CDU CSU Fraktion im Deutschen Bundestag

Anja Karliczek Bettina Kudla Matthäus Strebl Peter Weiß
(AG Finanzen) (AG Arbeit und Soziales)

Weiterentwicklung der betrieblichen Altersvorsorge

1. Einführung

Die betriebliche Altersvorsorge hat seit ihrer Begründung im vorletzten Jahrhundert eine lange Tradition. Sie hat sich über lange Zeit auf freiwilliges Engagement der Arbeitgeber gestützt. Später wurde der BAV mit der Entgeltumwandlung zusätzlich eine Finanzierungsform an die Hand gegeben, die nun auch die Arbeitnehmer strukturell einbezog. Die Aufnahme der Entgeltumwandlung in das Betriebsrentengesetz im Jahr 1999 hat die Akzente in der betrieblichen Altersversorgung verschoben. Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung 2001 wurde die BAV weiter gestärkt. Im Rahmen der Rentenreform 2001 erhielt die BAV zudem zusammen mit der privaten Altersvorsorge eine wichtige Funktion: Diese auf kapitalgedeckter Finanzierung beruhenden Systeme sollten als zweite und dritte Säule der Alterssicherung den demografisch bedingten Rückgang des Leistungsniveaus in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (erste Säule) ausgleichen. Ihre Bedeutung für eine auskömmliche Alterssicherung ist damit deutlich gestiegen.

Laut Alterssicherungsbericht 2012 wird die BAV in 28 Prozent der Fälle ausschließlich vom Arbeitnehmer finanziert, während dieses in 44 Prozent der Fälle gemeinsam durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschieht. Knapp 60 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verfügen heute über eine aktive Betriebsrentenanwartschaft. Nach einer Phase des rapiden

Anstiegs unmittelbar nach der Rentenreform 2001 verlangsamt sich das Wachstum seit 2009 spürbar. Die Zahlen geben nicht die erheblichen Verbreitungsunterschiede nach Betriebsgrößen, Branchen und Einkommen wieder. Gerade bei geringeren Einkommen ist es fraglich, ob die dort eigentlich besonders nötige zusätzliche Absicherung durch BAV (und auch die private Vorsorge) hinreichend ist. Die Statistiken zeigen: Je niedriger das Einkommen, desto geringer die Absicherungsquote. Auch sehr günstige Förderkonditionen, wie sie die Riester-Rente z. B. für diesen Personenkreis bietet, haben Geringverdiener nicht in ausreichendem Maße dazu bewegen können, mit eigenen Mitteln zusätzlich vorzusorgen. Ein neuer Förderansatz muss in besonderer Weise Geringverdiener und die Verhinderung von Altersarmut im Blick haben. Ein deutliches Gefälle zeigt die Statistik auch zwischen Großbetrieben, die eine relativ gute Sicherung aufweisen, und KMU.

Wenn es nicht durch die zusätzlichen Säulen zu einem Ausgleich des sinkenden Niveaus in der GRV kommt, ist eine zentrale Prämisse des Rentenkonzeptes jedoch nicht erfüllt. Erforderlich sind deshalb jetzt neue Impulse für die BAV jetzt, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart sind:

„Die Alterssicherung steht im demografischen Wandel stabiler, wenn sie sich auf mehrere starke Säulen stützt. Deswegen werden wir die betriebliche Altersvorsorge stärken. Sie muss auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Klein- und Mittelbetrieben selbstverständlich werden. Daher wollen wir die Voraussetzungen schaffen, damit die Betriebsrenten auch in kleinen Unternehmen hohe Verbreitung finden. Hierzu werden wir prüfen, inwieweit mögliche Hemmnisse bei den kleinen und mittleren Unternehmen abgebaut werden können. Wir werden auch

im europäischen Kontext darauf achten, dass die guten Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersvorsorge erhalten bleiben." (Koalitionsvertrag S. 72f)

Mit den nachfolgenden Vorschlägen zeigen wir Maßnahmen auf, die eine deutlich stärkere Verbreitung der BAV ermöglichen und deren Attraktivität steigern. Wir erhoffen uns von dem durch das BMF in Auftrag gegebenen Gutachten *„Optimierung der staatlichen Förderung der betrieblichen Altersversorgung"* weitere Hinweise, wie dieses Ziel zu erreichen sein wird. Die Stärkung und bessere Verbreitung der BAV ist ein **gemeinsames Anliegen** von Unternehmen und Arbeitnehmern.

2. Bessere Absicherungsquote durch Angebotsobligatorium

Das geltende Recht räumt Arbeitnehmern bereits einen Anspruch auf Entgeltumwandlung ein. Offenbar ist dieses vielen Arbeitnehmern nicht bekannt, oder es besteht auch eine Hemmschwelle, den Arbeitgeber mit diesem Anspruch zu konfrontieren. Arbeitgeber verhalten sich sehr unterschiedlich. Manche Unternehmen bieten ihren Beschäftigten offensiv eine Versorgung an, auch um gute Kräfte zu binden, andere betrachten es als lästige Bürokratie.

Mehr rechtliche Verbindlichkeit kann dazu führen, dass Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sich intensiver mit der Frage einer betrieblichen Altersversorgung auseinandersetzen. Die Verbindlichkeit sollte gestärkt werden durch die Verpflichtung des Arbeitgebers, jedem Arbeitnehmer ein Angebot zur betrieblichen Altersversorgung zu machen. Bei Modellen der automatischen Einbeziehung hat der Arbeitnehmer die Möglichkeit, innerhalb einer bestimmten Frist den Verzicht auf den Abschluss einer Betriebsrente zu

erklären (Opting out). Widerspricht er diesem im Arbeitsvertrag festgelegten Angebot nicht, bedeutet dies den Abschluss einer betrieblichen Altersvorsorge durch Entgeltumwandlung des Arbeitnehmers.

Für Unternehmen, die ihren Arbeitnehmern eine vom Arbeitgeber mitfinanzierte BAV anbieten und dieser Verpflichtung durch das Angebot der Arbeitgeber-Mitfinanzierung Genüge tun, gilt die Angebotspflicht als erfüllt.

Gleichzeitig haben Arbeitgeber die Möglichkeit, möglichst große Teile von Belegschaften geschlossen zu versichern. Dies senkt administrative Kosten auf Arbeitgeber-Seite und kann die Leistungen für Arbeitnehmer durch Kostenoptimierung erhöhen.

Auch über die Ermöglichung von Tarifverträgen bzw. Betriebsvereinbarungen über eine für die Arbeitnehmer/innen obligatorische BAV kann mehr Verbindlichkeit hergestellt werden.

Betriebe mit einem konkreten Angebot mit eigener BAV-Förderung für ihre Arbeitnehmer/innen haben damit ihre Angebotspflicht erfüllt. Sie müssen nicht noch Aufforderungen nach einem (alternativen) Angebot nachkommen.

3. Bessere Absicherung durch Aktivierung zusätzlicher Potenziale

Neben einer größeren Verbreitung ist auch eine bessere Absicherung notwendig, um das Versorgungsziel zu erreichen.

Häufig fließt allein das umgewandelte Entgelt des Arbeitnehmers in die BAV. Auch die Arbeitgeber profitieren dann von der Sozialabgabenfreiheit, ohne dass die ersparten Sozialabgaben in die Absicherung des Beschäftigten einfließen. Es ist wünschenswert, dass zumindest der durch Entgeltumwandlung eingesparte Arbeitgeber-Beitrag zur Sozialversicherung in die BAV fließt.

Wünschenswert ist auch ein stärkeres eigenständiges Engagement der Arbeitgeber. Dieses führt nicht nur zu einem besseren Absicherungsniveau. Es kann gerade unter den Vorzeichen des Fachkräftemangels auch die Bindung des Arbeitnehmers an das Unternehmen stärken. Um Niedrigverdiener für eine BAV zu gewinnen, ist das Angebot einer Mitfinanzierung der BAV durch den Arbeitgeber ein besonders starker Motivationsanreiz. Dafür sollte der Arbeitgeber auf der steuerlichen Seite eine besondere Entlastung erfahren.

Zu einem Schub in der BAV können auch tarifvertragliche Lösungen führen, im dem durch diese verstärkt tarifpolitische Verteilungsspielräume für die Alterssicherung (statt für den direkten Konsum) mobilisiert werden.

4. Nebeneinander von individuellen und kollektiven Lösungen gestalten

Der Risikoausgleich in großen Kollektiven ermöglicht leistungsfähige Angebote, ohne individuelle Risiken auszuschließen. Kollektive Lösungen sind z. B. ein entscheidender Ansatz für eine stärkere Absicherung des kalkulatorisch stark zu Buch schlagenden Berufsunfähigkeitsrisikos in der BAV.

Auch individuelle Angebote haben ihre spezifischen Vorteile. Diese liegen etwa in ihrer Flexibilität und oft auch der besseren Portabilität bei Arbeitgeberwechsel. Zudem dürften kollektive Angebote bei stagnierender Tarifbindung auch in Zukunft nur einen Teil der Arbeitswelt erreichen.

Die verschiedenen Ansätze dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

5. Mobilität und Portabilität verbessern

5a. Mobilität der Arbeitnehmer verbessern – Mobilitätsrichtlinie umsetzen

Mit der Umsetzung der EU-Mobilitäts-Richtlinie in deutsches Recht mit Inkrafttreten zum 01.01.2018 wird unter dem Aspekt der Freizügigkeit und des Arbeitgeberwechsels der Erwerb und Erhalt von Betriebsrentenansprüchen von Beschäftigten in der Europäischen Union verbessert. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs sind insbesondere die Absenkung der Unverfallbarkeitsfristen und des Lebensalters, die Erweiterung der Abfindungs- und Auskunftsansprüche die Gleichstellung von „ruhenden“ und aktiven Betriebsanwartschaften.

Auch wurde bei der Umsetzung der EU-Mobilitäts-Richtlinie eine neue Anlagemöglichkeit bei Pensionsfonds, die Beitragszusage mit Mindestleistung, ergänzt. Unternehmen können seit dem 01.01.2016 nicht nur mehr in der Anwartschaftsphase, sondern auch in der Rentenbezugsphase eine risikoreichere Kapitalanlage betreiben. Hierzu bedarf es aber der Zustimmung beider Tarifvertragsparteien.

5b. Portabilität verbessern

Gerade Geringverdiener wechseln im Laufe ihres Erwerbslebens im Durchschnitt besonders häufig den Arbeitgeber. Dadurch entstehen – wenn überhaupt – viele BAV-Ansprüche gegen verschiedene Arbeitgeber, die teilweise Kleinstbeträge nicht überschreiten. Dies ist für den betroffenen Arbeitnehmer sehr unübersichtlich. Die Möglichkeit, erworbene Anwartschaften zum neuen Arbeitgeber mitzunehmen und somit schlussendlich einen einheitlichen Anspruch zu haben, sollte daher verbessert werden. Dies kann zur Verbreitung von BAV gerade bei Geringverdienern beitragen, da hier die Komplexität der BAV eine besonders große Abschreckungswirkung zeigt.

6. Belastung von Betriebsrenten durch volle GKV-Beitragspflicht („Doppelverbeitragung")

Rentnerinnen und Rentner müssen auf Erträge aus der BAV den vollen Beitragssatz für Kranken- und Pflegeversicherung leisten. Die sog. „Doppelverbeitragung" wird teilweise als gravierender Nachteil der betrieblichen Altersversorge bewertet und deshalb oft als Argument gegen die betriebliche Altersvorsorge verwendet.

Unser Vorschlag ist, dass künftig der Arbeitgeber in der Ansparphase obligatorisch einen Betrag in Höhe der eingesparten Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung in die BAV des Arbeitnehmers abführt. Dem vollen Beitragssatz, den der Arbeitnehmer als Rentner leisten muss, steht dann als Ausgleich ein ihm zufließender hälftiger Beitrag während der Erwerbsphase gegenüber.

Arbeitgeber werden hierdurch nicht zusätzlich belastet, da sie diese Beiträge auch leisten müssten, wenn die Lohnbestandteile nicht entgeltumgewandelt würden. Da die

Beitragspflicht des Arbeitgebers für Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung des Arbeitnehmers gilt, nicht jedoch für Beiträge zur Rentenversicherung, fließen ihm diese Beitragsanteile weiter zu. Durch die vermehrte Inanspruchnahme aufgrund einer attraktiveren BAV werden den Arbeitgebern diese Beitragsanteile in der Ansparphase sogar vermehrt zufließen.

7. Zuschuss für BAV à la Riester-Förderung

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor haben häufig keine großen Möglichkeiten, um privat für das Alter vorzusorgen. Fehlende Informationen, die Anwartschaftsfristen und die Anrechnung auf die Grundsicherung sind weitere Gründe für eine Entscheidung gegen eine zusätzliche finanzielle Absicherung im Rentenalter.

Unter Berücksichtigung dieser Hemmnisse sollten Lösungen gefunden werden, um auch dieser Beschäftigungsgruppe einen größeren Zugang zur betrieblichen Altersvorsorge zu verschaffen und den späteren Bezug von Grundsicherung zu vermeiden.

Als nachteilig hat sich bislang erwiesen, dass die nach § 3 Nr. 63 Satz 1 EStG mögliche Steuerfreistellung aufgrund der geringen Einkommensteuer nicht zum Tragen kommt.

Es ist für die vorsorgenden Beschäftigten zudem ein erheblicher Nachteil, dass Krankenkassen- und Pflegeversicherungsbeiträge sowohl während der Anspar- als auch bei der Auszahlungsphase geleistet werden müssen, sobald die Riester-Rente mit der betrieblichen Altersvorsorge kombiniert wird.

Der Vorteil der Riester-Rente sind hohe Zuschüsse bei einem geringen eigenen Beitrag. Dies wollen wir auf die betriebliche Altersvorsorge übertragen.

8. Verbesserung der steuerfreien Entgeltumwandlung

Derzeit wird eine Entgeltumwandlung zugunsten der Altersvorsorge bis zu einer Summe von 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze steuerlich freigestellt und nicht mit Sozialversicherungsbeiträgen belegt.

Für etliche Arbeitnehmer ist dieser Rahmen für eine ausreichende zusätzliche Altersversorgung zu gering bzw. wegen der Verteilung auf verschiedene Förderwege inpraktikabel. Bereits heute sind z. B. bis zu 1800 Euro zusätzlich steuerlich förderfähig, allerdings nur bei bestimmten Kombinationen verschiedener Förderinstrumente. Hier ist es möglich, mehr Transparenz und Flexibilität zu schaffen, indem die verschiedenen Förderungen zu einem einheitlichen steuerlichen Förderrahmen von sechs Prozent der Bemessungsgrenze zusammengeführt werden.

9. Pensionsrückstellungen realitätsgerecht steuerlich erfassen

Für die Berechnung der Höhe der Pensionsrückstellungen, die ein Unternehmen beim Durchführungsweg der Direktzusage in seine Steuerbilanz einstellt, gibt § 6a Abs. 3 Satz 3 des Einkommensteuergesetzes (EStG) seit 1974 unverändert einen Rechnungszins von 6 Prozent vor. Dies unterstellt wirtschaftlich, dass die gebildeten Rückstellungen bis zum Endes des Versorgungsvorganges, also über mehrere Jahrzehnte, jährlich einen Zins von mindestens 6 Prozent erwirtschaften. Dies war 1974 nicht ausgeschlossen, da z.B. Rentenversicherungen, die häufig

zur Rückdeckung von Pensionszusagen abgeschlossen wurden, eine Durchschnittsverzinsung von z.B. 6-7 Prozent hatten. Heute ist dies mit sicheren Anlagen unmöglich.

Dies führt dazu, dass die Rückstellungen in der Steuerbilanz deutlich kleiner gerechnet werden, was zu einer höheren Steuerlast führt. Die Erteilung von Direktzusagen wird somit steuerlich bestraft.

Doch gerade die Direktzusage, bei der die Arbeitgeber alle Zins- und biometrischen Risiken tragen, ermöglicht häufig ein attraktives Rentenniveau. Dies kann heute bei den externen Durchführungswegen (Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds) nur mit sehr hohen Beiträgen erreicht werden. Denn externe Versorgungsträger können ja nur den aktuell sehr niedrigen Rechnungszins von 1,25 Prozent und die sehr vorsichtigen biometrischen Grundlagen berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund sollte der steuerliche Rechnungszinssatz (z.B. auf 5 Prozent) angepasst werden. Dies würde zu einer leistungsgerechten Erfassung des Bilanzgewinns und Vermeidung einer Besteuerung von Scheingewinnen führen.

10. Sozialversicherungsbeitragsfreie Umwandlung von Wertguthaben in BAV erleichtern

Nach aktuellem Recht können Wertguthaben der Arbeitnehmer aus Langzeit- oder Lebensarbeitszeitkonten, die nicht mehr vereinbarungsgemäß für ihren ursprünglichen Zweck verwendet werden können, weil der Arbeitnehmer wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder Erreichens einer Altersgrenze eine Rente bezieht, beitragspflichtig in die betriebliche Altersvorsorge

übertragen werden. Das führt dazu, dass dann sowohl das übertragene Wertguthaben als auch die später daraus finanzierte Betriebsrente mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung belastet werden. Wertguthaben sollten in solchen Fällen beitragsfrei in betriebliche Altersvorsorge umgewandelt werden, so wie dieses bis zu einer Änderung im Rahmen der Gesetzgebung zur Verbesserung der Absicherung von flexiblen Arbeitszeitregelungen im Jahr 2008 auch der Fall war.

11. Neue Anrechnungsregelungen bei der Grundsicherung

Für die Berechnung des Anspruchs auf Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch werden das Einkommen und das Vermögen des Leistungsberechtigten beachtet. Grundsätzlich ist es als gerecht zu bewerten, dass die eigenen finanziellen Mittel vor staatlichen Leistungen in Anspruch genommen werden müssen. Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in kleinen Beschäftigungsverhältnissen empfinden jedoch geringen Anreiz in eine private Altersvorsorge zu investieren, da sie befürchten, diese Vorsorge könne durch die Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter obsolet werden.

Zur Prävention von Altersarmut wird diskutiert, ob beim Bezug von Grundsicherung die betriebliche Altersvorsorge durch einen Freibetrag stärker geschützt werden sollte. Denkbar wäre zum Beispiel ein Betrag in Höhe der Eigenleistung. Dies könnte die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge bei Beschäftigten mit einem geringeren Einkommen steigern.
Gleichwohl dürften mehrere Aspekte nicht übersehen werden. Die Zahl der Grundsicherungsempfänger würde durch Freibeträge wachsen. Auch werden dadurch die

steuerlichen Anreize, damit man vorsorgt und gerade nicht Grundsicherung im Alter bezieht, konterkariert. Daneben würde die betriebliche Altersvorsorge gegenüber anderem Einkommen und Vermögen (gesetzliche Rente, Unfallrente, weitere private Vorsorge) privilegiert werden, wofür Rechtfertigungsgründe gefunden werden müssten.

Bevorzugt werden sollte eine Lösung, wie sie zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Konzept der „Lebensleistungsrente" in der vergangene Wahlperiode diskutiert wurde. Vorgesehen war, dass bei BAV in Verbindung mit lebenslanger Vorsorgeleistung diese nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden sollte. Sollte es zu einer solchen Lösung nicht kommen, ist ein Anrechnungsmodell aber unverzichtbar, um auch für Geringverdiener einen Anreiz zur BAV zu schaffen.

12. Subsidiarhaftung des Arbeitgebers

Ein Hinderungsgrund für die Durchdringung der betrieblichen Altersvorsorge in kleinen und mittleren Unternehmen ist die Frage der Haftung des Arbeitgebers.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen zwei Formen der Haftung:

1. Ausfallhaftung oder subsidiäre Haftung des Arbeitgebers bei Entgeltumwandlung (Direktzusage, Pensionsfonds, Pensionskasse, rückgedeckte Unterstützungskasse) und
2. der Haftung für mögliche Steuer- und Sozialversicherungsnachteile auf Seiten des Arbeitnehmers, die aufgrund der Komplexität bei der Abwicklung entstehen können.

Insbesondere der aufgrund der verschiedenen Durchführungswege entstandene Umfang der Materie und die damit verbundene Sorge, diese nicht rechtssicher zu überblicken, mindert bei vielen Unternehmern die Bereitschaft, sich in der betrieblichen Altersvorsorge zu engagieren.

Im ersten Fall werden die erworbenen Ansprüche auf eine Betriebsrente vom Pensionssicherungsverein (PSVaG) respektive durch Protektor rückversichert. Schon heute unterliegen externe Durchführungswege, die durch Versicherungsunternehmen durchgeführt werden, der Kontrolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Sie haben das Regelwerk „Solvency II" zu beachten, was diese bereits heute stark fordert.

Durch Unternehmen rückversicherte Durchführungswege haben diese Verpflichtung nicht, weil die Altersvorsorge durch die Verpflichtung der Unternehmen gedeckt ist bzw. im Insolvenzfall durch den PSV.

Dieses spezifisch deutsche Sicherungssystem einer Haftungskaskade in der betrieblichen Altersvorsorge wollen wir beibehalten. Es ist der Grund dafür, dass die aus Solvency II abgeleiteten Eigenkapitalanforderungen im Rahmen einer Vereinheitlichung der betrieblichen Altersvorsorge auf EU-Ebene nicht auf die Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge übertragen wurden.

Intensiv beschäftigen müssen wir uns jedoch damit, wie wir die Risiken und damit Hemmnisse auf Seiten der Arbeitgeber reduzieren können, die durch den großen Umfang der Regelungen der bAV bei Steuer- und Sozialversicherungspflichten entstehen.

Zusammenfassung: BAV als gemeinsames Projekt

Die Stärkung der BAV ist ein gemeinsames Projekt im Interesse der Unternehmen und der Arbeitnehmer.

Für die Unternehmen ist von besonderer Bedeutung:

1. Die Stärkung der BAV ist ein Beitrag zur Stärkung des Drei-Säulen-Modells der Alterssicherung.
2. Eine Erhöhung der steuerfreien Entgeltumwandlung auf 6 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze vereinfacht für viele Unternehmen die BAV.
3. Eine realitätsgerechte steuerliche Erfassung von Pensionsrückstellungen macht die BAV für Unternehmen wieder attraktiver.
4. Eine steuerliche Förderung von Arbeitgeber-Zuschüssen für die BAV von Niedrigverdienern belohnt das Engagement von Unternehmen für die BAV.

Für die Arbeitnehmer ist von besonderer Bedeutung:

1. Wer für seine BAV die steuer- und sozialversicherungsbefreite Entgeltumwandlung nutzt, soll künftig nur einmal Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zahlen, und zwar in der Regel auf seine Versorgungsbezüge.
2. Für Niedrigverdiener, die bislang die BAV eher meiden, bilden die verbesserte Verknüpfung mit der Riester-Förderung und die steuerliche Förderung eines Arbeitgeberzuschusses einen sinnvollen Anreiz, sich für eine BAV zu entscheiden.
3. Besserverdiener können nun auch von der optimierten steuerlichen Förderung profitieren.
4. Jeder Arbeitnehmer erhält künftig automatisch ein Angebot für die BAV. Aber er kann sich weiterhin für oder gegen einen BAV-Vertrag entscheiden.