

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

Gesetzentwurf der Bundesregierung
„2. Betriebsrentenstärkungsgesetz“

Positionen der Versicherungswirtschaft



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Ansprechpartner
Alterssicherungspolitik

E-Mail
alterssicherungspolitik@gdv.de

Inhalt

Zusammenfassung	3
Hintergrund	5
Im Einzelnen:	5
Geringverdienerförderung (§ 100 EStG)	5
Automatische Entgeltumwandlung mit Opting-out	6
Weiterentwicklung des Sozialpartnermodells	7
Erleichterte Nutzung durch Nichttarifgebundene	7
Klarstellungen zu Haftungsfragen	8
Berücksichtigung bestehender bAV-Systeme.....	8
Portabilität	8
Erweiterung der Abfindungsmöglichkeiten.....	9
Renditechancen / Garantien	9
Flexibilität bei Startrenten	10
Abfindungen gemäß § 3 BetrAVG	10
Vorzeitige Altersleistung gemäß § 6 BetrAVG	11
Fortsetzung von Direktversicherungen / Pensionskassenverträgen nach entgeltlosen Zeiten	11
Portabilität bei rückgedeckten Unterstützungskassen	11
Verankerung der Befreiung des Pensions-Sicherungs-Vereins VVaG (PSVaG) von der Nachhaltigkeitsberichterstattung im BetrAVG	13
Aufsichtsrechtliche Regelungen für Pensionskassen und Pensionsfonds	14
Definition Pensionskasse	14
Bedeckung der Verpflichtungen von Pensionskassen	14
Anpassungen der Anlageverordnung	15
Ermöglichung von Ratenzahlungen bei Pensionsfonds	16
Abbau von Komplexität und Bürokratie	16
Ausblick: Reformprozess auch in der privaten Altersvorsorge (pAV) starten	16

Zusammenfassung

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem 2. Betriebsrentenstärkungsgesetz (im Folgenden: BRSG II) enthält gute Ansätze für eine Stärkung der betrieblichen Altersversorgung (bAV). Insbesondere ist es richtig und wichtig, die bAV auch außerhalb von Sozialpartnermodellen (SPM) mit gezielten Maßnahmen weiterzuentwickeln. Verbreitungspotenziale bestehen nach wie vor insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie bei Niedrigverdienenden.

Folgende Herausforderungen sollten aus Sicht der Versicherungswirtschaft im weiteren Verfahren angegangen werden:

- Mit einem Ausbau der **Geringverdienerförderung (§ 100 EStG)**, die mit dem ersten Betriebsrentenstärkungsgesetz eingeführt wurde, setzt der Gesetzentwurf an einer wichtigen Stellschraube an. Zu begrüßen ist, dass die Verdienstgrenzen mit der allgemeinen Einkommensentwicklung dynamisiert werden sollen, damit niemand aus der Förderung herausfällt, der diese unverändert braucht. Um dabei eine sukzessiv nachlassende Förderintensität zu vermeiden, sollte auch der Förderbetrag entsprechend mitwachsen.
- Mehr Handlungsspielräume auf betrieblicher Ebene und damit neue Impulse für eine weitere Verbreitung der bAV soll die Möglichkeit bringen, dass künftig auf betrieblicher Ebene auch ohne tarifvertragliche Grundlage **Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit Opting-out** vereinbart werden. Ziel ist es, in einem doppelt freiwilligen System die gewünschten „Nudging“-Effekte für die Verbreitung von Betriebsrenten zu nutzen. Allerdings schränkt der Kabinettsentwurf den Anwendungsbereich der Neuregelung im Vergleich zum vorhergehenden Referentenentwurf erheblich ein, weil die Möglichkeit für entsprechende Betriebsvereinbarungen nur noch in tariflosen Bereichen eröffnet wird. Damit bleiben Verbreitungspotenziale weitgehend ungenutzt.
- Ausgebaut werden sollen **Sozialpartnermodelle** auf tarifvertraglicher Basis, von denen nach intensiven politischen und fachlichen Diskussionen bislang drei angelaufen sind. Ein Kernziel des Gesetzes ist die leichtere Einbeziehung nichttarifgebundener Unternehmen und ihrer Mitarbeiter. Begrenzt wird diese Erweiterung richtigerweise auf den jeweiligen Organisationsbereich der an dem SPM beteiligten Gewerkschaft. Damit werden die Grenzen der Regelungsbefugnis der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Sicherzustellen ist auch, dass es nicht zu einer nicht sachgerechten und ggfs. auch unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten problematischen Öffnung von SPM für völlig branchenfremde Arbeitgeber und Arbeitnehmer kommt. Die erleichterte Möglichkeit für sogenannte Öffnungstarifverträge erscheint sachgerecht. Bei allen Überlegungen müssen auch weiterhin bestehende bAV-Systeme berücksichtigt werden.

Ein viel diskutiertes Thema ist die Verantwortung der Sozialpartner bei der **Durchführung und Steuerung** von SPM. Zu begrüßen ist die vorgesehene Klarstellung in Bezug auf mögliche Rechtsfolgen bei einer mangelhaften Beteiligung der Tarifvertragsparteien. Allerdings sollte gleichermaßen klargestellt werden, dass es bei einer möglichen Haftung der Tarifvertragsparteien bleibt. Die Verantwortung für die Leistungen aus einer reinen Beitragszusage kann zurecht nicht einfach abbedungen werden.

- **Portabilität** in der bAV bleibt ein Dauerthema mit ihren spezifischen Herausforderungen. Sie soll künftig richtigerweise zwischen einzelnen SPM durchgängig möglich sein. Wichtig ist aber auch, dass die Mitnahme in eine „klassische“ bAV, z. B. eine Direktversicherung, gewährleistet wird. Bei der Portabilität darf es keine Einbahnstraße geben.
- Einen Beitrag zur Entbürokratisierung von Betriebsrenten sollen erleichterte **Abfindungsregeln** für Klein(st)anwartschaften schaffen. Die Überlegungen werden grundsätzlich geteilt. Für SPM sollten hier aber angemessene Obergrenzen vorgesehen werden. Nicht nachzuvollziehen ist, weshalb die Einzahlung von höheren Abfindungsbeträgen außerhalb von SPM nur in die gesetzliche Rente (GRV) möglich sein soll. Die Einzahlung sollte gleichermaßen in eine private Altersvorsorge erfolgen können.
- Die vorgesehenen Erweiterungen der **Anlagemöglichkeiten für Pensionskassen** sind zielführend. Sie vergrößern den Handlungsspielraum bei der Kapitalanlage und können mit mehr Investitionen u. a. in Infrastruktur einen Beitrag zur Transformation leisten. Details für die Umsetzung sind noch auszuloten.
- Zu bedauern ist, dass der Gesetzentwurf keine **Flexibilisierung** der z. T. festgeschriebenen **Garantieanforderungen** enthält. So sollte die Zusageart Beitragszusage mit Mindestleistung zeitgemäß angepasst werden, um im Sinne der Versorgungsberechtigten auch hier die Freiheit in der Kapitalanlage zu verbessern und mehr Renditechancen zu haben. Dies gilt ungeachtet der zwischenzeitlich wieder leicht gestiegenen Zinsen und der beschlossenen Anhebung des Höchstrechnungszinses auf 1,0 Prozent mit Wirkung zum 1. Januar 2025.

Neben der Weiterentwicklung der bAV bedarf es nach gut 20 Jahren auch einer grundlegenden **Überarbeitung der geförderten privaten Altersvorsorge**. Beide Systeme ergänzen sich und sind auch über die Förderung miteinander verbunden.

Hintergrund

Für die betriebliche Altersversorgung (bAV) hat das Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) 2018 neue Impulse gesetzt. Insbesondere die neue Geringverdienerförderung und die Einführung von Sozialpartnermodellen (SPM) auf tarifvertraglicher Basis ergänzen gut das bestehende bAV-System. Die ersten SPM sind inzwischen mit zu erwartendem Vorlauf gestartet.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf sollen die Rahmenbedingungen für die Verbreitung der bAV ausgehend von den Erfahrungen und Erkenntnissen der letzten Jahre gezielt verbessert werden. Zahlreiche Ansatzpunkte wurden zuvor im Fachdialog beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erörtert. Es bestand breiter Konsens, Verbesserungen vorzunehmen, die bestehende Verbreitungspotenziale bei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) haben. Auch der weiterhin besondere Fokus auf Menschen mit geringen Einkommen wird breit geteilt. Gerade hier ist die bAV ein wichtiger ergänzender Baustein für eine gute Absicherung im Alter.

Für eine umfassende und nachhaltige Stärkung der bAV gilt es, sämtliche Durchführungswege und Modelle in den Blick zu nehmen. Mehr SPM allein werden die notwendige Verbreitung von Betriebsrenten nicht voranbringen, auch wenn diese Modelle jetzt geöffnet werden sollen. Zum einen, weil der Aufbau von SPM bei Teilen der Tarifvertragsparteien weiterhin auf Vorbehalte stößt. Zum anderen, weil sich gerade KMU oft bewusst keinen Tarifmodellen anschließen. Es bedarf deshalb auch weiterhin guter Angebote für Unternehmen und ihre Beschäftigten außerhalb von SPM.

Im Einzelnen:

Geringverdienerförderung (§ 100 EStG)

Die Geringverdienerförderung gemäß § 100 EStG ist ein zielgerichtetes und gutes Instrument. Sehr zu begrüßen ist daher, dass diese Förderung nun weiter gestärkt werden soll. Insbesondere die jetzt vorgesehene Dynamisierung der Einkommensgrenzen verhindert ein „Herauswachsen“ von Arbeitnehmergruppen allein aufgrund nominaler Gehaltszuwächse durch Inflationsanpassungen, obwohl diese Gruppen eigentlich noch förderwürdig bleiben. Allerdings sollte eine Dynamisierung nicht nur bei den Einkommensgrenzen erfolgen, sondern parallel auch bei den Förderbeträgen, um eine schleichende Entwertung der Förderung zu verhindern.

Automatische Entgeltumwandlung mit Opting-out

Um auf Betriebsebene freiwillige Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit Opt-out-Möglichkeit einführen zu können, setzt das Betriebsrentengesetz in § 20 bislang zwingend das Vorliegen eines Tarifvertrages voraus, der dies erlaubt bzw. explizit regelt. Dieser Tarifvorbehalt hat sich in der Praxis als Hemmschuh für solche Optionssysteme und damit für die Verbreitung der bAV erwiesen. Gerade mit Blick auf KMU, die vielfach bewusst nicht tarifgebunden sind, sollte den Betriebsparteien die Einführung solcher Modelle auch ohne Tarifvertrag ermöglicht werden, um die Potenziale, die in diesem Instrument stecken, möglichst umfassend nutzen zu können. Sehr zu begrüßen war daher die im Referentenentwurf enthaltene Öffnung für entsprechende Betriebsvereinbarungen ohne Tarifvertrag.

Diese sinnvolle Öffnung wird durch die im Kabinettsentwurf veränderte Regelung weitestgehend wieder zurückgenommen: Betriebsvereinbarungen zu einem Optionssystem sollen nur in solchen Bereichen zugelassen werden, in denen Entgeltansprüche nicht und auch nicht üblicherweise in einem einschlägigen Tarifvertrag geregelt werden. Diese Begrenzung auf „tariflose Bereiche“ schränkt den Anwendungsbereich der Neuregelung letztlich dermaßen stark ein, dass der Tarifvorbehalt faktisch weiterhin besteht und letztlich nur in ganz kleinen Nischen entsprechende Betriebsvereinbarungen ermöglicht werden. Damit bleiben die unbestritten großen Potenziale solcher Systeme für eine größere Verbreitung der bAV weiterhin ungenutzt.

Grundsätzlich nachvollziehbar ist der Ansatz, dass sich Arbeitgeber bei Optionsmodellen mit einem höheren Beitrag als dem ohnehin gesetzlich vorgegebenen 15-Prozent-Zuschuss bei Entgeltumwandlung beteiligen sollen. In der Praxis werden im Rahmen von sog. Matching-Systemen bereits heute vielfach höhere Arbeitgeberzuschüsse vereinbart. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass unterschiedlich hohe Vorgaben zu den Zuschüssen die Komplexität der bAV aus Sicht der Arbeitgeber ggf. nochmals erhöhen. Auch sollte der höhere Zuschuss Arbeitgeber nicht von der Einführung solcher Modelle abhalten.

Schließlich sollte perspektivisch im Sinne der bAV-Verbreitung gerade bei KMU – bei allen damit verbundenen, nachvollziehbaren Herausforderungen – geprüft werden, wie die Einführung von Opting-out-Modellen auch in den über 2 Mio. Betrieben ermöglicht werden könnte, in denen es keinen Betriebsrat gibt.

Weiterentwicklung des Sozialpartnermodells

Der Ausbau bzw. die Erweiterung von tarifvertraglichen SPM mit reinen Beitragszusagen ist ein Kernziel des Gesetzentwurfs.

Erleichterte Nutzung durch Nichttarifgebundene

- Die vorgesehene erleichterte Einbeziehung nichttarifgebundener Arbeitgeber und Arbeitnehmer über eine individualvertraglich vereinbarte Inbezugnahme der entsprechenden tarifvertraglichen Regelung erscheint austariert. Diese soll über eine Lockerung des Erfordernisses der Einschlägigkeit des in Bezug genommenen Tarifvertrages erfolgen. Die vorgesehene Erweiterung auf den jeweiligen Organisationsbereich der Gewerkschaft, die das SPM trägt, geht dabei sicherlich bereits an die Grenzen der Regelungsbefugnis der Tarifvertragsparteien und verhindert zugleich eine zweifelsfrei nicht sachgerechte und ggfs. auch unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten problematische Öffnung von SPM für völlig branchenfremde Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Allerdings dürfte in Bezug auf die faktische Wirkung der weiteren Öffnung von SPM für Nichttarifgebundene eine Erwartungshaltung, dass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer quasi automatisch anschließen werden, eher unrealistisch sein.
- Sachgerecht erscheint auch die vorgesehene Erleichterung des „Andockens“ an ein bestehendes SPM durch einen entsprechenden „Öffnungstarifvertrag“, z. B. in einem branchennahen Bereich. Die dabei vorgesehene Möglichkeit zur Nutzung der Organisations- und Durchführungsstrukturen eines bestehenden SPM, ohne dass sich die „andockenden“ Tarifvertragsparteien selbst an der Durchführung und Steuerung beteiligen müssen (§ 21 Abs. 2 BetrAVG-E), schafft eine notwendige Voraussetzung dafür, dass weitere SPM ggf. auch in „kleineren Bereichen“ abgeschlossen werden.
- Anpassungsbedarf besteht u. E. bei der Frage der Kostenbeteiligung „Dritter“ gemäß § 24 Abs. 4 Satz 2 BetrAVG-E. Nach dieser Vorschrift können die Tarifvertragsparteien die Kostenbeteiligung auch über die Beiträge und Leistungen der durchführenden Versorgungseinrichtung erheben lassen, wobei diese dann an die entsprechende Vorgabe der Tarifvertragsparteien gebunden sein soll. Eine solche „durchgreifende“ Regelungsbefugnis der Tarifvertragsparteien bezogen auf die spezielle Tarifikalkulation der Versorgungseinrichtung erscheint zweifelhaft. Stattdessen sollte normiert werden, dass die Versorgungseinrichtung bei einer über den Versicherungstarif erfolgenden Kostenbeteiligung mit eingebunden wird, z. B. durch die Formulierung „in Abstimmung mit ...“.

Begrüßenswert ist die in der Gesetzesbegründung enthaltene Klarstellung, dass es sich bei den anzusetzenden Kosten um einen Aufwandsersatz handelt. Eine systematische Schlechterstellung Dritter im SPM sollte vermieden

werden. Deshalb sollten nur originär anfallende Aufwände bei der Durchführung und Steuerung des SPM verursachungsgerecht bei der Kostenbeteiligung bedacht werden.

Klarstellungen zu Haftungsfragen

Fragen zur Durchführung und Steuerung von SPM werden seit dem BRSG I intensiv diskutiert. Es ist deshalb gut, dass die Rechtsfolgen einer ggf. nicht ausreichenden oder mangelhaften Beteiligung der Tarifvertragsparteien an der Durchführung und Steuerung des jeweiligen SPM klargestellt werden (§ 21 Abs. 1 S. 2 BetrAVG-E). Dies bringt vor allem aus Sicht der Arbeitgeber ein wichtiges Mehr an Rechtsicherheit. Allerdings sollte zugleich in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass die Versorgungsberechtigten in diesen Fällen der „Schlechterfüllung“ nicht schutzlos sind, sondern hier ggf. Schadensersatzansprüche gegenüber den Tarifvertragsparteien des SPM bestehen.

Berücksichtigung bestehender bAV-Systeme

Die vorgesehene Streichung des § 21 Abs. 2 BetrAVG sollte unterbleiben. Nach wie vor ist im Sinne des Schutzes bestehender, funktionierender bAV-Systeme der Hinweis wichtig, dass diese von den Tarifvertragsparteien angemessen berücksichtigt werden sollen.

Portabilität

Die in § 22 Abs. 3 BetrAVG-E vorgesehene Ergänzung, wonach Arbeitnehmer gegenüber der Versorgungseinrichtung nunmehr auch bei einem Wechsel des SPM einen Anspruch auf Übertragung des gebildeten Versorgungskapitals haben, ist nachvollziehbar.

Unabhängig davon sollte im BRSG II allerdings auch die Chance genutzt werden, eine bestehende Schieflage bzw. Asymmetrie aufzuheben: Nach aktueller Gesetzeslage wird eine Portabilität bei Arbeitgeberwechsel nur in Richtung SPM-Versorgungsträger ermöglicht, nicht aber umgekehrt. Ein Arbeitnehmer hat 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 wird damit in diesen Fällen verhindert und die Portabilität erheblich eingeschränkt, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich wäre. Ein Ziel des BRSG II sollte demgegenüber jedoch zur Stärkung der bAV insgesamt die Schaffung übergreifender Möglichkeiten zur Übertragung sein. Das Betriebsrentengesetz 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 aktueller Gesetzeslage ein neuer Arbeitgeber ein System mit reiner Beitragszusage vorgeben, auch wenn der Arbeitnehmer aus einem System mit garantierten Leistungen kommt. Dies höhlt – auch hier, 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 auch ein Versorgungssystem mit Garantien, sollte dem Arbeitnehmer ein Rechtsanspruch auf Übertragung des Übertragungswertes in dieses System mit wertgleicher Neuzusage eingeräumt werden.

Die „Durchlässigkeit“ nach beiden Seiten dient dabei letztlich auch dem Ziel einer weiteren Verbreitung von SPM. Die bisherigen Praxiserfahrungen haben gezeigt, dass bei geplanten Einführungen von SPM ein unumkehrbarer „Lock-in“ in die reine Beitragszusage eher ein Hemmnis darstellt.

Erweiterung der Abfindungsmöglichkeiten

Die vorgesehene Erweiterung der Möglichkeiten für die Tarifvertragsparteien, Abfindungen vorzusehen (§ 22 Abs. 4 S. 3 BetrAVG-E), ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Tarifvertragsparteien können so für ihre jeweiligen Branchen passgenaue Lösungen finden. Allerdings sollte hier eine angemessene Obergrenze festgelegt werden, um nicht die beim SPM gesetzlich vorgegebene Gestaltung der Auszahlung mit ihrem Fokus auf lebenslange Alterseinkommen zu konterkarieren.

Renditechancen / Garantien

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf keine Anpassung der Definition der „Beitragszusage mit Mindestleistung“ (BZML) in § 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrAVG vorsieht. Gerade KMU, die oftmals nicht tarifgebunden sind und für die das SPM keine Option ist, brauchen Lösungen, die für sie haftungs- und verwaltungsarm sind und gleichzeitig für die Beschäftigten eine gute Balance zwischen Chancen in der Kapitalanlage und werthaltigen Mindestleistungen bieten.

Die aktuell vorgeschriebene 100-prozentige Bruttobeitragsgarantie beschränkt die Kapitalanlage der Versorgungsträger auf Assets mit wenig Risiko, aber auch weniger Renditechancen. Um auch bei der BZML eine chancenorientiertere Kapitalanlage zu ermöglichen, sollte daher eine moderate Reduzierung der Garantie, z. B. auf 80 Prozent, vorgenommen werden. Dies gilt unabhängig von der mit Wirkung ab 1. Januar 2025 erfolgenden Anhebung des Höchstrechnungszinses auf 1,0 Prozent.

Flexibilität bei Startrenten

In das BRSG II sollten Regelungen zur Ermöglichung höherer Startrenten bei Direktversicherungen und Pensionskassen aufgenommen werden. Diese würden die bAV aus Sicht der Versorgungsberechtigten noch deutlich attraktiver machen. Höhere Startrenten werden dabei außerhalb der bAV bereits seit langem praktiziert.

Nach der aktuellen Fassung des § 16 Abs. 3 Nr. 2 BetrAVG entfällt die Anpassungsprüfungspflicht des Arbeitgebers bei versicherungsförmiger Durchführung (nur) dann, wenn ab Rentenbeginn sämtliche auf den Rentenbestand entfallenden Überschussanteile zur Erhöhung der laufenden Leistungen verwendet werden.

Diese versicherungsförmige Verrentung mit jährlicher Steigerung bedeutet, dass die Startrenten zu Beginn der Rentenphase noch niedrig sind und erst mit zunehmender Dauer ansteigen. Dagegen wären auch bei versicherungsförmiger Durchführung der Rentenphase im Rahmen von Direktversicherungen und Pensionskassenversorgungen höhere Startrenten problemlos möglich, indem die Überschussanteile im Rentenbezug von Beginn an zur Erhöhung der Garantierente verwendet werden. Zu betonen ist, dass dabei zugleich gewährleistet ist, dass die zum Rentenbeginn zugesagte Rente als Mindesthöhe nie unterschritten wird, da sie durch die Versorgungseinrichtung garantiert wird.

Ein konkreter Vorschlag für die insofern erforderliche Änderung des § 16 Abs. 3 BetrAVG findet sich in der Stellungnahme des Instituts der Versicherungsmathematischen Sachverständigen für Altersversorgung e. V. (IVS) im Rahmen des Fachdialogs Betriebsrente¹.

Abfindungen gemäß § 3 BetrAVG

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 2a BetrAVG-E die Verdopplung des Höchstwertes der Abfindung einer bAV-Anwartschaft (aktuell in § 3 Abs. 2 BetrAVG definiert) vor, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der Arbeitnehmer zustimmt und der jeweilige Abfindungsbetrag „*vom Arbeitgeber unmittelbar zur Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung verwendet wird*“.

Die Versicherungswirtschaft begrüßt grundsätzlich Bestrebungen, Abfindungen angemessen zu erleichtern. Allerdings erscheint die vorgesehene Ergänzung aufgrund der genannten engen Voraussetzungen nur halbherzig. Im Sinne einer echten Erleichterung von Abfindungen sowie einer Komplexitätsreduzierung sollte daher nochmals geprüft werden, ob auf die genannten Voraussetzungen nicht vollständig verzichtet werden kann. In jedem Fall sollte die Zahlung des Abfindungsbetrags auch in ein kapitalgedecktes Altersvorsorgesystem, z. B. einen privaten

¹ Siehe Stellungnahme des IVS vom 18.11.2022, dort Seiten 8, 9.

Rentenversicherungsvertrag, ermöglicht werden. Damit wären von der Regelung auch Arbeitnehmer erfasst, die gar nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Zudem wäre ein Verbleib in einer kapitalgedeckten Vorsorge systemgerecht.

Vorzeitige Altersleistung gemäß § 6 BetrAVG

Als Folge des Wegfalls der Hinzuverdienstgrenzen in der GRV, der letztlich gleichbedeutend ist mit der Möglichkeit zu einem gleichzeitigen Bezug von Arbeitseinkommen und Altersleistung, sollen auch für den Bereich der bAV entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. So soll die bisherige Voraussetzung in § 6 BetrAVG „Bezug einer Vollrente in der GRV“ für den Anspruch auf vorzeitige bAV-Leistungen entfallen. Stattdessen soll für den Anspruch zukünftig grundsätzlich auch der Bezug einer GRV-Teilrente ausreichend sein. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft ist diese Anpassung des § 6 BetrAVG nachvollziehbar.

Fortsetzung von Direktversicherungen / Pensionskassenverträgen nach entgeltlosen Zeiten

Die vorgesehene Ausweitung der Regelung des § 212 VVG, der bislang nur den Anspruch des Arbeitnehmers auf Fortsetzung der Versicherung nach Elternzeit vorsieht, auf weitere Fälle wie längere Krankheitszeiten oder Sabbaticals ist grundsätzlich nachvollziehbar. Ausdrücklich zu begrüßen ist dabei die in den Kabinettsentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf aufgenommene Änderung bzgl. des Inkrafttretens der Neuregelung: Diese soll, ebenso wie die diesbezügliche Informationspflicht in § 166 Abs. 4 VVG-E, erst zum 01.01.2026 in Kraft treten. Damit wird den Versicherungsunternehmen nun genügend Zeit für die technische Implementierung der neuen Vorgaben gegeben.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte in der Gesetzesbegründung noch klargestellt werden, dass von § 212 VVG auch nach der Neuregelung allein Direktversicherungen und Pensionskassenverträge erfasst sind.

Zudem sollte begleitend eine Änderung der einschlägigen BMF-Schreiben erfolgen, um bei § 40b-EStG-Verträgen eine Novation zu vermeiden (BMF-Schreiben vom 22. August 2002 und BMF-Schreiben vom 1. Oktober 2009). Bislang sind hier die Ausnahmeregelungen auf die Elternzeit reduziert.

Portabilität bei rückgedeckten Unterstützungskassen

Nochmals geprüft werden sollte der von der Versicherungswirtschaft im Fachdialog bereits im Detail erläuterte Vorschlag, die Portabilität bei kongruent rückgedeckten Unterstützungskassenzusagen durch die Möglichkeit einer privaten

Fortführung der Rückdeckungsversicherung auch bei vorzeitigem Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Trägerunternehmen zu verbessern.

Ein wesentliches Hemmnis in der Verbreitung der bAV über kongruent rückgedeckte Unterstützungskassenzusagen ergibt sich dabei daraus, dass der Arbeitgeber bei vorzeitigem Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Trägerunternehmen noch über Jahrzehnte hinweg mit PSV-Beiträgen sowie externen und internen Verwaltungskosten belastet wird. Dies hält viele Arbeitgeber davon ab, ihre bAV entsprechend zu organisieren. Diese Problematik könnte durch eine gesetzliche Ergänzung gelöst werden, die sich eng an die bereits aktuell geltenden Regelungen für den Fall der Insolvenz des Trägerunternehmens anlehnt.

Derzeit hat der Versorgungsberechtigte gemäß § 8 Abs. 2 BetrAVG bei Insolvenz des Trägerunternehmens ein Wahlrecht, anstelle des Anspruchs gegen den Pensions-Sicherungs-Verein VVaG (PSVaG) die Leistung aus der Rückdeckungsversicherung in Anspruch zu nehmen. Der PSVaG überträgt bei Ausübung dieses Wahlrechts die Versicherung mit schuldbefreiender Wirkung auf den Arbeitnehmer, der die Versicherung dann fortsetzen kann. Analog dieser bestehenden Regelung bei Insolvenz wäre es wünschenswert, die Möglichkeit einer privaten Fortführung der Rückdeckungsversicherung auch bei vorzeitigem Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Trägerunternehmen zu schaffen.

So könnte dem Arbeitgeber die Möglichkeit zur Mitgabe der Versicherung an den Arbeitnehmer mit schuldbefreiender Wirkung eingeräumt werden, wobei der Arbeitnehmer ein entsprechendes Widerspruchsrecht hätte. Eine solche Option wäre dabei insbesondere auch aus Arbeitnehmersicht vorteilhaft: So könnte die bestehende Rückdeckungsversicherung mit ggf. günstigen Konditionen (Rechnungszins, BU-Absicherung) auch in den Fällen fortgeführt werden, in denen sich kein Folgearbeitgeber findet, der bereit ist, in die Unterstützungskassenversorgung einzutreten.

Gesetzestechisch könnte eine entsprechende Option per Ergänzung in § 1b BetrAVG eingeführt werden, die sich eng an § 8 Abs. 2 BetrAVG orientiert (inkl. Verfügungsbeschränkungen etc.). Zudem müsste eine steuerliche Begleitung erfolgen, die mit einer kleineren redaktionellen Änderung in § 3 Nr. 65 EStG umgesetzt werden könnte.

Die vorgeschlagene Option könnte gleichermaßen auch für kongruent rückgedeckte Direktzusagen eingeführt werden.

Verankerung der Befreiung des Pensions-Sicherungs-Vereins VVaG (PSVaG) von der Nachhaltigkeitsberichterstattung im BetrAVG

Die mit dem BRSG II verfolgten Ziele zur fortschreitenden Digitalisierung und zur Bürokratieentlastung sind sehr zu begrüßen. Gleichzeitig sollte im Hinblick auf den PSVaG sichergestellt werden, dass die Entlastungen des BRSG II nicht durch umfassende neue Anforderungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung unterminiert werden. Die Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (ABl. L 322 vom 16. Dezember 2022, S. 15 – Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) verpflichtet die Mitgliedstaaten bis zum 6. Juli 2024 zur Einführung einer Nachhaltigkeitsberichterstattung für nach dem Bilanzrecht als große sowie als kleine oder mittelgroße kapitalmarktorientierte definierte Unternehmen und zu einer Prüfung der entsprechenden Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Die CSRD sieht hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Nachhaltigkeitsberichterstattung in Artikel 1 eine Erweiterung der Richtlinie 2013/43/EU (EU-Bilanzrichtlinie) unter anderem um „Versicherungsunternehmen“ im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 der Richtlinie 91/674/EWG (Versicherungsbilanzrichtlinie) vor. Die Versicherungsbilanzrichtlinie verweist für den Begriff „Versicherungsunternehmen“ auf die Richtlinien 73/239/EWG (Schadenversicherung) und 79/267/EWG (Lebensversicherung), die zwischenzeitlich aufgehoben und durch die Richtlinie 2009/138/EG (Solvency-II-Richtlinie) ersetzt wurden. Auf Basis des Artikels 310 und der Entsprechungstabelle im Anhang VII der Solvency-II-Richtlinie sind grundsätzlich nur die Solvency-II-pflichtigen Unternehmen als „Versicherungsunternehmen“ im Sinne der EU-Bilanzrichtlinie einzustufen.

Der PSVaG ist gemäß § 14 Abs. 1 BetrAVG als Träger der gesetzlichen Insolvenzversicherung der bAV-Teil eines gesetzlichen Systems der sozialen Sicherheit und damit gemäß Artikel 3 der Solvency-II-Richtlinie vom Anwendungsbereich ausgenommen. Da der PSVaG vom Anwendungsbereich der Solvency-II-Richtlinie ausgenommen ist, ist er auf europäischer Ebene auch vom Anwendungsbereich der CSRD nicht erfasst.

Auf nationaler Ebene gelten gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 BetrAVG für den PSVaG die Vorschriften für kleine Versicherungsunternehmen nach den §§ 212 bis 216 VAG und die aufgrund des § 217 VAG erlassenen Rechtsverordnungen entsprechend, soweit keine weiteren Maßgaben gemäß § 14 Abs. 2 Satz 3 BetrAVG gelten. Angesichts seiner Rechtsform als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (VVaG) gelten für den PSVaG zudem unter anderem auch weitere Vorschriften des Aktiengesetzes (AktG) und des Handelsgesetzbuches (HGB) entsprechend, soweit die §§ 171 ff. VAG auf diese verweisen. Über die für die Rechtsform des VVaG geltende Verweiskette des § 172 VAG wäre der PSVaG nach dem aktuellen

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen auf nationaler Ebene dennoch einbezogen. Damit würden auch für den PSVaG die umfassenden Pflichten zur Erstellung der Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD zur Anwendung kommen.

Die Neuregelungen in §§ 289 Absatz 3a, 289b bis 289e und 289g HGB-E wären über § 172 VAG (i. V. m. §§ 341 Abs. 1, 341a Abs. 2a HGB) auch vom PSVaG anzuwenden. Es handelt sich damit rechtstechnisch um eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der CSRD. Das Ziel einer 1:1-Umsetzung wird damit verfehlt. Vor diesem Hintergrund bedarf es für den PSVaG einer Eingrenzung des Anwendungsbereichs auf die tatsächlich von der CSRD umfassten (Versicherungs-)Unternehmen.

Die europakonforme Ausnahme des PSVaG sollte direkt durch eine entsprechende klarstellende Ergänzung des § 14 BetrAVG erfolgen.

Aufsichtsrechtliche Regelungen für Pensionskassen und Pensionsfonds

Definition Pensionskasse

Nachvollziehbar ist die im Zusammenhang mit der zuvor beschriebenen Anpassung des § 6 BetrAVG erfolgende Änderung der Definition der Pensionskasse in § 232 VAG. Danach dürfen Pensionskassen künftig Leistungen auch bei nur teilweisem Wegfall des Erwerbseinkommens erbringen (§ 232 Abs. 1 Nr. 2 VAG-E).

Bedeckung der Verpflichtungen von Pensionskassen

Zukünftig soll bei Pensionskassen unter bestimmten Voraussetzungen ähnlich wie bei Pensionsfonds eine temporäre Unterdeckung von 10 Prozent ermöglicht werden (§ 234j Abs. 4 VAG-E).

Flexibilität/Chancen und Sicherheit bei der Kapitalanlage sind bei der Abwägung expliziter Vorgaben zur Unterdeckung im Zielkonflikt. Da die Unterdeckung für das Sicherungsvermögen der Pensionskasse insgesamt gilt, scheinen die im Kabinettsentwurf beschriebenen Anforderungen an eine zulässige Unterdeckung sachgerecht. In der praktischen Anwendung wird sich zeigen, ob die zusätzlichen Möglichkeiten zur erweiterten Kapitalanlage tatsächlich genutzt werden und ob die im Kabinettsentwurf enthaltenen Safeguards ausreichend vorsichtig gewählt wurden.

Anpassungen der Anlageverordnung (§ 2 Abs. 2 und § 3 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 7 AnIV-E)

Die vorgesehenen Erweiterungen in der Anlageverordnung (AnIV) und die Anpassungen im VAG betreffend Kapitalanlagen sind im Ergebnis zu begrüßen.

Die Erhöhung der Risikokapitalquote, die Neueinführung einer gesonderten Infrastrukturquote sowie die Streichung der Streuungsanforderungen für die Öffnungsklausel sind grundsätzlich erfreulich. Sie erweitern den Handlungsspielraum für Pensionskassen in sog. Alternativen Anlagen, insbesondere eröffnen sie große Spielräume für z. B. die Finanzierung von Stromnetzen oder andere Infrastrukturinvestitionen. Die Anpassung der in § 3 Abs. 7 enthaltene Definition des Begriffs „Infrastruktur“ ist sachgerecht. Sie verhindert, dass es hier zu einem abweichenden Begriffsverständnis zwischen Unternehmen und Aufsicht kommt, welche Vermögenswerte als Infrastruktur einzuordnen sind.

Hilfreich für die Umsetzung wäre, wenn die notwendigen Änderungen des Rundschreibens 11/2017 (VA) sowie der Sammelverfügung zu den Berichtspflichten möglichst schnell nach Inkrafttreten der geänderten AnIV nachgezogen werden könnten:

- Gerade die neue Quote für Infrastrukturbeteiligungen parallel zur bestehenden 15-Prozent-Beteiligungsquote könnte im Zweifel Zuordnungsfragen auslösen. Hier stellt sich die Frage, ob es qualitative bzw. quantitative Anforderungen gibt, die erfüllt werden müssen, oder ob die Zuordnung zur Beteiligungsquote bzw. zur neuen Infrastrukturbeteiligungsquote im Ermessen des Versicherers liegt.
- Alternative Anlagen werden in der Praxis häufig indirekt über „Umbrella“-Fondsplattformen (z. B. in Irland) getätigt. Hierbei existieren u. a. aufgrund (aufsichts-)rechtlicher Anforderungen separate Teilfonds für Private Equity und Debt Investments. Durch die aktuelle AnIV sowie das R 11/2017 (VA) der BaFin ist hierbei geregelt, dass hinsichtlich der Mischung keine Durchschau auf die gehaltenen Zielinvestments erfolgt (siehe u. a. B. 6.2 Buchstabe c) R 11/2017 (VA)). Diese werden stattdessen vollumfänglich auf die betreffende Quote angerechnet. In diesen Teilfonds befinden sich derzeit ebenfalls Infrastrukturinvestments. Für die Anrechnung indirekter Anlagen auf die neue Infrastrukturquote wäre somit ein neuer Teilfonds pro Gesellschaft und Anlageart erforderlich, was mit hohem Aufwand und Kosten verbunden ist. Daher ist anzuregen, analog der Vorgehensweise für Investmentvermögen nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 und 16 AnIV die Möglichkeit einer Durchschau auch im Bereich von Dachfonds für alternative Anlagen zu schaffen.
- Für die Überbrückung bis zur Überarbeitung der Sammelverfügung zu den Berichtspflichten wäre es ggf. hilfreich, wenn die BaFin Hinweise geben könnte,

wie mit der Überschreitung von Quoten nach der dann alten Sammelverfügung umgegangen werden soll, z. B., ob ein formloser Hinweis auf die geänderte AnIV ausreichend ist oder separate Erläuterungsschreiben mit detaillierten Ausführungen erwartet werden.

Ermöglichung von Ratenzahlungen bei Pensionsfonds

Zu begrüßen ist, dass nunmehr gesetzlich klargestellt ist, dass Pensionsfonds Ratenzahlungen erbringen dürfen (siehe § 236 VAG-E). Bisher dürfen Pensionsfonds gemäß BaFin-Veröffentlichung „Häufige Fragen zu Pensionsfonds“ vom 9. August 2021 Ratenzahlungen erbringen, sofern der Zeitraum, in dem die Raten erbracht werden, nicht länger als zwölf Jahre ist. Die nun avisierte gesetzliche Klarstellung, dass Pensionsfonds analog zu Pensionskassen Ratenzahlungen tätigen dürfen, ist sachgerecht. Die Konkretisierung des teilweisen bzw. vollständigen Kapitalwahlrechts in dem Sinne, dass die Kapitalisierung auch in Form von Ratenzahlungen verlaufen kann, ist mithin passend.

Abbau von Komplexität und Bürokratie

Als echter Beitrag zum Abbau von Komplexität und Bürokratie ausdrücklich zu begrüßen ist die inzwischen mit dem Vierten Bürokratieentlastungsgesetz vorgesehene Anpassung der Verpflichtungen des Arbeitgebers gemäß Nachweisgesetz. Der Nachweis der wesentlichen Vertragsbedingungen, der bislang grundsätzlich in Schriftform erfolgen musste, ist danach zukünftig grundsätzlich auch in Textform gemäß § 126b BGB möglich. Hierdurch werden im Bereich der bAV insbesondere auch Entgeltumwandlungsvereinbarungen über digitale Plattformlösungen erleichtert.

Allerdings sollten entsprechende Anpassungen darüber hinaus gehend auch im Steuerrecht erfolgen. Hier wird vielfach noch auf die Schriftform abgestellt, beispielsweise in § 6a Abs. 1 Nr. 3 EStG sowie § 4d Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b EStG. Dies erscheint nicht mehr zeitgemäß und sollte gleichlaufend zum Nachweisgesetz durch die Textform ersetzt werden.

Ausblick: Reformprozess auch in der privaten Altersvorsorge (pAV) starten

Die Bundesregierung hat für diese Legislatur neben der Weiterentwicklung der bAV auch eine grundlegende Überarbeitung der pAV angekündigt. Das Bundesministerium der Finanzen hat dazu den Referentenentwurf zum Gesetz zur Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (pAV-Reformgesetz) vorgelegt. Nach mehr als 20 Jahren ist eine tiefgreifende Reform der dritten Säule überfällig.

Betriebliche und private Altersvorsorge ergänzen sich und sind gegenwärtig auch über die Förderung miteinander verzahnt. Angesichts der Größe der Aufgabe, Rentenlücken zu schließen und ein gutes Leben im Alter zu ermöglichen, werden beide Säulen auch künftig gebraucht. So wird es trotz der angestrebten Verbesserungen bAV-Defizite vor allem dort geben, wo geringe Löhne gezahlt werden und wo hohe Fluktuation herrscht. Und naturgemäß hat die bAV außerdem dort ihre Grenzen, wo es überhaupt kein Arbeitsverhältnis gibt. Die geförderte pAV erreicht diese Zielgruppen zum Teil besser, als es die bAV kann.

Entsprechend müssen Reformen der einen Säule auch die Querverbindungen zur anderen beachten. Sichergestellt werden muss, dass künftige Regelungen aufeinander abgestimmt sind und die bAV funktionsfähig bleibt. Derzeit enthält der Entwurf des pAV-Reformgesetzes noch Regelungen, die zu unsystematischen Rückwirkungen auf die bAV führen und das System komplexer anstatt einfacher machen. Das Ziel sollte eine sinnvolle Arbeitsteilung mit klaren Schnittstellen zwischen bAV und pAV sein. Ein Durcheinander der Auszahlformen darf es nicht geben. In pAV und bAV sollte die lebenslange Rente Kern der Absicherung bleiben. Nur lebenslange Einnahmen sichern lebenslange Ausgaben. Das gilt für die kapitalgedeckten Säulen genauso wie für die gesetzliche Rente.

Berlin, im November 2024