

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für eine Änderung des Betriebsrentengesetzes

„Neues Sozialpartnermodell Betriebsrente“ (§ 17b BetrAVG)

05.03.2015/05.03.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund

1 Allgemeine Bemerkungen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat am Montag, 26. Januar 2015 einen neuen Vorschlag für eine Änderung des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) vorgelegt. Der Vorschlag sieht – unter anderem – die Möglichkeit einer reinen Beitragszusage für Arbeitgeber vor, wenn die betriebliche Altersversorgung über eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien im Sinne von § 4 Absatz 2 TVG durchgeführt wird. Das sogenannte „Neue Sozialpartnermodell Betriebsrente“ ermöglicht dem Arbeitgeber dadurch eine haftungsfreie Zusage von Leistungen der betrieblichen Altersversorgung.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die frühzeitige Einbindung in das Vorhaben durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch der sie vertretenden Tarifvertragsparteien werden so von Anfang an berücksichtigt.

1.1 Betriebliche Altersversorgung braucht Verbesserungen an anderer Stelle

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung bei weitem nicht ausreichend und nur wenig zielführend, um der betrieblichen Altersversorgung den Grad an Verbreitung zu verschaffen, der erforderlich ist, um allen Beschäftigten eine verbesserte Einkommenssituation im Alter zu ermöglichen. Gerade die nach allen Statistiken gravierend unterversorgten Beschäftigten mit geringem Einkommen und in kleinen und mittleren Unternehmen, häufig ohne Tarifbindung und Betriebsrat, sowie kurzfristig Beschäftigten mit häufigen Arbeitgeberwechseln erreicht der Vorschlag nicht. Nicht die Durchführung über eine gemeinsame Einrichtung gemäß § 4 Abs. 2 TVG per se führt zu einer Verringerung der „weißen Flecken“ der bAV bei den unterversorgten Beschäftigtengruppen. Es muss sichergestellt werden, dass vor allem die o.g. Beschäftigten neu in Versorgungssystem der betrieblichen Altersversorgung aufgenommen werden. Es ist fraglich, ob der Vorschlag des BMAS Arbeitgebern, die ihren Arbeitnehmern schon bisher keine betriebliche Altersversorgung angeboten haben, einen neuen An Schub gibt, jetzt den Beschäftigten eine Betriebsrentenzusage zu erteilen.

Für weitere Absprachen
wenden Sie sich bitte an:

Jean Abel
Referatsleiter Individualarbeitsrecht
Abteilung Recht

jean.abel@dgb.de

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



28 1.2 Sozialpolitik ist eine ureigene Aufgabe des Staates

29 Es ist nicht Aufgabe der betrieblichen Altersversorgung, die Versäumnisse des Gesetzgebers in der
30 Rentenpolitik ausgleichen. Die Forderungen des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften zur Stär-
31 kung der gesetzlichen Rentenversicherung bleiben von den weiteren Überlegungen zur betrieblichen
32 Altersversorgung unberührt.

33 Tarifpolitik kann niemals staatliche Sozialpolitik ersetzen. Sie kann sie jedoch an einigen Stellen flan-
34 kieren – wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

35 Sozialpolitik ist eine ureigene Aufgabe des Staates. Eine Abkehr des Staates aus der Verantwortung
36 für eine lebensstandardsichernde Altersversorgung lehnen DGB und Mitgliedsgewerkschaften ab.
37 Die Sicherung einer lebensstandardsichernden Versorgung im Alter kann nicht allein den Tarifver-
38 tragsparteien überantwortet werden.

39 Soll die betriebliche Altersversorgung einen Beitrag zur Lebensstandardsicherung leisten, muss sie
40 allen Arbeitnehmer/innen zur Verfügung stehen und zugunsten von Geringverdiener/innen stark aus-
41 gebaut werden.

42 1.3 Tarifsysteem stärken

43 Unter dem Primat, dass betriebliche Sozialpolitik staatliche Sozialpolitik nicht ersetzen, sondern nur
44 ergänzen kann, übernehmen die Gewerkschaften schon heute Verantwortung. Dies haben sie insbe-
45 sondere bei der Neuausrichtung des Drei-Säulen-Modells mit den Riesterschen Rentenreformen An-
46 fang der 2000er Jahre bewiesen. Die Übernahme von Verantwortung darf allerdings keine Einbahn-
47 straße sein, sondern muss auch für die Sozialpartner Vorteile mit sich bringen. Eine Zustimmung der
48 Gewerkschaften zu Gemeinsamen Einrichtungen der vorgeschlagenen Art ist – ungeachtet der nach-
49 folgend genannten notwendigen Verbesserungen der Rahmenbedingungen – nur vorstellbar, wenn
50 sie im Gegenzug zu einer Stärkung des Tarifvertragssystems führt. Das bedeutet, dass eine gemein-
51 same Einrichtung einem Arbeitgeber nur dann Risiken (wie hier das Anlagerisiko einer Beitragszu-
52 sage mit Mindestleistung) abnehmen kann und darf, wenn dieser im Gegenzug durch Beitritt zu ei-
53 nem Arbeitgeberverband bereit ist, sozialpartnerschaftliche Verantwortung zu übernehmen oder der
54 zugrundeliegende Tarifvertrag allgemeinverbindlich ist.

55 1.4 Notwendige Regelungsbereiche

56 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben Modelle für die Problemfelder und zur weiteren
57 Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung vorgeschlagen, von denen die unterversorgten Be-
58 schäftigtengruppen besonders profitieren würden. Dabei wird ein solches Projekt rechtliche und fi-
59 nanzielle Verbesserungen beinhalten müssen, will man die bestehenden Probleme bei der Verbrei-
60 tung der betrieblichen Altersversorgung in den eingangs genannten Problembereichen ernsthaft
61 angehen. Auch wenn die Lösungsvorschläge für Fiskus und Sozialversicherung mit Mehrausgaben
62 oder Mindereinnahmen verbunden oder politisch schwer durchzusetzen sein mögen, halten der DGB
63 und seine Mitgliedsgewerkschaften daran fest.

64 1.4.1 Finanzierungsbeitrag der Arbeitgeber ausbauen

65 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sind davon überzeugt, dass eine gute betriebliche Al-
66 tersversorgung durch eine ausreichende und verbindliche Beteiligung des Arbeitgebers an der Finan-
67 zierung der betrieblichen Altersversorgung sichergestellt werden muss.



68 Allen Beschäftigten muss die Chance eröffnet werden, Betriebsrentenanwartschaften aufzubauen.
69 Wenn der Gesetzgeber eine Verbreitung der bAV will, dann muss es einen verpflichtenden Beitrag
70 der Arbeitgeber geben. Hierzu gehört ein Angebotsobligatorium für die Arbeitgeber, das eine ausrei-
71 chende finanzielle Beteiligung beinhaltet. Dabei sollten tarifliche Lösungen, etwas durch tarifliche
72 Einrichtungen und Versorgungswerke, Vorrang haben. In Branchen ohne solche gemeinsamen Ein-
73 richtungen oder Branchenversorgungswerke könnte die Deutsche Rentenversicherung eine entspre-
74 chende Infrastruktur zur Verfügung stellen.

75 Der Prüfungsdienst der Deutschen Rentenversicherung sollte sich bei seiner Prüfung Unterlagen vor-
76 legen lassen, aus denen hervorgeht, dass der Arbeitgeber seiner Angebotspflicht nachgekommen ist.
77 Stellt der Prüfungsdienst Verstöße fest, sollte dies empfindliche Sanktionen zur Folge haben. Unter-
78 lässt es der Arbeitgeber, der/dem Arbeitnehmer/in eine betriebliche Altersversorgung anzubieten,
79 sollte zusätzlich ein höherer Beitrag zur Rentenversicherung gezahlt werden müssen.

80 Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung be-
81 steht in der Allgemeinverbindlicherklärung für Tarifverträge zur betrieblichen Altersversorgung, so-
82 weit sie einen Pflichtbetrag der Arbeitgeber vorsehen, insbesondere unter Einbeziehung gemeinsa-
83 mer Einrichtungen im Sinne des § 4 Abs. 2 TVG. Durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz ist die
84 Allgemeinverbindlicherklärung auch von Versorgungstarifverträgen unter Einbeziehung gemeinsamer
85 Einrichtungen erleichtert worden. Die Nutzung dieser Möglichkeiten scheidet bisher an der man-
86 gelnden Bereitschaft der Arbeitgeberseite. Seitens der BDA wird das Instrument der Allgemeinver-
87 bindlicherklärung gar prinzipiell abgelehnt.

88 Von einer Allgemeinverbindlicherklärung profitieren auch alle Beschäftigten, die in „freiwilligen“
89 Systemen häufig keine bAV bekämen: Geringverdiener, Teilzeitbeschäftigte, befristet Beschäftigte,
90 Beschäftigte von Kleinbetrieben, Beschäftigte mit häufigem Arbeitgeberwechsel, usw.

91 **1.4.2 Verbesserungen bei der Anrechnung auf die Grundsicherung**

92 Leistungen aus der gesetzlichen Rente und aus betrieblicher Altersversorgung werden nach derzeiti-
93 ger Rechtslage auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in voller
94 Höhe angerechnet. Dies ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ein Problem, weil
95 sowohl die gesetzliche Rente als auch die Renten aus der betrieblichen Altersversorgung Leistungen
96 sind, auf die die Arbeitnehmer/innen im aktiven Arbeitsleben einen Anspruch erworben haben.

97 In Anlehnung an die Freibeträge bei der Anrechnung von Einkünften aus Erwerbsarbeit im Bereich
98 des Arbeitslosengeldes II müssen auch bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
99 Freibeträge für durch Erwerbsarbeit erworbene Rentenansprüche geschaffen werden. Es sollten
100 pauschale Freibeträge, prozentuale Freibeträge oder – wie beim ALG II – eine Kombination aus bei-
101 dem eingeführt werden.

102 Dies gilt auch für eine Betriebsrente aus Entgeltumwandlung. Der langjährige Verzicht auf Entgelt,
103 der bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringen Einkommen besonders schwer wiegt
104 und zu erheblichen Einschränkungen während des Erwerbslebens führt, wird sonst in vielen Fällen
105 nicht zu einer besseren Absicherung im Alter führen, zumal sich durch die Entgeltumwandlung auch
106 der Anspruch auf gesetzliche Rente verringert.

107 **1.4.3 Steuerfinanzierter Förderbeitrag**

108 Gerade für diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringen Einkommen und die eine
109 zusätzliche Absicherung im Alter am dringendsten benötigen, ist jede Form der zusätzlichen Alters-
110 versorgung besonders wichtig. Für diese Beschäftigtengruppe wäre eine arbeitgeberfinanzierte be-



111 betriebliche Altersversorgung von enormer Bedeutung – sie fehlt aber in der Regel. Es muss daher ge-
112 prüft werden, ob die bisherige Förderung über die Steuerfreistellung der Beiträge, die sich bei Ge-
113 ringverdienern gerade nicht auswirkt, durch eine steuerfinanzierte Zulagenförderung, die sich spezi-
114 ell an Geringverdiener/innen richtet, ergänzt werden kann. Diese Zulagen müssten dann auch
115 kollektiv von den auf Basis allgemeinverbindlicher Tarifverträge errichteten gemeinsamen Einrichtun-
116 gen geltend gemacht werden können.

117 **1.4.4 Harmonisierung im Steuer- und Beitragsrecht**

118 Die Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit ist zurzeit sehr unübersichtlich geregelt und muss über-
119 prüft werden. Dabei muss grundsätzlich gelten, dass ein Ausbau der staatlichen Förderung der be-
120 trieblichen Altersversorgung – ob nun arbeitgeber- oder arbeitnehmerfinanziert - nicht über eine
121 Ausweitung der Sozialversicherungsfreiheit, sondern nur über steuerfinanzierte Instrumente erfolgen
122 darf.

123 Die Riesterförderung spielt in der betrieblichen Altersversorgung bislang kaum eine Rolle, weil sie
124 zum einen kompliziert umzusetzen ist und zum anderen dazu führt, dass Arbeitnehmer/innen in der
125 Leistungsphase mit den vollen Beiträgen zur Sozialversicherung belastet bleiben, obwohl sie bereits
126 in der Anwartschaftsphase Sozialversicherungsbeiträge gezahlt haben. Dadurch kommt es zu einer
127 sachlich nicht gerechtfertigten „Doppelverbeitragung“. Diese Benachteiligung muss abgeschafft
128 werden. Grundsätzlich sollte zu der vor 2004 geltenden Regelung der hälftigen Verbeitragung der
129 Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zurückgekehrt werden.

130 Schon nach geltendem Recht besteht die Möglichkeit, mehr als vier Prozent der Beitragsbemes-
131 sungsgrenze steuer- und sozialversicherungsfrei für eine bAV aufzuwenden. Diesen Gesamt-Dotie-
132 rungsrahmen hält der DGB grundsätzlich für ausreichend. Um diese Möglichkeiten zu nutzen, ist es
133 derzeit jedoch erforderlich, sich verschiedener Durchführungswege parallel zu bedienen. Dadurch er-
134 höht sich die ohnehin große Komplexität der bAV, produziert unnötige Verwaltungskosten und über-
135 fordert gerade kleine und mittlere Unternehmen, was sich beim weiteren Ausbau der bAV als
136 Hemmnis erweist. Um dem zu begegnen, ohne durch Ausweitung der Sozialversicherungsfreiheit die
137 Solidargemeinschaft zusätzlich zu belasten, könnte eine Anpassung des sozialversicherungsfreien
138 Dotierungsrahmens in einem Durchführungsweg (z.B. über §3 Nr.63 EStG) mit einer entsprechenden
139 Reduktion der sozialversicherungsfreien Umwandlungsbeträge in anderen Durchführungswegen (z.B.
140 UK) „gegengerechnet“ werden.

141 **1.4.5 Bessere Mitbestimmung**

142 Im Übrigen ist es notwendig, dass die Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertreter in
143 Bezug auf die betriebliche Altersversorgung gestärkt werden. Dazu müssen Mitbestimmungsrechte
144 der Betriebsräte bei der Festlegung des Durchführungsweges und des Anbieters einer betrieblichen
145 Altersversorgung, insbesondere bei der Entgeltumwandlung, kodifiziert werden. Flankiert werden
146 muss ein solches Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates mit einem eigenständigen Recht auf ex-
147 terne Beratung in der betrieblichen Altersversorgung durch Sachverständige, so dass keine weitere
148 Vereinbarung mit dem Arbeitgeber erfolgen muss.

149



150 2 Zu den vorgeschlagenen Regelungen des § 17b BetrAVG

151 2.1 Absatz 1

152 *„In Tarifverträgen kann abweichend von § 1 Absatz 2 Nummer 1 und 2 eine Beitrags-*
153 *zusage des Arbeitgebers vorgesehen werden, wenn die betriebliche Altersversorgung*
154 *über eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien gemäß § 4 des Tarifver-*
155 *tragsgesetzes durchgeführt wird.“*

156 Die Regelung stellt einen Paradigmenwechsel der betrieblichen Altersversorgung im Allgemeinen
157 und der (über)betrieblichen Altersversorgung mittels gemeinsamer Einrichtungen im Besonderen dar.
158 Die betriebliche Altersversorgung in Deutschland ist seit ihren Anfängen Ausdruck der Übernahme
159 besonderer sozialer Verantwortung insbesondere durch den Arbeitgeber. Bei den überbetrieblichen
160 Zusatzversorgungseinrichtungen wurde dieses Prinzip durch die paritätische Übernahme von Verant-
161 wortung für sichere und vertrauenswürdige Altersvorsorgesysteme durch die Sozialpartner weiterent-
162 wickelt. Grundlage für die Funktionsfähigkeit solcher gemeinsamer Einrichtungen ist ein fein austar-
163iertes System von Gegenseitiger Verantwortung, das durch die mit § 17b geplante vollständige
164 Enthaftung der Arbeitgeberseite aus dem Gleichgewicht gebracht würde. Der mit dem Grundsatz
165 des „pay and forget“ angepeilte Paradigmenwechsel in der betrieblichen Altersversorgung gefähr-
166det damit bereits im Grundsatz solche bestehenden Zusatzversorgungssysteme.

167 DGB und Mitgliedsgewerkschaften teilen die in der Vorschlagsbegründung vertretene Auffassung
168 nicht, dass vor allem die Haftungsrisiken das entscheidende Verbreitungshemmnis für die betriebli-
169che Altersversorgung darstellt. Mindestens ebenso wichtig dürfte die vor allem von KMUs nur
170 schwer und dann unter Einbeziehung kostenträchtiger externer Expertise nachvollziehbare Komplexi-
171tät der betrieblichen Altersversorgung sein. Bereits jetzt ist das System der betrieblichen Altersver-
172sorgung ein außerordentlich komplexes Themengebiet mit engen Bezügen in zahlreiche Rechtsge-
173biete: Arbeitsrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht, Aufsichtsrecht und Versicherungsrecht.
174 Mit der Einführung von § 17b BetrAVG würde eine weitere Komponente eingeführt, die zusätzliche
175 Komplexität mit sich bringt. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften steht jede wei-
176tere Regelung, die den Bereich der betrieblichen Altersversorgung komplizierter macht, einer weite-
177ren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung im Weg.

178

179 2.1.1 Mögliche Auswirkungen auf bestehende Versorgungssysteme

180 Eine Gefährdung bestehender Versorgungssysteme ist auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen,
181 dass gemeinsame Einrichtungen nach § 17b Arbeitgebern exklusiv eine haftungsfreie Durchführung
182 der betrieblichen Altersversorgung anbieten können. Es steht zu befürchten, dass viele Arbeitgeber
183 ihre bisherigen Versorgungseinrichtungen zugunsten einer § 17b-Einrichtung schließen und neu ein-
184 gestellten Arbeitnehmer/innen nur noch eine entsprechende Zusage erteilen. Folge hiervon wäre ein
185 Teilrückzug von Arbeitgebern aus der Verantwortung für die betriebliche Altersversorgung – das Ge-
186 genteil von dem, was mit dem Vorschlag beabsichtigt ist. Mittelfristig droht das Versorgungs- und
187 Schutzniveau für alle Neuzusagen abzusinken.

188 Da die bestehenden gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien im Bereich der betriebli-
189chen Altersversorgung im Wettbewerb stehen, wird sich die Eröffnung einer neuen Art der Durchfüh-
190 rung der betrieblichen Altersversorgung auch auf ihr Geschäft auswirken. § 17b BetrAVG wird si-
191 cherlich dazu führen, dass diese Einrichtungen sich auf ein neues Marktumfeld einrichten müssen.



192 Das eröffnet die Gefahr, dass die bestehenden Versorgungssysteme der gemeinsamen Einrichtun-
193 gen, die ein höheres Schutzniveau für die Anwärter und Rentner und eine angemessene Risikovertei-
194 lung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bieten, unter Druck geraten und diese Konkur-
195 renz einen Unterbietungswettbewerb („*race to the bottom*“) befördert. Verlierer eines solchen
196 Wettkampfes wären wiederum das Versorgungs- und Schutzniveau der Arbeitnehmer/innen.

197 Bei der Gründung einer gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien, die branchenübergrei-
198 fend allen Arbeitgebern offen sein sollen, stoßen die Gewerkschaften auch auf satzungsrechtliche
199 Probleme: Gewerkschaften dürfen nur innerhalb ihrer Tarifzuständigkeit Tarifverträge abschließen.

200 Der Vorschlag lässt völlig offen, inwieweit gemeinsame Einrichtungen nach § 17b BetrAVG in bereits
201 bestehende, gut funktionierende, zwischen den Tarifvertragsparteien vereinbarte Versorgungssysteme
202 und deren bereits etablierte Vermögensanlagen integriert werden könnten.

203 **2.1.2 Einstieg in die reine Beitragszusage**

204 Auch wenn der Vorschlag sie nicht ausdrücklich benennt, ermöglicht Absatz 1 des vorgeschlagenen
205 § 17b BetrAVG dem Arbeitgeber faktisch die sogenannte reine Beitragszusage: Seine Zusage be-
206 steht ausschließlich aus der Zahlung von Beiträgen an die gemeinsame Einrichtung, darüber hinaus
207 haftet der Arbeitgeber auch dann nicht, wenn sich zum Zeitpunkt des Leistungsfalls kein Anlageer-
208 folg eingestellt hat. Damit findet die reine Beitragszusage erstmals Einzug in das deutsche Betriebs-
209 rentenrecht.

210 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bezweifeln, dass die Einführung der reinen Beitragszu-
211 sage überhaupt ein taugliches Mittel ist, um eine Erhöhung des Verbreitungsgrades der betrieblichen
212 Altersversorgung zu erreichen. Ein Blick in Länder, die bereits reine Beitragszusagen kennen, zeigt
213 hinsichtlich des Verbreitungsgrades der bAV ein sehr uneinheitliches Bild: in manchen dieser Länder
214 ist der Verbreitungsgrad hoch, in anderen Ländern jedoch niedrig. Betrachtet man zum Beispiel den
215 hohen Verbreitungsgrad in den Niederlanden näher, ist festzustellen, dass dieser nicht auf die Mög-
216 lichkeit reiner Beitragszusagen zurückzuführen ist, sondern ganz maßgeblich auf die obligatorische
217 Teilnahme an solchen Versorgungswerken. Die Zukunft der betrieblichen Altersversorgung liegt in
218 einer größeren Beteiligung der Arbeitgeber, nicht in einem Rückzug der Arbeitgeber aus der Verant-
219 wortung. Die reine Beitragszusage untergräbt das Vertrauen der Arbeitnehmer/innen in die betriebli-
220 che Altersversorgung, weil für Arbeitnehmer/innen die Bereitschaft der Arbeitgeber, für einen be-
221 stimmten Anlageerfolg einzustehen ein Signal für das Vertrauen des Arbeitgebers in seine Anlage
222 ist.

223 Es ist noch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass mit der Einführung der reinen Beitragszusage
224 auch die in § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG normierte Einstandspflicht des Arbeitgebers faktisch für diese
225 „§17b-Versorgungswerke“ aufgehoben wird.

226 Ein Defizit des vorgeschlagenen Gesetzesvorschlags liegt in technischer Hinsicht zudem darin, dass
227 der Begriff der „Beitragszusage“ im Vorschlagstext selbst nicht näher erläutert wird. Nur in der Ge-
228 setzesbegründung finden sich hierzu einige Ausführungen. Dies halten DGB und Mitgliedsgewerk-
229 schaften für unzulänglich. Erforderlich wäre eine Legaldefinition der Beitragszusage. Dabei müsste
230 auch geklärt werden, welche Rechtsfolgen für den Arbeitgeber sich aus der Erteilung einer derarti-
231 gen Beitragszusage ergeben. Da gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG der Arbeitgeber für die Erfüllung
232 der von ihm zugesagten Leistungen eintreten muss, also gerade nicht für einen bestimmten Finan-
233 zierungsaufwand, müsste im Gesetz geklärt werden, wofür genau der Arbeitgeber künftig im Rah-



234 men der Beitragszusage einzustehen hat. Offen ist nach dem vorliegenden Vorschlag, ob die Bei-
235 tragszusage ausschließlich für eine arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung oder auch
236 für eine Entgeltumwandlung geöffnet werden soll.

237 Der Ansatz des sogenannten „pay and forget“ fördert auf Arbeitgeberseite einen Rückzug aus der
238 sozialen Verantwortung für ihre Beschäftigten. Er bedeutet eine Abkehr von dem auch in Krisenzei-
239 ten bewährten, die deutsche bAV prägenden Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Arbeit-
240 nehmer- und Arbeitgeberseite und wird vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften abgelehnt.

241 **2.1.3 Aufbau gemeinsamer Einrichtungen im Niedrigzinsumfeld**

242 Der Änderungsvorschlag geht davon aus, dass die gemeinsamen Einrichtungen nach § 17b BetrAVG
243 neu errichtet werden. Sie müssten daher von den Tarifvertragsparteien mit Eigenmitteln ausgestattet
244 werden. Das ist aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften schwierig, weil zunächst nur
245 die Aufnahme von Eigenmitteln über den Kapitalmarkt bei renditeorientierten Investoren in Betracht
246 kommt. Das wird das Leistungsniveau der gemeinsamen Einrichtungen spürbar beeinträchtigen.
247 Noch viel schwerer wirkt der Umstand, dass eine neu errichtete gemeinsame Einrichtung mit ihrer
248 Vermögensanlage bei Null starten würde. Insbesondere hätte sie keine stillen Reserven, mit denen
249 Schwankungen in ihrer Vermögensanlage abgedeckt werden können. Sie könnte daher nur risikolos
250 ohne Zinserwartung bzw. mit Negativzinsen anlegen. In der gegenwärtigen Niedrigzinsphase ist die
251 Errichtung neuer gemeinsamer Einrichtungen durch die Tarifvertragsparteien daher schwer umzuset-
252 zen und im Hinblick auf das mögliche Versorgungsniveau auch unerwünscht, da dieses auch bei un-
253 veränderter Einzahlung im Vergleich zu bestehenden Einrichtungen deutlich absinken würde.

254 Zu berücksichtigen ist außerdem, dass durch bestehende Altersvorsorgetarifverträge Einrichtungen
255 geschaffen worden sind (regulierte Pensionskassen), die faktisch wie gemeinsame Einrichtungen ar-
256 beiten, jedoch nicht deren formelle Voraussetzungen erfüllen.

257 **2.2 Absatz 2**

258 ***„Die abweichenden Bestimmungen gelten auch für nicht tarifgebundene Arbeitgeber***
259 ***und Arbeitnehmer, wenn zwischen ihnen die Anwendung der tariflichen Regelung ver-***
260 ***einbart ist.“***

261 Absatz 2 ermöglicht es Arbeitgebern ohne Tarifbindung, eine reine Beitragszusage zu erteilen, wenn
262 sie über eine gemeinsame Einrichtung der Tarifvertragsparteien im Sinne des Absatzes 1
263 durchgeführt wird. Auch wenn der Gesetzestext dies nicht ausdrücklich erwähnt, soll dies wohl nur
264 dann möglich sein, wenn die Einrichtung dies in ihrer Satzung ausdrücklich vorsieht.

265 Die Regelung ist ausdrücklich nicht auf Einrichtungen der einschlägigen Branchen beschränkt, nicht
266 tarifgebundene Arbeitgeber können also unter allen Einrichtungen nach Absatz 1 frei wählen. Dies
267 fördert den bereits in den Ausführungen zu Absatz 1 beschriebenen Unterbietungswettkampf. Au-
268 ßerdem bricht der Vorschlag mit der bislang herrschenden Meinung, dass arbeitsvertragliche Bezug-
269 nahmen auf Tarifnormen über gemeinsame Einrichtungen als unzulässig anzusehen sind, da dies auf
270 einen unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter hinauslaufen würde. Zudem bedeuten DGB und Mit-
271 gliedsgewerkschaften halten es für erforderlich, zumindest eine Formulierung aufzunehmen, wie sie
272 sich in § 17 Absatz 3 Satz 2 BetrAVG findet, in der auf die „einschlägigen tariflichen Regelungen“
273 abgestellt wird.

274 Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften könnten die Regelungen des § 17b BetrAVG
275 nur tarifgebundenen Arbeitgebern zur Verfügung stehen. Die Einbeziehung von Betrieben ohne Ta-
276 rifbindung kann nur über die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zur bAV erfolgen,



277 weil dies ermöglicht, die Branchenbesonderheiten zu berücksichtigen und eine Konkurrenz unter den
278 gemeinsamen Einrichtungen nicht eröffnet. Die Möglichkeit, die gemeinsame Einrichtung allein
279 durch Vereinbarung der tariflichen Bestimmungen zu nutzen, kann nach Auffassung des DGB und
280 seiner Mitgliedsgewerkschaften auch nur dann gerechtfertigt sein, wenn sämtliche tariflichen Best-
281 immungen der Branche auf das Arbeitsverhältnis zur Anwendung kommen. Die Regelung ermöglicht
282 es nicht tarifgebundenen Arbeitgebern, von der gemeinsamen Einrichtung der Tarifvertragsparteien
283 zu profitieren, ohne selbst Tarifvertragspartei zu sein. Die Kosten für die Einrichtung und Organisa-
284 tion, aber auch immaterielle Positionen wie die Verantwortung für den Anlageerfolg und das Re-
285 nommee der gemeinsamen Einrichtung bringen die Tarifvertragsparteien auf. Der Arbeitgeber ohne
286 Tarifbindung nutzt diese ohne eigenen Beitrag und zieht sich – bis auf die bloße Zahlung der Bei-
287 träge – vollkommen aus der Verantwortung zurück. Das entspricht nicht dem Leitbild der Tarifpolitik
288 und steht dem Ziel der Stärkung der Tarifautonomie diametral entgegen.

289 Von der gemeinsamen Einrichtung profitiert der nicht tarifgebundene Arbeitgeber stärker als der ta-
290 rifgebundene, weil er nicht nur die gemeinsame Einrichtung, über die er seine betriebliche Altersver-
291 sorgung durchführt, frei wählen kann, sondern auch nur minimal am Organisationsaufwand beteiligt
292 werden kann.

293 Dieses Trittbrettfahrerverhalten würde das Tarifvertragssystem weiter schwächen. Die Übernahme
294 von Risiken, die bisher der Arbeitgeber zu tragen hatte, durch die Gemeinsamen Einrichtungen der
295 Sozialpartner, kann aber nur funktionieren, wenn insgesamt die Sozialpartnerschaft und das Tarif-
296 vertragssystem gestärkt werden. Das kann nur heißen, den Zugang für nicht tarifgebundene Arbeit-
297 geber als Regelfall zu verbieten und nur in Ausnahmefällen – nur bei Vorliegen eines Allgemeinver-
298 bindlichen (Branchen-)Tarifvertrages – zuzulassen.

299 Auch die nicht tarifgebundenen Arbeitnehmer/innen haben gegenüber Gewerkschaftsmitgliedern
300 insoweit Vorteile, als letztere mit ihren Gewerkschaftsbeiträgen die gemeinsamen Einrichtungen zu-
301 mindest indirekt finanzieren, ohne eine entsprechende Besserstellung in der gemeinsamen Einrich-
302 tung zu erfahren. Es muss daher gefragt werden, wieso die Gewerkschaften hier bereit sein sollten,
303 in sozialpartnerschaftliche Verantwortung zu gehen und auch ihren guten Ruf durch Übernahme un-
304 sicherer Kapitalmarktrisiken zu riskieren. In wieweit Mitgliedervorteile in den Satzungen der Gemein-
305 samen Einrichtungen zugelassen werden, sollte daher geprüft werden.

306 2.3 Absatz 3

307 *„Die Rechte und Pflichten des Arbeitgebers nach diesem Gesetz gehen im Fall einer*
308 *Beitragszusage nach Absatz 1 sinngemäß auf die gemeinsame Einrichtung über. Die*
309 *gemeinsame Einrichtung muss dem Versorgungsberechtigten mindestens eine Leistung*
310 *garantieren, die einer Beitragszusage mit Mindestleistung entspricht. Die auf den Bei-*
311 *trägen beruhende Anwartschaft ist sofort unverfallbar. Von § 16 kann in Tarifverträ-*
312 *gen abgewichen werden.“*

313 2.3.1 Garantie der gemeinsamen Einrichtung: mindestens Beitragszusage mit Mindest- 314 leistung

315 Die Tatsache, dass die gemeinsame Einrichtung mindestens eine Beitragszusage mit Mindestleistung
316 garantieren muss, federt die Absenkung des Schutzniveaus durch die Einführung der reinen Beitrags-
317 zusage des Arbeitgebers aus Arbeitnehmersicht zwar etwas ab, weil dadurch die Beschränkung der
318 Zusage des Arbeitgebers nicht zu Lasten der Arbeitnehmer/innen ausfällt. Die Beschränkung der
319 Mindestgarantie auf eine Beitragszusage mit Mindestleistung droht jedoch, das System der betriebli-
320 chen Altersversorgung auf dem niedrigen Niveau der Beitragszusage mit Mindestleistung festzule-
321 gen und als Standard zu etablieren.



322 **2.3.2 Sofortige Unverfallbarkeit**

323 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich, dass die Beiträge an eine ge-
324 meinsame Einrichtung nach § 17b BetrAVG sofort unverfallbar sein sollen. .

325 **2.3.3 Abweichung von § 16**

326 Der Hinweis im Vorschlag auf § 16 BetrAVG ist irreführend. Wenn die Rechte und Pflichten des Ar-
327 beitgebers auf die gemeinsame Einrichtung übergehen, die ihrerseits nur Leistungen aus einer Bei-
328 tragszusage mit Mindestleistung schuldet, dann entfällt gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 3 BetrAVG bereits
329 jede Verpflichtung zur Anpassung der laufenden Leistungen.

330 **2.4 Absatz 4**

331 *„Die gemeinsame Einrichtung nach Absatz 1 muss als Pensionskasse oder Pensions-*
332 *fonds organisiert sein.“*

333 **2.4.1 regulierte Pensionskassen**

334 Die Organisation der gemeinsamen Einrichtung als Pensionskasse oder Pensionsfonds wirft die Frage
335 danach auf, wie im Fall regulierter Pensionskassen vorgegangen werden soll. Regulierte Pensions-
336 kassen müssen aus versicherungsaufsichtsrechtlichen Gründen regelmäßig eine sogenannte Sanie-
337 rungsklausel vorsehen, wonach die Leistungen im Sanierungsfall gekürzt werden können. Diese Kür-
338 zungsmöglichkeit verträgt sich nicht mit der Verpflichtung der gemeinsamen Einrichtung, mindestens
339 die Leistungen einer Beitragszusage mit Mindestleistung zu garantieren, denn es ist die regulierte
340 Pensionskasse selbst, die Adressat der Verpflichtung des Absatz 3 Satz 2 ist.

341 **2.5 Absatz 5**

342 *„Wird die gemeinsame Einrichtung nach Absatz 1 insolvent oder kommt sie ihren Ver-*
343 *sorgungsverpflichtungen nicht nach, hat der Versorgungsberechtigte einen Anspruch*
344 *gegen den Träger der Insolvenzversicherung. Der Anspruch ist begrenzt auf den Lei-*
345 *stungsumfang einer Beitragszusage mit Mindestleistung. Die gemeinsame Einrichtung*
346 *ist verpflichtet, Beiträge an den Träger der Insolvenzversicherung zu zahlen; die Beitrags-*
347 *bemessungsgrundlage beträgt bei einer Pensionskasse (...) Prozent, bei einem Pensi-*
348 *onsfonds (...) Prozent des entsprechend nach § 10 Absatz 3 Nummer 1 ermittelten Be-*
349 *trages. Im Übrigen gelten die §§ 7 bis 11 entsprechend.“*

350 **2.5.1 Ausfallhaftung durch PSV**

351 DGB und Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich, dass die Ausfallhaftung sowohl bei In-
352 solvenz als auch bei teilweiser Leistungsunfähigkeit des „§ 17b-Versorgungswerks“ im nun vorlie-
353 genden Vorschlag vom Pensionssicherungsverein übernommen werden soll. Der PSV genießt bei Ar-
354 beitnehmer/innen großes Ansehen und ist ein zentraler Anknüpfungspunkt für das Vertrauen der
355 Arbeitnehmer/innen in die Sicherheit ihrer Rentenanwartschaften.

356 Die Absicherung über den PSV wirft allerdings grundsätzliche Fragen nach der Verteilung von Haf-
357 tungsrisiken auf. Selbst unter Berücksichtigung der Beitragszusage mit Mindestleistung bedeutet die
358 Aufnahme gemeinsamer Einrichtungen in den PSV jedenfalls dann, wenn die mit ihrer Gründung
359 einhergehenden Hoffnungen sich erfüllen sollten, dass große Versorgungsträger, die hinsichtlich der
360 wirtschaftlichen Bedeutung der von ihnen versprochenen Altersvorsorge möglicherweise mit Versor-
361 gungswerken der Großunternehmen vergleichbar sind, im Insolvenzfall die Solidargemeinschaft aller
362 Arbeitgeber im PSV erheblich belasten können. Angesichts der jüngsten Diskussionen im PSV zur
363 Beitragshöhe und zur Risikodifferenzierung der Beiträge könnte dies die Beitragsdiskussion im PSV



364 erneut anfachen. Dies umso mehr, wenn es bei den gemeinsamen Einrichtungen eine weitere Diffe-
365 renzierung bei der Beitragsbemessungsgrundlage geben sollte, wie dem Vorschlag in Ansätzen zu
366 entnehmen ist.

367 Sollten die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, die von der Option des § 17b Ge-
368 brauch machen eigene Beiträge an den Pensionssicherungsverein abführen, stellt sich die Frage, in
369 welcher Form die paritätisch besetzten Aufsichtsorgane im Pensionssicherungsverein vertreten sein
370 sollen. Bisher sind nur Arbeitgeber – die der Haftung des § 1 Absatz 1 Satz 3 unterliegen – im PSV
371 organisiert. Da nach dem vorliegenden Vorschlag zukünftig auch diese paritätisch besetzte gemein-
372 samen Einrichtungenbeitragspflichtige Mitglieder des PSV werden, ist eine paritätische Vertretung
373 der Arbeitnehmerseite im PSV zu gewährleisten.

374 Der Gesetzgeber sollte darüber hinaus klarstellen, dass sich die Beitragspflicht zum PSV nur auf sol-
375 che gemeinsamen Einrichtungen bzw. die Abrechnungsverbände bestehender gemeinsamer Einrich-
376 tungen beschränkt, soweit sie von der Option des neuen § 17b Gebrauch machen und eine Insol-
377 venzabsicherung über den PSV für solche bestehenden gemeinsamen Einrichtungen, die schon
378 bislang nicht der PSV-Pflicht unterlagen, auch weiterhin nicht erforderlich ist.

379 Nutznießer der Neuregelung des neuen § 17b BetrAVG ist ausschließlich die Arbeitgeberseite. Die
380 Belastung mit PSV-Beiträgen ist unter dem Strich von den begünstigten Arbeitnehmern zu tragen,
381 denn die Beiträge gehen zulasten der Pensionskasse bzw. des Pensionsfonds und reduzieren daher
382 deren Leistungsniveau.

383 **2.5.2 Inkongruente Haftung durch PSV**

384 Die Haftung des Pensionssicherungsvereins ist auf den Leistungsumfang einer Beitragszusage mit
385 Mindestleistung begrenzt. Unter Umständen weicht das Sicherungsniveau durch den Pensionssiche-
386 rungsverein von der Garantie der gemeinsamen Einrichtung ab, die gemäß Absatz 3 Satz 2 auch
387 eine umfangreichere Garantie als eine Beitragszusage mit Mindestleistung gewähren kann. Wäh-
388 rend der Arbeitgeber also über die geleisteten Beiträge hinaus überhaupt nicht eintreten muss, ga-
389 rantiert die gemeinsame Einrichtung eine Leistung, für die der Pensionssicherungsverein in jedem
390 Fall nur im Umfang einer Beitragszusage mit Mindestleistung eintreten muss. Diese mögliche Inkon-
391 gruenz ist dem System der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland fremd. Der Anspruch ge-
392 gen den Träger der Insolvenzabsicherung muss sich – wie im Fall der direkten Anwendung von § 1 Ab-
393 satz 1 Satz 3 BetrAVG – auf die volle garantierte Leistung beziehen.

394 Es ist allerdings zu vermuten, dass die gemeinsamen Einrichtungen nur die Zusagen abgeben, für die
395 sie auch gesetzlich eintreten müssen.

396 **3 Fazit**

397 Der vorgelegte Vorschlag zur Einführung eines § 17b BetrAVG kann nach Auffassung des DGB und
398 seiner Mitgliedsgewerkschaften das Ziel, den Verbreitungsgrad der arbeitgeberfinanzierten betriebli-
399 chen Altersversorgung in Deutschland in ausreichendem Maß zu erhöhen, so nicht erreichen. Um
400 eine flächendeckende die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung mit §-17b-Einrichtungen
401 zu gewährleisten, ist der Grad der Tarifbindung in Deutschland nicht hoch genug. Gemeinsame Ein-
402 richtungen nach § 4 Absatz 2 TVG sind längst nicht in allen Branchen verbreitet. Es ist daher schon
403 fraglich, ob es in signifikantem Umfang zu Neugründungen von gemeinsamen Einrichtungen kommen
404 würde. Der erhebliche organisatorische und finanzielle Aufwand müsste von den Tarifvertragspar-
405 teien geschultert werden – mit ungewissem Ergebnis. Für einige Gewerkschaften würde die Einfüh-
406 rung eines § 17b BetrAVG zudem bedeuten, dass die Tarifpolitik komplett neu ausgerichtet werden



407 müsste und fortan auch die Alterssicherung im Focus der Tarifpolitikstunde. Die Verteilungsmasse,
408 die für Entgelterhöhungen zur Verfügung steht, müsste in verstärktem Umfang dafür aufgebracht
409 werden. Eine solche Verantwortung können die Gewerkschaften nur schultern, wenn die Arbeitge-
410 berseite eine solche Lösung mitträgt und einen angemessenen eigenen finanziellen Beitrag leistet.

411 Vorrangig sollten andere Maßnahmen ergriffen werden, die gerade für Geringverdiener/innen und
412 Beschäftigte in kleinen und mittleren Betrieben große Fortschritte bringen würden, etwa die Erhö-
413 hung der arbeitgeberseitigen Finanzierungsbeiträge durch allgemeinverbindliche Tarifverträge oder
414 ein Angebotsobligatorium (vgl. oben Ziffer 1.4.1). Auch über eine Möglichkeit, die Leistungen der
415 betrieblichen Altersversorgung bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter zu honorieren –
416 etwa durch eine Freibetragsregelung, wie es sie im Arbeitslosengeld II für Einkommen aus Erwerbs-
417 tätigkeit gibt – sollte nachgedacht werden, damit sich betriebliche Altersversorgung auf jeden Fall
418 lohnt (vgl. oben Ziffer 1.4.2). Es bedarf der Einführung eines steuerfinanzierten Förderbeitrags für
419 Geringverdiener/innen (vgl. oben Ziffer 1.4.3). Inkongruenzen im Steuer und Beitragsrecht müssen
420 beseitigt werden (vgl. oben Ziffer 1.4.4). Auch die betriebliche Mitbestimmung muss verbessert und
421 ergänzt werden (vgl. oben Ziffer 1.4.5). **Ohne überzeugende Lösungen zu diesen Problem-**
422 **punkten kann das vorgenannte Ziel aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerk-**
423 **schaften nicht erreicht werden.**

424 Der vorgeschlagene 17b BetrAVG bietet der Arbeitgeberseite eine Antwort auf eine zentrale Arbeit-
425 geberforderung – eine Flucht aus der Haftung nach § 1 Absatz 1 Satz 3 BetrAVG durch die faktische
426 Einführung einer reinen Beitragszusage. Der einzige klare Vorteil für die Arbeitnehmer/innen liegt in
427 der sofortigen Unverfallbarkeit der Arbeitgeberbeiträge. Aus Arbeitnehmersicht bleiben viele Fragen
428 auch in systematischer Hinsicht offen.

429 Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften werden sich auch weiter konstruktiv an der Diskussion
430 um eine Erhöhung des Durchdringungsgrades der bAV in den genannten unterversorgten Bereichen
431 beteiligen. Damit es eine wirkliche Verbesserung bei der betrieblichen Altersversorgung auch für die-
432 jenigen gibt, deren Einkommenssituation im Alter es vorrangig zu verbessern gilt, müssen zunächst
433 die wirklich drängenden Fragen einer zukunftsfesten betrieblichen Altersversorgung für alle ange-
434 gangen werden.