



Frau
Gabriele Lösekrug-Möller
Herrn
Karl Schiewerling

Nur per E-Mail an
kommision@verlaesslicher-generationenvertrag.de

Jean-Baptiste Abel
030 3385811-14
Jean.Abel@aba-online.de

04.07.2018 JBA

Beitrag der aba zur Arbeit der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“

Sehr geehrte Frau Lösekrug-Möller,
sehr geehrter Herr Schiewerling,

vielen Dank für die Einladung zum Fachgespräch am 5. Juli und die damit verbundene Möglichkeit unsere Überlegungen zur Weiterentwicklung der Alterssicherungssysteme vorzustellen. Als Fachverband für die betriebliche Altersversorgung liegt der Fokus unserer Ausführungen auf der zweiten Säule.

Frage 1:

Was verstehen Sie unter Leistungsgerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit eines Alterssicherungssystems sowie einem angemessenen Lebensstandard? Wie quantifizieren Sie diese Parameter?

Ein zukunftsfähiges Alterssicherungssystem muss sich an den Parametern

- Leistungsgerechtigkeit,
- Generationengerechtigkeit,
- Bedarfsgerechtigkeit
- Lebensstandardsicherung

messen lassen.

Dabei verstehen wir den Faktor Leistungsgerechtigkeit als Ausprägung des Äquivalenzprinzips: Aufwand und Rentenansprüche sollten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Für die betriebliche Altersversorgung bedeutet dies, dass dem Aufwand, den Arbeitgeber oder Arbeitnehmer in der Ansparphase betreiben, in der Rentenphase eine Betriebsrente in angemessener Höhe gegenüber stehen muss. Um dieses Verhältnis zu verbessern, wurde im Betriebsrentenstärkungsgesetz (BRSG) die reine Beitragszusage eingeführt, die es auch in Zeiten niedriger Zinsen ermöglicht, höhere Renditen zu erwirtschaften. Die Leistungsgerechtigkeit wird auch dadurch gestärkt, dass Arbeitnehmer, die Entgeltumwandlung betreiben, zukünftig einen Arbeitgeberzuschuss zu ihren Beiträgen erhalten, wenn der Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge einspart.

Generationengerecht ist ein Alterssicherungssystem, wenn sichergestellt ist, dass Belastungen nicht in die Zukunft verschoben werden. Prüfstein ist auch hier das angemessene Verhältnis von Gesamtaufwand zur eigenen

Absicherung der Beitragszahler. Das BRSVG hat mit der Eröffnung der Möglichkeit, Zielrenten einzuführen einen wichtigen Schritt hin zu mehr Generationengerechtigkeit getan.

Als wichtiger Maßstab für die Bedarfsgerechtigkeit von Alterseinkünften gilt gemeinhin die Bedürftigkeitschwelle für Leistungen der Grundsicherung zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums, wobei bei der Gewährung dieser Leistungen auf alle Einkommen im Haushaltskontext abgestellt wird. Bereits zur Erreichung dieses Ziels sind Einkünfte aus allen drei Säulen der Altersvorsorge erforderlich. Die betriebliche Altersversorgung kann zur Bedarfsgerechtigkeit beitragen, wenn sich die betriebliche Alterssicherung auch für Niedriglöhner und Geringverdiener rentiert. Der im BRSVG eingeführte Förderbetrag nach § 100 EStG leistet hier einen Beitrag, gleiches gilt für den Freibetrag in der Grundsicherung.

Das Ziel der Lebensstandardsicherung dürfte ohne eine Nutzung aller drei Säulen und einen gegenüber heute steigenden Beitrag der kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung und der privaten Vorsorge im Regelfall nicht erreichbar sein (Lebensstandardsicherung aus allen drei Säulen). Für die betriebliche Alterssicherung leitet sich daraus der Anspruch ab, möglichst viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit möglichst hohen Betriebsrentenansprüchen zu versorgen. Auch hierzu bietet das BRSVG hilfreiche Ansätze, etwa bei der Möglichkeit der Einführung von Optionsmodellen, bei denen alle Arbeitnehmer automatisch in ein Betriebsrentensystem einbezogen werden können.

Frage 2:

Wie schätzen Sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Alterssicherung ein?

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie die Beschäftigungslage, die Produktivitäts- und Einkommensentwicklung (als maßgebliche Einflussgrößen für das Beitragsaufkommen) sowie die Höhe des Steueraufkommens bestimmen wesentlich die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. Die derzeit positive Ausprägung vieler dieser Faktoren ändert aus Sicht der aba nichts an dem übergeordneten demografischen Trend, der alle umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme in den kommenden Jahren vor Herausforderungen stellen wird. Mit Blick auf diese unausweichliche Veränderung wurde mit der Riester-Reform im Jahr 2001 eine rentenpolitische Trendwende eingeleitet, nämlich der Beschluss, die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung, durch kapitalgedeckte Formen der Altersvorsorge zu ergänzen und in Teilen zu ersetzen (vgl. Antwort auf die Frage 4).

Auch kapitalgedeckte Vorsorgesysteme hängen von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung (auch im globalen Maßstab betrachtet) und in besonderer Weise von der Entwicklung des Kapitalmarkts und der dort erzielbaren Verzinsungen ab. Mit der andauernden Niedrigzinsphase hat sich ein systembezogenes Risiko kapitalgedeckter Altersvorsorge realisiert. Sie stellt seither bestehende kapitalgedeckte Versorgungssysteme vor eigene Herausforderungen. Gleichwohl ist die grundsätzliche Richtigkeit eines Bedeutungszuwachses der kapitalgedeckten Altersvorsorge dadurch für die aba nicht in Frage gestellt. Wirksame gesetzgeberische Reaktionen auf die Herausforderungen der Niedrigzinsphase sind möglich. Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung wurden sie teilweise bereits eingeleitet, insbesondere mit dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen BRSVG und dem darin enthaltenen, unten auf Seite 6 näher behandelten Konzept der Zielrente.

Eine weitere, noch nicht genutzte Reaktion auf die veränderte Kapitalmarktsituation bestünde in einer Reform des § 6a EStG und dabei insbesondere in einer Absenkung des vom Kapitalmarkt gänzlich abgekoppelten, steuerlich vorgeschriebenen Abzinsungssatzes von 6% für die steuerliche Behandlung von Pensionsrückstellungen

für Direktzusagen (dem bis heute wichtigsten Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung). Hierauf wird in unserer Antwort auf Frage 5 noch näher eingegangen, im Kontext weiterer Vorschläge der aba für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung und im übergeordneten Interesse einer leistungs-, generations- und bedarfsgerechten Altersvorsorge.

Frage 3:

Welche Gewichtung sollen in Ihren Augen die einzelnen Säulen im System der Alterssicherung haben?

Ein Alterssicherungssystem lässt sich nach zwei Prinzipien konstruieren:

- Dem Umlageverfahren, das auf die Stabilität und Ergiebigkeit der nationalen Lohn- bzw. Erwerbseinkommen vertraut und
- dem Kapitaldeckungsverfahren, das auf die Stabilität und Ergiebigkeit der nationalen und internationalen Kapital- und Immobilienmärkte setzt.

Jedes dieser beiden Verfahren hat spezifische Vor- und Nachteile und reagiert unterschiedlich auf die verschiedenen Arten von ökonomischen und/oder demografischen Veränderungen. Daher sollte schon aus risikotechnischen Gründen ein Alterssicherungssystem nicht nur auf ein Finanzierungsprinzip vertrauen, sondern immer als ein Hybrid-System mit einer Mischung aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren bestehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die, im Rahmen der sogenannten Riesterreform diskutierte, Gewichtung von 60% Umlage und 40% Kapitaldeckung weiterhin diskussionswürdig.

Die gesetzliche Rentenversicherung wird daher nach unserer Einschätzung auch in Zukunft und selbst unter Berücksichtigung des im Zuge der Riesterreformen beschlossenen Rückgangs des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung die mit Abstand bedeutendste Säule im Drei-Säulen-System bleiben.

Der betrieblichen Altersversorgung kommt nach unserer Überzeugung die Rolle zu, als effizienteste Form der kapitalgedeckten Altersversorgung auf der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente teils ersetzend, teils ergänzend aufzubauen. Sie ist dafür besonders geeignet, weil sie viele Arbeitnehmer erreicht, höchste Effizienz bietet und sich gleichzeitig durch hohe Verlässlichkeit auszeichnet. Das hat sich auch im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise bestätigt. Nur durch den betrieblichen Bezug lässt sich die Altersversorgung kollektiv organisieren, lassen sich Kompetenz und Nachfragemacht des Arbeitgebers nutzen und kann man die Sicherheitsgewähr, die von der Einstandspflicht der Arbeitgeber und/oder der Verhandlungsmacht der Sozialpartner ausgeht, nutzen.

Ein Altersversorgungssystem mit einem dualen Kern – Staat und Betrieb – bietet für Arbeitnehmer die optimale Kombination für ein zukunftsfähiges System der Alterssicherung. Betriebsrenten sind weltweit nach der gesetzlichen Rente das wichtigste Modell zur Sicherung des Lebensstandards im Alter.

Dringend notwendige institutionelle Sachwalter dafür sind die Sozial-, Tarif- und Betriebsparteien. Finanzdienstleister alleine können diese Aufgabe nicht adäquat und kosteneffizient umsetzen.

Frage 4:

Welche Personengruppen sollen besonders betrachtet werden und warum?

Besonderes Augenmerk sollte denjenigen Personen geschenkt werden, die in einer Gesamtbetrachtung aller drei Säulen der Alterssicherung Gefahr laufen, im Alter keine bedarfsgerechten Renten zu erzielen und denen auch in einer Haushaltsbetrachtung Altersarmut droht.

Wer diese Personen sind, ist im Wesentlichen bekannt und auch politisch weitgehend unumstritten. Zu ihnen zählen Frauen (deren Einkommen und Beschäftigungsdauern in einer Gesamtbetrachtung noch unter der von Männern liegen), Teilzeitbeschäftigte (auch unter ihnen sind Frauen überrepräsentiert), dauerhaft Geringverdienende, Saisonarbeitnehmer oder unständig Beschäftigte, viele Selbstständige ohne eigenständige Alterssicherung und Personen in neuen Formen der Selbständigkeit, etwa im Rahmen der sich entfaltenden Plattformwirtschaft.

Die betriebliche Altersversorgung kann für viele, aber nicht für alle dieser Personengruppen wertvolle Lösungsbeiträge im Sinn einer leistungs-, generationen- und bedarfsgerechten Altersversorgung leisten.

So wurden mit dem BRSVG zahlreiche Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gesetzt, im unteren Einkommensbereich betriebliche Versorgungszusagen erstmals auszusprechen oder vorhandene Zusagen auszubauen. Zu diesen Anreizen zählen die Möglichkeit der Einführung von Optionsmodellen, der Arbeitgeberzuschuss bei Entgeltumwandlung, der Zuschuss für arbeitgeberfinanzierte Versorgungszusagen zu Gunsten von Geringverdienern, der Anrechnungsfreibetrag bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit. Diese Maßnahmen müssen sich jetzt in der Praxis bewähren, wofür das BRSVG selbst einen bis zum Jahr 2023 reichenden Evaluationszeitraum definiert hat.

Aus Sicht der aba ist es aber wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Instrumente nach einem (in kurz- bis mittelfristiger Perspektive) stabilen Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis als rechtliche Basis und Anknüpfungspunkt verlangen. Bestimmte Personen von Arbeitnehmern (mit zu kurzen Beschäftigungsdauern oder zu häufigen und zu langen Unterbrechungen) werden trotz der durch das BRSVG gesetzten zusätzlichen Anreize für Angebote der betrieblichen Altersversorgung nicht flächendeckend erreicht. Dies gilt erst recht für Beschäftigte ohne Arbeitnehmerstatus, also insbesondere für die (heterogene) Gruppe der bislang nicht wirksam abgesicherten Selbstständigen.

Die aba folgert daraus, dass politische Fragen nach dem „richtigen“ Mischungsverhältnis der drei Säulen der Alterssicherung oder nach dem abzusichernden Einkommensniveau im Alter allenfalls in aggregierter Form, aber nie für alle Personengruppen und erst recht nicht für Individuen in pauschaler Weise beantwortet werden können.

Für Personengruppen, die für Angebote der betrieblichen Altersversorgung dauerhaft schlecht erreichbar sind, wären dementsprechend Lösungen in der ersten und/oder dritten Säule zu suchen. Die im Koalitionsvertrag angekündigte "gründerfreundlich ausgestaltete Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen [...], die nicht bereits anderweitig obligatorisch abgesichert sind" mag dafür ein Beispiel sein.

Wo hingegen die Voraussetzungen für eine betriebliche Altersversorgung gegeben sind, spricht sich die aba dafür aus, die Rahmbedingungen so auszugestalten, dass ihr unter den kapitalgedeckten Formen der Altersvorsorge der ihr gebührende Vorrang zukommen kann (vgl. hierzu auch die Antworten auf Frage 3)

Frage 5:

Welche Lösungsansätze schlagen Sie vor, um das Alterssicherungssystem langfristig generationengerecht auszugestalten?

Soll die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland möglichst alle erreichen sowie nachhaltig und effizient ausgestaltet sein, führt an einer stärkeren Fokussierung auf die bAV kein Weg vorbei. Damit Betriebsrenten noch besser helfen können, den Lebensstandard von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Alter zu sichern, müssen sie noch besser als bislang für die Zukunft gerüstet werden. Das BRSVG hat viele richtige und wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Sie werden die bAV nachhaltig stärken und stärker verbreiten. Das Gesetz hat sich allerdings auf die externen Durchführungswege der bAV (Pensionskasse, Pensionsfonds, Direktversicherung) konzentriert, die bedeutsamen Durchführungswege Direktzusagen und Unterstützungskassenzusagen wurden vernachlässigt. Auch sie sollten gestärkt werden. Wie dies geschehen kann und welchen weitergehenden Handlungsbedarf wir sehen, haben wir in einer Vielzahl von Stellungnahmen, Eingaben und Positionspapieren dargestellt, einige davon legen wir diesem Schreiben bei. Besonders wichtige Punkte möchten wir nachfolgend herausstellen.

Betriebsrentenstärkungsgesetz: Rückschau und Ausblick

Das BRSVG enthält viele, seit langem von der aba geforderte, innovative Ansätze, wird seinem Titel aber nicht ganz gerecht. Es fördert die Durchführungswege Pensionskasse, Pensionsfonds und Direktversicherung. Maßnahmen zur Stabilisierung oder gar Förderung der Direktzusagen oder Unterstützungskassen finden sich nicht, obwohl sie nach wie vor das Gros der Betriebsrenten in Deutschland ausmachen. Vor allem hinsichtlich des viel zu hohen steuerlichen Abzinsungssatzes von 6% besteht Handlungsbedarf, gleiches gilt für das steuerliche Bewertungsverfahren. Hier müssten weitere Reformschritte folgen. Gleiches gilt für die teilweise nur halbherzigen Reformansätze. Wie diese verbessert werden könnten, wird weiter unten dargestellt.

Dennoch setzt das Gesetz viele Anreize, die helfen können, die Betriebsrente weiter in die Breite zu bringen. Aber Tarifverträge, vor allem wenn sie so komplexe Bereiche wie Betriebsrentensysteme betreffen, fallen nicht vom Himmel, zumal die Sozialpartner neue Verantwortungen übernehmen müssen. Auch die vielen anderen neuen Instrumente müssen genau geprüft werden. Daher sollte, auch wenn es der Politik schwerfällt, die Maxime lauten: „Gut Ding braucht Weile“. Insoweit bietet die im Gesetz festgelegte Evaluierungsfrist von 5 Jahren einen realistischen Zeitrahmen.

Die Betriebsrente ist Deutschlands älteste Zusatzversorgung im Alter. Etwa 30 Prozent der heutigen Rentnerinnen und Rentner beziehen sie neben ihrer gesetzlichen Rente. Rund 60% der Beschäftigten sorgen betrieblich vor, jedes zweite Unternehmen bietet betriebliche Altersversorgung (bAV) an. Allerdings ist die bAV in einigen Branchen, in kleinen Unternehmen sowie bei Beschäftigten mit niedrigem Einkommen noch nicht ausreichend verbreitet. Das soll mit dem BRSVG anders werden. Nach mehreren Anläufen und einem nahezu dreijährigen Beratungs- und Gesetzgebungsprozess wurde es im Sommer 2017 verabschiedet und trat zum 1. Januar 2018 in Kraft.

Die Maßnahmen richten sich insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen sowie Beschäftigte mit geringem Einkommen.

Das Betriebsrentenstärkungsgesetz – Überblick über die Neuregelungen

1. Neuregelungen im Arbeitsrecht der betrieblichen Altersversorgung

Im BRSG wird den Sozialpartnern ermöglicht, künftig auf der Grundlage von Tarifverträgen so genannte reine Beitragszusagen einzuführen und damit die Arbeitgeber von bisherigen Haftungsrisiken für Betriebsrenten zu entlasten. In diesem Fall sind auch keine Mindest- oder Garantieleistungen der durchführenden Versorgungseinrichtungen zulässig.

Die Abwicklung kann über Pensionskassen, Pensionsfonds oder Direktversicherungen erfolgen, so dass eine Beaufsichtigung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auf der Grundlage spezifischer neuer Aufsichtsvorschriften erfolgt. Daneben ist es Sache der Sozialpartner, zusammen mit den Versorgungseinrichtungen möglichst effiziente und sichere Betriebsrentensysteme einzuführen, zu implementieren und zu steuern.

Dieses sogenannte Sozialpartnermodell betrifft nicht alle Arbeitgeber. Die Teilnahme am Sozialpartnermodell ist nur den Arbeitgebern möglich, die der Tarifbindung unterliegen, und sofern im jeweiligen Tarifbereich ein solches Modell vereinbart wurde. Nichttarifgebundene Arbeitgeber können ein Sozialpartnermodell auch nutzen, wenn der einschlägige Tarifvertrag dies ermöglicht.

Daneben wird im Betriebsrentengesetz die rechtssichere Ausgestaltung von tariflichen Modellen der automatischen Entgeltumwandlung verankert ("Opting-Out-" oder "Optionsmodelle").

Sorgt ein Arbeitnehmer über den Betrieb im Wege der Gehaltsumwandlung vor, so muss der Arbeitgeber in Zukunft einen pauschalen Zuschuss in Höhe von 15% des Umwandlungsbetrages zahlen, soweit er durch die Entgeltumwandlung Sozialversicherungsbeiträge spart. Dies gilt für neue Entgeltumwandlungsvereinbarungen ab dem 1. Januar 2019 und für bestehende Vereinbarungen ab dem 1. Januar 2022.

2. Verbesserung der Rahmenbedingungen im Sozialrecht

In der Grundsicherung im Alter bleiben Betriebsrenten künftig bis zu 202 Euro anrechnungsfrei. Damit wird ein wichtiges Signal für Bezieher niedriger Einkommen gesetzt: freiwillige Altersvorsorge lohnt sich in jedem Fall.

In der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung werden über den Arbeitgeber organisierte Riester-Renten künftig genauso behandelt wie private Riester-Verträge, sie bleiben also in der Rentenphase beitragsfrei.

Mit dem Gesetz wird schließlich auch die seit 2008 in unveränderter Höhe bestehende Grundzulage bei der Riester-Rente von 154 Euro pro Jahr auf 175 Euro angehoben. Zusätzlich gibt es weiterhin pro Kind eine Kinderzulage von jährlich 300 Euro.

3. Optimierung der steuerlichen Förderung

Für Geringverdiener wird ein neues steuerliches Fördermodell für zusätzliche Beiträge des Arbeitgebers in eine betriebliche Altersversorgung des Arbeitnehmers eingeführt. Der Förderbetrag beträgt 30 % und wird an den Arbeitgeber im Wege der Verrechnung mit der vom Arbeitgeber abzuführenden Lohnsteuer ausgezahlt. Der Förderbetrag richtet sich an Beschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von bis zu 2.200 Euro pro Monat. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Teil- oder Vollzeitbeschäftigte handelt, so dass mehrere Millionen Arbeitnehmer hiervon profitieren könnten. Für Beiträge von mindestens 240 bis 480

Euro im Kalenderjahr beträgt der Förderbetrag somit 72 bis maximal 144 Euro im Kalenderjahr.

4. Zusammenfassung, Erhöhung, Flexibilisierung und Vereinfachung des steuerfreien bAV-Dotierungsrahmens

Der steuerfreie Dotierungsrahmen für Zahlungen an Pensionskassen, Pensionsfonds oder Direktversicherungen wird zu einer einheitlichen prozentualen Grenze zusammengefasst und erhöht. Dieser beträgt nunmehr 8 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (in 2018: 520 Euro monatlich bzw. 6.240 Euro pro Jahr), er wurde damit um rund 1.300 Euro angehoben. Die Hälfte dieses Betrages, nämlich 4%, sind zudem sozialabgabenfrei, die zweite Hälfte ist sozialabgabenpflichtig. Außerdem wird der steuerfreie Dotierungsrahmen bei Abfindungszahlungen und gebrochenen Erwerbsbiographien durch Einräumung einer zusätzlichen steuerfreien Dotierungsmöglichkeit in Höhe von bis zum 10-fachen Jahresvolumen flexibilisiert sowie verschiedene Vereinfachungen des steuerlichen Verwaltungsverfahrens umgesetzt.

5. Kontrolle der Umsetzung

Die Umsetzung des Gesetzes steht unter gesetzlich angeordneter Beobachtung, und für den Fall, dass der gewünschte Erfolg ausbleibt steht auch schon im Gesetz: „Die Bundesregierung soll den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn sich zeigt, dass durch die freiwillige zusätzliche Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung nicht erreicht wurde (...). Das Bundesministerium der Finanzen berichtet dem Deutschen Bundestag zudem bis zum 31. Dezember 2023 über die Entwicklung des bAV-Förderbetrags“.

Säulenübergreifende Altersvorsorgeinformation

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist die Einführung einer säulenübergreifenden Renteninformation geplant. Die aba beteiligt sich bei der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) an den einschlägigen Arbeitsgruppen. Sie teilt die dort vorherrschende Auffassung, dass ein Renteninformationssystem nur zusammen mit den Trägern der Alterssicherung und ihren Verbänden gelingen kann. Besondere Schwerpunkte aus Sicht der betrieblichen Altersversorgung liegen in der – im internationalen Vergleich einzigartigen – Vielfalt betrieblicher Versorgungsträger.

Gerade der Blick auf die circa 50.000 Arbeitgeber, die betriebliche Altersversorgung durch Direktzusagen betreiben, zeigt, dass die Einführung zumindest zunächst freiwillig erfolgen sollte. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass die Zusagen in der betrieblichen Altersversorgung außerordentlich komplex und vielschichtig sein können.

Angesichts immer weiter ausufernder Informations- und Auskunftspflichten sollte die Einführung einer säulenübergreifenden Altersvorsorgeinformation mit einer Prüfung, Systematisierung, und Konsolidierung der Informationspflichten einhergehen.

Für eine möglichst reibungslose Umsetzung schlagen wir vor, anstatt eine von Anfang an allumfassende Lösung anzustreben, einen Ansatz zu wählen, bei dem das Informationssystem Schritt für Schritt entwickelt wird. Dies erhöht die Akzeptanz bei Arbeitgebern und Anbietern und wirkt der Neigung zum Overengineering entgegen, die anfällig für Verzögerungen und Komplikationen ist. Zwischenschritte könnten beispielsweise ein Tracking-Service sein, der zunächst nur aufzeigt, wo Ansprüche bestehen. In einem weiteren Schritt könnten dort die jeweiligen Rentenmitteilungen abzurufen sein, bevor die Werte aus allen Alterssicherungssystemen gemeinsam abgebildet werden. Jeder der Zwischenschritte baut auf den vorherigen auf und verbessert jeweils den Informationsstand des Vorsorgeakteurs.

Viele Fragen sind unserer Auffassung nach noch offen:

- Wie und wo soll die Altersvorsorgeinformation organisiert sein?
- Welche Zusagen oder Vorsorgeprodukte sollen umfasst werden?
- Welches einheitliche Kennzeichen eignet sich als eindeutige Identifizierung (Steuernummer, Sozialversicherungs-/Rentenversicherungsnummer)?
- Welchen Rahmen gibt der Datenschutz vor?
- Welches Format sollte eine Renteninformation haben?

Zu den vom BMAS propagierten vier V: vollständig, verständlich, vergleichbar und verlässlich sollten sich unserer Auffassung nach auch die Vertraulichkeit und die Vertretbarkeit des Aufwands gesellen. Nur dann ist eine Renteninformation am Ende vernünftig.

Doppelverbeitragung

Eine wichtige vertrauensbildende Maßnahme wäre die Beseitigung des Fehlanreizes, der von der sogenannten Doppelverbeitragung ausgeht. Wir empfehlen die weitestgehende Wiederherstellung des Rechtszustandes von 2003: im Alter sollte wieder nur der halbe Beitragssatz auf Rentenzahlungen aus betrieblicher Altersversorgung anfallen. Für Kapitalleistungen müsste den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus plädieren wir für die Beitragsfreiheit auch der zweiten 4 % bei Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen in der Finanzierungsphase. Zudem müssten auch bei Pensionskassen und Pensionsfonds in den Fällen der privaten Fortführung der Finanzierung (nach dem Ausscheiden aus dem Betrieb) wie bei der Direktversicherung die dann aus dem Nettoeinkommen finanzierte Leistung in der Leistungsphase beitragsfrei gestellt werden. Und schließlich müsste die Doppelverbeitragung bei echten Eigenbeiträgen angegangen werden.

Das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GMG) hat mit Wirkung vom 1. Januar 2004 bei laufenden Betriebsrenten eine Verdoppelung der Beitragslast und bei Kapitalleistungen erstmalig die volle Beitragspflicht eingeführt. Von den rund 6 Millionen Betriebsrentnern sind etwa 90 % gesetzlich krankenversichert. Sie alle sind von der Reform betroffen. Lediglich die Teile der Betriebsrente, die in seltenen Fällen zusammen mit der gesetzlichen Rente die Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, bleiben weiterhin beitragsfrei. Nach Auskünften des Spitzenverbandes der GKV hat das GMG zu Mehrbelastungen der Betriebsrentner in einer Größenordnung von etwa 2,6 Mrd. Euro jährlich geführt. Da die gesetzliche Neuregelung ohne jegliche Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen erfolgte, wurde zudem das Vertrauen auf die Verlässlich-

keit der Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung beschädigt und die weitere Ausweitung der bAV behindert.

Seit Anfang des Jahres gilt das BRSVG, das im beitragsrechtlichen Bereich zwei wichtige Änderungen gebracht hat:

- Leistungen aus betrieblichen Riesterrenten sind seit Anfang des Jahres beitragsfrei. Bisher wurden sie voll verbeitragt, was zu einer zweimaligen Vollverbeitragung führte (Finanzierung wie ein privater Riestervertrag aus dem Netto und im Alter anders als beim privaten Riestervertrag voller Beitrag)
- Das BRSVG verpflichtet den Arbeitgeber bei Neuzusagen ab 1. Januar 2019 und bei Altzusagen ab 1. Januar 2022 15% des umgewandelten Entgelts als zusätzlichen Beitrag an die Versorgungseinrichtung zu zahlen. Dies gilt für Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen. Hat der Arbeitgeber schon in der Vergangenheit wegen der Beitragsersparnis einen Zuschuss geleistet, so ist dieser hier zu berücksichtigen.

Beide Maßnahmen werden das Problem der „Doppelverbeitragung“ langfristig entschärfen, aber keineswegs beseitigen.

Wir begrüßen es daher sehr, dass derzeit intensiv über eine Beseitigung des oben genannten Fehlanreizes diskutiert wird. Vorschläge wie die Anhebung der aktuell geltenden Freigrenze von derzeit 152,26 Euro im Monat (§ 226 SGB V) oder die Überführung der Freigrenze in einen Freibetrag würden den Fehlanreiz der „Doppelverbeitragung“ für viele, aber bei weitem nicht für alle Betroffenen beseitigen. Eine solche Lösung wäre daher eher halbherzig. (Weitere Einzelheiten finden Sie in der Anlage).

Steuerliche Rückstellungen für Direktzusagen, § 6a EStG

Die Direktzusage ist der zentrale Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung – sowohl was die Anzahl der Versorgungsanwärter als auch das Deckungsvolumen betrifft. Es ist daher unverständlich, dass er im Rahmen der Reformen der bAV in den letzten 15 – 20 Jahren vernachlässigt worden ist.

Aus unserer Sicht bedürfen vier strukturelle Probleme einer zügigen Abhilfe:

- Der steuerlich vorgeschriebene Abzinsungssatz von 6% ist angesichts des Niedrigzinsumfeldes deutlich zu hoch.
- Das steuerlich vorgegebene Bewertungsverfahren ist in Bezug auf moderne, effiziente und flexible Zusageformen nicht sachgerecht.
- Das Nachholverbot verhindert die sachgerechte Korrektur von Fehlern bei der Rückstellungsbildung und hat im gegenwärtigen rechtlichen Umfeld keine Berechtigung mehr.
- Der Wechsel vom Schriftformerfordernis (§ 6a Abs. 1 Nr. 3a EStG) auf die Textform würde es Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ermöglichen, sich ohne großen Aufwand über Intranetportale, etc. für eine betriebliche Altersversorgung zu entscheiden

Die Direktzusage ist ein Durchführungsweg, der zugleich häufig die gesamte Belegschaft einbezieht, weit überwiegend arbeitgeberfinanziert ist und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern attraktive Versorgungszusagen bietet.

Die Direktzusage nutzt die steuerliche Innenfinanzierung durch die Bildung von Pensionsrückstellungen. Das Einkommensteuerrecht sieht allerdings eine deutlich zu niedrige Bewertung der Pensionsverpflichtungen vor. Die marktorientierte Bewertung von Pensionsverpflichtungen nach handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften führt zu wesentlich höheren Ansätzen. Dies hat zur Folge, dass Steuern auf Gewinne gezahlt werden, die wirtschaftlich gar nicht entstanden sind oder eigentlich zur Ausfinanzierung der Pensionsverpflichtungen verwendet werden müssten. Den Unternehmen wird dadurch Liquidität entzogen, die für Investitionen nicht zur Verfügung steht.

Die aba hat ihre Überlegungen für eine Reform der Direktzusage in einem Papier auf den Punkt gebracht, das wir diesem Schreiben als Anlage beifügen.

Umsetzung der EbAV-II-Richtlinie

Im Jahr 2016 ist die sogenannte EbAV-II-Richtlinie verabschiedet worden. Erfreulicherweise beschränkt sich die Richtlinie weiterhin auf eine aufsichtsrechtliche Mindestharmonisierung, die bewusst den Mitgliedstaaten eine Aufsicht gestattet, die die nationalen Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung berücksichtigt.

Für die Umsetzung der Richtlinie würden wir uns wünschen, dass das deutsche Arbeits- und Sozialrecht angemessen berücksichtigt wird und die vorhandenen Spielräume der Richtlinie vom deutschen Gesetzgeber entsprechend genutzt werden. Der Umsetzungsspielraum sollte nicht EIOPA übergeben werden.

Nach unserer Auffassung sollte jetzt die Gelegenheit genutzt werden, um ein eigenständiges Aufsichtsrecht für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) zu schaffen, das insbesondere das bAV-typische Verhältnis von Arbeitgeber, Versorgungseinrichtung und Arbeitnehmer angemessen berücksichtigt. Auch die Rolle des Arbeitgebers (etwa die Einstandspflicht des Arbeitgebers nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG) und der Sozialpartner bei Altersversorgungseinrichtungen sollte in einem EbAV-Aufsichtsrecht angemessen Eingang in die aufsichtsrechtliche Regulierung finden. Erforderlich ist hierfür eine Trennung zwischen originären Versicherungsunternehmen (Solvency II) und originären Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-II), den Pensionskassen und den Pensionsfonds.

Pan-European Personal Pensions Product (PEPP)

Die EU-Kommission hat am 29. Juni 2017 einen Vorschlag für eine EU-Verordnung Einführung eines europäischen Altersvorsorgeprodukts PEPP vorgelegt. Wir sind der Auffassung, dass eine nachhaltige Rentenpolitik auf den Ausbau der kollektiven betrieblichen Altersversorgung setzen sollte statt auf individuelle Altersvorsorgeprodukte. Hilfreich kann diese allenfalls für Mitgliedstaaten sein, in denen derzeit weder betriebliche noch private Altersvorsorge signifikante Rollen spielen.

Der Erfolg von PEPP hängt neben sozialrechtlichen Regelungen auch in hohem Maße von den steuerlichen Rahmenbedingungen ab. Über die Altersversorgung, einschließlich ihrer Definition, der Gewichtung von gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersversorgung sowie deren steuerlicher Rahmen, sollte auch in Zukunft nur auf nationaler Ebene entschieden werden.

Durch sogenannte Compartments soll bei PEPP sichergestellt werden, dass die nationalen Fördervoraussetzungen eingehalten werden. Laut PEPP-Verordnungsvorschlag sollen alle PEPP-Anbieter binnen drei Jahren für jeden EU-Mitgliedstaat ein Compartment abbilden können. Allein diese Anforderung lässt kein einfaches und kostengünstiges EU-Produkt erwarten. Rückt man von dieser Anforderung ab, stellt man aber den Charakter von PEPP als europaweites Vorsorgeprodukt in Frage.

Das in einem mühevollen Kompromiss errungene BRSG wird mit PEPP durch ein verwaltungsintensives, sperriges System konterkariert, das für den Vorsorgeakteur gegenüber den bestehenden Systemen keinerlei Mehrwert hat.

„Deutschlandrente“

In den letzten Jahren ist vom Land Hessen ein Vorschlag in die Diskussion zur Alterssicherung eingebracht worden – zuletzt in Form einer Bundesratsinitiative. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Vorschläge keine überzeugende Antwort auf die drängende Frage bieten, wie mehr Menschen in kapitalgedeckte Altersversorgungssysteme einbezogen werden können. Stattdessen verfolgt die Deutschlandrente einen ordnungspolitisch fragwürdigen, rechtlich problematischen und bürokratisch höchst aufwändigen Ansatz.

Vieles von dem, was die Deutschlandrente erreichen soll, ist in der bAV bereits möglich, vieles brauchen wir nicht, anderes ist schlicht schädlich.

Wir sind davon überzeugt, dass es die Deutschlandrente nicht braucht. Wichtiger wäre aus unserer Sicht, dass der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen richtig setzt, die Förderung klug anpasst und Fehlanreize beseitigt.

Wir halten die Einführung von obligatorischen Systemen für einen problematischen, nicht gebotenen Eingriff des Staates. Ein solches Obligatorium wäre mit einem hohem Verwaltungsaufwand verbunden, der zu Lasten der Versorgungshöhe ginge. Es zöge staatliche Kontroll- und womöglich Sanktionspflichten nach sich. Zudem halten wir den Staat nicht für den geeigneten Anbieter privater Vorsorgeprodukte – nicht zuletzt wegen des Risikos der politischen Einflussnahme auf die Kapitalanlage. Offen ist auch, ob ein staatliches Standardprodukt den Normen des europäischen Wettbewerbsrechts gerecht werden kann.

Was die Alterssicherungspolitik wirklich dringend braucht, sind nicht neue Konzepte und Institutionen, sondern Stabilität und Verlässlichkeit.

Lage der Pensionskassen

In den letzten Wochen hat die Jahrespressekonferenz der BaFin in Bezug auf die Sicherheit von Pensionskassen in den Medien hohe Wellen geschlagen. Der in der Berichterstattung angeschlagene Alarmismus ist nach unserer Auffassung unbegründet. Er widerspricht auch unserem gemeinsamen Interesse an einem verlässlichen und vertrauenswürdigen System der Alterssicherung.

Allein die Tatsache, dass das niedrige Zinsniveau die Lage von Pensionskassen verschärft, bringt Pensionskassen nicht in die Gefahr, ihre Leistungen nicht in voller Höhe erbringen zu können. Und selbst im Fall von Leistungskürzungen der Pensionskasse machen sich aufgrund der Einstandspflicht des Arbeitgebers nicht zwangsläufig beim Versorgungsempfänger bemerkbar – Leistungskürzungen der Pensionskasse müssen vom Arbeitgeber ausgeglichen werden. Kürzungen von Pensionskassenrenten hat es in nennenswertem Umfang nicht gegeben.

ben. Dies gilt nur dann nicht, wenn der frühere Arbeitgeber seine Einstandspflicht wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen kann.

Im Übrigen sind die Rahmenbedingungen und damit die Lage für Pensionskassen grundsätzlich ebenso herausfordernd wie für jede Einrichtung, die langfristige Garantien finanzieren muss. Unter Berücksichtigung der Einstandspflicht der Arbeitgeber gilt dies insbesondere auch im Vergleich zu Lebensversicherungsunternehmen.

Durch die Berichterstattung ist das Vertrauen der Menschen in ein zukunftsfestes, verlässliches Alterssicherungssystem auf drei Säulen völlig unnötig gefährdet worden. Mit den Riesterreformen und dem BRSG hat der Gesetzgeber gezeigt, dass er auf das Drei-Säulen-System der Alterssicherung baut. Wir sind – gerade nach dem Inkrafttreten des BRSG – der Auffassung, dass die gesellschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels auf diese Weise am besten bewältigt werden können. Dafür allerdings ist eine sorgsame und verantwortungsbewusste Kommunikation aller Beteiligten erforderlich. Nur dann bleibt die betriebliche Altersversorgung ein möglichst stabiler Pfeiler der Alterssicherung in Deutschland.

Wir danken Ihnen für die Chance, unsere Expertise in die Arbeit der Rentenkommission einzubringen und freuen uns darauf, Ihnen unsere Vorstellungen für eine zukunfts feste Alterssicherung im Fachgespräch vorzustellen.

Mit den besten Grüßen

aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.

A handwritten signature in black ink, reading 'Klaus Stieff', with a long horizontal flourish extending to the right.

Klaus Stieffermann
Geschäftsführer