

Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden
steuer- und sozialversicherungsrechtlichen
Förderregelungen der betrieblichen
Altersversorgung

KURZFASSUNG

Dirk Kiesewetter

Michael Grom

Moritz Menzel

Dominik Tschinkl

**Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin**

Durchgeführt von:
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Sanderring 2
97070 Würzburg

Autoren:
Univ.-Prof. Dr. Dirk Kiesewetter (*Projektleiter*)
Dipl.-Kfm. Michael Grom
Moritz Menzel, M.Sc.
Dominik Tschinkl, M.Sc.

Unter Mitarbeit von:
Dr. Uwe Demmler (*Willis Towers Watson*)
Dr. Michael Karst (*Willis Towers Watson*)
Dr. Manfred Stöckler (*Willis Towers Watson*)

März 2016

Forschungsgegenstand

Die betriebliche Altersversorgung (bAV) erfährt in Deutschland traditionell eine steuer- und sozialversicherungsrechtliche Förderung. Hierin wird allgemein ein bedeutender Anreiz für Arbeitnehmer gesehen, die bAV in ihre persönliche Altersvorsorge zu integrieren. Nachdem der Verbreitungsgrad der bAV unter den Arbeitnehmern in den vergangenen Jahren bei ca. 60 % stagnierte, ist zu hinterfragen, ob und inwieweit die geltenden steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine weitere Verbreitung der bAV noch zu fördern vermögen oder ihr gar bei bestimmten Personengruppen entgegenstehen. Des Weiteren ist nur unzureichend erforscht, welche anderweitigen Faktoren für die Stagnation des Verbreitungsgrades in Frage kommen und ob diese durch steuer- und sozialversicherungsrechtliche Modifikationen beseitigt werden können. Das vorliegende Forschungsgutachten soll seinen Teil zur Beantwortung dieser Fragen beitragen.

Da bereits aus vorangegangenen Studien hervor geht, dass gerade bei gering- und niedrigverdienenden Arbeitnehmern sowie bei Arbeitnehmern, die in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) beschäftigt sind, der bAV-Verbreitungsgrad weit unter dem Durchschnitt liegt, werden im Rahmen dieses Gutachtens relevante Hemmnisse für diese Gruppen identifiziert. Anschließend wird versucht, diese Hemmnisse durch Entwicklung geeigneter Reformempfehlungen zu mindern bzw. im Optimalfall gänzlich zu beseitigen. Der Fokus ist dabei stets auf steuer- und sozialversicherungsrechtliche Hemmnisse gerichtet. Die Fragestellungen, die im Rahmen dieses Gutachtens beantwortet werden sollen, lauten im Speziellen:

- Gibt es steuer- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit der bAV, die die weitere Verbreitung der bAV im Bereich der KMU behindern (Unternehmersicht – Arbeitnehmersicht)?
- Wie können die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die bAV im Bereich der KMU – möglichst für die öffentlichen Haushalte aufkommensneutral – effektiver gestaltet werden?
- Kann der Verbreitungsgrad der bAV bei Gering- und Niedrigverdienern durch eine Änderung der steuerlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen erhöht werden (Unternehmersicht – Arbeitnehmersicht)?
- Durch welche konkreten steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Maßnahmen könnte der Verbreitungsgrad gerade bei der Personengruppe der Gering- und Niedrigverdiener deutlich erhöht werden?

Dabei finden insbesondere die zentralen steuerrechtlichen Regelungen des § 3 Nr. 63 EStG i.V.m. § 40b EStG a.F., § 3 Nr. 66 EStG, § 10a EStG, Abschnitt XI EStG und § 22 Nr. 5 EStG Beachtung.

Zentrale Untersuchungsergebnisse

In einem Literaturüberblick erfolgte zu Beginn der Untersuchung eine Bestandsaufnahme der bereits bekannten Hemmnisse, die einer weiteren Verbreitung der bAV in Deutschland entgegenstehen. Zur Ergänzung des erstellten Literaturüberblicks wurden darauffolgend Interviews mit bAV-Experten durchgeführt. Die Methodik der Experteninterviews wurde gewählt, um einen ersten Überblick über das Forschungsfeld zu gewinnen und somit das Problembewusstsein für die zu untersuchende Materie zu schärfen. Die Interviews erfolgten leitfadengestützt und zeichneten sich durch offene Fragestellungen aus. Insgesamt wurden 13 Experten¹ im Rahmen von Telefoninterviews mit einer durchschnittlichen Dauer von 45 Minuten befragt. Hierbei handelte es sich neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern auch um Verantwortliche aus der Versicherungswirtschaft, Unternehmensberater sowie Mitarbeiter von Versorgungswerken des Handwerks. Nach dieser ersten Einschätzung zu Hemmnissen der bAV wurden darauf aufbauend leitfadengestützte Interviews mit Arbeitgebern aus der Zielgruppe der KMU² sowie gering- bzw. niedrigverdienenden Arbeitnehmern³ geführt. Es wurden für beide Zielgruppen sowohl mit Akteuren, die über eine bAV verfügen, Interviews geführt, als auch mit solchen, die bislang keine bAV abgeschlossen haben.⁴ Dabei wurde auf Ausgewogenheit im Hinblick auf die Region und auf die Branchenzugehörigkeit geachtet.⁵ Nachfolgend sind die wesentlichen Ergebnisse aus Literaturüberblick, Experten-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinterviews kurz zusammengefasst.

Auf Arbeitgeberseite ergeben sich die folgenden wesentlichen Erkenntnisse:

- Der Kenntnisstand von Arbeitgebern in KMU zum Thema bAV ist sehr gering. Dies gilt insbesondere für die steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung der bAV.
- Das Steuer- und Sozialversicherungsrecht für sich genommen stellt kein entscheidendes Hemmnis bei der Einführungsentscheidung einer bAV dar.

¹ Unter Experten werden Personen verstanden, die neben einer generellen fachlichen Verbundenheit mit der bAV auch über einen Bezug zu den Hemmnissen der bAV bei den relevanten Zielgruppen verfügen.

² Unter KMU werden Unternehmen mit maximal 250 Angestellten verstanden.

³ Geringverdiener werden als Arbeitnehmer definiert, deren Brutto-Monatsverdienst 1.500 € nicht überschreitet. Niedrigverdiener sind solche Arbeitnehmer, die über 1.500 € aber nicht mehr als 2.500 € Brutto-Monatsverdienst aufweisen.

⁴ KMU mit bAV sind solche Unternehmen, die über ein aktives bAV-Angebot verfügen. Dies bedeutet, dass den Beschäftigten die Teilnahme an einer bAV-Maßnahme aktiv, z.B. in Einstellungs- oder Gehaltsgesprächen, unterbreitet wird. KMU ohne bAV sind solche, die über kein solches Angebot verfügen. Arbeitnehmer mit bAV sind solche, die zum Zeitpunkt des Interviews über einen aktiven bAV-Vertrag verfügen. Arbeitnehmer ohne bAV sind solche, die keine bAV-Anwartschaft aufbauen.

⁵ Es wurden KMU und Arbeitnehmer aus den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen interviewt.

- Die Einsparung von Lohnnebenkosten in Folge der Sozialversicherungsersparnis des Arbeitgebers in der Anwartschaftsphase stellt keinen ausreichenden Anreiz für KMU dar, eine bAV aktiv anzubieten.
- Der Arbeitgeber sieht für seine Arbeitnehmer keinen klaren Vorteil der bAV im Vergleich zu anderen (privaten) Vorsorgeformen. Auch deshalb fehlt ihm die Motivation, seinen Mitarbeitern eine bAV anzubieten bzw. zu empfehlen.
- Arbeitgeber aus KMU beziehen bei Entscheidungen, die abseits des eigentlichen Kerngeschäfts liegen – so z.B. die Einführungsentscheidung einer bAV – häufig externe Berater, vor allem Steuerberater, mit ein. Dieser genießt das Vertrauen des Arbeitgebers und ist damit Mediator und Multiplikator zugleich.

Auf Seiten der gering- bzw. niedrigverdienenden Arbeitnehmer sind folgende Aspekte als wichtigste Ergebnisse zu nennen:

- Gering- und Niedrigverdiener haben bzw. sehen keinen ausreichenden finanziellen Spielraum, um an einer bAV-Maßnahme teilzunehmen.
- Die Belastung von Leistungen aus der bAV in der Rentenphase mit dem vollen Beitragssatz zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner (KVdR und PVdR) stellt ein Hemmnis dar. Dessen Wahrnehmung wird auch über entsprechende Presseberichterstattung übertragen und verstärkt.
- Die Einbußen bei den gesetzlichen Sozialleistungen, insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung, in Folge der Beitragsfreiheit zur Sozialversicherung in der Anwartschaftsphase stellen ein Problem dar.
- Die doppelte Verbeitragung in Kranken- und Pflegeversicherung bei der Riester-geförderten bAV stellt eine nicht systemgerechte Doppelbelastung dar, die einer sinnvollen Integration der Riester-Förderung in das System der bAV entgegensteht.

Auf Grundlage der in den empirischen Untersuchungen identifizierten Hemmnisse wurden zehn Reformüberlegungen entwickelt, mit denen diesen Hemmnissen entgegengewirkt werden könnte. Anschließend wurden diese Reformüberlegungen dahingehend untersucht, ob durch Umsetzung dieser Überlegungen in geltendes Recht eine weitere Verbreitung der bAV bei den Zielgruppen des Gutachtens erreicht werden kann. Dies erfolgte zum einen durch Interviews mit Steuerberatern als sachkundige und vertrauenswürdige Berater der Arbeitgeber und zum anderen durch Interviews mit Arbeitnehmern der Zielgruppe. Insbesondere die Interviews mit Arbeitnehmern erforderten eine spezielle Vorgehensweise, da eine Gegenüberstellung der gesetzlichen Grundlagen im Status Quo mit den entwickelten Reformüberlegungen ein gewisses Verständnis der rechtlichen Grundlagen voraussetzte. Um dieses erforderliche Verständnis so gering wie möglich zu halten, wurden in diese empirische

Untersuchung experimentalökonomische Elemente integriert. Dadurch konnte die Effektivität der Reformüberlegungen überprüft werden. Als Ergebnis des Gutachtens resultieren zwei Reformempfehlungen, die sich als wirksam erwiesen haben, die bAV in den Zielgruppen des Gutachtens weiter zu verbreiten, ohne erhebliche Ausgaben bzw. Einnahmehausfälle auf Seiten des Staates zu verursachen.

Die Empfehlungen im Überblick

Auf Basis der zehn entwickelten Reformüberlegungen wird die Umsetzung der beiden nachfolgenden Maßnahmen explizit empfohlen. Diese Empfehlungen haben sich im Rahmen der empirischen Untersuchungen als besonders wirksam erwiesen und scheinen auch aus Aufkommens- und Praktikabilitätsabwägungen empfehlenswert.

Empfehlung 1:

Die Struktur von Reformempfehlung 1 ist in nachfolgender Abbildung dargestellt:



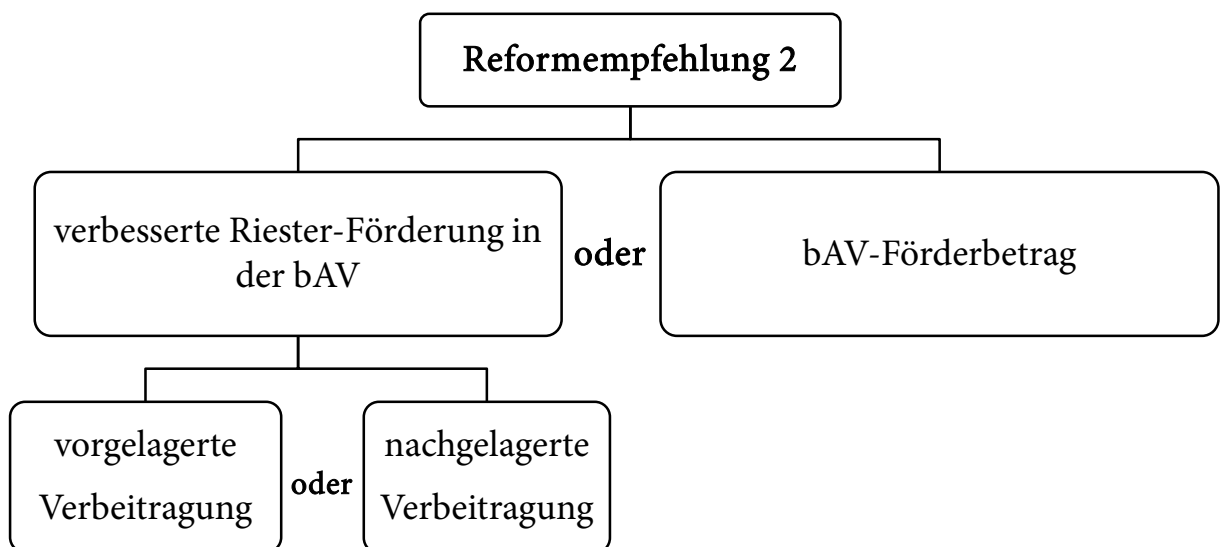
Wir empfehlen, eine gesetzliche Verpflichtung zu einem Arbeitgeberzuschuss bei Entgeltumwandlung (Neuzusagen) zu schaffen. Durch den Zuschuss wird der Arbeitnehmer vorab für seine erhöhte Abgabenlast durch die KVdR und die PVdR in der Leistungsphase entschädigt. Auch werden die durch die Entgeltumwandlung reduzierten Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung in etwa kompensiert. Damit dieser Zusammenhang von den betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitgebern erkannt wird, ist eine intensive und dauerhafte Kommunikation dieses Regelungszwecks anzuraten.

Zusätzlich zu dieser Fördermaßnahme für Arbeitnehmer wird die Einführung eines neuen Anreizes für kleine Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern im Jahresdurchschnitt empfohlen, da in diesen die Verbreitung der bAV am geringsten ist. Es soll daher ein „bAV-Abzugsbetrag“ im Stile des Investitionsabzugsbetrags des § 7g EStG eingeführt werden. Neben dem Betriebsausgabenabzug wird es kleinen Unternehmen dadurch ermöglicht, jährlich 50 % der Beiträge zur bAV außerbilanziell gewinnmindernd von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehen. Der bAV-Abzugsbetrag wird für Zuwen-

dungen nach § 3 Nr. 63 EStG an externe Versorgungsträger und unabhängig davon gewährt, ob es sich um arbeitgeber- oder arbeitnehmerfinanzierte Beiträge handelt. In den Folgejahren nach Inanspruchnahme des Abzugsbetrags wird über einen vordefinierten Zeitraum, z.B. fünf Jahre, ebenfalls außerbilanziell eine rätierliche erfolgserhöhende Hinzurechnung des in Anspruch genommenen Abzugsbetrags zur steuerlichen Bemessungsgrundlage vorgenommen. Der bAV-Abzugsbetrag gewährt kleinen Unternehmen damit einen sichtbar positiven Liquiditätseffekt durch Steuerstundung bei zugleich sehr begrenzten Steuermindereinnahmen.

Empfehlung 2:

Die Struktur von Reformempfehlung 2 ist in nachfolgender Abbildung dargestellt:



Wir schlagen vor, die Arbeitnehmerförderung im Rahmen der bAV zu verbessern. Dies kann durch eine verbesserte Riester-Förderung in der bAV umgesetzt werden. Denn die von der Kinderzahl abhängige und mit dem Sonderausgabenabzug verzahnte Zulagenförderung ermöglicht eine großzügige und zielgenaue Förderung von Gering- und Niedrigverdienern. Hierzu muss jedoch zunächst die ökonomisch nicht zu rechtfertigende Doppelverbeitragung der Riester-geförderten bAV beseitigt werden. Zur Lösung dieses Problems können entweder die Beiträge zu einer Riester-geförderten bAV in der Anwartschaftsphase oder die Leistungen in der Rentenphase sozialversicherungsfrei gestellt werden.

Alternativ zu der verbesserten Integration der Riester-Förderung in das System der bAV könnte ein neues Fördermodell – der sogenannte „bAV-Förderbetrag“ – eingeführt werden. Der bAV-Förderbetrag entspricht der Höhe nach der Riester-Grundzulage (154 €) und wird an Arbeitgeber gezahlt, die für einen Arbeitnehmer mindestens den Mindestbetrag nach § 1a Abs. 1 Satz 4 BetrAVG

(= in 2015: 212,63 €) jährlich als Arbeitgeberbeitrag in eine bAV einzahlen. Die Zulage wird sodann auf die Altersvorsorgezulage des Arbeitnehmers angerechnet. Dieses Modell zeichnet sich insbesondere durch zwei Vorteile aus. Zum einen ist es für Arbeitgeber einfach zu administrieren, da eine Abwicklung über das weitestgehend automatisierte Lohnsteuerabzugsverfahren möglich ist. Zum anderen wird der zur Erlangung der Zulage erforderliche Eigenbeitrag nicht vom Arbeitnehmer, sondern in Form eines Arbeitgeberzuschusses erbracht. Weder das Steueraufkommen noch die Einnahmen der Sozialversicherungsträger werden durch den Vorschlag merklich beeinträchtigt.

Weitere Anmerkungen

In Anbetracht der Vielzahl an Hemmnissen, die jenseits der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen der bAV identifiziert wurden, ist anzumerken, dass eine weitere Verbreitung der bAV in den Zielgruppen von zusätzlichen Reformmaßnahmen des Staates begleitet werden sollte. Insbesondere eine gezielte Aufklärung zum Thema bAV wäre von höchster Bedeutung, die durch unabhängige Institutionen durchzuführen wäre. Dies gilt auch für das Thema der Haftung auf Arbeitgeberseite. Der Umfang und die konkrete Ausgestaltung der Haftung ist dem Großteil der Arbeitgeber nicht bekannt. Diese schlechte Informationslage führt dazu, dass das bloße Vorhandensein von möglichen Haftungssituationen – die vom Arbeitgeber oftmals überschätzt werden – zu einer kritischen Einstellung gegenüber der bAV führt.

Auf Arbeitnehmerseite stellt die uneingeschränkte Anrechnung der Leistungen aus der bAV auf die Grundsicherung ein Hemmnis dar, da ein Teil der Arbeitnehmer davon ausgehen, künftig Grundsicherung in Anspruch nehmen zu müssen. Außerdem sollte der als „Zillmerung“ bekannte und in der Praxis übliche Einbehalt der Vertriebsprovision zulasten der ersten Beiträge zu einer externen bAV-Lösung angesichts der teilweisen eingeschränkten Portabilität vom Gesetzgeber unterbunden werden. Vertriebsprovisionen, die wie Ausgabeaufschläge bei Investmentfonds jeweils nur vom laufenden Beitrag einbehalten werden, würden dagegen helfen einen Vermögensschaden für Arbeitnehmer mit unregelmäßigen Erwerbsbiografien zu vermeiden.