

Zur Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung

Axel Börsch-Supan, Anette Reil-Held und Christina B. Wilke

Mannheimer Forschungsinstitut
Ökonomie und Demographischer Wandel (MEA), Universität Mannheim

Kurzfassung

Die zugehörige Langfassung erscheint als MEA Discussion Paper 117-07
(www.mea.uni-mannheim.de).

23. Mai 2007

- 1. Hintergrund.** Angesichts des demographischen Wandels wurde mit der „Riester-Reform“ ein Paradigmenwechsel zu einem Mehssäulensystem der Alterssicherung vollzogen. Um dies zu erreichen, wurden verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge eingeführt, unter anderem das Recht auf Entgeltumwandlung. Im Rahmen der Entgeltumwandlung können Teile des Arbeitsentgelts steuer- und sozialabgabenfrei zum Aufbau einer betrieblichen Altersversorgung verwendet werden (§3 Nr. 63). Die Befreiung der umgewandelten Entgeltteile von den Sozialversicherungsbeiträgen wurde jedoch bis Ende 2008 befristet, was vor allem mit den für die Sozialversicherung resultierenden Beitragsausfällen begründet wird. Kritiker der vorgesehenen Aufhebung der Sozialabgabenfreiheit sehen darin eine Bedrohung für eine weiterhin erfolgreiche Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung.
- 2. Wirkung.** Für die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung kann ein maßgeblicher Einfluss auf die seit 2001 wieder gestiegene Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nachgewiesen werden. Es zeigt sich, dass vor allem Pensionskassen und Pensionsfonds, also die Durchführungswege, die von der Einführung des §3 Nr. 63 profitieren, besonders stark gewachsen sind. Bei den Pensionskassen ist die

Zahl der Beschäftigten mit einer so geförderten Entgeltumwandlung¹ zwischen Ende 2001 und Mitte 2004 mit einer Steigerung von 847 Prozent besonders stark gewachsen.

- 3. Beitragsausfälle.** Bislang gibt es wenig Evidenz über die quantitativen Effekte der Beitragsfreiheit. Berechnungen des Bundesministeriums gehen für das Jahr 2003 von Beitragsausfällen für die Sozialversicherung in Höhe von etwa 400 Millionen Euro aus. Für das Jahr 2006 steht die Zahl 2,2 Milliarden im Raum. Ehrentraut und Raffelhüschen (2006) berechnen die Auswirkungen der Entgeltumwandlung auf die Rentenversicherung und ermitteln wegen der geringeren Rentenanpassungen einen niedrigeren Beitragssatz und einen niedrigeren aktuellen Rentenwert, falls die Beitragsfreiheit beibehalten wird.
- 4. Ziel dieser Studie.** In dieser Studie werden anhand von Modellrechnungen die Bedeutung der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung für die Rentenversicherung und das Gesamtversorgungsniveau der Versicherten ermittelt. Beide Zielgrößen sind wichtig – einerseits kosten Anreizmechanismen Ressourcen, die der Staat auch anders einsetzen könnte, andererseits soll mit diesen Anreizen auch ein sozialpolitisches Ziel erreicht werden. Hierzu werden die Berechnungen von Ehrentraut und Raffelhüschen (2006) aktualisiert und präzisiert. Zudem berücksichtigen wir mögliche Verhaltensreaktionen der Arbeitnehmer auf die Aufhebung der Beitragsfreiheit.
- 5. Verhaltensreaktionen.** Es ist völlig unwahrscheinlich, dass die Arbeitnehmer nicht auf eine Änderung der Rahmenbedingungen reagieren, sondern bei der Entgeltumwandlung beharren werden. Aber nur in diesem Fall würden die durch die Sozialabgabenfreiheit verursachten Beitragsverluste automatisch zu Mehreinnahmen. Stattdessen sind z.B. ein Abbruch der Entgeltumwandlung mit negativen Konsequenzen für das Gesamtversorgungsniveau, das Ausweichen in eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung oder Arbeitszeitkonten mögliche Reaktionen. In den letzten beiden Fällen würden die erhofften Beitragsmehreinnahmen vollständig ausbleiben. Die Modellierung dieser Verhaltensreaktionen seitens der Arbeitgeber und -nehmer ist entscheidend für eine tragfähige Beurteilung der Beitragsfreiheit.

¹ Im Rahmen der §3 Nr. 63 oder §40b.

- 6. Grundlegende Annahmen.** Zur Abschätzung der Kosten der Beitragsfreiheit verwenden wir das Simulationsmodell MEA-PENSIM.² Die Berechnungen basieren auf den Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Für die Annahmen über Verbreitung, Entwicklung und Höhe der Entgeltumwandlung stützen wir uns auf die Studie von TNS Infratest. Ende Juni 2004 haben etwa 1,8 Millionen Arbeitnehmer die sozialversicherungsfreie Entgeltumwandlung nach § 3 Nr. 63 und etwa 4 Millionen Arbeitnehmer über eine Direktversicherung in Anspruch genommen. Wir nehmen bei Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit einen weiteren kontinuierlichen Anstieg bei der Entgeltumwandlung von 21 Prozent in 2004 auf 40 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis 2030 und einen jährlichen durchschnittlichen Sparbetrag in Höhe von 4 Prozent des Durchschnittslohns an. Dies entspricht 2004 einer Summe von 1160 Euro, etwa dem Durchschnitt gemäß der Infratest-Daten.
- 7. Wirkungsmechanismen.** Die Entgeltumwandlung wirkt sich in der Rentenversicherung neben den Beitragseinnahmen über komplexe Wirkungsmechanismen auf den Beitragssatz und den aktuellen Rentenwert aus. Die Mindereinnahmen durch die Entgeltumwandlung führen zunächst zu einem Druck auf den Beitragssatz, der erst zum Folgejahr angepasst werden kann, wenn sich die Finanzierungslücke nicht allein durch die Nachhaltigkeitsrücklage decken lässt. Andererseits wirken sich die Beitragsausfälle im Rahmen der Entgeltumwandlung durch die drei Komponenten der Rentenanpassung (Lohnentwicklung, Beitragssatzentwicklung, Entwicklung des Rentnerquotienten) dämpfend auf diese aus. Außerdem werden durch die Entgeltumwandlung langfristig geringere gesetzliche Rentenansprüche erworben.
- 8. Ergebnisse ohne Verhaltensreaktionen.** Ohne die Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen zeigen die Modellrechnungen Beitragseinnahmedifferenzen zwischen der Aufhebung und der Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit von etwa 1,9 Mrd. in 2010 und 3,3 Mrd. Euro in 2020 (in Preisen von 2004). Ausgedrückt als Anteil der Beitragseinnahmen (ohne Bundeszuschüsse) machen sie in 2010 1,0 Prozent und in 2020 etwa 1,3 Prozent aus. Der Beitragssatz liegt bei der Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit etwas niedriger als bei einer Abschaffung. Die

² Eine detaillierte Beschreibung dieses Modells findet sich in Wilke (2004).

Unterschiede sind jedoch relativ gering. Im Jahr 2020 beispielsweise beträgt der Beitragssatz bei einer Beibehaltung 21,5 Prozent (24,2 Prozent in 2030), bei einer Aufhebung ist er dagegen in 2020 um 0,1 Prozentpunkte höher (0,2 in 2030). Der aktuelle Rentenwert fällt entsprechend bei einer Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit niedriger aus: In 2020 beträgt die Differenz z.B. 46 Cent (29,59 € versus 30,05 €) und in 2030 etwa 63 Cent (32,50 € vs. 33,13 €).

9. Ergebnisse mit Verhaltensreaktionen. Da sich die Entwicklung der betrieblichen Altersvorsorge aber selbst ändern dürfte, wenn die Sozialversicherungsfreiheit der Entgeltumwandlung entfällt, werden Verhaltensänderungen untersucht. Die Ergebnisse verändern sich dadurch deutlich. Die Beitragseinnahmendifferenz stimmt nur mit derjenigen ohne Verhaltensreaktionen überein, wenn bei einer Aufhebung alle mit der Entgeltumwandlung aufhören und das Entgelt stattdessen konsumieren oder in eine Riester-Rente investieren. Für die Einnahmen der Sozialversicherung macht das keinen Unterschied. Anders stellt sich die Situation dar, wenn eine Kombination der Verhaltensreaktionen modelliert wird, was unter anderem bis 2030 einen Umstieg von 15 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in eine arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung enthält. Dann fällt die Beitragseinnahmendifferenz deutlich geringer aus und steigt zwischen 2010 von nur etwa 0,3 Prozent auf 0,6 Prozent der Beitragseinnahmen in 2030. Dies ist durch die teilweise Substitution der Entgeltumwandlung durch eine arbeitgeberfinanzierte betriebliche Altersversorgung begründet. Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die Entgeltumwandlung vollständig durch die arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung substituiert wird. Die Beitragsausfälle für die Sozialversicherung sind dann genau so groß wie bei einer Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit. Auch beim Kombinationsszenario ist der Beitragssatz leicht niedriger als wenn die Sozialabgabenfreiheit aufgehoben wird. Die Unterschiede sind wiederum geringer, wenn man die Verhaltensreaktionen berücksichtigt. Der Beitragssatz liegt in diesem Fall in 2020 und 2030 um etwa 0,1 Prozentpunkte niedriger (statt 0,2 PP in 2030 ohne Verhaltensreaktionen). Entsprechend geringer fällt der Unterschied beim aktuellen Rentenwert aus, der deutlich geringer ist als ohne die Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen (2020: 31 Cent, 2030: 39 Cent).

10. Versorgungsniveau. Die Betrachtung von Beitragseinnahmen, Beitragssatz und Rentenwert allein greift zu kurz, da die Frage nach der beitragsfreien Entgelt-

umwandlung vielmehr im Gesamtkontext gesetzlicher und privater Vorsorge zu sehen ist. Dementsprechend wird für einen Standard-Zugangsrentner (45 Jahre beschäftigt zum Durchschnittsverdienst) das Gesamtversorgungsniveau aus gesetzlicher, privater und betrieblicher Rente für die Szenarien ermittelt (Annahme: Realzins von 3 Prozent für die kapitalgedeckten Rentenansprüche). Wird die sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung beibehalten, ergibt sich für einen Beispielrentner des Jahrgangs 1965 aus der gesetzlichen Rente ein Bruttorentenniveau in Höhe von 40,2% sowie Betriebsrenten aus der Entgeltumwandlung von 3628 Euro pro Jahr. Insgesamt beträgt das (Brutto-) Gesamtversorgungsniveau 48,7 Prozent. Die gleiche Versorgungssituation ergibt sich, falls die Entgeltumwandlung durch eine arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge ersetzt wird, da in diesem Fall sowohl die Wirkungen auf die Höhe der gesetzlichen Rente äquivalent sind (Beitragsausfälle treten in gleicher Höhe auf) als auch auf die Versorgung in der zweiten Säule. 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 Altersvorsorge führt und die bis dahin umgewandelten Entgeltbestandteile vollständig in den Konsum fließen, fällt die Gesamtversorgung deutlich niedriger aus. Wird die Entgeltumwandlung alternativ durch die Riester-Rente ersetzt, ist die gesetzliche Rente genau so hoch. Hinzu kommt aber noch eine ab 2009 angesparte Riester-Rente, was zu einem Brutto-Gesamtversorgungsniveau von 48,6 Prozent führt. Das Nettorentenniveau vor Steuern ist in diesem Fall relativ höher, da für die Riester-Rente im Gegensatz zu den Betriebsrenten keine Pflege- und Krankenversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen. In diesem Fall ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem Staat aufgrund der Riester-Zulagen weitere Kosten entstehen. Im Kombinationsszenario erreicht der Beispielrentner ein Brutto-Versorgungsniveau in Höhe von 47,5 Prozent. Nur das Konsumszenario zeigt ein niedrigeres Gesamtversorgungsniveau.

11. Verteilungseffekte. Diejenigen, die sich nicht an der Entgeltumwandlung beteiligen (wollen, können, dürfen) oder zu einer Riester-Rente wechseln, erreichen kein höheres Gesamtversorgungsniveau, sondern realisieren eine etwas niedrigere gesetzliche Rente. Es entstehen also, wenn auch sehr geringe, Verteilungseffekte.

Welche Rentnergruppen das betrifft, ist eine offene Frage, da keine Auswertungen über die Beteiligung an der Entgeltumwandlung nach sozioökonomischen Merkmalen, wie beispielsweise dem Einkommen vorliegen. Auswertungen der SAVE-Daten deuten auf einen deutlichen Anstieg in der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zwischen 2002 und 2005 in allen Einkommensgruppen hin. Das Niveau der Verbreitung nimmt mit steigendem Haushaltseinkommen jedoch deutlich zu.

12. 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 Gesamtruhestandseinkommen angesichts der Verschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente zu mehr Eigenvorsorge.* Dieses Ziel wird nicht ohne Aufwand erreicht, denn die Sozialabgabenfreiheit reduziert das Einnahmenvolumen der Sozialversicherungen. Diese Kosten hängen entscheidend von den angenommenen künftigen Verhaltensreaktionen ab. Die wirksamste Verhaltensoption, das Ausweichen in die arbeitgeberfinanzierte Altersvorsorge, ist ernst zu nehmen. Die Metallbranche hat in ihrem neuen Tarifvertrag hierfür bereits die Weichen gestellt.
- Über Beitragseinnahmen, Beitragssatz und aktuellen Rentenwert hinaus ist in einem Alterssicherungssystem vor allem das *Gesamtversorgungsniveau* wichtig, denn dies ist das eigentliche Ziel der Entgeltumwandlung. Der niedrigere aktuelle Rentenwert, den die Beibehaltung der Sozialabgabenfreiheit mit sich bringt, ist daher nur die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen die durch die Entgeltumwandlung erworbenen Betriebsrentenansprüche, die den niedrigeren Rentenwert überkompensieren. *Zwischen Mehreinnahmen für die Sozialversicherung und einem höheren Gesamtversorgungsniveau besteht also ein Trade-off.* Der Trade-off ist jedoch weniger einschneidend, als bislang behauptet wird, da wahrscheinliche Verhaltensänderungen die erhofften Beitragseinnahmen deutlich schmälern werden.
- Letztlich bleibt festzuhalten, dass die Berücksichtigung der zukünftigen Verhaltensreaktionen ein entscheidendes Element ist, um die Auswirkungen der Sozialabgabenfreiheit zu beurteilen. *Die Verhaltensreaktionen zu ignorieren, wie dies in früheren Studien geschah, ist Wunschenken.*