

Neue Vorschläge aus Brüssel zur Verbesserung der Portabilität – Eine Bewertung aus Sicht der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes

I. Einleitung

Am 20.10.2005 hat die Kommission den Richtlinienvorschlag zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen¹ vorgelegt. Erklärtes Ziel ist die Beseitigung von Hindernissen bei den Bedingungen für den Erwerb von Zusatzrentenansprüchen, bei der Wahrung ruhender Rentenansprüche und bei der Übertragung von Ansprüchen zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der einzelnen Länder². Diese Maßnahmen sollen die Mobilität der Arbeitnehmer verbessern, um die Arbeitsmärkte innerhalb der Europäischen Union flexibler zu gestalten³. Arbeitneh-

¹ KOM (2005) 507 endgültig, siehe auch BetrAV 2005 S. 776 ff.

² Siehe Begründung zum Richtlinienvorschlag, Ziff. 1, S. 2 sowie Commission staff working document "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the improvement of portability of supplementary pension rights" – Impact Assessment – SEC (2005) 1293 vom 20.10.2005, S. 22 "Scope". Mit diesem Impact Assessment, dessen Erstellung im Rahmen eines Richtlinienvorschlags nicht verpflichtend ist, will die Kommission die Gründe darlegen, die sie zu diesem Richtlinienentwurf bewogen haben. Gleichzeitig werden die Alternativen und die Auswirkungen dieses Vorschlags erläutert.

³ Commission staff working document – Impact Assessment, S. 5 "Introduction".

mer bräuchten dann im Falle eines Arbeitgeberwechsels nicht mehr zu befürchten, daß die Zusatzversorgungsregelungen ihre Mobilität behindern⁴.

Erfasst werden durch diesen Richtlinienentwurf sämtliche Zusatzrentensysteme außerhalb der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme (Art. 2)⁵. In seinem Kern trifft dieser Vorschlag Bestimmungen zum Anspruchserwerb (Art. 4), zur Wahrung ruhender Rentenansprüche (Art. 5) sowie hinsichtlich der Übertragbarkeit (bzw. Portabilität – Art. 6). Des weiteren sieht der Vorschlag Auskunftspflichten gegenüber Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern in Art. 7 vor. Die Umsetzung soll gemäß Art. 9 Ziff. 1 bis zum 1.7.2008 erfolgen. Bei tarifvertraglich geregelten Systemen, wie der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes, können die Mitgliedstaaten die Sozialpartner auf deren gemeinsames Verlangen mit der Durchführung dieser Richtlinie betrauen. Ferner ist aus dem Blickwinkel der Zusatzversorgung die Regelung in Art. 9 Ziff. 3 von Bedeutung, wonach umlagefinanzierte Systeme von der Verpflichtung zur Übertragbarkeit freigestellt werden können. Allerdings gilt diese Ausnahmeregelung zeitlich nicht unbegrenzt, sondern wird gemäß Art. 10 Ziff. 2 spätestens im Jahr 2018 einer Überprüfung unterzogen⁶.

Die rechtlichen Grundlagen dieses Vorschlags sind die Art. 42 und Art. 94 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Art. 42 EGV sieht vor, daß der Rat die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit notwendigen Maßnahmen beschließt. Das Gebiet der sozialen Sicherheit umfaßt dabei primär die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme, die auf europarechtlicher Ebene von der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 bzw. zukünftig von der Verordnung EG Nr. 883/2004 erfaßt sind⁷. Da den Zusatzrentensystemen als Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung in ganz Europa eine wachsende Bedeutung zukommt⁸, fallen Zusatzrentenansprüche ebenfalls in das Feld der sozialen Sicherheit⁹ und somit in den Anwendungsbereich des Art. 42 EGV. In diesem Sinne basierte auch die Richtlinie 98/49 des Rates vom 29.6.1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern¹⁰, als bislang einziges Regelwerk auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene, das die Wahrung von Zusatzrentenansprüchen innerhalb Europas zum Gegenstand hat¹¹, ebenfalls auf Art. 42 EGV¹².

Als weitere Rechtsgrundlage hat die Kommission Art. 94 EGV herangezogen. Danach erläßt der Rat die Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Nach den Feststellungen der Kommission seien die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften für die Zusatzrentensysteme so gravierend, daß sie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Funktionieren des Binnenmarktes behindern. Zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen müßten deshalb bestimmte Regelungen für den Erwerb von Anwartschaften vereinheitlicht und Regelungen zur Wahrung ruhender Ansprüche und zur Übertragung angeglichen werden¹³.

Gemeinsam ist beiden Rechtsgrundlagen, daß zur Annahme des Richtlinienentwurfs Einstimmigkeit sämtlicher 25 EU-Mitglieder im Rat erforderlich ist. Insofern ist in den kommenden Monaten mit einer intensiven Diskussion innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten zu rechnen, wozu diese Überlegungen beitragen sollen. Ein Schwerpunkt wird in dieser Abhandlung auf die Frage gelegt, inwieweit die geplanten Neuregelungen in den Art. 4 und 5 („Bedingungen für den Anspruchserwerb“ und „Wahrung ruhender Rentenansprüche“) mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen (Ziffer II.2). Weiterhin werden unter den Ziff. III. bis V. die ins Auge gefaßten Neuregelungen zur Übertragbarkeit (Art. 6), zu den Auskunftspflichten (Art. 7) sowie zur Umsetzung dieser Richtlinie in die nationalen Rechtsordnungen (Art. 9) behandelt.

II. „Bedingungen für den Anspruchserwerb“ und „Wahrung ruhender Rentenansprüche“

Kernstück dieses Richtlinienentwurfs sind neben Art. 6, der die eigentliche Übertragbarkeit regelt, die Art. 4 („Bedingungen für den Anspruchserwerb“) und Art. 5 („Wahrung ruhender Rentenansprüche“). Art. 4 enthält in den Buchst. a) bis d) eine Reihe von Maßnahmen, wie der Erwerb von Betriebsrentenansprüchen verbessert werden soll. Im einzelnen sollen bei verfallbaren Anwartschaften bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses *„die gesamten vom Arbeitnehmer oder vom Arbeitgeber im Namen des Arbeitnehmers eingezahlten Beiträge erstattet oder übertragen werden“* (Buchst. a). An dieser Stelle stellt sich zunächst die Frage, ob damit nur die vom Arbeitnehmer entrichteten Beiträge oder wegen der Formulierung *„oder vom Arbeitgeber im Namen des Arbeitnehmers eingezahlten Beiträge“* auch die Arbeitgeberbeiträge gemeint sind. Mit Blick auf die Begründung des Richtlinienentwurfs: *„Ein Arbeitnehmer, der noch keine Zusatzrentenansprüche erworben, aber bereits Beiträge geleistet hat. ... ist die Gesamtheit der Beiträge zurückzuerstatten oder zu übertragen“*¹⁴, können von Art. 4 Buchst. a) nur die Arbeitnehmerbeiträge gemeint sein. Anderenfalls würde zusätzlich die Unverfallbarkeitsregelung (in Art. 4 Buchst. d) unterlaufen.

Ferner soll in Art. 4 das Mindestalter auf maximal 21 Jahre festgelegt werden (Buchst. b). Arbeitnehmer sollen spätestens nach Ablauf eines Jahres einen Anspruch auf Mitgliedschaft bei einem Zusatzrentensystem haben (Buchst. c). Schließlich sollen die Unverfallbarkeitsfristen höchstens zwei Jahre betragen (Buchst. d).

Art. 5 enthält zunächst die Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen vornehmen, um eine „faire Anpassung“ der ruhenden Rentenansprüche von ausgeschiedenen Arbeitnehmern sicherzustellen und damit zu gewährleisten, daß sie nicht benachteiligt werden. Der Begriff der „fairen Anpassung“ ist aber – um den Besonderheiten der einzelnen Zusatzrentensysteme gerecht zu werden – bewußt offen formuliert worden. So kann die „faire Anpassung“ durch eine Anpassung an die Inflationsrate, das Lohnniveau, die aktuellen Rentenleistungen oder an die von der Zusatzversorgungseinrichtung erzielte Kapitalrendite sichergestellt werden¹⁵. Gemäß Art. 5 Ziff. 2 besteht alternativ die Möglichkeit, daß die Zusatzrentensysteme die erworbenen Ansprüche übertragen oder auszahlen, soweit ein bestimmter, von den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils festzulegender Schwellenwert nicht überschritten wird. Diese Bestimmung wurde eingeführt, um überbordende Kosten als Folge der Verwaltung einer Vielzahl von geringfügigen Anwartschaften zu vermeiden¹⁶.

4 Siehe Begründung zum Richtlinienentwurf, Ziff. 1, S. 2.

5 Art. ohne weitere Bezeichnung sind solche des Richtlinienentwurfs.

6 Zusammenfassung des Richtlinienentwurfs bei Thüsing, BetrAV 2005 S. 703 f. (S. 704) und bei Baumeister, BetrAV 2005 S. 749 ff. (S. 753 ff.).

7 Vgl. Callies/Kuffert, Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Art. 42, Rn. 2 ff.; Langer in: Fuchs (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Art. 42, Rn. 2 ff.

8 Siehe Ziff. 2 der Erwägungsgründe.

9 Vgl. Urteil des EuGH vom 21.9.1999 in der Rechtssache Albany vs. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie (C-67/96), Rn. 105.

10 ABl. L 209 vom 25.7.1998, S. 46.

11 Vgl. Ziff. 4 der Erwägungsgründe sowie Commission staff working document – Impact Assessment, S. 56 „EU initiatives already taken ...“.

12 Langer, a.a.O. (Fn. 7), Art. 42, Rn. 5.

13 Ziff. 5 der Erwägungsgründe.

14 S. 7.

15 Ziff. 7 der Erwägungsgründe.

16 Siehe Begründung zu Art. 5 des Richtlinienentwurfs, S. 8.

Ausgehend von der offiziellen Bezeichnung dieses Vorschlags als „Richtlinie ... zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen“ stellt sich an dieser Stelle die Frage, was Regelungen zum Anspruchserwerb und zur Wahrung ruhender Rentenansprüche überhaupt mit der Portabilität (= Übertragbarkeit) im eigentlichen Sinne zu tun haben (Ziff. 1). Hieran anknüpfend gilt es in einem weiteren Schritt zu untersuchen, inwieweit diese geplanten Neuregelungen mit dem Grundsatz der Subsidiarität in Art. 5 EGV in Einklang stehen (Ziff. 2).

1. Fehlender Sachzusammenhang

Zu hinterfragen ist zunächst, weshalb sich in diesem Richtlinienvorschlag Bestimmungen wiederfinden, die die Bedingungen für den Erwerb von Betriebsrentenansprüchen bzw. eine Anpassung ruhender Rentenansprüche zum Gegenstand haben. Denn solche Regelungen haben mit der eigentlichen Portabilität bzw. Übertragbarkeit nichts zu tun. Dies wird insbesondere bei der Definition des Begriffs der „Portabilität“ in Art. 3 Buchst. g) deutlich. Die Portabilität wird hier als die Möglichkeit für den Arbeitnehmer umschrieben, „bei Wahrung seines Rechts auf Freizügigkeit oder auf berufliche Mobilität Rentenansprüche zu erwerben und zu bewahren.“

Diese Definition entspricht aber nicht dem Begriff der Portabilität im eigentlichen Sinne, sondern geht darüber hinaus. Der Ursprung des Wortes „Portabilität“ ist auf die lateinischen Begriffe „portare“ (= tragen, bringen, transportieren) bzw. „portatio“ (= Transport) zurückzuführen, so daß unter „Portabilität“ im Zusammenhang mit Zusatzrentenansprüchen nur die eigentliche Übertragung gemeint sein kann. Auch ein Abgleich mit den Fassungen dieses Richtlinienvorschlags in anderen Sprachen kommt zu demselben Ergebnis. In der englischen Fassung lautet der Begriff „portability“, auf Französisch „portabilité“ und auf Spanisch „portabilidad“. Hieraus folgt, daß die „Portabilität“ begrifflich nur die Übertragung (von Anwartschaften) erfaßt. In diesem Sinne beschränkte sich auch die ursprünglich vorgesehene Definition der „Übertragung“ im Fragebogen der Kommission an die Mitgliedstaaten und an andere europäische Institutionen zur Vorbereitung dieses Richtlinienentwurfs¹⁷ auf die „Herausgabe durch das Altersversorgungssystem eines der im System erworbenen Anwartschaft ... entsprechenden Kapitalbetrages“. Auch in der Mitteilung der Kommission vom 19.4.2001 „Beseitigung der steuerlichen Hemmnisse für die grenzüberschreitende betriebliche Altersversorgung“ ist unter dem Kapitel „Übertragbarkeit von angesammeltem Kapital“ nur von der Übertragung von einem Versorgungssystem auf das andere die Rede¹⁸.

Die Bestrebung, auch den Erwerb von Rentenansprüchen zu erleichtern bzw. diese nach dem Ausscheiden des Arbeitnehmers zu bewahren, ist somit ein darüber hinausgehendes Ziel, das mit der eigentlichen Portabilität/Übertragbarkeit nichts zu tun hat. Vielmehr wird durch die Art. 4 und 5 außerhalb der eigentlichen Übertragbarkeit ein Sachverhalt geregelt, der in die Art und Weise der Begründung und des Erhalts von Betriebsrentenansprüchen eingreift und somit auf europäischer Ebene neue arbeitsrechtliche Mindeststandards in der betrieblichen Altersversorgung setzt.

2. Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip

Des weiteren ist fraglich, ob derartige Regelungen von dem Subsidiaritätsprinzip gedeckt sind, das Eingang in Art. 5 EGV gefunden hat. Danach wird die Gemeinschaft „in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, [...] nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen

Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“ Eine Konkretisierung erfährt Art. 5 EGV durch das mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 eingefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit¹⁹. Auch die Kommission hat sich unlängst in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2006 zu dem Subsidiaritätsprinzip bekannt und festgehalten, daß die EU nur bei entsprechender Notwendigkeit in der dann für die Zielerreichung am wenigsten belastenden Art tätig werden soll²⁰.

Nach Ansicht der Kommission steht die beabsichtigte Richtlinie mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang, da die Ziele des Vorschlags aus folgenden Gründen nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden könnten: Zum einen mache der Arbeitsmarkt nicht an den Grenzen der Mitgliedstaaten Halt, so daß eine Regelung auf Gemeinschaftsebene sinnvoller sei, um bestehende Mobilitätshindernisse im Bereich der Betriebsrenten zu beseitigen. Ferner habe es auf diesem Gebiet trotz umfangreicher Konsultationen vor allem in den letzten zehn Jahren keine nennenswerten Annäherungen gegeben. Mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union auf nunmehr 25 Mitgliedstaaten seien diesbezügliche Fortschritte auch nicht zu erwarten. Schließlich sei auch eine Richtlinie auf diesem Gebiet wegen der gegenwärtigen und absehbaren Entwicklungen der Rentensysteme gerechtfertigt²¹.

a) Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht

Das oben genannte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit enthält in den Ziff. 1 bis 13 eine Reihe von Kriterien, die diese Grundsätze präzisieren. Gemäß Ziff. 2 werden unter anderem die vom EuGH aufgestellten Grundsätze für das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt. Zwar unterliegen generell Betriebsrentenansprüche sowohl dem europäischen Primärrecht (Art. 141 EGV)²² als auch dem europäischen Sekundärrecht²³. Allerdings zielen diese europarechtlichen Bestimmungen lediglich auf die Gleichstellung von Männern und Frauen ab. Die Voraussetzungen für den Erwerb von Zusatzrentenansprüchen, wie sie durch Art. 4 des Richtlinienentwurfs geregelt werden sollen, aber auch eine Anpassung von Anwartschaften ausgeschiedener Arbeitnehmer gemäß Art. 5, fallen in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten²⁴.

Auch die Kommission hat sich unlängst bei der Richtlinie 2003/41 EG über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (sog. „Pensionsfonds-Richtlinie“) zu diesem Grundsatz bekannt. Gemäß Ziff. 9 der Erwägungsgründe zu dieser Richtlinie

19 Calliess/Ruffert, a.a.O. (Fn. 7), Art. 5, Rn. 7.

20 Communication from the European Commission: „Unlocking Europe's full potential - Commission legislative and work programme 2006“, COM (2005) 531 final vom 25.10.2005, S. 10 (Ziff. 6 „Delivery and better regulation - subsidiarity and proportionality“).

21 Vgl. Begründung zum Richtlinienvorschlag, Ziff. 3, S. 5 (Subsidiaritätsprinzip).

22 Calliess/Ruffert, a.a.O. (Fn. 7), Art. 141, Rn. 26.

23 Z.B. Art. 4 der Richtlinie 86/378/EWG vom 24.7.1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.

24 Vgl. Entscheidung des EuGH vom 17.9.1997 in der Rechtssache Iurilaro vs. INPS (C-322/95), Rn. 23. Diese Entscheidung hatte zwar vor dem Hintergrund der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ein gesetzliches System der Sozialversicherung zum Gegenstand. Allerdings stellte der EuGH an dieser Stelle fest, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs europarechtliche Normen nicht die Voraussetzung für die Entstehung von Versicherungszeiten bestimmen, so daß dieser Bereich ausschließlich vom jeweiligen nationalen Gesetzgeber zu regeln sei, solange es nicht zu einer diskriminierenden Unterscheidung zwischen Inländern und Angehörigen anderer Mitgliedstaaten komme.

17 Vgl. Commission staff working document - Impact Assessment, S. 62.

18 KOM (2001) 214, S. 14.

sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip die Mitgliedstaaten uneingeschränkt für die Organisation ihrer Altersvorsorgesysteme und die Entscheidung über die Rolle, die die einzelnen drei „Säulen“ der Altersversorgung in den Mitgliedstaaten zu spielen haben, zuständig sein. Dieser Gedanke ist zudem in Art. 137 Abs. 4, erster Spiegelstrich EGV verankert. Danach wird den Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit in sozialen Fragen auf europäischer Ebene die Befugnis eingeräumt, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit selbst festzulegen.

b) Grenzüberschreitender Sachverhalt

Gemäß Ziff. 5, erster Spiegelstrich des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind die Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips u.a. nur dann erfüllt, wenn der betreffende Bereich transnationale Aspekte aufweist, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können. Mit Blick auf den Richtlinienentwurf ist festzustellen, daß der eigentlichen Portabilität/Übertragbarkeit durchaus grenzüberschreitender Charakter zukommt, selbst wenn die Anzahl der Arbeitnehmer, die eine Arbeitsstelle in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufnehmen, mit 1,4% der erwerbstätigen Bevölkerung recht gering ist, wobei aber insbesondere bei jüngeren Arbeitnehmern eine Tendenz zu mehr Mobilität zu erkennen ist²⁵.

Dieser grenzüberschreitende Aspekt fehlt jedoch, soweit es um die Frage des Anspruchserwerbs (Art. 4) bzw. um die Wahrung ruhender Rentenansprüche in Art. 5 geht. Beide Bereiche sind Sache des nationalen Gesetzgebers bzw. der hierfür zuständigen Tarifvertragsparteien und können von diesen geregelt werden, ohne daß dies die Möglichkeit der Übertragbarkeit in irgendeiner Weise berührt. Denn Zusatzrentensysteme sind – ihrem Wortlaut nach – lediglich komplementär zur ersten Säule der Alterssicherungssysteme. Die Alterssicherungssysteme wiederum sind innerhalb der EU aber höchst unterschiedlich strukturiert²⁶. Außerdem kommt den Zusatzrentensystemen als Ergänzung zur „ersten Säule“ der Alterssicherung innerhalb der einzelnen Länder auch eine höchst unterschiedliche Bedeutung zu. Abgestellt auf den Verbreitungsgrad innerhalb der erwerbstätigen Bevölkerung sind z.B. in den Niederlanden (94%), in Schweden (75%) oder in Dänemark (68%) die Zusatzrentensysteme von erheblichem Gewicht, während sie in Staaten wie Italien (4,3%), Portugal (4%) und Spanien (12%) einen nachrangigen Stellenwert einnehmen. Die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa haben überhaupt keine Zusatzrentensysteme, wie sie in den westlichen EU-Staaten verbreitet sind, oder deren Verbreitungsgrad ist – wie in Polen mit nur 0,6% der erwerbstätigen Bevölkerung – verschwindend gering²⁷.

Da somit die Struktur der Alterssicherungssysteme von Land zu Land verschieden ist und zudem den Zusatzrentensystemen jeweils ein anderer Stellenwert zukommt, müssen auch die Voraussetzungen des Anspruchserwerbs sowie der Wahrung ruhender Ansprüche durch den nationalen Gesetzgeber bzw. durch die hierfür zuständigen Sozialpartner eigenständig definiert werden, um eine Verzerrung mit der ersten Säule der Alterssicherung zu gewährleisten.

Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen der Kommission. Nach ihrer Ansicht stünde der Richtlinienentwurf u.a. deswegen mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang, da der Arbeitsmarkt an den Grenzen

der Mitgliedstaaten nicht Halt mache und deshalb Mobilitätshindernisse beseitigt werden müßten. Folglich hebt die Kommission auch an dieser Stelle den grenzüberschreitenden Gesichtspunkt hervor. Diese Begründung ist aber nur geeignet, die Vereinbarkeit der Portabilität im engeren Sinne mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen. Denn ausschließlich die eigentliche Portabilität, d.h. die Übertragung von Betriebsrentenansprüchen im Falle eines Arbeitsplatzwechsels, wie sie in Art. 6 geregelt ist, ist geeignet, die Zielvorstellung dieses Richtlinienvorschlages zu erreichen, nämlich die Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmer zu erhöhen, ohne daß sie Einbußen bei ihrer betrieblichen Altersversorgung erleiden.

c) Wahrung der nationalen Regelungen sowie der Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme

Gemäß Ziff. 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollten darüber hinaus unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden. Die Kommission selbst hat in ihrem Arbeitsdokument zu diesem Richtlinienentwurf hervorgehoben, daß diese Richtlinie nicht den Verbreitungsgrad der Zusatzrentensysteme beeinträchtigen soll²⁸.

Innerhalb der Europäischen Union mit nunmehr 25 Mitgliedstaaten gibt es eine fast unübersehbare Anzahl von Betriebsrentensystemen²⁹, die z.T. über Jahre und Jahrzehnte hinweg gewachsen sind. So reicht beispielsweise die Geschichte der Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes in Deutschland bis an die Anfänge des 20. Jahrhunderts zurück³⁰. Die Zusatzversorgung beruht seit der Abkehr vom Gesamtversorgungssystem auf einem Punktemodell. Bei diesem Punktemodell werden Leistungen zugesagt, die sich ergeben, wenn eine Gesamtbeitragsleistung von 4% des Einkommens in ein kapitalgedecktes System eingezahlt würde. Dieser Produktgestaltung liegen mehrere Faktoren zugrunde, wie beispielsweise eine altersabhängige Punktetabelle, bestimmte Zinsannahmen sowie weitere Parameter, wie letztendlich auch die Festlegung von Unverfallbarkeitsfristen auf 60 Monate, die nunmehr nach dem Richtlinienentwurf auf zwei Jahre verkürzt werden sollen. Insgesamt sind diese Faktoren untereinander versicherungsmathematisch exakt durchkalkuliert, um das spätere Leistungsversprechen an die Arbeitnehmer sicherzustellen. Demnach ist die Festlegung einer Unverfallbarkeitsfrist von fünf Jahren in der Zusatzversorgung bewußt von den Tarifvertragsparteien vorgenommen worden. Sollte diese nunmehr auf zwei Jahre verkürzt werden, müßten die Grundlagen des Punktemodells zumindest überprüft werden, da dann eine zunehmende Anzahl an unverfallbaren Anwartschaften entstehen würde. Entsprechendes gilt auch für andere Systeme der betrieblichen Altersversorgung, bei denen ebenfalls eine Unverfallbarkeitsfrist von mehr als zwei Jahren festgelegt ist. Dieselben Überlegungen stellen sich auch mit Blick auf die vorgesehene Wahrung ruhender Rentenansprüche in Art. 5 des Richtlinienentwurfs durch eine „faire Anpassung“. Denn das deutsche Betriebsrentenrecht im allgemeinen und die Zusatzversorgung des öffentlichen und kirchlichen Dienstes im speziellen kennen grundsätzlich nur die Anpassung von Renten³¹.

28 – Commission staff working document – Impact Assessment, S. 26 (Ziff. 6.1): Impacts of the sub-options considered – elements of impact taken to account: „In particular the Directive should ... avoid discouraging the (further) development of supplementary pension provision in the EU.“

29 Siehe Aufstellung in „Privately managed pension provision – Report by the Social Protection Committee (February 2005)“, S. 7.

30 Fieberg, BetrAV 2002 S. 230 (S. 231): Beschreibung des Werdegangs der VBI bei Thiel, ZTR 2005 S. 354 ff.

31 §§ 16 BetrAVG, 11 Abs. 1 ATV / ATV-K.

25 Commission staff working document – Impact Assessment, S. 12 und 13.

26 Siehe „Renten auf einen Blick – Staatliche Politik im OECD-Länderbereich“, DRV-Schriften Band 61, Ausgabe 2005.

27 Commission staff working document – Impact Assessment, S. 49 mit anschließender Länderübersicht auf den S. 50 ff. – Spalte „Coverage“.

d) Finanzielle Belastung

Gemäß Ziff. 9, dritter Spiegelstrich des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollte die Kommission gebührend berücksichtigen, daß die finanzielle Belastung sowohl der Regierungen der Mitgliedstaaten als auch der Wirtschaft so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht. Auch Art. 137 Abs. 4, erster Spiegelstrich EGV greift diesen Gedanken auf und sieht vor, daß bei der Zusammenarbeit in sozialen Fragen auf europäischer Ebene das finanzielle Gleichgewicht der Systeme der sozialen Sicherheit nicht erheblich beeinträchtigt werden darf.

Die Kommission hat in ihrem Arbeitsdokument zu diesem Richtlinienentwurf hinsichtlich der Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen auf zwei Jahre festgestellt, daß insbesondere Betriebsrentensysteme in Deutschland hiervon besonders betroffen seien. Allerdings würden sich nach Ansicht der Kommission die Ausgaben relativ in Grenzen halten, da angeblich ein Arbeitsplatzwechsel vor allem innerhalb der ersten zwei Jahre stattfinden würde³².

Festzuhalten ist, daß somit bei Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen auch nach Feststellung der Kommission unzweifelhaft Mehrbelastungen eintreten werden. Modellrechnungen haben ergeben, daß sich durch die Verkürzung von fünf auf beispielsweise drei Jahre Mehrkosten in Höhe von bis zu 5% bei „stabilen“ und sogar bis zu 20% bei „instabilen“ Versichertenbeständen (d.h. mit einer hohen Fluktuation) ergeben würden³³. Infolge dessen würde die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen zu einer spürbaren Ausgabenerhöhung führen, die letztendlich hauptsächlich die Arbeitgeber zu tragen hätten. Ob eine derartige Kostensteigerung mit der eingangs beschriebenen Ziff. 9 des oben genannten Protokolls bzw. mit Art. 137 Abs. 4, erster Spiegelstrich EGV in Einklang steht, darf bezweifelt werden.

Mit Blick auf die Feststellung der Kommission, daß in den ersten zwei Jahren der Beschäftigung der Arbeitsplatzwechsel am häufigsten vorkomme, so daß sich dadurch die Mehrbelastungen relativieren würden, ist zunächst festzuhalten, daß ausweislich der Auswertung in Deutschland ca. 25% der Mitarbeiter zwar innerhalb der ersten zwei Jahre wechseln. Allerdings vollziehen nach dieser Graphik ca. weitere 15% der Arbeitnehmer einen Arbeitsplatzwechsel nach zwei bis fünf Jahren Betriebszugehörigkeit, die dann bei Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen auf zwei Jahre unverfallbare Betriebsrentenansprüche erwerben würden³⁴. Insofern kann das vorgebrachte Argument der nur eingeschränkten Mehrbelastungen in letzter Konsequenz nicht überzeugen.

Kostensteigerungen ergäben sich ferner aus steigenden Verwaltungskosten. Denn für die dann vermehrt anfallenden geringen Anwartschaften würde ein überproportional hoher interner Aufwand anfallen, der in keinem Verhältnis zu den erreichten Anwartschaften stünde. Zusätzliche (Verwaltungs-) Kosten müßten dann von der Gemeinschaft aller Versicherten getragen werden und würden sich letztendlich auf die Höhe der Anwartschaften aller Berechtigten auswirken.

Aber nicht nur die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen, sondern auch die Einführung einer „fairen Anpassung“ nach Maßgabe des Art. 5 könnte – je nach späterer Ausgestaltung – zu erheblichen Kostenmehrungen führen. Untersuchungen haben ergeben, daß eine 1%ige Erhöhung sowohl von

ruhenden Rentenansprüchen als auch von Bestandsrenten je nach zugrunde gelegten Annahmen Mehrkosten in Höhe von bis zu 35% verursachen könnte³⁵. Zusammen mit der Verkürzung der Unverfallbarkeit würde somit eine deutliche Mehrbelastung hervorgerufen.

e) Zwischenergebnis

Aus den vorstehend genannten Gründen ist zweifelhaft, daß die Art. 4 und 5 des Richtlinienentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen. Insbesondere durch die geplante Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen auf maximal zwei Jahre und die in Art. 5 vorgesehene „faire Anpassung“ würde die Zusatzversorgung, aber auch andere arbeitgeberfinanzierte Systeme der betrieblichen Altersversorgung, mit erheblichen Mehrkosten belastet. Daran ändert auch die Regelung in Art. 9 Ziff. 2 nichts, wonach für die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen eine zusätzliche Übergangszeit von 60 Monaten, vom 1.7.2008 an gerechnet, eingeräumt werden soll. Denn aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist nicht zu erwarten, daß eine derartige Mehrbelastung auch mittelfristig ohne weiteres abgedeckt werden kann.

III. Übertragbarkeit

Mit Blick auf die Überschrift dieses Entwurfs „Richtlinie ... zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen“ ist Art. 6 die eigentliche Kernbestimmung, da sie Detailregelungen enthält, wie die Übertragung der Anwartschaften bei einem Arbeitgeberwechsel vollzogen wird. Im einzelnen soll – vorbehaltlich der Möglichkeit einer Kapitalauszahlung bei kleineren Anwartschaften³⁶ – der Arbeitnehmer das Recht haben, binnen 18 Monaten nach Beendigung seines Beschäftigungsverhältnisses seine gesamten erworbenen Anwartschaften innerhalb desselben oder in einen anderen Mitgliedstaat übertragen zu lassen (Ziff. 1). Gemäß Art. 6 Ziff. 2 müssen die Mitgliedstaaten, im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten, sicherstellen, „daß wenn versicherungsmathematische Annahmen sowie Annahmen zu den Zinssätzen den Wert der zu übertragenden erworbenen Ansprüche bestimmen, diese dem ausscheidenden Arbeitnehmer nicht zum Nachteil gereichen dürfen.“ Spiegelbildlich dazu bestimmt die Ziff. 3, daß das aufnehmende Zusatzrentensystem den Arbeitnehmer ebenfalls nicht benachteiligen darf und daß „die Wahrung dieser Ansprüche mindestens unter denselben Bedingungen [zu erfolgen hat], die für ruhende Ansprüche gemäß Art. 5 Ziff. 1 gelten.“ Art. 6 Ziff. 4 bestimmt schließlich, daß der ausscheidende Arbeitnehmer nicht durch anfallende Verwaltungskosten benachteiligt werden darf, die in einem unangemessenen Verhältnis zur Dauer seiner Mitgliedschaft stehen.

Aus Sicht der Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes, die die Übertragung von Anwartschaften bereits seit Jahrzehnten in einer Größenordnung von mehreren zehntausend Überleitungen pro Jahr praktizieren³⁷, werfen die vorgesehenen Regelungen in Art. 6 eine Reihe von Fragen auf.

Positiv zu bewerten ist zunächst, daß gemäß Art. 6 Ziff. 1 die gesamten Anwartschaften zu übertragen sind. Diese Regelung entspricht dem Grundgedanken der Portabilität, eine Bündelung der Ansprüche herbeizuführen³⁸. Dadurch

32 Commission staff working document – Impact Assessment, S. 36.

33 Stieffermann/Schmid, BetrAV 2005 S. 677 ff. (679).

34 Commission staff working document – Impact Assessment, S. 12, Graph 2: „Job tenure of people in employment“.

35 Stieffermann/Schmid, a.a.O. (Fn. 33), S. 678.

36 S. o. Ziff. II (am Anfang).

37 Grundlegend Stürmer, BetrAV 2004 S. 346 ff. (349 ff.); Mühlstadt in: Festschrift für Kemper, S. 303 ff.

38 Für Deutschland: siehe Förster/Cisch, BB 2004 S. 2126 ff. (2130); vgl. in die sem Zusammenhang auch den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterssteuergesetz – AltStG), BT-Drs. 15/2150 vom 9.12.2003, Begründung zu § 18 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG (S. 98).

werden eine Aufspaltung und die Entstehung von Kleinstanwartschaften vermieden, die weder für den einzelnen Arbeitnehmer noch für die Zusatzversorgungseinrichtung unter dem Gesichtspunkt des dann überproportional hohen Verwaltungsaufwands wünschenswert wären. Allerdings müßte dieser Gedanke im Richtlinienentwurf im Interesse der Rechtssicherheit konsequent umgesetzt werden. Denn an anderer Stelle, im Rahmen der Definitionen in Art. 3, ist in Buchst. j) bei der „Anspruchsübertragung“ auch die Möglichkeit einer nur teilweisen Übertragung zugelassen („... *Auszahlung von Kapital, das einen Teil oder die Gesamtheit des ... Anspruchswerts ausmacht; ...*“).

Auch stellt sich bei Art. 6 Ziff. 1 die Frage, ob eine Frist von 18 Monaten, innerhalb derer der Arbeitnehmer seine Zusatzrentenansprüche übertragen lassen kann, wirklich im Interesse aller Beteiligten liegt. Mit Blick auf die jahrzehntelangen Erfahrungen der Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen und kirchlichen Dienstes im Bereich der Überleitung wäre eine Verkürzung dieser Frist vorteilhaft und würde in der Praxis auch keine Schwierigkeiten bereiten. Denn die ganz überwiegende Mehrzahl der Überleitungen wird im öffentlichen und kirchlichen Bereich unmittelbar nach dem Arbeitsplatzwechsel auf Antrag des Arbeitnehmers vollzogen, was für ihn selbst, seinen Arbeitgeber und auch für die Kassen gleichermaßen die optimale Lösung ist. Alternativ könnte der Zeitraum in Art. 6 Ziff. 1 als maximale Frist verstanden werden, so daß die Möglichkeit besteht, auch kürzere Fristen festzulegen.

Kritisch ist ferner die beabsichtigte Regelung in Art. 6 Ziff. 4 zu hinterfragen. Danach darf der ausscheidende Arbeitnehmer nicht durch anfallende Verwaltungskosten benachteiligt werden, die in einem unangemessenen Verhältnis zur Dauer seiner Mitgliedschaft stehen. In der Praxis dürften diese Verwaltungskosten insbesondere durch die Beratung des wechselwilligen Arbeitnehmers sowie durch die Berechnung seiner Anwartschaften entstehen.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang aber, daß nach den Feststellungen der Kommission sehr häufig ein Arbeitsplatzwechsel innerhalb der ersten zwei Jahre vollzogen wird. Im gesamten EU-Durchschnitt beläuft sich dieser Prozentsatz auf 25%, was auch in etwa dem für Deutschland ermittelten Wert entspricht. Durchschnittlich weitere 20% (innerhalb der EU und auch in Deutschland) verbleiben nur zwischen zwei und fünf Jahren bei ihrem Arbeitgeber. Somit wechseln in etwa 45% der Arbeitnehmer innerhalb der ersten fünf Jahre – und somit innerhalb eines recht kurzen Zeitraums – ihren Arbeitsplatz⁴⁰. Mit Blick auf Art. 6 Ziff. 4 stellt sich dann die Frage, wie der Begriff des „unangemessenen Verhältnisses zur Dauer der Mitgliedschaft“ auszufüllen ist. In einem weiteren Schritt gilt zu klären, auf wen und wie die im Rahmen der Übertragung entstehenden Verwaltungskosten zu verteilen sind, wenn fast die Hälfte aller Arbeitnehmer nur kurze bis sehr kurze Zeit Mitglied eines Zusatzrentensystems waren.

Außerhalb des Art. 6 ist abschließend ein weiterer Blick auf die Regelung in Art. 3 Buchst. j) zu werfen. Danach kann die „Anspruchsübertragung“ auf ein neues Rentensystem oder an ein anderes Altersvorsorgemodell anbietendes Finanzinstitut erfolgen. Diese Formulierung hätte zur Folge, daß ein Transfer auch zwischen der zweiten und dritten Säule (bzw. umgekehrt) stattfinden kann. Interessengerechter wäre an dieser Stelle, den Mitgliedstaaten (bzw. auch den Sozialpartnern gemäß Art. 9 Ziff. 1) bei der Umsetzung einen Entscheidungsspielraum zu gewähren, damit die Situation in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden kann.

IV. Auskünfte

Art. 7 beinhaltet Einzelheiten über die Auskünfte, die den Arbeitnehmern zur Verfügung zu stellen sind. Art. 7 ergänzt die auf europäischer Ebene bestehenden Bestimmungen zur Auskunftspflicht, wie sie in der Richtlinie 2003/41/EG (Pensionsfonds-Richtlinie) vorgesehen sind. Da der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie auch die nicht kapitalgedeckten Systeme einschließt und somit umfassender als der Anwendungsbereich der Pensionsfonds-Richtlinie ist, sind zusätzliche Bestimmungen aufgenommen worden (Art. 7 Ziff. 2 bis 4). Da die Pensionsfonds-Richtlinie bereits in das deutsche Recht abschließend umgesetzt worden ist⁴¹, konzentrieren sich die nachfolgenden Anmerkungen auf die Bestimmungen in Art. 7 Ziff. 2 – 4.

Kritisch zu bewerten ist die vorgeschlagene Regelung in Art. 7 Ziff. 2, wonach „den Arbeitnehmern auf ihr Verlangen“ die entsprechenden Auskünfte erteilt werden müssen. Damit könnten auch Beschäftigte, die überhaupt nicht beabsichtigen, von ihrem Recht auf Übertragbarkeit Gebrauch zu machen, Informationen einfordern, was einen erhöhten Verwaltungsaufwand auslösen könnte. Ein solches Problem hat beispielsweise der deutsche Gesetzgeber dadurch vermieden, indem er in der vergleichbaren Regelung in § 4a Abs. 1 BetrAVG zusätzlich ein „berechtigtes Interesse“ voraussetzt⁴¹.

Darüber hinaus stellt sich bei den Auskunftsverpflichtungen auch die Frage nach der Reichweite der Bindungswirkung bzw., daran anschließend, nach einer möglichen Inanspruchnahme der Zusatzversorgungseinrichtung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Art. 7 Ziff. 2 Buchst. b), wonach sich die Auskunftserteilung auch auf die „bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses vorgesehene Rentenleistung“ erstreckt. Insbesondere bei jüngeren Mitarbeitern, die zu Beginn ihrer Laufbahn den Arbeitgeber wechseln, könnten solche Auskünfte zu Konflikten führen, wenn in späteren Jahren beispielsweise der Leistungsplan geändert wird. Zur Vermeidung derartiger Schwierigkeiten bietet sich daher eine entsprechende Klarstellung an, daß die Auskünfte nur auf der Grundlage der jeweils geltenden Versorgungsordnung erteilt werden und nur den „Ist-Zustand“ abbilden, ohne daß zukünftige Änderungen vorweggenommen werden und daß daher aus dieser Auskunft bei Eintritt des Rentenfalls keine Ansprüche hergeleitet werden können.

Ein weiteres potentielles Haftungsrisiko beinhaltet schließlich Art. 7 Ziff. 4, der eine leicht verständliche Form der Informationen vorschreibt. Da es sich bei der Zusatzrente aber häufig wegen der zugrunde liegenden Berechnungsgrundlagen, aber auch wegen der Anknüpfung und Abhängigkeit von externen Bezugsgrößen (wie z.B. das Sozialversicherungs- oder das Steuerrecht), um eine komplexe Materie handelt, die nicht einfach zu vermitteln ist, tritt hier notgedrungen ein Spannungsverhältnis zwischen einer „leicht verständlichen Form der Informationen“ und einer möglichst lückenlosen Darstellung auf. Gelöst werden könnte auch dieses Problem mittels eines Haftungsausschlusses.

V. Umsetzung

Gemäß Art. 9 Ziff. 1 sollen die Mitgliedstaaten spätestens zum 1.7.2008 die Umsetzung dieser Richtlinie sicherstellen, wobei aus dem Text nicht hervorgeht, ob sich die Regelungen dieses Entwurfs auf sämtliche Zusatzrentenberechtigten (einschließlich der ausgeschiedenen Arbeitnehmer) oder – was aus Gründen des Vertrauensschutzes vorzuzugender

⁴⁰ Baumeister, DB 2005 S. 2076 ff. (2076).

⁴¹ Siehe auch Entwurf des AltEinkG – BT-Drs. 15/2150 vom 9.12.2003, Begründung zu § 4a BetrAVG (S. 97).

wäre – nur auf Neueintritte beschränken. Die Mitgliedstaaten können aber auch die Sozialpartner auf deren gemeinsames Verlangen mit der Umsetzung der Richtlinie für die in den Anwendungsbereich von Tarifverträgen fallenden Bestimmungen betrauen.

Art. 9 Ziff. 2 beinhaltet eine Ausnahmeregelung mit dem Inhalt, daß für die Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen (auf maximal zwei Jahre) eine Zusatzfrist von weiteren 60 Monaten, vom 1.7.2008 an gerechnet, beansprucht werden kann⁴². Schließlich ist für die Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes die Sonderregelung in Art. 9 Ziff. 3 von Bedeutung. Danach können nicht kapitalgedeckte Einrichtungen, wie die umlagefinanzierten Systeme, die Unterstützungskassen sowie die Unternehmen, die Pensionsrückstellungen für ihre Beschäftigten bilden, von der Verpflichtung des Art. 6 Abs. 1 (Übertragbarkeit) freigestellt werden. Im deutschen Recht entspricht diese Bestimmung dem § 18 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz BetrAVG, der die ganz oder teilweise umlage- oder haushaltsfinanzierten Betriebsrentensysteme von der Übertragung nach § 4 BetrAVG freistellt.

1. Delegation an die Sozialpartner

Grundsätzlich ist die in Art. 9 Ziff. 1 vorgesehene Möglichkeit interessengerecht, daß die Mitgliedstaaten die Umsetzung auch an die Sozialpartner delegieren können. Denn hierdurch ist gewährleistet, daß die Tarifvertragsparteien wegen ihrer besonderen Sachnähe die Besonderheiten der von ihnen ausgehandelten Systeme berücksichtigen können. Überlegenswert wäre in diesem Zusammenhang der Gedanke, den Sozialpartnern die zusätzliche Möglichkeit einzuräumen, auch inhaltlich von der Richtlinie abweichen zu können. Dies ist vor dem Hintergrund gerechtfertigt, daß in Deutschland den Sozialpartnern über Art. 9 Abs. 3 GG die Tarifautonomie eingeräumt worden ist, wie sie im übrigen auch in den Verfassungen einer Vielzahl von Mitgliedstaaten vorgesehen ist⁴³. Darüber hinaus hat auf europarechtlicher Ebene die Tarifautonomie Eingang in die Art. 136 ff. EGV, in Art. 6 der Europäischen Sozialcharta vom 18.10.1961, in die Nummern 11 bis 14 der Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte vom 9.12.1989 sowie in Art. 28 der EU-Grundrechtscharta vom 7.12.2000 gefunden. Der Tarifautonomie liegt die Überlegung zugrunde, daß sich bei den Tarifvertragsparteien zwei ebenbürtige Verhandlungspartner gegenüberstehen⁴⁴. Ausfluß dieser Überlegung ist im Bereich des Betriebsrentenrechts § 17 Abs. 3 BetrAVG, der es den Tarifvertragsparteien gestattet, von bestimmten Regelungen des Betriebsrentengesetzes abzuweichen.

Wie zuvor der EuGH⁴⁵ hat auch die Kommission bei diesem Richtlinienentwurf die Rolle der Sozialpartner anerkannt, indem sie ihnen bei der Umsetzung der Richtlinie in Art. 9 Ziff. 1 eine gleichwertige Rolle neben den Mitgliedstaaten zugewiesen hat⁴⁶. Dieser Ansatz ist folgerichtig, da es sich bei Tarifverträgen um in sich abgestimmte Regelwerke handelt, die das Ergebnis gemeinsamer langwieriger Verhandlungen

sind. Insofern sollte diesem Umstand Rechnung getragen werden, indem die Sozialpartner auch die Möglichkeit haben, in Ausfüllung ihrer Tarifhoheit von den Bestimmungen dieser Richtlinie inhaltlich abweichen zu können, um somit die Konsistenz der jeweiligen Tarifverträge zu wahren.

Des weiteren sollte aus praktischen Erwägungen auch der Gedanke verfolgt werden, daß die Sozialpartner die Umsetzung auch (in Teilbereichen) an Dritte weiter delegieren können. Dies ist vor dem Hintergrund gerechtfertigt, daß gerade im Überleitungsverkehr wegen des großen Volumens an Überleitungen eine Vielzahl technischer Details mit Blick auf die Verfahrensabläufe zu beachten ist, die von den betroffenen Einrichtungen, die die Überleitung durchführen, am besten überschaut werden können. Diese Ausweitung läge auch auf der Linie der Kommission, die in ihrem Arbeitsdokument festgestellt hat, daß nicht nur die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner, sondern auch andere Interessenvertreter mit der Umsetzung der Richtlinie beauftragt werden können⁴⁷.

2. Fristen zur Umsetzung

Art. 9 Abs. 1 sieht die Umsetzung spätestens bis zum 1.7.2008 vor – und somit innerhalb von etwas mehr als 2½ Jahren vom Zeitpunkt der Vorlage des Richtlinienentwurfs an gerechnet. Da dieser Vorschlag im Rat die Einstimmigkeit sämtlicher 25 EU-Mitgliedstaaten voraussetzt und daher nicht auszuschließen ist, daß er noch geändert wird, ist mit einer zügigen Verabschiedung binnen weniger Monate nicht unbedingt zu rechnen. Verstärkt werden diese Bedenken durch die Tatsache, daß die Diskussion über die Verbesserung der Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen auf europäischer Ebene nunmehr seit mehr als 15 Jahren andauert⁴⁸. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, daß im Ergebnis (weit) weniger als zwei Jahre für die Umsetzung verbleiben. Die jüngsten Erfahrungen mit der Umsetzung der „Pensionsfonds-Richtlinie“, die mit dem 23.9.2005 ebenfalls eine starre Frist vorsah, haben gezeigt, daß eine große Anzahl europäischer Mitgliedstaaten diese Richtlinie zum Stichtag noch nicht, bzw. höchstens teilweise umgesetzt haben⁴⁹.

Dieses Problem könnte vermieden werden, wenn – wie beispielsweise in Art. 12 der Richtlinie 86/378 EWG⁵⁰ – eine Umsetzungsfrist von drei Jahren festgelegt würde, die wiederum an die Bekanntgabe der Richtlinie an die Mitgliedstaaten gekoppelt wäre. Dadurch stünde den einzelnen Ländern – wie auch den Sozialpartnern – ein fester Zeitrahmen für die Umsetzung zur Verfügung.

3. Sonderbestimmung für umlagefinanzierte Systeme

Art. 9 Ziff. 3 beinhaltet eine Sonderbestimmung, wonach u.a. die umlagefinanzierten Systeme von der Verpflichtung zur Übertragung gemäß Art. 6 Abs. 1 freigestellt werden können. Allerdings ist diese Regelung im Zusammenhang mit Art. 10 Ziff. 2 zu sehen. Danach muß die Kommission spätestens bis Mitte 2018 einen gesonderten Bericht zur Anwendung dieser Ausnahmeregelung erstellen. Auf dieser Grundlage wird die Kommission ggf. einen Vorschlag mit allen Änderungen der vorliegenden Richtlinie vorlegen, die sich als erforderlich erweisen, um hinsichtlich der Übertragbarkeit erworbener Ansprüche die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer, die in einem Kapitaldeckungssystem versichert sind, mit den

42 S. o. Ziffer II 2 e) (Zwischenergebnis).

43 Vgl. etwa die Verfassungen Belgiens (Art. 23 Abs. 3 Nr. 1: „Kollektive Verhandlungen“), Finnlands (§ 13 Abs. 2 Satz 3: „Gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit“), Frankreichs (Abs. 6 der Präambel der Verfassung: „Koalitionsfreiheit“), Griechenlands (Art. 22 Abs. 2 und 3; Art. 23: „Tarifautonomie und Koalitionsfreiheit“), Italiens (Art. 39: „Koalitionsfreiheit“), Luxemburgs (Art. 11 Abs. 4: „Gewerkschaftliche Freiheiten“), Portugals (Art. 55 ff.: „Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie“) und Spaniens (Art. 7: „Koalitionsfreiheit“).

44 Vgl. Schaub/Franzen in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Einleitung zum TVG, Rn. 2; auf europarechtlicher Ebene vgl. Urteil des EuGH vom 21.9.1999 in der Rechtssache Albany, a.a.O. (Fn. 9), Rn. 62.

45 Urteil des EuGH vom 21.9.1999 in der Rechtssache Albany, a.a.O. (Fn. 9), Rn. 58 ff.

46 Siehe auch Commission staff working document – Impact Assessment, S. 22: „A directive would thus allow Member States, social partners and other relevant stakeholders to determine the best way to implement the minimum requirements established at EU level adapted to their specific national situation“.

47 Siehe vorherige Fußnote („... and other relevant stakeholders ...“).

48 Commission staff working document – Impact Assessment, S. 20/21.

49 Am 23.9.2005 hatten lediglich sechs von 25 Mitgliedstaaten die Pensionsfonds-Richtlinie vollständig umgesetzt. Weitere fünf Mitgliedstaaten hatten der Kommission eine zumindest teilweise Umsetzung angezeigt.

50 Zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit.

Arbeitnehmern, die in einem umlagefinanzierten System versichert sind, zu gewährleisten.

Die Mehrzahl der Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes ist umlagefinanziert. Ungeachtet des langfristig verfolgten Ziels der Tarifvertragsparteien, vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren umzusteigen⁵¹, werden mittel-, ggf. sogar längerfristig, viele Zusatzversorgungskassen das Umlageverfahren beibehalten, da der Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren mit erheblichen Mehrkosten verbunden ist. Daher erscheint die Regelung in Art. 10 Ziff. 2 des Richtlinienentwurfs als wenig interessengerecht, als Maßstab für den dann anzufertigenden Bericht die Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern vorzunehmen, die bei einer kapitalgedeckten Einrichtung versichert sind⁵². Alternativ würde es sich anbieten, in Art. 10 Ziff. 2 den Maßstab der Gleichbehandlung herauszunehmen und statt dessen die Zielsetzung dieses Berichts ergebnisoffen zu formulieren.

VI. Schlußbemerkung

Der Richtlinienvorschlag erweist sich als wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Portabilität von Zusatzrentenansprüchen und somit auch zur Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer sowohl innerhalb eines Landes als auch bei einem Wechsel in einen anderen Mitgliedstaat. Allerdings bleibt noch eine Vielzahl von Problemen offen, die in der kommenden Zeit auf nationaler und auf europäischer Ebene geklärt werden müssen. Insbesondere geht es dabei um die Frage, ob sich die Portabilität auf die eigentliche Übertragung von Ansprüchen beschränken oder sich auch auf die Bedingungen für den Anspruchserwerb und auf die Wahrung ruhender Rentenansprüche erstrecken soll.

Zu den offenen Fragen gehört aber neben der Insolvenz-sicherung vor allem die bereits seit Jahren eingeforderte steuerrechtliche Flankierung der Portabilität, deren Fehlen ein Haupthindernis für die Mobilität der Arbeitnehmer darstellt⁵³. Denn die steuerliche Neutralität bei einer Anspruchsübertragung sollte eine Selbstverständlichkeit sein, um Fälle der Mehrfachbesteuerungen zu vermeiden, die vor allem in den letzten Jahren vermehrt den Europäischen Gerichtshof beschäftigt haben⁵⁴. Ein Beispiel für eine steuerrechtliche Flankierung der Portabilität ist die Regelung in § 3 Nr. 55 EStG, die die Übertragbarkeit nach § 4 BetrAVG steuerrechtlich flankieren und somit sicherstellen soll, daß keine steuerlichen Folgerungen aus der Übertragung gezogen werden⁵⁵. Gerade in diesem Punkt sind noch weitere Überlegungen notwendig, um die grenzüberschreitende Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen innerhalb der Europäischen Union zu verwirklichen.