

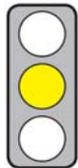
KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Mit der Richtlinie sollen einheitliche Regelungen zum Erwerb und zur Übertragbarkeit von Zusatzrenten (Betriebsrenten) festgelegt werden, um die Mobilität der Arbeitnehmer zu erleichtern.

Betroffene: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Anbieter entsprechender Verträge.

Pro: Die Mobilität der Arbeitnehmer nimmt zu, wenn Arbeitsplatzwechsel nicht mehr vom möglichen Verlust betrieblicher Rentenansprüche abhängig sind.

Contra: Das Gestaltungsrecht des Arbeitgebers wird massiv eingeschränkt, anstatt diesen in seinem freiwilligen Angebot einer Betriebsrente zu unterstützen. Die Betriebsrentensysteme müssen mehr Anspruchsberechtigte verkraften, ohne daß die Richtlinie festlegt, wie die finanzielle Mehrbelastung aufgefangen werden soll. Es fehlen ausreichende Übergangsregelungen.



Änderungsbedarf: Die Richtlinie sollte sich auf eine einheitliche Übertragbarkeit der Betriebsrentenansprüche konzentrieren. Die inhaltliche Ausgestaltung der Betriebsrentensysteme muß nicht auf EU-Ebene geregelt werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2005) 507 vom 20. Oktober 2005 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen**

Kurzdarstellung

- ▶ Die Richtlinie soll die inner- und zwischenstaatliche Arbeitnehmermobilität durch Verbesserung der Betriebsrentensysteme fördern (Art. 1). Sie gilt für alle Betriebsrentensysteme, nicht jedoch für die (von der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 erfaßten) gesetzlichen Sozialversicherungssysteme (Art. 2).
- ▶ Die Zeit zwischen dem Eintritt in den Betrieb und dem Beitritt in die Betriebsrentenversicherung darf höchstens ein Jahr betragen. Wenn also der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Mitgliedschaft hat, dann ist ihm diese spätestens ein Jahr nach Beginn des Arbeitsverhältnisses zu gewähren. Dies gilt nicht, wenn er zu diesem Zeitpunkt jünger als 21 Jahre ist; in diesem Fall hat der Arbeitgeber ihm die Mitgliedschaft ab Vollendung des 21. Lebensjahres zu gewähren (Art. 4 lit. c).
- ▶ Die Mitgliedstaaten haben zu gewährleisten, daß der Arbeitnehmer bei Mitgliedschaft in einem Betriebsrentensystem Rentenansprüche spätestens mit Vollendung des 21. Lebensjahres (Art. 4 lit. b) und spätestens nach 2 Jahren Mitgliedschaft erwirbt (Art. 4 lit. d).
- ▶ Sind Beiträge für eine Betriebsrente geleistet worden, aber noch keine Rentenansprüche entstanden, dann müssen bei einem Arbeitsplatzwechsel die Beiträge entweder erstattet oder in das Betriebsrentensystem beim folgenden Arbeitgeber übertragen werden (Art. 4 lit. a).
- ▶ Sind Rentenansprüche entstanden, hat der Arbeitnehmer bei einem Arbeitsplatzwechsel das Recht, innerhalb von 18 Monaten seine Rentenansprüche auf das Betriebsrentensystem des neuen Arbeitgebers zu übertragen (Art. 6 I).
Die Mitgliedstaaten können zwei Ausnahmen davon machen: (1) Sie können bestimmen, daß geringe Rentenansprüche bis zu einem von ihnen festzulegenden Betrag, anstatt übertragen zu werden, ausgezahlt werden (Art. 5 II). (2) Sie können Systeme, die eng mit der unternehmerischen Tätigkeit des Arbeitgebers verbunden sind – umlagefinanzierte Systeme, Unterstützungskassen –, und Unternehmen, die Pensionsrückstellungen für ihre Mitarbeiter bilden, von der Regel des Art. 6 I ausnehmen (Art. 9 III).
- ▶ Solange die Rentenansprüche weder übertragen noch ausbezahlt werden, also ruhen, haben die Mitgliedstaaten eine „faire“ Anpassung der Rentenansprüche zu gewährleisten (Art. 5 I).
- ▶ Den Arbeitnehmern stehen detaillierte Informationsrechte über das Betriebsrentensystem und die Übertragbarkeit von Ansprüchen beim Arbeitsplatzwechsel zu (Art. 7).
- ▶ Die Richtlinie legt Mindeststandards fest. In einem Mitgliedstaat geregelte weitergehende Rechte auf Mitnahme von Betriebsrenten dürfen nicht verringert werden (Art. 8).
- ▶ Die Mitgliedstaaten können den Sozialpartnern die Durchführung der Richtlinie anvertrauen, soweit der Anwendungsbereich von Tarifverträgen betroffen ist (Art. 9 I).
- ▶ Die Kommission prüft bis zehn Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, ob die Richtlinie auf nach dem Umlageverfahren finanzierte Systeme, auf Unterstützungskassen und auf Unternehmen, die mit Pensionsrückstellungen arbeiten, ausgedehnt werden soll, und erstellt einen Bericht (Art. 10 II).
- ▶ Die Umsetzung der Richtlinie soll zum 1. Juli 2008 erfolgen. Übergangsvorschriften oder eine längere Übergangsfrist sind grundsätzlich nicht vorgesehen, außer im Falle der (in Art. 4 lit. d geregelten) Zweijahresfrist zwischen Versicherungsbeitrag und Entstehung von Rentenansprüchen (Art. 9 I, II).

Änderung zum Status quo

- ▶ Die Richtlinie verbessert die Bedingungen zur Übertragbarkeit von Betriebsrentenansprüchen bei Arbeitsplatzwechseln. Betriebsrentenansprüche bei grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechseln sind zurzeit nur im Mitgliedstaat ihres Entstehens gesichert, aber nicht übertragbar (RL 98/49/EG).
- ▶ Im Vergleich zum deutschen Recht – Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung und Alterseinkünftegesetz – bewirkt die Richtlinie, daß Zusatzrentenansprüche leichter und früher entstehen und weniger leicht verfallen. Die Mindestanforderungen, die der Anbieter eines Betriebsrentensystems beachten muß, werden verschärft: Nach der Richtlinie können Rentenansprüche entstehen, sobald ein Arbeitnehmer 21 Jahre alt ist (heute 30 Jahre) und zwei Jahre (heute fünf Jahre) Mitglied im Betriebsrentensystem war.
- ▶ Die Zeit, die Arbeitnehmer zwischen Betriebseintritt und der Möglichkeit, Mitglied im Betriebsrentensystem zu werden, warten müssen, wird von der Richtlinie zwingend auf ein Jahr festgesetzt.
- ▶ Beiträge, die bis zum Zeitpunkt eines Arbeitsplatzwechsels noch nicht zu Rentenansprüchen geführt haben und deshalb in der Regel wegfielen, müssen künftig erstattet oder übertragen werden.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission sieht in den unterschiedlichen nationalen Bestimmungen zur Übertragbarkeit der Betriebsrentenansprüche ein Hemmnis für die Mobilität der Arbeitnehmer. Dieses Problem lasse sich leichter durch eine europäische Regelung lösen.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission möchte mit der Richtlinie die Mobilität der Arbeitnehmer fördern, indem sie die Gefahr, Rentenansprüche zu verlieren, als Wanderungshemmnis sowohl innerhalb eines Mitgliedstaates als auch zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt. Sie wünscht sich die Umsetzung der Richtlinie bereits bis Juli 2008.

Ausschuß der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß

Der EWSA fordert, daß die EU nur eine Rahmenregelung erläßt und die Details den Sozialpartnern überläßt. Er bedauert, daß die Angleichung der steuerlichen Behandlung der Betriebsrentenansprüche als weiteres Mobilitätshindernis ausgeklammert worden ist. Er fordert einen Erstattungsanspruch des Arbeitnehmers auch bei Entlassung und lehnt eine Erstattung der Beiträge gegen den Willen des Arbeitnehmers ab.

Europäisches Parlament

Bereits vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament haben vereinzelt Abgeordnete die Kommission aufgefordert, den Vorschlag zurückzunehmen.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“

Der Rat wird den Vorschlag auf seiner Tagung am 1. Dezember 2006 – voraussichtlich kontrovers – diskutieren. Die Forderungen reichen von Korrekturen bis zur vollständigen Rücknahme des Vorschlags.

Stand der Gesetzgebung

20.10.05	Annahme durch Kommission
20.04.06	Stellungnahme EWSA
01.06.06	Diskussion im Rat
01.12.06	geplante nächste Diskussion im Rat
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflußmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten (federführend), Berichterstatterin Ria Oomen-Ruijten (EVP-ED-Fraktion, NL); Wirtschaft; Binnenmarkt; Gleichstellung der Geschlechter
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales (federführend); Recht; Finanzen; Familie; EU-Angelegenheiten
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit (wegen Art. 42, 94 EGV): Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto.

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 42, 94 EGV (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Rechtsangleichung Gemeinsamer Markt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Betriebsrentenansprüche sind Teil der Entlohnung von Arbeitskräften und als solche grundsätzlich schutzwürdig. Dies gilt gerade auch bei Arbeitsplatzwechseln. Der verbesserte Schutz von Betriebsrentenansprüchen bei Ausscheiden aus dem Unternehmen reduziert Hemmnisse für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz wechseln wollen, und sorgt so für eine **höhere Mobilität der Arbeitnehmer**.

Andererseits wird den Unternehmen durch die bessere Mitnahmemöglichkeit der Betriebsrenten die betriebliche Altersvorsorge als **Instrument zur Mitarbeiterbindung geschwächt**. Die Verkürzung der minimalen Ansparfrist, ab der ein Betriebsrentenanspruch bei vorzeitigem Arbeitsplatzwechsel nicht verfällt, von fünf auf zwei Jahre, **verteuert die betriebliche Altersvorsorge** und reduziert den Anreiz, Betriebsrentensysteme einzuführen. Zudem stellt die europäische Reglementierung des in Deutschland freiwilligen Systems der Betriebsrenten einen **Eingriff in die Vertragsfreiheit** dar. Durch das Fehlen von weitergehenden Übergangsfristen könnten schon bald steigende Ansprüche einem konstanten Beitragsvolumen gegenüberstehen: Es besteht also ein **Risiko der Unterversicherung**. All dies führt dazu, daß die Betriebsrente für die Unternehmen erheblich an Attraktivität verliert. Das Anliegen der Richtlinie, die Belange der Arbeitnehmer zu schützen, verkehrt sich somit in sein Gegenteil.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der früher einsetzende und verbesserte Schutz für Betriebsrentenansprüche (u.a. Mitnahmemöglichkeit, Beitragsersatzung) erleichtert Arbeitnehmern den Arbeitsplatzwechsel. So werden Arbeitskräfte leichter dorthin gelenkt, wo sie am produktivsten eingesetzt werden können. Umgekehrt geht durch Arbeitsplatzwechsel auch unternehmensspezifisches Know-how verloren. Per saldo sind daher die Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz offen.

In mehrfacher Hinsicht entstehen den Unternehmen **höhere Kosten** durch die Richtlinie: Zum einen durch **bürokratische Anforderungen** (z.B. bezüglich der Informationspflichten) und durch die einmaligen **Kosten beim Übergang** zum neuen System, zum anderen durch die geforderte **„faire Anpassung“** ruhender Rentenansprüche (z.B. an die Inflationsrate) und die **vorzuhaltende Liquidität**. Zur Liquidität: Soweit die betroffenen Betriebsrentensysteme keine Kapitaldeckung aufweisen, müßten die sie nutzenden Betriebe liquide Mittel für den Fall bereitstellen, daß ein Arbeitnehmer bei einem Wechsel seine Ansprüche mitnehmen wollte. Dies wäre vor allem für eigenkapitalschwache Unternehmen und Mittelständler problematisch. Es ist daher zu begrüßen, daß die Richtlinie es den Mitgliedstaaten freistellt, Betriebsrentenansprüche aus umlagefinanzierten Systemen, Unterstützungskassen und Direktzusagen (bei denen der Arbeitgeber Rentenansprüche zusichert) von dem Mitnahmerecht auszuschließen. Diese Ausnahmen sollten bei der Umsetzung der Richtlinie in vollem Umfang genutzt werden, da bei den genannten Durchführungswegen regelmäßig kein liquides Kapital zur Mitnahme vorhanden ist.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Unter der Voraussetzung einer tatsächlich erhöhten Mobilität der Arbeitskräfte fördert der effizientere Arbeitskräfteeinsatz die Beschäftigung und erhöht das Wachstum. Umgekehrt führt die Richtlinie zu Kostensteigerungen bei den Unternehmen – überproportional bei kleinen und mittleren Unternehmen – und ist damit **eher wachstumshemmend**. Dies gilt vor allem dann, wenn bei der Umsetzung in deutsches Recht nicht vollständig von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, umlagefinanzierte Systeme, Unterstützungskassen und Direktzusagen der Unternehmen auszuklammern.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Auswirkungen auf die Standortqualität hängen ab von den Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz und von den Kostenbelastungen bei den Unternehmen. Insgesamt dürften die Auswirkungen auf den Standort Europa eher gering sein.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Soweit schutzwürdige Arbeitnehmerinteressen ansonsten zu stark gefährdet würden und soweit ebenfalls schutzwürdige Arbeitgeberbelange nicht beeinträchtigt werden, ist **hoheitliches Handeln angemessen**.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die grenzüberschreitende Übertragung von Rentenansprüchen läßt sich realistischweise nicht einzelstaatlich lösen. **Für grenzüberschreitende Arbeitsplatzwechsel ist EU-Handeln angemessen**.

Die Richtlinie soll aber auch für Arbeitsplatzwechsel innerhalb eines Mitgliedstaates gelten, hierfür bedarf es einer besonderen Rechtfertigung. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Mobilität der Arbeitnehmer nur steigern läßt, wenn nicht nur grenzüberschreitende Arbeitsplatzwechsel erfaßt sind. Sonst könnte sogar eine Benachteiligung des Arbeitnehmers eintreten, zum Beispiel im Falle eines 22-jährigen Arbeitnehmers, der nach Deutschland wechselt und Betriebsrentenansprüche mitbringt. Wollte er innerhalb der nächsten acht Jahre erneut den Arbeitsplatz wechseln, müßte er Deutschland verlassen; bei einem innerdeutschen Wechsel würde er seine Betriebsrentenansprüche verlieren, weil er das 30. Lebensjahr noch nicht vollendet hätte. Um solche Benachteiligungen zu verhindern, ist eine einheitliche Regelung sowohl für grenzüberschreitende als **auch für innerstaatliche Arbeitsplatzwechsel vertretbar**.

Verhältnismäßigkeit

Durch die Richtlinie werden die vom Arbeitgeber zu beachtenden **Mindestanforderungen deutlich verschärft** und erheblich in die **Vertragsfreiheit eingegriffen**. Dies ist nur zum Teil gerechtfertigt.

Die Reduzierung der Wartezeit zwischen Betriebseintritt des Arbeitnehmers und Aufnahme in das Betriebsrentensystem auf ein Jahr Betriebszugehörigkeit und die zwingende Entstehung von Rentenansprüchen nach zwei Jahren ab Mitgliedschaft im System **verletzen schutzwürdige Belange** des Arbeitgebers. Denn dadurch verliert er ein wichtiges Steuerungsinstrument zur Mitarbeiterbindung. Durch dies und die zusätzlichen Kostenbelastungen wird der **Anreiz reduziert, Betriebsrenten anzubieten**. Das läuft auch dem Interesse der Arbeitnehmer zuwider. Die Regulierung ist insoweit unverhältnismäßig. Dies gilt hinsichtlich der Entstehung von Rentenansprüchen um so mehr, als im staatlichen Rentensystem Ansprüche nicht nach zwei, sondern erst nach 15 Beitragsjahren entstehen. Für diese Ungleichbehandlung zwischen staatlicher und betrieblicher Altersvorsorge gibt es keinen sachlichen Grund.

Nicht schutzwürdig ist der Arbeitgeber hingegen im Hinblick auf Betriebsrentenvereinbarungen, die (1) die Aufnahme in das Betriebsrentensystem und (2) die Entstehung von Rentenansprüchen an das Lebensalter des Arbeitnehmers knüpfen. Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, bei gleicher Dauer der Betriebszugehörigkeit einem älteren Arbeitnehmer Ansprüche zu gewähren und einem jüngeren Arbeitnehmer vorzuenthalten. Vielmehr wird der **junge Arbeitnehmer benachteiligt**, der früh ins Erwerbsleben einsteigt. Problematisch ist daher die bisherige deutsche Regelung, die es dem deutschen Arbeitgeber freistellt (1) festzulegen, ab welchem Alter der Arbeitnehmer in das Betriebsrentensystem aufgenommen wird, und (2) dem Arbeitnehmer die Entstehung von Rentenansprüchen zu verwehren, solange er nicht 30 Jahre alt ist. Der Richtlinienentwurf versagt dem Arbeitgeber diese gesetzlichen Möglichkeiten, allerdings nur für Arbeitnehmer ab 21 Jahren. Wenngleich die Richtlinie ein Schritt in die richtige Richtung ist, bleibt die Behandlung der Arbeitnehmer, die jünger als 21 sind, problematisch. Vorzuziehen ist generell die Abkoppelung vom Lebensalter.

Die Richtlinie ist auch deswegen unverhältnismäßig, weil sie **keine ausreichenden Übergangsfristen** vorsieht und damit zu unter Umständen erheblichen Anpassungskosten führt.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Der Geltungsbereich der Richtlinie ist nicht genügend bestimmt. Die Behandlung von Berufsanfängern mit befristeten Verträgen wird nicht geregelt. Dadurch kann es zu **Ungleichbehandlungen zwischen befristet und unbefristet Beschäftigten** kommen. Auch ungeregelt ist, wer darüber entscheidet, ob geleistete Beiträge, die zu keinen Rentenansprüchen geführt haben, erstattet oder in das Rentensystem des neuen Arbeitgebers übertragen werden (Art. 4 lit. a).

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Im deutschen Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) sind insbesondere die Bestimmungen über den Beginn der Rentenansprüche (derzeit ab Vollendung des 30. Lebensjahres und nach mindestens fünf Beitragsjahren) zu ändern und eine Erstattungspflicht für Beiträge einzuführen.

Alternatives Vorgehen

Zur Wahrung der berechtigten Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber genügt eine Regulierung, mit der die Übertragbarkeit der Betriebsrentenansprüche, auch grenzüberschreitend, gewährleistet wird. Die inhaltliche Ausgestaltung der ohnehin freiwilligen Betriebsrentensysteme muß nicht auf EU-Ebene geregelt werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Langfristig ist die Ausweitung des Geltungsbereichs der Übertragbarkeitsvorschriften auf alle Systeme geplant, also auch auf umlagefinanzierte Systeme, Unterstützungskassen und Unternehmen, die Pensionsrückstellungen vornehmen. Vorschläge der Kommission sind bis spätestens 2018 zu erwarten.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie fördert die Mobilität der Arbeitnehmer.

Andererseits schwächt die Richtlinie das Instrument der Mitarbeiterbindung und greift unverhältnismäßig in die Vertragsfreiheit ein. Sie schafft keinen ausreichenden Ausgleich für die wachsenden finanziellen Belastungen der Unternehmen, die insbesondere durch bürokratische Hürden, erhöhten Liquiditätsbedarf und die geforderte „faire Anpassung“ entstehen. Die Übergangsregelungen sind unzureichend. Die Summe der Belastungen der Arbeitgeber kann dazu führen, daß Betriebsrentensysteme als freiwillige Leistung zugunsten der Arbeitnehmer erheblich an Attraktivität verlieren. Dies liegt auch nicht im Interesse der Arbeitnehmer.

Die Richtlinie sollte bezüglich der genannten Punkte geändert werden.

Die Anwendung der Regelung auch auf rein innerstaatliche Arbeitsplatzwechsel ist sachgerecht. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, umlagefinanzierte Systeme, Unterstützungskassen und Direktzusagen von Unternehmen vom Anwendungsbereich auszunehmen, sollte bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht in Anspruch genommen werden, auch wenn der Fortbestand dieser Ausnahme angesichts der Pläne der Kommission ungewiß ist.