

Abhandlungen

Heribert Karch, Berlin

3.63 – was tun?

„Die Alterssicherung steht im demografischen Wandel stabiler, wenn sie sich auf mehrere starke Säulen stützt. Deswegen werden wir die betriebliche Altersvorsorge stärken.“ Dieses Postulat im aktuellen Koalitionsvertrag¹ lädt die Praktiker der betrieblichen Altersversorgung (bAV) zu Optimismus ein. Schließlich ist es das deutlichste politische Bekenntnis seit vielen Jahren. Eine kritische Suche nach etwaigem Subtext nährt indessen bei vielen Praktikern die Befürchtung, so mancher politisch Handelnde hoffe, die noch immer bestehende Herausforderung mit einer Art *Free Lunch* – einer garantierten Kostenfreiheit bewältigen zu können.

Verbreitung der bAV als Free Lunch?

Derweil werden erkennbar fiskalische Handlungsspielräume seitens der Politik signalisiert. Der Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017 weist aus, dass der Bund ab dem Jahr 2015 in die Schuldentilgung einsteigen kann, ein Sachverhalt, der allenthalben mit spürbarem Stolz kommuniziert wird². Vielfach tauchen nun verschiedenste Begehrlichkeiten auf, dem Bürger steuerliche Erleichterungen zukommen zu lassen. Und das wohlgesetzte Zitat von Finanzminister *Wolfgang Schäuble* zum neuen Rentenpaket hat das Zeug zu einem *Bonmot*: Das können wir uns leisten.

Was können wir uns leisten? Und was sollten wir uns leisten? Letztere Frage ist die nach der Allokation staatlicher Mittel und ihrer Wirksamkeit. Betrachtet man nämlich die Kosten von rentenpolitischen Maßnahmen, so ist es für das unmittelbare Ergebnis nachrangig, ob sie aus den Finanzmitteln der Rentenversicherung oder denen des Bundeshaushaltes gedeckt werden. Zumindest ist diese Kostenallokation gestaltbar, wie ihre verschiedenen Quellen – etwa ein Mehrwertsteuerpunkt oder die Ökosteuer – seit Jahren belegen. Ohne die Hilfe des Steuerstaates im Wege des jährlich festgesetzten Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) könnte diese weder ihre originären noch ihre sogenannten versicherungsfremden Leistungen erbringen. Die Finanzierung unserer Rentenpolitik (wie auch die des Gesundheitssystems) hängt nicht zuletzt an wichtigen steuerpolitischen Hebeln. Dieser Umstand erlaubt uns, einer Gesamtbetrachtung der Kosten den Vorzug zu geben und die seismografische Wahrnehmung etwaiger Plattentektonik zwischen den beiden hier maßgebenden Ministerien hintan zu stellen.

1 Die Formulierung lautet: „Private und betriebliche Altersvorsorge stärken. Die Alterssicherung steht im demografischen Wandel stabiler, wenn sie sich auf mehrere starke Säulen stützt. Deswegen werden wir die betriebliche Altersvorsorge stärken. Sie muss auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Klein- und Mittelbetrieben selbstverständlich werden. Daher wollen wir die Voraussetzungen schaffen, damit Betriebsrenten auch in kleinen Unternehmen hohe Verbreitung finden. Hierzu werden wir prüfen, inwieweit mögliche Hemmnisse bei den kleinen und mittleren Unternehmen abgebaut werden können. Wir werden auch im europäischen Kontext darauf achten, dass die guten Rahmenbedingungen für die betriebliche Altersvorsorge erhalten bleiben.“ (Deutschlands Zukunft gestalten; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 72; vgl. auch BetrAV 2014 S. 65 (66)).

2 <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/06/2013-06-26-PM-47.html>.

Die wichtigste Rentenreform ist die billigste

Betrachtet man die veranschlagten und die tatsächlichen Kosten seit Inkrafttreten des Altersvermögensgesetzes (AVmG) und der Debatte um das seit 2005 geltende Alterseinkünftegesetz (AltEinkG), so fällt eine gewisse Unübersichtlichkeit auf. Je weiter die Zeit nach der Reform voranschreitet, desto weniger findet man in den Haushaltsansätzen des Bundes zu den Kosten.

Walter Riester schlug im Zuge der finanziellen Planung vor, die jährliche Förderung bis zum Jahr 2008 schrittweise auf einen Betrag von ca. 10 Mrd. Euro (20 Mrd. DM) aufzubauen und dann auf diesem Niveau beizubehalten³. Im Gesetzesentwurf wurden schließlich rund 7,5 Mrd. Euro (15 Mrd. DM) für die höchste Förderungsstufe ab 2008 vorgesehen⁴. Aber schon im Bundesfinanzplan 2002 bis 2005 findet man ab dem Jahr der vollen Wirksamkeit der steuerlichen Förderung privater und auch betrieblicher Altersvorsorge einen Kostenansatz von jährlich nur ca. 4,6 Mrd. Euro⁵. Im Bundesfinanzplan 2006 bis 2009 fehlen Angaben darüber gänzlich. Hier ging es nur noch um die Vereinfachung der Riester-Rente⁶. Und ein den Entwurf des Bundeshaushaltes 2006 erläuternder Monatsbericht des BMF verzichtet in der Darstellung wesentlicher Politikbereiche im Bereich Renten- und Krankenversicherung auf die Erhöhung der Förderung zusätzlicher Altersversorgung ganz – fünf Jahre nach der Etablierung dieses größten Paradigmenwechsels deutscher Rentenpolitik seit Einführung des Generationenvertrages von 1957⁷. Zumindest aus fiskalischer Sicht schien dieses Paradigma schon ein Jahr nach Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes kein Thema mehr zu sein.

Dies verwundert nicht, denn die tatsächlichen Kosten der kapitalgedeckten Altersversorgung mutierten zur fiskalpolitischen Randgröße. Eine 2008 publizierte Studie geht für das Jahr 2007 von 740 Mio. Euro Ausgaben für das Riester-System aus⁸. Dies sind nicht einmal 10% der im AVmG-Gesetzesentwurf von 2001 für dieses Jahr angenommenen Kosten⁹. Laut *Walter Riester* haben die Ausgaben der Zulassungsstelle für die private Riesterrente bis 2011 ca. 9,5 Mrd. Euro betragen¹⁰. Die heutigen Ausgaben bleiben immer noch deutlich unter Plan: Der Geschäftsbericht der Deutschen Rentenversicherung weist für das Jahr 2012 bei 15,7 Millionen Riester-Sparern ganze 2,3 Mrd. Euro an Zulagen aus. Hinzu kämen ggfs. noch Sonderausgabenabzüge.

Bei der im Zuge der Reform geförderten Entgeltumwandlung sind die staatlichen Aufwendungen sehr viel schwieriger einzuschätzen, denn sie fallen nicht in Form von Ausgaben des Staates, sondern als verminderte Steuereinnahmen an. Deshalb ist hier nur eine Annäherung möglich. Die Gesamtaufwendungen der Arbeitnehmer für die Entgeltumwandlung

3 *Walter Riester*, Mut zur Wirklichkeit, 2004, S. 174 ff.

4 Bundestag, Gesetzesentwurf Altersvermögensgesetz – AVmG, BT-Drucksache 14/5068 vom 12.1.2001.

5 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundeshaushalt 2002, Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, 13.6.2001. In einer Presseinformation des BMF zum Bundeshaushalt 2003 und Finanzplanung bis 2006 tauchen für eben diese volle Wirksamkeit 5,7 Mrd. Euro p.a. auf: BMF, Pressemitteilung Nr. 96/02 vom 19.6.2002.

6 Finanzplan des Bundes 2005 bis 2009, 17.3.2006.

7 Monatsbericht des BMF März 2006, S. 45.

8 *Börsch-Supan/Reil-Held/Schunk*, ‘Savings incentives, old-age provision and displacement effects: evidence from the recent German pension reform’. *Journal of Pension Economics & Finance*, 7, 2008, 295-319.

9 Gesetzesentwurf Altersvermögensgesetz – AVmG, a.a.O. (Fn. 4).

10 *Walter Riester* nennt diesen Betrag basierend auf einer mündlichen Auskunft durch die ZfA von 2012. *Walter Riester* zeigt beim Vergleich der Steuerförderung für die Bundeszuschüsse zur GRV gegenüber den Mitteln für die Privatrente ein Verhältnis von 98,8 zu 1,2 Prozent auf! Vgl. *Riester*, Die Riester-Rente: Was wollte der Gesetzgeber, wo besteht Änderungsbedarf? Eine Antwort auf die Kritik des DIW, DIW-Hefte, 81. Jahrgang, 02.2012.

betragen 2008 laut Statistischem Bundesamt¹¹ steuerfrei und pauschalversteuert (also zu einem Teil bereits vor der Reform praktiziert) knapp 3,8 Mrd. Euro. Beziffert man großzügig den tatsächlich der Reform geschuldeten Anteil auf ca. 3,5 Mrd. Euro aus diesem Jahr und nimmt man schließlich noch ebenso großzügig an, dass die arbeitgeberseitige Ko-Finanzierung der Entgeltumwandlung in etwa der Hälfte der Fälle rund 10% bis 20% der Umwandlungsbeträge ausmacht, so ergeben sich durchaus plausible 5 Mrd. Euro Aufwand des Sparers infolge der Reform. Nähert man sich nun ebenfalls sehr pauschal den hierdurch entgangenen Steuereinnahmen des Staates, so bleibt man wahrscheinlich unter 2 Mrd. Euro pro Jahr. Dies mag heute auch etwas mehr sein. Überflüssig, darauf hinzuweisen, dass diese Kalkulation Unschärfen hat. Gerne wüsste der Verfasser es genauer, obwohl dies an der grundlegenden Diagnose nichts ändern kann.

Diese Kalkulation wird auch durch eine Betrachtung aus dem entgegengesetzten Blickwinkel – nämlich dem, welche Versorgungsgrade man in der bAV mit steuerlicher Veranlagung erzielen könnte – gestützt. So könnte man mit einem Einsatz von jährlich 10 Mrd. Euro Steuermitteln für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer einen zusätzlichen Versorgungsgrad von 5% bis 7,5% des letzten sozialversicherungspflichtigen Gehaltes vor Rentenbeginn aufbauen¹². Der Grund für diesen hohen fiskalischen Wirkungsgrad der Betriebsrente ist einfach: Der Staat tritt hier nicht als Bereitsteller, sondern nur als Ko-Finanzier von Altersversorgung auf. Die eigentliche Finanzierung erfolgt im Rahmen der Sozialpartnerschaft. Und diese kann erheblich mehr Altersversorgung bereitstellen als vergleichsweise kleine Adjustierungen an der gesetzlichen Rente. In vielen Unternehmen wäre beispielsweise die teure Mütterrente mit monatlich etwas über 26 bzw. 28 Euro pro Kind eine durch Einmalzahlung abgefundene sogenannte Mini-Rente.

Auch ohne Anspruch auf letzte Genauigkeit haben es diese Zahlen in sich. Die Kosten des nach Meinung aller Akteure und Kommentatoren wichtigsten Rentenreformprozesses der letzten Jahre, der im Ursprung nicht nur für Teilgruppen, sondern für die erwerbstätige (und angeheiratete!) Gesamtbevölkerung gedacht war, betragen einen Bruchteil der Kosten des aktuellen Rentenpaketes¹³! Die zweitgrößte Rentenreform der Nachkriegszeit mit ihrem klaren Fokus auf Förderung und damit Fiskalpolitik gefolgt von unzähligen öffentlichen Debatten ist die große Unvollendete: Publizistisch überragend – fiskalpolitisch kaum mehr als eine Fußnote der Rentenpolitik.

Verbreitung ohne Finanzlasten gibt es nicht

Der Grund für die unerwartete Schonung des Steuersäckels liegt in der geringen Verankerung kapitalgedeckter Altersversorgung – sowohl in der Breite als auch in der Höhe. Die Differenz zwischen den für die Reform veranschlagten und ihren tatsächlichen Kosten infolge nicht planmäßig abgerufener Förderung hat auf den politischen Bühnen aber nicht zu Fragestellungen geschwiege denn zu Weckrufen geführt. Sie wurde offenbar stillschweigend hingenommen, ohne dass Rolle und Entwicklung gerade dieses Reformprozesses

nochmals unter die Lupe genommen worden wären. Es ist eine unvermeidliche Wahrheit dieser Reform, dass allein an den jährlichen Haushaltszahlen des Bundes seit Jahren die Verfehlung ihres wichtigsten Ziels abzulesen war. Wer hier nachträglich korrigieren möchte, setzt sich ironischerweise leicht dem Urteil aus, neue – teure – Forderungen stellen zu wollen. Wie gezeigt, wird umgekehrt ein Schuh daraus. Worum es geht, ist die endliche Umsetzung des ursprünglich Geplanten. Zielkonform umgesetzt müsste diese Reform nach den ursprünglichen Haushaltsansätzen allein an Ausgaben (verminderte Einnahmen durch Entgeltumwandlung nicht mitgerechnet) bereits über 100 Mrd. Euro gekostet haben. Stünden diese nicht mehr bereit oder wären anderweitig verausgabt worden, so wäre auch die Verfolgung der Reformziele zu hinterfragen. Eine kleine Abwandlung des eingangs zitierten Minister-Bonmots sei erlaubt: Das *müssen* wir uns leisten.

So verwundert es nicht, dass immer öfter und mit Nachdruck die entscheidenden Fragen nach einem nachhaltigen und robusten Rentensystem durch eine kapitalgedeckte – betrieblich-kollektive – Ergänzung gestellt werden: Wie kann eine Verbreitung sichergestellt werden, und wer zahlt dabei was? Und immer drängender wird auch zu mutigen Schritten aufgefordert¹⁴.

Das hinter jeder Maßnahme zur weiteren Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung liegende Strategiedilemma wird jenseits der Scheinwerferkegel öffentlicher Debatten immer stärker Wirkung entfalten: Einerseits liegt der aktuelle sozial- und auch finanzpolitische Fokus der Politik zur Finanzierung der Altersversorgung auf der ersten Säule, der gesetzlichen Rente. Hier wurde jüngst Geld verplant, das nur Teilgruppen zur Verfügung stehen wird. Andererseits ist es erklärtes Ziel des Koalitionsvertrages, die Verbreitung und Höhe der betrieblichen Altersversorgung (bAV), also die zweite Säule, zu stärken. Deren Verbreitungsgrad hängt nur vordergründig von reinen Gestaltungsfragen ab. Diese auf halber Höhe steckende Reform wird auch finanzielle Auswirkungen haben. Es ist absehbar, dass der Konflikt bei der Allokation staatlicher Mittel wachsen wird.

So bleibt als Zwischenresümee, dass rentenpolitische Maßnahmen einen Gesamtprozess darstellen, dessen einzelne Variablen (bzw. Säulen) nicht verändert werden sollten, ohne die Frage stets für die jeweils anderen Elemente mitzudenken: Was können – und vor allem: sollten – wir uns leisten? Konkret: Wie viel (Mrd. Euro!) wofür (Bereitstellung oder Ko-Finanzierung in welchen Formen von Altersversorgung) und mit welchen Maßnahmen reserviert wird, ist eine, wenn nicht *die* Schlüsselfrage. Wie weit Mittel-Allokation von tagespolitischen Opportunitäten dominiert wird und wie weit strategische Planung reicht, wissen wir alle erst danach. Aber einen *Free Lunch* wird es für diesen Prozess nicht geben.

3.63 – eine Schlüsselregelung

Häufig werden Vorschläge für eine Direktsteuerung der Verbreitung in Form von obligatorischen bzw. semi-obligatorischen Lösungen gemacht. Für solche Vorschläge gibt es auch hinreichend international erfolgreiche Beispiele. Dennoch: Eine Verbreitung aufgrund gesetzlich verpflichtender Maßnahmen – so viel ist leicht absehbar – würde in Deutschland auf einen breiten, letztlich wohl kontraproduktiven Dissens

11 Statistisches Bundesamt: Verdienste und Arbeitskosten, Aufwendungen und Anwartschaften betrieblicher Altersversorgung, Stand 17.3.2011. Aktuellere Daten mit der gleichen Qualität standen dem Autor leider nicht zur Verfügung.

12 Oecking/Thurnes, aba-interne Berechnungen für die Diskussion, Mai 2013. (Die Bandbreite der Schätzung resultiert aus unterschiedlichen Annahmen zur jährlichen Gehaltssteigerung, zur Verzinsung der eingesetzten Mittel und den möglichen Leistungsabdeckungen für Berufsunfähige und für Hinterbliebene.)

13 Diese wird seitens der Bundesregierung mit 160 Mrd. Euro bis 2030, also trendvernachlässigend vergrößert jahresdurchschnittlich 10 Mrd. Euro veranschlagt. Die Mütterrente soll zunächst 6,7 Mrd. Euro im Jahr betragen, die Rente mit 63 1,9, später bis zu 3,1 Mrd. Euro. Andere Berechnungen veranschlagen z.T. erheblich mehr. Aber das ist hier schon unerheblich.

14 Vgl. etwa die Kommentare von Aden, Alte und neue Herausforderungen in der bAV, BetrAV 2014 S. 205; Hessling, Mehr Mut zu nachhaltigen Lösungen, BetrAV 2014 S. 272; ders. mit Fokus auf sozialpartnerschaftliche Entwicklungsperspektiven: Regulierung – Schicksalsfrage der betrieblichen Altersversorgung, BetrAV 2013 S. 216.

treffen. Und auch rechtlich wäre dies aus verschiedenen Gründen keineswegs im Handstreich zu erledigen¹⁵.

Der Grund für einen solchen Dissens liegt allerdings nicht nur in etwa befürchteten Kosten der bAV. Diese sind am Ende stets eine Frage der Arbeitskosten und damit des Verteilungsspielraumes. Er liegt auch in der zu administrierenden Komplexität. Diese liegt für die Anwendungspraxis gar nicht so sehr in der Innenarchitektur des jeweiligen Durchführungsweges, sondern vielmehr in den in den letzten 12 Jahren entstandenen und heute im Personalmanagement notwendig zu administrierenden Kombinationen *verschiedener* Durchführungswege¹⁶.

Auf eine einfache Formel gebracht: Eine so komplexe Form der Altersversorgung, wie sie inzwischen entstanden ist, kann man ihren Gewährsträgern nicht auch noch zwingend auferlegen, ohne dass sie ungehalten werden. Deshalb muss es darüber hinaus auch stets um Maßnahmen gehen, die fördernde Lenkungswirkungen i.S. dieses nicht nur im Koalitionsvertrag enthaltenen, sondern heute von praktisch allen Debattenteilnehmern geteilten Ziels haben.

So ist es angeraten, die Verbreitung der bAV in Deutschland nicht durch einen sofortigen Primäreffekt in Form gesetzlich obligatorischer Maßnahmen anzustreben, sondern eher mittelbare Effekte in Form von sinnvollen – hier: steuerlichen – Lenkungswirkungen zu erzielen. Zu solchen Maßnahmen zählt neben der privaten Riester-Förderung ganz wesentlich die steuerliche Behandlung der Entgeltumwandlung. Sie hat sehr weitreichende Auswirkungen auf die Anwendung und die Anwender der bAV in den Unternehmen. Und damit auf ihre Verbreitung.

Dieses Thema ist – neben wichtigen sozialversicherungsrechtlichen¹⁷, haftungsrechtlichen und anderen Themen in der bAV, die derzeit überwiegend negative Lenkungseffekte haben – nicht zufällig stark zentriert um den entscheidenden Wachstumstreiber nahezu aller bAV der letzten 12 Jahre, den § 3 Nr. 63 EStG (im Folgenden „3.63“).

Das im aktuellen Niedrigzinsumfeld zweifellos ebenfalls sehr wichtige steuerliche Thema verpflichtungsadäquaterer Behandlung von Pensionsrückstellungen durch den Rechnungszins für Direktzusagen gemäß § 6a EStG wird hier ausgespart, da diese Regelung wesentlich weniger reagibel für die weitere Verbreitung der Betriebsrente ist.

Das Gleiche gilt für Maßnahmen, welche eine stärkere Verankerung der sog. Riester-Förderung in der bAV herbeiführen könnten. Aktuell wird sie aufgrund ihrer in Summe extrem hohen Beitragslast in der Anspar- und Leistungsphase kaum genutzt. Eine sehr sinnvolle Verbesserung dieser Förderung in der bAV, sowie die Herbeiführung von Durchlässigkeit mit der 3.63-Veranlagung bedürfte einer gesonderten Betrachtung, die den Rahmen dieses Beitrages sprengen würde.

15 Vgl. *Rolfs*, der für praktisch jedwede Form verbindlicherer Modelle der Verbreitung eine sorgfältige rechtspolitische Diskussion einfordert: Angebotsverpflichtung, Opt-Out, Obligatorium – Regelungsbedarf, Risiken und Nebenwirkungen, *BetrAV* 2014 S. 212.

16 Anders als auf den ersten Blick vielfach vermutet, sind es steuerliche Rahmenbedingungen, die als Zwangskombinationen diesen Aufwand heute verursachen, nicht die Komplexität der jeweiligen angewandten Durchführungswege. Vgl. *Karch*, Risikogruppe Jugend oder: Wie einfach ist die Entgeltumwandlung?, *BetrAV* 2010 S. 195; genauer beschrieben auch in: *Karch*, Jugend und Vorsorge – passt das zusammen? in: *Hurrelmann/Karch* (Hrsg.), Jugend, Vorsorge, Finanzen – Herausforderung oder Überforderung?, 2010, S. 270 ff.

17 Am gravierendsten wirkt hier zweifellos die volle Beitragslast mit Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen auf Betriebsrenten, die bereits wiederholt Gegenstand von Modellrechnungen war, z.B. *Schanz*, Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung, *DB* 2013 S. 1425 ff. und S. 1501 ff. = *BetrAV* 2014 S. 21 ff.; *Birk/Weidinger*, Lohnt sich Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersversorgung?, *BetrAV* 2014 S. 272 ff.

Das Positionspapier der aba 2014 „Für ein Rentensystem mit dualem Kern in Deutschland“¹⁸ nennt zwei Dimensionen von 3.63:

Erstens geht es um: „ein Steuerrecht, durch das praktisch alle Versorgungsmaßnahmen im Rahmen betrieblicher Versorgungsordnungen in möglichst einem, max. zwei Durchführungswegen realisiert werden können. Hierzu ist dringend die Schlüsselregelung des bAV-Wachstums seit 12 Jahren – der § 3 Nr. 63 EStG – zu reformieren und bezüglich arbeitgeberseitiger Zusagen erheblich zu flexibilisieren.“

Zweitens: „Das Förderungsvolumen und das Vorrangprinzip des § 3 Nr. 63 EStG schaffen im Niedrigzinsumfeld einen besonderen Fehlanreiz auf beiden Seiten: Arbeitgeberseitige Versorgungszusagen, die z.B. zum Ausgleich niedriger Verzinsung höher dotiert werden, führen zur Verdrängung der Förderung in der Entgeltumwandlung seitens des Arbeitnehmers. Dies betrifft inzwischen auch tarifliche Vereinbarungen. Auch hieraus ergibt sich die dringende Notwendigkeit der gründlichen Überarbeitung des § 3 Nr. 63 EStG“.

Der in der „bAV-Stärkungsformel“ des Koalitionsvertrages formulierte Fokus auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) setzt nicht an allen Verbreitungsproblemen an. Auch wenn arbeitgeberseitige bAV insgesamt nach Unternehmensgrößen traditionell sehr inhomogen verbreitet ist: Beim heute dominanten Wachstumsträger – der Entgeltumwandlung – sind die Divergenzen zwischen Größenklassen von Unternehmen sehr gering, dagegen zwischen verschiedenen Sektoren¹⁹ wesentlich höher. Die seit nun 12 Jahren praktizierten publizistischen, werblichen und verkaufsfördernden Maßnahmen zu ihrer Verbreitung verlieren erkennbar Wirkung. Marktsättigung und Versorgung aller, die sie brauchen, ist nun mal nicht das Gleiche. KMU und stärker von ihnen geprägte Mitgliedsverbände könnten aber gar nicht anders, als gegen obligatorische Ambitionen Sturm zu laufen. Verantwortliche Entscheider sollten sie unbedingt zum Referenzpunkt für weitere Maßnahmen machen, aber nicht, weil die Verbreitung der Entgeltumwandlung in KMU geringer wäre, sondern weil sie weniger Ressourcen haben, Komplexitätsanforderungen, wie sie eine integrierte bAV von Arbeitgeberzusage und Eigenvorsorge stellt, zu bewältigen; kurz, es muss einfacher werden. Lenkungswirkung zählt.

Die Lenkungswirkung des 3.63 nimmt ab

Die Entgeltumwandlung im Rechtsrahmen der bAV dient der Eigenvorsorge durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die dynamische Grenze von 4% der BGG-GRV (2014: 2.856 Euro p.a.) plus einem nicht dynamisierten Pauschal-

18 *BetrAV* 2014 S. 71 ff.

19 S. die „Sektoralisierungsthese“ in: *Karch*, Für ein Rentensystem mit dualem Kern in Deutschland – Roadmap der aba zu einem robusten System in Thesen und Maßnahmenpaketen, a.a.O. (Fn. 18), S. 73, Fn. 19: „Dass die aktuelle Situation nicht allein auf ein KMU-Problem reduziert werden kann, zeigt auch der Alterssicherungsbericht 2012 der Bundesregierung: „Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Entgeltumwandlung variiert zwischen 18,8 Prozent bei Betrieben mit 10 bis 49 Beschäftigten und 26,6 Prozent bei Betrieben mit 1.000 und mehr Beschäftigten.“ Bereinigt um die Großunternehmen mit obligatorischem Einschluss der Arbeitnehmer erweist sich die Beteiligung in der Entgeltumwandlung bei den Großen folglich als nahezu genauso unzureichend wie bei den Kleinen.“

betrag von 1.800 Euro²⁰ wird im Durchschnitt bei Weitem nicht ausgeschöpft. Dieser schwankt um ca. 1.000 bis 1.200 Euro p.a. Die häufig ins Feld geführte bloße Durchschnittsbetrachtung ist allerdings aufgrund der Streuung methodisch äußerst problematisch, weil sie die potenzielle Betroffenheit relevanter Arbeitnehmergruppen (s. auch „Verdrängungseffekte“) völlig außer Acht lässt. Die Sachlogik einer Grenze möglicher Entgeltumwandlung muss sich seriös schon allein aus sozialpolitischer Sicht hinsichtlich aller Arbeitnehmergruppen überprüfen lassen, nicht nur hinsichtlich eines Durchschnitts in einem Vorsorgemarkt.

Nimmt man weiterhin an, dass durch den derzeitigen 3.63 die durch das sinkende gesetzliche Rentenniveau entstandene Lücke gefüllt werden soll, könnte die bekannte Obergrenze theoretisch einmal zielkonform gewesen sein. Zu Ende gedacht ist sie es angesichts der seit Jahren deutlich gesunkenen Verzinsung aber nicht mehr. Nimmt man das Ziel (die Schließung der Rentenlücke) der Förderung zusätzlicher Altersversorgung ernst, so muss sie auch der erzielbaren Verzinsung folgen.

Die Steuerfreiheit ist genau besehen lediglich eine Steuerstundung im Wege der nachgelagerten Besteuerung der vorgelagerten Entlastung der Beiträge, wie sie in der GRV – dort allerdings nur sukzessive – erfolgt²¹. Mit der im Jahre 2040 erreichten vollen Umstellung auf die nachgelagerte Besteuerung in der GRV werden GRV und bAV steuerlich gleichbehandelt. Im Vergleich zu privaten Sparformen lebt der Wirkungsgrad der reinen Entgeltumwandlung von der Verzinsung des angesparten Versorgungskapitals einerseits und des i.d.R. gegenüber dem aktiven Einkommen geringeren individuellen Steuersatzes in der Rente andererseits sowie höherer Kosteneffizienz aufgrund des kollektiven Ansatzes. Von diesen Effekten profitiert auch der Steuerstaat durch die Rendite der Kapitalanlage in der Altersversorgung.

Die zweite Ebene staatlicher Förderung der Entgeltumwandlung liegt auf den ersten Blick tatsächlich im Erlass der Sozialversicherungspflicht auf die Beiträge, aus der auch der Arbeitgeber u.U. einen (allerdings z.T. durch seine Verwaltungskosten aufgebrauchten) monetären Nutzen ziehen kann, den er vordem nicht hatte. Gerade dieser Nebeneffekt war ein Anreiz für viele damals der bAV noch völlig abstinente Arbeitgeber, sich der Komplexität dieses Themas erstmals überhaupt anzunehmen. Andererseits hat der Arbeitnehmer in der Rentenphase derzeit den vollen Beitrag in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (KV/PfIV) zu entrichten, womit die Wirkung dieser Förderung in den Einkommensgruppen zwischen der Beitragsbemessungsgrenze (BBG) für KV/PfIV und GRV empfindlich abgesenkt wird.

Mit der abnehmenden Lenkungswirkung des 3.63 wird es immer dringender, die bestehende Ungleichbehandlung der Alterseinkünfte bei der Beitragserhebung zur KV/PfIV für

20 Bekanntlich ist dieser Pauschalbetrag ein historischer Sonderling der bAV-Veranlagung. Die Brutto-Systematik der betrieblichen Altersversorgung wurde aus rein monetären Gründen zugunsten der gesetzlichen Krankenkassen durchbrochen mit dem AltEinkG von 2004. Er sollte eine Fortführung der Pauschalbesteuerung gem. § 40b EStG – allerdings mit der nunmehr geltenden Logik der vollen nachgelagerten Besteuerung – darstellen. Diese Funktion hatte er in der Praxis nie erfüllt. Verschiedentlich wird rein sachlogisch auch zu Recht eine Dynamisierung der sog. Riester-Förderung gem. § 10a EStG vorgeschlagen (so beispielsweise *Rürup*, Studie 2014 – Die Zukunft der Altersvorsorge, erstellt von Handelsblatt Research Institute und prognos, 15.4.2014, S. 76 f.), selten aber eine Dynamisierung der 1.800 Euro. Dies scheint insoweit kein Zufall zu sein, denn er ist in der Praxis bedeutungslos. Genauer gesagt, er bringt zwei wichtige Versorgungssysteme, deren gegenseitige Ergänzung die eigentliche Aufgabe des Gesetzgebers i.S. des Sozialstaatsprinzips gem. Art. 20, 28 GG wäre, in Konkurrenz zueinander durch eine doppelte Sperrwirkung: Er fördert die Krankenkassenfinanzierung, erleichtert damit dem Finanzminister die Steuerung ergänzender Finanzierung via Bundeszuschuss und bremst die Altersvorsorge.

21 Anders ist es etwa bei der Kinderzulage in der sog. Riester-Förderung. Warum die nachgelagerte Veranlagung der Eigenvorsorge durch Entgeltumwandlung allerdings keine Kinderzulage kennt, hat sich dem Autor bis heute allenfalls politisch, nicht aber sachlogisch erschlossen.

Rentner so zu reformieren, dass Betriebsrenten als effizienteste Form kapitalgedeckter Altersversorgung nicht länger diskriminiert werden.

Komplexität behindert Verbreitung

Die Dotierungsmöglichkeit des 3.63 wurde in erster Linie auf die Entgeltumwandlung zugeschnitten, auf die der Arbeitnehmer einen gesetzlichen Anspruch hat. Dieser Rahmen wird heute auf breiter Front auch für eigenständige arbeitgeberseitige Pensionszusagen, Arbeitgeberbeiträge oder -zuschüsse zur Entgeltumwandlung genutzt. Jede Pensionskasse und jeder Pensionsfonds in Deutschland ist auf ihn angewiesen. Dort organisierte Betriebsrentenzusagen brauchen für alle Einkommensgruppen von Arbeitnehmern natürlich schon immer mehr als die Dotierungsgrenze 4% der BBG. In der Direktzusage (Pensionsrückstellung) und Unterstützungskasse existiert eine solche Grenze überhaupt nicht. Deshalb sind dies die in der Dotierungshöhe besonders leistungsstarken Durchführungswege. Andererseits haben sie Flexibilitäts- und Mobilitätsgrenzen, die bei den sog. externen Durchführungswegen geringer sind.

Aus verständlichen Gründen ist man in der Praxis stets um praktikable und möglichst kompakte Versorgungsordnungen bemüht. Solche absolut wünschenswerten und erwarteten Initiativen von Arbeitgebern und Betriebsräten verdienen sicherlich die Unterstützung durch den Gesetzgeber. Eine Förderkulisse, die einem Teil der Instrumente Restriktionen auferlegt, welche ihre Anwendung insbesondere für höhere Einkommensgruppen limitieren, führt aber zwangsläufig zum Einsatz verschiedenster Versorgungsstrategien, die man in unzähligen Unternehmen sonst in diesem Umfang gar nicht anwenden müsste. Dies ist eine Komplexitätslast, die heute fast alle bAV anbietenden Unternehmen schultern müssen.

Komplexitätsfolgen sind stets Kostenlasten für den Arbeitgeber und damit Effizienz Nachteile für den Arbeitnehmer, welche vielfach zu einem – bei geringerer Detailkenntnis – diffusen Unbehagen oder aber – bei entsprechendem Wissen – zu großer Verärgerung führen²². Es liegt auf der Hand, dass diese Komplexitätslasten besonders in der mittelständischen Wirtschaft zu Motivationshemmnissen, Kostentreibern und damit zu Eintrittshürden in effiziente Versorgungsordnungen werden. Damit stehen sie einer Stärkung der betrieblichen Altersversorgung kontraproduktiv entgegen – bezüglich der Breite *und* der Höhe der Versorgungsleistungen.

Verdrängungseffekte und Chancengleichheit

In 3.63 ist ein Vorrang der nachgelagerten Veranlagung arbeitgeberseitiger Beiträge geregelt. Dies trägt dem durchaus zu bejahenden Grundgedanken Rechnung, dass für die Leistung des Arbeitgebers, die eine Sozialleistung darstellt, ein sicherer geförderter Rahmen zu bevorzugen ist. Die Arbeitgeberleistung entspricht dem Grundcharakter der bAV. Mittlerweile entstehen hierdurch aber zunehmend dem Ziel der Reform widersprechende Verdrängungseffekte.

Zum einen kann es den Arbeitnehmer treffen, welcher – wie ihm dereinst geraten – in ausreichendem Maße vorsorgt. Wenn dann die Arbeitgeberleistung – etwa wegen niedriger Zinsen oder bereits einem kleinen Karrieresprung – erhöht wird, kann er unversehens feststellen, dass sein Netto-Entgelt sinkt, weil Vorsorgebeträge aus der Steuerstundung herausfallen oder sozialversicherungspflichtig werden oder beides.

22 Vgl. etwa die Expertenbefragung *Burger/Clark/Franzen/Heldmann/Karch*, Betriebliche Altersvorsorge in Deutschland, BetrAV 2011 S. 64-72.

Zum anderen werden dadurch inzwischen sogar tarifliche Vereinbarungen konterkariert. Sind z.B. tarifvertragliche Leistungen vereinbart und gehen diese ex post über vordem bereits geleistete Sparbeiträge hinaus, so wird eine entsprechend hohe Eigenleistung aus der Steuerstundung bzw. Sozialversicherungsfreiheit der Beiträge herausgedrängt. Ist die Tarifleistung der Einfachheit und vor allem reibungslosen Portabilität halber als Entgeltumwandlung geregelt, so können sogar die Tarifparteien selbst zu unfreiwilligen Zeugen dieser unerwünschten Nebenwirkung ihrer im Vertrauen auf einen förderlichen steuerlichen Gesetzesrahmen mit Hilfe (des eigens für sie geschaffenen!) Tarifvorbehaltes gem. § 17 Abs. 5 BetrAVG werden. Die Verdrängungseffekte tauchen bereits jetzt in der Praxis immer öfter auf²³. Für die Zukunft verunmöglichen sie faktisch ein weiteres tarifpolitisches Engagement²⁴.

Es ist eine Paradoxie dieser Förderung, dass ein Arbeitnehmer individuell oder die Tarifparteien kollektiv genau dort beschnitten werden, wo (und nur deshalb weil!) ein Arbeitgeber auch etwas für die Betriebsrente im gleichen Vehikel tut, also genau das tut, wovon man ihn die letzten Jahre stets überzeugen wollte. Nur dort, wo der Arbeitgeber nichts tut, kann der Arbeitnehmer den vollen Rahmen nutzen. Eine unerträgliche Verstopfung im System!

Das Vorrangprinzip verschärft eine von Anfang an bestehende Gerechtigkeitslücke. Erwerbsbiografien sind zwar gewollt die entscheidende Determinante der Altersversorgung, aber sie verlaufen nicht linear. In deren Verlauf gibt es heute typischerweise Phasen mit mehr oder weniger Budgets für die Vorsorge. Es ist noch schlimmer: Das Jahr 2013 zählte 1.209 Mio. Rentenzugänge²⁵. Nur rund ein Viertel davon haben 40 und mehr Versicherungsjahre²⁶. Ein Arbeitnehmer mit längerer wissenschaftlicher Ausbildung darf zwar ein höheres Entgelt erwarten, hat aber weniger Zeit und damit infolge der geltenden jährlichen Limitierung weniger Förderung zur Verfügung, um für sein Alter vorzusorgen, erst recht dann, wenn er den seinem höheren Einkommen entsprechenden Versorgungsgrad erzielen will. Ohne eine Betriebsrente durch den Arbeitgeber in einem der steuerlich unlimitierten Durchführungswege kann er seine Altersversorgung nicht

ausreichend absichern. Die Verstopfung im überkomplexen System wird potenziert.

Ausweichventile sind da – aber nicht für alle

Es gibt mitunter das Argument, man könne dann im Unternehmen ja auf andere Durchführungswege ausweichen. Das ist aber nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems.

Denn gerade in Unternehmen im Eigentum von Investoren (sicherlich weniger von Inhabern) ist der Druck gewachsen, die Pensionszusagen aus der Bilanz herauszunehmen bzw. herauszuhalten. Die Regelung in § 3 Nr. 66 EStG erlaubt dies mit der Übertragung auf einen Pensionsfonds, stellt aber in Verbindung mit 3.63 ein unsinnig enges Korsett dar, denn auch hier greift für künftige Dotierungen die Grenze des 3.63. In dieser Fallkonstellation führt der unzureichende Förderrahmen des 3.63 dazu, dass Arbeitgeber komplexe und verwaltungsintensive Gestaltungsformen wählen müssen, wenn sie aus personalpolitischen Gründen zum Einen die Versorgung effizient gestalten und damit gleichzeitig die Versorgungssituation ihrer Arbeitnehmer verbessern, ihnen aber andererseits nicht den Weg zu einer Nutzung der Eigenvorsorge durch Entgeltumwandlung verbauen wollen. In der Regel ist der Arbeitgeber dann dazu gezwungen, einen weiteren Durchführungsweg zu beschreiten, wenn nicht der Versorgungsaufwand teilweise – entgegen seinem Zweck – der individuellen Besteuerung unterliegen soll. So behilft man sich in der Praxis mit Kombinations-Konstruktionen (vor allem mit der beitragssteuermäßig zu wenig flexiblen Unterstützungskasse), die für KMU inakzeptabel komplex sind.

Besonders häufig nutzen Großunternehmen ein weiteres Auslagerungsinstrument: Die Auslagerung von Pensionsrückstellungen in ein Konstrukt von Verwaltungs- und Vermögenstreuhand, ein sog. CTA (Contractual Trust Arrangement), welches jedoch nicht den staatlichen Aufsichtsregularien unterliegt. Hier werden Vermögensgüter außerhalb der Bilanz des Unternehmens gebildet und mit den Pensionsverpflichtungen innerhalb der Bilanz des Unternehmens saldiert. Anders als in den aufsichtsrechtlich regulierten Durchführungswegen ist der Arbeitgeber hier frei in der Kapitalanlage und der Erfolg für die Arbeitnehmer vom Know How und Geschick der Interessenvertretung abhängig, oder die Zusage steht fest und der Arbeitgeber trägt das Anlagerisiko selbst. CTAs sind genau besehen nichts anderes als Ausdruck des allzu verständlichen Unwillens von Arbeitgebern, ja – auch beiden Betriebsparteien, sich einem unsystematischen Steuerregime zu unterwerfen. Dafür nehmen Großunternehmen besondere Komplexität in Kauf.

Diese Asymmetrie ist aber nicht ohne Brisanz: Mit Blick auf den Arbeitsmarkt entsteht so ein zunehmendes Gefälle zwischen den Unternehmen. Gestaltungsmöglichkeiten zur Akquisition und Bleibemotivation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern stehen und fallen heute in erheblichem Maße mit Angeboten zur bAV. Unternehmen mit geringeren Ressourcen zur Bewältigung von Komplexität durch Nutzung von Ausweichventilen sind hier eindeutig im Nachteil – eine angesichts wachsender Bedeutung der Betriebsrente als Teil von Gesamtvergütung nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung.

Auch in der betrieblichen Praxis des einzelnen Unternehmens kann dies Gerechtigkeitsfragen provozieren, wenn nur wegen steuerlicher Restriktionen verschiedene Durchführungswegen kombiniert werden müssen, z.B. Direktzusage / Unterstützungskasse für Führungskräfte mit für jegliche Lebensplanung verlässlich unlimitierter Förderung und Pensionskasse / Pensionsfonds mit der beschriebenen Gefahr von Verdrängungseffekten für die übrige Belegschaft.

23 aba, „Steuerliche Lenkungswirkungen geltender und zukünftiger Regelungen zur bAV“, Ergänzungen zum Fragenkatalog zur Untersuchung bzw. Begutachtung steuerlicher Lenkungswirkungen des geltenden und eines zukünftig praxisgerechten Regelungsrahmens (am 11.3.2013 im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe bAV vorgelegt) vom 24.5.2013, Beispielrechnungen aus der Praxis im Bereich der Chemiebranche.

24 Am Beispiel des über 500.000 Rentenzusagen umfassenden Bestandes im Versorgungswerk MetallRente lässt sich dieser Effekt belegen: 5% der aktiven Verträge liegen auf oder bereits über der Nachteilschwelle des 3.63, 7,7% kommen ihr mit über 2.700 Euro p.a. gefährlich nahe und würden bei einer weiteren tarifpolitischen Flankierung der bAV mit großer Sicherheit im benachteiligten Segment der Förderung landen. Weitere 9,4% sind im Bereich von 2.400 bis 2.599 Euro und zählen damit zur nächsten gefährdeten Gruppe. Insgesamt wären bei tariflichen Aufstockungen von unerwünschten Folgewirkungen des geltenden 3.63 ca. 17% der Arbeitnehmer des Bestandes – die im Zuge dieses Prozesses erwünschten Neuzugänge nicht mitgerechnet – unmittelbar von Nachteilen bedroht. Gleichzeitig wächst die Zahl der entsprechend dem aus der angelsächsischen Erfahrung herrührenden Prinzip „save more tomorrow“ dynamisierten Verträge, die durch freiwillige regelmäßige Aufstockungen der Grenze immer näher rücken.

Für die ME-Industrie gilt aktuell ein Arbeitgeberbeitrag von derzeit 319 Euro gem. Tarifvertrag über altersvorsorgewirksame Leistungen (TV AvWL). In einigen Branchen mit höheren tarifvertraglichen Beiträgen dürfte dieser Verdrängungseffekt bereits jetzt dramatisch sein, ohne dass er bislang systematisch untersucht worden wäre. In einem solchen Korsett kann eine tarifpolitische Flankierung unmöglich noch auf die Zustimmung der Mitglieder der Tarifparteien zählen, weder auf Arbeitnehmer- noch auf Arbeitgeberseite. Vgl. dazu auch die Aussage des 2. Vorsitzenden der IG Metall, Jörg Hofmann, anlässlich der aba-Jahrestagung am 6.5.2014: „Man kann von den Tarifparteien kein regulatives Engagement erwarten, wenn die Gefahr besteht, dass tarifvertragliche Beiträge in einem staatlich geförderten Bereich durch zu enge Obergrenzen aus der Förderung herausfallen oder mit Obergrenzen einer gleichzeitig in Anspruch genommenen privaten Vorsorge kollidieren. Dies gilt auch für die Frage der Besteuerung.“, BetrAV 2014 S. 425 (427).

25 http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/03_statistiken/wichtige_eckzahlen_node.html.

26 Vgl. die Berechnungen von Schnabel in: Schnabel, Rentenpolitik: Wiedereinstieg in die Frühverrentung – Studie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2014.

Eine solcherart in der Praxis latent oder offen drohende Ausdifferenzierung durch gesetzliche Gerechtigkeitslücken – Verlässlichkeit auf der einen und Sparrisiken auf der anderen Seite – nützt niemandem, schadet aber jenen, welche die Kapitaldeckung noch viel zu wenig nutzen.

Ventile zum Ausweichen sind da, aber in der Praxis nur für größere Unternehmen adäquat nutzbar und mit kontraproduktiven Risiken behaftet. Es ist die steuerlich verursachte Unübersichtlichkeit der Durchführungswege, die sogar im Arbeitsmarkt verzerrend wirkt und das eigentliche KMU-Problem in der bAV darstellt!

Einfachheit und Verlässlichkeit für alle Akteure

Der 3.63 war in den letzten zehn Jahren nahezu der einzige Wachstumsträger in der bAV. Seine fiskalisch *und* sozialpolitisch vernünftige Adjustierung wird eine Schlüsselfrage für die gesamte weitere Entwicklung der bAV sein. Abermals: Es wäre absurd, einem in sich widersprüchlichen unsystematischen Gesetzesrahmen auch noch seine obligatorische Anwendung überstülpen zu wollen!

Es sollte vielmehr allgemeines Ziel sein, hier drei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen:

1. Eine Vereinfachung, welche die Betriebsrente auch und vor allem für Mittelständler leichter administrierbar macht;
2. die Beseitigung von Unsicherheiten für die Eigenvorsorge des Arbeitnehmers durch den derzeit wegen des Vorrangprinzips für ihn kaum kalkulierbar verbleibenden Rest-Dotierungsrahmen;
3. die Schaffung einer zuverlässigen Größe, mit der die Tarifparteien Ergebnisse vereinbaren können, ohne dass tarifpolitisch im Verteilungsspielraum faktisch bezahlte Leistungen später durch Verdrängungseffekte geschmälert werden.

Diese Ziele lassen sich durchaus mit dem Prinzip fiskalischer Vorsicht vereinbaren. Denn ein Arbeitgeber reserviert nicht automatisch mehr, weil mehr gefördert würde. Hier spielen schließlich Arbeitskosten und Ziele des Personalmanagements – analog der heutigen Praxis bei Direktzusagen und Unterstützungskassen – stets die alles entscheidende Rolle und nicht der mögliche Förderrahmen. Es ist sogar davon auszugehen, dass hier im Laufe der Zeit in erheblichem Umfang steuerneutrale Umschichtungseffekte stattfinden. Auch neue *Stakeholder* der bAV wie die Tarifparteien brauchen zuverlässige Kalkulationsgrundlagen für die Planung konsensfähiger Ergebnisse. Wer hier fiskalische Befürchtungen hegt, darf auf Arbeitskosten limitierende Effekte getrost vertrauen – *it's the economy*.

Demgegenüber stünden erhebliche Vorteile:

- Die Vereinfachung hinsichtlich der Anzahl der Durchführungswege würde in allen Unternehmen Kosten sparen.
- Eine offenere Gestaltung des 3.63 käme besonders der bAV in KMU zugute. Sie könnte sofort in Unternehmen greifen, die noch keine Betriebsrente anbieten. Und sie könnte sogar schrittweise zu vereinfachenden Umschichtungen innerhalb der externen Durchführungswege führen.
- Die Auslagerung von Pensionszusagen würde drastisch einfacher.
- Langfristig könnte es zu Konvergenzprozessen zwischen den Durchführungswegen kommen – eine im Sinne der Überschaubarkeit durchaus wünschenswerte Entwicklung, sofern sie ohne Zwänge erfolgen kann.
- Zudem könnten Unternehmen, die aktuell komplizierte Konstruktionen auf sich nehmen, die bAV (wieder) stärker und einfacher in ihren originären und durch die BaFin

beaufsichtigten Vehikeln organisieren. Dies wäre keineswegs eine Freiheitsbeschneidung, da z.B. ein Pensionsfonds größte Anlagefreiheiten besitzt. Auch dies wäre eine denkbare Komplexität reduzierende Entwicklung, welche ebenfalls keine Zwänge bräuchte.

Pauschalisierte Förderung – Risiko oder Chance?

Die einfachste Schlussfolgerung aus der obigen Betrachtung liegt natürlich auf der Hand. Es wäre ein für Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsamer offener steuerlicher Förderrahmen, der dann mit Sicherheit für alle Bedarfe ausreichen würde. Nicht ganz zufällig wurden aber in der Vergangenheit eher erweiterte Prozentsätze vorgeschlagen – von unterschiedlichen Akteuren werden heute 7% bis 12% genannt – als der Wegfall der Förderungsgrenze. Implizit wurde damit stets auch akzeptiert, dass etwa die Direktzusage von Beginn an auch auf einem Wachstums-Paradigma fußt, nämlich für Unternehmen Möglichkeiten bilanzieller Innenfinanzierung zu schaffen und steuerlich zu privilegieren.

Für die Entscheidung über eine zielführende Höhe der Förderung bietet es sich auch an, einen Vergleich mit anderen Gruppen von Einkommensbeziehern zuzulassen, der erhebliche Gerechtigkeitsimplikationen hat: den mit Beamten. Berechnungen von *Hessling* zeigen hier gravierende Unterschiede auf. Ein Arbeitnehmer hat nach 40 Dienstjahren und einem letzten Jahresbruttogehalt vor Renteneintritt von 50.500 Euro mit 1.658 Euro gesetzlicher Rente eine Versorgungslücke von 1.361 Euro zu bewältigen, um das entsprechende Beamtenpensionsniveau (3.019 Euro) zu erreichen. Waren unter den 2002 herrschenden wirtschaftlichen und versicherungstariflichen Rahmenbedingungen hierfür noch 272 Euro an monatlichem Versorgungsaufwand erforderlich, so sind es heute 586 Euro. Daraus wird eine Veranlagungsgrenze von 9,8% der BBG abgeleitet²⁷. Was auch immer man einem Vergleich von Arbeitnehmern mit Beamten entgegenhalten mag – die Notwendigkeit der Aufstockung des 3.63 wird auch hier offensichtlich.

Vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen ursprünglich geplanten Finanzmittel wäre auch eine weitere Form der Pauschalierung absolut zielkonform, nämlich eine Nachholregelung, welche für jeden Berechtigten bisher nicht ausgeschöpfte Förderung bereitstellt und diese nicht jährlich unabhängig von ihrer Inanspruchnahme verbraucht. Logischerweise müsste sie – als Vorholregelung – auch für die Zukunft bereitstehen, um die Reform weiterhin umzusetzen. Dies wäre auch im Sinne heutiger Erwerbsbiografien. Damit wären wir bei einem System der *Lifetime Allowance*, wie es die Briten praktizieren. Wendet man dieses Prinzip einer Arbeitslebensförderung bei einer mit 45 Jahren angenommenen Erwerbsbiografie auf unser heutiges Förderungsvolumen von insgesamt 4.656 Euro an, so müsste sie bereits 209.520 Euro betragen, wovon 81.00 Euro zu verbeitragen wären. Bereits die weiter oben zitierte Berechnung verdeutlicht, dass auch diese Werte bei Weitem nicht mehr ausreichen würden, um einen in allen Arbeitnehmergruppen zielkonformen Ausgleich der Rentenlücke zu gewährleisten. In UK hat die Lifetime Allowance für 2014 eine Grenze von 1,25 Mio. Pfund pro Arbeitsleben bei einem Jahreslimit von 40.000 Pfund²⁸.

Demgegenüber stehen Risiken, die seitens des BMF ins Feld geführt werden dürften. Es sind wohl die hinreichend bekannten Befürchtungen vor Mitnahmeeffekten durch Spargergruppen, die diese Förderungshöhe realiter zumindest nach erkennbarer Auffassung des Gesetzgebers weniger benötigen, aber über Budgets dafür verfügen. Solchen seitens der

²⁷ *Hessling*, Gerechtigkeitslücke in der Mitte unserer Gesellschaft – Ungleichheit in der Altersvorsorge steigt, BetrAV 2014 S. 319 ff.

²⁸ <http://www.hmrc.gov.uk/pensionschemes/understanding-la.htm>.

Fiskalpolitik wohl unerwünschten Nebenwirkungen kann man wie bisher begegnen durch eine Limitierung für Gruppen, die potenziell dafür in Frage kämen, etwa Arbeitnehmergruppen mit hohen oder mehreren Einkommen in einem Haushalt. Arbeitgeber sind es definitiv nicht, denn ihre Kriterien für die Gewährung von Betriebsrentenversprechen sind grundlegend andere. *Again – it's the economy!*

Verlässlichkeit durch Differenziertheit

Zunächst: Alles hier vorgeschlagene basiert auf zwei einfachen, nun in jahrelangen Debatten immer wieder bestätigten Erkenntnissen: Erstens: Betriebsrente ist historisch und aktuell ein typisch sozialpartnerschaftliches Konsensmodell. Zweitens: Ein Anreiz ist konsensfähiger als eine Zwangsmaßnahme.

Ein Denkansatz für eine Flexibilisierung des 3.63 und zur Auflösung der bekannten Bedenken – ja: Blockaden – in der Debatte sollte also versuchen, dem Gedanken der *Vereinfachung, Planbarkeit*, damit auch *Unterstützung tarifpolitischer Aktivitäten* bei gleichzeitigem *Schutz bisheriger Sparleistungen* auf dem seit 12 Jahren beschrittenen Weg und schließlich auch *fiskalischer Vorsicht* Rechnung zu tragen.

Er hätte insoweit zunächst an den unterschiedlichen Bedürfnissen und damit Entscheidungsparametern der Zielgruppen – Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Tarif- und auch Betriebsparteien sowie implizit dem Staat – anzusetzen, um anschließend mögliche Lenkungswirkungen verschiedener Modelle zu betrachten. Kernelement wäre damit logischerweise eine separierte Veranlagung von Arbeitgeberzusagen und Entgeltumwandlung²⁹, die von vorneherein eine Überdehnung der Förderung ausschließen würde.

Man kann entsprechende Separierungsmodelle in unterschiedlicher Abstufung denken, je nachdem, ob eine eher offene oder eher restriktive Herangehensweise gewünscht ist. Bewusst stellt der hier vorgestellte Denkansatz für den heutigen Stand der Diskussion einmal nicht auf eine monetäre oder prozentuale Forderung ab, sondern fokussiert auf eine Struktur und ihre zu erwartenden Wirkungen.

Im Folgenden werden die aus der obigen Diagnose abgeleiteten wünschenswerten Lenkungswirkungen zunächst in drei wesentliche Aspekte unterteilt:

Ein *Vorsorgeanreiz* sollte dem Arbeitnehmer eingedenk aktuell im Durchschnitt niedrigerer und vielfach unzureichender Sparbeiträge hinreichend Luft nach oben zur tatsächlichen Deckung der individuellen Rentenlücke lassen. Der aktuell gesetzlich vorhandene *Vorsorgeanreiz* ist – wie gezeigt – geschwächt durch seine Unsicherheit.

Ein *Vereinfachungseffekt* sollte dem Arbeitgeber entsprechend den oben beschriebenen Sachverhalten weniger Durchführungswege ermöglichen, als es der aktuelle steuerliche Rahmen erfordert und ihn so in der Administration der bAV unterstützen. Auch hierdurch könnte eine der Rentenlücke angemessene Erhöhung des Versorgungsaufwandes erleichtert werden.

²⁹ Der Gedanke der abgetrennten Dotierung ist indessen überhaupt nicht neu, sondern war eine Forderung der Opposition im Zusammenhang mit dem AltEinkG. Gefordert wurden damals aber lediglich 4% auf Arbeitgeberleistungen – ein erkennbar pfadabhängiges politisches (nicht fachliches!) Substitut für die entfallende § 40b-Veranlagung. Man konnte vielleicht auch die heutige Entwicklung und die bereits 2002 begonnene Überkomplizierung der Durchführungswege – auch in der Fachwelt der bAV, soviel Aufrichtigkeit muss sein – noch nicht absehen. Die Bundestagsdebatte zum AltEinkG stellt bis heute geradezu einen Krimi der bAV dar, der das damals vorherrschende konzeptionelle Denken auf sehr lesenswerte Art offenbart. (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 15/105, Stenografischer Bericht 105. Sitzung Berlin, 29.4.2004).

Ein zusätzlicher *Verbreitungsanreiz* für Arbeitgeber sollte helfen, eine in mehreren Großunternehmen oder Branchen bereits existierende betrieblich-sozialpartnerschaftliche Praxis in die Breite zu bringen³⁰. Er würde vor allem der Notwendigkeit einer deutlich stärkeren Verbreitung betrieblicher Altersversorgung Rechnung tragen.

Denkbar wäre es, diese drei Effekte je nach Ausprägung durch bis zu drei unterschiedliche Paragraphen im Rahmen des § 3 EStG – etwa einem 3.63, 3.63a und einem 3.63b – zu regeln. Damit wäre nicht zuletzt eine zielgruppenspezifische Übersichtlichkeit geschaffen.

Denkbar wäre auch, den *Vereinfachungseffekt* und *Verbreitungsanreiz* in nur einem gemeinsamen Paragraphen (folgerichtig dann 3.63a) einzubinden. Damit würde aber die notwendige Vereinfachung der bAV nur dem Arbeitgeber offen stehen, der ihre volle Verbreitung organisieren kann und will. Dies könnte Akzeptanzprobleme auslösen.

Allen nachstehend diskutierten Modellen gemeinsam ist ein weiteres: Bezüglich aller rechtlichen Rahmenbedingungen (Arbeitsrecht, Aufsichtsrecht, steuerliche Behandlung und Sozialabgaben) wären alle vorgeschlagenen Teilregelungen gleich zu behandeln. Denn eine Differenzierung würde hier die Klarheit der Regelungen für jede Zielgruppe empfindlich schwächen und könnte abermalige Gerechtigkeitsprobleme erzeugen. Eine Ausnahme hiervon könnte lediglich die Unverfallbarkeit der Ansprüche darstellen, welche für die Eigenvorsorge des Arbeitnehmers sowie i.d.R. auch tarifvertraglich vereinbarte Altersvorsorgebeiträge des Arbeitgebers³¹ sofort greift³².

Die folgende Tabelle (s. S. 414) bildet vier Modelle schematisch ab, wie sie in diesen oder auch anderen Varianten Gegenstand einer fachlichen Diskussion sein könnten.

Deutlich sei betont, dass alle erwähnten Zahlen zwar konkrete Anknüpfungspunkte aus vielen Debatten und Positionierungen der letzten 12 Jahre haben, aber hier dennoch eher der Veranschaulichung dienende Platzhalter sind. Die obigen Modelle fußen auf der Erfahrung, dass die *strukturell-qualitativen* Aspekte gegenüber den *quantitativen* in der Vergangenheit deutlich unterbelichtet worden waren, obwohl erst beide zusammen ein schlüssiges Konzept für die Zukunft ergeben können. Insoweit geht es dem Autor auch weniger darum, die hier genannten Zahlen auf ihre vollständige Realisierbarkeit zu diskutieren, halte man sie im Einzelnen nun für unrealistisch oder im Gegenteil für eine Art voraus-eilenden fiskalischen Gehorsam. Gleichwohl wird man zu

³⁰ Diese Praxis existiert in fast allen Unternehmen der Versicherungsbranche und der Kreditwirtschaft sowie in den großen Unternehmen der chemischen Industrie. In der angelsächsischen Literatur und Praxis werden solche Strategien recht treffend als libertärer Paternalismus bezeichnet, weil dem Begünstigten zwar eine arbeitsvertragliche Vorgabe auferlegt wird, ihm aber eine Verweigerung dessen, was i.d.R. gut für ihn wäre, noch vorbehalten bleibt. Vgl. hierzu *Thaler/Sunstein*, *Libertarian Paternalism in: The American Economic Review*, Vol. 93, Mai 2003, S. 175 ff.; *Thaler/Sunstein/Nudge*, *Wie man kluge Entscheidungen anstößt*; *Clark/Strauss/Knox-Hayes*, *Saving for Retirement*, Oxford University Press, 2012; sowie als Versuch einer Übertragung auf betrieblich bereits vorhandene Praxis in Deutschland; *Karch*, *Jugend – Vorsorge – Inklusion: Koordinaten eines nachhaltigen Prozesses*, in: *Hurrelmann/Karch* (Hrsg.), *Jugend, Vorsorge, Finanzen – Von der Generationenpraktikum zur Generation Altersarmut?*, 2013, S. 184 ff. (Kap. „Paternalismus“ und „Kollektiv“).

³¹ Vgl. etwa die Protokollnotiz zu § 3 Nr. 1c TV AVWL in der M+E Industrie.

³² Zumindest die erstinstanzliche Rechtsprechung eilt hier dem Gesetzgeber bereits voraus, indem sie aufzeigt, dass eine gesetzliche Trennung von Eigenvorsorge und Arbeitgeberleistung sehr sachdienlich wäre und unterscheidet auch im Rahmen der Entgeltumwandlung zwischen beiden Beitragsquellen. Vgl. Arbeitsgericht Würzburg, Urteil vom 18.6.2013 – 10 Ca 1636/12 –, BetrAV 2013 S. 655, zu §§ 11 Abs. 1 Satz 2, 1 Abs. 2 Nr. 3 BetrAVG. Hier wurde entschieden, dass aus arbeitgeberseitigen Finanzierungsbeiträgen resultierende Anwartschaften als „verkappte arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung“ rechtlich zu trennen sind mit den entsprechenden Folgen für die Unverfallbarkeitsfristen und die etwaige verwaltungsrechtliche Separierung gegenüber dem PSVaG im Insolvenzfall. Letztlich wird damit auch anerkannt, dass der 3.63 eben nicht ein reiner Entgeltumwandlungsparagraph ist.

| | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|--|--|--|
| | Modell max. Offenheit | Modell verbesserter Optionen für die Eigenvorsorge | Modell Status Quo + max. Offenheit für AG | Modell moderate Restriktion mit starker Anreizwirkung |
| Vorsorgeanreiz für den Arbeitnehmer (3.63) | Wegfall der Obergrenze oder praxisgerechter Ansatz, z.B. 15% des Vorjahreseinkommens, je nach Höhe jährlicher Obergrenze auch ausgestaltet als Lifetime Allowance | Nach- und Vorholregelung – Lifetime Allowance, bspw. 200.000 € oder: | | |
| Vereinfachung für den Arbeitgeber („3.63a“) | | z.B. 10% der BBG | Erhalt des Status Quo: 4% der BBG + 1.800 € | Status Quo: 4% der BBG, aber ohne 1.800 € (Vertr'schutz) |
| Verbreitungsanreiz für den Arbeitgeber („3.63b“) | | | 10 bis 15% des Vorjahreseinkommens | 4% des Vorjahreseinkommens, mind. aber der BBG |
| | | Unbegrenzt | Unbegrenzt | bis 15% des Vorjahreseinkommens |

gegebener Zeit auch wieder möglichst substantiierte und aus der Praxis abgeleitete Zahlen nennen müssen. Es sind über die Jahre bereits so viele Zahlen genannt worden, dass wir für das Finale genug Auswahl haben werden.

Als **Modell 1** ist hier die weitgehende oder völlige Öffnung des 3.63 aufgeführt. Sie wäre die größtmögliche Vereinfachung für alle Beteiligten. Eine angemessene Begrenzung, aber ausgestaltet als *Lifetime Allowance*, würde wie erwähnt, auch heutigen Erwerbsbiografien und Lebensverläufen insgesamt angemessen Rechnung tragen. Diese wäre ein grundlegend anderes System – einfach und zielkonform zur Deckung der Rentenlücke. Allerdings wäre auch eine Überdeckung nicht ganz ausgeschlossen. Obergrenze und Verteilung auf das Arbeitsleben wären deshalb in ein vernünftiges Verhältnis zueinander zu bringen. Eine Förderung mit Bezug auf das Arbeitsleben macht Sinn, aber ob sie in Deutschland realistisch wäre, ist offen. Jedenfalls – mit einer völligen Öffnung der Förderung würde auf die Lenkungswirkung eines weiteren Verbreitungsanreizes für die Unternehmen verzichtet. Diese müsste dann auf anderem Wege gestärkt werden.

Auch in allen **drei weiteren Modellen** ist der Gedanke der Arbeitsleben-Förderung umsetzbar und deshalb vorangestellt. Anders als in Großbritannien praktiziert macht er jedoch systematisch für das Personalmanagement kaum Sinn, denn der Arbeitgeber wird die Gewährung einer Rentenzusage stets an die im jeweiligen Unternehmen geleisteten Berufsjahre binden und nicht an das gesamte Arbeitsleben. So ist er hier ausschließlich für die Eigenvorsorge durch Entgeltumwandlung in Betracht gezogen.

Ansonsten basieren diese Modelle auf dem Grundgedanken, dass stets auch ein Verbreitungsanreiz geschaffen werden sollte. Für Unternehmen, die sich verpflichten, in einer angemessenen Frist alle (sozialversicherungspflichtig und/oder unbefristet sowie ungekündigt) Beschäftigten in die bAV einzubeziehen, könnte durch eine entsprechende Regelung (hier als 3.63b) ein deutlich erweiterter Rahmen geschaffen werden. Hier wäre eine hohe Flexibilisierung von Auswahl und Handhabung der Durchführungswege zu überlegen, indem man deren arbeitgeberseitige Leistungen (nicht aber die Entgeltumwandlung durch den Arbeitnehmer!) völlig frei von Dotierungsgrenzen stellt, so wie es heute etwa bei der Unterstützungskasse der Fall ist. Damit würde eine besondere – nicht monetäre, aber Komplexität reduzierende – Wertschätzung für engagierte Arbeitgeber geschaffen,

die sich keinesfalls in mehr Inanspruchnahme, wohl aber in beträchtlicher Vereinfachung durch Reduzierung der zu administrierenden Anzahl der Durchführungswege ausdrücken würde. Neben vielen hier nicht zu diskutierenden einzelnen Faktoren wäre seine Lenkungswirkung insbesondere auch davon abhängig, welchen Abstand seine Förderung zu allen anderen Elementen hätte. Und aufgrund der erwähnten betriebswirtschaftlichen und verteilungspolitischen Grenzen könnte eine negative oder kontraproduktive Wirkung praktisch ausgeschlossen werden.

Modell 2 basiert auf der hinsichtlich ihrer Realitätsnähe hier nicht zu prüfenden Annahme, dass letztendlich die Eigenvorsorge des Arbeitnehmers das tragende Element zukünftiger bAV sein könnte oder sollte. Insofern wäre eine entsprechende, hier als „3.63(b)“ bezeichnete Regelung hinfällig. Eine Ko-Finanzierung durch den Arbeitgeber oder auch eine tarifvertragliche Regelung wäre hier natürlich ebenfalls möglich, würde aber immer noch das Verdrängungsrisiko beinhalten und damit den zuverlässigen Rahmen insbesondere für Tarif- und Betriebsparteien begrenzen. Hierin könnte ein Hindernis liegen. Der Verbreitungsanreiz wäre hier eher offen zu gestalten, um sowohl Raum für arbeitgeberseitige Ko-Finanzierung ohne Verdrängungseffekt zu ermöglichen, als auch reine Arbeitgeberzusagen umfassend abzudecken.

Modell 3 basiert der Einfachheit halber und auch im Sinne des Schutzes bereits vorhandener Entgeltumwandlungen auf einer Fortschreibung des Status Quo für den Arbeitnehmer.

Der Vereinfachungseffekt in diesem Modell würde kräftige Wirkung entfalten und heute praktisch alle in der Praxis vorhandenen Bedürfnisse abdecken. Er würde auch dem Arbeitgeber angemessen entgegenkommen, der die Dotierung arbeitgeberseitiger Rentenzusagen ausschließlich in den externen Durchführungswegen regelt. Der *Pension Industry Circle (PIC)*, ein Kreis in der bAV besonders engagierter Großunternehmen, hatte schon zu Beginn der Reform dem damaligen Bundeskanzler *Schröder*³³ zur Fortführung der bereits vorhandenen Praxis mittels Arbeitgeberzusagen in externen Einrichtungen (hier: Pensionsfonds) eine Grenze von 15% des jeweiligen Vorjahreseinkommens vorgeschlagen. Diese erscheint auch heute noch sehr realistisch, um alle Bedarfe – wenn gewünscht sogar in einem einzigen Vehikel – abzudecken.

33 PIC, Brief vom 19.1.2001 an Bundeskanzler *Gerhard Schröder*.

Geringer wäre hier allerdings der zusätzliche Anreiz, alle Beschäftigten einzubeziehen, da eine nach oben völlig offene Veranlagung hier in vermutlich deutlich weniger Praxisfällen notwendig wäre. Eine großzügige Grenzziehung – etwa die erwähnten 15% – könnte sogar im Gegenteil den Effekt haben, bei Verzicht auf Verbreitungsambitionen eine faktische Begrenzung von Pensionszusagen auf breiter Front zu etablieren.

Modell 4 bliebe bei moderaten Restriktionen und käme dem Volumen der bestehenden Veranlagung am nächsten. Für die strukturellen Überlegungen wurde hier absichtlich einmal die zusätzliche Förderung von 1.800 Euro, die zu verbeitragen sind, zur Disposition gestellt. Sie ist unsystematisch und besonders für Arbeitnehmer unterhalb der BBG-GRV geradezu eine Abwehrkondition. Kommend aus der früheren Pauschalbesteuerung gem. § 40b EStG verhindert sogar bereits eine vorherige minimale Inanspruchnahme der Regelung bei sog. Altverträgen eine Inanspruchnahme dieses Festbetrages. War sein ursprünglicher Sinn die Schonung eines anderen Sozialsystems – der GKV –, so ist er gleichwohl unsozial, denn er verschärft die Grenze zwischen Einkommensbeziehern unterhalb und oberhalb der BBG. Für Erstere behindert er den Aufbau einer einkommensadäquaten Betriebsrentenzusage. Letztere bleiben davon völlig unberührt – für sie lohnt sich bAV auch mittels reiner Entgeltumwandlung ohnehin immer³⁴. Für die Verbreitung hat der Festbetrag nicht einmal die durch Suggestion segensreiche Wirkung eines Placebos.

Zu ihrer stärkeren Nutzung und i.S. einer Wiederherstellung der früher durchgehenden Systematik der reinen Bruttoförderung müssten die 1.800 Euro von Sozialversicherungsbeiträgen frei gestellt und dürften bei Bestehen eines Altvertrages nicht blockiert werden. Ohnehin wäre in einer so restriktiven Regelung ein Vertrauensschutz für bereits bestehende Sparvorgänge zu verankern. Dann wäre auch eine Dynamisierung sinnvoll.

Die Restriktion der Veranlagung auf Arbeitnehmerseite hätte einen erhöhten Anreiz zur Folge, im Wege sozialpartnerschaftlichen Handelns durch Tarifvertrag oder auch andere Regelung eine Ko-Finanzierung durch den Arbeitgeber zu vereinbaren. Denn die oben zitierten Berechnungen zeigen auf, dass dieses Modell zur Deckung der Rentenlücke durch arbeitnehmerseitige Entgeltumwandlung allein dann nicht ausreichen würde.

³⁴ Vgl. die vielfältigen Modellrechnungen von Schanz, a.a.O. (Fn. 17).

Die Vereinfachungsformel für den Arbeitgeber ist hier beispieldhaft ebenfalls restriktiv gewählt. Tatsächlich würde sie in den meisten bAV praktizierenden Unternehmen nicht ausreichen, um dieses Ziel zu erreichen. Und vielfach würde sie bereits durch den impliziten, in der Restriktion der Entgeltumwandlung verborgenen arbeitgeberseitigen Ko-Finanzierungsanreiz aufgebraucht.

Umso stärker wäre die Privilegierung der Verbreitung durch die hier in der dritten Stufe gewählte Grenze von 15 Prozent. Vereinfachungseffekt und Verbreitungsanreiz würden in diesem Modell aber in 3.63(b) faktisch zusammenfallen. Unternehmen, denen es schwer fiel, diesen Prozess zu organisieren, oder die es einfach nicht möchten, kämen dann nicht in den Genuss dieser Regelung und deren Arbeitnehmer auch nicht.

Eine Regelung i.S. einer **Gesamtbetrachtung** der hier modellhaft aufgezeigten Möglichkeiten hätte in der Abwägung also Prioritäten zu setzen: Setzt man weiterhin prioritär auf individuelle Eigenvorsorge, so könnte die Logik des Modells 2 ausreichen und auf die engere Zielgruppenorientierung verzichtet werden. Mitnahmeeffekte blieben in Grenzen. Besonders dann wäre aber der Bezug auf das gesamte Arbeitsleben heute geboten. Setzt man auf verlässliche Bedingungen für kollektiv handelnde Akteure und erhöht hierfür die entsprechenden Grenzen, so liegt eine Trennung der Dotierung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer wie in Modell 3 und 4 nahe. Eine restriktive Regelung dieser Trennung wie in Modell 4 könnte viele Arbeitgeber dazu anregen, die schleunige volle Verbreitung im Unternehmen durchzuführen. Aber sie wäre i.S. einer Vereinfachung völlig unzureichend, sofern die so beabsichtigte Verbreitungswirkung nicht umgesetzt würde.

Die meisten Praktiker werden Modell 4 für völlig unzureichend empfinden, zumal hier etwas sehr kompromisshaft sogar ein Zurückschrauben bestehender Dotierung für den Arbeitnehmer enthalten ist. Zwischen den Modellen 3 und 4 ist die Entscheidung schwieriger, als es auf den ersten Blick scheint. Sie hängt nicht zuletzt von der Strategie ab, die die Bundesregierung zur weiteren Verbreitung der bAV anstrebt. Je stärker sie dabei auf Sozialpartner und Tarifparteien setzt, desto naheliegender ist eine Struktur wie in Modell 4. Denn diese könnte gestützt auf eine solche Regelung dem Verbreitungsanreiz die entscheidende Unterstützung gewähren.

Wissend um die Begrenzung schematischer Darstellung seien nachstehend wahrscheinliche Lenkungswirkungen i.S. des jeweils angenommenen Effektes skizziert.

| | 1 | 2 | 3 | 4 |
|---------------------------|---|---|--|--|
| | Modell max. Offenheit | Modell verbesserter Optionen für die Eigenvorsorge | Modell Status Quo + max. Offenheit für AG | Modell moderate Restriktion mit starker Anreizwirkung |
| Vorsorgeanreiz | Praxisnähe bzgl. biografischer Vorsorge und Vereinfachung, aber: kein Verbreitungsanreiz und hohe Hürde für Gesetzgeber | individuell hoch für heute typische (Erwerbs-)biografien | | |
| Vereinfachung | | hoch – individuell etwa wie Mod. 1 | unverändert ggü. heute | sehr niedrig |
| Verbreitungsanreiz | | sehr begrenzt | sehr hoch | sehr niedrig |
| | | sehr hoch | neutral | sehr hoch: Konzentration der gesamten Regelung auf diesen Aspekt |

Will man die obigen Ziele verfolgen und zugleich fiskalisch unerwünschte Effekte limitieren, so spricht letztlich im Interesse eines sicheren Rahmens für alle Beteiligten also sehr viel für die Separierung von Zielgruppen der jeweiligen Maßnahmen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind in diesem Falle unterschiedliche Zielgruppen mit im Einzelfall ggfs. unterschiedlichen Bedürfnissen – hier Praktikabilität, dort Eigenvorsorge für die Lebensplanung.

Die beschriebenen Lenkungswirkungen sind gespeist aus vielen Erfahrungen mit 3.63 seit seinem Inkrafttreten. Sie könnten durch eine Befragung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite leicht empirisch unterlegt werden. Dies würde über Zweck und Möglichkeiten dieser Darlegungen hinausgehen. Aber eine beispielsweise vom zuständigen Ministerium in Auftrag gegebene Studie mit gezielten Fragen könnte hinreichende Sicherheit für eine praxistaugliche Entscheidung bringen³⁵.

Als Einführungsstrategie i.S. fiskalischer Vorsicht wäre ergänzend denkbar, solche Maßnahmen parallel evaluierend zu begleiten. Auch hier wären die methodischen Ansätze – ggfs. Fallstudien – vorher genau auf die praktischen Umsetzungsthemen abzustimmen und sorgfältig zwischen erwünschten Verbreitungs- und unerwünschten Mitnahmeeffekten zu unterscheiden. Vor allem die Höhe der Entgeltumwandlung – allerdings nicht im Durchschnitt sondern nach Clustern – wäre hier ein zuverlässiger Indikator³⁶.

Es zeigt sich, dass die Anpassung einer der wichtigsten Regelungen im Bereich Altersversorgung der Bevölkerung – ja der Rentenpolitik schlechthin – keineswegs trivial ist und ein Tauziehen um rein pauschale Maßnahmen die eigentlichen Ziele leicht verfehlen könnte. Eine zielgenaue empirisch gestützte Neujustierung des 3.63 zur breiteren Verankerung der Betriebsrente ist aber machbar. Entscheidend ist der Wille dazu.

Ein einfacherer 3.66 als Nebeneffekt

Bei einer Regelung wie der obigen würde sich die Flexibilität eines neuen 3.63 auch auf diese Regelung zur Auslagerung von Pensionszusagen aus der Unternehmensbilanz erstrecken. Allerdings wäre damit noch keine volle Flexibilität für Personal- und Finanzmanagement im Unternehmen erreicht. Klargestellt werden müsste zusätzlich, dass steuerfrei nicht nur Leistungen eines Arbeitgebers oder einer Unterstützungskasse an eine externe Einrichtung zur Übernahme bereits erdienter Versorgungsverpflichtungen sind (sog. Past-Service), sondern auch solche, die im Rahmen der ursprünglichen Zusage noch zu erdienen sind (sog. Future-Service). Für diese Unterscheidung in der steuerfreien Dotierung wäre dann ohnehin schlicht jeglicher – auch heute schon vielfach angezweifelter – Sachgrund entfallen.

Es gibt im Übrigen auch kaum Gründe, weshalb diese Regelung wie bisher allein auf den Pensionsfonds beschränkt bleiben sollte. Auch hier könnte es für den Arbeitgeber eine deutliche Vereinfachung sein, wenn er auf die in vielen Unternehmen traditionell für Versorgungszusagen etablierte Pensionskasse zurückgreifen könnte.

35 Hier wäre zu hoffen, dass ein in einer von der aba bereits 2011 angeregten interministeriellen Arbeitsgruppe vorgeschlagenes und schließlich auch in die Planung des BMF aufgenommenes Forschungsvorhaben zu steuerlichen Lenkungswirkungen in der bAV nun zielorientiert weiterverfolgt und umgesetzt wird. Das Design einer solchen Studie sollte allerdings unbedingt gemeinsam mit Praktikern und Fachleuten entwickelt werden. Vgl. dazu: aba, Fragestellungen für ein Beratungsprojekt, eine Evaluierung oder ein Gutachten zu steuerlichen Lenkungswirkungen in der betrieblichen Altersversorgung, 2013; und: Steuerliche Lenkungswirkungen geltender und zukünftiger Regelungen zur bAV / Ergänzungen zum Fragenkatalog der aba vom 11.3.2013.

36 Mit Sicherheit wären hinreichend Versorgungsträger bereit, hier anonymisierte Bestandsanalysen bereitzustellen, einschließlich der vom Autor geleiteten Einrichtung.

So könnte sich auf mittlere oder längere Sicht in der betrieblichen Praxis eine Entwicklung hin zu wesentlich besser überschaubaren und administrierbaren Doppelgestirnen der bAV etablieren: bilanzielle Innen- und kapitalgedeckte Außenfinanzierung³⁷. Vielfalt – eine Stärke der deutschen bAV – könnte dennoch bleiben. Denn es müssen nicht überall die gleichen sein. Das Bild würde passen: Doppelsterne sind gravitativ gebunden und bleiben zusammen, weil sie einander so stark anziehen, dass sie einen gemeinsamen Schwerpunkt haben, hier: Unternehmen und Sozialpartnerschaft.

Gemanagte Komplexität – einfaches User-Interface

Neue Maßnahmen in komplexen Systemen ohne die Berücksichtigung der Benutzerschnittstelle sind heute ganz allgemein geradezu prohibitiv. Oder – wie Kurt Biedenkopf einmal formulierte – Fortschritt ist die Entwicklung von der primitiven über die komplizierte zur einfachen Lösung. Was wäre die praktische Wirkung der angesprochenen, in einigen Ausformungen auf den ersten Blick vielleicht sogar komplexer daherkommenden Modelle? Sie würden auf der Anwenderseite in der Tat alles einfacher machen.

Der Arbeitnehmer hätte einen überschaubaren und für seine Lebensplanung kalkulierbaren Rahmen für sich, da seine Vorsorge nicht mehr aus der Förderung herausgedrängt werden könnte. Die keineswegs trivial nachzurechnende Komplexität auf dem Gehaltszettel – „Warum habe ich plötzlich weniger Netto?“ – würde der Vergangenheit angehören. Die Volatilität heutigen Erwerbslebens würde zumindest bezüglich der Altersversorgung geglättet werden können. Die schlagende Einfachheit des Bruttosparrprinzips kann schon heute jeder Arbeitnehmer verstehen. Es müsste bloß von den zunehmend als unangenehme Überraschungen auftretenden *Unknown Unknowns* entlastet werden.

Und der Arbeitgeber bekäme einen einfachen und für praktisch alle seine Ziele im Personalmanagement ausreichenden Rahmen plus ggf. eine Belohnung für besonders sozialpartnerschaftliches Handeln. Arbeitgeber, die Betriebsrentenzusagen bereits verwalten, könnten auf längere Sicht für zukünftige Zusagen die Anzahl der zu administrierenden Durchführungswege reduzieren. Der Verbreitungsanreiz hätte Signalwirkung: Ja – Arbeitgeber sollen konkret erfahren, dass der Gesetzgeber eine drastisch bessere Verbreitung der Betriebsrente nachdrücklich wünscht. Dass dies sinnvoll ist, wissen sie empirisch erwiesen schon längst.

Das uns gerade heute besonders interessierende kleinere Unternehmen, das sich von der aktuellen Überkomplexität bisher nicht kontaminieren ließ und insofern bedauerlicher- aber verständlicherweise einer ausgebauten, Arbeitnehmervorsorge und Versorgungszusagen integrierenden bAV ferngeblieben war, hätte von Anfang an keine Komplexität in der Struktur der Durchführungswege mehr zu fürchten.

Kurz und gut: Der § 3 des Einkommensteuergesetzes mit seinen 70 Ziffern sowie vielen Unterziffern und Buchstaben würde bei den drei Separierungsmodellen damit um maximal zwei Ziffern komplexer und hätte ein klein wenig mehr Text. Aber die Benutzerschnittstelle würde in allen vier Modellen für die Praktiker und sogar für die Betroffenen selbst drastisch einfacher.

37 Die Chance auf die langfristige und evolutionäre – nicht erzwungene – Etablierung einer Struktur von einem internen und einem externen Durchführungswege als betrieblich-kollektivem Kern der bAV datiert bereits aus früheren Jahren der Debatte, damals aber noch begrenzt auf Direktzusage und Pensionsfonds. Vgl. Wiesner, Direktzusage und Pensionsfonds – Kristallisationspunkte zukünftiger betrieblicher Altersversorgung, BetrAV 2007 S. 26-29.

Diskussion ja – Stagnation nein!

Die hier beschriebenen Denkansätze wollen nicht der Weisheit letzter Schluss sein. Aber es sind neue Überlegungen, um bei einem – über die Effekte einer allseits ohnehin gewünschten und auch seit 2001 geplanten Verbreitung der bAV hinausgehend – nur noch geringen fiskalischen Risiko endlich wieder die gerade jetzt dringend notwendige Bewegung in eine nun seit 12 Jahren stagnierende Debatte zu bringen.

Der den anstehenden Maßnahmen inhärente Zielkonflikt zwischen einer weiteren Verbreitung und ihrer Finanzierung wäre am besten in der betrieblichen Altersversorgung zu bewältigen aufgrund ihrer beiden zentralen Effekte. Den der Charakteristik als Steuerstundung, die sich später verzinst refinanziert und den des Zuflussprinzips, wodurch nur Einkommen zu versteuern ist, über das eine wirtschaftliche Verfügungsmacht erlangt wurde. Da diese Verfügungsmacht in der bAV typischerweise nicht entsteht, entstehen dem Staat keine zusätzlichen Ausgaben, sondern verbreitungsbedingt geringere Einnahmen. Die aba hatte in einem Positionspapier jüngst für die Privatwirtschaft die Etablierung eines robusten Rentensystems mit dualem Kern – Staat und Betrieb – vorgeschlagen³⁸. Auch aus fiskalischer Sicht wäre ein solches System gegenüber anderen Maßnahmen das schonendere und einfachere Modell. Und etwaige zusätzliche Maßnahmen des Gesetzgebers – soweit sie sich zur Unterstützung (nicht zur zwingenden Regelung) der Verbreitung als notwendig herausstellen³⁹ – könnten direkt greifen, ohne sofort neue Debatten über Ausgaben des Bundes auslösen zu müssen. All dies wäre lediglich angemessen zu berücksichtigen in dem hierfür zuständigen, durch Vorschläge von acht Mitgliedern gebildeten Prognoseinstrument: der Steuerschätzung.

Nur vordergründig kann man staatliche Einnahmen und Ausgaben als zwei Seiten derselben Medaille gleichsetzen. Obwohl die Einnahmen selbstverständlich die entscheidende Determinante der Ausgaben sind, bestehen im Entscheidungsprozess erhebliche Unterschiede. Dies wird gerade angesichts der aktuellen Steuerschätzung an Forderungen nach Steuererleichterungen deutlich. Es macht nun mal einen Unterschied, ob man eine sachdienliche Reduzierung von Einnahmen akzeptiert oder bereits erhaltene Einnahmen dem Tausziehen einer Ausgabendebatte aussetzen muss. Gerade Bescheidenheit auf der staatlichen Einnahmeseite – meist durch den Ruf nach mehr Netto vom Brutto – ist ja ein Wesensmerkmal vieler heutiger fiskalischer Debatten. Im zentral wichtigen Thema der Altersversorgung wäre es eine große Chance, dem Ruf nach mehr Netto nicht nur *cash*-wirksam zu folgen, sondern bewusst ein duales System zu unterstützen⁴⁰. Politische Weitsicht könnte sich mit ökonomischer Effizienz und sozialpolitischer Wirksamkeit ergänzen. Da die Sozialparteien in diesem Prozess bereits auf beachtliche Leistungen verweisen können, wäre es sogar die Sache wert, die alte Formel von einer konzertierten Aktion aller Beteiligten zu revitalisieren.

Zurückkehrend zum Ausgangspunkt dieser Überlegungen stellen wir fest: Ein entscheidender Schlüssel zur weiteren Verbreitung der bAV liegt in ihrer vor allem steuerlichen Vereinfachung. Gut gestaltete Lenkungswirkungen senken die

Eintrittsschwelle gerade in KMU ohne das Scheiternsrisiko eines gesetzlichen Obligatoriums. Die in diesem Zusammenhang heute wichtigste Regelung muss strukturell verändert und ihr Rahmen deutlich ausgeweitet werden. Politisch ist sorgfältig abzuwägen einerseits zwischen einer Arbeitslebensförderung und einer jährlichen Limitierung der Vorsorge, sowie andererseits zwischen einer Pauschalisierung oder einer auch die Verbreitung belohnenden Differenzierung bei der Arbeitgeberzusage.

Indessen bleibt es dabei: Jedes Navigieren des Steuerstaates zwischen den Säulen der Altersversorgung ist eine verteilungspolitische Entscheidung. Nichts wird umsonst sein. Die für die große Rentenreform von 2001 einmal vorgesehenen Kosten sind bei Weitem nicht ausgeschöpft. Entscheidende Finanzierungslasten zusätzlicher betrieblicher Altersversorgung i.S. des Koalitionsvertrages gehen keineswegs von einem vereinfachenden Steuerregime aus, sondern von ihrer weiteren Verbreitung. Aber genau dieser rentenpolitische Konsens ist in unserem Land – sofern man zumindest den gängigen Postulaten noch Glauben schenken darf – so zweifelsfrei wie kein anderer: Das wollen alle.

Der weitere Weg setzt die Bereitschaft zu systemischem, praxisnahem und offenem Denken voraus – mit klar anzuerkennender fiskalisch rationaler Vorsicht, aber ohne irrationale Ängste.

³⁸ BetrAV 2014 S. 71 ff.

³⁹ Hier könnte es sich um Maßnahmen handeln, für Arbeitgeber bzw. Betriebsparteien durch eindeutigere Regelungen – etwa in § 1 BetrAVG – die Rechtsicherheit zu erhöhen, sofern sie Maßnahmen zur Beteiligung ganzer Belegschaften an der Entgeltumwandlung ergreifen wollen.

⁴⁰ Wiederum geht es hier nicht um Ausgaben schlechthin, sondern um die sachgerechte Allokation bei Ausgaben und Einnahmen: Denn die Schätzung beläuft sich für 2014 auf Steuereinnahmen von 640,35 Milliarden Euro. Im kommenden Jahr sollten sie auf 663,8 Milliarden Euro und in den Folgejahren kontinuierlich weiter steigen, sodass sie 2018 rund 731,5 Milliarden Euro erreichen. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steuerschaetzung-schaeuble-kann-mit-unerwartetem-geldsegen-rechnen-a-967201.html>.