

27.04.26**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - AIS - Fz - R - Wi

zu **Punkt ...** der 1065. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 2026

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien (EU) 2016/2341 und 2016/97 im Hinblick auf die Stärkung des Rahmens für die betriebliche Altersversorgung**COM(2025) 842 final****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)** und
der **Finanzausschuss (Fz)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
AIS

1. Der Bundesrat stellt fest, dass die betriebliche Altersversorgung eine wichtige Säule der Alterssicherung ist, die gefördert werden und eine möglichst weite Verbreitung, gerade auch bei Beschäftigten mit geringem Einkommen, finden sollte.

EU
AIS

2. Der Bundesrat bekennt sich zu der Notwendigkeit, die finanzielle Sicherheit für Rentnerinnen und Rentner durch eine ergänzende betriebliche Altersvorsorge zu erweitern. Er begrüßt das Bemühen der Kommission, mit dem vorgelegten Richtlinienvorschlag die Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge zu stärken.

EU
AIS

3. Der Bundesrat sieht jedoch die Gefahr, dass die vorgeschlagenen Regelungen die spezifischen Besonderheiten der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland nicht ausreichend berücksichtigen und erhöhte Anforderungen nachteilige Auswirkungen haben könnten. Insbesondere werden Systembrüche mit der bestehenden gesetzgeberischen Regulatorik in Deutschland befürchtet. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass es in Deutschland zahlreiche tarifvertraglich geregelte Leistungszusagen gibt, in denen Arbeitgeber und Gewerkschaften gleichberechtigt auf Augenhöhe zu ausgewogenen Ergebnissen finden. Diese sollten nicht durch regulatorische Vorgaben unterlaufen werden.

EU
AIS

4. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag der Kommission mit der in Artikel 4 Unterabsatz 1 (Artikel 1 Nummer 5 des Richtlinienvorschlags) vorgesehenen Möglichkeit für Mitgliedstaaten, einige oder alle Regelungen der geänderten Richtlinie (EU) 2016/2341 auf auch bisher von der Richtlinie ausgenommene, nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitende Einrichtungen auszudehnen, in die nationalen Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten eingreift und mit dem Grundsatz der Subsidiarität nicht in Einklang steht. Von dieser Regelung sollen insbesondere die unter die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 fallenden Systeme der sozialen Sicherungen umfasst sein. Hierunter fallen vor allem die vielfach kapitalgedeckten berufsständischen Versorgungswerke in der Regelungskompetenz der Länder. Es obliegt vorrangig den Mitgliedstaaten – und damit auch den Ländern in ihrem Kompetenzbereich – für die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung zu sorgen. Das Unionsrecht lässt deren Zuständigkeit hierfür unangetastet. Das umfasst vor dem Hintergrund des Artikels 153 Absatz 4 AEUV auch, in welchem Verfahren Personen welche Leistungen erwarten dürfen und auf welche Weise dieses System finanziert oder fortentwickelt wird.

Die Mitgliedstaaten sind daher frei, ihre nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitenden Systeme der sozialen Sicherung auch ohne entsprechende Befugnisnorm der Richtlinie (EU) 2016/2341 an deren Vorgaben zu orientieren. Bei den berufsständischen Versorgungswerken ist eine entsprechende Angleichung durch Landesrecht, etwa im Bereich der Kapitalanlagevorschriften durch die Anwendung der auch für Pensionskassen geltenden Anlageverordnung (AnIV), bereits erfolgt. Durch die neue Notifizierungspflicht in Artikel 4 Unterabsatz 5 der Richtlinie (EU) 2016/2341 könnte die Kommission womöglich einen Verstoß hiergegen sehen, wenn die Länder ihre Regeln für die Versorgungswerke

auch weiter an der Richtlinie (EU) 2016/2341 orientieren, aber nicht die Option des neuen Artikels 4 Unterabsatz 1 explizit dieser Richtlinie anwenden und daher nicht notifizieren.

Der Bundesrat fordert daher die Streichung der Änderung des Artikels 4 der Richtlinie (EU) 2016/2341. Einer solchen Option für die Mitgliedstaaten bedarf es nicht.

EU
AIS

5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Richtlinienvorschlag das grundsätzliche Ziel der Kommission, den Bürokratieabbau voranzubringen, verfehlt. Statt eines Abbaus bürokratischer Hürden entstehen zusätzliche Verpflichtungen auch in den Bereichen der Kapitalanlage sowie dem Informations- und Berichtswesen. Dies gilt zum Beispiel für die Messung der Nachhaltigkeitspräferenzen gegebenenfalls bei tausenden von Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern, die aber dann gegebenenfalls keine Bedeutung entfalten, wenn sie nicht mit den Anlagegrundsätzen der Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung im Einklang stehen (siehe Artikel 1 Nummer 22 Buchstaben a und b des Richtlinienvorschlags, Artikel 19 Absätze 1c und 1d – neu – in Verbindung mit dem geänderten Artikel 19 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/2341). Ein weiteres Beispiel sind Informationen an potenzielle Versorgungsanwärter über die Wertentwicklung der vergangenen zehn Jahre eines Altersvorsorgesystems, in dem sie aufgrund tarifvertraglicher Regelungen ohne Wahlmöglichkeit Mitglied werden (Artikel 1 Nummer 41 Buchstabe b, Artikel 41 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/2341); insofern hat die Information keinen Nutzen für den Adressaten.

Durch die neuen Vorgaben steigen Komplexität und Kosten der betrieblichen Altersversorgung deutlich – zulasten von Arbeitgebern sowie den Arbeitnehmern als Begünstigten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erhöhen nicht die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung, sondern behindern deren Verbreitung und Ausbau.

EU
AIS

6. Der Bundesrat weist darauf hin, dass viele der vorgeschlagenen Regelungen nur für individuelle Beitragszusagen-Modelle (Defined-Contribution) ohne Garantien sinnvoll sind. Bei kollektiv organisierten betrieblichen Altersvorsorge-Systemen mit Leistungszusagen (Defined-Benefit), paritätischer Mitbestimmung und tarifvertraglicher Einbindung bleibt der Mehrwert zahlreicher Anforderungen offen.

Der Bundesrat fordert daher, eine deutliche Unterscheidung nach den genannten Leistungssystemen (Defined-Benefit vs. Defined-Contribution) besser zu differenzieren — insbesondere bei Vorgaben zu Information, Transparenz, Nachhaltigkeit und Governance.

- EU
AIS
7. Der Bundesrat erhebt Bedenken gegen die mit dem geänderten Artikel 19 Absatz 6 der Richtlinie (EU) 2016/2341 (siehe Artikel 1 Nummer 22 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags) geplante Abschaffung ergänzender quantitativer Vorschriften für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, bei denen das Anlagerisiko nicht von den Versorgungsanwärttern und Leistungsempfängern getragen wird. Dies trifft vor allem Leistungszusagen-Modelle und hat für diese mehr Bürokratie und die Anwendung komplexerer Risikomanagementsysteme insbesondere zur Bestimmung der Risikotoleranzgrenzen der Kapitalanlage zur Folge. In Deutschland wäre für Pensionskassen die Anwendung der Verordnung über die Anlage des Sicherungsvermögens von Pensionskassen, Sterbekassen und kleinen Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung) mit ihren quantitativen Vorgaben für Quoten zur Mischung von Anlageklassen, Streuung von Produktanbietern und konkreten Fremdwährungsgrenzen nicht mehr möglich, obwohl sich die damit verbundene einfachere Risikosteuerung sich in den schwierigen Kapitalanlagejahren des letzten Jahrzehnts bewährt hat.

Anders als die Kommission in Erwägungsgrund 25 darstellt, hindern derartige quantitative Vorgaben auch nicht, effizient in alternative Anlagen zu investieren. Nicht schlüssig ist, warum quantitative Vorgaben weiter angewendet werden dürfen für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, bei denen das Anlagerisiko von den Versorgungsanwärttern und Leistungsempfängern getragen wird, d. h. in der Regel Beitragszusagen-Modelle. Demgegenüber trägt bei Leistungszusagen-Modellen der Arbeitgeber nach deutschem Recht das Anlagerisiko, da er nach § 1 Absatz 1 Satz 3 des Betriebsrentengesetzes für die Erfüllung der von ihm zugesagten Leistungen auch bei indirekter Durchführung (zum Beispiel über eine Pensionskasse) einstehen muss. Warum der die Beiträge leistende Arbeitgeber für dieses Haftungsrisiko weniger schützenswert sein soll als die Versorgungsanwärtter und -empfänger, ergibt sich aus der vorgeschlagenen Änderungsrichtlinie nicht.

Der Bundesrat fordert daher die Beibehaltung des bisherigen Anwendungsbereichs des Artikels 19 Absatz 6 der Richtlinie (EU) 2016/2341 für ergänzende quantitative Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.

EU
AIS

8. Der Bundesrat erhebt weiter Bedenken gegen die mit der geänderten Richtlinie (EU) 2016/2341 verfolgte Zielsetzung, die Aufsichtsbehörden für die Überprüfung der operativen Effizienz der Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung heranzuziehen. Gleiches gilt für die Zielsetzung, auf Verbesserung der operativen Größe durch Konsolidierung, Zusammenarbeit, Bündelung von Vermögenswerten oder Vereinbarungen über gemeinsame Nutzung von Ressourcen hinzuwirken. Dies sind Prüfpunkte des neu eingeführten aufsichtlichen Dialogs des Artikels 49a der genannten Richtlinie, der gegebenenfalls auch entsprechende Prüfaufträge an die Einrichtung vorsieht. Es besteht die Gefahr, dass die versicherungsrechtliche Aufsicht damit Funktionen des betrieblichen Controllings übernehmen und auch zu einer Marktberingungsaufsicht würde. Derartige aufsichtliche Befugnisse würden, sofern sie zum Beispiel eine tieferegehende operative Effizienzprüfung oder strategische Überlegungen zur Angemessenheit der Einrichtung einschließlich ihrer Fähigkeit zur Konsolidierung, Zusammenarbeit oder Bündelung von Vermögenswerten umfassen, unverhältnismäßig in die betriebswirtschaftlichen Aufgaben der Geschäftsführung und der Aufsichtsgremien der Einrichtung, somit in deren unternehmerische Freiheit eingreifen. Entsprechende Aufsichtsbefugnisse sind auch nicht erforderlich. In den letzten zehn Jahren ist auch ohne entsprechendes aufsichtliches Vorgehen eine Konsolidierung, zum Beispiel bei den Pensionskassen unter Bundes- und Landesaufsicht, eingetreten. Weitere Schließungen und Zusammenlegungen von Pensionskassen sind aufgrund der zunehmend komplexeren Regulierung und der demographischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten.

Der Bundesrat fordert daher, entsprechende Maßgaben an die Aufsicht bezüglich einer Überprüfung der operativen Effizienz bzw. der Konsolidierung und Koordinierung kritisch zu hinterfragen.

EU
FZ

9. Gemäß den Erwägungsgründen strebt die Kommission eine Konsolidierung hin zu größeren Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge an. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren kritisch geprüft wird, ob dies ökonomisch gerechtfertigt beziehungsweise sinnvoll ist.

EU
FZ

10. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, insbesondere Kapitalanforderungen teilweise über Level-2-Gesetzgebung zu komplementieren. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass alle wesentlichen Entscheidungen vom

europäischen Gesetzgeber als Level-1-Maßnahme getroffen werden, damit die Regelungen künftig effektiv und übersichtlich sind.

- EU
AIS
11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, den weiteren Prozess eng zu begleiten und dafür einzutreten, dass neue EU-rechtliche Vorgaben nicht zu einer Schwächung der betrieblichen Altersversorgung und anderer etablierter Altersversorgungssysteme in Deutschland führen.

Begründung zu Ziffern 1, 3 und 11 (nur gegenüber dem Plenum):

Übergeordnetes Ziel der Kommission ist es, dass mehr Menschen Zugang zu sicheren, effizienten, transparenten und leistungsstarken Altersvorsorgeprodukten haben sollen, um eine ausreichende Altersversorgung aufzubauen. Dieses Anliegen wird ausdrücklich geteilt.

Daneben steht jedoch auch das erklärte Ziel, die Europäische Spar- und Investitionsunion weiter voranzutreiben. Der Richtlinienvorschlag ist ein Teil dieser großangelegten Strategie und steht im Zusammenhang mit anderen Vorhaben, so auch dem aktuellen Vorschlag für eine Verordnung über ein Paneuropäisches Privates Pensionsprodukt (siehe BR-Drucksache 71/26). Diese Strategie zielt darauf ab, private Ersparnisse stärker in produktive Investitionen zu lenken und so Wachstum sowie Wettbewerbsfähigkeit in der EU zu fördern. Auch dies ist grundsätzlich ein richtiger Ansatz.

Gleichzeitig ist die betriebliche Altersversorgung - als zweite Säule der Altersversorgung in Deutschland - weit mehr als ein bloßes Finanzmarktprodukt. Sie ist oft tarifvertraglich organisiert und in das Sozial-, Arbeits- und Steuerrecht eingebettet. Sie bietet lebenslange Rentenzahlungen und häufig auch eine kollektive Risikoverteilung. Diese Besonderheiten unterscheiden die betriebliche Altersversorgung von reinen Sparprodukten und stellen ihnen gegenüber einen Mehrwert dar.

Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt sein, dass die Belange der Alterssicherung und des Verbraucherschutzes mit den Zielen der Europäischen Spar- und Investitionsunion in einen angemessenen Einklang stehen.

Eingriffe in die Tarifautonomie sind ebenfalls abzulehnen. Auch im europäischen Recht und insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genießen Tarifverträge einen besonderen Schutz, der nicht ohne zwingenden Grund unterlaufen werden darf. Insofern muss klargestellt sein, dass die zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarungen auch weiterhin Bestand haben und nicht von neuen regulatorischen Vorgaben überlagert werden. Wenn Tarifverträge nicht mehr als verlässlich wahrgenommen werden, dürfte die Bereitschaft sinken, die betriebliche Altersversorgung weiterhin tarifvertraglich zu regeln.

Auch die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Möglichkeit der Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte sollte auf das absolute Mindestmaß beschränkt werden, denn dadurch erhält die Kommission die Befugnis, allein

ohne Beteiligung des EU-Parlaments Regelungen zu treffen. Vorgesehen ist dies im vorliegenden Vorschlag etwa bei der Regelung technischer Parameter bei der Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung oder der Einführung einheitlicher Muster für vorvertragliche Informationen und Rentenbescheinigungen. Dies widerspricht – jedenfalls soweit dies nicht für die grenzüberschreitende Tätigkeit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung im Binnenmarkt unabdingbar ist – dem grundlegenden Konzept einer Richtlinie, die eigentlich nur Zielvorgaben machen soll. Die konkreten Regelungen sollten grundsätzlich von den Mitgliedstaaten entsprechend den Anforderungen ihrer jeweiligen Betriebsrentensysteme jeweils im nationalen Recht getroffen werden.

Auch darüber hinaus sollte darauf hingewirkt werden, dass der bisherige Ansatz der Mindestharmonisierung, wonach die Richtlinie nur Mindestanforderungen enthält, die Mitgliedstaaten mit ihren Umsetzungsregelungen aber unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten darüber hinausgehen können, beibehalten wird. Aktuell scheint der Richtlinienvorschlag eher in Richtung konkreter Vorgaben zu gehen, die jedoch grundsätzlich Verordnungen vorbehalten sein sollten.

Die Bundesregierung wird gebeten, das weitere Verfahren in diesem Sinne zu begleiten und dafür Sorge zu tragen, dass die betriebliche Altersversorgung in Deutschland durch die neuen EU-Regelungen nicht beeinträchtigt wird.

EU 12. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

13. Der **Rechtsausschuss** und der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.