

**Text der Leistungsbeschreibung für das im August 2019 ausgeschriebene Rechtsgutachten der Regierungskommission "Verlässlicher Generationenvertrag"**

## **"Verfassungsmäßige Grenzen für ein Obligatorium und von Opting-Out-Modellen in der zusätzlichen Altersvorsorge"**

### **I. Hintergrund, Aufgaben und Ziele des Rechtsgutachtens**

Die vor dem Hintergrund der bekannten demografischen Probleme erfolgten Entscheidungen zur Niveauabsenkung in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung sollten spätestens seit dem Altersvermögensgesetz durch den Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge kompensiert werden. Vor diesem Hintergrund wurde 2001 die steuerliche „Riester-Förderung“ eingeführt und seither der Auf- und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung mit verschiedenen Maßnahmen vorangetrieben (u. a. Recht auf Entgeltumwandlung, spezifische steuerliche Förderung, Einführung der reinen Beitragszusage auf tariflicher Grundlage).

Aus den aktuellen Zahlen zur Verbreitung und Höhe der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wurde zuletzt jedoch immer häufiger die Schlussfolgerung gezogen, dass das Ziel des Ausgleichs der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht erreicht wurde. Als zentrale Herausforderung für die zusätzliche Altersvorsorge wird dabei die Erhöhung der Verbreitung erachtet, die insbesondere bei Beschäftigten im unteren Einkommensbereich noch nicht flächendeckend ist.

Vor diesem Hintergrund wird in der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ diskutiert, die zusätzliche Altersvorsorge als Obligatorium oder zumindest als Opting-Out-System anzulegen, um den Verbreitungsgrad der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu erhöhen. Die genaue Ausgestaltung eines Obligatoriums oder Opting-Out-Systems, ob es etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge angesiedelt sein bzw. festgemacht werden sollte, wurde noch nicht diskutiert. Für ihre weitere Arbeit benötigt die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ zunächst eine juristische Einschätzung, welchen verfassungsrechtlichen Grenzen (einschließlich der Frage nach dem Gesetzgebungskompetenztitel für den Bund) ein Obligatorium bzw. ein sog. Opting-Out-System grundsätzlich unterliegt.

Dabei stehen besonders folgende mögliche Ausgestaltungsvarianten im Raum:

- Verpflichtung für den Personenkreis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, ggf. Absicherung weiterer Personengruppen;
- Obligatorische Abdeckung des Risikos der Erwerbsminderung;
- Befreiungsmöglichkeiten von der Pflichtversicherung, sofern zum Zeitpunkt der Einführung des Obligatoriums bereits eine adäquate zusätzliche Altersvorsorge aufgebaut oder ein gewisses Alter erreicht wurde;

- Einzahlung eines gewissen Prozentsatzes des Bruttoentgelts in die kapitalgedeckte Altersvorsorge;
- Verpflichtender Arbeitgeberbeitrag, paritätische Finanzierung Arbeitgeber / Arbeitnehmer oder alleinige Tragung durch Arbeitnehmer (ggf. mit freiwilligen Arbeitgeberbeiträgen);
- Organisation eines Obligatoriums oder Opting-Out-Systems über ein staatlich organisiertes Altersvorsorgeprodukt (entweder als default Produkt oder als verpflichtendes Produkt) oder über eine freie Produktwahl durch den Arbeitnehmer oder den Arbeitgeber;
- Beibehaltung der staatlichen Förderung;
- Automatische Einbeziehung der Arbeitnehmer (und anderen Personen) versus Nachweispflicht seitens der Arbeitnehmer (etwa wie bei Kfz Haftpflicht o.ä.) - mit und ohne Opting-Out.

Vor diesem Hintergrund sind also u. a. folgende Fragen von besonderem Interesse:

- Wie müsste ein Obligatorium oder ein Opting-Out-System verfassungskonform ausgestaltet werden, um alle Sozialversicherungspflichtigen mit einzubeziehen und wie könnten ggf. auch weitere Personenkreise (z. B. Beamte oder Selbstständige) vom Obligatorium oder Opting-Out-System umfasst werden?
- Welche verfassungsrechtlichen Grenzen gibt es bei einem Auto-Enrolment mit/ohne Opting-Out?
- Welche Finanzierungsformen/-kombinationen (arbeitgeber- und/oder arbeitnehmerfinanziert, steuerfinanzierte Förderungen) sind bei einem Obligatorium oder Opting-Out-System in der zusätzlichen Altersvorsorge verfassungskonform?
- Was muss bei der Implementierung eines Obligatoriums oder Opting-Out-Systems konkret beachtet werden, um Verfassungskonformität zu gewährleisten (etwa bei der Wahl des Trägers der Kontenführung, Kapitalanlage etc.)?

Außerdem sind Fragen zur Verortung eines Obligatoriums bzw. Opting-Out-Systems von Interesse, d. h. welcher Säule der Altersvorsorge es zugerechnet werden sollte:

- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-Systems) über die gesetzliche Rentenversicherung? Was muss hier konkret beachtet werden?
- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-Systems) über eine private Pflichtversicherung? Was muss hier konkret beachtet werden?
- Besteht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Implementierung einer obligatorisch kapitalgedeckten Altersvorsorge (bzw. Opting-Out-System) über das Arbeitsrecht bzw. die betriebliche Altersversorgung? Was muss hier konkret beachtet werden?