

## Der Kommentar

# Wie sinnvoll ist es, die Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung fortzuführen?\*



*Von Prof. Dr. Axel Börsch-Supan, Annette Reil-Held, Christina B. Wilke, Mannheim*

## 1. Einleitung

Mit der Riester-Reform wurde ab 2001 der Anspruch auf Entgeltumwandlung für grundsätzlich alle Arbeitnehmer eingeführt. Hierdurch können Teile des Arbeitsentgelts Steuer- und sozialabgabenfrei zum Aufbau einer betrieblichen Altersversorgung verwendet werden (§ 3 Nr. 63 EStG). Die Sozialabgabenfreiheit der umgewandelten Entgeltteile ist bis Ende 2008 befristet, was derzeit intensiv diskutiert wird. Während die Kritiker in der Aufhebung der Sozialabgabenfreiheit eine Bedrohung für die weiterhin erfolgreiche Verbreitung der zweiten Säule der Alterssicherung sehen, führen die Befürworter dieser Regelung die resultierenden Beitragsausfälle für die Sozialversicherungssysteme als Grund für die Abschaffung an<sup>1</sup>.

In der Tat kann der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung ein maßgeblicher Einfluss auf die seit 2001 wieder gestiegene Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zugeschrieben werden<sup>2</sup>. Vor allem bei Pensionskassen ist die Zahl der Beschäftigten mit einer Entgeltumwandlung im Rahmen des §3 Nr. 63 oder § 40b EStG zwischen Ende 2001 und Mitte 2004 mit einer Steigerung von 847 Prozent besonders stark gewachsen. Das ursprüngliche Ziel der Entgeltumwandlung, die

Sicherung eines hohen Gesamtversorgungsniveaus angesichts der Verschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente zur kapitalgedeckten Eigenvorsorge, wird somit erreicht.

Dieses Ziel wird aber nicht ohne Aufwand erreicht, denn die Entgeltumwandlung führt zu Steuer- und Beitragseinnahmeausfällen. Über das Ausmaß dieser Ausfälle gibt es bislang allerdings wenig Evidenz. Berechnungen des früheren Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales gehen für das Jahr 2003 von Beitragsausfällen für die Sozialversicherung in Höhe von etwa 400 Millionen Euro aus (Deutscher Bundestag 2004). Für das Jahr 2006 steht die Zahl 2,2 Milliarden Euro im Raum<sup>3</sup> (Münzfering 2006).

Die quantitativen Auswirkungen der beitragsfreien Entgeltumwandlung wirken unterschiedlich auf die Finanzen der einzelnen Sozialversicherungszweige. In der Kranken- und Pflegeversicherung wirken sich die Beitragsausfälle unmittelbar auf die Einnahmen und somit auf die Beitragssätze aus. Den Beitragsausfällen können jedoch die zusätzlichen Einnahmen aus den über die Entgeltumwandlung erworbenen Betriebsrenten gegenübergestellt werden, da sämtliche Leistungen der betrieblichen Altersversorgung der Beitragspflicht der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen. Auch in der Arbeitslosenversicherung existieren kompensierende Mechanismen. Am komplexesten ist das Wirkungsgefüge in der gesetzlichen Rentenversicherung. Einerseits kommt es durch die Beitragsausfälle zu einem Druck auf die Beitragssätze, da die versicherungspflichtigen Entgelte durch die Entgeltumwandlung geringer wachsen als ohne sie. Andererseits fällt jedoch auch die Rentenanpassung geringer aus und die an der Entgeltumwandlung beteiligten Versicherten erwerben entsprechend niedrigere gesetzliche Rentenansprüche. Insgesamt ergibt sich durch die Sozialabgabenfreiheit sogar ein etwas niedrigerer Beitragssatz, aber auch ein niedrigerer aktueller Rentenwert<sup>4</sup>.

Entscheidend für eine tragfähige Beurteilung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung sind die Verhaltensreaktionen der Arbeitnehmer<sup>5</sup>. Völlig unwahrscheinlich ist es, dass die Arbeitnehmer vollständig bei den bislang gewählten Vorsorgeformen beharren werden. Nur in diesem Fall würden die durch die Aufhebung der Sozialabgabenfreiheit verursachten Beitragsverluste automatisch zu Mehreinnahmen führen. Stattdessen sind folgende Verhaltensreaktionen wahrscheinlich. Erstens könnten die Arbeitgeber initiativ werden und den

Arbeitnehmern ein Ausweichen in Arbeitszeitkonten oder in eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung anbieten, die nach wie vor sozialversicherungsfrei bleiben. In diesem Fall würden die erhofften Beitragsmehreinnahmen vollständig ausbleiben. Alternativ können die Beschäftigten statt der betrieblichen Altersvorsorge eine private „Riester-Rente“ abschließen, was das Gesamtversorgungsniveau im Alter ebenso erhalten kann, aber zu Mehreinnahmen für die Sozialversicherung führen würde. Dafür wird der Staatshaushalt mit der dann fälligen „Riester-Förderung“ belastet. Schließlich könnten die Arbeitnehmer die durch Entgeltumwandlung dotierten Verträge wegen der unattraktiveren Förderung auflösen und das nun verfügbar gewordene Einkommen für Konsumausgaben verwenden. Das würde dann ebenfalls zu Mehreinnahmen für die Sozialversicherung führen, aber auch zu einem niedrigeren Versorgungsniveau im Alter.

## **2. Abschätzung der Auswirkungen auf die Sozialversicherung**

Börsch-Supan, Reil-Held und Wilke schätzen die Auswirkungen der beitragsfreien Entgeltumwandlung mit dem Rentenversicherungs-Simulationsmodell MEA-PENSIM bei verschiedenen Verhaltensszenarien ab<sup>6</sup>. Die Berechnungen basieren auf den Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme<sup>7</sup>. (...)

Ohne Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen (...) ergeben die Modellrechnungen Beitragseinnahmedifferenzen für die Rentenversicherung von etwa 1,9 Mrd. € in 2010 und 3,3 Mrd. € in 2020 (in Preisen von 2004). Drückt man diese Zahlen als Anteil der Beitragseinnahmen (ohne Bundeszuschüsse) aus, betragen die Beitragsausfälle in 2010 etwa 1,0% und in 2020 etwa 1,3% der Einnahmen. Dieser Anteil lässt sich auch auf die anderen Sozialversicherungszweige übertragen, (...)

Der Rentenversicherungsbeitragssatz liegt bei der Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit etwas niedriger als bei einer Abschaffung, wobei die Unterschiede gering sind<sup>9</sup>. (...)

Diese Zahlen dürften die Auswirkungen der Entgeltumwandlung jedoch weit überschätzen, weil sie die wahrscheinlichen Ausweichreaktionen ignorieren: die Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge selbst wird sich ändern, wenn die Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung entfällt. Die Beitragsausfälle sind nur mit denen ohne Verhaltensreaktionen identisch, wenn bei einer Aufhebung alle

Beteiligten mit der Entgeltumwandlung aufhören und das Entgelt stattdessen konsumieren oder in eine Riester-Rente investieren. Für die Einnahmen der Sozialversicherung macht das keinen Unterschied. Nimmt man hingegen an, dass aufgrund der Aufhebung die Arbeitgeber bis 2030 für 15% der Versicherten eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung initiieren, die nach wie vor sozialabgabenfrei ist, fallen die Beitragsausfälle entsprechend deutlich geringer aus. In diesem Fall betragen die Einnahmenunterschiede ausgedrückt als Anteil der Beitragseinnahmen in 2010 nur etwa 0,3% und 0,6% in 2030. Entsprechend geringer sind auch die Rückwirkungen auf Beitragssatz und aktuellen Rentenwert.

### **3. Abschätzung der Auswirkungen auf das Gesamtversorgungsniveau**

Nicht nur, dass die Mehreinnahmen weit geringer ausfallen, als es oft behauptet wird, die Betrachtung von Beitragseinnahmen, Beitragssatz und Rentenwert greift auch viel zu kurz, um die Sinnhaftigkeit der beitragsfreien Entgeltumwandlung zu beurteilen, da sie ja gerade eingeführt wurde, um im Wechselspiel der drei Säulen das Versorgungsniveau aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge zu optimieren. Im Folgenden ermitteln wir daher für einen Standard-Zugangsrentner (45 Jahre beschäftigt zum Durchschnittsverdienst) beispielhaft das Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Rente für verschiedene Szenarien<sup>10</sup>.

Wird die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung beibehalten, ergibt sich für einen Beispielrentner des Jahrgangs 1965, der sich an der Entgeltumwandlung beteiligt, aus der gesetzlichen Rente ein Bruttorentenniveau in Höhe von 40,2%. Hinzu kommen Betriebsrenten aus der Entgeltumwandlung in Höhe von 3.628 € pro Jahr, was insgesamt zu einem (Brutto-) Gesamtversorgungsniveau in Höhe von 48,7% führt. Die gleiche Versorgungssituation ergibt sich, falls die Entgeltumwandlung durch eine arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge ersetzt wird, (...) Ein fast gleiches Brutto-Gesamtversorgungsniveau ergibt sich, wenn die Entgeltumwandlung alternativ durch die Riester-Rente ersetzt wird.

Eine höhere Gesamtversorgung wird nur erreicht, wenn die Sozialabgabenfreiheit aufgehoben wird und Verhaltensreaktionen ignoriert werden. Dann ist die gesetzliche Rente höher und die Versorgungsansprüche in der zweiten Säule werden dennoch aufgebaut. Dieser Fall ist jedoch unwahrscheinlich.

Unterstellt man hingegen, dass die Aufhebung der Sozialversicherungsfreiheit zu

einem Abbruch der betrieblichen Altersversorgung führt und die bis dahin umgewandelten Entgeltbestandteile vollständig in den Konsum fließen, fällt die Gesamtversorgung deutlich niedriger aus.

Nimmt man als Kombinationsszenario an, dass die bisherigen Aufwendungen für die Entgeltumwandlung zu jeweils einem Viertel in den Konsum fließen, weiterhin in der Entgeltumwandlung verbleiben, in eine Riester-Rente und in eine arbeitgeberfinanzierte BAV gespart werden, erreicht der Beispielrentner ein Brutto-Versorgungsniveau in Höhe von 47,5%. Nur das Konsumszenario zeigt ein niedrigeres Gesamtversorgungsniveau.

#### **4. Fazit**

Die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung hat der betrieblichen Altersversorgung einen wichtigen Impuls gegeben. Dank ihr wird ein wichtiges sozialpolitisches Ziel erreicht, nämlich die Sicherung eines hohen Gesamttruhstandseinkommen angesichts der Verschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente zu mehr Eigenvorsorge. Durch eine Aufhebung der Beitragsfreiheit würde das Gesamtversorgungsniveau mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder absinken.

Dieses Ziel wird nicht ohne Aufwand erreicht, denn die Sozialabgabenfreiheit reduziert das Einnahmenvolumen der Sozialversicherungen. Zudem fällt der aktuelle Rentenwert geringfügig niedriger aus, gleichzeitig damit der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung.

Zwischen Mehreinnahmen für die Sozialversicherung und einem höheren Gesamtversorgungsniveau besteht also ein Trade-off. Der Trade-off ist jedoch weniger einschneidend als oft angenommen wurde, da wahrscheinliche Verhaltensänderungen die erhofften Beitragseinnahmen deutlich schmälern werden. Die wirksamste Verhaltensoption, das Ausweichen in die arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge, ist ernst zu nehmen. (...)

Zwei Punkte sind daher festzuhalten. Erstens ist über Beitragseinnahmen, Beitragssatz und aktuellen Rentenwert hinaus in einem Alterssicherungssystem vor allem das Gesamtversorgungsniveau wichtig, denn dies ist das eigentliche Ziel der Entgeltumwandlung. Zweitens kann man die Auswirkungen der Sozialabgabenfreiheit nur beurteilen, wenn man mögliche Verhaltensreaktionen einbezieht. Sie zu ignorieren ist Wunschenken.

- \* Aktualisierte Fassung eines Vortrags gehalten von Prof. Dr. *Börsch-Supan* auf der aba-Jahrestagung am 23.5.2007 in Stuttgart.
- 1 Siehe *Thiede*, DAngVers 2005 S. 265, und *Gunkel*, DAngVers 2005 S. 438, für einen Austausch ordnungs- und verteilungspolitischer Argumente über das Pro und Contra der beitragsfreien Entgeltumwandlung.
  - 2 *Börsch-Supan/Reil-Held/Wilke*, Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung, MEA Discussion Paper 117-2007, Universität Mannheim.
  - 3 *Müntefering*, Rede auf der aba-Jahrestagung 2006, BetrAV 2006 S. 417.
  - 4 *Ehrentraut/Raffelhüschen*, Auswirkungen der Entgeltumwandlung auf die gesetzliche Rentenversicherung im Status Quo sowie ab 2009, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW, Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2006; *Börsch-Supan/Reil-Held/Wilke*, a.a.O. (Fn. 2).
  - 5 Ohne konkrete Zahlen anzugeben, hat darauf bereits der Sozialbeirat verwiesen: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005 und Alterssicherungsbericht 2005, vgl. BetrAV 2006 S. 387.
  - 6 Das MEA-PENSIM-Modell wird ausführlich beschrieben in: *Wilke*, Ein Simulationsmodell des Rentenversicherungssystems: Konzeption und ausgewählte Anwendungen von MEA-PENSIM, MEA Discussion Paper 048-04, Universität Mannheim, 2004.
  - 7 Vgl. Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, BMAS, August 2003.
  - 8 Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2004, München; vgl. auch BetrAV 2005 S. 766.
  - 9 Dies ist für die Einschätzung von Verteilungseffekten wichtig: Sie sind äußerst gering, wie in *Börsch-Supan/Reil-Held/Wilke*, a.a.O. (Fn. 2), nachgewiesen wird.
  - 10 Allen Berechnungen unterliegt die Annahme einer Realverzinsung von 3%.

*Der vollständige Artikel erschien in Betriebliche Altersversorgung 5 / 2007.*

