



Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen

für ein Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz)

1 Vorbemerkung und zusammenfassende Bewertung

1.1 Zusammenfassende Bewertung

Die ULA unterstützt das Ziel der Bundesregierung, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zu erhöhen. Angestellte Führungskräfte und andere hochqualifizierte Beschäftigte verfügen schon heute mehrheitlich über Betriebsrentenzusagen. Das Ziel einer wirksamen Alterssicherung durch eine Kombination aller drei Säulen (gesetzliche Rentenversicherung, betrieblichen Altersversorgung und private Altersvorsorge) sollte aber für eine größtmögliche Zahl von Arbeitnehmern erreichbar sein. Der bis heute erreichte Verbreitungsgrad ist insoweit nicht befriedigend.

Eine höhere Verbreitung (also mehr Quantität) sollte aus Sicht der ULA aber nicht zu Lasten der Qualität betrieblicher Altersversorgung gehen. Die Einführung einer reinen Beitragszusage, also die Unterschreitung der bisherigen Untergrenze einer „Beitragszusage mit Mindestleistung“, stellt die Planbarkeit des im Ruhestand zu erwartenden Einkommens und damit das bisherige Wesen der betrieblichen Altersversorgung grundlegend in Frage.

Aus Sicht der Führungskräfte identifiziert der Gesetzentwurf zwar die rechtlichen Ansatzpunkte für eine höhere Verbreitung richtig, nämlich eine Kombination von Reformen im Arbeitsrecht, Steuerrecht und Sozialrecht. Die gewählte Gewichtung erscheint der ULA aber zu einseitig. Die geplanten Reformen im Bereich des Steuerrechts (ausführlicher behandelt unter Ziffer 1.3) und des Sozialrechts (ausführlicher behandelt unter Ziffer 1.4) bleiben hinter ihren Erwartungen zurück. Im Arbeitsrecht (ausführlicher behandelt unter Ziffer 1.2) empfindet die ULA die Reformpläne als einerseits innovativ, andererseits aber auch als weitgehend sowie als mit Risiken und Unklarheiten behaftet.

Das wesentliche Merkmal des „Sozialpartnermodells“, der Abbau von langfristigen rechtlichen Verpflichtungen des Arbeitgebers ist grundsätzlich geeignet, Hemmnisse auf Arbeitgeberseite für die Erteilung neuer Versorgungszusagen abzubauen. Tarifverträge als Regelungsbasis würden die Einbeziehung breiter Arbeitnehmerkreise erleichtern.

Darüber hinaus könnte das Modell aber auch, mit umfassender Wirkung, *ein neues Leitbild von betrieblicher Altersversorgung* etablieren, nämlich das von einer für Arbeitgeber (nahezu) verpflichtungsfreien und für Arbeitnehmer (nahezu) garantierten Vorsorgeform. Dies wäre nur schwer mit den Erwartungen in Einklang zu bringen, die viele Arbeitnehmer (auch Führungskräfte) bis heute an ihre Betriebsrentensysteme haben. Ein zentrales Merkmal von Altersvorsorge (in Abgrenzung zu anderen Sparvorgängen) ist ein Mindestmaß an *Planbarkeit* über die Höhe der bei Rentenbeginn zu erwartenden Leistungen und eine Begrenzung des Anlagerisikos durch garantierte Leistungen – bis heute in Form der Beitragszusage mit Mindestleistungen gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 BetrAVG.

Um die Akzeptanz neuer Angebote zu sichern, die diese Merkmale *nicht* aufweisen, müssten die Tarifvertragsparteien substantielle Kompensationen aushandeln – über die positiven Effizienz- und Kosteneffekte hinaus, die sich durch die Bildung von gegenüber heute noch größeren Kollektiven quasi automatisch ergäben. Die sozialpartnerschaftliche Steuerung der Einrichtung sowie der in § 23 BetrAVG-E vorgesehene ergänzende „Sicherungsbeitrag“ liefern hierfür Anknüpfungspunkte. Letzterer ist allerdings eher vage und unbestimmt ausgestaltet.

Grundsätzlich sieht die ULA angestellte Führungskräfte insbesondere bei einer außertariflichen Eingruppierung als nicht *unmittelbar* betroffen von der geplanten Realisierung eines Sozialpartnermodells an. Weder gehören sie zur vorrangigen Zielgruppe des Gesetzes, noch könnten sie (auf Grund ihrer Außertariflichkeit) unmittelbar in Versorgungssysteme auf Basis eines neuen Versorgungstarifvertrags einbezogen werden.

Es besteht aber das Risiko eines erhöhten Anpassungsdrucks in der Form, dass auch für sie der Versuch unternommen werden könnte, die Prinzipien des Sozialpartnermodells auf anderem Wege „wirkungsgleich“ auf ihre Versorgungssysteme zu übertragen. Das Fortbestehen von Versorgungszusagen mit langfristigen finanziellen Verpflichtungen (und einer Bilanzwirksamkeit) würde auf jeden Fall einen erhöhten Begründungsaufwand nach sich ziehen, etwa gegenüber externen Investoren oder Analysten und Rating-Agenturen. Die entscheidende Frage wäre dann, ob im Einzelfall ein Arbeitgeber attraktive Betriebsrentenzusagen weiterhin als Bindungs- und Motivationsinstrument einzusetzen bereit wäre, oder ob der Druck, Einsparungen zu realisieren, überwöge.

Für eine vorrangig personalpolitisch (und nicht sozialpolitisch) motivierte betriebliche Altersversorgung besteht auch in Zukunft in vielen Bereichen der Wirtschaft Raum und Bedarf, insbesondere angesichts steigender Qualifikationsanforderungen und eines vielerorts schrumpfenden Angebots an Fach- und Führungskräften.

Dennoch ist die ULA, zusammenfassend formuliert, der Auffassung, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das Ziel einer stärkeren Verbreitung von Betriebsrentenzusagen tendenziell übererfüllt würde. Zu Beginn der Diskussion über ein Sozialpartnermodell hatte sie die Erwartung, dass dieses primär auf die Schaffung eines „Einstiegsmodells“ bzw. eines „Basisangebots für eine größtmögliche Zahl von Arbeitnehmern“ abzielt. Das vorliegende Modell geht jedoch über eine derartige „Ergänzungsfunktion“ hinaus. Es erscheint fraglich, ob in den Unternehmen und Betrieben eine neue „Sozialpartnerrente“ einerseits und die durch Verpflichtungen und Garantien geprägten bisherigen Formen der betrieblichen Altersversorgung andererseits störungsfrei neben einander existieren können. Die Gefahr eines Konvergenzprozesses „nach unten“, hin zu den niedrigeren rechtlichen Standards des Sozialpartnermodells, ist nicht von der Hand zu weisen. Dadurch würde sich aber das Wesen der betrieblichen Altersversorgung insgesamt verändern, zum Nachteil vieler bestehender, gut funktionierender und qualitativ hochwertiger Systeme.

1.2 Weitere Bewertung der geplanten Änderungen im Arbeitsrecht der betrieblichen Altersversorgung

Die ULA stützt ihre Einschätzung, dass außertariflich eingruppierte Führungskräfte mehrheitlich *nicht* von der Einführung des Sozialpartnermodells betroffen wären, insbesondere auf §§ 19 Abs. 2 und 24 BetrAVG-E. Eine einzelvertragliche Bezugnahme auf einen künftigen Tarifvertrag über ein Sozialpartnermodell dürfte auf Grund dieser Regelungen für außertariflich Angestellte ausscheiden. Eine direkte Konvertierung von Individualzusagen oder von ausschließlich auf Betriebs- oder Sprecherausschussvereinbarungen beruhenden Zusagen auf das Sozialpartnermodell wäre aus Sicht der ULA also nicht möglich.

Klarstellungsbedürftig ist in Bezug auf § 21 BetrAVG-E hingegen, ob der Gesetzgeber Tarifverträge über ein Sozialpartnermodell betriebsvereinbarungsoffen gestaltet wissen will oder

nicht. Für die Breitenwirkung einer Sozialpartner-Rente ist diese Frage aber von entscheidender Bedeutung.

Unklar ist ferner, wie der „Sicherungsbeitrag“ (§ 23 BetrAVG-E) im Detail aussehen könnte. Dessen Funktion, nämlich die Schaffung von „Verhandlungsmasse“ für Kompensationen für den Wegfall rechtlicher Verpflichtungen des Arbeitgebers und von Leistungsgarantien, erscheint der ULA aber plausibel.

Das Verbot von Leistungsgarantien in § 244b Abs. 1 VAG-E, das heißt die Behandlung der garantierten 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) Deckungskapitals abhängen.

Potentiell problematisch ist aus Sicht der ULA die Auswirkung des Sozialpartnermodells auf bestehende Versorgungseinrichtungen, die bereits heute das Merkmal einer Steuerung durch die Sozialpartner erfüllen, zum Beispiel Firmenpensionskassen. In derartigen Einrichtungen wäre die Sozialpartnerrente ein Fremdkörper. Sie könnte in diesen seit Jahrzehnten gut funktionierenden Einrichtungen zu Unwägbarkeiten durch den Aufbau von Parallelstrukturen bei der Kapitalanlage, beim Mindesteigenkapital etc. führen.

1.3 Weitere Bewertung der geplanten Änderungen im Steuerrecht der betrieblichen Altersversorgung

Im Vergleich zu den sehr weitreichenden Änderungen im Arbeitsrecht empfindet die ULA die geplanten Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts als eher halbherzig. Insbesondere die Erhöhung des Freibetrags gem. § 3 Nr. 63 EStG ist zu niedrig ausgefallen. Sie hätte sich eine stärkere Anhebung auf mindestens 8 Prozent der Bemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung gewünscht.

Damit würde den veränderten Realitäten am Kapitalmarkt Rechnung getragen, 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.

Dies ist mittlerweile in bestimmten Konstellationen nicht mehr der Fall. So „verdrängen“ etwa in älteren Tarifen vieler Pensionskassen steigende Beiträge der Arbeitgeber die Arbeitnehmerbeiträge in die vorgelagerte Besteuerung. Die geplante, nur geringe Anhebung der Freibeträge in § 3 Nr. 63 EStG würde dieses Problem nur ansatzweise entschärfen aber nicht lösen.

Die ULA hätte es außerdem begrüßt, wenn der Gesetzentwurf innovative Ansätze aufgegriffen hätte, zum Beispiel ein „Ansparen“ nicht ausgeschöpfter Freibeträge und deren Übertragung auf Folgejahre. Auch dies würde es erleichtern, bei ausreichender Liquidität überschüssiges Einkommen steuerbegünstigt, in einen Vorsorgebaustein umzuwandeln.

Darüber hinaus hätte sich die ULA in den Katalog der Änderungen im Steuerrecht auch eine Absenkung des für Pensionsrückstellungen gem. § 6a EStG maßgeblichen Rechnungszinses für Pensionsrückstellungen gewünscht. 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 (sachlich nachvollziehbare) Ausschluss der Direktzusage und der Unterstützungskassen aus dem Sozialpartnermodell viel Aufmerksamkeit von diesen Durchführungswegen abziehen könnte.

Die ULA hält außerdem die Einführung eines BAV-Förderbetrages zu Gunsten von Beziehern unterdurchschnittlicher Einkommen (laut Entwurf 2.000 Euro pro Monat) für sinnvoll. Dies trüge der in diesem Einkommensbereich nur geringen Sparfähigkeit Rechnung. Um diese Problematik dauerhaft zu entschärfen 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 für über Förderung der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge gelten, auch bei der Riester-Förderung nach den §§ 10a, 84 ff. EStG.

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 Doppelverbeitrag 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.

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 ausbezahlten 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.

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.

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 „riesler-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 verwiesen.

2.5 Zu Artikel 9 (Änderung des Einkommenssteuergesetzes)

a) Zu Ziffer 2e) (§ 3 Nr. 63)

Die ULA begrüßt, dass der Förderrahmen für die steuerfreie Entgeltumwandlung angehoben wurde und künftig in voller Höhe (auch für den bisherigen Aufstockungsbetrag von 1.800 Euro) dynamisch ausgestaltet werden soll. Sie hält die Erhöhung aber für zu niedrig. Für die Begründung wird auf die Ausführungen in den ersten Absätzen unter Ziffer 1.3 verwiesen.

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.

ULA
United Leaders Association
Vereinigung der deutschen Führungskräfteverbände

Kaiserdamm 31, 14057 Berlin / Postfach 191446, 14004 Berlin
Telefon 030-306963-0 / Telefax 030-306963-13 / info@ula.de / www.ula.de

Ansprechpartner:
Ludger Ramme; Hauptgeschäftsführer
Andreas Zimmermann, Geschäftsführer Sozialpolitik

Die ULA ist die Vereinigung der deutschen Führungskräfteverbände. Sie vertritt die politischen Interessen der Führungskräfte in der Arbeits-, Steuer-, Sozial- und Bildungspolitik gegenüber Regierung und Parlament sowohl in Berlin als auch in Brüssel. Mit fünfzehn Mitgliedsverbänden bildet sie den größten Zusammenschluss von Führungskräften in Deutschland. Die unter ihrem Dach zusammen geschlossenen Verbände bieten ihren Mitgliedern karrierebezogene Dienstleistungen, insbesondere in Form von juristischem Service und Weiterbildungsangeboten.

Die ULA ist Mitglied in der CEC - European Managers, dem europäischen Dachverband für Führungskräfte mit rund einer Million Mitgliedern.