

## **Stellungnahme**

**des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft**

**zur öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses Arbeit und Soziales  
des Deutschen Bundestags**

**am 27. März 2017**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen  
Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze  
(Betriebsrentenstärkungsgesetz)**

**Gesamtverband der Deutschen  
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin  
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin  
Tel.: +49 30 2020-5228  
Fax: +49 30 2020-6228

51, rue Montoyer  
B - 1000 Brüssel  
Tel.: +32 2 28247-30  
Fax: +32 2 28247-39  
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:  
**Dr. Markus Raulf / Ilka Houben**  
**Alterssicherungspolitik**  
**Dr. Volker Landwehr**  
**Steuern**

E-Mail:  
[m.raulf@gdv.de](mailto:m.raulf@gdv.de)  
[steuer@gdv.de](mailto:steuer@gdv.de)

[www.gdv.de](http://www.gdv.de)



## Inhaltsübersicht

Zusammenfassung	3
1. Anpassung des steuerfreien Dotierungsrahmens (§ 3 Nr. 63 EStG) richtungsweisend	5
2. Geringverdiener-Förderbetrag umfassend nutzbar machen	5
3. Herausforderung „Doppelverbeitragung“ breiter angehen	6
4. Freibetrag in der Grundsicherung setzt richtige Anreize	7
5. Sozialpartnermodell Betriebsrente austarieren	7
6. Automatische Entgeltumwandlung mit Opting-out weiter fassen	10
7. Asymmetrie bei den Portabilitätsregelungen beseitigen	11
8. Versicherungsvertragliche Lösung bei Direktversicherungen und Pensionskassen wieder praxisnah ausgestalten	12
9. Riester-Rente weiterentwickeln	12
10. Orientierung in der Altersvorsorge verbessern	15

## Zusammenfassung

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Betriebsrentenstärkungsgesetz greift wichtige Maßnahmen auf, um die betriebliche Altersversorgung (bAV) voranzubringen. Gemeinsames Ziel bleibt es, **vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie für Geringverdiener neue Impulse zu setzen** – für eine bessere Absicherung der Menschen im Alter.

Insbesondere die **verbesserte steuerliche Förderung hat das Potenzial, die bAV in der Breite zu stärken**. Das Maßnahmenpaket für Arbeitnehmer mit geringen Einkommen mit einem gezielten BAV-Förderbetrag sowie Freibeträgen bei der Anrechnung auf die Grundsicherung setzt an den richtigen Stellen an. Auch die Ausweitung des steuerfreien Dotierungsrahmens auf künftig 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze für Beiträge des Arbeitgebers an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung ist sehr zu begrüßen.

Tarifverträge können eine wichtige Rolle spielen bei der Verbreitung der Betriebsrenten. Die **vorrangige Fokussierung auf tarifvertragliche Lösungen geht aber an vielen KMU** vorbei, die oft bewusst keinem Tarifvertrag unterliegen. Wenn also Instrumente als wirksam für die Verbreitung von Betriebsrenten anerkannt werden, sollten diese auch auf **Betriebsebene** und nicht nur für Tariflösungen gelten, insbesondere **Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit Opting-out-Möglichkeit** für die Beschäftigten. Wichtig ist in jedem Fall, dass bestehende Betriebsrentenmodelle durch mögliche neue Regelungen nicht beschädigt werden, sonst wäre nichts gewonnen.

Ein sozialpolitisch wichtiges Thema ist der **Umgang mit Garantien**. Dass diese vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsumfeldes bei künftigen Tarifmodellen vollständig ausgeschlossen werden sollen, überzeugt nicht. So notwendig es ist, Renditechancen zu nutzen, so wichtig ist im Sinne der Planbarkeit von Altersvorsorge, ein Mindestmaß an Absicherung zu ermöglichen, insbesondere in der Rentenphase. Die **Tarifvertragsparteien selbst sollten die Wahlmöglichkeit haben**, ob und in welchem Umfang garantierte Leistungen genutzt werden sollen. **Zumindest ist das Garantieverbot in der Rentenphase zu korrigieren**, weil Arbeitnehmer ansonsten im Ruhestand den Schwankungen der Kapitalmärkte ausgesetzt wären, ohne dass sie sich dagegen absichern könnten. Ohne Garantien wären selbst Invaliditäts- und Hinterbliebenenleistungen kaum vorstellbar.

Gestaltungsoptionen für die Tarifvertragsparteien, um Regelungen je nach den Bedürfnissen der Branche zu finden, sollte es auch bei der **Einrichtung des Sicherungsvermögens bzw. Anlagestocks** geben: Statt der bislang zu trennenden Sicherungsvermögen für alte und neue Kollektive sollte die Regelung als Kann-Bestimmung ausgestaltet werden. Dadurch würden eine **größere Flexibilität in der Kapitalanlage und ein stärkerer Ausgleich im Kollektiv** ermöglicht.

Es ist dringend notwendig, neben der bAV auch **die private Vorsorge zu stärken**. Die im Gesetzesvorschlag vorgesehene, geringfügige Anhebung der **Riester-Grundzulage** hat zwar symbolische Wirkung. Diesem Schritt müssen aber weitere folgen, um die Riester-Rente nicht von den steigenden Einkommen abzukoppeln. Dazu gehört vor allem die **Anpassung des starren förderfähigen Höchstbetrags** von 2.100 Euro, um zu verhindern, dass immer mehr Menschen, die mit Riester vorsorgen, die entstehenden Lücken in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr ausgleichen können. Es ist richtig, dass die Bundesregierung bereits angekündigt hat, die Empfehlung des Bundesrats für eine Anhebung des Höchstbetrags zu prüfen.

## 1. **Anpassung des steuerfreien Dotierungsrahmens (§ 3 Nr. 63 EStG) richtungsweisend**

Die Regelungen zur besseren steuerlichen Förderung der bAV sind sehr zu begrüßen. Die Ausweitung des steuerfreien Dotierungsrahmens für Beiträge des Arbeitgebers an einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder für eine Direktversicherung trägt zu einer deutlichen Komplexitätsreduktion in der bAV bei. Das gilt auch für die vereinfachte Anrechnung der lohnsteuerpauschalierten betrieblichen Altersversorgung (§ 40b EStG (a. F.)), die Möglichkeit zur Nachzahlung nach ruhendem Dienstverhältnis sowie die neue Vielfältigkeitsregelung (§ 3 Nr. 63 EStG-E).

Die Ausweitung des bisherigen Dotierungsrahmens auf 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2017: 6.096 Euro) **dürfte gerade auch bei KMU helfen, standardmäßige Versorgungszusagen auf nur einen versicherungsförmigen Durchführungsweg zu konzentrieren**. Auslagerungen von Direktzusagen auf einen Pensionsfonds werden einfacher. Zudem kann das Mehr an Steuerfreiheit (auf das Jahr 2017 gerechnet: 1.248 Euro) auch für eine verbesserte Invaliditätsabsicherung verwendet werden.

Zu prüfen bleibt, das Sozialabgabenrecht mit einer unveränderten Freistellung von 4 Prozent der BBG an die steuerrechtlichen Regelungen anzupassen, um die Komplexität für die Arbeitgeber weiter zu reduzieren.

## 2. **Geringverdiener-Förderbetrag umfassend nutzbar machen**

Die Einführung eines gezielten BAV-Förderbetrags für Geringverdiener (§ 100 EStG-E) ist richtig und notwendig, weil die bisherige Förderung zu oft an dieser sozialpolitisch sensiblen Zielgruppe vorbei geht. Der Gesetzgeber schafft hier wesentliche **Voraussetzungen dafür, dass künftig mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einer bAV partizipieren** können.

Mit Blick auf die Lohnentwicklung sollte allerdings erwogen werden, die bisher **festen Lohnobergrenzen für den täglichen, wöchentlichen, monatlichen bzw. jährlichen Lohnzahlungszeitraum** (§ 100 Abs. 3 Nr. 3 EStG-E) **zu dynamisieren**. Statt beispielsweise einer starren Obergrenze von monatlich 2.000 Euro sollte ein definierter Prozentsatz der Beitragsbemessungsgrenze in der GRV angesetzt werden, z. B. monatlich 3 Prozent. Ohne Dynamisierung würden ansonsten in den kommenden Jahren bei weiter wachsendem Lohnniveau immer weniger Menschen vom BAV-Förderbetrag profitieren können. Über einen längeren Zeitraum würde die Regelung immer stärker ins Leere laufen.

Im Sinne der hier vorgeschlagenen neuen dynamischen Obergrenze würde zudem auch berücksichtigt, dass der **geförderte Personenkreis bisher zu eng gefasst** ist. Das durchschnittliche jährliche Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten lag laut Bundesregierung für das Jahr 2014 bei 34.514 Euro. Für 2015 und 2016 wurden vorläufige Durchschnittsentgelte veranschlagt mit 34.999 Euro bzw. 36.267 Euro. Von diesen Werten ist die bisherige Jahresarbeitslohnobergrenze in Höhe von 24.000 Euro zu weit entfernt.

Zudem sollte sichergestellt werden, dass der BAV-Förderbetrag nicht nur bei einer ausschließlichen Arbeitgeberfinanzierung gewährt wird. Diese neue Form der **Geringverdienerförderung sollte zumindest auch für Mischfinanzierungen** (Arbeitgeberfinanzierung und Entgeltumwandlung) geöffnet werden, die in der Praxis größtenteils genutzt wird. Auf diesem Weg wäre es möglich und sozialpolitisch wünschenswert, eine insgesamt höhere Altersversorgungsleistung zu erzielen.

### 3. Herausforderung „Doppelverbeitragung“ breiter angehen

Der Gesetzentwurf sieht vor (Artikel 4 per Ergänzung des § 229 Abs. 1 Nr. 5 SGB V), dass zukünftig auf die Leistungen betrieblicher Riester-Verträge keine Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mehr anfallen. Damit würde die derzeit gegebene „Doppelverbeitragung“ (Beiträge zur gesetzlichen Kranken (GKV)- / Pflegeversicherung (GPfIV) sowohl in der Anspar- als auch in der Leistungsphase) entfallen.

Die Regelung ist als Startpunkt beim komplexen Thema Doppelverbeitragung **nachvollziehbar, greift insgesamt aber deutlich zu kurz**. Auch bei der nicht Riester-geförderten bAV ist eine Entlastung hinsichtlich der GKV-/GPfIV-Verbeitragung in der Leistungsphase dringend erforderlich. Die Attraktivität der bAV wird von vielen Seiten mit Blick auf die hohe Belastung der Versorgungsbezüge mit Sozialversicherungsbeiträgen im Alter in Frage gestellt. Diese Herausforderung wird angesichts perspektivisch weiter steigender Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge eher noch wachsen. In der Wahrnehmung vieler Arbeitnehmer stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Attraktivität einer arbeitnehmerfinanzierten Betriebsrente auch und gerade in Zukunft. Wenn die Beitragsbelastung nicht gelöst wird, bleibt diese ein gravierendes Verbreitungshemmnis.

Anstelle einer Reduzierung des GKV-Beitragssatzes, die zu womöglich als zu hoch eingeschätzten Beitragsausfällen im Gesundheits- und Pflegesystem führen würden, könnten **angemessene Freibeträge bei der Verbeitragung der bAV-Leistungen** eingeführt werden. Diese würden insbesondere bei Beziehern von geringen und mittleren Alterseinkommen zu einer überproportionalen Entlastung führen.

#### 4. Freibetrag in der Grundsicherung setzt richtige Anreize

Die vorgesehene Einführung von Freibeträgen für Rentenleistungen aus der ergänzenden Altersvorsorge in der Grundsicherung im Alter stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo dar. Sie sendet **das richtige Signal, dass sich Eigenvorsorge lohnt** – nicht nur für Geringverdiener, sondern auch für den Teil der Bevölkerung, der auch nur glaubt, künftig auf Grundsicherung angewiesen zu sein, obwohl dies mit größter Wahrscheinlichkeit gar nicht eintreten wird.

Die Beschränkung auf die freiwillige Vorsorge ist sachgerecht, da nur in diesem Fall ein Anreizproblem besteht, welches durch die Freibeträge gelöst wird. Auch die grundsätzliche Eingrenzung auf Leibrenten ist sinnvoll, da nur sie ein verlässliches lebenslanges Einkommen im Alter bieten. Die Höhe des Freibetrags orientiert sich an etablierten Regeln für die Anrechnung von Erwerbseinkommen (SGB II bzw. SGB XII) und ist systemkonform.

#### 5. Sozialpartnermodell Betriebsrente austarieren

##### Garantierte Leistungen als Gestaltungsoption nutzen

Ein Kernthema bei der Ausgestaltung neuer Tarifmodelle ist der **Umgang mit Garantien**: Reine Beitragszusagen sollen nur möglich sein, wenn der eingesetzte Versorgungsträger keine Mindest- bzw. Garantieleistungen vorsieht (§ 244b Abs. 1 Nr. 1 VAG-E). Dieses generelle, für alle vorgesehenen Durchführungswege (Pensionskassen, Pensionsfonds, Direktversicherungen) geltende Verbot von Garantien der Versorgungseinrichtung bei gleichzeitiger Enthftung der Arbeitgeber geht am Ziel der bAV-Reform – eine gute Absicherung für mehr Menschen im Alter – vorbei. Es kann – wie auch zu Recht vom Bundesrat in seiner Empfehlung gefordert – jedenfalls in dieser pauschalen Form nicht aufrecht erhalten bleiben.

Auch und gerade ein neues Zusatzversorgungssystem setzt **Vertrauen und Verlässlichkeit** voraus. Der Gesetzentwurf sieht dabei die maßgebliche Rolle bei den Sozialpartnern. Insbesondere sollen sie die Vor- und Nachteile der reinen Beitragszusage und von Garantien analysieren. Der Ausschluss jeglicher Garantien schränkt deren Gestaltungsmöglichkeiten jedoch erheblich ein. Will man dem Ziel der größeren Verbreitung der bAV durch **Stärkung der Stellung der Tarifvertragsparteien** gerecht werden, muss diesen insbesondere auch die zentrale Entscheidung darüber vorbehalten sein, ob, wann, wie lange und in welcher Höhe (Mindest-)Garantien gegeben werden sollen.

Garantien durch den Versorgungsträger – nicht aber durch den Arbeitgeber – passen auch in die Gesetzessystematik: Das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einerseits und das Vertragsverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Versorgungsträger andererseits sind rechtlich voneinander unabhängig. Die Verpflichtung des Arbeitgebers bei einer reinen Beitragszusage kann sich weiterhin ausschließlich auf die Zahlung eines Beitrags beschränken. Die im Gesetzentwurf enthaltene diesbezügliche arbeitsrechtliche Regelung **schließt dabei eine darüber hinausgehende Einstandspflicht des Arbeitgebers für Leistungen eindeutig aus.**

Die Akzeptanz der reinen Beitragszusage seitens der Arbeitnehmer insbesondere bei Entgeltumwandlung wird maßgeblich davon abhängen, ob für das umgewandelte Entgelt eine aus Sicht der Arbeitnehmer ausreichende Sicherheit geboten werden kann. Dasselbe gilt für die Bereitschaft nichttarifgebundener Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Bezug auf diese tariflichen Regelungen zu nehmen.

Insbesondere in der Leistungsphase sind **lebenslange Renten mit einem garantierten Mindestniveau** essentiell für die meisten Arbeitnehmer. Dies gilt umso mehr für Geringverdiener, die in der bAV besser erreicht werden sollen. Eine Absicherung der Leistungen allein über mögliche zusätzliche „Sicherungsbeiträge“, wie in dem Gesetzentwurf vorgesehen, kann einen entsprechenden Schutz der Leistungsansprüche nicht gewährleisten.

Für die Zahlung von lebenslangen, gleich bleibenden oder steigenden Rentenleistungen ist ein kollektiver Entsparprozess erforderlich. Auszahlungen aus einem individuell zuzurechnenden Versorgungskapital führen mit fortschreitendem Alter auch bei konstant hohen Renditen zu sinkenden Leistungen. Daher sollte insbesondere **im Rentenbezug bei Direktversicherungen ein bestimmter Teil der Anfangsrente garantiert** werden dürfen und dafür eine **gemeinsame Kapitalanlage im Sicherungsvermögen** zugelassen werden. Dies gilt auch in Bezug auf die Invaliditäts- und Hinterbliebenenabsicherung.

Die **Freiheit der Versorgungsträger, den Tarifvertragsparteien Konzepte ohne Garantien und damit ohne Solvency-II-Regelungen** zur Verfügung zu stellen, bleibt auch bei einer Lockerung des Garantieverbots für die Direktversicherung **uneingeschränkt bestehen**. Die z. T. geäußerte Sorge im Hinblick auf eine Anwendbarkeit von Solvency II ist daher bei sachlicher Betrachtung im Ergebnis unbegründet. Dabei könnten den Bedenken hinsichtlich Solvency II Rechnung getragen werden, indem – wie vom Bundesrat gefordert – nur bei Direktversicherungen nach Wahl der Tarifvertragsparteien Voll- oder Teilgarantien gewährt werden können. Nur ein echter „Wettbewerb der Systeme“, bei denen die jeweils spezifischen Merkmale zum Zuge kommen

können, stellt sicher, dass die Sozialpartner eine für ihre Branche passende Lösung vereinbaren können.

Die **Chancen auf bessere Renditen** ermöglichen dabei nicht nur Finanzierungskonzepte ohne Garantien, sondern auch Finanzierungskonzepte, die Garantieelemente und eine Partizipation am Kapitalmarkt vorsehen. Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass auch Anlagestrategien ohne Garantien auf eine Mischung zwischen Anlageklassen unterschiedlicher Sicherheitsstufen setzen bzw. die Anlagestrategien aufgrund der Marktgegebenheiten möglicherweise sogar ähnlich strukturiert sein werden, um Anlagerisiken und Leistungsschwankungen zu begrenzen.

Auch das oft vorgebrachte wettbewerbliche Argument für ein Garantieverbot trägt nicht: Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften würden **ausschließlich für inländische Anbieter**, nicht aber für ausländische gelten. Wettbewerbliche Verzerrungen wären damit vorgezeichnet.

### **Flexibilität beim Sicherungsvermögen bzw. Anlagestock zulassen**

Mit dem Gesetzentwurf wird zudem festgelegt, dass die für die reine Beitragszusage zulässigen Durchführungswege eine separate Kapitalanlage bei Durchführung dieser Zusagen vorsehen müssen (§ 244c VAG-E): Im Falle eines Pensionsfonds ist ein gesondertes Sicherungsvermögen und im Falle einer Pensionskasse oder eines anderen Lebensversicherungsunternehmens ist ein gesonderter Anlagestock neu einzurichten. Für diese getrennten Kapitalanlagen sollen die Regelungen zur Vermögensanlage bei Pensionsfonds gelten (§ 34 PFAV).

Demzufolge ist es möglich, die Prämien in Rückdeckungsversicherungen anzulegen. Als Kapitalanlage können damit auch Lebensversicherungsverträge mit Garantien erworben werden. Insbesondere Pensionskassen und Pensionsfonds werden diese Möglichkeit nutzen; vergleichbare Konstellationen sind bei Pensionsfonds auch heute schon gelebte Praxis. Eine Nutzung bestehender hauseigener Produkte ermöglicht der Gesetzentwurf aber nicht. Aus Wettbewerbsgründen kommt der Kauf von Rückdeckungsversicherungen bei fremden Lebensversicherungsunternehmen für den Durchführungsweg Direktversicherung nicht in Betracht. Um hier eine Benachteiligung zu verhindern, ist es erforderlich, dass der Gesetzentwurf angepasst wird: **Für den Durchführungsweg Direktversicherung ist neben der Anlage in fremdem Sicherungsvermögen auch eine Anlage im eigenen Sicherungsvermögen zuzulassen.**

Die restriktive Vorgabe eines separaten Anlagestocks konterkariert zudem das Ziel der Reform:

- Ziel des geplanten Gesetzes ist es, die Sozialpartner an der Durchführung und Steuerung der bAV zu beteiligen. Dann ist es nur konsequent, ihnen auch die Entscheidung über die Art der Anlage zu überlassen und das Sicherungsvermögen als eine „Anlageoption“ zuzulassen.
- Die Gestaltung der Kapitalanlage ist nur eine Möglichkeit der Steuerung. Weitere Aspekte, Einwirkung und effektive Mitgestaltung sind möglich durch maßgeblichen Einfluss auf Produktgestaltung etc. Diese Art von Einfluss wird von etablierten tariflichen Versorgungswerken mit großem Erfolg seit vielen Jahrzehnten ausgeübt.

Die Vorschrift des § 244c VAG-E sollte daher für Lebensversicherungsunternehmen in eine **Kann-Bestimmung** geändert werden. Dadurch würden eine größere Flexibilität in der Kapitalanlage und ein stärkerer Ausgleich im Kollektiv ermöglicht.

## 6. Automatische Entgeltumwandlung mit Opting-out weiter fassen

Es ist positiv, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich Modelle der automatischen Entgeltumwandlung mit einer Opt-out-Möglichkeit für die Arbeitnehmer befördern will. Der Ansatz hat sich international bewährt, weil damit die Teilnahme an einer bAV deutlich gesteigert werden konnte.

Die Tarifvertragsparteien – aber auch nur diese – sollen in einem Tarifvertrag regeln können, dass der Arbeitgeber ein Opting-out-Modell einführt (§ 20 Abs. 2 BetrAVG-E). Die Vorschrift gibt dabei grundlegende Vorgaben, wie solche Optionssysteme auszugestalten sind (Mindestfristen zur Prüfung des Angebots auf Entgeltumwandlung durch den Arbeitnehmer, Mindestanforderungen an Form und Inhalt des Angebots). Für Arbeitsverhältnisse, für die die Rechtsnormen des Tarifvertrags mangels Tarifbindung nicht normativ gelten, soll ermöglicht werden, Optionssysteme nach entsprechender tarifvertraglicher Vorgabe einzuführen (§ 20 Abs. 2 Satz 3 BetrAVG-E).

Es wäre im Sinne der besseren Verbreitung von Betriebsrenten aber falsch, diese Regelung nur auf den tarifvertraglichen Bereich bzw. in Anlehnung daran zu beschränken. **Gerade wenn KMU mehr Anreize für Betriebsrenten bekommen sollen, ist es notwendig, solche Modelle auch den Betriebsparteien unabhängig von einem Tarifvertrag rechtssicher zu ermöglichen.** Insofern sollte eine generelle gesetzliche Klarstellung zur Zulässigkeit solcher auf Betriebsebene freiwillig eingeführten Modelle vorgenommen werden. Dies könnte durch einfache Ergänzung des § 20 Abs. 2 BetrAVG-E erfolgen: „In einem Tarifvertrag oder einer Betriebsvereinbarung...“.

Darüber hinaus sollte durch eine entsprechende gesetzliche Regelung sicher gestellt werden, dass bereits existierende Versorgungssysteme nicht in ihrem Bestand gefährdet werden, insbesondere kein Arbeitgeber gegen seinen Willen gezwungen werden kann, Bestandszusagen zugunsten eines Optionsmodells der Sozialpartner beitragsfrei zu stellen.

## 7. Asymmetrie bei den Portabilitätsregelungen beseitigen

Mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen wird eine Portabilität bei Arbeitgeberwechsel nur in Richtung Versorgungsträger mit reinen Beitragszusagen ermöglicht, nicht aber umgekehrt. Ein Arbeitnehmer hätte 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 würde damit in diesen Fällen verhindert und die Portabilität erheblich eingeschränkt. Dabei hat schon die Machbarkeitsstudie des BMAS als eines der wesentlichen Hemmnisse für die Verbreitung der bAV deren mangelhafte Portabilität identifiziert. Zu diesem Ergebnis kommt auch Prof. Dr. Kieseewetter im Gutachten zu den Optimierungsmöglichkeiten der betrieblichen Altersversorgung für das BMF. Das Ziel des Betriebsrentenstärkungsgesetzes sollte demgemäß die Stärkung und nicht die Schwächung der Portabilität sein. Die Regelung 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 dem Gesetzentwurf ein neuer Arbeitgeber ein System mit reiner Beitragszusage vorgeben, auch wenn der Arbeitnehmer aus einem System mit garantierten Leistungen kommt. Dies höhlt – ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich wäre – den Rechtsanspruch auf Übertragung bei Bestandszusagen qualitativ aus und beeinträchtigt einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer die langfristige Planbarkeit der Altersvorsorge. Als vorteilhaft wahrgenommene Garantien entfallen bei Übertragung. Besteht also beim neuen Arbeitgeber ein Versorgungssystem mit Garantien, sollte der Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Übertragung des Übertragungswertes in dieses System mit wertgleicher Neuzusage behalten.

## 8. **Versicherungsvertragliche Lösung bei Direktversicherungen und Pensionskassen wieder praxisnah ausgestalten**

Das Gesetzgebungsverfahren sollte genutzt werden, um eine in Folge der aktuellen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) dringend erforderliche Änderung der Vorschriften zur sogenannten versicherungsvertraglichen Lösung bei Direktversicherungen und Pensionskassen (§ 2 Abs. 2, 3 BetrAVG) vorzunehmen. Nach der versicherungsvertraglichen Lösung kann der Arbeitgeber bei Durchführung der bAV über eine Direktversicherung oder eine Pensionskasse durch einseitiges Verlangen bewirken, dass die unverfallbare Anwartschaft eines ausgeschiedenen Arbeitnehmers auf die mit den Beiträgen des Arbeitgebers finanzierte Versicherungsleistung begrenzt wird.

Das BAG hatte entschieden (Urteil vom 19.05.2016 Az.: 3 AZR 794/14), dass der Arbeitgeber dieses Verlangen hinsichtlich der versicherungsvertraglichen Lösung und damit die Begrenzung seiner Haftung zwar schon vor dem Ausscheiden des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsverhältnis erklären kann, jedoch bereits bei der Erklärung ein sachlicher Zusammenhang mit der konkret vorhersehbaren Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen muss. Diese sehr restriktive Auslegung des Gesetzestextes durch das BAG steht im Gegensatz zu der bisher nahezu durchgängig betriebenen Praxis, wonach bereits in der Versorgungszusage das Verlangen des Arbeitgebers erklärt wird.

Durch die Rechtsprechung des BAG ist für die betriebliche Praxis **ein neues Problem im Bereich der Arbeitgeberhaftung** entstanden, und dies gerade in den für KMU wichtigsten Durchführungswegen. Damit wird die mit dem Gesetzentwurf vor allem in den Blick genommene Verbreitung der bAV in KMU erheblich beeinträchtigt.

Mit einer entsprechenden Änderung des § 2 Abs. 2, 3, 5a BetrAVG sollte das **Verfahren für die Praxis wieder gangbar** gemacht werden. Analog zur Standardlösung in § 2 Abs. 5a BetrAVG sollte auch in den Absätzen 2 und 3 des § 2 BetrAVG die versicherungsvertragliche Lösung als Standard festgelegt werden. Falls dieses in Ausnahmefällen nicht greift, sollte gleichzeitig eine Auffanglösung in Abs. 5a vorgesehen werden.

## 9. **Riester-Rente weiterentwickeln**

Um die Altersvorsorge in Deutschland dauerhaft auf ein solides Fundament zu stellen, ist es wichtig und richtig, im Rahmen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes nicht nur die Rahmenbedingungen der bAV zu modifizieren. Schon lange überfällig ist auch eine Weiterentwicklung der privaten Riester-Rente. Ziel muss es sein, die bAV und die Riester-Rente gleichermaßen zu

stärken, denn nur mit zweiter und dritter Säule der Alterssicherung gemeinsam kann eine breite Absicherung der Menschen im Alter gelingen. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf unterstreicht die Bundesregierung, dass sie weiterhin zur Riester-Rente steht. Diesem Schritt müssen allerdings weitere folgen.

### **Grundzulage anheben, Kinderzulagen vereinheitlichen**

Die vorgesehene Anhebung der Grundzulage um 11 Euro von derzeit 154 Euro auf 165 Euro (§ 84 Satz 1 EStG-E) geht in die richtige Richtung. Hier besteht gleichwohl noch Anpassungsbedarf: Die **Riester-Förderung hat im Verlauf der letzten Jahre allein durch die Preisentwicklung an „Kraft“ verloren**. Geringverdiener, die ausschließlich von der Zulagenförderung profitieren, müssen selbst bei nur sehr geringen Lohnsteigerungen, die lediglich die Inflation ausgleichen, im Zeitverlauf immer höhere Eigenbeiträge aufbringen, um die volle Zulage zu erhalten. Ihre Förderquote sinkt im Zeitverlauf spürbar, obwohl sich an ihrer ökonomischen Lage nichts verändert hat (kalte Progression). Eine **Anhebung der Grundzulage auf 200 Euro** würde die ursprüngliche Effektivität der Riester-Förderung gerade auch für Menschen mit unterdurchschnittlichem Einkommen wieder herstellen.

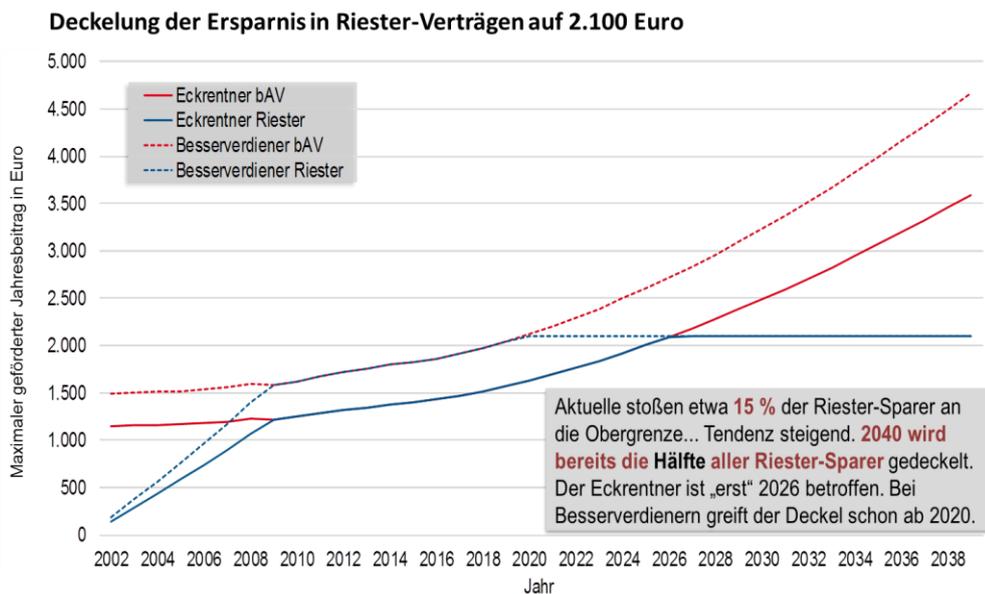
Zudem sollten die Zeiten der Kindererziehung einheitlich bewertet und auf eine Differenzierung bei der Höhe der Kinderzulage in Abhängigkeit vom Geburtsjahr verzichtet werden (vgl. § 85 EStG). Die Kinderzulagen sollten künftig einheitlich 300 Euro betragen. Es ist nicht zu vermitteln, warum Kinder aus den Jahrgängen vor 2008 bei der Förderung anders und zwar mit einer niedrigeren Zulage in Höhe von 185 Euro berücksichtigt werden als diejenigen aus der Zeit danach mit einer Zulage in Höhe von 300 Euro. Zudem wird die Kinderzulage ohnehin nur zeitlich begrenzt gewährt (grundsätzlich maximal bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres), so dass sich die fiskalischen Belastungen in Grenzen halten würden.

### **Förderfähigen Höchstbetrag dynamisieren**

Es bedarf vor allem einer Anpassung der starren Obergrenze für den Sonderausgabenabzug nach § 10a Abs. 1 EStG (grds. 2.100 Euro pro Jahr). Bei Einführung der Riester-Rente entsprach der Betrag in etwa den 4 Prozent der BBG, die dauerhaft ausreichen sollten, um das Versorgungsniveau aus gesetzlicher Rente und ergänzender Vorsorge zu stabilisieren. Seither sind aber nicht nur weitere Rentenreformen umgesetzt worden, die das GRV-Rentenniveau senken. Die Niedrigzinsphase führt zu einem „steigenden Preis“ für die Altersvorsorge, wenn eine Versorgungslücke geschlossen werden soll. **Eine Dynamisierung der Sonderausgabenabzugsgrenze auf zumindest 4 Prozent der BBG** ist unverzichtbar. Zum Vergleich: Im Jahr 2017 entsprechen 4 Prozent der BBG 3.048 Euro.

Für immer mehr Versicherte der gesetzlichen Rentenversicherung wird die **fixe Obergrenze zu einem „Deckel“**: Dieser verhindert, dass die Riester-Verträge von gesetzlich Rentenversicherungspflichtigen mit 4 Prozent ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens – und damit gemessen an der ursprünglichen Zielmarke „planmäßig“ – dotiert werden können. Die kritische Einkommensschwelle beträgt 52.500 Euro (= 2.100 Euro / 4 Prozent). Daten der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) zur Verteilung der Zulagenempfänger auf Einkommensklassen lassen den Schluss zu, dass schon heute knapp 15 Prozent der Riester-Kunden von diesem Deckel betroffen sind. Dies heißt: Beschäftigte in einem Einkommensband zwischen 52.500 Euro und der BBG können ihre Verträge nicht mehr ausreichend steuerlich gefördert dotieren.

Dieser Befund wird auch durch Berechnungen der Prognos AG bestätigt (vgl. die nachfolgende Abbildung). Im Jahr 2040 wird laut Prognos AG bereits die Hälfte aller Riester-Kunden „gedeckelt“ sein. Für qualifizierte Berufsbilder wie die eines Teamleiters, eines Buchhalters oder eines Maschinenbau-Ingenieurs funktioniert die Riester-Rente schon heute weniger gut, als dies etwa für eine Verkäuferin der Fall ist. Die Riester-Rente wurde jedoch für alle GRV-Versicherten eingeführt, die ihre Versorgungslücke schließen wollen und schließen müssen. Aktuell ist eine Gleichbehandlung aller GRV-Versicherten nicht mehr erkennbar, die sozialpolitisch mehr als fragliche Ungleichbehandlung wächst von Jahr zu Jahr – und damit auch der Handlungsbedarf.



Quelle Prognos 2016

Eine Dynamisierung sowie die vorgeschlagenen Anpassungen der Zulagen wären ein wichtiges Signal für alle Vorsorgewilligen. Bürgerinnen und Bürger sind in den letzten Monaten durch die bisweilen sehr einseitig negative Berichterstattung sowie mitunter gegenläufige Aussagen aus dem Bereich der Politik über die Riester-Rente und ihre Zukunft stark verunsichert worden.

Die Riester-Rente muss insgesamt mehr Menschen erreichen und flexiblen Erwerbsbiografien besser Rechnung tragen. Dazu sollte **der förderfähige Personenkreis ausgeweitet werden, z. B. um Solo-Selbstständige**. Das gilt vor allem für Frauen, die aufgrund unsteter Erwerbsverläufe häufiger keinen Zugang zur bAV haben. Außerdem sollte das **Zulagenverfahren vereinfacht** werden, um die für alle Beteiligten aufwändigen und mühsamen und damit kostentreibenden Rückforderungen zu vermeiden. Ein Ansatzpunkt ist, dass die ZfA die anspruchsbegründenden Voraussetzungen bereits vor der Gewährung bzw. der Auszahlung der Zulagen zeitnah abschließend und rechtsverbindlich prüft.

## 10. Orientierung in der Altersvorsorge verbessern

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetzentwurf angekündigt, die Rahmenbedingungen für eine **säulenübergreifende Renteninformation** zu prüfen. Dieser Ansatz wird unterstützt. Aktuelle Studien zeigen, dass ein großer Teil der Bevölkerung über die im Alter zu erwartenden Leistungen – und insbesondere über mögliche Versorgungslücken – nur unzureichend informiert ist. Vor allem auch aufgrund der Trägervielfalt in der deutschen Alterssicherung besteht bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ein steigender Bedarf, Informationen aus allen Säulen zusammenzuführen, um einen Gesamtüberblick über die Versorgung zu ermöglichen. Bisher informiert jedoch jede Säule getrennt für sich.

Perspektivisch sollte eine **Online-Informationsplattform** aufgebaut werden, wie es sie z. B. bereits in Dänemark gibt. Diese ermöglicht es allen Bürgerinnen und Bürgern per Mausklick, den Stand ihrer gesetzlichen, betrieblichen und privaten Altersvorsorgeansprüche auf einen Blick zu erfahren. Zentrale Erfolgskriterien für eine Renteninformation sind ein möglichst vollständiger Überblick über die Altersvorsorge, einfache Bedienbarkeit und ein großer potenzieller Nutzerkreis. Die Renteninfo muss dabei höchsten Ansprüchen an den Datenschutz und die Datensicherheit genügen. Ein solches Vorhaben braucht außerdem technisch praktikable und kostenbewusste Lösungen, die von der Politik und den Trägern möglichst breit unterstützt werden.