



**aba-Stellungnahme**  
„bAV in Sozialpartnerschaft statt Vorsorgebeliebigkeit in Europa“

zum

**Weißbuch der EU-Kommission**  
„Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige  
Pensionen und Renten“ [COM(2012) 55]

Die aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Die aba vereinigt mit ihren ca. 1.400 Mitgliedern Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung, Versorgungseinrichtungen, versicherungsmathematische Sachverständige und Beratungshäuser, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie Versicherungen, Banken und Investmenthäuser. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

## Zusammenfassung

1. Das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ enthält zahlreiche Vorschläge für ein gemeinsames Vorgehen im Bereich Renten. Bedauerlich ist jedoch, dass mit dem Weißbuch die Chance vertan wurde, eine konsistente europäische Idee für den dringend erforderlichen Ausbau der „privaten Zusatz-Altersvorsorge“ zu entwickeln.
2. Eine Entwicklung hin zu einem europäischen nachhaltig finanzierbaren und sozialen Rentensystem braucht eine **klare Vision europäischer Betriebsrentensysteme und eine hierfür strukturierte Agenda**. Die Kernthemen demografie- und armutsfester Renten sind:
  - der Aufbau eines Systems von gesetzlichen und betrieblichen Renten, das Stabilität und Synergien mit der wirtschaftlichen Entwicklung gewährleistet,
  - Stärkung bestehender und Schaffung neuer bAV-Systeme, getragen von starken Arbeitgebern und Sozialpartnern sowie
  - nachhaltige Stabilität der Finanzmärkte.

Dies sollte in den Mittelpunkt der europäischen Diskussion gestellt werden.

3. Die **betriebliche Altersversorgung** (bAV) bietet den Arbeitnehmern die effizienteste Form der kapitalgedeckten Altersversorgung. Dies gilt v.a. dann, wenn **Stakeholder ohne Gewinninteressen** (Arbeitgeber/ Unternehmen, Tarifpartner) effiziente kapitalgedeckte Altersvorsorge als **Sozialleistung ohne oder mit nur geringen Kosten** für die Begünstigten organisieren.
4. Das Weißbuch sieht für die bAV neun Maßnahmen vor, von denen zahlreiche positive Impulse ausgehen können. Diese könnten jedoch schon allein durch eine Solvency-II-geprägte Überarbeitung der Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-RL) zunichte gemacht werden. Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) sind in Deutschland Pensionskassen und Pensionsfonds.
5. Der **Ansatz „guter Praktiken“** sollte v.a. zum Ausbau der bAV beitragen. Neben klar zu definierenden Zielen ist es wichtig, konkrete Maßnahmen zu empfehlen und realistische Zeitpläne zu vereinbaren, um diese Ziele auch zu erreichen. Die Sozialpartner und ihre Erfahrungen sind in diesen Prozess einzubeziehen.
6. Ein **Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme** muss klare Empfehlungen enthalten. In diese Empfehlungen sollten die heute vorhandenen Erkenntnisse über Effizienz und soziale Kohärenz zusätzlicher Altersver-

sorgung einfließen.

7. Beim **Vorschlag für eine EbAV-II-RL** strebt die EU-Kommission „einheitliche Rahmenbedingungen mit Solvabilität II“, der Aufsichts-RL der Versicherungswirtschaft, an. Die aba lehnt dies aus folgenden Gründen entschieden ab:

- Die **Sicherheit der Begünstigten, und nicht die Marktinteressen einzelner Gruppen**, sollte für die EU-Kommission **im Vordergrund** stehen. Die Sicherheit der Begünstigten ist in Deutschland gewährleistet durch die bestehenden Regelungen zur Eigenmittelausstattung in der EbAV-RL, ergänzt um qualitative Anforderungen. Hinzu kommen die Subsidiärhaftung der Arbeitgeber in der bAV und eine gesetzliche Insolvenzsicherung.
- Einheitliche Rahmenbedingungen für Versicherungsunternehmen und EbAV wären aufgrund **systematischer Unterschiede** eine unverantwortliche Gleichmacherei mit erheblichen Konsequenzen für die bAV und ihre Beteiligten. Es kann nicht im Interesse der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der EbAV Stakeholder (Arbeitgeber/ Unternehmen, Tarifpartner) sein, effiziente Strukturen der 2. Säule und EbAV, die ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, zu zerstören und weniger effizienten Strukturen zuzuführen.
- Bei dem von EIOPA vorgeschlagenen und jetzt im vierten Quartal 2012 in den EbAV zu testenden **Holistic-Balance-Sheet-Ansatz (HBS-Ansatz)** zur Ermittlung der Eigenmittelanforderungen bei EbAV handelt es sich im Wesentlichen um eine 1:1-Übertragung des Solvency-II-Formelwerks auf EbAV. Das „Ganzheitliche“ oder „Holistische“ an diesem Ansatz ist allein die Berücksichtigung der Subsidiärhaftung des Arbeitgebers sowie einer ggfs. existierenden Insolvenzsicherung als quantifizierbare aktive Bilanzposten. Den Besonderheiten der EbAV wird damit nicht ausreichend Rechnung getragen. Zudem würde die Komplexität des HBS-Ansatzes die meisten EbAV deutlich überfordern. Es würden bei den EbAV nicht „nur“ die Eigenmittelanforderungen steigen, sondern auch die Verwaltungskosten.
- Um die „**grenzüberschreitende Tätigkeit**“ der EbAV zu fördern, braucht man kein Solvency-II ähnliches Aufsichtsregime. Vielmehr sollte die EU-Kommission - v.a. aus Sicht europaweit tätiger Unternehmen - prüfen, ob aufsichtsrechtlich die gleichen Rahmenbedingungen für nationale Bestände wie für grenzüberschreitende Bestände in der gleichen EbAV geschaffen werden könnten.
- **EbAV benötigen ein eigenständiges, angemessenes und finanzierbares Aufsichtsregime**, das die spezifischen Besonderheiten von EbAV angemessen berücksichtigt. Der **Gesetzeszweck der EbAV-II-RL** sollte daher die Schaffung eines adäquaten Aufsichtsrahmens für

eine effiziente Verwaltung und die zukunftsfeste Entwicklung von bAV-Systemen sowie der Schutz der Begünstigten sein. Entsprechend sollte der gesetzliche Auftrag der Aufsichtsbehörden gestaltet werden.

8. Bei der Vorbereitung des **RL-Vorschlags „Portabilität“** sollte die EU-Kommission auf dem RL-Vorschlag „über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern durch Verbesserung der Begründung und Wahrung von Zusatzrentenansprüchen“ vom Herbst 2007 aufbauen. Jede Einführung höherer Mindeststandards sollte nur zukunftsgerichtet sein und keinen Einfluss auf den Bestand haben. Der Anwendungsbereich des angekündigten RL-Vorschlags sollte sich daher **auf künftige Zusagen beschränken**.
9. Der Aufwand der Einführung eines **Rentenaufzeichnungsdienstes** darf nicht unterschätzt werden. Bereits vergleichbare interne Projekte in nur einem Großunternehmen zeigen, dass die Umsetzung dieser grundsätzlich guten Idee sehr aufwendig ist.
10. Um die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer in der EU zu erleichtern, sollten die europäischen Unternehmen ihre Mitarbeiter künftig mit vertretbarem Aufwand ins EU-Ausland entsenden können. Die vorgesehene **Überprüfung der Steuervorschriften** sollte sich daher auf die bAV konzentrieren:
  - Erforderlich ist eine **gegenseitige Anerkennung der Betriebsrentensysteme**, zumindest für die Zeit der **Entsendung**. Art. 18A (Altersvorsorgepläne) des DBA mit den USA ist u.E. ein gutes Beispiel für gegenseitige Anerkennung.
  - Bei der grenzüberschreitenden **Übertragung von Kapital** aus der bAV sollten die nationalen Steuerbehörden zumindest bei Kapitalübertragungen zwischen EbAV auf langwierige Einzelprüfungen verzichten und den sog. „Europäischen Pass“ der EbAV-RL steuerlich anerkennen.

Heidelberg, 11. Dez. 2012

Für Rückfragen steht Ihnen gern zur Verfügung:

Klaus Stiefermann (Geschäftsführer der aba)

Tel.: 06221-13717817

klaus.stiefermann@aba-online.de

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	- 2 -
1. Europäisches Leitbild für „Zusatz-Altersvorsorge“ entwickeln .....	- 6 -
2. Zu den Maßnahmen im Einzelnen .....	- 7 -
2.1 Zugang zur Zusatz-Altersvorsorge erleichtern .....	- 8 -
2.1.1 Good-Practice-Ansatz, um Effizienz und Wirksamkeit steuerlicher und anderer Anreize für Zusatz-Altersvorsorge zu bewerten und zu optimieren (M 9) .....	- 8 -
2.1.2 Erfahrungsaustausch über individuelle Renteninformationen (M 10) .....	- 9 -
2.1.3 Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme (M 14) .....	- 9 -
2.1.4 Unterstützung bei Entwicklung kostengünstiger Zusatz-Vorsorgemodelle (M 9) .....	- 9 -
2.2 Sicherheit und Kosteneffizienz der Zusatz-Altersvorsorge erhöhen.....	- 9 -
2.2.1 Legislativvorschlag zur Überprüfung der EbAV-RL (M 11).....	- 10 -
2.2.1.1 Eigenständiges Aufsichtsregime für EbAV statt Gleichmacherei mit Versicherungswirtschaft .....	- 10 -
2.2.1.2 Gesamtheitlicher Ansatz für EbAV ja, Holistic-Balance-Sheet-Ansatz nein .....	- 11 -
2.2.1.3 Förderung der „grenzüberschreitenden Tätigkeit“ von EbAV .....	- 11 -
2.2.1.4 Mehr bAV in der EU: Zweck der EbAV-II-RL und zweifacher Auftrag der Aufsicht- .....	- 12 -
2.2.2 Wirksamere Umsetzung der RL 2008/94 zum Insolvenzschutz (M 12) .....	- 13 -
2.2.3 Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme (M 14) .....	- 14 -
2.3 Mobilitätshindernisse der Zusatz-Altersvorsorge abbauen .....	- 15 -
2.3.1 „Richtlinie zur Übertragbarkeit von Renten und Pensionen“ (M 15) .....	- 15 -
2.3.2 Anwendung der Koordinierungs-Verordnung der Systeme der sozialen Sicherheit 883/2004 auf bestimmte bAV-Systeme (M 16).....	- 16 -
2.3.3 Einrichtung von Rentenaufzeichnungsdiensten (M 17) .....	- 16 -
2.3.4 Überprüfung der Steuervorschriften (M 18) .....	- 17 -
2.4 Fazit .....	- 18 -

## 1. Europäisches Leitbild für „Zusatz-Altersvorsorge“ entwickeln

Das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“, das die EU-Kommission am 16. Febr. 2012 veröffentlicht hat, enthält zahlreiche Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen.

- Die Fortsetzung der Zusammenarbeit der drei Generaldirektionen ist sehr zu begrüßen. Zu Recht liegt dabei u.E. die Federführung bei der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration. Bedauerlich ist jedoch, dass mit dem Weißbuch nicht die Chance ergriffen wurde, eine konsistente europäische Idee für die dringend erforderliche „private Zusatz-Altersvorsorge“ zu entwickeln.

Dies zeigt bereits die Definition des zentralen Begriffs **„Zusatz-Altersvorsorge“** (Weißbuch, S. 6, Fußnote 5). Demnach gehören zur „Zusatz-Altersvorsorge“ nicht nur Betriebsrenten, sondern auch private Rentenversicherungen, Lebensversicherungen und andere Formen der Vermögensakkumulation. Diese Beliebigkeit der Vehikel mit nationalstaatlicher Auswahloption ohne Bewertung und Priorität steht einer absehbaren Fiskalunion mit vorausschauendem staatlichem Mitteleinsatz entgegen.

- Eine Entwicklung hin zu einem europäischen nachhaltig finanzierbaren und sozialen Rentensystem braucht eine **klare Vision europäischer Betriebsrentensysteme und hierfür eine strukturierte Agenda:**

Wir brauchen in der EU ein klares Bekenntnis zur betrieblichen Altersversorgung (bAV) als europaweitem Bestandteil zuverlässiger und demografiefester Versorgungssysteme im Einklang mit der Förderung von

- Wachstum,
- Effizienz und
- sozialer Kohärenz.

Wir brauchen zudem eine Agenda, die dem Geist der Strategie Europa 2020 und ihren Wachstumszielen zutiefst und konsequent Rechnung trägt und auf dieser Basis die verschiedenen Elemente eines europäischen Modells priorisiert und aufeinander abstimmt. Die Bedeutung von „Portabilität“, individuelle Renteninformationen und Rentenaufzeichnungsdiensten soll nicht verkannt werden. Aber sie sind nicht das Kernthema europäischer demografie- und armutsfester Renten. Die Kernthemen sind vielmehr:

- der Aufbau eines Systems von gesetzlichen und betrieblichen Renten, die Stabilität und Synergien mit der wirtschaftlichen Entwicklung gewährleisten,
- kollektive Einrichtungen, getragen von starken Arbeitgebern und Sozialpartnern sowie
- nachhaltige Stabilität der Finanzmärkte.

Individualisierte Systeme der dritten Säule haben dort ihre Berechtigung, wo die Betriebsrenten als effizienter Standard wegen fehlender Arbeitsbeziehungen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang verfügbar sind.

- Der **Ausbau der bAV-Systeme mit einer institutionellen kollektiven Charakteristik**, getragen von starken Arbeitgebern und Sozialpartnern, erfordert einen für die bAV **passenden rechtlichen Rahmen**. So sollte z.B. das EU-Aufsichtsrecht für EbAV für eine effiziente Verwaltung und die zukunftsfeste Entwicklung von bAV-Systemen sowie den Schutz der Begünstigten sorgen. Solvency II, dessen Ziel der Verbraucherschutz bei Versicherungen ist, kann nicht der Maßstab für die bAV sein.
- Der Umstand, dass derzeit verbindliche Regulierung („*hard law*“) nur im Kontext des europäischen Binnenmarktes, nicht aber bei der Gestaltung nachhaltiger Rentensysteme („*soft law*“ wie der Austausch von Erfahrungen, gute Praktiken oder „voneinander Lernen“) möglich ist, darf nicht zu einem **Strategiedilemma** führen: mangelnde Handlungsfähigkeit in Kernfragen einerseits und zentralistisches Handeln in Nebenfragen andererseits. Der Prozess der Weiterentwicklung europaweiter Altersversorgung muss dringend umgekehrt werden. **Nicht das Design der Rentensysteme hat der Architektur des Binnenmarktes zu folgen, sondern umgekehrt!**

Die im Bereich der Gestaltung von Rentensystemen derzeit möglichen Instrumente der EU wie Empfehlungen und Entwicklungen eines Code of Good Practice sind in vollem Umfang mit Ziel und klar erkennbarer Agenda zu nutzen, um die Entwicklung von angemessenen, sicheren und nachhaltigen Rentensystemen in den Mitgliedstaaten zu fördern. Eine ganzheitliche europäische Idee von gesetzlichen und betrieblichen Renten ist dabei in den Mittelpunkt zu stellen.

## 2. Zu den Maßnahmen im Einzelnen

Die EU-Kommission will die Mitgliedstaaten mit **20 Maßnahmen** bei der Bewältigung der rentenpolitischen Herausforderungen unterstützen. Dabei geht es zum einen um Maßnahmen, die zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Berufs- und Ruhestandsjahren führen sollen. Zum anderen geht es v.a. um **Maßnahmen zur „Zusatz-Altersvorsorge“**. Die aba beschränkt sich im Folgenden auf die 11 Maßnahmen zur sog. „Zusatz-Altersvorsorge“, wobei sie nur die 9 Maßnahmen, die die bAV betreffen, bewertet.

- Das Weißbuch sieht für die bAV neun Maßnahmen vor, von denen zahlreiche positive Impulse ausgehen können. Diese könnten jedoch allein schon durch eine Überarbeitung der EbAV-RL im Sinne von Solvency II zunichte gemacht werden.
- Die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer in der EU hat noch keine betriebliche Altersversorgung. Primär deren Versorgung sollte aber das sozialpolitische Ziel sein. Entsprechend sollte bei jeder vorgeschlagenen Maßnahme geprüft werden, ob sie auch einen Beitrag zur Verbreitung der bAV leisten kann. Das gemeinsame Ziel sollte die Schaffung effektiver Betriebsrentensysteme in allen EU-Staaten sein.

## 2.1 Zugang zur Zusatz-Altersvorsorge erleichtern

Die EU sollte über die offene Methode der Koordinierung (OMK) – d.h. durch den Austausch von Erfahrungen, guter Praktiken und „voneinander Lernen“ - die Entwicklung von Rentensystemen fördern, die auf der europäischen Idee von gesetzlicher und betrieblicher Altersversorgung aufbauen. Die institutionelle und sozialpartnerschaftliche Altersversorgung im Unternehmen muss im Mittelpunkt aller steuer-, arbeits- und sozial- sowie aufsichtsrechtlichen Regelungen zur kapitalgedeckten Altersversorgung stehen. Die Sozialpartner und ihre Erfahrungen sollten daher einbezogen werden.

### 2.1.1 Good-Practice-Ansatz, um Effizienz und Wirksamkeit steuerlicher und anderer Anreize für Zusatz-Altersvorsorge zu bewerten und zu optimieren (M 9)

Der **Ansatz „guter Praktiken“**, ein Instrument der seit über 10 Jahren im Bereich Renten angewandten OMK, sollte v.a. dazu beitragen, die dringend erforderliche Verbreitung insbesondere der Betriebsrenten und ihr Absicherungsniveau zu erhöhen.

- Neben **klar zu definierenden Zielen** ist es wichtig, **konkrete Maßnahmen zu empfehlen und realistische Zeitpläne zu vereinbaren**, um diese Ziele auch zu erreichen. Die Sozialpartner und ihre Erfahrungen sind in diesen Prozess einzubeziehen.

Bei der Effizienz und Wirksamkeit steuerlicher und anderer Anreize soll es laut Weißbuch insbesondere auch um Anreize für Personen gehen, „die sonst keine Ruhestandsansprüche in ausreichender Höhe erwerben würden“.

- In Deutschland bietet bei Beziehern geringer und mittlerer Einkommen neben der nachgelagerten Besteuerung die begrenzte Sozialabgabenfreiheit<sup>1</sup> der arbeitnehmerfinanzierten Altersversorgung (Entgeltumwandlung) erhebliche Anreize für den bAV-Aufbau. Schwierig wird der Aufbau der bAV regelmäßig bei Unterbrechung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, etwa infolge von Kindererziehung, Pflege und Arbeitslosigkeit. Es sollte daher Nachholmöglichkeiten zur Dotierung der bAV für diese Lebensphasen geben. Tarifvertragliche Regelungen zur bAV trugen zum Teil in erheblichem Maße dazu bei, dass auch Bezieher geringer und mittlerer Einkommen erreicht werden konnten. Die Riester-Förderung, die mit einer Kombination aus steuerlicher Förderung und Zulagengewährung versucht, die Menschen beim Aufbau einer kapitalgedeckten Altersversorgung zu unterstützen, spielt in der bAV eine untergeordnete Rolle.

---

<sup>1</sup> 4% der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (2012: 2.688 € pro Jahr); Der Sozialabgabenfreiheit für den Aufbau der bAV steht in der Auszahlphase die Pflicht gegenüber, auf die Betriebsrenten entsprechende Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zu leisten. Bei der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung führt die Sozialabgabenfreiheit für den bAV-Aufbau zu geringeren Ansprüchen.

### 2.1.2 Erfahrungsaustausch über individuelle Renteninformationen (M 10)

Die EU-Kommission will zwischen den Mitgliedstaaten einen Erfahrungsaustausch zur besseren Planung von Ruhestand und Altersvorsorge anstoßen.

- Verlässliche und verständliche Informationen sind auch in der bAV notwendig. Dies gilt selbst dann, wenn der Begünstigte keine oder kaum Wahlmöglichkeiten bei seiner bAV hat. Nur wer über das Leistungsniveau der bAV Bescheid weiß, kann verantwortlich für sein Alter vorsorgen.
- **Art und Umfang der Informationen sollten der Zusage aber angemessen sein.** Unnötige zusätzliche Kosten sind zu vermeiden. Einheitliche Mindeststandards sollten sich auf Basisinformationen beschränken.

### 2.1.3 Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme (M 14)

Mit verschiedenen Stakeholdern will die EU-Kommission einen Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme ausarbeiten. Dabei sollen Fragen wie „bessere Absicherung für Arbeitnehmer/innen, Auszahlungsphase, Risikoteilung und -begrenzung, Kosten-Nutzen-Verhältnis und Krisenabfederung“ aufgegriffen werden.

- **Ein solcher Leitfaden** muss **klare Empfehlungen** enthalten. In diesen Kriterienkatalog sollten die heute vorhandenen Erkenntnisse über Effizienz und soziale Kohärenz zusätzlicher Altersversorgung einfließen.
- Die aba begrüßt die vorgesehene Einbeziehung der im Weißbuch genannten Stakeholder.

### 2.1.4 Unterstützung bei Entwicklung kostengünstiger Zusatz-Vorsorgemodelle (M 9)

Um den Zugang zu zusätzlicher Altersversorgung zu erleichtern, will die EU-Kommission künftig Regierungen und Sozialpartner unterstützen, die kostengünstige Zusatz-Vorsorgemodelle entwickeln wollen. So sollen Regierungen und Sozialpartner praxiserprobte Beispiele aus anderen Ländern und deren Erfahrungen nutzen können.

- Die Empfehlungen des Leitfadens oder der alternativ entwickelte Kriterienkatalog und die zu entwickelnden Good-Practice-Ansätze im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit steuerlicher und anderer Anreize für die private Zusatz-Altersvorsorge sollten die inhaltliche Grundlage der Unterstützung von Regierungen und Sozialpartner und der Auswahl der praxiserprobten Beispiele sein.

## 2.2 Sicherheit und Kosteneffizienz der Zusatz-Altersvorsorge erhöhen

Bei den Maßnahmen, um aus Sicht der EU-Kommission die Sicherheit und Kosteneffizienz der Zusatz-Altersvorsorge zu erhöhen, ist der **RL-Vorschlag EbAV-II** von zentraler Bedeutung. Zur Überarbeitung steht die Richtlinie 2003/41/EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-RL), mit der

2003 ein eigenständiger aufsichtsrechtlicher Mindeststandard für EbAV in der EU geschaffen wurde. Die EU-Kommission treibt die Vorbereitung der EbAV-II-RL in enger Anlehnung an Solvency II unbeirrt weiter – und dies obwohl sich im Wesentlichen nur Frankreich sowie verschiedene Lebensversicherer und ihre Verbände für eine Übertragung der Solvency-II-Eigenmittelanforderungen auf EbAV ausgesprochen haben.

## 2.2.1 Legislativvorschlag zur Überprüfung der EbAV-RL (M 11)

### 2.2.1.1 Eigenständiges Aufsichtsregime für EbAV statt Gleichmacherei mit Versicherungswirtschaft

Beim Vorschlag für die EbAV-II-RL strebt die EU-Kommission „**einheitliche Rahmenbedingungen mit Solvabilität II**“ an, der Aufsichtsrichtlinie der Versicherungswirtschaft. Dieses Ziel lag bereits dem Call for Advice (CfA; Konsultationsersuchen) der EU-Kommission vom 7. April 2011 an die europäische Aufsichtsbehörde EIOPA zur Überarbeitung der EbAV-RL zugrunde. Dieses Ziel der EU-Kommission ist aus folgenden Gründen **mit großer Entschiedenheit abzulehnen**<sup>2</sup>:

- Vor allem angesichts der künftig geringeren Bedeutung der gesetzlichen Renten hat die **Sicherheit und Verlässlichkeit der bAV** insbesondere für die Begünstigten einen hohen Stellenwert. Und diese Sicherheit sollte für die EU-Kommission im Vordergrund stehen – und nicht einheitliche Rahmenbedingungen mit der Versicherungswirtschaft. Die für EbAV bestehenden Regelungen zur Eigenmittelausstattung in der EbAV-RL – ergänzt um qualitative Anforderungen – sind u.E. vor allem auch aufgrund der Subsidiärhaftung der Arbeitgeber bei der bAV und der gesetzlichen Insolvenzsicherung mehr als angemessen.
- Einheitliche Rahmenbedingungen für **EbAV und Versicherungsunternehmen** sind aufgrund **systematischer Unterschiede** nicht sinnvoll. Der Fokus der EbAV liegt auf der Sicherung von Versorgungsleistungen. Pensionskassen und Pensionsfonds gewähren in Deutschland fast ausnahmslos lebenslange Leistungen. Storno bzw. eine Auszahlung des Rückkaufswertes ist satzungsmäßig bzw. sogar gesetzlich ausgeschlossen. Der Anlagehorizont von EbAV ist daher extrem viel länger als der von Lebensversicherungsunternehmen. Durch den kollektiven Zugang, zumeist per Arbeitsvertrag, bestehen regelmäßig keine bzw. nur wenige sog. Selektionsrisiken, gegen die sich der Versorgungsträger schützen müsste.

Unternehmensbezogene EbAV oder branchenweite Versorgungswerke sind auch dadurch gekennzeichnet, dass die Arbeitnehmer/Begünstigten in den Organen der

---

<sup>2</sup> Siehe u.a. **Entschließungsantrag des Deutschen Bundestages** „Für eine Sicherung der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland im Zusammenhang mit der Überprüfung des EU-Rahmens für die Vorsorgesysteme in den Mitgliedstaaten“ von CDU/CSU, FDP (Drs [17/9394](#)), der am 26. April 2012 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der SPD-Fraktion bei Enthaltung der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen angenommen wurde; siehe auch **Stellungnahme des Bundesrates** zum Weißbuch Renten vom 30. März 2012 (BR-Drs. 94/12).

EbAV vertreten sind. Diese Governance-Struktur erlaubt es, dass die Sozialpartner im Interesse des Arbeitgebers, der Arbeitnehmer und Rentner die finanzielle Situation und Solvabilität der EbAV mitverfolgen. EbAV arbeiten in der Regel ohne eigene Gewinnerzielungsabsicht, Überschüsse stehen den begünstigten Arbeitnehmern und/oder den finanzierenden Arbeitgebern zu.

Durch den kollektiven Ansatz besteht die Möglichkeit, solidarisch die Absicherung des Einzelnen zu übernehmen, unabhängig vom individuellen Risiko, Alter oder Geschlecht. Gerade im Rahmen dieser Solidargemeinschaft bestehen ausreichende Möglichkeiten zur Anpassung bei eintretenden Risiken. Ergänzend kommt die im Betriebsrentenrecht verankerte mittelbare Haftung der Arbeitgeber für die zugesagten Leistungen hinzu.

### **2.2.1.2 Gesamtheitlicher Ansatz für EbAV ja, Holistic-Balance-Sheet-Ansatz nein**

Der von EIOPA vorgeschlagene und im vierten Quartal 2012 in den EbAV zu testende **Holistic-Balance-Sheet-Ansatz (HBS-Ansatz)** zur Ermittlung der Eigenmittelanforderungen bei EbAV vermag aus theoretischer Sicht interessant zu sein, würde jedoch in der Praxis die EbAV durch unnötige, komplexe und insbesondere unangemessene quantitative Anforderungen überfordern und somit der Zielsetzung einer Stärkung und einer weiteren Verbreitung von EbAV in den Mitgliedstaaten entgegenwirken.

- Im Grundsatz handelt es sich um eine **1:1-Übertragung des Solvency-II-Formelwerks auf EbAV**. Das „Ganzheitliche oder Holistische“ an diesem Ansatz ist allein die Berücksichtigung der Subsidiärhaftung des Arbeitgebers sowie einer ggfs. existierenden Insolvenzversicherung als quantifizierbare aktive Bilanzposten. Das Ziel des HBS-Ansatzes ist es, die EbAV in das Aufsichtskorsett der Finanzindustrie zu quetschen. EbAV benötigen aber ein eigenständiges und insbesondere finanzierbares Aufsichtsregime, das die spezifischen Besonderheiten von EbAV angemessen berücksichtigt.
- Die **Komplexität des HBS-Ansatzes**, die durch die Bewertung der Komponenten Subsidiärhaftung und Insolvenzschutz über jene von Solvency-II hinausgeht, würde die meisten EbAV – insbesondere natürlich kleine und mittlere - deutlich überfordern. Es würden daher bei den EbAV nicht „nur“ die Eigenmittelanforderungen steigen, sondern auch die Verwaltungskosten.

### **2.2.1.3 Förderung der „grenzüberschreitenden Tätigkeit“ von EbAV**

Mit der Überarbeitung der EbAV-RL will die EU-Kommission auch die „grenzüberschreitende Tätigkeit“ von EbAV fördern – dafür braucht man u.E. aber weder Solvency-II noch ein Solvency-II-ähnliches Aufsichtsregime für EbAV.

- Vielmehr sollte die EU-Kommission - v.a. aus Sicht europaweit tätiger Unternehmen - prüfen, ob aufsichtsrechtlich die gleichen Rahmenbedingungen für nationale Bestände wie für grenzüberschreitende Bestände in der gleichen EbAV geschaffen

werden könnten. Aufsichtsrechtliche Hemmnisse könnten die verschiedenen Sonderregelungen für die grenzüberschreitende Tätigkeit in der EbAV-RL (insbes. Art. 16 (3) EbAV-RL; Art. 18 (7) EbAV-RL; Art 20 (7) EbAV-RL) sein. In diesem Zusammenhang könnte auch eine EU-weite aufsichtsrechtliche Regelung für eine praktikable Übertragung von Beständen aus einer EbAV in eine andere EbAV überprüft werden. Aus Konzernsicht geht es hier vor allem darum, Komplexitätssteigerungen für die EbAV und eine Anspruchszersplitterung für die Arbeitnehmer zu vermeiden. Ferner könnten die nationalen Aufsichtsbehörden verpflichtet werden, die Arbeitgeber kostenlos im Hinblick auf die grenzüberschreitende Tätigkeit zu beraten, und zwar mit dem Ziel, die Möglichkeiten und die Effizienz der bAV zu verbessern.

- Die meisten EbAV wollen überhaupt nicht grenzüberschreitend tätig werden. Viele EbAV haben nämlich einen sehr begrenzten Geschäftsbereich, und zwar beschränkt auf ein oder mehrere Unternehmen oder eine Branche.
- An einem Binnenmarkt für die bAV nach den Regeln von Solvency II, wie die EU-Kommission ihn offensichtlich anstrebt, dürfte allenfalls die Versicherungswirtschaft ein Interesse haben.

#### **2.2.1.4 Mehr bAV in der EU: Zweck der EbAV-II-RL und zweifacher Auftrag der Aufsicht**

Die EU-Kommission will mit der Überarbeitung der EbAV-RL das „Angebot an Renten und Pensionen in der EU verbessern“. Dies soll „helfen, die Herausforderungen der Bevölkerungsalterung und der öffentlichen Schulden zu bewältigen“ (Weißbuch, S. 20).

- Eine Überarbeitung der EbAV-RL im Sinne von Solvency II wird sicher nicht zum Ausbau der bAV beitragen – realistischerweise muss vom Gegenteil ausgegangen werden. Es kann jedoch nicht im Interesse der EU, der Mitgliedstaaten und der EbAV Stakeholder (Arbeitgeber/ Unternehmen, Tarifpartner) sein, effiziente Strukturen der 2. Säule und EbAV, die ohne eigene Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, zu zerstören und sie als Geschäft gewinnorientierten Finanzdienstleistungsunternehmen zuzuführen. Unternehmensbezogene EbAV und branchenweite Versorgungswerke gilt es zu stärken - statt eine weitere Konzentration der Teilnehmer an den Kapitalmärkten herbeizuführen. Gerade die Finanzkrise hat gezeigt, wie schädlich es ist, wenn zu viele „systemrelevante“ Institutionen existieren, die im Falle einer Notsituation um jeden Preis von der Gemeinschaft der Steuerzahler aufgefangen werden müssen („too big to fail“). Dies kann weder wirtschafts- noch finanzpolitisch erwünscht sein. Aufbauend auf der EbAV-I-RL sollte daher ein Regelwerk geschaffen werden, das den Besonderheiten der EbAV gerecht wird und zur Verbreitung der EbAV in den Mitgliedstaaten beiträgt.
- Der **Gesetzeszweck der EbAV-II-RL** sollte die Schaffung eines adäquaten Aufsichtsrahmens für eine effiziente Verwaltung und die zukunftsfeste Entwicklung von bAV-Systemen sowie der Schutz der Begünstigten sein.

Unter Solvency II wird Aufsichtsrecht wesentlich als „Verbraucherschutz“ verstanden und ist damit auf einen Ausgleich zwischen unternehmerischen Interessen von Versicherern und individuellen Verbraucherinteressen ausgerichtet.<sup>3</sup> Bei EbAV, die keine auf die eigene Gewinnerzielung ausgerichtete Unternehmen sind, gibt es keine mit Hilfe von Solvency II auszugleichenden „unternehmerischen Interessen“.

Im Betriebsrentenrecht bzw. im Arbeitsrecht von Mitgliedstaaten hat sich teilweise über Jahrzehnte ein sachgerechter, kollektivrechtlicher Rechts- und Schutzrahmen herausgebildet, der auch für die Arbeitnehmer und Rentner der EbAV insgesamt einen effizienteren Schutz als der individualisierte „Verbraucherschutz“ bietet. Dieser kollektivrechtliche Schutzrahmen findet in den bisherigen Aufsichtsvorgaben der EU keine Beachtung und wird damit bei deren Umsetzung auch in den nationalen Aufsichtsvorgaben nicht angemessen berücksichtigt. Dies führt bei den EbAV zu unnötiger Bürokratie und damit zu Kosten, die mittelbar oder unmittelbar zulasten der begünstigten Betriebsrentenanwärter oder Betriebsrentner gehen.

- Nach gleichen Grundsätzen sollte auch der **gesetzliche Auftrag der Aufsichtsbehörden** gestaltet werden. Im Interesse der Begünstigten und der Trägerunternehmen sollte die Aufsicht dazu beitragen, dass gleichrangig effiziente Strukturen in den EbAV ermöglicht werden und der Schutz der Begünstigten sachgerecht wahrgenommen wird.
- Der gleichrangig zweifache Gesetzeszweck - Unterstützung der effizienten Entwicklung der von EbAV getragenen bAV und Schutz der Begünstigten - und der erweiterte Auftrag für die Aufsichtsbehörden in EbAV-II-RL wären damit der Maßstab für Formulierung und Interpretation aller Inhalte der EbAV-II-RL und des daraus folgenden nationalen Aufsichtsrechts.

### 2.2.2 Wirksamere Umsetzung der RL 2008/94 zum Insolvenzschutz (M 12)

- Die gesetzliche Insolvenzsicherung über den PSVaG ist in Deutschland ein wichtiger und leistungsstarker, seit fast vier Jahrzehnten bewährter, Bestandteil der Sicherungsmechanismen in der bAV. Die gesetzliche Insolvenzsicherung muss daher bei den aufsichtsrechtlichen Anforderungen unter der EbAV-II-RL angemessen berücksichtigt werden.
- Angesichts der grenzüberschreitenden Probleme infolge der unterschiedlichen nationalen Insolvenzsicherungssysteme sollte die EU-Kommission bei der angestrebten wirksameren Umsetzung von Artikel 8 der Insolvenzsicherungs-RL prüfen, ob hier mögliche Verbesserungen erreicht werden können.

---

<sup>3</sup> **Artikel 27 der Solvency-II-RL: Hauptziel der Beaufsichtigung**

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Aufsichtsbehörden mit den notwendigen Mitteln ausgestattet sind und über das einschlägige Fachwissen sowie einschlägige Kapazitäten und über das entsprechende Mandat verfügen, um das Hauptziel der Beaufsichtigung, und zwar den Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen, zu erreichen.“

### 2.2.3 Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme (M 14)

Der Leitfaden für betriebliche Vorsorgesysteme soll der EU-Kommission auch dazu dienen, die Sicherheit und Kosteneffizienz der Zusatz-Altersvorsorge zu erhöhen. Fragen zur „bessere Absicherung für Arbeitnehmer/innen, Auszahlungsphase, Risikoteilung und -begrenzung, Kosten-Nutzen-Verhältnis und Krisenabfederung“ sollen aufgegriffen werden.

Die **bAV** bietet den Arbeitnehmern die **effizienteste Form der kapitalgedeckten Altersversorgung**. Dies gilt v.a. dann, wenn Stakeholder ohne Gewinninteressen (Arbeitgeber/ Unternehmen, Tarifpartner) kapitalgedeckte Altersvorsorge als Sozialleistung ohne oder mit nur geringen Kosten für die Begünstigten organisieren:

- Solidarisch finanzierte Sozialleistung für alle oder viele Arbeitnehmer: Die bAV ist in ihrem Kern eine Leistung des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer und kein „Finanzprodukt“. Arbeitgeber organisieren ohne wirtschaftliche Eigeninteressen für ihre Arbeitnehmer die Absicherung im Alter, bei Tod oder Invalidität. Dauerlicherweise findet das Kerncharakteristikum der „Sozialleistung“ im Weißbuch keine Erwähnung.
  - Schlanke Organisation und äußerst günstige Kostenstrukturen: Der kollektive Ansatz erlaubt es, Größenvorteile zu realisieren. Die bAV bzw. EbAV kommen in der Regel ohne eine komplexe und umfassende Vertriebs- und Verwaltungsorganisation aus. Zum einen ist die Mitgliedschaft der Begünstigten häufig an das Arbeitsverhältnis gekoppelt und zum anderen sind die Produkt- und Tariflandschaften deutlich weniger komplex gestaltet als bei individualisierten Systemen der dritten Säule. Hinzu kommt, dass viele Arbeitgeber die Verwaltungskosten zum Teil oder gar vollständig tragen.
  - Keine eigene Gewinnerzielungsabsicht bei EbAV und Marktmacht zugunsten der Begünstigten: EbAV zur Durchführung der bAV zeichnen sich dadurch aus, dass sie ohne Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, alle Überschüsse den begünstigten Arbeitnehmern oder den finanzierenden Arbeitnehmern zustehen. Der entscheidende Kernvorteil ist aber, dass häufig auf der obersten EbAV-Entscheidungsebene Stakeholder (Arbeitgeber/Unternehmen, Tarifpartner) verankert sind, die unabhängig von Finanzdienstleistern sind und sich für die Interessen der Begünstigten einsetzen. Diese Stakeholder steuern die gewinnorientierten Finanzdienstleister, deren sich die EbAV z.B. bei der Vermögensanlage bedient, im Interesse ihrer Begünstigten mit hoher Wirksamkeit. Die kollektive Struktur und die aus permanentem Wettbewerbsdruck zwischen den Dienstleistern resultierende Marktmacht der Stakeholder führen zu einem kaum zu übertreffenden Preis-Leistungs-Verhältnis für die Arbeitnehmer.
- Arbeitgeber können so insbesondere über eine unternehmensbezogene betriebliche Altersversorgung oder durch branchenweite Versorgungswerke den Arbeitnehmern ein deutliches „Mehr“ als bei einer reinen Barvergütung zur Verfügung stellen.

- Eine **starke Stellung der Stakeholder** trägt regelmäßig auch dazu bei, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Risiko, Sicherheit und Leistbarkeit bei der bAV zu erreichen.
- Um v.a. die Verbreitung kollektiv strukturierter, besonders kostengünstiger bAV zu unterstützen, sollte der Leitfaden v.a. die Einbeziehung der Stakeholder (Arbeitgeber/ Unternehmen, Tarifpartner) empfehlen. In den EbAV ist eine effektive Vertretung der Begünstigten in den Aufsichtsgremien anzustreben.

## 2.3 Mobilitätshindernisse der Zusatz-Altersvorsorge abbauen

### 2.3.1 „Richtlinie zur Übertragbarkeit von Renten und Pensionen“ (M 15)

Sollte die EU-Kommission – wie als Maßnahme 15 vorgesehen – erneut einen RL-Vorschlag „Portabilität“ vorlegen, so sollte fachlich auf dem RL-Vorschlag „über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern durch Verbesserung der Begründung und Wahrung von Zusatzrentenansprüchen“ vom Herbst 2007 aufgesetzt werden. Besonders wichtig aus aba-Sicht ist:

- **Anwendungsbereich:** Jede Einführung höherer Mindeststandards sollte nur zukunftsgerichtet sein und möglichst wenig Einfluss auf den Bestand haben, damit sich die Arbeitgeber hinsichtlich des Dotierungsrahmens hierauf einrichten können. Der Anwendungsbereich des angekündigten RL-Vorschlags sollte sich daher **auf künftige Zusagen beschränken**.
- **Unverfallbarkeitsfristen:** Die Unverfallbarkeitsfrist für arbeitgeberfinanzierte bAV beträgt in Deutschland 5 Jahre (keine Unverfallbarkeitsfristen bei Entgeltumwandlung). Diese 5-Jahres-Frist ist u.E. ein effizientes Bindungsinstrument nicht nur für die Arbeitgeber, sondern auch die Volkswirtschaft profitiert. Ein Arbeitgeberwechsel, bei dem jährlich erneut betriebspezifisches Humankapital aufzubauen ist, ist weder betriebs- noch volkswirtschaftlich erstrebenswert.

Neue aba-Berechnungen zu den Kosten einer Verkürzung der Unverfallbarkeitsfrist haben ergeben, dass bei beitragsorientierten Leistungsplänen eine Absenkung von fünf Jahren auf ein Jahr, wie es im RL-Vorschlag 2007 vorgesehen war, – je nach Struktur des Mitarbeiterbestands – zu einem Kostenanstieg für den Gesamtbestand in Höhe von 1,5% bis 7,5% führen würde. Bei einer Verkürzung der Unverfallbarkeitsfrist von fünf auf drei Jahre anstelle auf ein Jahr würden sich die Zusatzkosten auf etwa 1,0% bis 4,5% vermindern.

- **Wahrung ruhender bAV-Anwartschaften:** Die im RL-Vorschlag von 2007 vorgesehenen Spezifizierungen würden im Vergleich zum RL-Vorschlag von 2005 zu mehr Rechtssicherheit und geringeren Kostensteigerungen führen. Wichtig aus aba-Sicht ist, dass auch künftig ausgeschiedene Arbeitnehmer nicht gegenüber betriebstreuen Arbeitnehmern begünstigt werden müssen.

Neue aba-Berechnungen zeigen, dass bei beitragsorientierten Leistungsplänen infolge von Art. 5 Abs. 1b des RL-Vorschlags von 2007 mit keinen zusätzlichen Kostenbelastungen zu rechnen wäre. Bei endgehaltsorientierten Leistungsplänen wä-

ren dagegen bei einer erforderlichen Anpassung ruhender Ansprüche entsprechend der Inflationsrate oder des Lohnniveaus deutliche Kostensteigerungen zu erwarten: 10% bis 15% bei einer angenommenen Inflationsrate von 2%; 15% bis 20% bei einer unterstellten allgemeinen Lohnsteigerung von 3%. Diese Zahlen zeigen u.a. wie wichtig eine Beschränkung des Anwendungsbereichs einer etwaigen RL auf künftige Zusagen, insbesondere endgehaltsorientierter Leistungspläne einschl. solche, die bereits in der Vergangenheit neu geordnet wurden, ist.

- EU-weite **Regelungen zur Portabilität im Sinne der Übertragbarkeit von Kapital** sind u.E. grundsätzlich sinnvoll. Dabei sollte der zu übertragende Kapitalwert nach den Regelungen des abgebenden bAV-Systems berechnet werden und das erhaltene Kapital nach den Regeln des aufnehmenden bAV-Systems wieder in wertgleiche Rentenanwartschaften umgewandelt werden. Bei Übertragung der Deckungsmittel muss eine vollständige Enthftung des übertragenden Versorgungsträgers sichergestellt sein. Ferner muss eine individuelle Kapitalzuordnung überhaupt möglich sein und ein angemessener Schutz für kleine und mittlere Arbeitgeber, die sich angesichts bestehender Liquiditätsbeschränkungen keine häufigen und hohen Kapitalabflüsse leisten können, gewährleistet werden.

### **2.3.2 Anwendung der Koordinierungs-Verordnung der Systeme der sozialen Sicherheit 883/2004 auf bestimmte bAV-Systeme (M 16)**

Um Mobilitätshindernisse der Zusatz-Altersvorsorge abzubauen, will die EU-Kommission die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Koordinierungs-Verordnung der Systeme der sozialen Sicherheit 883/2004 auf „bestimmte betriebliche Vorsorgesysteme“ prüfen. Das Weißbuch lässt allerdings offen, welche betrieblichen Vorsorgesysteme hier im Fokus stehen und warum sie in die 1.-Säule-Koordinierungs-Verordnung einbezogen werden sollten.

- Eine **Konkretisierung** seitens EU-Kommission ist daher v.a. für die Meinungsbildung zum Weißbuch im EP, den nationalen Parlamenten sowie im Rat dringend erforderlich.
- Die Anwendung der 1.Säulen-Regulierung auf bAV-Systeme sollte zu **keiner verwirrenden Rechtslage über die verschiedenen Säulen der Altersversorgung** und Mitgliedstaaten hinweg führen.

### **2.3.3 Einrichtung von Rentenaufzeichnungsdiensten (M 17)**

Die Einrichtung von Rentenaufzeichnungsdiensten (pension tracking service) soll gefördert werden, um den Arbeitnehmern einen genauen und aktuellen Überblick über ihre im Rahmen gesetzlicher und betrieblicher Vorsorgesysteme erworbenen Ansprüche zu verschaffen. Für die dafür erforderlichen Informationen soll bei der Überarbeitung der EbAV-RL und der sog. „Portabilitäts-RL“ gesorgt werden.

- **Informationen für Begünstigte:** Verlässliche und verständliche Informationen sind auch in der bAV notwendig. Einheitliche Mindeststandards sollten sich auf Ba-

sisinformationen beschränken und zu keinen komplizierten Beschreibungen oder gar einer Desinformation führen. Unnötige zusätzliche Kosten sind zu vermeiden.

- **Technische Umsetzung eines Rentenaufzeichnungsdienstes:** Bei dem Anfang 2011 in den Niederlanden eingeführten Pensionsregister wurde z.B. keine Datenbank geschaffen, vielmehr setzt eine Website die Nutzer nur in Verbindung mit dem Träger der staatlichen Altersversorgung und mit den Pensionsfonds. Rechnung zu tragen ist u.a. dem Datenschutz.
- Der **Aufwand der Einführung von Rentenaufzeichnungsdiensten** darf nicht unterschätzt werden. Vergleichbare interne Projekte in nur einem Großunternehmen zeigen bereits, dass die Umsetzung dieser grundsätzlich guten Idee sehr aufwendig ist. Der Aufwand wäre u.E. bei den Durchführungswegen Pensionskasse, Pensionsfonds und Direktversicherung noch relativ überschaubar. Zu prüfen wäre aber v.a., ob es auch für Direktzusagen und Unterstützungskassen eine praktikable Lösung gibt und wie diese ausschauen könnte.
- Die Vorstellung der EU-Kommission, dass eine minimale Harmonisierung der wichtigsten Merkmale tatsächlich ausreichen wird, um die nationalen Aufzeichnungsdienste zu einem **EU-weiten System** zusammenzuschließen, ist u.E. sehr optimistisch. Wir halten es daher im ersten Schritt für sehr wichtig, praktische Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Rentenaufzeichnungsdiensten zu sammeln. Erste Erfahrungen mit einem Informationsportal werden derzeit im öffentlichen Dienst mit dem „Find your Pension“-Portal für mobile Wissenschaftler (<http://www.findyourpension.eu/>) gesammelt. Auf deutscher Seite arbeitet an diesem Projekt die VBL (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) in Karlsruhe mit.

#### 2.3.4 Überprüfung der Steuervorschriften (M 18)

Um die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer in der EU zu erleichtern, sollten die europäischen Unternehmen ihre **Mitarbeiter künftig mit vertretbarem Aufwand ins EU-Ausland entsenden** können. Die zentralen Mobilitätshemmnisse im Betriebsrentenbereich liegen im Steuer- und nicht im Arbeitsrecht. Die steuerliche Freistellung der Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung – statt der Beiträge zu Lebensversicherungen wie in Maßnahme 18 (ii) des Weißbuchs vorgesehen – sollte dabei im Fokus der EU-Kommission stehen.

Die bAV wird in den EU-Staaten weitgehend nachgelagert besteuert. Doch die zu erfüllenden und sich häufig ändernden Voraussetzungen für die Steuerfreiheit in der Anwartschaftsphase – wie Altersgrenzen, Auszahlungsformen, Höchstgrenzen der Dotierung, Finanzierungsverfahren der bAV - sind in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. In den meisten Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) fehlt die erforderliche gegenseitige Anerkennung. Die Folge ist, dass der heutige bAV-Aufwand bei entsandten Arbeitnehmern häufig nicht anerkannt wird. Aufgrund der nachgelagerten Besteuerung in der Auszahlphase kommt es regelmäßig zu Problemen der

Doppelbesteuerung. Ferner führt die Vielfalt der Regelungen zur bAV in den DBA zu hoher Komplexität und damit zu hohen Kosten in den Unternehmen.

- Die **Überprüfung der Steuervorschriften sollte auf die bAV fokussiert** werden.
- Erforderlich ist eine **gegenseitige Anerkennung der Betriebsrentensysteme, zumindest für die Zeit der Entsendung**. Art. 18A (Altersvorsorgepläne) des DBA mit den USA ist ein gutes Beispiel für gegenseitige Anerkennung.<sup>4</sup> Missbrauch wird durch die Beschränkung auf Entsendefälle verhindert.
- Bei der **grenzüberschreitenden Übertragung von Kapital** aus der bAV sollten die nationalen Steuerbehörden zumindest bei Kapitalübertragungen zwischen EbAV auf langwierige Einzelprüfungen verzichten und den sog. „Europäischen Pass“ der EbAV-RL steuerlich anerkennen.

## 2.4 Fazit

Erforderlich für den Ausbau der „Zusatz-Altersvorsorge“ sind aus Sicht der EU-Kommission „kapitalgedeckte private Renten- und Pensionsmodelle, die sicherer und kostengünstiger sind und sich leichter mit flexiblen Arbeitsmärkten und Mobilität vereinbaren lassen.“ Diese Zielsetzung lässt sich für möglichst viele Arbeitnehmer am besten durch den verstärkten Ausbau der bAV in Europa erreichen. Erforderlich hierfür sind eine klare Vision europäischer Betriebsrentensysteme und eine strukturierte Agenda.

---

<sup>4</sup> Bundessteuerblatt 2008, Teil I, S. 791ff.