

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung im schriftlichen Verfahren von Sachverständigen zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und
anderer Gesetze (7. SGB IV-ÄndG)
BT-Drucksache 19/17586

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jürgen Pohl, Ulrike Schielke-Ziesing, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Auszahlungen von Sozialleistungen auf ausländische Konten
BT-Drucksache 19/17787

c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Hürden bei der Anerkennung von Berufskrankheiten abbauen
BT-Drucksache 19/17769

Pensions-Sicherungs-Verein VvaG* siehe Anlage

*E-Mail vom 14. April 2020

Anhörung zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

Artikel 8a: Änderung des Betriebsrentengesetzes

Vorbemerkung des Pensionssicherungsvereins PVaG (PSVaG)

Vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase und mit Blick auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-168/18 ist es gut, dass der Gesetzgeber proaktiv agiert, und Kürzungen von Pensionskassenrenten gegen die Insolvenz des einstandspflichtigen Arbeitgebers absichern will.

Die vorgeschlagene Lösung, diese Absicherung in den Aufgabenbereich des PSVaG zu übertragen, ist sachgerecht und kann vom PSVaG umgesetzt werden.

Wie nachfolgend erläutert besteht Ergänzungsbedarf zur Regelung des Inkrafttretens. Zusätzlich müssen, wie unten ausgeführt, steuerliche Regelungen angepasst werden, damit der PSVaG die gesetzliche Insolvenzsicherung effektiv und störungsfrei leisten kann.

Ergänzungsbedarf zum Inkrafttreten der Regelungen betreffend Pensionsfonds

Die Regelungen zum Inkrafttreten sind in einem speziellen Bereich noch nicht ausgewogen und sollten ergänzt werden:

Die neuen Regelungen zur gesetzlichen Insolvenzsicherung für den Fall, dass ein Arbeitgeber seine betriebliche Altersversorgung über eine Pensionskasse nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 E-BetrAVG durchführt, finden Anwendung auf Sicherungsfälle, die ab 2022 eintreten (§ 30 Abs. 2 E-BetrAVG). Für die vor 2022 eingetretenen Sicherungsfälle gilt künftig die an der Rechtsprechung des EuGHs orientierte Regelung im § 30 Abs. 3 E-BetrAVG.

Die neuen Vorschriften zur Insolvenzsicherung bei Zusagen über Pensionskassen sollen auch bei der Durchführung von betrieblicher Altersversorgung über Pensionsfonds Anwendung finden. Insoweit ist ein sinnvoller Gleichklang zwischen den beiden Durchführungswegen vorgesehen.

Der Durchführungsweg über Pensionsfonds unterliegt – anders als der über Pensionskassen – schon nach geltender Rechtslage dem gesetzlichen Insolvenzschutz durch den PSVaG. Insofern bedarf es einer wichtigen Klarstellung, dass die neuen Sicherungsregelungen für die Pensionsfonds gemeinsam mit denen für Pensionskassen ab 2022 gelten. Bis zum 31.12.2021 gelten konsequenter Weise die bisherigen Sicherungsregeln für Pensionsfonds weiter.

Zum einen macht es wenig Sinn, hier auf den Gleichlauf bei den beiden Durchführungswegen zu verzichten. Aber viel wichtiger ist, dass der PSVaG einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf bekommt, um das neue Abwicklungsverfahren umzusetzen. Die im Gesetz gefundene neue Abwicklung bei

Pensionsfondszusagen weicht sehr stark von der bisherigen Abwicklungspraxis der bereits insolvenzgesicherten Durchführungswege ab und kann daher nicht ohne weiteres beim PSVaG organisiert werden. Wir sind optimistisch, dass wir die Abwicklung von Sicherungsfällen nach dem neuen System bis Ende 2021 installieren können. Dann wäre der PSVaG für den Start in 2022 gut gerüstet.

Eine vorherige Umsetzung der komplizierten, neuen Abwicklung scheidet in der aktuellen Lage auch deswegen aus, weil der PSVaG sich wegen der Corona-Pandemie auf steigende Insolvenzzahlen und erhöhten Abwicklungsaufwand einstellen muss.

Weiterhin sollte die Übergangsregelung für Pensionsfonds betreffend die Berechnungsmethode der Beitragsbemessungsgrundlage für den PSVaG auch für das Jahr 2020 gelten. Ansonsten müssten Arbeitgeber und Pensionsfonds im Jahr 2020 die Beitragsbemessungsgrundlage nach der neuen Berechnungsmethode berechnen. In den Jahren 2021 und 2022 wäre als Übergangsregelung dann noch die Berechnung auf der bisherigen Grundlage möglich; ab 2023 dann die neue Berechnungsmethode.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor § 30 Abs. 4 E-BetrAVG wie folgt zu fassen:

„Soweit die betriebliche Altersversorgung über einen Pensionsfonds durchgeführt wird, gelten für Sicherungsfälle, die vor dem 1. Januar 2022 eingetreten sind, die §§ 7, 8 und 9 in der am 31. Dezember 2019 geltenden Fassung; für die Beitragsjahre 2020 bis 2022 können Arbeitgeber die Beitragsbemessungsgrundlage nach § 10 Absatz 3 Nummer 4 in der am 31. Dezember 2019 geltenden Fassung ermitteln.“

Begründung:

Um ein möglichst einfaches Verwaltungsverfahren beim PSV sicherzustellen, ordnet Absatz 4 an, dass die neue Beitrags- und Leistungssystematik von Pensionskassen- und Pensionsfondszusagen möglichst parallel läuft. Arbeitgeber und Pensionsfonds erhalten so ausreichend Zeit, sich auf die neue Beitragsermittlung einzustellen.

Anpassung steuerlicher Regelungen

Zur effektiven Umsetzung der gesetzlichen Insolvenzsicherung durch den PSVaG sind zudem steuerliche Änderungen erforderlich. Diese sollten gleichzeitig mit den Änderungen im BetrAVG auf den gesetzgeberischen Weg gebracht werden.

a.) Steuerfreiheit der Zahlungen des PSVaG an eine Pensionskasse

Nach § 9 Absatz 3a Satz 6 E-BetrAVG kann der PSVaG einer Pensionskasse nach Insolvenz eines Trägerunternehmens Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Diese soll damit in die Lage versetzt werden, ihre Leistungen weiter zu erbringen. Es muss sichergestellt sein, dass diese Zuwendungen des PSVaG nicht der Steuerpflicht unterliegen. Eine Besteuerung der finanziellen Unterstützung durch den PSVaG würde das von seinen Mitgliedern zu tragende Schadenvolumen erhöhen.

b.) Einkunftsart bei Leistungen des PSVaG

Im Fall einer Leistungskürzung bei einer Pensionskasse und anschließender Insolvenz des Arbeitgebers ist bislang nicht klargestellt, ob die Differenzleistung, die der PSVaG erbringen muss, nach § 19 EStG oder nach § 22 EStG zu versteuern ist. Laufende Versorgungsleistungen aus der betrieblichen Altersversorgung im Durchführungsweg Pensionskasse unterliegen der Besteuerung nach § 22 Nr. 5 EStG. Zahlt jedoch der Arbeitgeber unmittelbar die zugesagten Versorgungsleistungen, aufgrund der Einstandspflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG, unterliegen diese der Besteuerung als Einkünfte im Sinne des § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG (vgl. BMF Schreiben vom 19.02.2020). Es bedarf einer Klarstellung, ob die Leistungen des PSVaG an die ehemaligen Arbeitnehmer in diesen Fällen ebenso zu den Einkünften nach § 19 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG gehören und entsprechend zu versteuern sind.

c.) Beibehaltung der Körperschaftssteuerbefreiung und Umsatzsteuerfreiheit auch für die vom Bund finanzierten Leistungen

Nach § 30 Absatz 3 E-BetrAVG übernimmt der PSVaG als zusätzliche Aufgabe die Insolvenzsicherung von Pensionskassenzusagen von Sicherungsfällen, die vor dem 1. Januar 2022 eingetreten sind. Durch die Übernahme dieser Aufgabe darf keine steuerliche Belastung des PSVaG entstehen. Wir gehen davon aus, dass die generelle Befreiung von der Körperschaftssteuer nach § 5 Abs. 1 Nr. 15 KStG bestehen bleibt. Ferner bedeutet diese Aufgabe, dass der PSVaG Leistungen erbringt, für die der Bund den Aufwand einschließlich der Verwaltungskosten des PSVaG trägt. Neben der generellen Steuerbefreiung darf diese Tätigkeit nicht zu weiteren Risiken in der steuerlichen Beurteilung des PSVaG führen und eine Umsatzsteuer darf ebenfalls nicht anfallen.

d.) Grunderwerbssteuerfreiheit

Bei der Übertragung von Grundstücken im Rahmen der sozialen Aufgaben des PSVaG, z.B. aus Vermögen von Unterstützungskassen, Pensionsfonds, Treuhandvermögen und Pensionskassen ist der PSVaG derzeit grunderwerbssteuerpflichtig, obwohl er die Grundstücke nach der Insolvenz des Arbeitgebers nur zum Zwecke der Verwertung erhält. Eine Befreiung des PSVaG von der Grunderwerbssteuer ist erforderlich, da der PSVaG Grundstücke aus Insolvenzen nur zum Zwecke der Verwertung erhält und Immobilien dem erforderlichen Liquiditätsprimat aus seinem Auftrag entgegenlaufen.

e.) Umsatzsteuerfreiheit

Ferner kann es für den PSVaG wirtschaftlich sinnvoll sein, nicht durch Drittrente belastet Rückdeckungsversicherungen aus der Insolvenzmasse zu übernehmen und fortzuführen. Die entgeltliche oder unentgeltliche Übernahme von Rückdeckungsversicherungen, die aus der Insolvenzmasse an den PSVaG übertragen werden, sollte keiner Besteuerung, insbesondere keiner Umsatzsteuerbesteuerung unterliegen.

Durch eine Entscheidung des BFH vor mehreren Jahren sind die Aufgaben des Konsortialführers des Konsortiums der Lebensversicherer, über die der PSVaG seine Rentenverpflichtungen bedient, als umsatzsteuerlich relevante Dienstleistungen qualifiziert worden. Der PSVaG muss nun zusätzlich zu den Versicherungsbeiträgen Umsatzsteuer an das Konsortium leisten. Dies erscheint nicht sachgerecht, so dass hierfür eine Lösung gefunden werden sollte. Diese könnte darin liegen, dass die Verwaltungsleistungen innerhalb des Konsortiums des PSVaG von der Umsatzsteuer befreit werden.

Der PSVaG ist als institutioneller Gläubiger in vielen Gläubigerausschüssen tätig. Der zeitliche Aufwand wird vergütet. Auch hier wurde festgestellt, dass dies eine umsatzsteuerlich relevante Dienstleistung des PSVaG an den Insolvenzschuldner ist. Wirtschaftlich schmälert die Umsatzsteuer, die dann der Insolvenzschuldner zahlen muss, die Insolvenzquote. Dies kann nicht sachgerecht sein, da dies den Anschein erwecken kann, dass der Staat an der Insolvenz eines Arbeitgebers verdienen will. Auch hier sollte eine Umsatzsteuerbefreiung möglich sein.

Insgesamt sollte der PSVaG aufgrund seiner ihm übertragenen Aufgaben einer generellen Befreiung von der Umsatzsteuer unterliegen, so dass Leistungen an ihn, aber auch von ihm zu erbringende Leistungen umsatzsteuerfrei sind.

f.) Befreiung von der Finanztransaktionssteuer

Hinsichtlich einer potenziellen Finanztransaktionssteuer sieht der Entwurf des Bundesfinanzministers vom Dezember 2019 Ausnahmen für bestimmte Personenkreise vor, zu denen der PSVaG jedoch nicht gehört. Um den PSVaG als Träger der gesetzlichen Insolvenzsicherung (§ 14 BetrAVG; Vierter Abschnitt im BetrAVG zur Insolvenzsicherung) in eine Ausnahmeregelung für die kapitalgedeckte Altersversorgung aufzunehmen bzw. unter die Befreiungsnorm zu subsumieren, könnte man eine kommende Richtlinie z.B. wie folgt ergänzen:

"Authorized and supervised pension protection schemes for occupational pensions or authorized and supervised institutions like funds or Insurances legally mandated to protect occupational pension are defined as "Pension Fund" according to Article 2 (30) iv) of the "Proposal for a council directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax".

Insgesamt ist sicherzustellen, dass die Erbringung der sozialen Aufgabe des Insolvenzschutzes der betrieblichen Altersversorgung keine zusätzlichen Steuerpflichten auslöst, oder die Erbringung von Leistungen verteuert oder erschwert. Deshalb sollte der PSVaG aufgrund seiner besonderen, sozialen gesetzlichen Aufgabenstellung einer generellen Steuerbefreiung unterliegen.

Antwort des Sachverständigen Herrn Melchiors (PSVaG) auf die Fragen der CDU/CSU-Fraktion zur Anhörung zum 7. SGB IV ÄndG – Absicherung pensionskassenbasierter Betriebsrenten.

a) Vor welchen Herausforderungen stehen über Pensionskassen organisierte Betriebsrenten aktuell, welche Gefahren drohen durch die aktuelle wirtschaftliche Lage und durch die Niedrigzinsphase für die Betriebsrenten im allgemeinen und die Pensionskassen im Besonderen?

Zur aktuellen wirtschaftlichen Lage der Pensionskassen hat der PSVaG keine über die öffentliche Berichterstattung hinausgehenden Kenntnisse. Wir nehmen wahr, dass eine gewisse Anzahl von Pensionskassen unter intensiver Aufsicht der BaFin stehen. Mehrere Pensionskassen mussten in der Vergangenheit ihre Leistungen kürzen. Die BaFin warnt zudem vor existenzbedrohenden Folgen für Pensionskassen und sieht das Geschäftsmodell der Pensionskassen in Gefahr, wenn sich die Zinsen weiterhin auf diesem niedrigen Niveau bewegen.

b) Sehen Sie die Notwendigkeit, dass über Pensionskassen organisierte Betriebsrenten besser abgesichert werden müssen?

Vor dem Hintergrund der Niedrigzinsphase und mit Blick auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-168/18 vom 19.12.2019 ist es gut, dass der Gesetzgeber proaktiv agiert, und Kürzungen von

Pensionskassenrenten gegen die Insolvenz des einstandspflichtigen Arbeitgebers absichern will. Das Vertrauen der Arbeitnehmer in die Verlässlichkeit der zugesagten Leistungen wird durch die Insolvenzsicherung von Pensionskassenzusagen gestärkt.

c) Wird mit den geplanten Änderungen im Bereich der Pensionskassen das Ziel erreicht, dass Betriebsrenten künftig ausreichend gegen Leistungskürzungen abgesichert sind?

Die vorgeschlagene Lösung, diese Absicherung in den Aufgabenbereich des PSVaG zu übertragen, ist sachgerecht, weil sich der PSVaG in den 45 Jahren seiner Tätigkeit als Sicherungseinrichtung der zweiten Säule der Altersversorgung in Deutschland und Luxemburg bewährt hat. Die intendierte Sicherung kann vom PSVaG umgesetzt werden. Bei Sicherungsfällen ab dem Jahr 2022 sichert der PSVaG, analog zu den bisher insolvenzgeschützten Durchführungswege, die Leistung in Höhe des bis zum Sicherungsfall erreichten, arbeitsrechtlichen Anspruchs.

d) Sehen Sie mit den geplanten Änderungen die Vorgaben der jüngsten EuGH-Rechtsprechung (Urteil C-168/18) umgesetzt?

Der europäische Gerichtshof bleibt bei seiner bisherigen Auffassung, wonach ein ehemaliger Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit seines Arbeitgebers mindestens die Hälfte der Leistungen bei Alter erhalten muss, die sich aus der Versorgungszusage ergibt. Auch wenn die Untergrenze von 50 % nicht unterschritten wird, sind Leistungskürzungen dann unzumutbar und auszugleichen, wenn und soweit der ehemalige Arbeitnehmer wegen der Kürzung unterhalb der von Eurostat für den betreffenden Mitgliedsstaat ermittelten Armutgefährdungsschwelle lebt oder leben müsste.

Für Sicherungsfälle ab 2022 übernimmt der PSVaG die Sicherung in der vollen Höhe der arbeitsrechtlichen Zusage, auch wenn die Pensionskasse weniger als 50 % der Leistungen gekürzt hat. Der Gesetzentwurf geht damit deutlich über die Mindestvorgaben des EuGH hinaus. Er passt damit die Sicherung an das Sicherungsniveau aller beim PSVaG geschützten Durchführungswege an. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich über die Arbeitgeber.

Der PSVaG soll künftig auch die Fälle abwickeln, in denen die Insolvenz des Arbeitgebers vor 2022 eingetreten ist und eine Pensionskasse die Leistung um mehr als die Hälfte kürzt oder gekürzt hat oder der Arbeitnehmer wegen einer Kürzung unter die von Eurostat für Deutschland ermittelte Armutgefährdungsschwelle fällt oder gefallen ist. Hier wird nur das vom EuGH für notwendig gehaltene Sicherungsniveau erreicht. Die Finanzierung dieses Minimums erfolgt durch den Bund. Die steuerliche Unbedenklichkeit und aufsichtsrechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Regelung muss für den PSVaG noch sichergestellt werden.

e) Für eine neue Absicherung über den Pensions-Sicherungs-Verein soll ein risikoadäquater Beitrag erhoben werden. Halten Sie eine solche Regelung für angemessen?

Es ist aus heutiger Sicht sachgerecht, dass für Pensionsfonds und Pensionskassen eine einheitliche Regelung gewählt wurde. Zur Berechnung werden keine biometrischen Rechnungsgrundlagen benötigt, so dass die Ermittlung der Beitragsbemessungsgrundlage einfach und ohne hohe zusätzliche Kosten erfolgen kann. Der Beitrag orientiert sich dabei in pauschalierender Form an den vom PSVaG zusätzlich zu tragenden Risiken. Das Gesetz sieht eine Evaluierung im Jahr 2026 bezüglich der Beitragsberechnung bei Pensionskassen vor. Es ist aber fraglich, ob zu diesem frühen Zeitpunkt bereits eine ausreichende Datengrundlage für eine sachgerechte Evaluierung zur Verfügung gestellt werden

kann. Wir halten eine Überprüfung frühestens nach 5 Jahren nach Inkrafttreten, also 2027 für effizienter.

f) Rechtfertigen aus Ihrer Sicht die Sicherungsmechanismen, die für die sogenannten deregulierten Pensionskassen und Direktversicherungen der Versicherungswirtschaft bestehen, die Herausnahme aus der PSV-Pflicht?

Dass Zusagen über Pensionskassen mit Mitgliedschaft im Sicherungsfonds Protektor, Zusagen über Pensionskassen, die auf tarifvertraglicher Grundlage als gemeinsame Einrichtung betriebenen werden und Zusagen über die Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes vom Insolvenzschutz über den PSVaG ausgenommen werden, scheint aus heutiger Sicht angemessen zu sein. Der Gesetzentwurf sieht hinsichtlich der Ausnahme für Pensionskassen, die dem Sicherungsfonds Protektor angehören, eine Evaluierung im Jahr 2026 vor.

g) Wird die neue Beitragspflicht aus Ihrer Sicht dazu führen, dass der Durchführungsweg Pensionskasse aus Sicht der Arbeitgeber unattraktiv wird und neue Zusagen künftig nicht mehr auf diesem Weg organisiert werden?

Das System der betrieblichen Altersversorgung erscheint auf den ersten Blick komplex. Aber jeder Durchführungsweg hat seine Berechtigung und Historie. Für die maßgeschneiderte Wahl der Durchführungswege können Unternehmen auf sachkundige Experten zurückgreifen. Durch die mannigfaltigen Ausgestaltungsmöglichkeiten und die verschiedenen Eigenschaften der Durchführungswege kann jeder Arbeitgeber sein eigenes System der betrieblichen Altersversorgung umsetzen oder im Rahmen der Abstimmung im Betrieb auf die Belange der Arbeitnehmer abstimmen.

Daran ändert auch die Einbeziehung der Pensionskassenzusagen in den Insolvenzschutz über den PSVaG nichts. Insbesondere sind mit einer niedrigen Bemessungsgrundlage und einer zusätzlichen 100% Sicherung der Leistungen für die Versorgungsberechtigten starke Argumente für diesen Versorgungsweg gegeben.

h) Ist die Beitragsabwicklung so ausgestaltet worden, dass sie auch von kleinen und mittleren Unternehmen in zumutbarer Weise geleistet werden kann?

Über die Hälfte der bisherigen Mitglieder des PSVaG sind Unternehmen mit einer kleinen Beitragsbemessungsgrundlage. Diese Mitglieder haben im Durchschnitt rd. zwei Versorgungsberechtigte. Beim PSVaG bestehen für diese Unternehmen Sonderregeln zur Beitragsabwicklung. Zum Beispiel kann eine Kleinstbetragsregelung gewählt werden, so dass die Meldung und Beitragszahlung nur alle fünf Jahre erfolgen muss.

Für die Beitragsbemessung für Pensionskassenzusagen wurde ein einfaches, pauschales Verfahren gewählt, das ohne aktuarielle Berechnung auskommt.

Daneben ermöglicht das BetrAVG einem Versorgungsträger nunmehr ausdrücklich, Beitragszahlungen an den PSVaG zu leisten. Ein Verfahren zur Abgabe der Meldungen und zur Beitragszahlung durch den Versorgungsträger praktiziert der PSVaG seit Jahren erfolgreich bei Pensionsfonds.

Aus den bislang gewonnenen Erfahrungen mit kleinen und mittleren Unternehmen können wir ableiten, dass die Beitragsabwicklung auch für Arbeitgeber mit Pensionskassenzusagen in zumutbarer Weise geleistet werden kann.

Antwort des Sachverständigen Herrn Melchiors (PSVaG) auf die Fragen der SPD-Fraktion zur Anhörung zum 7. SGB IV ÄndG – Absicherung pensionskassenbasierter Betriebsrenten.

Aufgrund der inhaltlichen Übereinstimmung der Fragen der SPD-Fraktion zu den Fragen der CDU/CSU-Fraktion wird auf die Antworten des Sachverständigen Herrn Melchiors (PSVaG) zu den Fragen b) bis h) der CDU/CSU-Fraktion verwiesen.

14.04.2020, PSVaG