

Änderung des Betriebsrentengesetzes - Stellungnahme zum Referententwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (7. SGV IV-ÄndG) vom 12.11.2019

Der Gesetzentwurf erreicht die Zielsetzung, die Lücken der bestehenden Sicherungslinien zum Schutz der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers zu schließen, nicht:

- Es werden nicht alle Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (bAV) von der Insolvenzsicherung erfasst. Direktversicherungen und Pensionskassen mit Sicherungsfonds bleiben weiterhin ohne zusätzlichen Insolvenzschutz.
- Die Differenzierung zwischen Direktversicherungen und Pensionskassen mit Sicherungsfonds einerseits und Pensionskassen ohne Sicherungsfonds andererseits führt darüber hinaus zu einer Diskriminierung der traditionellen Pensionskassen.

Angesichts aller Anstrengungen des Gesetzgebers, die Verbreitung der bAV zu fördern und kapitalgedeckte Altersversorgung zu stärken, sehen wir hier ein vollständig falsches Signal. Die sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen in Form regulierter Pensionskassen werden durch das Gesetz beschädigt, die betriebliche Altersversorgung (bAV) wird zu einem ausschließlich von Lebensversicherungsunternehmen dominierten Geschäftsfeld der Versicherungsbranche.

Eine Unterscheidung zwischen Einrichtungen, die Mitglied im Protektor sind, und solchen, die dieser Selbsthilfeeinrichtung der Lebensversicherer nicht angehören, erscheint gerade in Zeiten mit weiter wachsenden systemischen Risiken umso unverständlicher. Das fortbestehende Niedrigzinsumfeld wird die kapitalgedeckte Altersversorgung weiter belasten und sämtliche Anbieter extrem herausfordern. Beim Schutz von Arbeitnehmerbelangen darauf zu setzen, dass die Selbsthilfeeinrichtung derjenigen hält, deren einheitliche Risikoexposition im Niedrigzinsumfeld am größten ist, halten wir für unverantwortlich.

In der Konsequenz wird der vorliegende Gesetzentwurf dazu führen, dass

- Entgeltumwandlung zukünftig nur noch von Lebensversicherern und deren Pensionskassen angeboten wird
- Trägerunternehmen mit langjähriger Pensionskassentradition sich von ihrer bisherigen bAV verabschieden werden
- Traditionelle Pensionskassen kurz- bis mittelfristig ihre Bestände nur noch abwickeln werden
- Praktisch unüberwindliche Hürden bei der zukünftigen Auflösung von Unternehmen mit klassischer bAV entstehen
- Auch weiterhin kein umfassender Schutz des Arbeitnehmers oder Pensionärs im Fall einer Insolvenz des Arbeitgebers besteht.

Eine konsequente Umsetzung des Gesetzes im Sinne eines nachhaltigen Fortbestehens der betrieblichen Altersversorgung muss alle Durchführungswege in die Insolvenzsicherung einbeziehen. Nur damit kann eine dauerhafte Beschädigung der bAV vermieden werden.

Betriebliche Altersversorgung darf nicht zu einer reinen Geschäftsbesorgung für Lebensversicherungsunternehmen verkommen.

Bewertung im Einzelnen

Unterschiedliche Behandlung von Direktversicherungen und Pensionskassen mit Protektor sowie Pensionskassen ohne Sicherungsfonds ist nicht begründbar und führt zu einer Beschädigung der betrieblichen Altersversorgung

Die Einrichtungen der Lebensversicherer (Direktversicherer und Wettbewerbspensionskassen) sind über den Sicherungsfonds Protektor Teil einer Haftungsgemeinschaft, die im Fall einer Schieflage eines Lebensversicherers oder einer angeschlossenen Pensionskasse Sanierungsmittel bereitstellt. Hierfür stehen zunächst die gesetzlich vorgesehenen Mittel des Sicherungsfonds in Höhe von 0,2 % der versicherungstechnischen Netto-Rückstellungen zur Verfügung. Soweit diese Mittel nicht ausreichen, erfolgt eine Kürzung der Leistungen um bis zu 5 %. Sollte auch diese Kürzung nicht ausreichen, bringen die Einrichtungen im Rahmen ihrer Selbstverpflichtungserklärung weitere Beiträge auf. Darüber hinaus ist die Aufnahme von Krediten durch den Sicherungsfonds vorgesehen.

Das fortgesetzte und dauerhafte Niedrigzinsumfeld trifft als systemisches Risiko alle kapitalgedeckten, externen Versorgungszusagen. Dauerhaft werden für dieses Kumulrisiko die bestehenden Mittel des Sicherungsfonds nicht ausreichen, um auftretende Unterdeckungen auszugleichen. Insofern ergibt sich auch bei den Einrichtungen der Lebensversicherer dieselbe Konsequenz wie bei den traditionellen, firmennahen Einrichtungen, nämlich die mögliche Kürzung zugesagter Leistungen.

Konsequent ist somit eine Ausweitung der PSV-Pflicht auf alle Durchführungswege. Hierbei kann es durchaus sinnvoll und sachgerecht sein, dass die Sicherungslinien (in Form der vorhandenen Mittel oder bestehender Sicherungsfonds) der Einrichtung bei der Höhe des PSV-Beitrags berücksichtigt werden. Wie bereits in zurückliegenden Untersuchungen zu einer adäquaten Insolvenzversicherung vorgeschlagen wurde, könnten somit unterschiedliche Bemessungsgrundlagen für Pensionsfonds, Direktversicherungen und Pensionskassen verwendet werden.

Regelungsbedarf für Auflösung von Unternehmen mit klassischer bAV

Nach derzeitigem Stand des Gesetzes gibt es zukünftig keine realistische Möglichkeit mehr, Unternehmen mit einer klassischen Pensionskassenversorgung geordnet abzuwickeln. Der einzige nach diesem Gesetzentwurf verbleibende Ausweg ist die Übertragung solcher Bestände auf ein Lebensversicherungsunternehmen. Faktisch ist damit eine Geschäftsbesorgung für die Lebensversicherungsbranche im Gesetz angelegt.

Bei einer Ausweitung der Insolvenzversicherung auf mittelbare Versorgungsformen können neue Regelungen für die Übernahme von Zusagen liquidierter Unternehmen gefunden werden. Zum Beispiel können zukünftig anfallende PSV-Beiträge des zu liquidierenden Unternehmens durch eine Einmalzahlung des Unternehmens abgelöst werden. Anschließend besteht für die übernommenen Bestände des liquidierten Unternehmens ein PSV-Schutz bis zur vollständigen Abwicklung des Bestandes. Dies ist insbesondere erforderlich, um auch in

Fällen atypischer Beschäftigungsverhältnisse oder temporären Zweckgesellschaften bAV zu ermöglichen.

Beitragsbemessungsgrundlage in der vorgeschlagenen Form nicht umsetzbar

Nach dem Referentenentwurf soll die Beitragsbemessungsgrundlage 30 Prozent im Übergangszeitraum von 2020 bis 2025 und 20 Prozent ab 2026 des gemäß § 10 Absatz 3 Nummer 1 BetrAVG ermittelten Teilwerts der Pensionsverpflichtung betragen.

Der im vorliegenden Entwurf geforderte steuerliche Teilwert (§ 6a Abs. 3 EStG) als Grundlage für die Beitragsbemessung umfasst die Anwendung des Teilwertverfahrens, die Bewertung mit einem Rechnungszins von 6% und die Verwendung der Heubeck-Richttafeln 2018G als biometrische Ausscheideordnung (BMF-Schreiben vom 24.10.2018). In der Regel liegen die für die Berechnung erforderlichen Daten weder dem Arbeitgeber noch der Pensionskasse vor. Dies wie auch eine ggf. notwendige Gutachtenerstellung führt zu zusätzlichem Aufwand bei Pensionskasse und Arbeitgeber. Besonders betroffen sind Arbeitgeber, die für nur wenige Zusagen meldepflichtig sind. Bei diesen wird der Verwaltungsaufwand den möglichen PSV-Beitrag um ein Vielfaches übersteigen.

Die im Entwurf vorgesehene Beitragsbemessungsgrundlage in Höhe des steuerlichen Teilwerts ist für den Durchführungsweg Pensionskasse ungeeignet und verteuert die Altersversorgung unnötig. Zur Vermeidung der zusätzlichen Kostenbelastung für den Arbeitgeber sollte ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen werden, wie es bereits für den Durchführungsweg Unterstützungskasse besteht (§ 10 Abs. 3 Nr. 3 BetrAVG). Die Beiträge lassen sich dann sowohl vom Arbeitgeber als auch von der Pensionskasse mit verhältnismäßig geringem Aufwand ermitteln.

Niedrigerer Beitrag für Pensionskassen als für Pensionsfonds sachgerecht

Sowohl die für Pensionskassen geltenden Anlagevorschriften als auch das Erfordernis, dass Pensionskassen ihre Verpflichtungen jederzeit in voller Höhe durch Sicherungsvermögen bedecken müssen, führen dazu, dass für Zusagen über eine Pensionskasse ein deutlich geringeres Risiko besteht als für Zusagen, die über einen Pensionsfonds durchgeführt werden.

Wir halten es daher für unabdingbar, einen geringeren Prozentsatz für Pensionskassenzusagen zu verwenden als für Zusagen, die über einen Pensionsfonds durchgeführt werden. Wir regen darüber hinaus an, nach einem angemessenen Zeithorizont eine Überprüfung des zu verwendenden Prozentsatzes vorzusehen.

Verwaltungspraxis in der PK sehr inhomogen, u.a. Zuordnung alter Zusagen auf verschiedene Arbeitgeber sehr aufwendig

Die bestehende Pensionskassenlandschaft ist sehr heterogen. Neben den Pensionskassen mit nur einem Mitgliedsunternehmen gibt es viele Pensionskassen mit einer Vielzahl von Mitgliedsunternehmen. Trägerunternehmen unterliegen einer unternehmerischen Entwicklung, spalten sich auf oder werden verkauft. Für einen Versicherten können somit Zusagen von verschiedenen Arbeitgebern bei einer Pensionskasse vorliegen. Gegebenenfalls werden diese auch in einem Vertrag geführt. Eine Zuordnung der Ansprüche auf zurückliegende Arbeitsverhältnisse ist für die Pensionskassen nur mit großem manuellen Aufwand oder gar nicht möglich.

Die Verwaltungssysteme sind zudem auf das erforderliche neue Daten- und Prozessmodell anzupassen und die Verträge auf die neue Datenstruktur zu migrieren. Auch dies ist für die Pensionskassen mit zusätzlichen Kosten und manuellem Aufwand verbunden und benötigt vor allem Zeit.

Die Umsetzung dieses Gesetzentwurfes ist komplexer als die Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 2018 - 1 BA 100/15 und 1 BA 249/15 - zu Versorgungsleistungen von Pensionskassen. Über die Form der Umsetzung wurde vom GKV-Spitzenverband am 15.10.2018 informiert, und es bestand quasi eine Frist für die Umsetzung bis zum 31.12.2019. Der Zeitraum für die Ermittlung der Beitragsbemessungsgrundlage muss deutlich länger sein.

Vielen Arbeitgeber wird auch nicht (mehr) bewusst sein, dass sie eine Pensionskassenzusage erteilt haben, insbesondere wenn es sich um ehemalige Mitarbeiter handelt, welche vor Jahrzehnten ausgeschieden sind.

Die Meldung von Daten durch die Pensionskasse an den Arbeitgeber bzw. des Arbeitgebers an den Träger der Insolvenzversicherung bis zum 30. September 2020 ist daher ausgeschlossen. Übergangsvorschriften sind notwendig.

Neuregelung bezüglich der versicherungsförmigen Lösung muss angepasst werden

Der Referentenentwurf sieht vor, dass zukünftig nur noch Einrichtungen von Lebensversicherern die sog. versicherungsförmige Lösung nutzen können und bei Anwendung der versicherungsförmigen Lösung der Anspruch des Arbeitnehmers gegenüber seinem ehemaligen Arbeitgeber endgültig untergeht. Auch dieser Umstand wird bei den Trägerunternehmen letztlich dazu führen, dass sie sich von der traditionellen bAV verabschieden werden und wenn überhaupt diese zukünftig nur noch über Lebensversicherer abwickeln.

Mit der versicherungsförmigen Lösung ist in der Regel vor allem beabsichtigt, eventuell verbleibende Differenzansprüche, die aus der Anwendung der zeiträtierlichen Methode resultieren und sich unmittelbar gegen den Arbeitgeber richten, zu vermeiden. Dafür ist es jedoch nicht erforderlich, dass auch der unmittelbar vorher noch bestehende Anspruch gegen den Arbeitgeber untergeht. Vielmehr erscheint es fraglich, ob dies dem Sinn und Zweck der Einstandspflicht des Arbeitgebers nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG entspricht. Dies zeigt sich zum Beispiel in den hieraus resultierenden, sehr widersprüchlichen Praxisfällen. So führt eine konsequente Umsetzung dieser Auslegung dazu, dass für Arbeitnehmer, die auch nur einen Monat vor dem vereinbarten Rentenbeginn aus dem Unternehmen ausscheiden, der subsidiäre Schutz des Arbeitgebers verfällt, während das einmonatige Fortbestehen des Arbeitsverhältnisses zu einem vollständigen subsidiären Schutz der Leistungen (einschließlich PSV-Absicherung) führt. Ein solch eklatantes Auseinanderfallen der Sicherungsmechanismen von aktiven und unverfallbaren Ansprüchen ist kaum vorstellbar. Wenn es sich denn um eine unklare Rechtsfrage handelt, ist es naheliegender, die Rechtsfolge der fortbestehenden Einstandspflicht des Arbeitgebers für alle unverfallbaren Anwartschaften gesetzlich klarzustellen.

Grundsätzlich sollte die Anwendung der versicherungsvertraglichen Regelung für alle Einrichtungen der Regelfall sein und die sich ergebende betragsfreie, versicherungsvertragliche Leistung der Pensionskasse den arbeitsrechtlichen Anspruch nach Ausscheiden aus dem Unternehmen darstellen. Diese Leistung sollte in jedem Fall weiterhin der subsidiären Haftung des Arbeitgebers unterliegen.