

20. März 2017

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer¹ zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) vom 15. Dezember 2016

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

¹ Der 1911 gegründete Verband öffentlicher Versicherer (VöV) ist der Dachverband der öffentlichen Versicherungsunternehmen in Deutschland, der elf Erstversicherungsgruppen mit regionalem Marktfokus vertritt. Als zweitgrößter Anbieter im deutschen Erstversicherungsmarkt mit Kapitalanlagen in Höhe von nahezu 128 Milliarden Euro erbringt die Gruppe einen substantiellen Beitrag für die europäische Wirtschaft. Auf der Grundlage von rund 50 Millionen Versicherungsverträgen erfolgen jährliche Leistungszahlungen in Höhe von 17 Milliarden Euro an die Kunden.

Die öffentlichen Versicherer beschäftigen 30.000 Mitarbeiter. Mit bundesweit rund 19.000 Geschäftsstellen der öffentlichen Versicherer, Sparkassen und weiteren Verbundpartnern bieten sie ihren Kunden Beratung und Versicherungsschutz in nahezu allen Versicherungssparten wie Kranken-, Lebens-, Renten-, Kfz-, Haftpflicht- und Sachversicherung. Als dem Gemeinwohl verpflichtete Unternehmen und kompetente und verlässliche Partner vor Ort sind sie Ansprechpartner für Privatkunden aller Einkommensklassen und für kleine und mittelgroße Unternehmen.

Der Verband öffentlicher Versicherer repräsentiert die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene mit Sitz in Düsseldorf und Berlin sowie seinem Verbindungsbüro in Brüssel.

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 Enthftung 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 finanziert 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-Beschäftigten 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 Personen² 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.

² BMAS - Forschungsbericht 444 - Machbarkeitsstudie bAV in KMU (2014).

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 Nr. 5 SGB V-E). Damit würde die derzeit gegebene „Doppelverbeitragung“ (Beiträge zur gesetzlichen Kranken-/Pflegeversicherung (GKV-/GPfIV) 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-/GPfIV-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.

Verband öffentlicher Versicherer

Ihre Ansprechpartner:

Dr. Christian Schwirten

Leiter der Abteilung

Politische Interessenvertretung

E-Mail: christian.schwirten@voevers.de

Telefon: +49 30 22 605 49-22

Ina Biesel

Referentin

Politische Interessenvertretung

E-Mail: ina.biesel@voevers.de

Telefon: +49 30 22 605 49-24

Büro Berlin:

Friedrichstr. 83

10117 Berlin

Telefon: +49 30 22 605 49-15