

17.10.25

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1058. Sitzung am 17. Oktober 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummern 9 bis 11 (§§ 21, 22 und 24 BetrAVG)

Zentrales Element des Gesetzentwurfs ist das Sozialpartnermodell. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich, dass der Zugang Dritter zu einem Sozialpartnermodell – welches die Vereinbarung einer „reinen Beitragszusage“ ermöglicht – erweitert werden soll. Positiv ist 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. Die vorgenommenen Erweiterungen gehen allerdings nicht weit genug, denn Beschäftigte in kleinen und mittleren Betrieben dürften mit den vorgesehenen Erleichterungen weiterhin kaum erreicht werden. Gerade diese Betriebe bieten ihren Beschäftigten prozentual jedoch am seltensten eine betriebliche Altersvorsorge an. Der Bundesrat bittet um Prüfung, wie künftig auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Betrieben die Vorteile der reinen Beitragszusage besser nutzen können.

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 bis 11 (§§ 21, 22, 24 BetrAVG), Artikel 2 Nummer 2 (§ 100 EstG), Artikel 1 Nummer 12 (§ 30a BetrAVG), Artikel 16 (Inkrafttreten), Zum Gesetzentwurf allgemein

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

Der Bundesrat begrüßt die Weiterentwicklung und Öffnung von Sozialpartnernetzwerken im Sinne tarifvertraglicher Betriebsrentensysteme auf der Grundlage der reinen Beitragszusage und die Verbesserung der Portabilität von Betriebsrentenanwartschaften. Insbesondere die Zielrichtung, auch nichttarifgebundenen kleineren Unternehmen und ihren Beschäftigten die Teilnahme an dieser Form der Betriebsrenten zu erleichtern, ist zu unterstützen.

b) Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 100 EstG)

Insbesondere bei Beschäftigten mit geringem Einkommen sind größere Verbreitungslücken hinsichtlich der betrieblichen Altersversorgung erkannt worden. Der Bundesrat begrüßt daher die Anhebung des Förderbetrags zur betrieblichen Altersversorgung speziell für Beschäftigte mit geringem Einkommen und die dynamische Festlegung der monatlichen Einkommensgrenze auf drei Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung. Jedoch dürfte die vorgesehene Anhebung des jährlichen Förderbetrages auf maximal 360 Euro weiterhin zu gering sein, um Geringverdienenden den Aufbau einer ausreichenden betrieblichen Altersversorgung zu ermöglichen. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit eine deutlichere Anhebung des höchstmöglichen Förderbetrages als wirksame und erforderliche Anreizstärkung vorgesehen werden kann.

c) Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 30a BetrAVG)

aa) Der Bundesrat begrüßt die bis 2030 vorgesehene Evaluierung, ob die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung gestiegen ist.

bb) Die möglichen Auswirkungen von Kosten und Risiken auf die Höhe von Versorgungsleistungen und die Frage, ob Kapitalanlagen im Bereich der betrieblichen Altersversorgung unter der Voraussetzung fehlender Garantien zu höheren Renditen führen, sollten ebenfalls untersucht werden. Eine entsprechende Datengrundlage ist für die Beurteilung weiterer gegebenenfalls zu ergreifenden Maßnahmen erforderlich.

cc) Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei einer reinen Beitragszusage des Arbeitgebers ausschließlich die Beschäftigten das Risiko für ein Nichterreichen der Zielrente tragen. Als Äquivalent für die Übertragung

des Risikos auf die Beschäftigten, ist in § 23 des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG) ein Sicherheitsbeitrag der Arbeitgeber vorgesehen. Die Höhe des zusätzlichen Arbeitgeber-Sicherheitsbeitrages soll von den Tarifvertragsparteien ausgehandelt werden. Die Umsetzung dieser Regelung und ihre Wirkungen sollten ebenfalls Gegenstand der Evaluierung sein.

d) Zu Artikel 16 (Inkrafttreten)

Das Inkrafttreten der Regelungen zum Förderbetrag zur betrieblichen Altersversorgung ist erst zum 1. Januar 2027 vorgesehen. Im Übrigen soll das Gesetz grundsätzlich am Tag nach der Verkündung in Kraft treten, um eine schnelle Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Die Förderung der Betriebsrenten von Beschäftigten mit geringeren Einkommen stellt einen Eckpunkt des Gesetzentwurfs dar und bedarf aus Sicht des Bundesrates ebenfalls der schnellen Umsetzung. Der Rückgang im Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung zwischen 2021 und 2023 zeigt dringenden Handlungsbedarf auf. Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob ein früheres Inkrafttreten vorgesehen werden kann.

e) Zum Gesetzentwurf allgemein

aa) Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, die Betriebsrenten regeln, maßgeblich zu deren Verbreitung bei Beschäftigten von Klein- und Kleinstbetrieben beitragen könnte, die bislang unzureichend Angebote der betrieblichen Altersversorgung wahrnehmen.

bb) Geringverdiener, die bei Arbeitgebern beschäftigt sind, die keiner Tarifbindung unterliegen, sind hinsichtlich der Form der betrieblichen Altersversorgung auf individuelle Arbeitgeberentscheidungen angewiesen. Im Ergebnis besteht die Gefahr, dass möglicherweise nicht ausreichend im Hinblick auf Armutsvermeidung im Alter vorgesorgt wird. Insofern bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, inwieweit künftig weitere Verbesserungen bei der betrieblichen Altersversorgung für Beschäftigte von nichttarifgebundenen Arbeitgebern erfolgen können.

cc) Die verschiedenen (Förder-)Systeme der betrieblichen Altersversorgung, die sich je nach Durchführungsweg, Zusageart und Finanzie-

rungsverfahren unterscheiden, weisen eine erhebliche Komplexität auf. Zudem wissen viele Beschäftigte nicht, ob beziehungsweise, dass sie in ihrem aktuellen Beschäftigungsverhältnis Ansprüche auf eine betriebliche Altersversorgung erwerben (vergleiche Alterssicherungsbericht 2024 – BT-Drucksache 20/14086, Seite 160) oder sind mit den verschiedenen Altersvorsorgeprodukten nicht vertraut. Diese Komplexität ist sachlich nicht geboten und steht tendenziell einer verbesserten Inanspruchnahme der entsprechenden Angebote entgegen. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, durch geeignete Maßgaben künftig Komplexität zu reduzieren und Transparenz für Arbeitgeber und Beschäftigte zu gewährleisten.

3. Zu Artikel 1 (§ 30a BetrAVG)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass in § 30a des Betriebsrentengesetzes eine Evaluierungspflicht hinsichtlich der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung aufgenommen worden ist.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob das Ziel der Evaluierung dahingehend ergänzt werden kann, dass auch Aussagen zur qualitativen Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung getroffen werden können, insbesondere zu der Frage, wie sich die Finanzierung in der betrieblichen Altersversorgung entwickelt (insbesondere zu Anteil der (reinen) Finanzierung durch den Arbeitgeber beziehungsweise Arbeitnehmer, Anteil Entgeltumwandlung).

Begründung:

Mit § 30a des Betriebsrentengesetzes (BetrAVG-E) wurde der Auftrag an die Bundesregierung aufgenommen, bis 2030 zu untersuchen, ob die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung auch aufgrund der vorgesehenen Öffnung von Sozialpartnermodellen erkennbar gestiegen ist.

Aussagekräftig für eine starke betriebliche Altersversorgung als wirksame zweite Säule in der Alterssicherung ist aber nicht nur die Verbreitung der Betriebsrente an sich, sondern vielmehr auch die Frage, wie die betriebliche Altersversorgung finanziert wird, inwieweit sich Arbeitgeber mit eigenen (echten) Zuschüssen beteiligen oder ob die Altersversorgung durch eine reine Entgeltumwandlung durch den Arbeitnehmer selbst erfolgt.

Das Sozialpartnermodell kann wie bisher auch im Rahmen von Entgeltumwandlung durchgeführt werden. Die Förderung der Entgeltumwandlung besteht unter anderem darin, dass ein Teil der Beiträge sozialabgabenfrei ist. Eine

Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung (mit) auf Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung könnte aber dem Ziel, über alle drei Säulen ein Mehr an Versorgung zu erreichen, zumindest in Teilen zuwiderlaufen.

Für eine starke betriebliche Altersversorgung ist auch eine wirksame finanzielle Beteiligung des Arbeitgebers selbst wichtig.

Vor diesem Hintergrund soll eine Untersuchung zur Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung möglichst auch Aussagen zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung machen.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Beiträge zu Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen sind als Arbeitslohn nicht beitragspflichtig zur Sozialversicherung, wenn sie 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) 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 BBG 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 4 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 dieses dazu genutzt werden kann, um die Freibeträge zur Sozialversicherung an die Regelungen im Einkommenssteuerrecht anzugleichen und somit auf 8 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zu erhöhen. Dies würde die Attraktivität der betrieblichen Altersvorsorge wirksam erhöhen und Bürokratie abbauen.

Begründung:

Dass Anteile von Beiträgen zwischen 4 Prozent und 8 Prozent der Beitrags-

bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung steuer-, aber nicht beitragsfrei sind, baut zum einen unnötige Bürokratie auf bei Arbeitgebern, Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen und Pensionsfonds und schließlich auch bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. 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.

Zum Zweiten vermindert die Divergenz der Freibeträge im Steuer- und Sozialversicherungsrecht aber auch den Anreiz für die Beschäftigten zum dringend notwendigen Aufbau einer werthaltigen Altersversorgung neben der gesetzlichen Rente. 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 Sozialversicherung, die infolge der Erhöhung des Freibetrags entstehen.

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

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auf die Steuerfreistellung des Abfindungsbetrages im Sinne des § 3 Absatz 2a des Betriebsrentengesetzes, wie sie § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b des Einkommensteuergesetzes vorsieht, verzichtet werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht eine Steuerfreistellung des Abfindungsbetrages einer Kleinanwartschaft aus der betrieblichen Altersversorgung vor, wenn der Arbeitgeber den Abfindungsbetrag im Wege des abgekürzten Zahlungsweges 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.

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

Geförderte Beiträge der betrieblichen Altersvorsorge sollen künftig im Zeitpunkt der Abfindung zu steuerfreien Einkünften gemäß § 22 Absatz 1 Nummer 5 Satz 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) in Verbindung mit § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E führen. 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 unmittelbarer 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 steuerfrei gestellten 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.

Zu 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 Absatz 1 Nummer 5 Satz 2 EStG. Auch auf diese Erträge erstreckt sich nach dem Gesetzeswortlaut die Steuerfreistellung des § 3 Nummer 55c Satz 2 Buchstabe b EStG-E.

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

Zu Abfindungsleistungen, soweit diese eine Rückzahlung ungeförderter Beiträge darstellen:

Die Gefahr einer Doppelbesteuerung oder einer doppelten Förderung/Steuerfreistellung besteht bei Abfindungsleistungen, soweit diese eine Rückzahlung 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 ungeförderten 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 Gesetzentwurfes sein. Daher sollte aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Steuerfreistellung des Abfindungsbetrages im Sinne des § 3 Absatz 2a des Betriebsrentengesetzes 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 Sonderausgabenabzuges 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.