# Sachstand

# Aktuelle Fragen zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung

© 2022 Deutscher Bundestag

**Aktuelle Fragen zur Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung**

| | |
|---|---|
| Aktenzeichen: | WD 6 - 3000 – 101/21 |
| Abschluss der Arbeit: | 20. Januar 2022 |
| Fachbereich: | WD 6: Arbeit und Soziales |

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

**1. Zusagearten und Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung 4**

**2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Anlage der Beiträge und der Erträge 4**

**3. Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und der aktuellen Inflationsentwicklung 6**

## 1. Zusagearten und Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung[1]

Eine betriebliche Altersversorgung liegt vor, wenn Arbeitgeber ihren Beschäftigten aus Anlass des Arbeitsverhältnisses Leistungen im Alter oder für den Fall der Invalidität oder an Hinterbliebene zusagen. Arbeitsrechtliche Grundlage ist das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (Betriebsrentengesetz - BetrAVG) vom 19. Dezember 1974. Es wird zwischen Leistungszusagen - Defined Benefit - und Beitragszusagen - Defined Contribution - unterschieden. Wird aufgrund der Dauer der Betriebszugehörigkeit oder der Höhe des bezogenen Arbeitsentgelts eine bestimmte Betriebsrente als Leistung zugesagt, handelt es sich um eine Leistungszusage. Hier tragen allein die Arbeitgeber eventuelle Anlagerisiken und haften für die Erfüllung der zugesagten Leistung. Die Anlage der Pensionsrückstellungen ist dagegen nicht reguliert. Wird Beschäftigten durch den Arbeitgeber dagegen eine bestimmte Beitragsleistung zur betrieblichen Altersversorgung zugesagt, liegt eine Beitragszusage vor. Hier gehen die Anlagerisiken je nach Art der Beitragszusage mehr oder weniger auf die Arbeitnehmer über. Neben den ursprünglich für die betriebliche Altersversorgung vorgesehenen Leistungszusagen sind nach und nach die beitragsorientierte Leistungszusage, die Beitragszusage mit Mindestleistung und auf tariflicher Ebene die reine Beitragszusage eingeführt worden.

Die fünf Durchführungswege - Direktzusage, Unterstützungskasse, Pensionsfonds, Pensionskasse sowie Direktversicherung - unterscheiden sich durch die Art der Finanzierung, der Kapitalanlage, der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von Beiträgen und Leistungen sowie der staatlichen Aufsicht und Insolvenzsicherung. Von Bedeutung ist auch die Frage, ob es sich um arbeitgeber-, arbeitnehmer- oder mischfinanzierte Betriebsrenten handelt.

Bei den internen Durchführungswegen Direktzusage und Unterstützungskasse stehen die Arbeitgeber voll in der Haftung für die angemessene Rückstellung der zugesagten Beiträge sowie die Auszahlung der späteren Versorgungsleistungen. Dagegen wird bei den externen, versicherungsförmigen Durchführungswegen - Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds - eine unabhängige dritte Institution als Versorgungsträger tätig. Der Arbeitgeber zahlt zwar die zugesagten Beiträge an den Versorgungsträger, aber für die Versorgungsleistung an sich haftet der Arbeitgeber nicht. Vielmehr erwirbt der Arbeitnehmer direkt einen Rechtsanspruch auf die Versorgungsleistungen gegenüber dem Versorgungsträger, der mit den Beiträgen selbständig wirtschaftet. Allerdings hat der Arbeitgeber - außer bei der reinen Beitragszusage - für die Erfüllung der von ihm zugesagten Leistungen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 BetrAVG auch dann einzustehen, wenn die Durchführung nicht unmittelbar über ihn erfolgt. Er haftet somit subsidiär.

## 2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Anlage der Beiträge und der Erträge

Bei den aufsichtsrechtlich regulierten sogenannten versicherungsförmigen Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds findet sich ein hochkomplexes Netz von

---

1 Vgl. näher: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 6 Arbeit und Soziales. Grundlagen der betrieblichen Altersversorgung als zweite Säule der Alterssicherung in Deutschland, 19. Februar 2019, abrufbar im Internet unter https://www.bundestag.de/resource/blob/645614/61160a76352336314fe0f21716606157/WD-6-023-19-pdf-data.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

Vorschriften für die Kapitalanlage. Die beiden übrigen Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse sind dagegen in der Gestaltung der Kapitalanlage frei von gesetzlichen Vorgaben und stehen nicht unter einer Aufsicht. Dies gilt auch für von Einzelunternehmen oder Konzernen gegründete ContractualTrust Arrangements (CTA's), jedoch nicht für bei einem externen Versicherungsunternehmen rückgedeckte Unterstützungskassen.[2]

Bei dem in § 1b Abs. 2 BetrAVG definierten Durchführungsweg der Direktversicherung schließt der Arbeitgeber per Einzel- oder Gruppenvertrag eine Lebensversicherung bei einem Versicherungsunternehmen für seine Arbeitnehmer ab. Insoweit sind die für die Anlage der Beiträge und der Erträge von Lebensversicherungen geltenden gesetzlichen Regelungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) vom 1. April 2015 zu beachten. Die Versicherungsaufsicht und damit die Kapitalanlage von Lebensversicherungen ist aufgrund der Solvency II-Richtlinie der Europäischen Union zum 1. Januar 2016 reformiert worden.[3] Unter Solvency II fallende Versicherungsunternehmen müssen gemäß § 124 VAG ihre gesamten Vermögenswerte nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anlegen, für den zahlreiche qualitative Vorgaben bestehen. Dabei haben sie dafür zu sorgen, dass die Sicherheit, Qualität, Liquidität und Rentabilität des Vermögens sichergestellt wird. Um die dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge sicherzustellen, müssen die Versicherungsunternehmen Kapitalanlagen zudem in ausreichendem Maße einem treuhänderisch verwalteten Sicherungsvermögen zuführen.

Für alle anderen Unternehmen gilt als Maßstab bei der Kapitalanlage weiterhin die Verordnung über die Anlage des Sicherungsvermögens von Pensionskassen, Sterbekassen und kleinen Versicherungsunternehmen (Anlageverordnung – AnlV) vom 18. April 2016. Diese legt die gesetzlich zulässigen Vermögensgegenstände für das Sicherungsvermögen fest.[4]

Pensionskassen und Pensionsfonds unterliegen der EU-Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV-Richtlinie)[5]. Die für Versicherungsunternehmen relevante Solvency II-Richtlinie findet auf Pensionskassen und Pensionsfonds keine Anwendung. Die aufsichtsrechtlichen Regelungen für Pensionskassen und Pensionsfonds ergeben sich aus §§ 232 ff. VAG sowie den darauf beruhenden Rechtsverordnungen.[6]

---

2 Information der Arbeitsgemeinschaft betriebliche Altersversorgung auf Anfrage.

3 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 4 Haushalt und Finanzen, Aktueller Begriff „Solvency II": Neuordnung der Versicherungsaufsicht zum 1. Januar 2016, abrufbar im Internet unter https://www.bundestag.de/resource/blob/372344/2c4eef3c10b51d0f129779e851df7392/solvency-ii-data.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

4 Nähere Ausführungen enthält die Internetseite der für die Aufsicht über Versicherungsunternehmen zuständigen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), abrufbar unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/VersichererPensionsfonds/Kapitalanlagen/kapitalanlagen_node.html, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

5 EU 2016/2341, EU L 354/37.

6 Vgl. Internetseite der BaFin, abrufbar unter https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/VersichererPensionsfonds/Einrichtungen_bAV/AufsichtPKundPF/aufsicht_ueber_ebav_node.html, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

Pensionskassen haben als rechtlich selbständige Lebensversicherungsunternehmen ihre Kapitalanlagen ebenfalls nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anzulegen. Für das Sicherungsvermögen bestehen darüber hinaus die Vorschriften der Anlageverordnung vom 18. April 2016, die unter anderem neben einem Anlagekatalog detaillierte quantitative Vorschriften zur Mischung und Streuung einschließlich der Anlagen bei Trägerunternehmen enthalten. Die Vorschriften zur Solvabilität von Pensionskassen sind in der Kapitalausstattungsverordnung vom 18. April 2016 geregelt.

Für Pensionsfonds als rechtsfähige Versorgungseinrichtungen, gelten die für Pensionskassen anwendbaren Vorschriften gemäß § 237 VAG mit pensionsfondsspezifischen Anpassungen entsprechend. So haben auch Pensionsfonds ihre Kapitalanlagen nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anzulegen. Für das Sicherungsvermögen bestehen darüber hinaus weitere Vorschriften, die in der Verordnung betreffend die Aufsicht über Pensionsfonds und über die Durchführung reiner Beitragszusagen in der betrieblichen Altersversorgung (Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung – PFAV) vom 18. April 2016 enthalten sind und unter anderem neben einem Anlagekatalog quantitative Vorschriften zur Streuung einschließlich der Anlagen bei Trägerunternehmen umfassen. Anders als bei Pensionskassen existieren quantitative Vorschriften zur Mischung der Kapitalanlagen nur in geringem Umfang, so dass Pensionsfonds ihre Anlagen risikoreicher, zum Beispiel auf dem Aktienmarkt, investieren können. Auch besteht die Möglichkeit der vorübergehenden Unterdeckung des Sicherungsvermögens. Die Vorschriften zur Solvabilität sowie zu den Rechnungsgrundlagen für die Berechnung der Deckungsrückstellung der Pensionsfonds sind - ebenso wie die Vorschriften zur Anlage des Sicherungsvermögens - in der PFAV enthalten. Sie richten sich danach, ob der Pensionsfonds Garantien gegeben hat und damit Risiken selbst trägt.

## 3. Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und der aktuellen Inflationsentwicklung

Zu den Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und den aktuellen Negativzinsen der zehnjährigen Bundesanleihen hat die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung mitgeteilt, dass dies differenzierend nach Zusageart und Durchführungsweg zu betrachten sei.[7] Auch für die Abschätzung der Folgen der aktuellen Inflationsentwicklung für die Arbeitnehmer müsse die jeweilige Ausgestaltung der betrieblichen Altersversorgung betrachtet werden.

Ist die Leistung - wie bei wertpapiergebundenen Direktzusagen oder bei Überschusstarifen von Pensionskassen - an die Entwicklung von Kapitalanlagen geknüpft, ergeben sich Konsequenzen aus den jeweiligen regulatorischen Rahmenbedingungen und deren Nutzung. Für die Überschus-

7 Die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung verweist zur näheren Information auf den Ergebnisbericht des Fachausschusses Altersversorgung „Garantien in der bAV im Niedrigzinsumfeld“, abrufbar unter https://aktuar.de/unsere-themen/fachgrundsaetze-oeffentlich/2021-02-26_DAV-IVS-Ergebnisbericht_Garantien_bAV.pdf, sowie auf den Vortrag von Dr. Georg Thurnes zum Thema "Niedrigzins und Demographischer Wandel" auf der Veranstaltung „Institutioneller Altersvorsorge Herbstdialog 2021“ hin, abrufbar unter https://www.aba-online.de/infothek/aktuelles/veranstaltungsberichte/2021-11-19-dr-georg-thurnes-zum-thema-niedrigzins-und-demographischer-wandel, beide zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

starife von Pensionskassen bedeute dies zum Beispiel, dass die Leistungen wegen geringer Kapitalanlageverzinsungen und ausbleibender Überschüsse geringer ausfallen als ursprünglich erwartet.

Bei den immer noch stark verbreiteten Leistungszusagen, die unter anderem vom Gehalt oder der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängig sind, ergebe sich hingegen keine unmittelbare Auswirkung auf die zu erwartenden Rentenleistungen. Allerdings könnten die zusätzlichen Belastungen der Arbeitgeber aufgrund der wegen der gesunkenen Rechnungszinsen gestiegenen bilanziellen Rückstellungen sowie die Herausforderungen der mittelbaren Versorgungsträger, ihre zugesagten Leistungen im derzeitigen Kapitalmarktumfeld dauerhaft erbringen zu können, dazu führen, dass bestehende Versorgungsversprechen - auch gerade für neu eintretende Mitarbeiter - immer öfter auf den Prüfstand gestellt und möglicherweise verschlechtert werden. Damit stelle sich auch in der betrieblichen Altersversorgung die Frage der Generationengerechtigkeit.

Zusätzlich werde das Risiko der Subsidiärhaftung, nach der der Arbeitgeber haftet, wenn die Leistungen des externen Trägers hinter den zugesagten Leistungen zurückbleiben, immer bedeutsamer. Differenzansprüche des Arbeitnehmers richten sich gegebenenfalls unmittelbar gegen den Arbeitgeber. Da nicht vorgeschrieben sei, wie der Arbeitgeber seiner Einstandspflicht nachzukommen hat, kann er wahlweise unmittelbar Zahlungen an den Arbeitnehmer leisten oder den Versorgungsträger nachdotieren.

Für Direktzusagen müssen Arbeitgeber höhere Pensionsrückstellungen aufbauen, um die Altersvorsorgeansprüche ihrer Belegschaft zu erfüllen. Dies beeinflusst die Liquidität und damit die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen.[8]

Hinsichtlich der aktuellen Inflationsentwicklung enthält § 16 BetrAVG eine grundsätzliche Verpflichtung der Arbeitgeber alle drei Jahre eine Anpassung der laufenden Leistungen der betrieblichen Altersversorgung zu prüfen und hierüber nach billigem Ermessen zu entscheiden; dabei sind insbesondere die Belange des Versorgungsempfängers und die wirtschaftliche Lage des Arbeitgebers zu berücksichtigen. Ausgenommen sind hiervon bestimmte Direktversicherungen und Pensionskassen sowie Beitragszusagen mit Mindestleistung. Eine allgemeingültige Aussage darüber, inwieweit die aktuelle Inflationsentwicklung die Leistungsberechtigten im Allgemeinen betreffen wird, kann insoweit nicht getroffen werden.

Über konkrete Schritte der Arbeitgeber oder Versorgungsträger, wie sie der Situation auf den Kapitalmärkten in Zeiten niedriger Zinsen begegnen, liegen dem Fachbereich keine Erkenntnisse vor. Zusagen auf eine arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung werden durch höhere Kosten für die Altzusagen oder weil aufgrund der Subsidiärhaftung eine Einstandspflicht befürchtet wird an jüngere Beschäftigte möglicherweise seltener erteilt als früher. Letztlich dürfte sich der Trend zu Beitragszusagen mit Mindestleistung, bei denen das Anlagerisiko eher von den Arbeitnehmern zu tragen ist, verstärken. Auch gewinnt der Durchführungsweg der Pensionsfonds

8 Hentze, Tobias. Effekte der Niedrigzinsen auf die betrieblichen Pensionsrückstellungen in Deutschland, in: IW-Trends 3/2016, abrufbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/289952/IW-Trends_2016-03-01_Pensionsrueckstellungen.pdf, zuletzt abgerufen am 18. Januar 2022.

mit weniger eingeschränkter Freiheit hinsichtlich der Kapitalverwendung, zum Beispiel die Anlage in Aktien, an Bedeutung. Den höheren Renditeerwartungen stehen freilich entsprechend höhere Risiken gegenüber.

***