

Johannes Clemens, Till Förstemann

Das System der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland

Die betriebliche Altersversorgung wird neben der gesetzlichen Rentenversicherung und der privaten Altersvorsorge häufig als zweite von drei Säulen der Alterssicherung bezeichnet. Die Arten dieser Altersversorgung variieren stark und werden unterschiedlich gefördert und reguliert. Sie sind dabei wenig transparent. Die Regulierung der betrieblichen Altersversorgung sollte entsprechend angepasst werden.

Das deutsche System der betrieblichen Altersversorgung (bAV) wird oftmals als Erfolgsmodell beschrieben. Es zeichne sich durch seine Stabilität, durch geringe Transaktions- und Informationskosten der Arbeitnehmer sowie durch eine langfristorientierte und kostengünstige Finanzierung der Arbeitgeber, unabhängig von Kapitalmärkten und Banken aus.¹ Ende 2014 beliefen sich die Ansprüche aus der bAV ohne Direktversicherungen² auf 482 Mrd. Euro. Das entspricht etwa 9% des Geldvermögens der deutschen Privathaushalte. Eine stärkere Regulierung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) wird von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gleichermaßen regelmäßig abgelehnt.³ In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich das traditionelle deutsche System der bAV indes gewandelt.

Angesichts einer alternden Bevölkerung und den resultierenden zukünftigen Lasten haben viele deutsche Arbeitgeber ihre Pensionspläne ausfinanziert, d.h. sie haben Sicherungsvermögen aufgebaut, das zumeist bei Finanzintermediären oder direkt an Kapitalmärkten angelegt ist. Diese Unternehmen agieren somit selbst als Finanzintermediäre. Das wirft die Frage auf, ob sie nicht ebenso wie andere Finanzintermediäre reguliert werden müssten. Als Argument für eine schwächere Regulierung der Unternehmen und der mit ihnen verbundenen Versorgungsträger gilt vor allem das mehrstufige Sicherungssystem der bAV. Dieses deckt jedoch nicht alle Versorgungszusagen der

bAV ab. Weiterhin haben sich seine Rahmenbedingungen durch den Trend zur Ausfinanzierung von Pensionsplänen erheblich geändert. Somit stellt sich auch hier die Frage nach einem Reformbedarf.

Zusageformen

Bei der betrieblichen Altersversorgung wird ein Teil der den Arbeitnehmern zuzurechnenden Wertschöpfung nicht unmittelbar als Entgelt ausgezahlt, sondern in ein auf die Zukunft gerichtetes Zahlungsverprechen umgewandelt (deferred compensation). Im Falle von Leistungszusagen (defined benefits) stehen die Arbeitgeber dabei für zugesagte spätere Leistungen ein. Das deutsche Betriebsrentengesetz kennt drei Formen von Leistungszusagen, die das Anlagerisiko der einbehaltenen Löhne und Gehälter unterschiedlich auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufteilen. Reine Leistungszusagen weisen dem Arbeitgeber das volle Anlagerisiko zu (das immer auch eine Anlagechance bietet). Ähnliches gilt für beitragsorientierte Leistungszusagen, mit denen Beiträge mit garantierter Rendite zugesagt werden. Bei der Sonderform der Beitragszusage mit Mindestleistung garantiert der Arbeitgeber dagegen lediglich den Kapitalerhalt der einbehaltenen Löhne und Gehälter, also eine nominale Null-Rendite. Reine Beitragszusagen (defined contributions), bei denen die Arbeitnehmer das volle Anlagerisiko tragen, sind im Betriebsrentengesetz nicht vorgesehen. Sie sind somit zwar

1 Vgl. z.B. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald u.a. und der Fraktion Die Linke, betreffend „Auswirkungen der beitrags- und steuerfreien Entgeltumwandlung bei der betrieblichen Altersversorgung auf die Sozialversicherungen sowie Finanzen des Bundes“, Bundestags-Drucksache 18/4557 vom 7.4.2015.

2 Vgl. z.B. BDA, DGB: Solvency II nicht auf Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge anwenden, BDA-Pressinformation, Nr. 034/2012 vom 6.6.2012.

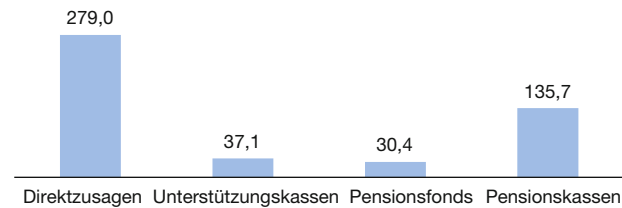
3 Direktversicherungen sind Lebensversicherungen, die vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer abgeschlossen werden.

Johannes Clemens, Dipl.-Ökonom, und Dr. Till Förstemann sind Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main.

Abbildung 1

Ansprüche aus betrieblicher Altersversorgung 2014

Barwerte in Mrd. Euro, ohne Direktversicherungen



Anmerkung: Die geschätzten Barwerte sind aufgrund unterschiedlicher Rechnungszinsen (Direktzusagen: 6%, weitere Durchführungswege 1,25% bis 6%) nur bedingt vergleichbar.

Quellen: Geschäftsbericht des PSVaG und Erstversichererstatistik der BaFin.

arbeitsrechtlich zulässig, aber von steuerlichen Vorteilen ausgeschlossen und daher in Deutschland unüblich.

Durchführungswege

Die Arbeitgeber können sich verpflichten, Leistungen der bAV selbst zu erbringen. Solche Direktzusagen sind mit Ansprüchen von etwa 279 Mrd. Euro der bedeutendste Durchführungswege (vgl. Abbildung 1). Anders als in angelsächsischen Ländern ist die Anlage der einbehaltenen Löhne und Gehälter dabei nicht reguliert. Arbeitgeber können diese Mittel somit vollständig zur Finanzierung ihrer Geschäftstätigkeit nutzen.⁴ Diese Möglichkeit wird von deutschen Unternehmen traditionell auch umfangreich genutzt. Viele Arbeitgeber sind in den vergangenen Jahrzehnten jedoch freiwillig dazu übergegangen, für ihre Pensionspläne ein Planvermögen anzulegen, das insolvenzgeschützt und vom Geschäftsbetrieb getrennt ist. Für eine solche Ausfinanzierung nutzen vor allem Großunternehmen oft unregulierte „Contractual Trust Arrangements“ (CTA), die ökonomisch Pensionsfonds entsprechen.⁵ Andere Unternehmen bevorzugen Rückdeckungsversicherungen, die von Lebensversicherern angeboten werden.⁶

4 Nach dem zweiten Weltkrieg erleichterte dieses Modell die Finanzierung von Unternehmen trotz noch unterentwickelter Kapitalmärkte.

5 Bei deutschen Großunternehmen begann etwa zur Jahrtausendwende ein Trend, Pensionsverpflichtungen nach dem Betriebsrentengesetz über CTA auszufinanzieren. Ökonomisch entsprechen sich CTA, Pensionskassen und Pensionsfonds weitgehend. Rechtlich bleibt bei CTA jedoch der Arbeitgeber unmittelbar zur Leistung verpflichtet, anstatt wie bei Pensionskassen und Pensionsfonds nach deutschem Recht lediglich mittelbar für diese zu haften.

6 Ende 2013 entsprach die versicherte Summe aller Rückdeckungsversicherungen rund 117 Mrd. Euro; vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV): Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2015, Berlin 2015, S. 31.

Neben der Direktzusage existieren vier mittelbare Durchführungswege. Bei diesen erbringen externe Versorgungsträger die Leistungen der bAV.

1. Unterstützungskassen sind der älteste mittelbare Durchführungswege, jedoch mit Rückstellungen von 37 Mrd. Euro (8%) nur der zweitgrößte. Rechtlich gesehen gewähren Unterstützungskassen den Arbeitnehmern keine Ansprüche, sondern befreien Arbeitgeber erst durch ihre Leistungen von der unmittelbaren Leistungspflicht. Aus diesem Grund sind Unterstützungskassen unreguliert, d.h. sie unterliegen nicht der Versicherungsaufsicht und sind frei in ihrer Kapitalanlage. Unterstützungskassen und Direktzusagen werden oft als interne Durchführungswege bezeichnet und den externen Durchführungswegen gegenübergestellt.⁷
 2. Pensionsfonds nach deutschem Recht wurden erst 2001 als Durchführungswege der bAV legal definiert. Sie spielen bei der Durchführung von Beitragszusagen mit Mindestleistung eine besonders große Rolle. Die rund 30 derzeit bestehenden Pensionsfonds wiesen Ende 2014 pensionsfondstechnische Brutorückstellungen von 30 Mrd. Euro (6%) auf.
 3. Pensionskassen sind Ende 2014 mit versicherungstechnischen Brutorückstellungen von 136 Mrd. Euro (28%) der größte mittelbare Durchführungswege. Rund drei Viertel dieser Rückstellungen entfallen auf regulierte Pensionskassen, ein Viertel auf deregulierte Pensionskassen:
 - Regulierte Pensionskassen agieren mehrheitlich nicht im Wettbewerb, sondern stehen nur Arbeitnehmern bestimmter Arbeitgeber offen (Firmenpensionskassen). Sie müssen ihre Tarife und technischen Geschäftspläne einzeln von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) genehmigen lassen und dabei die langfristige Gegenfinanzierung glaubhaft machen. Im Gegenzug dürfen sie eigene Sterbetafeln und Rechnungszinssätze anwenden. Die Satzung regulierter Pensionskassen muss eine Sanierungsklausel aufweisen, die ihnen bei drohenden Schieflagen eine Anpassung der Beiträge, Leistungen und Laufzeiten der Versicherungsverträge ermöglicht. Aus diesem Grund wird ihnen eine Aufnahme in Protoktor, die gesetzlich vorgeschriebene Sicherungseinrichtung für Lebensversicherer, verwehrt.
- ⁷ Viele Unterstützungskassen reichen biometrische Risiken über Rückdeckungsversicherungen lediglich an Lebensversicherungen im engeren Sinne (rückgedeckte Unterstützungskassen) weiter.

Tabelle 1

Abgabenrechtliche Behandlung der betrieblichen Altersversorgung

Durchführungswege	Abgabenrechtliche Behandlung der Beiträge			Steuerliche Behandlung der Rückflüsse ¹ beim Arbeitnehmer
	Einkommensteuer	Arbeitgeber-finanziert	Sozialabgaben Entgelt-umwandlung	
Direktzusage	Unbegrenzt steuerfrei auf Unternehmensebene (Rückstellung) und beim Arbeitnehmer (kein Zufluss nach §11 EStG)	Kein versicherungspflichtiges Entgelt beim Arbeitnehmer, da kein Zufluss nach §11 EStG		Als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit nach §19 Abs. 1 Nr. 2 EStG steuerpflichtig ²
Unterstützungskasse	Steuerfreiheit auf Unternehmensebene begrenzt auf Kassenvermögen (Betriebsausgabe), steuerfrei beim Arbeitnehmer (kein Zufluss nach §11 EStG)		Sozialabgabenfrei gemäß §14 Abs. 1 SGB IV	
Rückgedeckte Unterstützungskasse	Unbegrenzt steuerfrei auf Unternehmensebene (Betriebsausgabe) und beim Arbeitnehmer (kein Zufluss nach §11 EStG)			
Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds	Steuerfreie Betriebsausgabe auf Unternehmensebene, beim Arbeitnehmer bis zu 4% der BBG ³ (zzgl. 1800 Euro für nach dem 31.12.2004 geschlossene Verträge) nach §3 Nr. 63 EStG steuerfrei	Abgabefrei nach §1 Abs. 1 Nr. 9 SvEV ⁴ (maximal 4% der BBG ³)		als „sonstige Einkünfte“ nach §22 Nr. 5 EStG voll nachgelagert zu versteuern
	Sonderausgabenabzug oder Zulagenförderung nach §10a EStG ⁵	Aufwand aus „verbeitragtem“ Entgelt: keine Abgabefreiheit		

¹ Betriebsrenten sind in der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflegeversicherung voll beitragspflichtig. ² Unter Berücksichtigung des Versorgungsfreibetrags nach § 19 Abs. 2 EStG. ³ Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2015: 72 600 Euro p.a. oder 6050 Euro p.m.). ⁴ Sozialversicherungsentgeltverordnung (bis 31.12.2006: Arbeitsentgeltverordnung). ⁵ Mit zeitlicher Staffelung des Sonderausgabenabzugs (525 Euro ab 2002, 1050 Euro ab 2004, 1575 Euro ab 2006 und 2100 Euro ab 2008) und der Zulagenförderung.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

- Deregulierte Pensionskassen entsprechen ökonomisch weitgehend Lebensversicherern im engeren Sinne.⁸ Sie sind fast immer im Wettbewerb tätig (Wettbewerbspensionskassen) und weisen keinen besonderen Bezug zu bestimmten Arbeitgebern auf. Sofern ihre Satzung keine Sanierungsklausel enthält, können sie Protetktor beitreten.
4. Direktversicherungen sind Lebensversicherungen, die von Arbeitgebern für Arbeitnehmer abgeschlossen werden. Ende 2014 betrug die versicherte Summe rund 207 Mrd. Euro.⁹ Der Barwert der Ansprüche lässt sich nur grob auf ein bis zwei Drittel der versicherten Summe taxieren.

Steuern und Sozialabgaben

Die steuer- und sozialabgabenrechtliche Behandlung der bAV in der Anspar- und Rentenphase unterscheidet sich nach Durchführungs- und Förderwegen (vgl. Tabelle 1). Bei Direktzusagen und Unterstützungskassen werden die Versorgungsleistungen vollständig nachgelagert besteuert und verbeitragt. In der Ansparphase fallen somit we-

der bei Arbeitgebern noch bei Arbeitnehmern Steuern und Sozialabgaben an. Erst auf die späteren Betriebsrenten sind Einkommensteuer sowie Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zu entrichten. Bei Versorgungszusagen über Pensionskassen, Pensionsfonds und Direktversicherungen sind Beiträge bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung (zuzüglich 1800 Euro pro Jahr für nach dem 31.12.2004 abgeschlossene Verträge) steuer- und sozialabgabenfrei. Die späteren Leistungen werden nachgelagert besteuert und verbeitragt. Für Zuführungen oberhalb der Freibeträge sind dagegen vorgelagert Steuern und Sozialabgaben zu entrichten. Die resultierenden späteren Versorgungsleistungen werden dann lediglich mit ihrem Ertragsanteil besteuert und verbeitragt.

Wird die Riesterförderung im Rahmen der bAV in Anspruch genommen, gelten grundsätzlich enger gefasste Förderbedingungen. So ist der steuerfreie jährliche Sparbeitrag auf 2100 Euro begrenzt, was derzeit lediglich 2,9% der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung entspricht – mit abnehmender Tendenz. Zudem müssen sowohl für die Beiträge als auch für alle späteren Versorgungsleistungen die jeweils fälligen Sozialabgaben entrichtet werden (Doppelverbeitragung in der Kranken- und Pflegeversicherung). Die Riesterförderung enthält dafür eine Umverteilungskomponente in Form von einkommensunabhängigen Zulagen, um insbesondere

⁸ Als Lebensversicherer im engeren Sinne werden Lebensversicherer ohne Pensionskassen verstanden.

⁹ Vgl. GDV, a.a.O., S. 29 ff.

Tabelle 2

Kapitalanlage und Regulierung der betrieblichen Altersversorgung nach Durchführungswegen

Durchführungsweg	Sondervermögen	Schutz des Arbeitgebers vor Verlusten im Sondervermögen	Kapitalanlage	Regulierung der Kapitalanlage	Insolvenzschutz durch PSVaG/Beitragsminderung durch Ausfinanzierung
Direktzusage	Nein	-	Geschäftsbetrieb des Arbeitgebers	Keine	Ja
	Ja, CTA	-	Beliebig, meist freiwillig diversifiziert	Keine	Ja/Nein
	Ja, RückDV	Protector	Diversifiziert	VAG ¹	Ja/Nein
Unterstützungskasse	Ja, Reservepolsterfinanziert	-	Meist Geschäftsbetrieb des Arbeitgebers	Keine	Ja/Nein
	Ja, RückDV	Protector	Diversifiziert	VAG ¹	Ja/Nein
Pensionsfonds	Ja	-	Meist diversifiziert	VAG ²	Ja/Ja
Regulierte Pensionskassen	Ja	-	Meist diversifiziert	VAG ²	Nein
Deregulierte Pensionskassen	Ja	Meist Protector	Diversifiziert	VAG ²	Nein
Direktversicherung	Ja	Protector	Diversifiziert	VAG ¹	Nein

Abkürzungen: CTA: Contractual Trust Arrangement; RückDV: Rückdeckungsversicherungen; VAG: Versicherungsaufsichtsgesetz; PSVaG: Pensions-Sicherungs-Verein; EbAV: Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung.

¹ Regulierung ab 2016 entsprechend Solvency II. ² Regulierung als EbAV auch nach 2016 weitestgehend entsprechend Solvency I.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Geringverdienern einen Anreiz zur Eigenvorsorge zu geben.

Für die Versorgungsberechtigten ist die nachgelagerte Besteuerung von Betriebsrenten regelmäßig vorteilhaft. Denn aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs ist der persönliche Steuersatz in der Erwerbsphase zu meist höher als in der Rentenphase. Hinsichtlich der Sozialbeiträge halten sich Vor- und Nachteile der nachgelagerte Verbeitragung dagegen etwa die Waage. Zunächst sind die geringeren Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit für die Betroffenen vorteilhaft. Denn trotz niedrigerer Beiträge sinkt die Lohnersatzleistung im Falle einer Arbeitslosigkeit nicht.¹⁰ Die verminderten Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung führen dort zu entsprechend niedrigeren Anwartschaften. Dies ist nur dann mit einem Vorteil für die Betriebsrentner verbunden, wenn die Rendite der bAV im Ergebnis höher ausfällt als die der umlagefinanzierten Rentenversicherung. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung stehen den geringeren Beiträgen in der Erwerbsphase dagegen höhere Beiträge in der Ruhestandsphase gegenüber. Da der Beitragstarif aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze regressiv ausgestaltet ist, droht insbesondere denjenigen Versicherten ein Nachteil, die ein Erwerbseinkommen deutlich oberhalb

¹⁰ Die Lohnersatzleistung richtet sich grundsätzlich nach dem vorherigen pauschalierten Nettoentgelt.

von derzeit (2015) 4125 Euro pro Monat erzielen. Für diese Personengruppe ergibt sich keine Beitragsersparnis im Erwerbsalter, jedoch droht ein höherer Beitrag im Rentenalter.¹¹ Ein weiterer potenzieller Nachteil der nachgelagerten Verbeitragung ergibt sich daraus, dass die Beitragssätze in der Kranken- und Pflegeversicherung nicht nur aus demografischen Gründen, sondern auch wegen kostentreibender Innovationen oder einer stärkeren Professionalisierung der Dienstleistungen in diesem Bereich über die Zeit hinweg tendenziell steigen.

Die Kapitalanlage und ihre Regulierung

Die bAV spielt eine nicht zu vernachlässigende Rolle für die Unternehmensfinanzierung in Deutschland. Denn Arbeitgeber können sich quasi über eine Kreditaufnahme bei ihrer eigenen Belegschaft finanzieren, insbesondere

¹¹ Oft wird argumentiert, dass den Arbeitnehmern durch die nachgelagerte Verbeitragung ein weiterer Nachteil entstünde. Denn in der Erwerbsphase trügen die Arbeitgeber die Sozialbeiträge mit und würden somit durch eine Senkung anteilig profitieren. Die höheren späteren Zahlungsverpflichtungen wären dagegen alleine von den Betriebsrentnern zu tragen. Diese Argumentation führt insoweit in die Irre, als stets die gesamten Arbeitskosten durch die Produktivität des Arbeitnehmers gedeckt sein müssen. Daher ist im ökonomischen Sinne immer der gesamte Sozialversicherungsbeitrag einschließlich Arbeitgeberbeteiligung dem Bruttoentgelt der Beschäftigten zuzurechnen.

Tabelle 3
Regulierung der Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung

Mittelbare Versorgungszusagen				
Versicherungsförmige Durchführungswege				
Direkt-	Unter-	Pensions-	Pensionskassen	Direkt-
zusagen	stützungs-	fonds	reguliert	versicherung
	kassen		dereguliert	
keine		tendenziell schwach		nach Solven- cy II (ab 2016)

Quelle: eigene Darstellung.

im Rahmen von Direktzusagen und Unterstützungskassen. So standen die Pensionsrückstellungen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften Ende 2013 etwa in einem Verhältnis von 1:3 zu Krediten inländischer Banken.¹²

Viele Unternehmen agieren dagegen bezüglich ihrer Pensionspläne als Finanzintermediäre. Sie haben die einbehaltenen Löhne und Gehälter vom eigenen Geschäftsbetrieb separiert angelegt. Bei einer Ausfinanzierung über CTA, Pensionsfonds und regulierte Pensionskassen können die Unternehmen die Kapitalanlage dabei unter Umständen weiterhin beeinflussen. Bei einer Kapitalanlage über deregulierte Pensionskassen und Lebensversicherer im engeren Sinne delegieren die Arbeitgeber die Anlageentscheidungen dagegen in der Regel vollständig.

Bei Zusagen, die den Arbeitgeber unmittelbar zur Leistung verpflichten, ist die Kapitalanlage nicht reguliert. Das betrifft Direktzusagen, auch wenn diese über CTA ausfinanziert sind, und Unterstützungskassen. Die versicherungsförmigen Durchführungswege Pensionskassen, Pensionfonds und Direktversicherungen werden nach dem deutschen Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) reguliert. Dabei gibt es zwei Klassen der Regulierung. Pensionskassen und Pensionsfonds werden – wie kleine Versicherer – auch zukünftig weitgehend gemäß den bisherigen Vorschriften nach Solvency I reguliert. Dagegen müssen Lebensversicherer im engeren Sinne, als Anbieter von Direktversicherungen und Rückdeckungsversicherungen, ab 2016 die tendenziell strengeren Vorschriften nach Solvency II erfüllen (vgl. Tabellen 2 und 3).¹³

¹² Laut der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank von Mai 2015 standen Ende 2014 bei nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften 746,3 Mrd. Euro Kredite von inländischen Banken Pensionsrückstellungen von 249,5 Mrd. Euro gegenüber.

¹³ Lebensversicherer im engeren Sinne sind in der bAV als Anbieter von Direktversicherungen und Rückdeckungsversicherungen tätig. Wie für deregulierte Pensionskassen gilt für sie bereits heute der Höchstrechnungszins laut der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) und sie müssen die als Zinszusatzreserve bezeichnete Rückstellung für künftige Zinsverpflichtungen aufbauen, falls ein marktorientierter Referenzzinssatz den Rechnungszins von Verträgen des Neubestands (ab 1994) unterschreitet.

Das Sicherungssystem der bAV

Die Ansprüche der Arbeitnehmer aus der bAV sind durch ein mehrstufiges Sicherungssystem geschützt (vgl. Abbildung 2). In der ersten Stufe haften Arbeitgeber stets für alle von ihnen zugesagten Leistungen nach dem Betriebsrentengesetz, auch wenn diese Leistungen mittelbar von externen Versorgungsträgern erbracht werden (Subsidiärhaftung). Beispielsweise haftet ein Arbeitgeber, wenn seine unterdotierte Firmenpensionskasse die zugesagten Leistungen nicht erfüllen kann. Bei Lebensversicherern im engeren Sinne und den meisten deregulierten Pensionskassen ist die Subsidiärhaftung der Arbeitgeber indes beschränkt durch Protektor. Diese Sicherungseinrichtung der Lebensversicherer steht in der Haftungskaskade noch vor den Arbeitgebern.

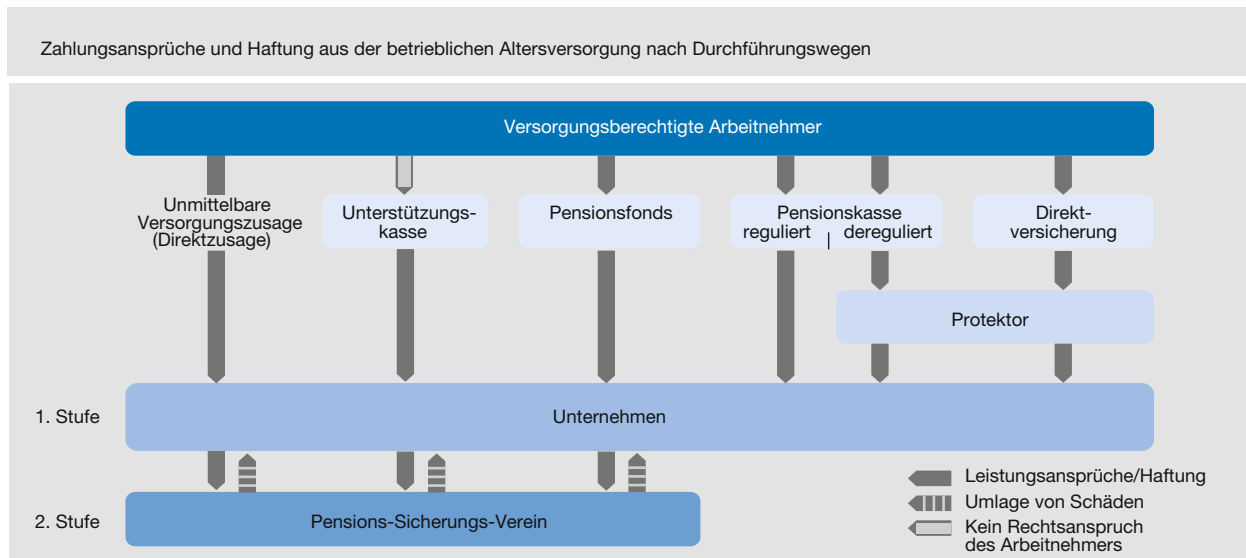
Im Falle der Insolvenz eines Arbeitgebers übernimmt in zweiter Instanz der Pensions-Sicherungs-Verein (PSVaG) die Versorgungsverpflichtungen über die Durchführungswege Direktzusage, Unterstützungskasse und Pensionsfonds. Der PSVaG legt die dabei entstehenden Kosten auf alle Arbeitgeber mit den genannten Durchführungsweegen um. Bei Direktzusagen richten sich die Prämien nach den steuerlichen Pensionsrückstellungen unabhängig von unternehmensspezifischen Risiken. Eine Ausfinanzierung über CTA mindert die Höhe der steuerlichen Pensionsrückstellungen nicht und somit auch nicht die Beitragszahlungen zum PSVaG. Dagegen erhalten der Versicherungsaufsicht unterliegende Pensionsfonds, verglichen mit Direktzusagen, einen Beitragsnachlass in Höhe von 80%.

Pensionszusagen über Pensionskassen und Direktversicherungen von Lebensversicherern sind vom Schutz durch den PSVaG ausgenommen. Wenn z.B. nicht nur die Firmenpensionskasse unterdotiert, sondern auch der Arbeitgeber insolvent ist, so erhalten die betroffenen Versorgungsempfänger keinen Ausgleich für herabgesetzte Leistungen. Das Sicherungssystem der bAV schützt die verschiedenen Durchführungswege also unterschiedlich.

Vor- und Nachteile der bAV

Die bAV ist im Sinne einer „deferred compensation“ als vorübergehender Lohnverzicht der Arbeitnehmer zu verstehen, bzw. aus Sicht des Unternehmens als eine Kreditaufnahme bei seinen Arbeitnehmern, die in Form von Betriebsrenten zu verzinsen und wieder zu tilgen ist. Dies gilt auch dann, wenn formal der Arbeitgeber die Betriebsrenten finanziert, da im Regelfall von einer Überwälzung der gesamten Lohnzusatzkosten auf die Arbeitnehmer

Abbildung 2
Abgabenrechtliche Behandlung der betrieblichen Altersversorgung



Quelle: Deutsche Bundesbank.

ausgegangen werden kann, die über ihre Produktivität die gesamten Arbeitskosten rechtfertigen müssen.

Potenzielle Vorteile

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die bAV eine steuer- und sozialabgabenrechtlich geförderte Form kollektiven Sparens. Ein positiver Wachstumseffekt kann dabei entstehen, wenn die bAV die Sparneigung der Arbeitnehmer erhöht und das zusätzliche Sparkapital für produktive Investitionen genutzt wird.¹⁴ Dabei sind aber Mitnahmeeffekte der staatlichen Förderung in Rechnung zu stellen. Überdies mindern die fiskalischen Kosten der Förderung die staatliche Ersparnis, erhöhen die zur Finanzierung notwendige Abgabenlast oder erfordern geringere Ausgaben an anderer Stelle. Die beiden letztgenannten Möglichkeiten können wiederum mit negativen Auswirkungen auf die private Ersparnis verbunden sein.

Gegenüber anderen Sparformen kann sich die bAV durch geringe Transaktions- und Informationskosten und durch eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Kapitalallokation auszeichnen. Das dürfte insbesondere in der Nachkriegszeit eine Rolle gespielt haben, als die bAV den Arbeitgebern eine Finanzierung über die eigene Beleg-

schaft und somit den Aufbau eines Kapitalstocks in einer Situation erlaubte, in der der Kapitalmarkt dysfunktional war. Den resultierenden Klumpenrisiken der Arbeitnehmer wurde später durch die Einrichtung des PSVaG begegnet. Eine langfristige Unternehmensfinanzierung jenseits von Kapitalmärkten und Finanzintermediären kann dabei auch als Schutz gegen potenzielle Kreditklemmen fungieren.

Bei einer Ausfinanzierung von Pensionsplänen verliert diese Finanzierungsfunktion der bAV zwar ihre Bedeutung, doch können auch dann noch die Transaktions- und Informationskosten im Vergleich zum individuellen Sparvorgang geringer ausfallen. Denn die Skaleneffekte könnten bei der kollektiven Kapitalanlage mit niedrigeren durchschnittlichen Verwaltungs- und Vertriebskosten verbunden sein. Für den Arbeitnehmer besteht dabei zudem die Chance einer breiteren Risikostreuung, weil sein „Kredit“ nicht der Finanzierung des Geschäftsbetriebs seines Arbeitgebers dient, sondern typischerweise breiter angelegt wird.

Potenzielle Risiken

Die bAV birgt indes das Risiko, dass sich die gesamtwirtschaftliche Kapitalallokation durch sie verschlechtert statt verbessert. So stellt sich die grundsätzliche Frage, ob nichtfinanzielle Unternehmen stets eine ausreichende Expertise besitzen, um die einbehaltenen Löhne und Gehälter hinreichend professionell zu verwalten. Direktzusa-

¹⁴ Die Sparneigung der Arbeitnehmer in die bAV dürfte insbesondere dann steigen, wenn andere Sparformen aufgrund hoher Transaktions- und Informationskosten oder Vertrauensverlusten in das Finanzsystem als unattraktiv erscheinen.

gen, die zur Finanzierung des eigenen Geschäftsbetriebs genutzt werden, könnten bei den Trägerunternehmen zu Liquiditätsrisiken führen, aber auch zu Solvenzrisiken.¹⁵ Denn die „Kredite“ der Arbeitnehmer werden in einem Niedrigzinsumfeld bilanziell höher bewertet, wodurch das ausgewiesene Eigenkapital der Unternehmen sinkt. Damit verschlechtert sich üblicherweise auch die Solvenzsituation der Unternehmen, entweder direkt über die Nähe zu einer handelsrechtlichen Überschuldung oder indirekt über eine Orientierung von Investoren an Bilanzkennzahlen wie der Eigenkapitalquote.

Die bAV setzt Unternehmen zudem auch bei einer professionellen Kapitalanlage stets Kapitalmarktrisiken aus. So erschwert es ihnen das anhaltende Niedrigzinsumfeld derzeit, mit dem angelegten Deckungsvermögen die zugesagten Versorgungsleistungen am Kapitalmarkt zu erwirtschaften.¹⁶ Bei einer Kapitalanlage über EbAV ist kritisch zu sehen, dass diese künftig tendenziell schwächer reguliert werden als Lebensversicherer im engeren Sinne.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Anreize der Arbeitgeber (als Agenten) stets ein Handeln im Interesse der Arbeitnehmer (als Prinzipal) fördern. Der Anreiz der Arbeitgeber für eine optimale Kapitalanlage erscheint dabei umso stärker, je eindeutiger die Leistungszusage (defined benefit) ist und das Anlagerisiko (und die Anlagechance) somit beim Arbeitgeber verbleibt. Im Umkehrschluss besteht insbesondere bei reinen Beitragszusagen (defined contribution), die den Arbeitgeber aus der Haftung für den Anlageerfolg entlassen, die Gefahr von Fehlanreizen. Das Anlagerisiko dürfte zudem durch die Nähe der Kapitalanlagen zum Arbeitgeber beeinflusst werden, d.h. dadurch ob die Finanzmittel primär im eigenen Unternehmen oder breiter gestreut am Kapitalmarkt investiert werden.

Eine Anreizkompatibilität erfordert zudem – ganz ähnlich wie bei Banken im Vorfeld der Finanzkrise – eine ausreichende Ausstattung der Unternehmen mit Eigenkapital. Ansonsten ist es z.B. für ein stark insolvenzbedrohtes Unternehmen vorteilhaft, das Vermögen zur Deckung seiner Leistungszusagen in Titel mit gleichläufigen Risiken zu

investieren. Erholt sich das Unternehmen, so steigt zugleich die Ausfinanzierung seiner Pensionspläne, was die Erholung verstärkt. Erholt sich das Unternehmen dagegen nicht, so muss es die sinkende Ausfinanzierung seiner Pensionspläne nicht mehr tragen. Diesem Fehlanreiz kann sowohl durch angemessene Eigenkapitalvorschriften als auch durch eine adäquate Bepreisung der Risiken durch eine Sicherungseinrichtung entgegengewirkt werden.

Bei den Sicherungseinrichtungen dürfte insbesondere der PSVaG Fehlanreize setzen. Problematisch erscheinen vier Eigenschaften:

1. seine Pflichtbeiträge sind überwiegend nicht risikoadjustiert,¹⁷
2. er verfügt über recht beschränkte Reserven,
3. es kann zu Beitragsspitzen kommen, wie z.B. bei der Sanierung von AEG 1982 oder nach der Insolvenz von Arcandor 2009,
4. die Beitragsbemessungsgrundlage erscheint potenziell instabil, da Unternehmen ihre CTA zur Minderung ihrer Beitragsbelastung in beitragsreduzierte Pensionsfonds oder in Pensionskassen umwandeln können.

Die größtenteils nicht risikoadjustierten Pflichtbeiträge zum PSVaG dürften insbesondere für Unternehmen mit einer schlechten Bonität Anreize setzen, sich über Pensionspläne zu finanzieren, die durch den PSVaG kostengünstig geschützt werden. Dagegen werden Unternehmen mit einer guten Bonität ebenso benachteiligt wie Unternehmen, die ihre Pensionspläne über CTA ausfinanziert und damit gegen unternehmensspezifische Risiken immunisiert haben. Aus Sicht der Unternehmen wird dieser Nachteil von CTA aber durch eine gegenüber Pensionsfonds und Pensionskassen weniger strenge Regulierung und Aufsicht ausgeglichen. Im Falle von Großschäden und in der Folge steigenden Beiträgen zum PSVaG können die betroffenen Unternehmen ihre CTA immer noch in Pensionsfonds oder Pensionskassen überführen und somit ihren Beitrag zum PSVaG mindern. Das senkt die Risikotragfähigkeit des PSVaG. Insbesondere wenn dies bei Extremschäden Schule machen würde, wäre es fraglich, ob die restlichen Unternehmen die Pflichtbeiträge zum PSVaG noch erbringen könnten. Auch aus diesem

¹⁵ Die Unternehmen müssen zwar Pensionsrückstellungen bilden, sodass den künftigen Versorgungsverpflichtungen ein Betriebsvermögen gegenübersteht. Dieses Betriebsvermögen lässt sich jedoch beim Eintritt des Versorgungsfalles typischerweise nicht liquidieren, ohne den Geschäftsbetrieb zu beeinträchtigen. In diesem Fall muss eine Alternativfinanzierung für entfallende Rückstellungen gefunden werden (Rollover-Risiko).

¹⁶ Davon sind insbesondere Pensionspläne mit reinen Leistungszusagen betroffen, weniger jüngere Pensionspläne mit Beitragszusagen mit Mindestleistung. Eine Stärkung dieser Zusageform könnte die Kapitalmarktrisiken weitgehend auf die Arbeitnehmer überwälzen. Allerdings stellt sich dann die Frage nach den verbleibenden komparativen Vorteilen der bAV gegenüber einer individuellen privaten Altersvorsorge.

¹⁷ In Großbritannien orientieren sich die Sicherungsprämien des Pension Protection Fund hingegen auch an der individuellen Insolvenzwahrscheinlichkeit. Die Pension Benefit Guarantee Corporation in den USA verlangt zusätzliche Zahlungen in Abhängigkeit vom Grad der Unterdeckung des Pensionsfonds.

Grund erscheint eine implizite Haftung des Staates nicht ausgeschlossen.

Insgesamt erscheint es plausibel, dass Unternehmen mit geringen Risiken die PSVaG-Beiträge von Unternehmen mit höheren Risiken subventionieren. Dieser Transfer dürfte überwiegend von Großunternehmen zu kleinen und mittleren Unternehmen stattfinden. Als Ausgleich für die bonitätsstärkeren Großunternehmen könnten eine implizite Haftung des Staates im Sinne eines „too big to fail“ und regulatorische Vorteile bei der Nutzung von CTA angesehen werden. Aus Sicht der Arbeitnehmer ist schließlich anzumerken, dass das Sicherungssystem der bAV die Ansprüche über verschiedene Durchführungswege höchst ungleich schützt. Insbesondere Ansprüche gegenüber Pensionskassen und Direktversicherungen sind nicht durch den PSVaG abgesichert.

Eine rationale Einschätzung der einzel- wie auch gesamtwirtschaftlichen Vorteile und Risiken der bAV wird durch ihren hohen Komplexitätsgrad erschwert. Zudem behindern die immer noch lückenhaften Daten zur Verbreitung und zur Bedeutung der bAV für die Alterssicherung eine Kontrolle der Risiken und des Erfolgs der staatlichen Förderung.¹⁸ Die Notwendigkeit dieser Förderung kann angesichts der aufgeführten immanenten Vorteile der kollektiv organisierten bAV gegenüber privaten Sparformen durchaus kritisch hinterfragt werden. Prinzipiell sollte die bAV attraktiv genug sein, um aus eigener Kraft eine möglichst weite Verbreitung zu finden.¹⁹ Dieses Ziel kann zudem auch ohne eine staatliche Förderung verfolgt werden, etwa indem sich Arbeitnehmer aktiv gegen eine betriebliche Altersversorgung entscheiden müssen (opting-out).²⁰

Bedeutung der bAV für die Finanzstabilität

Das deutsche System der bAV ist relevant für die Finanzstabilität, weil Unternehmen über die bAV gleichläufigen Risiken ausgesetzt sein können. Bei Direktzusagen dürfte der demografische Wandel bei vielen Unternehmen mit gleichläufigen Liquiditätsrisiken verbunden sein. Diese

18 Regelmäßige amtliche Statistiken (Arbeitskostenerhebung, Verdienststrukturerhebung) des Statistischen Bundesamtes bieten zwar einen Überblick über die Aufwendungen der Arbeitgeber für die bAV oder den Umfang etwa der Entgeltumwandlung. Umfragen (z.B. ASID, AVID) liefern zwar detaillierte Daten zur Verbreitung der bAV nach Unternehmen bzw. Arbeitnehmern und über die Bedeutung der bAV für die Alterseinkommen. Es mangelt jedoch an regelmäßigen amtlichen Statistiken zu Anwartschaften und ausgezahlten Betriebsrenten auf Personenebene.

19 Die Frage nach einem staatlichen Förderungsbedarf wird sich insbesondere dann stellen, wenn die öffentlichen Haushalte im Zuge der demografischen Veränderungen verstärkt unter Druck geraten werden.

20 Eine solche Beeinflussung der privaten Ersparnis ließe sich auch bei anderen Sparformen realisieren; sie ist kein Vorzug der bAV.

Risiken bestanden aufgrund des permanenten Strukturwandels vor allem in schrumpfenden Branchen schon immer. Durch den demografischen Wandel könnten sie aber zu einem gesamtwirtschaftlichen Problem werden. Denn künftig wird eine steigende Zahl von Versorgungsempfängern einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen gegenüberstehen und für sich genommen ein schwächeres Wirtschaftswachstum zur Folge haben. Die Mittelabflüsse aus der bAV dürften die Mittelzuflüsse dann auf breiter Front übersteigen, sodass es vielen Unternehmen schwer fallen könnte, die langfristigen Versorgungszusagen zu bedienen.²¹

Über ihre Pensionspläne werden Arbeitgeber zudem Kapitalmarktrisiken ausgesetzt. So ergeben sich Zinsänderungsrisiken über die Rechnungslegungsvorschriften selbst dann, wenn die „Kredite“ der Arbeitnehmer vollständig zur Finanzierung des eigenen Unternehmens verwendet werden. Dabei kann eine Schieflage externer Versorgungsträger aufgrund der Subsidiärhaftung der Arbeitgeber unmittelbar auf die Realwirtschaft ausstrahlen. Das unterscheidet Einrichtungen der bAV z.B. von Lebensversicherern im engeren Sinne, die überwiegend außerhalb der bAV tätig sind. Aus den Sicherungseinrichtungen der bAV können sich weitere Risiken ergeben, die für die Finanzstabilität relevant sind. So überträgt der PSVaG – wie jeder Versicherer – Risiken zwischen den Versicherungsnehmern, in diesem Falle zwischen Unternehmen. Dabei setzt er Fehlanreize, die systemische Risiken verstärken könnten. Zudem erscheint seine Risikotragfähigkeit insbesondere im Falle größerer Krisen begrenzt, was eine implizite Haftung des Staates zur Folge haben könnte.

Schlussfolgerungen

Die bestehende Förderung und Regulierung der betrieblichen Altersversorgung ist vielfältig, aber damit auch wenig transparent. Die derzeitige abgabenrechtliche Förderung erscheint angesichts der natürlichen Vorteile von kollektiven gegenüber individuellen Verträgen nicht hinreichend begründet, zumal kostengünstigere Anreizsysteme wie etwa das Opting-out zur Verfügung stehen. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Notwendigkeit einer staatlichen Sparförderung.

Die betriebliche Altersversorgung ist aufgrund ihrer Bedeutung für die Unternehmensfinanzierung auch für die Finanzstabilität relevant. Die beträchtliche Komplexität des deutschen bAV-Systems kann dabei Risiken für die Finanzstabilität zugleich verursachen und verschleiern.

21 Vgl. Fußnote 15.

Insofern wäre es von Vorteil, wenn sie auf wenige elementare und konsistenter regulierte Durchführungswege beschränkt werden könnte.

Bei nicht ausfinanzierten Pensionsplänen stellt insbesondere der demografische Wandel die Unternehmen vor Herausforderungen. Bei ausfinanzierten Pensionsplänen sind Arbeitgeber aufgrund ihrer Subsidiärhaftung Kapitalmarktrisiken ausgesetzt. Wenn hier verstärkt auf Beitragszusagen mit Mindestleistung oder reine Beitragszusagen gesetzt würde, könnten diese Risiken weitgehend auf die Arbeitnehmer überwältzt werden. Dann stehen der Aussicht auf eine relativ günstige Kollektivabsicherung allerdings Prinzipal-Agenten-Probleme gegenüber und es stellt sich die Frage, welche Vorteile die bAV gegenüber einer privaten Altersvorsorge dann noch aufweist.

Institutionell erscheint zudem der PSVaG verbesserungsfähig, der Pensionsverpflichtungen mit einem Marktwert von über 400 Mrd. Euro absichert. Um Versorgungsberechtigte der bAV künftig umfassender zu schützen, könnten auch Versorgungszusagen über Pensionskassen und Direktversicherungen über den PSVaG abgesichert werden. Dieser sollte dem Risikoprofil der Versorgungsträger indes stärker Rechnung tragen, z.B. indem sich seine Pflichtbeiträge jeweils am systematischen Risiko orientieren. Konsequenterweise würde der Verbund zwischen Haftung und Kontrolle wiederhergestellt. Es wäre dann für ein Unternehmen irrelevant, ob es seine Eigenkapitalbasis und somit seine Risikotragfähigkeit stärkt und dafür höhere Kapitalkosten in Kauf nimmt oder ob es höhere Risikoprämien an den PSVaG entrichten muss. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre das der Idealfall.

Title: *The System of Company Pension Scheme in Germany*

Abstract: *Due to differentiated regulation and tax treatment, occupational pension schemes in Germany are fairly complex. Consequently, administrative costs tend to be higher than necessary, and subsidisation is fiscally expensive. A lack of transparency not only complicates individuals' pension planning but also raises questions about risks to financial stability.*

JEL Classification: J26, J32