

30 Förderziele zur betrieblichen Altersversorgung verfehlt - aber Ausweitung ohne Evaluierung geplant

Zusammenfassung

Geringverdiener profitieren nicht wie erwartet von dem Förderbetrag für betriebliche Altersversorgung (BAV-Förderbetrag). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will die Förderung dennoch ohne die fällige Evaluierung ausweiten.

Zahlen Arbeitgeber für geringverdienende Arbeitnehmer zusätzlich zum geschuldeten Arbeitslohn Beiträge für eine betriebliche Altersversorgung, unterstützt der Staat dies mit dem BAV-Förderbetrag. Er soll die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern erhöhen. Den Staat kostet die Förderung jährlich 200 Mio. Euro.

Die Förderung hat nicht bewirkt, dass sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern erhöht hat. Vielmals entstanden Mitnahmeeffekte, da Arbeitgeber bereits durch Tarifverträge verpflichtet waren, BAV-Verträge abzuschließen. Die Förderung verfehlt ihr Ziel. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den BAV-Förderbetrag abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele besser erreicht werden können.

Das BMF hat dem Bundesrechnungshof widersprochen. Es will die gesetzlich vorgesehene Evaluierung des BAV-Förderbetrags auf Jahre verschieben und vorher die Förderung hinsichtlich ihrer Höhe und der begünstigten Arbeitnehmer ausweiten. Zusätzliche Steuermindereinnahmen von 150 Mio. Euro pro Jahr wären die Folge.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMF die grundsätzliche Kritik an dieser Förderung ignoriert und die Förderung ohne die fällige Evaluierung sogar noch ausweiten will. Er fordert, Überlegungen zur Anpassung des BAV-Förderbetrags auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.

30.1 Prüfungsfeststellungen

Nach § 100 Einkommensteuergesetz (EStG) können Arbeitgeber, die zusätzlich zum Arbeitslohn Beiträge für ihre geringverdienenden Arbeitnehmer zugunsten einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung zahlen, seit dem Jahr 2018 einen Förderbetrag erhalten. Der BAV-Förderbetrag soll die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen erhöhen. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers profitieren Arbeitnehmer, denen die finanziellen Mittel fehlen, um eine substanzielle betriebliche Altersversorgung aufzubauen. Als Geringverdiener gelten Arbeitnehmer, deren Monatseinkommen 2 575 Euro nicht überschreitet. Der BAV-Förderbetrag beträgt bis zu 288 Euro je Person und Jahr. Er wird den Arbeitgebern durch Verrechnung mit der von ihnen abzuführenden Lohnsteuer gewährt. Im Jahr 2023 haben die Arbeitgeber 200 Mio. Euro Lohnsteuer als BAV-Förderbetrag einbehalten.

Geringe Nutzungsquote

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der BAV-Förderbetrag bundesweit nur von knapp 5 % aller Arbeitgeber genutzt wird. Größter Nutzer ist der öffentliche Dienst. Im privaten Niedriglohnsektor wird die Regelung hingegen nur selten angewandt. Seit Einführung des BAV-Förderbetrags steigerte sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung kaum. Die über den BAV-Förderbetrag erreichten Arbeitnehmer stellten mit einer Million nur knapp 14 % aller Geringverdiener in Deutschland dar.

Vielmals Mitnahmeeffekte

§ 100 EStG bewirkt größtenteils Mitnahmeeffekte. Denn die Mehrzahl der nutzenden Arbeitgeber war bereits tarifvertraglich verpflichtet, ihren Arbeitnehmern eine betriebliche Altersversorgung anzubieten. Auch wurde der BAV-Förderbetrag für Erhöhungen bei Verträgen in Anspruch genommen, die bei seiner Einführung im Jahr 2018 bereits bestanden. In all diesen Fällen wird die staatliche Förderung gezahlt, ohne dass sich die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung erhöht.

Großteil der Förderung bleibt ungeprüft

Die Arbeitgeber machen den BAV-Förderbetrag mit der Lohnsteuer-Anmeldung gegenüber dem Finanzamt geltend. Von den Finanzämtern wird der BAV-Förderbetrag jedoch kaum geprüft. Ihnen stehen hierfür nur wenige mit den Lohnsteuer-Anmeldungen gelieferte Informationen zur Verfügung. In aller Regel ist nur eine überschlägige, stichprobenartige Kontrolle möglich. Auch ist die Bearbeitung der Sachverhalte bundesweit

nicht einheitlich. Die teils komplexen Tatbestandsmerkmale machen die Regelung schwer prüfbar und in der Praxis auch für die Arbeitgeber fehleranfällig. Häufig treten Zweifelsfragen bei der Rechtsanwendung auf. Die Finanzämter prüften insbesondere selten, ob überhaupt begünstigte BAV-Verträge für die einzelnen Arbeitnehmer vorlagen. Der Großteil des BAV-Förderbetrags blieb folglich ungeprüft.

Grundsätzliche Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen die Auffassung vertreten, dass der BAV-Förderbetrag deutlich das gesetzgeberische Ziel verfehlt, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu erhöhen. Der BAV-Förderbetrag wurde weit überwiegend nur dann genutzt, wenn Arbeitgeber ohnehin verpflichtet waren, eine betriebliche Altersversorgung anzubieten. Gerade im privaten Niedriglohnsektor erhöhte er die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nicht. Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Förderziele durch eine schlichte Anpassung des § 100 EStG besser zu erreichen wären. Hierdurch würde sich der Aufwand für alle Beteiligten weiter erhöhen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, § 100 EStG abzuschaffen und zu prüfen, wie die damit verfolgten Ziele besser erreicht werden können. Hierbei wäre auch zu prüfen, ob eine direkte Förderung der betrieblichen Altersversorgung geringverdienender Arbeitnehmer wirkungsvoller wäre.

Widerspruch des BMF

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Ziel des Gesetzgebers sei es gewesen, ein verwaltungsarmes System zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung zu schaffen. Dazu gehöre, die Finanzämter vor einer Antragsflut zu schützen und von umfangreichen Sachverhaltsaufklärungen zu verschonen. Die Administration des Förderbetrags über die Lohnsteuer-Anmeldung sei äußerst einfach. Auch sei zu berücksichtigen, dass der BAV-Förderbetrag Anreize schaffen solle, Zusagen der betrieblichen Altersversorgung in Tarifverträge aufzunehmen. Aus Sicht des BMF eignet sich der BAV-Förderbetrag, um die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern zu erhöhen. Er sei nicht gänzlich in Frage zu stellen. Gegebenenfalls sei er punktuell anzupassen.

Fortgang der Sache: Keine Evaluierung, aber Ausweitung

Für den BAV-Förderbetrag hatte der Gesetzgeber eine Evaluierung vorgesehen. Das BMF sollte dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2023 über dessen Entwicklung berichten.

Das BMF hat die Evaluierung nicht durchgeführt und will sie um mehrere Jahre verschieben. Als Hauptgrund hat es angeführt, dass eine Evaluierung nur Sinn ergebe, wenn die zu evaluierende Förderung für längere Zeit unverändert bestehe. Diese Voraussetzung sei nicht gegeben, da eine Ausweitung geplant sei.

Das BMF arbeitete gleichzeitig daran, eine Dynamisierung der Einkommensgrenze des § 100 EStG einzuführen und den Förderhöchstbetrag von 288 Euro auf 360 Euro zu erhöhen. Das jährliche Volumen einer solchen Ausweitung beläuft sich auf 150 Mio. Euro.

30.2 Würdigung

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes belegen: Der BAV-Förderbetrag erreicht nicht das gesetzgeberische Ziel, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu erhöhen. Das BMF will die gesetzlich vorgesehene Evaluierung des BAV-Förderbetrags aber auf Jahre verschieben. Damit entzieht es sich selbst die Grundlage für sachgerechte Überlegungen zu einer Anpassung der Förderung. Gleichzeitig bereitet es eine Ausweitung der Förderung vor. Hierfür fehlt aber ohne die Evaluierung die Datengrundlage. Die Ausweitung steht auch nicht im Einklang mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. So kann das Vorgehen des BMF zu weiteren nicht gerechtfertigten Mindereinnahmen führen. Auch begründet es die Gefahr, dass sich ein verfehlter Förderansatz weiter verfestigt.

Durch die Überlegungen des BMF zur Ausweitung der Förderung soll sich dessen ungeachtet die Konzeption der Norm nicht ändern. Die geplanten Anpassungen schaffen keine neuen Anreize. Mit einer steigenden Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung bei Geringverdienern wäre wiederum nicht zu rechnen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMF die grundsätzliche Kritik an der Förderung ignoriert, die Evaluierung hinausschiebt und die Förderung sogar noch ausweiten will. Er hält es für geboten, vom Gesetzgeber vorgesehene Evaluierungen durchzuführen und dabei auch die Kritik und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Überlegungen zur Anpassung des BAV-Förderbetrags sollten auf einer dementsprechenden Grundlage stehen.

30.3 Stellungnahme

Das BMF hat an seiner Auffassung festgehalten. Es hat ergänzend darauf verwiesen, dass es dem Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages im Juni 2024 einen Zwischenbericht zur Evaluierung des BAV-Förderbetrags übersandt habe. Dieser enthalte für mögliche politische Entscheidungen wichtige Informationen und fachliche Einschätzungen.

30.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht seine grundsätzliche Kritik nicht ausgeräumt. Der vom BMF angeführte Zwischenbericht stellt keine Evaluierung dar. Im Gegenteil bringt er deutlich zum Ausdruck, dass das BMF mit der Ausweitung des BAV-Förderbetrags auf einen „weiteren Schub“ bei der Inanspruchnahme setzt und eine vorherige Evaluierung vermeiden will, da sie ein „falsches Bild abgeben“ könnte.

Die Position des Bundesrechnungshofes ist unverändert: Ohne eine Evaluierung fehlt die Grundlage für sachlich fundierte Überlegungen zur Anpassung der Förderung. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, weitere Überlegungen zur Zukunft des BAV-Förderbetrags nur aufgrund einer aussagekräftigen Evaluierung anzustellen. Dabei ist zu prüfen, ob § 100 EStG besser abgeschafft und die damit verfolgten Ziele auf einem anderen Weg erreicht werden können. Denkbar wäre etwa eine direkte Förderung der BAV geringverdienender Arbeitnehmer. Das BMF muss dafür Sorge tragen, dass mehrere Hundert Millionen Euro Steuern jährlich zielgerichtet eingesetzt werden.