

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

**zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundes-
ministeriums der Finanzen vom 4. November 2016**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersver-
sorgung und zur Änderung anderer Gesetze
(Betriebsrentenstärkungsgesetz)**

Stand: November 2016

Inhalt

I. Zusammenfassung	2
II. Zum Referentenentwurf im Einzelnen	3
1. Zur Einführung der reinen Beitragszusage („Sozialpartnermodell“)	3
2. Zur steuerlichen Förderung der betrieblichen Altersversorgung	5
3. Zu den Rentenfreibeträgen	6
III. Schlussbemerkungen	8

I. Zusammenfassung

Vorrangiges Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs ist es, die betriebliche Altersversorgung zu stärken und Impulse für ihre weitere Verbreitung zu setzen, vor allem in kleinen Unternehmen und bei Beschäftigten mit niedrigem Einkommen. Hierzu sieht der Entwurf eine Reihe von Änderungsvorschlägen insbesondere im Betriebsrentengesetz (BetrAVG), im Einkommensteuergesetz (EStG) und im Sozialgesetzbuch (SGB) vor. So soll künftig neben den bisherigen Formen der Leistungszusagen im Betriebsrentenrecht auch die reine Beitragszusage verankert werden, bei der sich der Arbeitgeber künftig nur noch zur Zahlung eines bestimmten Beitrags verpflichten und bei der sie für die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung nicht mehr einstehen müssen. Voraussetzung für dieses neue Modell soll allerdings sein, dass sich die Tarifvertragsparteien gemeinsam an der Durchführung und Steuerung des Modells beteiligen, weshalb in der öffentlichen Debatte auch von dem so genannten Sozialpartnermodell gesprochen wird.

Weiterhin ist vorgesehen, die betriebliche Altersversorgung von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen besser steuerlich zu fördern. Hierzu soll im Einkommensteuerrecht ein so genannter BAV-Förderbetrag eingeführt werden, der von den Arbeitgebern über die Lohnsteuer-Anmeldung administriert wird. Um mehr Anreize für eine Zusatzvorsorge zu schaffen, ist weiterhin geplant, im Sozialhilferecht einen Freibetrag für Leistungen der freiwilligen Altersversorgung zu schaffen. Weitere Änderungsvorschläge betreffen insbesondere die Schaffung einer tarifvertraglichen Möglichkeit zur Regelung von Modellen der automatischen Entgeltumwandlung (so genanntes Options- oder Opting-Out-Modell), einheitliche Höchstbeträge für steuerfreie Zahlungen an Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen im Einkommensteuerrecht, Änderungen bei den Krankenkassenbeiträgen auf Betriebsrenten sowie eine Ausweitung des produkt- und anbieterneutralen Informationsangebots der gesetzlichen Rentenversicherung zur zusätzlichen Altersvorsorge.

Die AWO begrüßt eine Stärkung der betrieblichen Altersversorgung. Allerdings darf dies nicht dem Ziel einer weiteren Kompensation des sinkenden Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung dienen. Denn eine kritische Evaluation des Paradigmenwechsels der Rentenreformen 2001 und 2004 muss heute zu dem Ergebnis kommen, dass die betriebliche und private Altersversorgung nicht geeignet sind, die gesetzliche Rentenversicherung als lebensstandardsichernde Säule der Alterssicherung in Deutschland für alle Versicherten zu ersetzen. Vielmehr müssen die betriebliche und private Altersvorsorge in ihrer Ergänzungsfunktion gestärkt werden. Die vorgeschlagene Einführung einer reinen Beitragszusage sieht die AWO ebenfalls kritisch, da sie auf einen Bruch mit Grundprinzipien der betrieblichen Altersversorgung hinausläuft und das Rendite- und Insolvenzrisiko vollständig auf die Beschäftigten verlagert. Demgegenüber ist die geplante steuerliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung von Beschäftigten mit geringem Einkommen im Grundsatz zu begrüßen.

Die geplante Einführung eines Rentenfreibetrags für Leistungen der freiwilligen Zusatzvorsorge ist aus Sicht der AWO als ein erster Schritt in die richtige Richtung zu werten. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Beschäftigte, die trotz niedriger Einkommen Beiträge in eine Altersvorsorge entrichten, bei Bedürftigkeit im Alter über ein Gesamalterseinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle verfügen. Allerdings sieht die AWO den Ausschluss von Renten aus Zeiten einer Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung sehr kritisch. Die AWO fordert, dass diese Rentenleistungen erst recht über den Rentenfreibetrag von der Anrechnung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung teilweise freigestellt werden. Eine Benachteiligung von Renten aus Zeiten einer Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber Alterssicherungsleistungen, die auf freiwilligen Beiträgen beruhen, ist aus Sicht der AWO nicht sachlich zu rechtfertigen.

Gleichbehandlungsprobleme wirft auch die vorgesehene Freistellung der betrieblichen Riester-Rente von der Beitragspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung auf. Damit werden alle Riester-Renten künftig zwar beitragsrechtlich gleich behandelt. Dafür kommt es aber zu einer Ungleichbehandlung der Betriebsrenten. Denn die übrigen Betriebsrenten (ohne Riester-Förderung) sollen nach wie vor dem vollen Krankenversicherungsbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen. Soweit der Entwurf zur Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung auf das Problem der so genannten Doppelverbeitragung abstellt, wird verkannt, dass das Beitragsrecht in der gesetzlichen Krankenversicherung – anders als im Steuerrecht – kein Verbot der Doppelverbeitragung kennt. Denn wenn es ein solches Verbot gäbe, müssten auch die gesetzlichen Renten von der Beitragspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung befreit werden, weil auch die Rentenbeiträge aus bereits verbeitragtem Einkommen entrichtet werden. Aus Sicht der (wenigen) Betroffenen mag die geplante Freistellung begrüßenswert sein. Bei der weitaus überwiegenden Zahl der Betriebsrentnerinnen und -rentnern wird sie zu Enttäuschungen führen, da das Problem des vollen Krankenkassenbeitrags auf Betriebsrenten bei ihnen fortbesteht.

II. Zum Referentenentwurf im Einzelnen

1. Zur Einführung der reinen Beitragszusage („Sozialpartnermodell“)

Geplante Neuregelung

Durch verschiedene Änderungen des Betriebsrentengesetzes (Art. 1 des Entwurfs, BetrAVG-E) soll den Sozialpartnern die Möglichkeit eröffnet werden, auf tariflicher Grundlage eine betriebliche Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage zu vereinbaren. Ein Charakteristikum der betrieblichen Altersversorgung war bisher, dass mit der Zusage der Arbeitgeber stets auch ein gewisses Leistungsversprechen verbunden sein muss. Daher ist die betriebliche Altersversorgung bislang nur in drei Leistungsformen möglich, nämlich in Form der reinen Leistungszusage, der beitragsorientierten Leistungszusage und der Beitragszusage mit Mindestleistung (vgl. § 1

Abs. 1, 2 BetrAVG). Gleichzeitig bleibt der Arbeitgeber im Rahmen der so genannten Einstandspflicht (§ 1 Abs. 1 S. 3 BetrAVG) zur Erfüllung der zugesagten Leistungen verpflichtet und zwar unabhängig davon, ob das Leistungsversprechen über ihn selbst (so genannte interne Durchführungswege) oder über Dritte (so genannte externe Durchführungswege) durchgeführt wird.

Mit dem Referentenentwurf soll erstmals die reine Beitragszusage als mögliche Form der betrieblichen Altersversorgung eingeführt werden (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2a BetrAVG-E). Danach verpflichtet sich der Arbeitgeber lediglich, einen bestimmten Beitragsaufwand in einen externen Durchführungsweg der betriebliche Altersversorgung (Pensionsfonds, Pensionskasse oder Direktversicherung) zu entrichten. Das Anlage- und Insolvenzrisiko liegt bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Dementsprechend soll die Einstandspflicht des Arbeitgebers für diese neue Form der betrieblichen Altersversorgung entfallen. Allerdings müssen sich die Tarifvertragsparteien an der Durchführung und Steuerung der betrieblichen Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage über eine gemeinsame Einrichtung oder auf eine sonstige im Tarifvertrag bestimmte Weise beteiligen (§ 21 Abs. 1 BetrAVG-E). In der Debatte wird dieses Betriebsrentenmodell daher auch als „Sozialpartnermodell“ bezeichnet. Die Versorgungseinrichtungen können auch für nicht tarifgebundene Tarifpartner geöffnet werden (§ 24 BetrAVG-E). Als Kompensation für den Wegfall der Einstandspflicht soll § 23 Abs. 1 BetrAVG-E einen unverbindlichen normativen Appell an die Arbeitgeber beinhalten, einen zusätzlichen Beitrag zur betrieblichen Altersversorgung zu leisten. Demgegenüber soll der Arbeitgeber verpflichtet werden, seine Ersparnis bei den Sozialversicherungsbeiträgen im Rahmen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterzugeben (§ 23 Abs. 2 BetrAVG-E).

Bewertung

Die AWO begrüßt das Ziel des Referentenentwurfs, die betriebliche Altersversorgung zu stärken. Allerdings darf dies nicht als Kompensation für ein weiter sinkendes Rentenniveau erfolgen. Mit den Rentenreformen 2001 und 2004 wurde ein Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik eingeleitet. Um die Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren, sollte das Rentenniveau langfristig erheblich abgesenkt werden und gleichzeitig die hierdurch entstehende Versorgungslücke über eine Stärkung der betrieblichen und privaten Altersversorgung kompensiert werden. Eine kritische Bilanz dieses Paradigmenwechsels muss allerdings zu dem Ergebnis kommen, dass die betriebliche und private Zusatzvorsorge nicht geeignet sind, die mit der Rentenniveauabsenkung verbundene Versorgungslücke für alle Versicherten auf eine zufriedenstellende Weise zu schließen. Dies liegt im Wesentlichen an der immer noch nicht erreichten flächendeckenden Verbreitung der Zusatzvorsorge, den enttäuschten Renditeerwartungen an die kapitalgedeckte Altersvorsorge und an der mit der Zusatzvorsorge verbundenen finanziellen Mehrbelastung der Beschäftigten. Vor diesem Hintergrund spricht sich die AWO dafür aus, das Niveau der gesetzlichen Rentenversicherung wieder zu verbessern und die betriebliche

und private Zusatzvorsorge nicht in ihrer Kompensationsfunktion, sondern in ihrer Ergänzungsfunktion zu einer lebensstandardsichernden gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken.

Die geplante Einführung der reinen Beitragszusage bricht mit einem Grundprinzip der betrieblichen Altersversorgung. Bisher war die betriebliche Altersversorgung stets mit einer bestimmten Leistungszusage und entsprechenden Einstandspflicht des Arbeitgebers verbunden. Dies mag aus Sicht des Arbeitgebers vorteilhaft sein, weil er aus einer jahrzehntelangen und deshalb nur schwer kalkulierbaren Verpflichtung entlassen wird. Aus Sicht der Beschäftigten ist dies allerdings nachteilhaft, weil das Rendite- und Insolvenzrisiko auf sie selbst verlagert wird und der Arbeitgeber aus einer Einstandspflicht entlassen wird. Damit verschwimmt zugleich die Grenze zwischen der betrieblichen Altersversorgung und anderen Sparformen, insbesondere der privaten Altersvorsorge. Hinzu kommt, dass sich die reine Beitragszusage mit ihrer weit gehenden leistungsrechtlichen Offenheit nur schwer als Kompensation für das sinkende Niveau in der gesetzlichen Rentenversicherung eignet. Dies zeigen auch die in Art. 6 des Entwurfs geplanten Neuregelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG-E), wonach die betriebliche Altersversorgung in Form der reinen Beitragszusage keine garantierte Leistung beinhalten darf (§ 244b Abs. 1 Nr. 1 VAG-E).

Soweit der Entwurf eine Verpflichtung der Arbeitgeber vorsieht, die im Rahmen der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung ersparten Sozialversicherungsbeiträge als Arbeitgeberzuschuss zum Sozialpartnermodell weiterzureichen, gibt die AWO zu bedenken, dass sich die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung in mehrfacher Hinsicht negativ auf die gesetzliche Rente auswirkt. So erwerben die Beschäftigten durch die niedrigeren Rentenversicherungsbeiträge zugleich niedrigere Rentenleistungen. Die hierdurch entstehende, zusätzliche Versorgungslücke muss durch die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung zunächst ausgeglichen werden, bevor die betriebliche Altersversorgung überhaupt einen Beitrag zum Ausgleich des sinkenden Rentenniveaus leisten kann. Hinzu kommt, dass die beitragsfreie Entgeltumwandlung über die Rentenanpassungsformel zu niedrigeren Rentenanpassungen führt und damit auch diejenigen Rentnerinnen und Rentner belastet, die nicht von der Möglichkeit der beitragsfreien Entgeltumwandlung Gebrauch gemacht haben. Die AWO ist sich bewusst, dass mit der Sozialabgabenfreiheit der Entgeltumwandlungen Anreize für diese Form der betrieblichen Altersversorgung geschaffen werden sollen. Ein Gesetz zur Stärkung der Betriebsrenten sollte jedoch für alternative Fördermöglichkeiten der betrieblichen Altersversorgung genutzt werden, damit eine Förderung der einen Säule der Alterssicherung künftig nicht mehr zu Lasten einer anderen Säule erfolgt.

2. Zur steuerlichen Förderung der betrieblichen Altersversorgung

Geplante Neuregelung

Um die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung von Beschäftigten mit unterdurchschnittlichen Einkommen zu erhöhen, soll mit einer Änderung des Einkommensteuergesetzes (Art. 9 des Entwurfs, EStG-E) eine steuerliche Förderung eingeführt

werden (§ 100 EStG-E). Voraussetzung dieses so genannten BAV-Förderbetrages soll nach § 100 Abs. 3 EStG-E unter anderem sein, dass der laufende Arbeitslohn eine bestimmte Einkommensgrenze nicht überschreitet und der Arbeitgeber zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn einen Betrag von mindestens 240 EUR im Kalenderjahr in eine betriebliche Altersversorgung im externen Durchführungsweg einzahlt. Weiterhin dürfen die Vertriebskosten beim Abschluss der betrieblichen Altersversorgung nicht zu Lasten der ersten Beiträge einbehalten werden (so genannte Zillmerung). Die Förderung soll im Kalenderjahr 30 Prozent des zusätzlichen Arbeitgeberbetrages, höchstens aber 144 EUR betragen und vom Arbeitgeber über die Lohnsteuer-Anmeldung administriert werden (§ 100 Abs. 1, 2 EStG-E).

Bewertung

Die neue steuerliche Förderung der betrieblichen Altersversorgung für Beschäftigte mit niedrigen Einkommen ist grundsätzlich zu begrüßen. Die im Einkommensteuergesetz vorgesehenen starren Einkommensgrenzen führen allerdings dazu, dass ursprünglich förderberechtigte Personen im Zuge von Lohnerhöhungen aus dem Förderberechtigung herausfallen können. Aus Sicht der AWO sollten daher dynamische Einkommensgrenzen geprüft werden.

3. Zu den Rentenfreibeträgen

Geplante Neuregelung

Rentenbeziehende, deren Alterseinkommen nicht für ein menschenwürdiges Existenzminimum ausreicht, können ergänzende Leistungen der Sozialhilfe in Form der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch nehmen. Bei der Berechnung dieser Leistungen werden Einkommen aus der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge grundsätzlich in voller Höhe angerechnet, so dass sich die Grundsicherungsleistungen entsprechend vermindern. Um Anreize für eine zusätzliche Altersvorsorge zu schaffen, soll unter anderem durch Änderungen im Sozialhilferecht (Art. 2 des Entwurfs, SGB XII-E) erreicht werden, dass Leistungen der zusätzlichen Altersvorsorge künftig teilweise von der Anrechnung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung teilweise befreit sind. Nach § 82 Abs. 4 SGB XII-E sind ein Grundfreibetrag in Höhe von 100 EUR und ein zusätzlicher Freibetrag von 30 Prozent der Einkommensteile, die den Grundfreibetrag übersteigen. Der Freibetrag ist insgesamt auf 50 Prozent der Regelbedarfsstufe 1 begrenzt. Dies würde in diesem Jahr einem Betrag von 202 EUR entsprechen. Der Rentenfreibetrag soll nach § 82 Abs. 5 SGB XII-E für jedes bis zum Lebensende ausgezahlte Alterseinkommen gelten, das durch freiwillige Beiträge vor Erreichen der Regelaltersgrenze erworben wurde. Auf diese Weise sollen neben Leistungen der betrieblichen Altersversorgung und der privaten Altersvorsorge auch Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Einkommensanrechnung privilegiert werden, soweit diese auf einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen.

Bewertung

Die AWO setzt sich seit langem für einen Rentenfreibetrag in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ein. Denn durch die vollständige Anrechnung von Alterssicherungsleistungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, verfügen Personen, die trotz niedriger Einkommen in der Erwerbsphase Altersvorsorgebeiträge aufgewendet und dadurch bescheidene, nicht existenzsichernde Alterssicherungsansprüche erworben haben, im Ergebnis über gleich hohe Alterssicherungseinkommen wie Personen, die keine oder niedrigere Altersvorsorgebeiträge entrichtet haben. Für die Betroffenen stellen sich die in der Erwerbsphase oft unter erheblichen Entbehrungen aufgewendeten Beiträge zur Altersvorsorge in der Rentenbezugsphase als verlorene Beiträge dar, weil sie nicht zu einem Alterseinkommen oberhalb der Grundsicherungsschwelle führen. Mit dem im Entwurf vorgeschlagenen Rentenfreibetrag werden die Betroffenen leistungsrechtlich bessergestellt.

Aus Sicht der AWO ist allerdings zu kritisieren, dass der Rentenfreibetrag nur für Leistungen der freiwilligen Zusatzvorsorge vorgesehen ist. Damit werden Rentenansprüche, die auf Pflichtbeiträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung beruhen, von diesem Rentenfreibetrag ausgeschlossen. Aus Sicht der AWO muss der Rentenfreibetrag erst recht für Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gelten, da es sich hierbei um ein Pflichtsystem handelt, in die Versicherte bei Vorliegen eines entsprechenden Tatbestandes, wie z. B. einer abhängigen Beschäftigung (§ 1 SGB VI), einer bestimmten selbständigen Tätigkeit (§ 2 SGB VI) oder eines sonstigen Grundes (§ 3 SGB VI) zwangsweise eingebunden sind. Die sozialhilferechtliche Privilegierung von Alterseinkünften, die auf freiwilligen Beiträgen beruhen, führt zu einer leistungsrechtlichen Entwertung der Pflichtversicherung im unteren Einkommensbereich. Dass die einseitige Privilegierung von Alterseinkünften auf freiwilliger Basis gleichbehandlungsrelevante Probleme aufwirft, zeigt sich in besonderer Weise bei den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung. So sollen nicht nur Leistungen der freiwilligen Zusatzvorsorge unter den Rentenfreibetrag fallen, sondern auch Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, soweit sie auf freiwilligen Beiträgen beruhen. Damit kommt es innerhalb der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Ungleichbehandlung, nämlich zwischen Renten aus einer freiwilligen Versicherung einerseits und Renten aus einer Pflichtversicherung andererseits, obwohl die Grenzen zwischen einer versicherungspflichtigen und versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in der Praxis oft schwer zu bestimmen sind. Problematisch ist die hier vorgeschlagene Ausgrenzung von Renten aus einer Pflichtversicherung auch vor dem Hintergrund des „Opting-Out-Modells“, das mit diesem Entwurf für die betriebliche Altersversorgung in Form der Entgeltumwandlung eingeführt werden soll (§ 20 Abs. 2 BetrAVG-E). Damit wird für die betriebliche Altersversorgung eine Art Pflichtsystem eingeführt, die – anders als bei der gesetzlichen Rente – nicht zu einem Ausschluss bei dem Rentenfreibetrag führt. Insoweit liegt eine doppelte Benachteiligung von Renten aus Zeiten einer Pflichtversicherung vor.

III. Schlussbemerkungen

Die AWO begrüßt das Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs, die betriebliche Altersversorgung weiter zu stärken. Für nicht weniger wichtig hält die AWO eine Verbesserung beim Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung. Ohne gesetzliche Verbesserungen wird das Rentenniveau weiter sinken und nach 2030 sogar unter die aktuelle Untergrenze von 43 Prozent netto vor Steuern fallen. Die AWO fordert vor diesem Hintergrund, umgehend Maßnahmen gegen den absehbaren freien Fall des Rentenniveaus in die Wege zu leiten und es künftig wieder als vorrangiges Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung anzuerkennen. Nur so kann das Vertrauen und die Akzeptanz in die gesetzliche Rentenversicherung auch langfristig gewährleistet werden.

AWO Bundesverband
Berlin, im Oktober 2016