

Information für den Ausschuss

Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB)*

Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze (Betriebsrentenstärkungsgesetz) - BT-Drs. 18/11286

I. Der ZDB

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) ist der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband des mittelständischen deutschen Baugewerbes. Er vertritt die Interessen von 35.000 klein- und mittelständischen inhabergeführten Bauunternehmen verschiedenster Sparten, in denen mehr als 70 % aller Arbeitnehmer und Auszubildenden in der Bauwirtschaft beschäftigt werden. Als größter Branchenverband repräsentiert er das gesamte Spektrum des Baugewerbes vom klassischen Hochbau, Straßen- und Tiefbau bis zum Ausbau. Unter dem Dach des ZDB sind sowohl handwerklich geprägte, inhabergeführte kleinere Unternehmen sowie große Mittelständler versammelt.

II. Betriebliche Altersvorsorge: Situation im Baugewerbe

Die Mitarbeiter im Baugewerbe verfügen aufgrund der allgemeinverbindlichen Tarifverträge zur Altersvorsorge des Baugewerbes aktuell flächendeckend über Ansprüche für eine ergänzende Altersvorsorge neben der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Altersvorsorge basiert hierbei auf zwei wesentlichen Säulen, zum einen auf dem überwiegend umlagefinanzierten System der Rentenbeihilfe, das seit dem 1. Januar 2016 nach und nach auf das kapitalgedeckte Zusatzversorgungsmodell „Tarifrente Bau“ umgestellt werden soll, sowie andererseits auf der Tariflichen Zusatzrente BauRenteZukunftPlus. Mit der Rentenbeihilfe und Tarifrente Bau bietet das Baugewerbe rein arbeitgeberfinanzierte Vorsorgemodelle an. Bei der Tariflichen Zusatzrente bestehen verschiedene Möglichkeiten. Neben der Option des Arbeitnehmers, neben dem tariflich vorgesehenen

Arbeitgeberanteil selbst einen kleinen Beitrag zur Altersvorsorge zu leisten, besteht über die Entgeltumwandlung ferner die Gelegenheit, einen reinen Arbeitnehmerbeitrag zu entrichten. Die Möglichkeit der ausschließlich arbeitgeberseitigen Finanzierung besteht ebenso. Alle Vorsorgemodelle werden für die Tarifparteien des Baugewerbes durch die SOKA-BAU organisiert.

Die Tarifvertragsparteien des Baugewerbes haben durch die vor knapp einem Jahr bundesweit eingeführte „Tarifrente Bau“ ihre tarifliche Altersvorsorge reformiert und sie nun auf eine kapitalgedeckte Zusatzversorgung umgestellt. Sie sichert gerade auch für die Beschäftigten in klein- und mittelständischen Unternehmen eine attraktive Zusatzversorgung. Nach diesem Konzept erwirbt jeder Arbeitnehmer in Betrieben mit Sitz in den alten Bundesländern, der nach dem Stichtag (31.12.2015) erstmals in das Baugewerbe eintrat oder schon vor dem Stichtag beschäftigt war, aber am 31. Dezember 2015 noch nicht das 50. Lebensjahr vollendet hatte, und jeder Arbeitnehmer in Betrieben mit Sitz in den neuen Bundesländern sowie Auszubildende von Anfang an kapitalgedeckte individuelle Rentenbausteine für eine gute zusätzliche Absicherung im Alter, bei Erwerbsminderung und in Form der Urlaubsrente. Für Arbeitnehmer, die vor dem 1. Januar 2016 schon im Baugewerbe in den alten Bundesländern tätig waren und das 50. Lebensjahr zum Stichtag vollendet haben, gilt die bisherige Rentenbeihilfe weiter. Wartezeiten gibt es für die Altersrente nicht; Ansprüche aus der Tarifrente Bau können nicht verfallen. Wer vor Eintritt des Versicherungsfalles aus dem Baugewerbe ausscheidet, behält vielmehr einen Leistungsanspruch, der sich aus den bis dahin gezahlten Bei-

*Schreiben vom 06.03.2017

trägen ergibt. Die tariflichen Regelungen zur Altersvorsorge im Bau erleichtern bei den in der Branche häufigen Arbeitgeberwechseln für diejenigen die Mitnahme der Rentenansparungen und somit den kontinuierlichen Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge. So hat ein Bauarbeitnehmer die Möglichkeit, eine zusätzliche Rente von bis zu 250,00 € zu erwerben. Je nachdem, in welchem Umfang er zusätzlich eine Entgeltumwandlung vornimmt, kann er noch weitere Ansprüche aufbauen. In den Diskussionen über die Frage, wie die Branchen in Deutschland den Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge betreiben können, war die über die SOKA-BAU organisierte Zusatzversorgungskasse bisher stets das Musterbeispiel für ein effizientes, von den Tarifvertragsparteien gemeinsam getragenes Verfahren.

Die Organisation der überbetrieblichen tariflichen Altersvorsorge erfolgt im Baugewerbe über die SOKA-BAU auf der Grundlage der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Von daher war es für die Branche wichtig, dass die vom Bundesarbeitsgericht mit Urteilen vom 21.09.2016 und 25.01.2017 festgestellte Unwirksamkeit von Allgemeinverbindlicherklärungen durch das Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz (SokaSiG) „repariert“ wurde.

III. Positionierung des ZDB:

Der ZDB fordert, dass durch die geplanten gesetzlichen Regelungen des Betriebsrentenstärkungsgesetzes keine belastenden Eingriffe in das bestehende tarifliche Altersversorgungssystem des Baugewerbes erfolgen

In Hinblick darauf schlägt der ZDB zu dem Gesetzesentwurf folgende Änderungen vor:

Artikel 1: Änderung des Betriebsrentenstärkungsgesetzes

1. AVE-Voraussetzungen

Wie sich dem Gesetzesentwurf entnehmen lässt, baut dieser sehr stark auf eine Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge über Tarifverträge auf. Eine branchenweite Verbreitung wäre dabei auch im Wege der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) möglich. Allerdings stellt sich auf der Grundlage des § 21 BetrAVG-E die Frage, ob der Weg über eine Allgemeinverbindlicherklärung über § 5 Abs. 1 a TVG oder nur über § 5 Abs. 1 TVG erfolgen kann. Dies ist aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen ein wesentlicher Unterschied.

Der Formulierung von § 21 Abs. 2 BetrAVG-E ist zu entnehmen, dass eine tarifvertragliche Lösung einer betrieblichen Altersvorsorge in Form der reinen Beitragszusage über eine Direktversicherung nicht unbedingt eine gemeinsame Einrichtung nach § 4 TVG darstellen muss („... kann eine gemeinsame Einrichtung nach § 4 des Tarifvertragsgesetzes als Versicherungsnehmer an die Stelle des Arbeitgebers treten“). Im Rahmen des § 21 Abs. 1 BetrAVG-E bleibt die gemeinsame Einrichtung unerwähnt. Der Gesetzesverfasser geht daher offenbar davon aus, dass in der Grundform des § 21 Abs. 1 BetrAVG-E keine gemeinsame Einrichtung nach § 4 TVG gegeben ist und da-

her bei einer Allgemeinverbindlicherklärung entsprechender Tarifverträge die gegenüber § 5 Abs. 1 a strengeren Anforderungen des § 5 Abs. 1 TVG erfüllt werden müssten. Nur bei einer Regelung nach

§ 21 Abs. 2 BetrAVG-E wäre die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung nach

§ 5 Abs. 1 a TVG gegeben. Der ZDB schlägt daher vor, durch eine entsprechende Klarstellung entweder in § 21 BetrAVG oder in § 5 Abs. 1 a TVG sicherzustellen, dass die betriebliche Altersvorsorge in Form einer reinen Beitragszusage, an deren Durchführung und Steuerung sich die Tarifvertragsparteien beteiligen, auch eine gemeinsame Einrichtung nach § 4 TVG ist und damit unter die Regelung des § 5 Abs. 1 a TVG fällt. Denn es besteht kein Grund, Tarifverträge, die über die Institutionen zur Durchführung einer tariflichen Altersvorsorge geschaffen werden und „an deren Durchführung und Steuerung“ sich die Tarifvertragsparteien beteiligen, nur unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 TVG für allgemeinverbindlich erklären zu können.

2. Rechtsfolgen unwirksamer Allgemeinverbindlicherklärungen:

Die Diskussion um das Sozialkassenversicherungsgesetz haben gezeigt, dass die im Regelfall nach dem Umlageprinzip finanzierten gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zur Einziehung von Beiträgen und zur Gewährung von Leistungen für eine betriebliche Altersvorsorge in ihrer Existenz unmittelbar bedroht sind, wenn die Unwirksamkeit der sie begründenden allgemeinverbindlichen Tarifverträge festgestellt wird. Die Unwirksamkeit von Allgemeinverbindlicherklärungen und die damit einhergehende bereicherungsrechtliche Rückabwicklung führt sehr schnell zu Problemen - unabhängig davon, ob die Unwirksamkeit der Allgemeinverbindlicherklärung auf schwerwiegenden materiellen Verstößen oder nur auf einfachen Formverstößen beruht. Dies zeigen die BAG-Urteile vom 21.09.2016, bei denen u. a. nicht nachweisbare Ministerbefassungen zur Unwirksamkeitserklärung geführt haben. Angesichts des Umstandes, dass insbesondere allgemeinverbindliche Regelungen über eine betriebliche Altersvorsorge ein kompliziertes Beziehungsgeflecht von Beitragszahlern, Leistungsgewährenden und Leistungsempfängern begründet, das unter Umständen nur schwer rückabzuwickeln ist, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass für die Altersvorsorge der betroffenen Arbeitnehmer hierdurch irreparable Schäden entstehen können. Während eine bereicherungsrechtliche Rückabwicklung ihnen allenfalls die von ihnen selber eingezahlten Beiträge zurückverschafft, bleibt die mit der tariflichen Altersvorsorge bezweckte Absicherung (Altersabsicherung, Hinterbliebenenvorsorge, Erwerbsminderung) auf der Strecke. Von daher ist anzuraten, dass der Gesetzgeber vor dem Hintergrund möglicher Konsequenzen, die das Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz anschaulich aufgezeigt hat, für die Unwirksamkeit von allgemeinverbindlichen Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen - hierzu gehören auch Tarifverträge zur betrieblichen Altersvorsorge gemäß § 5 Abs. 1 a TVG - eine besondere Rechtsfolgenregelung explizit trifft. Zu denken wäre dabei an eine Regelung, wonach eine bereicherungsrechtliche Rückabwicklung

ausgeschlossen ist. Um nicht das Scheitern gemeinsamer Einrichtungen, beispielsweise der betrieblichen Altersvorsorge nach § 5 Abs. 1 a TVG, bereits durch kleinste Formfehler im AVE-Verfahren zu riskieren, sollte weiterhin die Möglichkeit geschaffen werden, derartige Formfehler innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist zu korrigieren.

3. Zusatzbeiträge des Arbeitgebers:

Die in § 23 Absatz 1 BetaAVG-E vorgesehene Erwähnung des Sicherungsbeitrages wird vom ZDB abgelehnt. Damit wird ohne Not in die Tarifverhandlungen eine einseitig die Arbeitgeberseite belastende Thematik eingeführt. Es ist alleine Aufgabe der Tarifvertragsparteien abzuwägen, ob bzw. welche zusätzlichen Formen der Absicherung sie benötigen. Dies gilt analog für die Vorgabe durch § 244c VAG-E, wonach zwingend ein gesondertes Sicherungsvermögen bzw. ein gesonderter Anlagestock einzurichten ist.

Auch eine Pflicht zur Weitergabe der angesparten Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 15 % lehnt der ZDB ab. Eine solche Zuschusspflicht des Arbeitgebers würde in die Regelungen der Baurarifregelungen eingreifen. Diese Regelung sieht vom Grundsatz her eine Arbeitgeberfinanzierung der tariflichen Altersvorsorge bereits vor. So sieht § 2 des Tarifvertrages über eine Zusatzrente im Baugewerbe (TV TZR) einen Arbeitgeberanteil in Höhe von 30,68 € für jeden Kalendermonat vor, wenn der Arbeitnehmer eine Eigenleistung i. H. v. 9,20 € im Wege der Entgeltumwandlung erbringt (in den neuen Bundesländern Arbeitgeberanteil i. H. v. 10,23 € bei einer Entgeltumwandlung von 3,07 € pro Monat). Von daher sieht die tarifliche Regelung im Baubereich bereits einen Arbeitgeberzuschuss zur Entgeltumwandlung vor. Die geplante gesetzliche Regelung würde daher für Arbeitgeber, die bereits jetzt eine zusätzliche und sogar deutlich höhere Arbeitgeberleistung gewähren, eine darüber hinausgehende Zusatzbelastung darstellen. Eine Lösung wäre hier eine gesetzliche Regelung, die ausdrücklich eine Verrechnung des 15%igen Zuschusses mit einer bereits vereinbarten tariflichen Arbeitgeberleistung vorsieht.

Artikel 2: Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch Anrechnung auf Grundsicherung:

Betrachtet man den geringen Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersvorsorge bei Geringverdienern, dann muss eine Reform vor allen Dingen deutliche Anreize für eine Eigenbeteiligung der Arbeitnehmerseite setzen. Die Regelung in § 82 Abs. 4 SGB XII ist daher vom Grundsatz her sehr wichtig. Der Verweis auf die Anlage zu § 28 ist für die Normadressaten, die mit dieser Regelung erreicht werden sollen, nicht unbedingt verständlich. Wünschenswert wäre daher eine klare und einfache Regelung mit einfachen Schwellenwerten, die die Normadressaten erreicht. Ihre Lenkungswirkung erreicht die Vorschrift außerdem nur dann, wenn nicht jede betriebliche Altersvorsorge von der Anrechnung ausgenommen wird, sondern nur eine freiwillig aufgebaute.

Artikel 4: Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch Doppelverbeitragung, Kranken-/Pflegeversicherung:

Ausdrücklich begrüßt der ZDB den im Gesetzesentwurf enthaltenen Vorschlag, die bestehende Doppelverbeitragung in der Kranken- und Pflegeversicherung für Riester-Verträge in der betrieblichen Altersversorgung zu beseitigen. Sie ist allerdings nur ein Schritt in die richtige Richtung, denn die echte Doppelverbeitragung (also Verbeitragung bei Ein- und bei Auszahlung) von Leistungen aus sogenannten Altverträgen bei Direktversicherung nach § 40 b EStG mit monatlicher Beitragszahlweise bleibt weiterhin bestehen. Zusätzlich führt die Beibehaltung des vollen Beitragssatzes zur Kranken- und Pflegeversicherung in der Ansparphase bei nur halber Entlastung des Sparvorgangs immer noch zu Gerechtigkeitslücken und asymmetrischen Ergebnissen. Abgeschafft werden muss zudem die doppelte Beitragspflicht bei privater Fortsetzung einer über eine Pensionskasse durchgeführten betrieblichen Altersvorsorge.

Artikel 9: Änderung des Einkommensteuergesetzes

1. Deutlichere Erhöhung der Riester-Zulage

Die vorgesehene Erhöhung der Riester-Förderung und die aktuelle Höhe des Sonderausgabenabzugs müssen weiter angehoben werden. Sie sind von der nach der letzten Festsetzung erfolgten zwischenzeitlichen Lohn- und Gehaltsentwicklung längst überholt worden. Notwendig ist eine Erhöhung auf 200,00 € bei der Riester-Grundzulage, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer einen immer größer werdenden Teil ihres Verdienstes aufwenden müssen, um die Zulage zu bekommen. Der Sonderausgabenabzug muss wieder auf 4 % der Beitragsbemessungsgrenze festgelegt werden (= 3.048,00 € p.a.).

2. BAV-Abzugsbetrag:

Die neue steuerliche Förderung nach § 100 EStG ist zwar als Anreiz grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gibt es aus Sicht des ZDB Änderungsbedarf, denn diese steuerliche Regelung ist vor allen Dingen für kleine Unternehmen sehr kompliziert. Kritisch ist auch, dass die Förderung nur auf neue Förderbeiträge ab 2018 beschränkt ist. Damit werden Arbeitgeber, die ihren Arbeitnehmern bereits vor Einführung des Betriebsrentenstärkungsgesetzes eine soziale Absicherung gegen die Altersarmut gewährt haben, systematisch benachteiligt. Zudem entsteht für diese Arbeitgeber zusätzlicher Verwaltungsaufwand, da für jeden Mitarbeiter dauerhaft nachgehalten werden muss, wie hoch der bereits in 2017 geleistete zusätzliche Arbeitgeberbeitrag war.

3. Dotierungsrahmen

Die vorgeschlagene deutliche Ausweitung des Dotierungsrahmens nach § 3 Nr. 63 EStG von bisher 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung ist kein tauglicher Vorschlag, um das Problem zu lösen. Er schafft allenfalls Anreize bei den Arbeitnehmern, die die bisherige Grenze bereits ausgeschöpft haben. Dabei führt die Ausdehnung der Steuerfreiheit auf 8 % der Beitragsbemessungsgrenze ohne gleichzeitige Veränderung der sozialabgabenfreien 4 % der Beitragsbemessungsgrenze

für mehr Doppelverbeitragungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Dies ist kontraproduktiv. Der höhere Dotierungsrahmen bietet jedoch gleichzeitig keinen notwendigen Basisanreiz für die Problemgruppe der Geringverdiener.

Schlussbemerkung:

Der Gesetzesentwurf greift viele Kritikpunkte an dem bestehenden BAV-System nicht auf. Dazu gehören beispielsweise die Schwierigkeiten bei der Portabilität und die Komplexität des Themas betriebliche Altersvorsorge, das sowohl die Arbeitnehmer als auch die mittelständischen Unternehmen erheblich fordert und teilweise überfordert. Nicht grundlos wurden im Rahmen des BMF-Gutachtens als Haupthemmnis der geringe Kenntnisstand des Arbeitgebers (100 %), der (vermutete) hohe Verwaltungs-

und Organisationsaufwand (69 %) sowie die (vermutete) Unvorteilhaftigkeit für den Arbeitnehmer (62 %) identifiziert. Von daher greift der Gesetzesentwurf nur einige wenige Problempunkte der betrieblichen Altersvorsorge auf und verliert bei den Lösungen oftmals die beiden eigentlichen Problemgruppen — mittelständische Unternehmen und Geringverdiener — aus den Augen. Die Bauwirtschaft verfügt hingegen über ein funktionierendes System der tariflichen Altersvorsorge und legt Wert darauf, dass dieses durch gesetzliche Neuregelungen keinen Schaden erleidet, besser noch: zukunftsfester gemacht wird. Dem dienen insbesondere die seitens des ZDB vorgeschlagenen Änderungen im Zusammenhang mit § 21 BetrAVG-E bzw. § 5 Abs. 1 a TVG.