Tradition der öffentlichen Zusatzversorgung entstammen, stets mit hoher sozialer Verantwortung gehandelt. Sofern von den Arbeitsrechtlichen Kommissionen der Kirchen eine betriebliche Altersversorgung in Form einer reinen Beitragszusage vereinbart werden würde, wäre diese auch von den kirchlichen Zusatzversorgungskassen durchzuführen. Bei den kirchlichen Zusatzversorgungskassen (z.B. Kirchliche Zusatzversorgungskasse der katholischen Kirche mit Sitz in Köln, Kirchliche Zusatzversorgungskasse Rheinland-Westfalen) ist auch die 2. Alternative des § 21 Absatz 1 des Entwurfs grundsätzlich erfüllt („oder auf andere Weise durch den Tarifvertrag bestimmte Weise beteiligen“), da kirchliche Dienstgeber- und Dienstneh-

mervertreter in Gremien der kirchlichen Zusatzversorgungskasse vertreten sind[1]. Denn ausweislich der Begründung ist diese Alternative erfüllt, wenn etwa „die Sozialpartner im Aufsichtsrat der durchführenden Versorgungseinrichtung vertreten sind oder wenn sie durch eine Vertretung in spezifischen Gremien der Versorgungseinrichtung hinreichende Einflussmöglichkeiten auf das Betriebsrentensystem haben bzw. dieses mit steuern können". Es ist nicht mit Artikel 140 GG iVm Artikel 137 Absatz 3 WRV vereinbar, wenn kirchliche Träger darauf angewiesen wären, fremde tarifliche Regelungen zu übernehmen und eine reine Beitragszusage nur bei einer nicht selbst getragenen Einrichtung betrieblicher Altersversorgung fremder Tarifvertragsparteien gestalten können. Dies ist kirchlichen Einrichtungen im Dritten Weg nicht möglich.

Die kirchlichen Versorgungskassen unterliegen auch Aufsichtsstrukturen und verbindlichen Vorgaben, die entweder entsprechend dem Versicherungsaufsichtsrecht ausgestaltet sind und/oder sie unterliegen der staatlichen Versicherungsaufsicht. Die Kirchen würden selbstverständlich auch die neuen aufsichtsrechtlichen Vorgaben für die Durchführung der reinen Beitragszusage und die Verwendung der Beiträge erfüllen und gleichwertige Regelungen für ihren Bereich erlassen.

Nach alledem bitten wir nachdrücklich darum, den verfassungsrechtlich geschützten Dritten Weg der Kirchen im Arbeitsrecht zu berücksichtigen, und schlagen vor, § 19 BetrAVG-E folgenden Absatz 4 anzufügen:

„(4) Die in diesem Gesetz in § 1 Absatz 2 Nummer 2a und in §§ 20 bis 23 vorgesehenen Regelungen gelten entsprechend für Arbeitsrechtsregelungen der Kirchen und ihre paritätisch besetzten Kommissionen, die auf der Grundlage kirchlichen Rechts Arbeitsbedingungen für den Bereich kirchlicher Arbeitgeber festlegen, soweit die Kirchen eigene gleichwertige aufsichtsrechtliche Regelungen getroffen haben."

Damit wäre gewährleistet, dass das neue Modell einer reinen Beitragszusage und die vorgesehene automatische Entgeltumwandlung auch durch paritätisch besetzte Kommissionen der Kirchen im Dritten Weg vereinbart werden könnten. Zudem wäre die Geltung gleichwertiger aufsichtsrechtlicher Regelungen im kirchlichen Bereich durch den Gesetzgeber sichergestellt.

II. Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung

Mit dem neuen § 100 EStG-E wird der Anregung des für das Bundesministerium für Finanzen erstellten Gutachtens gefolgt, für die betriebliche Altersversorgung für Geringverdiener eine einfache und effektive Förderung von Arbeitgeberfinanzierung einzuführen. Der Entwurf sieht jetzt einen von der Lohnsteuer vom Arbeitgeber direkt abziehbaren Zuschuss vor, ersatzweise eine entsprechende Ersetzung durch das Finanzamt. Die Förderung betrifft bei einer monatlichen Zahlung des Arbeitslohns Bezieher von Einkommen bis zu 2.000 EUR monatlich. Der Arbeitgeber muss zusätzlich zum geschuldeten Lohn mind. 240 EUR je Jahr an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung leisten. Die Förderung beträgt 30% des Arbeitgeberaufwandes, max. 144 EUR. Der Förderbetrag ist im Grundsatz hinsichtlich Höhe und technischer Ausgestaltung zu begrüßen.

Problematisch ist aber der vorgesehene Satz 2 des § 100 EStG-E. Danach ist Voraussetzung für die Förderung, dass es sich um eine neue Leistung des Arbeitgebers handelt. Hat der Arbeitgeber bereits 2017 Aufwendungen geleistet (Inkrafttreten: 01.01.2018), wird nur der darüber hinaus gehende Betrag gefördert. Dies führt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen, wie das folgende Beispiel zeigt: Bei einem Brutto-Entgelt von 1.900,- € monatlich zahlt ein Arbeitgeber erstmals im Jahr 2017 Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung in Höhe von 500,- € im Jahr. Dafür erhält er eine staatliche Förderung von 30 % (150,- €), maximal 144,- €. Die arbeitsrechtlich an das Modell der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes gebundenen kirchlichen Arbeitgeber zahlen bspw. 5,2 % an Beiträgen, im Beispielsfall somit rund 1185 ,- € im Jahr. Sie würden nach dem Entwurf eine Förderung erst für darüber hinaus gehende Beiträge erhalten. Damit würden relativ geringe Aufwendungen staatlich gefördert, andererseits aber Arbeitgeber, die bereits langjährig erheblich höhere Beiträge leisten, von der Förderung ausgenommen. Unabhängig von den möglichen Effekten, etwaige Zuschüsse zum Jahresende 2016 zum Wegfall zu bringen, ist es ein Wertungswiderspruch, solche Arbeitgeber schlechter zu stellen, die bereits jetzt einen Zuschuss zur Entgeltumwandlung oder überhaupt Arbeitgeberbeiträge für die bAV von Geringverdienern leisten.

Wir bitten daher, den vorgesehenen § 100 Abs. 2 Satz 2 EStG-E zu streichen.

III. Neuregelung des § 82 SGB XII

Die Neugliederung des § 82 SGB XII-E scheint insgesamt sinnvoll und sachgemäß. Besonders begrüßen wir die Regelung zu den Freibeträgen für eine zusätzliche Altersvorsorge, die ein langjähriges Anliegen der kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie aufgreift und umsetzt.

Die vorgesehenen Absätze 4, 5 und 7 des § 82 SGB XII-E sind eine grundsätzlich sinnvolle Regelung, um die Wirksamkeit einer zusätzlichen freiwilligen Altersvorsorge wie z.B. der Betriebsrente zu sichern und den Versicherten die Früchte der Altersvorsorge zu erhalten, gegebenenfalls sogar einen Anreiz für weitere Anstrengungen zu setzen. Dabei

[1] So sieht z.B. die Satzung der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse (KZVK) der katholischen Kirche mit Sitz in Köln vor, dass die Hälfte der Mitglieder der Vertreterversammlung und des Aufsichtsrates auf Vorschlag der Mitarbeiterseite der Zentral-KODA als Vertreter der Versicherten berufen werden (vgl. § 5 Abs. 1 c); 6 Abs. 1 d) Satzung KZVK i.d.F. v. 1.1.2017). Die Satzung der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse Dortmund im Bereich der evangelischen Kirche bestimmt, dass vier der insgesamt acht Verwaltungsratsmitglieder von den an der Arbeitsrechtlichen Kommission der Landeskirchen Rheinland/Westfalen/Lippe beteiligten Mitarbeitervertretungen bestimmt werden (§ 4 Abs. 2 Satzung KZVK Dortmund).

wird man aber einkalkulieren müssen, dass erfahrungsgemäß Ansätze geförderter, freiwilliger Zusatzleistungen Menschen mit geringem Einkommen und Aufstockern in der Grundsicherung verschlossen bleiben, weil die Beiträge und Einkommen keinen ausreichenden Freiraum für die geforderten eigenen Ansparleistungen lassen und somit Armut auch im Alter verfestigen können. Insoweit kommt es auch auf gute und nachvollziehbare Beratung an, ob und wenn ja welche eigenen Ansparleistungen sinnvoll sein können, um die Freibeträge des § 82 Abs. 4 und 5 SGB XII-E auszuschöpfen. Insofern wird begrüßt, dass die Aufgabe der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als neutraler Ratgeber in Bezug auf staatliche geförderte, zusätzliche Altersvorsorge gestärkt wird.

Die in Absatz 7 des Entwurfs getroffene Regelung, die für unschädliche Einmalzahlungen die Anrechnung der Leistung über 6 Monate verteilt, erscheint insbesondere dann, wenn die Berechtigten keinen Einfluss auf die Form der Auszahlung haben, ungünstig. Sinnvoller erscheint es, die Einmalzahlung nur im Monat des Zuflusses als Einkommen anzurechnen und verbleibende Mittel danach entsprechend der Regelungen für Schonvermögen zu behandeln. Auf diesem Wege kann Schonvermögen angespart werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)**968**

24. März 2017

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e. V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

1. Zu den Zielen des Referentenentwurfs und den Maßnahmen ihrer Umsetzung

Mit den Reformen des Rentenversicherungsrechts und der damit verbundenen Änderung der Rentenanpassungsformel kam die Politik zu der Erkenntnis und Erwartung, die Auswirkungen des sinkenden Rentenniveaus könnten und müssten die Bürgerinnen und Bürger durch verstärkte eigene Altersvorsorge in der zweiten und dritten Säule kompensieren. Die Politik ging seinerzeit davon aus, dass es den Bürgerinnen und Bürgern zumutbar sei, vier Prozent ihres Erwerbseinkommens in die betriebliche oder private Altersvorsorge zu investieren, und dass der ganz überwiegende Teil dies auch tun werde.

Fünfzehn Jahre später gewinnen Politik und Fachöffentlichkeit jedoch zunehmend die Überzeugung, dass die Absicherung in der zweiten und der dritten Säule weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Zwar konnte zwischen 2001 und 2015 der Anteil der Bürgerinnen und Bürger, die über eine betriebliche Rentenanwartschaft verfügen, um 30 Prozent gesteigert werden. Dennoch hatten Ende 2015 nur etwas weniger als 60 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine solche Anwartschaft. Leider werden vor allem Beschäftigte mit niedrigem Einkommen und solche, die in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) arbeiten, nicht erreicht. Von den Beschäftigten, deren Einkommen unter 1.500 Euro im Monat liegt, hat fast die Hälfte weder eine Riester- noch eine Betriebsrente. In Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten haben nur etwa 28 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Anwartschaft auf eine Betriebsrente.

Deshalb kommt die Regierungskoalition zu dem Ergebnis, dass weitere Anstrengungen nötig sind, um eine möglichst hohe Abdeckung mit betrieblicher Alterssicherung zu erreichen. Dieses Ziel verfolgt der vorliegende Entwurf eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes. Der Entwurf sieht u. a. vor,

- im Rahmen des sogenannten Sozialpartnermodells die Möglichkeit zu eröffnen, dass Arbeitgeber auf tariflicher Grundlage eine reine Beitragszusage zur betrieblichen Altersvorsorge bei völliger Haftungsfreistellung abgeben,
- die Verpflichtung der Arbeitgeber, die durch Entgeltumwandlung ersparten Sozialversicherungsbeiträge in bestimmtem Umfang an die Beschäftigten weiterzugeben,
- die Einführung eines neuen steuerlichen Fördermodells für Geringverdiener,
- die Schaffung von Anreizen zur privaten Vorsorge für Geringverdiener im Bereich der Grundsicherung sowie
- den Ausbau von Informationen über die Möglichkeiten der freiwilligen Altersvorsorge über die erweiterten Renteninformationen der Deutschen Rentenversicherung.

Bewertung des Sozialverbands VdK des Sozialverbands VdK

Trotz aller Mahnungen und erheblicher finanzieller Anreize zu einer zusätzlichen Absicherung durch betriebliche Altersvorsorge und private Vorsorge haben 10 Jahre Erfahrungen mit Riester-Vorsorge gezeigt, dass die gesamte Bevölkerung hierfür nicht zu gewinnen ist.

Gerade die armutsgefährdeten Zielgruppen wie Geringverdiener, Langzeitarbeitslose, Solo-Selbstständige und Erwerbsgeminderte werden nicht im erforderlichen Umfang erreicht.

Zudem lässt sich Altersarmut am effektivsten im umlagefinanzierten Pflichtversicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung bekämpfen. Das Erwerbsminderungsrisiko lässt sich nach allen bisherigen Erfahrungen überhaupt nicht in der zweiten und dritten Säule zu einheitlichen Konditionen für alle Versicherten sowie einer ausreichenden Renditeerwartung absichern.

Aus Sicht des Sozialverbands VdK kann für die breite Bevölkerung die kontinuierliche Absenkung des Sicherungsniveaus durch zusätzliche betriebliche und öffentlich geförderte private Vorsorge nicht ausgeglichen werden. Sie ist nicht geeignet, die gesetzliche Rentenversicherung, die für die Mehrzahl der Versicherten die alleinige bzw. tragende Säule der Altersversorgung darstellt, ganz oder teilweise zu ersetzen. Aus Sicht des VdK lässt sich deshalb das gesetzgeberische Ziel eines höheren Versorgungsniveaus aller Beschäftigten nicht durch einen freiwilligen Ausbau der Betriebsrenten erreichen.

Zur Lebensstandardsicherung sind betriebliche und private Altersvorsorge aber eine sinnvolle und notwendige Ergänzung.

2. Wesentliche Inhalte des Entwurfs

2.1. Sozialpartnermodell (§ 1 Abs. 2 Betriebsrentenstärkungsgesetz)

In § 1 Abs. 2 wird den Tarifparteien die Möglichkeit eröffnet, reine Beitragszusagen zu vereinbaren. Wesentliche Regelungsinhalte sollen dem Tarifvertrag vorbehalten bleiben. Hauptunterschied zu den bisherigen Modellen der Betriebsrenten ist, dass die Arbeitgeber von den Zusageformen „Leistungszusage“, „beitragsorientierte Leistungszusage“ und „Beitragszusage mit Mindestleistung“ entbunden werden und sich somit nicht mehr zur Zahlung von Mindestbetriebsrenten verpflichten. Damit sind die teilnehmenden Arbeitnehmer nur noch verpflichtet, die Finanzierungsbeiträge an die durchführende Einrichtung zu zahlen. Es wird durch die Entwurfsformulierung klargestellt, dass die Arbeitgeber für die Leistungen aus diesen Beiträgen auch nicht subsidiär einstehen und dass sie durch diese Art der Zusage auch keine weiteren Verpflichtungen nach dem Betriebsrentengesetz treffen. Nicht einmal eine Insolvenzsicherung über den Pensions-Sicherungs-Verein ist vorgesehen. Der Entwurf betrachtet die bisherigen Formen der Leistungszusagen als „Verbreitungshemmnis“ und lobt die vorgesehenen Beitragszusagen als Beseitigung der angenommenen Verbreitungshemmnisse und als Basis der „vollständigen Kosten- und Planungssicherheit“ auf Seiten der Arbeitgeber.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Aus Sicht des VdK überwiegen bei dem Sozialpartnermodell die Negativa:

Es besteht keine obligatorische Arbeitgeberbeteiligung.

Das Risiko für den Erfolg der Kapitalanlage trägt allein der Arbeitnehmer.

Es gibt kein festes Vorsorgeziel und keine Garantie für die Auszahlungsphase.

Es bestehen keine Vorgaben für die Absicherung des Invaliditätsrisikos.

Durch die tarifvertragliche Grundlage kann es nur zu branchenspezifischen Lösungen kommen und keine Absicherung für breite Bevölkerungsgruppen erreicht werden.

Dieses Modell bietet für den Arbeitnehmer keinerlei Sicherheiten dafür, dass seine Alterssicherung spürbar verbessert wird. Daher ist zu bezweifeln, dass hiermit ein freiwilliger Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge erreicht wird.

2.2. Zusatzbeiträge des Arbeitgebers (§ 23 Abs. 2 Betriebsrentenstärkungsgesetz)

Arbeitgeber sollen künftig nicht mehr vom Sparverhalten ihrer Arbeitnehmer profitieren und bei einer Entgeltumwandlung den Arbeitgeberanteil an den eingesparten Sozialversicherungsbeiträgen nicht mehr behalten, sondern zugunsten des Beschäftigten an die Versorgungseinrichtung zahlen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Regelung ist grundsätzlich sachgerecht und läuft auf eine faire Behandlung der Beschäftigten hinaus. **Es ist aber nicht nachzuvollziehen, warum der Anteil der zu zahlenden Beiträge auf 15 Prozent begrenzt werden kann.**

Ergänzend weist der Sozialverband VdK auf seine **Vorbehalte gegenüber dem Modell der Entgeltumwandlung** hin, da dieses gegenüber der Sozialversicherung zu Mindereinnahmen führt und zur Verkürzung von Rentenanwartschaften der Betroffenen beiträgt.

2.3. Freibeträge in der Grundsicherung für Ältere (§ 82 Abs. 4 u. 5 SGB XII)

Um die Akzeptanz der freiwilligen Altersvorsorge gerade auch gegenüber dem Kreis der Niedrigverdiener zu stärken, die in besonderem Maße auf zusätzliche Altersvorsorge angewiesen sind, soll in § 82 SGB XII ein Freibetrag eingeführt werden. Der Freibetrag soll ganz oder teilweise verhindern, dass frühere Niedrigverdiener, die wegen ihrer oft sehr niedrigen Renten zusätzlich Leistungen der Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung beantragen müssen, nicht in den Genuss ihrer freiwilligen Altersvorsorge kommen, weil diese im Rahmen des SGB XII angerechnet wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Einführung von Anrechnungsfreibeträgen in der Grundsicherung ist sinnvoll. Freibeträge müssen aber auch für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gelten. So kann durch Freibeträge sichergestellt werden, dass z.B. Menschen, die langfristig in die gesetzliche Rentenversicherung einbezahlt und / oder zusätzlich betrieblich oder privat für das Alter vorgesorgt haben, bessergestellt werden als Menschen, die überhaupt nicht vorgesorgt haben.

2.4. Auskunftserteilung zur zusätzlichen Altersvorsorge (§ 15 Abs. 4 SGB I)

Die Auskunftserteilung der gesetzlichen Rentenversicherung, die Renteninformationen, sollen dahingehend erweitert werden, dass mit ihnen künftig über die gesamte staatlich geförderte zusätzliche Altersvorsorge Auskünfte erteilt werden. Dazu gehören die Riester-Rente, die Basis-Rente und die betriebliche Altersversorgung.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK hält das Anliegen für sinnvoll und notwendig, weil viele Menschen wegen der komplizierten Materie davor zurückschrecken, die Initiative für eigene freiwillige Vorsorge zu ergreifen. Mit der Deutschen Rentenversicherung wird auch eine vertrauenswürdige Institution ausgewählt. **Allerdings kann das Verfahren im Hinblick auf das Ziel der Verbreiterung der betrieblichen Altersvorsorge nur so wirksam sein, wie die Vorsorgemöglichkeiten überhaupt Anreize setzen.** In diesem Zusammenhang verweist der Sozialverband VdK auf seine oben unter Ziffer 2.1 dargestellten tiefen Bedenken.

2.5. Neue steuerliche Fördermittel (§ 100 EStG)

Ab 2018 erhalten Arbeitgeber, die einen Beitrag zur betrieblichen Altersversorgung von Arbeitnehmern mit geringem Einkommen leisten, einen staatlichen Zuschuss in Form eines BAV-Förderbetrages. Die geförderten Altersvorsorgebeiträge liegen kalenderjährlich zwischen mindestens 240 Euro und höchstens 480 Euro. Als geringes Einkommen definiert der Entwurf einen monatlichen Bruttoarbeitslohn von maximal 2.000 Euro.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK bewertet den BAV-Förderbetrag im Hinblick auf das Ziel, die betriebliche Altersvorsorge gerade für Niedrigverdiener attraktiver zu machen, als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist die Begrenzung niedriger Einkommen auf einen Betrag von monatlich 2.000 Euro brutto deutlich zu gering.

Ebenso ist die gewählte Obergrenze der geförderten Altersvorsorgebeiträge (480 Euro im Jahr bzw. 40 Euro monatlich) unzureichend. Da die Gruppe der Niedrigverdiener zur Zahlung eigener Beiträge finanziell in der Regel nicht in der Lage ist, lässt sich allein mit Arbeitgeberbeiträgen in dieser Höhe keine wesentliche Verbesserung der Altersvorsorge erreichen.