

22.11.24

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (2. Betriebsrentenstärkungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1049. Sitzung am 22. November 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b (§ 6 Satz 2 und 3 BetrAVG)
 - a) Der Bundesrat begrüßt die durch die Bundesregierung angestrebte zielgerichtete Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens für eine weiterhin freiwillige betriebliche Altersversorgung.
 - b) Beim Anspruch auf vorzeitigen Betriebsrentenbezug soll die Neuregelung des Hinzuverdienstrechts in der gesetzlichen Rentenversicherung nachgezeichnet werden (§ 6 BetrAVG). Künftig sollen Beschäftigte auch dann vorzeitig eine Betriebsrente mit den entsprechenden Abschlägen in Anspruch nehmen können, wenn sie eine als Teilrente geleistete Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen.
 - c) Die betriebliche Altersversorgung stellt als weitere Säule der Altersvorsorge eine Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Der vorzeitige Bezug einer als Teilrente geleisteten Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung soll daher auch eine nur in Höhe eines entsprechenden Anteils zu zahlende betriebliche Altersversorgung bedingen.
 - d) Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrat für geboten, klarstellend Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b des Gesetzentwurfs zu streichen.

Begründung:

Die Bundesregierung möchte mit dem 2. Betriebsrentenstärkungsgesetz die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Auf- und Ausbau einer weiterhin freiwilligen betrieblichen Altersversorgung zielgerichtet fortentwickeln. Hierzu sollen unter anderem Beschäftigte auch dann vorzeitig eine Betriebsrente mit den entsprechenden Abschlägen in Anspruch nehmen können, wenn sie eine als Teilrente geleistete Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen. Ziel dieser Neuregelung ist es, angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels den Rentenbezug zu flexibilisieren und damit für Ältere einen Anreiz zu setzen, länger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen. Mit der Änderung des § 6 des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) soll in diesem Sinne ein weiterer Anreiz gesetzt werden. Zur Umsetzung sollen in § 6 Satz 1 BetrAVG die Wörter „als Vollrente“ gestrichen werden. Darüber hinaus sollen die Sätze 2 und 3 des § 6 BetrAVG entsprechend der Begründung zum Gesetzentwurf als Folgeänderung aufgehoben werden.

Durch die Aufhebung der Sätze 2 und 3 des § 6 BetrAVG ist nicht mehr eindeutig geregelt, dass die Leistungen der freiwilligen betrieblichen Altersversorgung auf einen entsprechenden Teilbetrag beschränkt werden können, wenn die Altersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung auf Antrag des Berechtigten nur als Teilrente gewährt wird. Die in Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b des Gesetzentwurfs vorgesehene Aufhebung der Sätze 2 und 3 des § 6 BetrAVG ist daher zu streichen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 bis 11 (§§ 21, 22, 24 BetrAVG)

Zentrales Element des Gesetzentwurfes ist das Sozialpartnermodell. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass der Zugang Dritter zu einem Sozialpartnermodell – welches die Vereinbarung einer reinen Beitragszusage ermöglicht – erweitert werden soll. Der Bundesrat begrüßt hierbei insbesondere, dass die Anbindungsmöglichkeiten bestehender Sozialpartnermodelle erweitert werden sollen. Hierdurch kann die betriebliche Altersvorsorge noch besser von ihren kollektiven Strukturen profitieren und insgesamt effektiver werden.

3. Zu Artikel 2 Nummer 1 (§ 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auf die Steuerfreistellung des Abfindungsbetrags im Sinne des § 3 Absatz 2a Betriebsrentengesetz (BetrAVG), wie sie § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG vorsieht, verzichtet werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht eine Steuerfreistellung des Abfindungsbetrags einer Kleinanwartschaft aus der betrieblichen Altersversorgung vor, wenn der Ar-

beitgeber den Abfindungsbetrag im Wege des abgekürzten Zahlungswegs zur Zahlung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung verwendet. Hierdurch soll laut Begründung zum Gesetzentwurf sichergestellt werden, dass nicht sowohl der Abfindungsbetrag als auch die spätere Leistung aus der gesetzlichen Rentenversicherung besteuert werden (Gefahr der doppelten Besteuerung). Die im Gesetzentwurf geplante Steuerfreistellung kann im Ergebnis allerdings sowohl zu Rechtsstreitigkeiten als auch zu Doppelbegünstigungen führen:

Abfindungsleistungen, soweit diese auf geförderten Beiträgen beruhen (schließt die damit erzielten Erträge der Ansparphase mit ein):

Geförderte Beiträge der betrieblichen Altersvorsorge führen im Zeitpunkt der Abfindung zu steuerfreien Einkünften gemäß § 22 Absatz 1 Nummer 5 Satz 1 EStG in Verbindung mit § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E. Allerdings besteht das Risiko, dass diese geförderten Beiträge nochmals durch den Sonderausgabenabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a EStG begünstigt werden. Der Sonderausgabenabzug scheidet zwar aus, soweit ein unmittelbarer wirtschaftlicher Zusammenhang mit steuerfreien Einnahmen besteht (§ 10 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 EStG), es ist aber zumindest zweifelhaft, ob ein solcher unmittelbare Zusammenhang auch deshalb bejaht werden kann, weil die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus nach § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E steuerbefreiten Einnahmen finanziert werden. Es könnte nämlich mit guten Gründen argumentiert werden, dass die Voraussetzungen für den Sonderausgabenabzug nach § 10 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a EStG erfüllt sind, weil die Rentenversicherungsbeiträge auf die Erzielung steuerpflichtiger Einnahmen im Sinne des § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG gerichtet sind.

Sollten die bereits im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung geförderten und im Zeitpunkt der Abfindung steuerfreigestellten Beiträge letztendlich nochmals durch den Sonderausgabenabzug gefördert werden, würde hierdurch eine doppelte Förderung/Steuerfreistellung bei lediglich einmaliger nachgelagerter Besteuerung gemäß § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG eintreten.

In der Abfindungsleistung enthaltene Erträge der Ansparphase, die auf ungeförderten Beiträgen beruhen:

Ähnlich verhält es sich bei im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung erzielten Erträgen der Ansparphase, die auf ungeförderten Beiträgen beruhen. Diese Erträge führen dem Grunde nach zu Einkünften gemäß § 22 Nummer 5 Satz 2 EStG. Auch auf diese Erträge erstreckt sich nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes die Steuerfreistellung des § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG.

Auch insoweit würde durch Gewährung des Sonderausgabenabzugs die beschriebene doppelte Förderung/Steuerfreistellung eintreten.

Abfindungsleistungen, soweit diese eine Rückzahlung ungeförderter Beiträge darstellen:

Die Gefahr einer Doppelbesteuerung oder einer doppelten Förderung/Steuerfreistellung besteht bei Abfindungsleistungen, soweit diese eine Rück-

zahlung ungeförderter Beiträge darstellen (und soweit sie keine Erträge enthalten), nicht. Diese Leistungen führen dem Grunde nach schon nicht zu steuerpflichtigen Einkünften gemäß § 22 Nummer 5 Satz 1 oder Satz 2 EStG, sodass die Steuerbefreiung bereits gemäß § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E nicht zur Anwendung kommt. Im Zeitpunkt der Einzahlung in die gesetzliche Rentenversicherung werden die auf ungefördernten Beiträgen beruhenden Abfindungsleistungen erstmalig durch den Sonderausgabenabzug gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a EStG steuerfrei gestellt und zutreffender Weise in der Auszahlungsphase nachgelagert gemäß § 22 Nummer 1 Satz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa EStG besteuert.

Alternativvorschlag:

Neue Rechtsstreitigkeiten sowie die doppelte Förderung/Begünstigung bei lediglich einmaliger nachgelagerter Besteuerung können nicht das gewünschte Ergebnis des Gesetzentwurfs sein. Daher sollte aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Steuerfreistellung des Abfindungsbetrags im Sinne des § 3 Absatz 2a BetrAVG gemäß § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E verzichtet werden. Dies führt einerseits zu rechtssicheren Lösungen (keine Gefahr der doppelten Besteuerung und keine Gefahr der doppelten Begünstigung) und dient andererseits auch der Verwaltungsvereinfachung, weil der Sonderausgabenabzug einheitlich für die gesamte Abfindungsleistung zu gewähren ist.

Um im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung die Berücksichtigung des Sonderausgabenabzugs für die zwecks Abfindung von Kleinanwartschaften geleisteten Beiträge zur Rentenversicherung sicherzustellen, sollte darüber hinaus der Arbeitgeber zur Übermittlung dieser Beiträge im Rahmen der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung verpflichtet werden.

4. Zu Artikel 2 Nummer 2 Buchstabe a (§ 100 Absatz 2 Satz 1 EStG)

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich eine Verbesserung der Niedrigverdienerförderung durch Anhebung des jährlichen Förderbetrages sowie die Erhöhung und Dynamisierung der Einkommensgrenze.
- b) Der Bundesrat gibt aber zu bedenken, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung des jährlichen Förderbetrages von maximal 288 Euro auf maximal 360 Euro weiterhin zu gering ist, um Geringverdienerinnen und Geringverdienern den Aufbau einer ausreichenden betrieblichen Altersvorsorge zu ermöglichen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem niedrigen Einkommen haben in der Regel wenig Spielraum für den Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge und sind somit besonders auf eine finanzielle Unterstützung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber angewiesen. Der Bundesrat bittet daher um Prüfung, ob eine deutlichere Anhebung des höchstmöglichen Förderbetrages über die Lohnanpassung hinaus möglich ist.

5. Zu Artikel 11 Nummer 6 (§ 187a Absatz 1a Satz 2 SGB VI)

Artikel 11 Nummer 6 ist zu streichen.

Begründung:

Nach der geltenden Fassung des § 187a Absatz 1a Satz 2 in Verbindung mit § 109 Absatz 1 Satz 3, Absatz 5 Satz 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) besteht nach Vollendung des 50. Lebensjahres ein berechtigtes Interesse an einer Auskunft über die Höhe der Beitragszahlung, die zum Ausgleich einer Rentenminderung bei vorzeitiger Inanspruchnahme einer Rente wegen Alters erforderlich ist.

Die Regelung wurde mit dem Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Prävention und Rehabilitation im Erwerbsleben vom 8. Dezember 2016 (BGBl. I, S. 2838) eingefügt (sogenanntes Flexirentengesetz). Zuvor erhielten Versicherte die erforderliche Rentenauskunft erst nach Vollendung des 55. Lebensjahres. Im Falle eines berechtigten Interesses konnte eine entsprechende Rentenauskunft auch früher erteilt werden. Von der Einführung der Regelung in § 187a Absatz 1a Satz 2 SGB VI an war nach der Vorstellung des Gesetzgebers davon auszugehen, dass nach Vollendung des 50. Lebensjahres ein berechtigtes Interesse für die zum Abschlagsabkauf erforderliche Rentenauskunft bestehe. Diese Auskunft kann damit nach seither geltendem Recht auf Antrag auch ohne den Nachweis eines berechtigten Interesses im Einzelfall schon mit dem 50. Lebensjahr erteilt werden (BT-Drucksache 18/9787, Seite 46).

Aus der Gesetzesbegründung zum Flexirentengesetz lässt sich nicht der Wille des Gesetzgebers des Flexirentengesetzes entnehmen, ein berechtigtes Interesse jüngerer Antragsteller an der Erteilung einer Rentenauskunft kategorisch auszuschließen.

In seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2016 wies auch der Sozialbeirat darauf hin, dass die Rentenversicherungsträger bereits vor der Herabsetzung der Altersgrenze von 55 auf 50 Jahre durch Einführung des § 187a Absatz 1a Satz 2 SGB VI die Möglichkeit hatten, jüngeren Versicherten im Einzelfall eine Rentenauskunft zu erteilen, wenn diese sich über ihre Dispositionsmöglichkeiten im Rahmen einer Ausgleichszahlung informieren wollten. Ein entsprechendes Interesse wurde beispielsweise bei erheblichen beruflichen Veränderungen (Stellenwechsel, Arbeitszeit, Arbeitsverdienst, betriebliche Umstrukturierungen) angenommen. Die nach Einführung der Regelung in § 187a Absatz 1 Satz 2 SGB VI weiterbestehende Handlungsoption wurde seitens des Sozialbeirats als sachgerecht und zielführend angesehen.

Die Praxis verfährt entsprechend.

Durch die in der vorliegenden Neufassung vorgesehene Formulierung, wonach ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 109 Absatz 1 Satz 3 SGB VI nur nach Vollendung des 50. Lebensjahres vorliegt, wird die bisher bestehende Handlungsmöglichkeit ausgeschlossen. Diese Maßnahme stellt sich, ausgehend von der Gesetzesbegründung des Flexirentengesetzes, entgegen der Formulierung

in der Begründung zum Gesetzentwurf nicht lediglich als Präzisierung des Wortlauts und klare Benennung der anspruchsberechtigten Personen dar. Vielmehr handelt sich um eine substantielle Rechtsänderung.

Der kategorische Ausschluss eines berechtigten Interesses an der Erteilung einer Rentenauskunft vor Vollendung des 50. Lebensjahrs stimmt mit dem ursprünglichen Ziel des Gesetzgebers, den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand flexibel zu gestalten, nicht überein. Eine starre Fixierung anhand der Altersgrenze ist nicht geeignet, die Umstände und Unwägbarkeit des Einzelfalls sachgerecht abzubilden. Der Ausschluss eines Abschlagsabkaufs vor Vollendung des 50. Lebensjahrs erweist sich für die Versicherten und die Deutsche Rentenversicherung wirtschaftlich als nachteilig. Aus Sicht der Arbeitgeber bedeutet die Maßnahme keinen wirtschaftlichen oder administrativen Vorteil. Die Abkehr von der bisherigen Rechtslage und der bewährten Praxis erscheint vor diesem Hintergrund weder vom Gesetzgeber beabsichtigt, noch ist eine solche sinnvoll oder erforderlich.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Beiträge zu Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen sind als Arbeitslohn nicht beitragspflichtig zur Sozialversicherung, wenn sie 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung nicht überschreiten (siehe § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 der Sozialversicherungsentgeltverordnung). Steuerfrei sind Beiträge jedoch bis zu 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (siehe § 3 Nummer 63 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes). Es spielt hierbei keine Rolle, ob die Beiträge originär vom Arbeitgeber geleistet werden – insoweit also eine rein arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersvorsorge vorliegt – oder die Beiträge aus dem Arbeitsentgelt des Arbeitnehmers zum Zwecke der Altersvorsorge umgewidmet werden – also eine Entgeltumwandlung vorliegt.

Bei Beiträgen zu Unterstützungskassen oder einer Direktzusage stellt sich das Problem für rein arbeitgeberfinanzierte Beiträge nicht, da es sich mangels wirtschaftlichen Zuflusses des Geldes beim Arbeitnehmer weder steuer- noch sozialversicherungsrechtlich um Arbeitsentgelt handelt. Werden diese Beiträge aber im Rahmen einer Entgeltumwandlung vom Arbeitnehmer finanziert, werden sie fiktiv als Arbeitsentgelt behandelt, sind jedoch ebenfalls nur bis zu vier Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beitragsfrei (siehe § 14 Absatz 1 Satz 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch).

Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Freibeträge zur Sozialversicherung an die Regelungen im Einkommen-

steuerrecht angeglichen und somit auf 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze erhöht werden können. Dies würde die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge wirksam erhöhen und Bürokratie abbauen.

Begründung:

Die Tatsache, dass Beiträge zwischen 4 Prozent und 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung steuerfrei, aber nicht beitragsfrei sind, führt zu unnötiger Bürokratie für Arbeitgeber, Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen und Pensionsfonds sowie letztendlich auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie oft – eine Mischfinanzierung erfolgt oder in mehreren Durchführungswegen oder mehreren Zusagen innerhalb eines Durchführungsweges Ansprüche auf betriebliche Altersversorgung erworben werden.

Darüber hinaus vermindert die Divergenz der Freibeträge im Steuer- und Sozialversicherungsrecht den Anreiz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, eine zusätzliche werthaltige Altersversorgung neben der gesetzlichen Rente aufzubauen. Denn gerade weil ab einem Gesamtbeitrag von mehr als 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung in den meisten Fällen die Beiträge aus dem versteuerten und verbeitragten Entgelt stammen würden, verzichten viele Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf höhere Einbringungen in die betriebliche Altersversorgung. Die Anreizstärkung der alternativen Säule zur Alterssicherung als Ergänzung der gesetzlichen Rentenanwartschaften ist angesichts der demographischen Entwicklung unverzichtbar und überwiegt die in der Gesamtschau geringfügigen Beitragsausfälle in der gesetzlichen Rentenversicherung, die infolge der Erhöhung des Freibetrags entstehen.