

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	3
A. Einleitung	3
I. Berichtsauftrag gemäß § 7g Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)	3
II. Bisherige Berichterstattung	4
III. Struktur des Berichts	4
IV. Rechtliche Grundlagen	4
1. „Flexi I“-Gesetz	4
2. „Flexi II“-Gesetz	4
3. Gesetzgebung im Berichtszeitraum Januar 2009 bis März 2012	5
a) Familienpflegezeitgesetz	5
b) 4. SGB IV-Änderungsgesetz	5
4. Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung	5
5. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen	5
B. Ergebnisse des Forschungsprojektes – Kurzfassung	6
C. Zentrale Punkte aus den Stellungnahmen der Länder und Verbände	17
I. Wertguthabenbegriff	17
1. Abgrenzung	17
2. Freistellungen aus sonstigen flexiblen Arbeitszeitregelungen	17
3. Wertguthaben für Auslastungsschwankungen	17

	Seite
4. Zuordnung des Arbeitgeberbeitragsanteils	17
5. Führung in Zeit	18
6. Informationspflicht des Arbeitgebers	18
II. Verbreitung von Wertguthaben	18
III. Verwendungszwecke von Wertguthaben	18
IV. Insolvenzschutz	19
1. Prüfung der Insolvenzsicherungsmaßnahmen durch die DRV Bund	19
2. Anzahl der wegen Insolvenz des Arbeitgebers ersatzlos auf- gelösten Wertguthaben und sonstigen Arbeitszeitguthaben	19
V. Anlagevorschriften für Wertguthaben	19
VI. Portabilität	20
1. Wertguthabenübertragung auf die DRV Bund	20
2. Auszahlungsanträge an die DRV Bund	20
D. Einschätzung der Bundesregierung	20
I. Wertguthabenbegriff/Definition und Abgrenzung – zu C.I.1	20
1. Wertguthabenbegriff – „Freistellungsanspruch“ – zu C.I.1	21
2. Vertragspartner der Wertguthabenvereinbarung – zu C.I.1	21
3. Freistellungen aus sonstigen flexiblen Arbeitszeit- regelungen – zu C.I.2	21
4. Wertguthaben für Auslastungsschwankungen – zu C.I.3	21
5. Zuordnung des Arbeitgeberbeitragsanteils – zu C.I.4	22
6. Führung in Zeit – zu C.I.5	23
7. Informationspflicht des Arbeitgebers – zu C.I.6	23
II. Verbreitung von Wertguthaben – zu C.II	23
III. Verwendungszwecke von Wertguthaben – zu C.III	24
IV. Insolvenzschutz – zu C.IV	25
V. Anlagevorschriften – zu C.V	25
VI. Portabilität – zu C.VI	26
VII. Weitere Anmerkungen	26
E. Schlussbemerkungen	27

Vorwort

Mit dem demografischen Wandel ist ein längeres Arbeitsleben möglich und nötig. Dies stellt neue Anforderungen an die Gestaltung der Arbeitswelt und die Lage der Arbeitszeit über den Lebenslauf hinweg. Wertguthaben – vielfach als Langzeitkonten bezeichnet – sind ein Instrument, das den Beschäftigten im gesamten Lebenslauf Flexibilität und Freiraum bei ihrer Arbeitszeitorganisation auch über einen längeren Zeitraum geben kann. Für die Unternehmen sind derartige Angebote an die Mitarbeiter in Zeiten knappen Fachkräfteangebots ein deutlicher Vorteil im Wettbewerb und steigern überdies die interne Flexibilität der Betriebe.

Im Jahr 2009 sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Wertguthaben mit dem sogenannten „Flexi II“-Gesetz (Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze) verbessert worden. Darüber und wie sich die Inanspruchnahme der Wertguthaben seit Anfang des Jahres 2009 entwickelt hat, hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften im März 2012 zu berichten.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Jahr 2010 die Entwicklung der Inanspruchnahme und Nutzung von Wertguthaben untersuchen lassen. Die zentralen Ergebnisse der Evaluation liegen vor:

- Zwar zeichnet sich ab, dass bereits etwa 40 000 Betriebe in Deutschland „echte“ Wertguthaben führen, mit denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter größere Arbeitszeitguthaben oder Arbeitsentgeltbestandteile explizit mit dem Ziel längerfristiger Freistellungen ansparen können; das sind allerdings erst zwei Prozent aller Betriebe.
- Die Verbreitung hängt signifikant von der Betriebsgröße ab: Der Anteil bei Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten liegt mit 13 Prozent deutlich über dem Durchschnitt.
- Vorreiter in der Privatwirtschaft sind die Chemie- und die Metallindustrie. Nach aktuellen Angaben der Chemieindustrie verfügt dort ca. die Hälfte der Beschäftigten (rund 300 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) über ein Langzeitkonto im Rahmen der Demografietarifverträge.
- Betriebe des öffentlichen Dienstes bieten ihren Mitarbeitern solche Konten insgesamt deutlich häufiger an als Betriebe der Privatwirtschaft; im öffentlichen Dienst beträgt der Anteil sieben Prozent.
- Bisher nutzen die Beschäftigten Wertguthaben überwiegend zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand und noch zu wenig für familienbezogene Aufgaben wie Kindererziehung und Pflege oder für Weiterbildung und Sabbaticals.
- Die eingeschränkte Nutzung und Verbreitung liegt in erster Linie daran, dass zum Zeitpunkt der Erhebung das noch sehr neue „Flexi II“-Gesetz bei Personalverantwortlichen und Beschäftigten kaum bekannt war.

Neben der empirischen Untersuchung wurden die Bewertungen und Erfahrungen der Länder, Sozialpartner sowie ausgewählter Verbände und Organisationen einbezogen.

Insgesamt war festzustellen, dass die Wertguthaben grundsätzlich begrüßt werden, auch wenn sich dies noch nicht in einer entsprechenden Verbreitung niedergeschlagen hat. Das Potenzial dieses flexiblen Instruments ist bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Die Bundesregierung wird deshalb verschiedene Vorschläge – auch unter dem Gesichtspunkt der Reduktion von Bürokratie – weiter prüfen und hierzu aufmerksam beobachten, wie sich die Inanspruchnahme von Wertguthaben im Verlauf der nächsten Jahre darstellt und wie die Praxis die neuen Möglichkeiten aufgreift. Fest steht, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen Hilfestellung bei der Anwendung benötigen. Das BMAS geht deshalb auf die Sozialpartner zu, um gemeinsam auszuloten, wie die Anwendung vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen auch mit Hilfe der Unternehmensverbände und Gewerkschaften gesteigert werden kann.

Vor allem wird der Schwerpunkt zunächst darauf liegen, aktiv über Wertguthaben als modernes personalpolitisches Instrument und als attraktive Möglichkeit zur Erhöhung der Zeitsouveränität der Beschäftigten zu informieren. Die Bundesregierung will deshalb die etablierten Allianzen und Projekte zur Beratung der Unternehmen zur Arbeitszeitgestaltung oder zur Bewältigung des demografischen Wandels nutzen, um über die Möglichkeiten der Wertguthaben zu informieren. Denn gerade kleine und mittlere Unternehmen können davon profitieren. Wir sind zuversichtlich, dass die Sozialpartner als Akteure bzw. Multiplikatoren ihre durch Wertguthaben und das „Flexi II“-Gesetz entstandenen Möglichkeiten verstärkt nutzen und miteinander in einen entsprechenden Dialog eintreten.

Für eine moderne und zukunftsorientierte Arbeitszeitplanung, die ein Arbeiten bis 67, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben sowie die Notwendigkeit lebenslanger Weiterbildung im Blick hat, birgt das Instrument der Wertguthaben große Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Arbeitszeitgestaltung.

A. Einleitung

I. Berichtsauftrag gemäß § 7g Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV)

Das Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze vom 21. Dezember 2008¹ ist im Wesentlichen zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Gemäß § 7g SGB IV legt die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften bis zum 31. März 2012 einen Bericht über die Auswirkungen dieses Gesetzes vor. Insbesondere soll über die Entwicklung der Inanspruchnahme und Nutzung von Wertguthaben, über den Umfang und die Kosten der an die Deutsche Rentenversicherung

¹ Sog. „Flexi II“-Gesetz, BGBl. I 2008, S. 2940.

Bund übertragenen Wertguthaben und der wegen Insolvenz des Arbeitgebers ersatzlos aufgelösten Wertguthaben und sonstigen Arbeitszeitguthaben informiert werden. Schließlich sollen vor dem Hintergrund dieser Evaluation ggf. Vorschläge für eine Weiterentwicklung insbesondere des Insolvenzschutzes aufgezeigt werden.² Mit der Vorlage dieses Berichts wird der Gesetzauftrag erfüllt; § 7g SGB IV tritt dementsprechend zum 31. Dezember 2012 außer Kraft.³

II. Bisherige Berichterstattung

Bereits zum 31. Dezember 2001 hatte das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung gemäß dem gesetzlichen Auftrag nach § 7d SGB IV in der Fassung des Gesetzes zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen vom 6. April 1998⁴ einen Bericht über die getroffenen Vereinbarungen zur Absicherung von Wertguthaben und zu Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Insolvenzschutzes vorgelegt⁵.

III. Struktur des Berichts

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Jahr 2010 nach freiwillig europaweiter Ausschreibung die TNS Infratest Sozialforschung GmbH, München, mit der Durchführung eines Forschungsvorhabens zur Evaluation der gesetzlichen Neuregelungen beauftragt und mit der Beantwortung der Fragen insbesondere zur Entwicklung der Inanspruchnahme und Nutzung beauftragt. TNS Infratest hat an das Institut für Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg West und Herrn Dr. Hartmut Seifert, wissenschaftlicher Experte zu Arbeitszeitkonten, Düsseldorf, Unteraufträge vergeben. Im Vorfeld der Berichtslegung wurde den Ländern, Verbänden der Tarifpartner sowie ausgewählten Verbänden und Organisationen Gelegenheit gegeben, ihre Erfahrungen und Erkenntnisse mit den Neuregelungen mitzuteilen.

Der Bericht der Bundesregierung stellt unter Teil B. die Ergebnisse des Forschungsprojektes in der von TNS Infratest vorgelegten Kurzfassung dar.⁶

² In der Begründung zum Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 16/10289) wird für den Berichtsauftrag ausgeführt (S. 19): „Durch die Berichtspflicht soll die Bundesregierung verpflichtet werden, insbesondere über die Entwicklung der Inanspruchnahme und Nutzung der Wertguthaben zu berichten, den Umfang und die Kosten der an die Deutsche Rentenversicherung Bund übertragenen Wertguthaben zu beobachten und für den Fall, dass dies in einem wider Erwarten hohen Maße genutzt wird, Möglichkeiten zu entwickeln, wie die Wertguthaben in einem gegebenenfalls günstigeren Anlageprofil im Rahmen der Vermögensanlage verwaltet werden können. Daneben sollen die Neuregelungen zum Insolvenzschutz auf ihre Wirksamkeit und Effizienz hin überprüft werden.“

³ Vgl. Artikel 7 Absatz 3 des Gesetzes, Bundestagsdrucksache 16/10289 S. 9, S. 21; Bundestagsdrucksache 16/10901, S. 11.

⁴ BGBl. I 1998, S. 688.

⁵ Bundestagsdrucksache 14/7944.

⁶ Im Folgenden TNS-Studie genannt. Die Langfassung der von TNS Infratest durchgeführten Untersuchung wird nach Berichtslegung im Internet unter www.bmas.bund.de abrufbar sein.

Teil C. gibt eine Übersicht der zentralen Punkte aus den eingegangenen Stellungnahmen der Länder und Verbände.

Teil D. enthält die Einschätzung der Bundesregierung zu den zentralen Ergebnissen des Forschungsvorhabens und zu den Stellungnahmen der Verbände und Länder.

Teil E. zeigt auf, wo vor dem Hintergrund der künftigen Entwicklung Ansatzpunkte für weitere Überprüfungen der gesetzlichen Grundlagen und Verbesserungen im Bereich der betrieblichen Praxis liegen könnten.

IV. Rechtliche Grundlagen

1. „Flexi I“-Gesetz

Mit dem Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen vom 6. April 1998, das im Folgenden als „Flexi I“-Gesetz, bezeichnet wird,⁷ wurden erstmalig gesetzliche Regelungen für den Fortbestand des Sozialversicherungsschutzes während Freistellungen aus flexiblen Arbeitszeitvereinbarungen in der Sozialversicherung geschaffen. Damit besteht erstmals eine Beschäftigung gegen Arbeitsentgelt unter bestimmten Voraussetzungen auch während Freistellungsphasen, die länger als einen Monat (vgl. § 7 Absatz 3 SGB IV) andauern können und in denen weiter Arbeitsentgelt bezogen wird. Seitdem sind sowohl Unterbrechungen des Arbeitslebens (z. B. durch ein Sabbatical) als auch Freistellungsphasen, insbesondere zum Ende des Arbeitslebens, sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Wird im Rahmen einer Wertguthabenvereinbarung die vereinbarte Freistellung von der Arbeitsleistung mit Bezug von Arbeitsentgelt aus dem angesparten Wertguthaben in Anspruch genommen, besteht weiter ein sozialversicherungsrechtliches Beschäftigungsverhältnis. Dabei kann eine derartige Freistellungsphase auch vor der Ansparsphase organisiert werden.

2. „Flexi II“-Gesetz

Das Gesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen und zur Änderung anderer Gesetze vom 21. Dezember 2008, im Folgenden als „Flexi II“-Gesetz bezeichnet,⁸ hat den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 umgesetzt. Dieser bekannte sich zu Förderung von Langzeitarbeitszeitkonten und sah die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bei der Verwendung und beim Schutz dieser Konten vor. Er enthielt den Auftrag, die Übernahme der Insolvenzschutzregelungen im Altersteilzeitgesetz in das Vierte Buch Sozialgesetzbuch zu prüfen.⁹ Mit dem Gesetz wurde insbesondere

- die Vereinbarung von Wertguthaben besser von anderen Arbeitszeitflexibilisierungsformen abgegrenzt,

⁷ Vgl. Fn. 4.

⁸ BGBl. I S. 2940.

⁹ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005, Rn. 1125 bis 1128.

- geringfügig Beschäftigten die Nutzung von Wertguthabenvereinbarungen ermöglicht,
- ein Anspruch auf Wertguthabenverwendung bei gesetzlicher Freistellung eingeführt,
- die Wertguthabenverwendung für die betriebliche Altersvorsorge beschränkt,
- die grundsätzliche Wertguthabenführung in Entgelt vorgeschrieben,
- das Verlustrisiko bei der Anlage von Wertguthaben beschränkt und eine Werterhaltungsgarantie eingefügt,
- der Insolvenzschutz von Wertguthaben konkretisiert sowie
- die Portabilität der Wertguthaben verbessert.

Das Gesetz trat im Wesentlichen zum 1. Januar 2009 in Kraft.¹⁰

3. Gesetzgebung im Berichtszeitraum Januar 2009 bis März 2012

a) Familienpflegezeitgesetz

Mit dem Gesetz über die Familienpflegezeit (FPfZG)¹¹ werden mit Wirkung zum 1. Januar 2012 Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie getroffen, die Vereinbarungen über Wertguthaben nach dem SGB IV voraussetzen. Zur Umsetzung wird auf das Instrument der Wertguthaben zurückgegriffen. Die Regelungen des FPfZG stellen lediglich eine besondere Verwendungsforn von Wertguthaben nach § 7c SGB IV dar. Änderungen der allgemeinen Regelungen zu Wertguthaben, insbesondere des § 7d SGB IV, sind damit nicht verbunden. Nach dem FPfZG kann die wöchentliche Arbeitszeit durch Vereinbarung mit dem Arbeitgeber bis zu einem Mindestumfang von 15 Stunden wöchentlich für maximal 24 Monate verringert werden, um einen pflegebedürftigen Angehörigen zu Hause zu pflegen. Eine Familienpflegezeit setzt weiterhin voraus, dass das Arbeitsentgelt während der Arbeitszeitreduzierung vom Arbeitgeber mittels eines Gehaltsvorschusses aufgestockt wird. Den Gehaltsvorschuss muss der Arbeitnehmer in der sogenannten Nachpflegephase wieder ausgleichen, indem er ihn „abarbeitet“. Dieses Regelmodell entspricht daher der Regelung des § 7 Absatz 1a Satz 3 SGB IV.

¹⁰ Die Regelungen zur Portabilität traten zum 1. Juli 2009, § 116 Absatz 3 SGB IV als Übergangsregelung zur Insolvenzsicherung von Wertguthaben, die vor dem 31. Dezember 2008 abgeschlossen wurden, am 1. Juni 2009 in Kraft; in der juristischen Literatur sind in den Jahren 2008/2009 zahlreiche Aufsätze erschienen. Vgl. exemplarisch statt vieler Knospe, Neue Rahmenbedingungen für Wertguthaben und Arbeitszeitkonten im Sozialgesetzbuch IV – Überblick über die gesetzlichen Neuregelungen und ihr Entstehungsprozess –, NZS 2009, 600 ff.

¹¹ Familienpflegezeitgesetz – FPfZG, BGBl. I 2011, S. 2564, Artikel 1 des Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vom 6. Dezember 2011, vgl. Bundestagsdrucksache 17/6000.

b) 4. SGB IV-Änderungsgesetz

Durch Artikel 1 des Vierten Gesetzes zu Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2011 ist § 7 Absatz 1a SGB IV mit Wirkung zum 1. Januar 2012 um einen Satz 2 ergänzt worden.¹² Diese Ergänzung ist aufgrund eines Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP vor der 2. und 3. Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag eingefügt worden.¹³ Durch die Regelung liegt auch bei entgeltlicher Freistellung aus sonstigen Arbeitszeitkonten von bis zu drei Monaten (bisher höchstens bis zu einem Monat) ein Beschäftigungsverhältnis vor.

§ 7 Absatz 1a Satz 2 SGB IV n. F. war nicht Gegenstand des Forschungsprojekts. Sowohl das Forschungsprojekt als auch die eingegangenen Stellungnahmen der Länder und Verbände konnten nur den Rechtsstand bis zum 31. Dezember 2011 berücksichtigen.¹⁴

4. Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben zu den sozialversicherungsrechtlichen Auswirkungen des „Flexi II“-Gesetzes im März 2009 ein gemeinsames Rundschreiben herausgegeben.¹⁵ Ergänzend dazu haben sie im April 2010 einen Frage-/Antwortkatalog verfasst und im Herbst 2010 konkretisiert.¹⁶

5. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen

Hinsichtlich der lohn-/einkommensteuerlichen Behandlung von Zeitwertwertkonten-Modellen sowie den Voraussetzungen für die steuerliche Anerkennung ist das Gesetz am 17. Juni 2009 mit einem Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen, das grundsätzlich mit Wirkung ab 1. Januar 2009 Anwendung findet, flankiert worden.¹⁷ Der steuerliche Begriff „Zeitwertkonto“ entspricht

¹² BGBl. I 2011, S. 3057.

¹³ Ausschussdrucksache 17 (11) 424.

¹⁴ Es bleibt abzuwarten, ob diese isoliert umgesetzte Regelung, die die Vorrangigkeit von Arbeitgeberseite seit Inkrafttreten des „Flexi II“-Gesetzes vorgebrachte Forderung einer gesetzlichen Ausweitung für Freistellungen von über einem Monat aus sonstigen Arbeitszeitkonten umsetzt, die Erwartungen erfüllt. S. auch D.I.3, S. 39.

¹⁵ Gemeinsames Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 31. März 2009, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/SharedDocs/de/Navigation/Service/Zielgruppen/arbeitnehmer_mit_wertguthaben/03_downloads/03_rundschreiben/rundschreiben_node.html.

¹⁶ Frage-/Antwortkatalog vom 13. April 2010, http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/SharedDocs/de/Inhalt/Zielgruppen/02_arbeitgeber_steuerberater/03_publicationen/Gemeinsame_Rundschreiben_der_SV/2010/april_frage_antwort_katalog.html?nn=32568; Besprechung des GKV-Spitzenverbandes, der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Bundesagentur für Arbeit über Fragen des gemeinsamen Beitragseinzugs (Ziffer 5), http://www.aok-business.de/fileadmin/user_upload/global/Fachthemen/Besprechungsergebnisse/2010/bsperg_20101103_BeitrEinz.pdf.

¹⁷ BMF-Schreiben vom 17. Juni 2009, IV C 5 S – 2332/07/0004; http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/BMF_Schreiben/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/lohnsteuer/071_a.html.

dabei weitestgehend dem sozialversicherungsrechtlichen Begriff der Wertguthabenvereinbarungen nach § 7b SGB IV. Für den auf einem Zeitwertkonto gutgeschriebenen Lohn wird die Besteuerung nicht im Zeitpunkt der Gutschrift auf dem Konto erfasst, sondern – ebenso wie bei der Sozialversicherung – bis zur Inanspruchnahme des Guthabens hinausgeschoben. Ausgehend von der sozialrechtlichen Zielrichtung können steuerlich für alle Arbeitnehmer, die sich im Rahmen eines gegenwärtigen Dienstverhältnisses befinden, Zeitwertkonten eingerichtet werden. Dazu gehören auch Arbeitnehmer mit einer geringfügig entlohnten Beschäftigung i. S. d. § 8 bzw. § 8a SGB IV. Besonderheiten gelten bei befristeten Dienstverhältnissen (Begrenzung der un versteuerten Zuführung) und bei Arbeitnehmern, die gleichzeitig Organ einer Körperschaft oder als Arbeitnehmer beschäftigte beherrschende Anteilseigner sind (Besteuerung bereits bei Gutschrift auf dem Zeitwertkonto). Zeitwertkonten werden im Hinblick auf die in §§ 7d und 7e SGB IV getroffenen Regelungen zur Führung und Insolvenzversicherung von Wertguthaben steuerlich zudem nur noch dann anerkannt, wenn die zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getroffene Vereinbarung vorsieht, dass zum Zeitpunkt der planmäßigen Inanspruchnahme des Guthabens mindestens ein Rückfluss der dem Zeitwertkonto zugeführten Arbeitslohn-Beträge (Bruttoarbeitslohn im steuerlichen Sinne ohne den Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag) gewährleistet ist (Zeitwertkontengarantie).

B. Ergebnisse des Forschungsprojektes – Kurzfassung

Der folgende Abschnitt gibt unverändert die Ergebnisse der Untersuchung in der von TNS Infratest vorgelegten Kurzfassung wieder.

„1. Gegenstand und Ziele der Untersuchung

Hauptziel des Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen („Flexi II“-Gesetz“, BGBl. I 2008, S. 2940) ist es, Arbeitnehmer besser vor den Risiken eines Verlustes der auf Wertguthaben angesparten Arbeitsvorleistungen zu schützen. Dies geschieht durch eine zwingend vorgeschriebene Insolvenzversicherung, eine Regulierung der Anlageformen für die Wertguthaben am Kapitalmarkt sowie eine Nominalwertgarantie. Außerdem wird die Portabilität der Kontenguthaben bei Arbeitgeberwechseln verbessert. Das Gesetz trat im Wesentlichen zum 1. Januar 2009 in Kraft, einige Regelungen (z. B. zur Portabilität auf die Deutsche Rentenversicherung Bund) erst zum 1. Juli 2009.

Im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Evaluation des „Flexi II“-Gesetzes (§ 7g SGB IV) sollen verlässliche Erkenntnisse über die Verbreitung, Nutzung und Ausgestaltung von Wertguthaben sowie die Erfahrungen der Betriebe mit verschiedenen Anlagestrategien gewonnen werden. Es soll überprüft werden, ob und in welchem Umfang die Ziele des Gesetzes erreicht wurden. Dabei sollen auch eventuelle Schwachstellen des Gesetzes auf-

gedeckt und Ansatzpunkte für Verbesserungen aufgezeigt werden.

Das „Flexi II“-Gesetz ist arbeitszeitpolitisch als Einstieg in eine biografieorientierte Zeitgestaltung zu interpretieren. Es konzentriert sich auf Vereinbarungen über Langzeitkonten, die größeren außerbetrieblichen Zeitanforderungen der Beschäftigten dienen und längere Freistellungen oder eine vorzeitige Beendigung der Erwerbsarbeit ermöglichen sollen. Eine Wertguthabenvereinbarung liegt nach dem Wortlaut des Gesetzes nur dann vor, wenn sie „nicht das Ziel der flexiblen Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder den Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszyklen verfolgt“ (§ 7b SGB IV).

Wertguthaben setzen nach § 7b SGB IV voraus, dass eine schriftliche Vereinbarung über den Aufbau des Wertguthabens vorliegt, nach der Arbeitsentgelt, das mit einer vor oder nach der Freistellung oder der Verringerung der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit erbrachten Arbeitsleistung erzielt wird, eingebracht wird, um es für Zeiten der Freistellung aus dem Wertguthaben zu entnehmen. Hierfür können einerseits gesetzliche Ansprüche wie z. B. Elternzeit, Pflegezeit oder der Übergang auf Teilzeitarbeit bestehen. Aber auch mit dem Arbeitgeber vereinbarte Zeiten der Qualifizierung und Weiterbildung, weitere Familienzeiten, ein Sabbatical oder der Übergang in die Altersrente können durch Wertguthaben gestaltet werden.

Neben den durch das Gesetz geregelten Wertguthaben gibt es weitere flexible Arbeitszeitregelungen in vielfältigen Formen und mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Diese sind in Deutschland weit verbreitet. Diese anderen flexiblen Arbeitszeitregelungen reichen von eher kurz- und mittelfristig orientierten Gleitzeitregelungen mit beschränkten Möglichkeiten eines Auf- und Abbaus von Zeitguthaben bis hin zu längerfristig orientierten Arbeitszeitkonten, die neben ihrer primären Zielsetzung einer flexiblen Anpassung des Arbeitseinsatzes an den Arbeitsanfall im betrieblichen Interesse teilweise auch eine – für Wertguthaben kennzeichnende – biografieorientierte Zeitgestaltung im Interesse der Arbeitnehmer ermöglichen, z. B. für Weiterbildungsaktivitäten, längere familiär bedingte Auszeiten für Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen bis hin zu einem vorgezogenen Übertritt in den Ruhestand.

Für die empirische Evaluation des „Flexi II“-Gesetzes muss daher klar zwischen den Langzeitkonten in Form von Wertguthabenvereinbarungen, und anderen – ggfs. ebenfalls in einer längerfristigen Perspektive angelegten – flexiblen Arbeitszeitregelungen unterschieden werden. Für erstere findet das „Flexi II“-Gesetz Anwendung, für letztere dagegen nicht. Im Folgenden sprechen wir von „Wertguthaben“ oder „Langzeitkonten“, wenn Vereinbarungen gemeint sind, die unter das „Flexi II“-Gesetz fallen. Alle anderen flexiblen Arbeitszeitregelungen werden als „Kurzzeitkonten“ oder „Flexikonten“ bezeichnet.

Der Erfolg des Gesetzes wird im Rahmen der Evaluation anhand von zwei Parametern gemessen:

- In welchem Umfang wird das Gesetz angewendet, d. h. wie häufig werden flexible Arbeitszeitregelungen

in Form von Wertguthaben vereinbart? Dies hängt im Wesentlichen davon ab, ob den Vertragsparteien die Regelungen bekannt sind und in welchem Maße sie für beide Seiten attraktiv sind.

- Wie bewähren sich die nach dem „Flexi II“-Gesetz abgeschlossenen Wertguthaben in der Praxis? Hier geht es insbesondere darum, ob und wie die gesetzlichen Regelungen umgesetzt werden und inwiefern die Ziele des Gesetzes faktisch erreicht werden.

Soweit möglich, werden bei Schwachstellen und Umsetzungsdefiziten Ansatzpunkte für eine Verbesserung aufgezeigt.

2. Methodik

Die empirische Basis der Evaluation besteht aus der Kombination von drei Erhebungen, die speziell für die Zwecke dieser Untersuchung durchgeführt wurden. Dabei wurden quantitative und qualitative Verfahren kombiniert: eine repräsentative Betriebsbefragung, Fallstudien in ausgewählten Betrieben und Experteninterviews.

Repräsentative Betriebsbefragung

Im September/Oktober 2010 – also gut ein Jahr nach dem vollständigen Inkrafttreten des Gesetzes – wurden insgesamt 4 699 Interviews in ebenso vielen Betrieben durchgeführt. Dabei wurde jeweils der höchstrangige Personalverantwortliche bzw. die Geschäftsführung oder Filialleitung telefonisch befragt. Die Stichprobe umfasste Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten aus allen Branchen, und zwar sowohl aus der Privatwirtschaft als auch dem öffentlichen Dienst.

Die repräsentative Betriebsbefragung verfolgte im Wesentlichen drei Ziele:

- Die Erhebung repräsentativer Daten zur Verbreitung verschiedener Formen von Arbeitszeitkonten und insbesondere von Wertguthaben.
- Die Erhebung von Basisinformationen zu allen Formen von Arbeitszeitkonten, einschließlich der nicht auf langfristiges Ansparen ausgerichteten Modelle. Hiermit sollte u. a. identifiziert werden, inwieweit es in der Praxis Mischformen zwischen Kurzzeit-/Flexikonten und Wertguthaben gibt und wodurch sich beide Kontentypen in der Praxis unterscheiden.
- Die Identifikation derjenigen Betriebe, die aktuell Wertguthaben anbieten, um für diese Gruppe detailliert die Erfüllung der im „Flexi II“-Gesetz genannten Vorschriften zu überprüfen.

Um diesen breit gefächerten Zielen gerecht zu werden, wurde ein dreistufiges Fragebogenmodell entwickelt:

- Zunächst wurden alle 4 699 Betriebe danach gefragt, ob es überhaupt Arbeitszeitkontenregelungen im Betrieb gibt.

- Alle Betriebe mit Arbeitszeitkonten wurden in einem zweiten Modul genauer zur Ausgestaltung der flexiblen Arbeitszeitregelungen befragt. Dabei ging es insbesondere darum, zwischen Kurzzeit-/Flexikonten auf der einen Seite und Langzeitkonten/Wertguthaben auf der anderen Seite zu unterscheiden. Bei Letzteren handelt es sich ausschließlich um Modelle, die von den befragten Personalverantwortlichen selbst als „Langzeitkonto bzw. Wertguthaben, auf dem größere Arbeitszeitguthaben für längerfristige Freistellungen angespart werden können“, bezeichnet wurden. Alle anderen flexiblen Arbeitszeitmodelle zählen als Kurzzeit-/Flexikonten, auch wenn im Einzelfall Ausgleichszeiträume von mehr als einem Jahr bzw. keine festen Ausgleichszeiträume vereinbart sind.

- Die Betriebe, die Langzeitkonten/Wertguthaben nach der obigen Definition nutzen, erhielten im dritten Modul ein umfangreicheres Fragenprogramm, das auf die Details der im „Flexi II“-Gesetz enthaltenen Regelungen einging. Die Abgrenzung der im dritten Modul befragten Betriebe erfolgte anhand der Selbsteinstufung der befragten Personalverantwortlichen. Im Einzelfall ist daher nicht auszuschließen, dass in dieser Gruppe auch einzelne Betriebe mit Arbeitszeitregelungen enthalten sind, für die das „Flexi II“-Gesetz keine Anwendung findet. Andererseits finden sich jedoch auch unter den von den Befragten explizit als Kurzzeit-/Flexikonten eingestuften Vereinbarungen eine Reihe von Konten, bei denen beispielsweise die Führung in Geldeinheiten und das Vorhandensein einer Insolvenzversicherung darauf hindeutet, dass diese möglicherweise den Wertguthaben nach „Flexi II“ zuzurechnen wären. Trotz dieser unvermeidbaren Unschärfe dürfte sich insgesamt ein zutreffendes Bild zur Verbreitung von Langzeitkonten/Wertguthaben ergeben.

Die nachfolgend referierten Untersuchungsergebnisse stützen sich primär auf die Ergebnisse der repräsentativen Betriebsbefragung. Sie werden durch qualitative Informationen aus betrieblichen Fallstudien und aus Expertengesprächen ergänzt.

Fallstudien in ausgewählten Betrieben, die Langzeitkonten praktizieren

Wesentliches Ziel der Fallstudien war es, vertiefende Informationen über die praktische Ausgestaltung der Wertguthaben in den Betrieben und hierbei auftretende Problembereiche zu erheben sowie Aufwand und Kosten zu bestimmen, die mit der Einführung von Wertguthaben nach der Definition des „Flexi II“-Gesetzes in Zusammenhang stehen. Hierzu wurden in zwölf Betrieben verschiedener Branchen Leitfadeninterviews mit den verantwortlichen Entscheidungsträgern auf Arbeitgeberseite und mit betrieblichen Arbeitnehmervertretern geführt. Zudem wurden Gespräche mit Beschäftigten geführt, um zusätzliche Informationen über die Nutzung zu erhalten sowie Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie transparent sich die Regelungen aus Mitarbeitersicht darstellen und wo ggf. Probleme gesehen werden.

Experteninterviews

Ergänzend wurde eine Reihe von Gesprächen mit Experten geführt, die sich in unterschiedlichen Funktionen intensiv mit Wertguthaben und dem „Flexi II“-Gesetz beschäftigt haben. Im Einzelnen sind dies:

- Finanzdienstleister, die Produkte zur Insolvenzabsicherung von Wertguthaben anbieten,
- Vertreter von Arbeitgeberverbänden,
- Gewerkschaftsvertreter,
- die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund).

3. Verbreitung und Nutzung von Arbeitszeitkonten

Flexible Arbeitszeitregelungen im weiteren Sinne sind in Deutschland stark verbreitet. Die Mehrheit dieser Arbeitszeitkonten wird allerdings nicht in Form von Wertguthaben im Sinne des „Flexi II“-Gesetzes geführt – und zwar teilweise auch dann nicht, wenn die Arbeitszeitregelungen eine langfristige Flexibilität für die Arbeitnehmer ermöglichen.

Es gibt zahlreiche, sehr unterschiedliche Formen flexibler Arbeitszeitregelungen. Um die Verbreitung flexibler Arbeitszeitregelungen im weiteren Sinne zu messen, wurde im Rahmen der repräsentativen Betriebsbefragung folgende Frage gestellt: „Gibt es in Ihrem Betrieb/Ihrer Dienststelle Regelungen zu Arbeitszeitkonten, also von der Gleitzeit über Überstundenkonten, Flexikonten bis hin zu Jahresarbeitszeitvereinbarungen und Langzeitkonten?“. Insgesamt gaben 44 Prozent aller Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an, solche Regelungen zu haben. Die Verbreitung von Arbeitszeitkonten steigt mit der Betriebsgröße. Gut ein Drittel der Kleinbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten hat eigenen Angaben zufolge flexible Arbeitszeitregelungen. Der Anteil steigt bis auf fast 90 Prozent bei den Großbetrieben mit 500 und mehr Beschäftigten.

Eines der wichtigsten Differenzierungskriterien für die Ausgestaltung von Arbeitszeitkonten ist die Dauer des Ausgleichszeitraums. Im Rahmen der Repräsentativbefragung wurden vier verschiedene Typen von Arbeitszeitkonten unterschieden, wobei im Einzelfall verschiedene Formen parallel in einem Betrieb vorkommen können:

- Die überwiegende Mehrzahl der in den Betrieben genutzten Arbeitszeitkonten sind Gleitzeit-, Überstunden- oder Flexikonten mit einem Ausgleichszeitraum von bis zu einem Jahr: 29 Prozent aller Betriebe (bzw. 63 Prozent der Betriebe mit Kontenregelungen) praktizieren eine solche Regelung. Dabei dürfte es sich mehrheitlich um Konten handeln, die dem Ausgleich von Auslastungsschwankungen und/oder der flexiblen Gestaltung der werktäglichen und wöchentlichen Arbeitszeit dienen. Sie fallen somit definitionsgemäß nicht unter den Geltungsbereich des „Flexi II“-Gesetzes.

- Lediglich gut 2 Prozent aller Betriebe (bzw. 5 Prozent der Betriebe mit Kontenregelungen) haben dagegen Gleitzeit-, Überstunden- oder Flexikonten, bei denen ein fest definierter Ausgleichszeitraum von mehr als einem Jahr gilt. Angesichts des langen Ausgleichszeitraums handelt es sich hier um Konten, die den Langzeitkonten, deren Schutz das „Flexi II“-Gesetz bezweckt, in mancher Hinsicht ähneln, die aber von den Betrieben selbst ausdrücklich nicht als Wertguthaben bezeichnet werden.

- Immerhin 14 Prozent aller Betriebe (bzw. 31 Prozent der Betriebe mit Kontenregelungen) haben Gleitzeit-, Überstunden- oder Flexikonten, bei denen es keinen fest definierten Ausgleichszeitraum gibt. Hinter dieser überraschend großen Kategorie verbergen sich Modelle, bei denen der Kontenausgleich flexibel nach dem Arbeitsaufkommen gehandhabt wird, ebenso wie solche, bei denen im Prinzip unbegrenzt angespart werden kann, ohne dass jedoch explizit ein Langzeitarbeitszeitkonto vereinbart ist. Diese Regelungen fallen dann nicht unter den Geltungsbereich des „Flexi II“-Gesetzes, sofern betriebliche Nutzungen zum Ausgleich von Schwankungen der Arbeitsnachfrage das vorrangige Ziel sind. Jedenfalls ordnen die Befragten diese Konten nicht als Langzeitkonten, sondern als Flexikonten ein.

- „Echte“ Langzeitkonten/Wertguthaben, auf denen größere Arbeitszeitguthaben explizit mit dem Ziel längerfristiger Freistellungen angespart werden können, werden insgesamt von nur 2 Prozent der Betriebe in Deutschland (bzw. 5 Prozent der Betriebe mit Kontenregelungen) praktiziert. Auch hier lässt sich ein deutlicher Zusammenhang mit der Betriebsgröße feststellen. Während nur 2 Prozent aller Kleinbetriebe mit 1 bis 9 Beschäftigten (bzw. 5 Prozent der Kleinbetriebe mit Kontenregelung) ein Langzeitkonto aufweisen, liegt der Anteil bei Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten um ein Mehrfaches höher (13 Prozent aller Betriebe bzw. 14 Prozent der Betriebe mit einer Kontenregelung). Betriebe des öffentlichen Dienstes bieten ihren Mitarbeitern solche Konten insgesamt deutlich häufiger an als Betriebe der Privatwirtschaft (7 Prozent vs. 2 Prozent). Die äußerst geringe Verbreitung von Wertguthaben in Kleinbetrieben führen Vertreter der Arbeitgeberverbände und Finanzdienstleister u. a. darauf zurück, dass Wertguthaben für Arbeitnehmer, die zugleich als Organ einer Körperschaft bestellt sind (Vorstand von AGs, Geschäftsführer von GmbHs, Gesellschafter, Leitende Angestellte) unattraktiv sind, weil für sie die nachgelagerte Besteuerung nicht gilt. Gerade kleinere Unternehmen, die als GmbH geführt werden, hätten in der Vergangenheit Langzeitkonten für Beschäftigte mit hohem Einkommen genutzt, um dadurch die steuerlichen Belastungen zu reduzieren und einen Teil des Einkommens in die Freistellungsphase mit dann niedrigeren Steuertarifen zu verlagern.

Von den Betrieben, die derzeit nur ein Kurzzeit-/Flexikonto haben, planen 2 Prozent die Einführung eines Langzeitkontos.

Flexible Arbeitszeitregelungen müssen innerhalb eines Betriebs nicht zwangsläufig im Rahmen eines einzigen Systems praktiziert werden. Das parallele Führen mehrerer verschiedener Kontentypen mit unterschiedlichen Zeithorizonten und Zielsetzungen ist durchaus üblich. Knapp drei Viertel der Betriebe, die ein Langzeitkonto praktizieren, haben daneben auch Regelungen zu mindestens einem Kurzzeit-/Flexikontentyp. Lediglich ein gutes Viertel der Betriebe mit Langzeitkonto praktiziert dies als alleinigen Kontentyp.

Die nach wie vor geringe Verbreitung von echten Wertguthaben in den Betrieben zeigt, dass es mit dem „Flexi II“-Gesetz und den Begleitmaßnahmen bisher nicht gelungen ist, Betriebe in größerem Stil zu motivieren, längerfristig ausgelegte Gleitzeit- und Flexikonten in Wertguthaben nach dem „Flexi II“-Gesetz umzuwandeln oder Langzeitkonten in Form von Wertguthaben neu einzurichten.

Einer der Gründe hierfür könnte sein, dass viele Betriebe glauben, nur so die Option aufrecht erhalten zu können, ihre Arbeitszeitkonten im Notfall auch als Flexibilitätsinstrument für kurzfristige Auftragsschwankungen nutzen zu dürfen. Hierauf deutet zum einen die Erkenntnis aus der Betriebsbefragung hin, dass selbst bei den Langzeitkonten häufig keine Einschränkungen bezüglich möglicher Verwendungszwecke gemacht werden bzw. die Verwendung der Langzeitkontenguthaben „zum Ausgleich von Auslastungsschwankungen“ vielfach explizit als einer der vereinbarten Verwendungszwecke genannt wurde. Zum anderen gibt es von Experten Hinweise darauf, dass es in der vergangenen Krisenphase beliebte Praxis war, längerfristige Freistellungen aus Kurzzeitkonten vorzunehmen und diese jeweils kurz zu unterbrechen, um den Regelungen des Sozialgesetzbuchs formal Genüge zu tun.

Die bestehende Möglichkeit, für unterschiedliche Zwecke verschiedene Formen von Arbeitszeitkonten parallel zu führen, könnte diesen Interessenkonflikt lösen. Für die betrieblichen Flexibilitätserfordernisse könnte man ein Kurzzeit- oder Flexikonto führen. Für eine biografieorientierte langfristige Zeitgestaltung der Arbeitnehmer könnten Wertguthabenvereinbarungen nach dem „Flexi II“-Gesetz getroffen werden. Wegen des damit verbundenen höheren Organisationsaufwandes dürfte dieses Modell allerdings nur für größere Betriebe in Frage kommen. Ein Nachteil dieses Modells besteht folglich darin, dass es die bestehenden Unterschiede der Beschäftigungsbedingungen zwischen kleineren Betrieben und Großbetrieben eher vergrößert.

In der Begründung zum „Flexi II“-Gesetz weist der Gesetzgeber darauf hin, dass wegen des Auslaufens der Förderung der Altersteilzeit durch die Bundesregierung und der Anhebung der Altersgrenzen der gesetzlichen Rentenversicherung auf 67 Jahre die Attraktivität von Wertguthaben in den kommenden Jahren zunehmen wird. Wertguthabenvereinbarungen im Sinne des „Flexi II“-Gesetzes könnten hier eine attraktive Alternative sein. Neben der Akzeptanz – insbesondere auf Arbeitgeberseite und in kleineren und mittleren Betrieben – spielt hier auch die

Kenntnis der existierenden Regelungen eine wichtige Rolle (Näheres s. Kapitel 8).

Das „Flexi II“-Gesetz fordert für den Aufbau von Wertguthaben ausdrücklich den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung. Diese Anforderung wird häufig nicht umgesetzt. Selbst unter den mittleren und größeren Betrieben mit 50 und mehr Beschäftigten, die Langzeitkonten haben, schließen eigenen Angaben zu Folge nur rund zwei Drittel schriftliche Wertguthabenvereinbarungen ab. Ein Drittel dieser Betriebe schließt solche Vereinbarungen dagegen nicht ab und plant mehrheitlich auch nicht, dies in Zukunft zu tun. Unter kleineren Betrieben sind schriftliche Wertguthabenvereinbarungen noch weniger verbreitet. Die Untersuchungsbefunde deuten darauf hin, dass dies nur zum Teil durch mangelnde Kenntnis der gesetzlichen Regelungen bedingt sein dürfte. Es könnte auch ein Indiz dafür sein, dass Betriebe auf diese Weise versuchen, ihr Langzeitkonto nicht als Wertguthabenkonto nach dem „Flexi II“-Gesetz zu führen.

Wertguthaben nach dem „Flexi II“-Gesetz sollen in Geld und nicht in Zeiteinheiten geführt werden. In § 7d SGB IV heißt es hierzu: „Wertguthaben sind als Arbeitsentgeltguthaben einschließlich des darauf anfallenden Arbeitgeberbeitragsanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu führen. Die Arbeitszeitguthaben sind in Arbeitsentgelt umzurechnen.“ Allerdings gelten hier für bereits vor Inkrafttreten des „Flexi II“-Gesetzes abgeschlossene Vereinbarungen Sonderregelungen, die eine Weiterführung in Zeiteinheiten ermöglichen, wobei auch Neuverträge in Zeit geführt werden können, wenn sie auf einer vorhergehenden Vereinbarung (Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag) fußen, die dies vorsieht (§ 116 SGB IV).

Tatsächlich werden Langzeitkonten von der überwiegenden Mehrheit der Betriebe nach wie vor in Zeiteinheiten geführt: Rund drei Viertel der Betriebe führt die Langzeitkonten in Zeit, lediglich ein Viertel führt sie ganz oder teilweise in Geld. Die Führung in Zeiteinheiten ist für Langzeitkonten, die bereits vor Inkrafttreten des „Flexi II“-Gesetzes Bestand hatten, nach wie vor gesetzeskonform und der Großteil der derzeit praktizierten Konten dürfte bereits vor diesem Zeitpunkt existiert haben. Die hohe Zahl an in Zeit geführten Langzeitkonten zeigt, dass die Bereitschaft der Betriebe, bestehende Konten auf eine Führung in Geldeinheiten umzustellen, offenbar sehr begrenzt ist. Die Richtungsentscheidung des Gesetzes, mit der Verpflichtung zu einer generellen Führung der Wertguthaben in Geldeinheiten Einheitlichkeit zu schaffen, wird durch den unbefristet geltenden Bestandsschutz für bereits bestehende Konten aufgeweicht.

Die Betriebe, die zwar Kurzzeit- bzw. Flexikonten haben, jedoch aktuell weder ein Langzeitkonto führen noch dessen Einführung planen, wurden nach den Gründen hierfür befragt. Die am häufigsten genannten Hemmnisse für eine Einführung von Wertguthaben sind organisatorische Probleme (66 Prozent) und die Notwendigkeit einer Rückstellungsbildung (60 Prozent). Bei letzterer handelt es sich um eine bilanzrechtliche Verpflichtung (z. B. nach § 253 HGB), nicht um eine Anforderung aus dem „Flexi II“-Gesetz. Ein ebenfalls häufig genannter Grund

war, dass die Einführung von Langzeitkonten keine erkennbaren Vorteile (gegenüber der aktuellen im Betrieb vorhandenen Kontenlösung) mit sich bringen würde (54 Prozent).

Methodischer Hinweis:

In der nachfolgenden Berichterstattung zu Details der praktizierten Langzeitkontenregelungen werden nur die Ergebnisse für Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten systematisch ausgewertet. Der Grund für diese Einschränkung liegt darin, dass sich die Details zwischen den kleinen Betrieben mit bis zu 49 Beschäftigten teils deutlich von den Gegebenheiten in den mittleren und großen Betrieben ab 50 Beschäftigte unterscheiden. Die Fallzahlen bei den Kleinbetrieben sind jedoch nicht ausreichend groß, um diese Unterschiede systematisch zu untersuchen. Die folgenden Analysen sind daher auf die Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten beschränkt. Dort liegt der Schwerpunkt der Anwendung von Langzeitkonten. Um diese Einschränkung zu verdeutlichen, wird im folgenden Text immer von „Betrieben (50+)“ gesprochen.

4. Nutzungsmodalitäten von Langzeitkonten/Wertguthaben

Im Rahmen der Evaluation wurden in den Betrieben mit Langzeitkonten/Wertguthabenvereinbarungen die folgenden Fragen untersucht:

- Welche Beschäftigten(gruppen) haben Zugang zu den Langzeitkonten, die potenziell unter den Geltungsbereich des „Flexi II“ Gesetzes fallen? Und wie viele nutzen diese Möglichkeit tatsächlich?
- Wie werden die Wertguthaben gespeist?
- Wie werden die Guthaben genutzt?

Zugang und Nutzung nach Beschäftigtengruppen

Langzeitkonten stehen in einem beträchtlichen Teil der Betriebe nicht allen Mitarbeitern offen. In knapp der Hälfte (45 Prozent) der Betriebe (50+), die sowohl Kurzzeit-/Flexikonten als auch Langzeitkonten praktizieren, dürfen nicht alle zur Nutzung der Kurzzeit-/Flexikonten berechtigten Mitarbeiter auch das Langzeitkonto nutzen. Auch mehr als die Hälfte (60 Prozent) der Betriebe, die nur über ein Langzeitkonto verfügen, schränken den Nutzerkreis ein.

- Insbesondere befristet Beschäftigte sind häufig von der Teilnahme an Langzeitkonten ausgeschlossen. In immerhin jedem dritten Betrieb mit Langzeitkonten gibt es befristet Beschäftigte, die keinen Zugang zu diesem flexiblen Arbeitszeitsystem haben. In den übrigen Betrieben können die befristet Beschäftigten entweder die Langzeitkonten nutzen oder es gibt keine befristet Beschäftigten.

- Eine weitere Gruppe, die häufig von der Nutzung der Langzeitkonten ausgeschlossen ist, sind die geringfügig Beschäftigten. Die Neuregelung des „Flexi II“-Gesetzes eröffnet zwar ausdrücklich die grundsätzliche Möglichkeit, dass auch geringfügig Beschäftigte Wertguthaben aufbauen; die Entscheidung, ob diese Personengruppe tatsächlich Zugang zu den Langzeitkonten erhält, liegt jedoch im Ermessen des Betriebs. Die Studie zeigt, dass in der Praxis von dieser Möglichkeit nur wenig Gebrauch gemacht wird. Unter den Betrieben, die geringfügig beschäftigte Mitarbeiter haben, stand diesen die Nutzung von Langzeitkonten nur in Ausnahmefällen offen. Über 90 Prozent der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten und mit geringfügig Beschäftigten ermöglichen dieser Personengruppe keinen Zugang. Insgesamt zeigt sich, dass das Wertguthaben in einem guten Drittel der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten den geringfügig Beschäftigten versperrt bleibt, während die restlichen 64 Prozent der Betriebe (50+) entweder keinerlei Nutzungsbeschränkungen haben oder keine Mitarbeiter auf 400 Euro Basis beschäftigen.

- In jedem fünften Betrieb (50+) sind Leitende Angestellte von der Nutzung der Wertguthabekonten ausgeschlossen. Dies ist überwiegend in größeren Betrieben anzutreffen und hat vermutlich damit zu tun, dass Leitende Angestellte in vielen Betrieben ihre Arbeitszeiten grundsätzlich nicht erfassen müssen (Vertrauensarbeitszeit). Für diese Gruppe wäre allenfalls eine Übertragung von Bonuszahlungen oder Gehaltsbestandteilen auf ein Wertguthaben interessant; diese Möglichkeit räumen aber nicht alle Betriebe ein.

Von Ausnahmefällen abgesehen, in denen die Beteiligung an einem im Betrieb angebotenen Langzeitkonto verpflichtend ist, können die Beschäftigten im Normalfall selbst entscheiden, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Nicht alle Mitarbeiter, die Zugang zu einem Langzeitkonto haben, nutzen dieses auch. Nur in rund jedem fünften Betrieb (50+) nutzen alle berechtigten Mitarbeiter das Langzeitkonto aktiv, in zwei Dritteln lag der Nutzeranteil dagegen bei weniger als 50 Prozent.

Im Rahmen der Betriebsbefragung wurden die Personalverantwortlichen danach gefragt, unter welchen Personengruppen in ihrem Betrieb der Anteil der tatsächlichen Nutzer am höchsten ist. In 39 Prozent der befragten Betriebe (50+) ist es unter den Männern die Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen, die Langzeitkonten am häufigsten nutzt; in praktisch genauso vielen Betrieben (38 Prozent) ist es die Altersgruppe der über 49-Jährigen. Für die Frauen ist in den meisten Betrieben (37 Prozent) die Nutzung unter den über 49-Jährigen am stärksten ausgeprägt, die Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen wird deutlich seltener genannt (29 Prozent). Nur sehr wenige Betriebe (unter 10 Prozent) geben an, dass die Nutzung unter den jüngeren Mitarbeitern unter 35 Jahre am intensivsten sei. Qualifizierte Mitarbeiter nutzen häufiger ein Langzeitkonto als Un- bzw. Angelernte.

Aufbau der Wertguthaben

Betriebe unterscheiden sich darin, welche Ansparformen sie zum Aufbau von Wertguthaben zulassen. Die repräsentative Betriebsbefragung zeigt, dass eine deutliche Mehrheit der Betriebe (50+) die Guthabenübertragungen von anderen, gesondert geführten flexiblen Arbeitszeitkonten (Gleitzeit, Überstunden) auf das Wertguthaben zulässt. Dies ist in 69 Prozent der Betriebe möglich, die neben einem Langzeitkonto auch ein Kurzzeit- oder Flexikonto haben. Weniger häufig kommt es vor, dass Resturlaubstage in das Konto eingebracht werden können (35 Prozent). Unter den Betrieben (50+), die ihre Langzeitkonten in Geld führen, ist die Möglichkeit der Einzahlung von finanziellen Zuwendungen (z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld) weit verbreitet (55 Prozent) – allerdings führt nur ein Viertel der Betriebe die Langzeitkonten ganz oder teilweise in Geld. Aus den qualitativen Erhebungen ergibt sich, dass die Beschäftigten eher das Ansparen von Zeit (Urlaubstage, Überstunden etc.) präferieren. Die Einzahlung von Entgeltanteilen wird nur von wenigen Beschäftigten, ausnahmslos höher Qualifizierte, genannt.

Auf den Langzeitkonten können in der Regel beachtliche Guthaben angespart werden. In knapp der Hälfte der Betriebe (50+) gibt es keine Obergrenzen für die Guthaben, in weiteren 13 Prozent der Betriebe (50+) liegt die Obergrenze für die jährlichen Ansparmöglichkeiten bei mehr als 50 Tagen oder 375 Stunden (bzw. dem geldwerten Äquivalent). In jedem siebten Betrieb sind den Langzeitguthaben dagegen relativ enge Grenzen von maximal 20 Tagen bzw. ca. 150 Stunden gesetzt. Soweit überhaupt Obergrenzen gesetzt werden, liegen diese am häufigsten bei 20 bis unter 50 Tagen bzw. 150 bis unter 375 Stunden.

Nur sehr wenige Betriebe (50+) fördern die Verbreitung der Wertguthaben, indem sie finanzielle Anreize setzen, z. B. in Form eines Startkapitals oder eines Zuschusses (4 Prozent).

Verwendungszwecke

Das „Flexi II“-Gesetz soll primär eine längerfristige flexible Arbeitszeitgestaltung im Interesse der Arbeitnehmer fördern und enthält Beispiele für gewünschte Entnahmeweise: Pflege von Angehörigen, Betreuung von Kindern, vorübergehende Reduzierung der Arbeitszeit nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz, vorzeitiger Übergang in den Ruhestand sowie Freistellungen für Weiterbildungsmaßnahmen. Zur betrieblichen Nutzung heißt es im Gesetzestext wörtlich: „Eine Wertguthabenvereinbarung liegt vor, wenn (...) 2. diese Vereinbarung nicht das Ziel der flexiblen Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder den Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszyklen verfolgt“. Diese Formulierung lässt Interpretationsspielräume zu, ob Verwendungen zu betrieblichen Zwecken gänzlich ausgeschlossen sind oder ob diese Zwecke lediglich nicht das primäre Ziel der Vereinbarungen sein dürfen. Hier könnte eine gesetzliche Klarstellung Abhilfe schaffen, um eine zu enge Auslegung des Wertguthabenbegriffs zu vermeiden.

Nur in gut der Hälfte der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten gibt es Vereinbarungen über die zulässigen Verwendungszwecke. Dabei dominieren die vom Gesetz genannten Verwendungszwecke. Der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand ist der mit Abstand am häufigsten genannte zulässige Verwendungszweck; er wird von fast 90 Prozent dieser Betriebe genannt. Weitere häufig ausdrücklich zugelassene Entnahmegründe sind die Pflege von Angehörigen und Auszeiten für Weiterbildungszwecke (jeweils 47 Prozent). Deutlich seltener sind Entnahmen aus Wertguthaben für Elternzeiten oder sonstige Erziehungszeiten möglich (33 Prozent). Sonstige Sabbaticals erlauben 39 Prozent der Betriebe (50+), die grundsätzlich Entnahmebeschränkungen haben. Ebenso viele Betriebe (39 Prozent) erlauben „Entnahmen zum Ausgleich von Auslastungsschwankungen“ – ein Verwendungszweck, der für Wertguthabenvereinbarungen laut „Flexi II“-Gesetz gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Gut die Hälfte der Betriebe (50+) mit Wertguthaben ermöglicht eine Entnahme zur Verringerung der Arbeitszeit (phasenweise Teilzeitarbeit bei voller Gehaltszahlung aus dem angesparten Guthaben). In den anderen Betrieben ist eine Entnahme dagegen nur in Form von – mehr oder weniger langer – vollständiger Freistellung möglich.

Die Personalverantwortlichen wurden ferner danach gefragt, welches in den letzten drei Jahren der überwiegende tatsächliche Entnahmeweise war. Die Abfrage erfolgte getrennt für Männer und Frauen. In jeweils rund 30 Prozent der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten wurde sowohl für Frauen als für Männer der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand als der überwiegende Nutzungszweck angegeben. Die vom „Flexi II“-Gesetz nicht vorgesehenen Entnahmen zum Ausgleich von Auslastungsschwankungen bildeten bei immerhin einem Viertel der Betriebe in diesem Zeitraum den häufigsten Entnahmeweise unter den Männern und bei einem Fünftel unter der weiblichen Belegschaft. Andere Entnahmeweise (wie z. B. Auszeiten für Weiterbildung, zu Erziehungswecken, zur Pflege von Angehörigen oder sonstige Sabbaticals) dominierten dagegen nur in wenigen Betrieben (0 Prozent bis 11 Prozent). In knapp einem Viertel der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten gab es in den letzten drei Jahren keine Entnahmen.

Bei allen festgestellten Abweichungen von den strikten Vorgaben des „Flexi II“-Gesetzes musste im Rahmen unserer Untersuchung offen bleiben, ob die Nicht-Erfüllung der Vorgaben einen Verstoß gegen die gesetzliche Regelung darstellt oder ob diese rechtssystematisch zur Folge hat, dass diese Arbeitszeitkonten nicht unter den Geltungsbereich des „Flexi II“-Gesetzes fallen. Der erste Fall wäre ein Hinweis auf verbesserungsbedürftige Umsetzung des Gesetzes in der Praxis, der letztere würde die bislang noch geringe praktische Bedeutung des Gesetzes einschränken.

5. Insolvenzschutz

Die Verbesserung des Insolvenzschutzes für die in den Wertguthaben der Langzeitkonten akkumulierten Arbeitsvorleistungen ist eines der zentralen Anliegen des

„Flexi II“-Gesetzes und zwar unabhängig davon, ob diese Konten in Geld oder in Zeit geführt werden. Durch einen effektiven Insolvenzschutz sollen zum einen die Arbeitnehmer vor unzumutbaren Verlusten geschützt werden, zum anderen geht es dem Gesetzgeber darum, die gestundeten Sozialversicherungsbeiträge sowie Einkommensteuer für die im Rahmen von Wertguthaben angesparten Arbeitsvorleistungen im Falle der Insolvenz eines Betriebes nicht zu verlieren. Sowohl in den Expertengesprächen und Fallstudien als auch in der repräsentativen Betriebsbefragung war der Insolvenzschutz daher ein zentrales Thema.

Mit dem „Flexi II“-Gesetz hat der Gesetzgeber verbindlich die Einführung eines Insolvenzschutzes für Wertguthaben geregelt, Vorgaben für die Durchführung der Insolvenzversicherung formuliert und Kontrollmaßnahmen zur Einhaltung der Insolvenzversicherungspflicht festgelegt (§ 7e SGB IV). Die Wertguthaben müssen von einem Dritten außerhalb des Unternehmens treuhänderisch geführt und gegen Insolvenz geschützt werden. Im Insolvenzfall muss der Treuhänder die Ansprüche aus dem Wertguthaben erfüllen. Neben dem treuhänderisch geführten Anlagemodell lässt der Gesetzgeber weitere Modelle zu, wie z. B. schuldrechtliche Verpfändungs- oder Bürgschafts- sowie Versicherungsmodelle. Ausgeschlossen sind bilanzielle Rückstellungen oder zwischen Konzernunternehmen begründete Einstandspflichten (Patronatserklärungen, Schuldbeiträge usw.), die auch als Konzernklauseln bezeichnet werden.

Das „Flexi II“-Gesetz hat positiv auf der normativen Ebene Unklarheiten der früheren Regelung beseitigt und damit die rechtliche Situation bezüglich des Insolvenzschutzes von Langzeitkonten verbessert. Diese Auffassung vertreten nahezu unisono die befragten Experten aus den Verbänden und Gewerkschaften, dem Bereich der Finanzdienstleister sowie die Vertreter der betrieblichen Parteien.

Verbreitung des Insolvenzschutzes

Faktisch sind vom Gesetz zwar wesentliche Impulse ausgegangen, die Lücken in der bisherigen betrieblichen Absicherung gegen Insolvenz zu verkleinern, sie konnten aber noch nicht vollständig geschlossen werden. Nur 70 Prozent der privatwirtschaftlichen Betriebe (50+), die ein Langzeitkonto/Wertguthaben führen, geben an, für dieses Konto Insolvenzschutzvorkehrungen getroffen zu haben – auch wenn diese nicht in allen Fällen den strengen Anforderungen des „Flexi II“ Gesetzes entsprechen (siehe unten). In knapp einem Fünftel der Betriebe besteht dagegen aktuell kein Insolvenzschutz für das Langzeitkonto. Und jeder zehnte befragte Personalverantwortliche konnte zum Insolvenzschutz keine Auskunft geben. Auch für die Zukunft plant kaum einer der Betriebe ohne Insolvenzschutz konkret dessen Einführung. Als Grund für den bisherigen Verzicht nennen die befragten Betriebe (50+) neben bürokratischen Hürden ihre günstige finanzielle Situation, die einen Insolvenzschutz nicht erforderlich mache.

Die Existenz eines Insolvenzschutzes für das Langzeitkonto/Wertguthaben korreliert stark mit der Kenntnis der „Flexi II“-Bestimmungen. Von allen Betrieben (50+), die Langzeitkonten praktizieren, gab knapp die Hälfte an, dieses Gesetz bzw. dessen Bestimmungen zum Insolvenzschutz zu kennen. Unter den Betrieben (50+), die das „Flexi II“-Gesetz kennen und mit dessen Insolvenzschutzregelungen zumindest etwas vertraut sind, sichern 85 Prozent ihr Langzeitkonto gegen Insolvenz ab. Bei Betrieben, die das „Flexi II“-Gesetz entweder gar nicht kennen oder es zwar kennen, mit dessen Insolvenzschutzregeln jedoch überhaupt nicht vertraut sind, hat dagegen nur die Hälfte einen Insolvenzschutz eingerichtet.

Der Insolvenzschutz beschränkt sich nicht nur auf Langzeitkonten. Immerhin gut ein Drittel der Betriebe (50+) sichert auch Kurzzeit-/Flexikonten ab. Inwieweit dies aus Eigenantrieb geschieht oder in der Annahme, dass auch das praktizierte Kurzzeit-/Flexikonto unter die gesetzlichen Insolvenzschutzbestimmungen des „Flexi II“-Gesetzes fällt, ist allerdings unklar.

Kritisch anzumerken bleibt, dass laut den Ergebnissen der Betriebsbefragung in einer nennenswerten Minderheit von 10 Prozent der Betriebe unter den Personalverantwortlichen keine Klarheit über die Existenz eines Insolvenzschutzes herrscht. Wenn selbst die für die Führung der Arbeitszeitkonten zuständigen Personen oft nicht ausreichend über die Existenz eines Insolvenzschutzes informiert sind, dürften die Arbeitnehmer noch viel häufiger nicht wissen, ob und wie ihre Arbeitszeitkontenguthaben gegen Insolvenz geschützt sind. Auch wenn man den Standpunkt teilt, dass es genügt, wenn allein die unter die enggefaste Definition des „Flexi II“ fallenden Wertguthaben gegen Insolvenz geschützt sind, so erscheint es doch sinnvoll, Arbeitnehmern generell zumindest ein Recht auf Information darüber zuzugestehen, ob das von ihnen angesparte Arbeitszeitkontenguthaben ausreichend gegen Insolvenz gesichert ist oder nicht – und zwar unabhängig davon, ob es sich dabei um ein Wertguthaben gemäß dem „Flexi II“-Gesetz handelt oder nicht.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Intention des Gesetzgebers bzgl. der Regelungen zur Insolvenzversicherung nicht zu eng fokussiert worden ist. Die gegenwärtige Regelung trägt zwar dazu bei, dass die unter den Wertguthabenbegriff des „Flexi II“-Gesetzes fallenden Langzeitkonten/Wertguthaben nunmehr besser gegen Insolvenz geschützt werden als zuvor. Für andere, ebenfalls längerfristig orientierte Arbeitszeitkonten mit teils beträchtlichen Guthabenvolumina bleibt der Insolvenzschutz dagegen freiwillig, sieht man einmal von den tariflichen Bestimmungen im Bereich der Chemischen Industrie ab, die einen Insolvenzschutz für Arbeitszeitkonten mit einem Verteilungszeitraum von mehr als 12 Monaten vorschreiben. Wenn es dem Gesetzgeber bei den Insolvenzschutzregelungen des „Flexi II“-Gesetzes in erster Linie darum ging, die Ausfallrisiken für Fiskus, Sozialkassen und die ansparenden Arbeitnehmer zu minimieren, hat das Gesetz durch seine sehr enge Definition der Konten, auf die ein Insolvenzschutz anzuwenden ist, nur bedingt Fortschritte gebracht. Denn dem verbesserten Insolvenzschutz für die

kleine unter das „Flexi II“-Gesetz fallende Gruppe an Wertguthaben steht eine erheblich größere Gruppe teils ebenfalls langfristig orientierter Konten gegenüber, die nicht alle „Flexi II“-Definitionskriterien erfüllen und für die daher keine Insolvenzschutzpflicht besteht.

Durch das „Flexi II“-Gesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, die Wertguthabenvereinbarung bei fehlendem Insolvenzschutz zu kündigen. Daneben kann im Rahmen der Betriebsprüfung durch die Deutsche Rentenversicherung bei fehlendem Insolvenzschutz die Unwirksamkeit der Wertguthabenvereinbarung bewirkt werden. Unbefriedigend ist nach Auffassung von gewerkschaftlicher Seite, dass die Beschäftigten bei fehlenden Insolvenzversicherungen keine Möglichkeit haben, den Abschluss eines Insolvenzschutzes einzuklagen.

Formen des Insolvenzschutzes

Bei der Frage nach den Formen des Insolvenzschutzes waren in der quantitativen Befragung Mehrfachnennungen zulässig, d. h. von einem Betrieb konnten mehrere Formen genannt werden. Dabei zeigte sich ein hoher Anteil an nicht insolvenzfesten Sicherungsmodellen.

Am häufigsten wurde die „Bildung bilanzieller Rückstellungen“ genannt – vier von zehn Betrieben gaben dies als Insolvenzschutzmodell an. Die Bildung bilanzieller Rückstellungen ist allerdings kein sicherer und nach „Flexi II“ anerkannter Insolvenzschutz. Im Insolvenzfall werden solche bilanziellen Rückstellungen nicht geschützt, sondern fallen unter die allgemeine Insolvenzmasse, aus der dann vom Insolvenzverwalter im Rahmen der Möglichkeiten alle Gläubiger bedient werden. In etwa drei Viertel der Fälle sind die bilanziellen Rückstellungen daher auch nicht die einzige Vorkehrung zum Insolvenzschutz. Das verbleibende Viertel hat jedoch nur bilanzielle Rückstellungen, aber keine weitere Insolvenzschutzmaßnahme und kann daher nicht als insolvenzfest gelten – bezogen auf alle Betriebe (50+) mit Langzeitkonten, die angeben, eine Insolvenzversicherung zu haben sind das 9 Prozent.

Ein weiteres vom „Flexi II“-Gesetz aufgrund unzureichender Insolvenzfestigkeit nicht anerkanntes Insolvenzschutzmodell stellen Konzernbürgschaften oder konzerninterne Patronatserklärungen dar. Bei diesen Modellen garantieren einzelne Unternehmen eines Konzernverbundes untereinander die Übernahme von Verpflichtungen aus den Wertguthaben des anderen Konzernteils für den Fall, dass einer der Konzernteile Konkurs anmelden muss. Dieses Verfahren stellt jedoch keinen sicheren Insolvenzschutz dar, da im Falle des Konkurses des Gesamtkonzerns die Guthaben der Arbeitszeitkonten nicht geschützt sind. Daher erkennt das „Flexi II“-Gesetz Konzernbürgschaften für nach dem 1. Januar 2009 getätigte Absicherungen nicht mehr an. Gemäß den Ergebnissen der Betriebsbefragung schützt gut jeder fünfte Betrieb (50+) seine Langzeitkonten in Form einer solchen Konzernbürgschaft. In knapp zwei Drittel dieser Betriebe wird dabei neben der Konzernbürgschaft kein weiteres, nach „Flexi II“ anerkanntes Sicherungsmodell angewandt.

In der Summe sind knapp ein Viertel der angegebenen Insolvenzversicherungen lediglich Konzernbürgschaften, Patronatserklärungen oder bilanzielle Rückstellungen. Auf die Gesamtzahl der Betriebe (50+) mit Wertguthaben gerechnet (d. h. einschließlich der Betriebe, die angaben, überhaupt keinen Insolvenzschutz zu haben), verringert sich die Quote der faktisch insolvenzgesicherten Langzeitkonten damit von 70 Prozent auf 55 Prozent, d. h. nur gut die Hälfte der Betriebe erfüllt tatsächlich die Anforderungen des „Flexi II“-Gesetzes bezüglich eines geeigneten Insolvenzschutzes.

Unter den vom „Flexi II“-Gesetz als Insolvenzschutz anerkannten Formen der Absicherung ist der Abschluss eines Versicherungsmodells die am weitesten verbreitete. 40 Prozent der Betriebe (50+) sichern die Guthaben aus den Langzeitkonten ihrer Mitarbeiter mit einem solchen Modell ab. Auch Treuhandverhältnisse sind relativ weit verbreitet – sie wurden von einem Viertel der Betriebe genannt. Schuldrechtliche Verpfändungs- und Bürgschaftsmodelle, die vom Gesetzgeber gerade im Interesse kleiner und mittlerer Betriebe zugelassen worden sind, sind dagegen deutlich weniger weit verbreitet.

Sowohl Finanzdienstleister als auch betriebliche Vertreter verweisen auf den hohen Beratungsbedarf, um die Komplexität der verschiedenen Formen von Insolvenzversicherungen bewerten und entsprechende Entscheidungen treffen zu können. Die mit dem Insolvenzschutz verbundenen Fragen gehören üblicherweise nicht zum Kompetenzbereich von Personalabteilungen. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Betriebe.

6. Anlageformen

Der Gesetzgeber ist bei der Anlage von Wertguthaben den Prinzipien gefolgt, die die Vorschriften des SGB IV für die Anlage von Mitteln der Versicherungsträger vorsehen. Es sollen drei Kriterien erfüllt werden: Ein Verlust soll möglichst ausgeschlossen werden, es soll ein angemessener Ertrag erzielt werden und es soll ausreichend Liquidität vorgehalten werden (§ 80 Absatz 1 SGB IV). Das „Flexi II“-Gesetz hat diese Vorgaben ergänzt um die Werterhaltungsgarantie sowie um die Begrenzung des Anteils von Aktien bzw. Aktienfonds auf maximal 20 Prozent. Ein höherer Anlageanteil in Aktien oder Aktienfonds ist nur zulässig, wenn das Wertguthaben ausschließlich für Freistellungen vor dem Renteneintritt genutzt wird. Außerdem kann per Tarifvertrag von der Begrenzung des Aktienanteils abgewichen werden.

Die Regelungen des Gesetzes haben dazu geführt, Wertguthaben überwiegend konservativ anzulegen. Dementsprechend lag die Rendite in den meisten der befragten Betriebe (50+) unter 5 Prozent. Nur wenige Betriebe mit Anlagen in Aktien sind über die im Gesetz vorgesehene Begrenzung des Aktienanteils hinausgegangen und haben die Guthaben nach einem Lebenszyklusmodell angelegt. In diesen Fällen ist der Verwendungszweck gesetzeskonform auf den vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben begrenzt. In Einzelfällen ist der Wert der Guthaben während der Wirtschaftskrise unter den Nennwert gesackt, so

dass die mit dem Gesetz neu eingeführte Werterhaltungsgarantie relevant geworden sein könnte.

Separate Anlageformen je nach Verwendungszweck des Wertguthabens sind insgesamt keineswegs unüblich, auch bei anderen Anlageformen als Aktien. So haben z. B. die Langzeitkontennutzer einer Bank die Möglichkeit, auf zwei unterschiedlichen Konten Wertguthaben anzusparen. Auf dem einem Konto wird für kurzfristige Freistellungen (Sabbaticals, Pflegezeit) angespart; das Guthaben wird entsprechend den gesetzlichen Vorgaben konservativ im Sinne der Nominalwertgarantie angelegt. Das zweite Konto weist als Verwendungszweck allein die rentennahe Freistellung auf und ist deutlich stärker renditeorientiert angelegt. Übertragungen zwischen den beiden Kontenformen sind hier nicht vorgesehen. Eine solche Differenzierung der Anlageformen zur Optimierung von Chancen und Risiken ist jedoch mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden und schränkt die flexible Nutzung des Guthabens auf dem Langzeitkonto ein.

Die Quotenregelung bei der Anlageform wird kontrovers bewertet. Während Finanzdienstleister, Arbeitgebervertreter und auch Personalverantwortliche hierin eine Bremse für die Ausbreitung von Wertguthaben sehen, heben die Vertreter der Gewerkschaften, aber auch Betriebsräte und Beschäftigte den hiermit verbundenen Aspekt der Risikobegrenzung hervor. Die aktuelle Finanzkrise zeigt, dass es zwar sinnvoll war, die gesetzlich vorgesehenen Sicherungen für Wertguthaben einzuführen; dass es aber auch bei Anlagen jenseits von Aktien hohe Risiken geben kann, beispielsweise bei Anleihen von stark überschuldeten Ländern oder Unternehmen.

Was die im „Flexi II“-Gesetz festgelegten Informationspflichten der Arbeitgeber über die Entwicklung der Wertguthaben betrifft, so hat die repräsentative Betriebsbefragung gezeigt, dass mehr als 80 Prozent der Betriebe (50+) ihren Verpflichtungen nachkommt und die Nutzer der Konten zumindest über aktuelle Kontostände regelmäßig informiert. Dieser Befund wird durch die Rahmen der Fallstudien durchgeführten Beschäftigteninterviews bestätigt. Es fällt jedoch auf, dass sowohl bei den Personalverantwortlichen als auch bei Mitarbeitern, die Wertguthaben nutzen, das Detailwissen über die getätigten Anlagen oft sehr begrenzt ist.

7. Portabilität

Durch das „Flexi II“-Gesetz besitzen Arbeitnehmer bei Ende der Beschäftigung im Betrieb erstmals – unter bestimmten Voraussetzungen – einen Anspruch auf Übertragung des Wertguthabens. Übertragungen können entweder, wenn der neue Arbeitgeber zustimmt, bei Arbeitsplatzwechsel auf den neuen Arbeitgeber erfolgen, oder aber unter bestimmten Bedingungen auf die Deutsche Rentenversicherung Bund, wobei hier jedoch eine Rückübertragung des Wertguthabens zu einem späteren Zeitpunkt ausgeschlossen ist.

Die Experteninterviews und die Gespräche mit Personalverantwortlichen und Betriebsräten in den Betrieben ergeben, dass die Möglichkeit der Portabilität positiv beur-

teilt wird, auch wenn an verschiedenen Punkten Änderungs- oder Klärungsbedarf gesehen wird. Dies betrifft u. a. den Umgang mit den Wertguthaben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (Anlage, Kosten, fehlende Möglichkeit einer Rückübertragung), die Verbeitragung von Wertguthaben, die oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze angespart wurden und den Umgang mit sich verändernden Beitragssätzen.

Nur ein Drittel der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten bietet seinen Beschäftigten grundsätzlich die Übertragung auf einen neuen Arbeitgeber an. 14 Prozent sehen eine Übertragung auf die Deutsche Rentenversicherung Bund vor. In der Mehrheit der Betriebe ist vorgesehen, dass die Guthaben beim Ausscheiden aus dem Betrieb entweder ausbezahlt werden (70 Prozent) oder abgefeiert werden (50 Prozent). In 9 Prozent der Betriebe verfallen die Guthaben beim Ausscheiden des Arbeitnehmers. Bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.

Die Umsetzung der Portabilitätsmöglichkeit auf betrieblicher Ebene hängt stark vom Kenntnisstand der Verantwortlichen ab. Die Untersuchung zeigt, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Personalverantwortlichen in Betrieben (50+) mit Langzeitkonten über die neuen Regelungen nicht oder nur vage informiert ist und auch aus diesen Gründen keine Angebote an die Beschäftigten macht. Nur die Hälfte der Betriebe kennt die Regelungen des „Flexi II“-Gesetzes und von diesen wiederum sind nur vier Fünftel mit den speziellen Regelungen zur Portabilität gut oder mindestens etwas vertraut. Festzuhalten ist ferner, dass keiner der im Rahmen der Betriebsfallstudien befragten Mitarbeiter über die Möglichkeit der Übertragbarkeit seines Wertguthabens auf einen anderen Arbeitgeber oder die Deutsche Rentenversicherung Bund informiert war. Hier scheint es noch Aufklärungsbedarf zu geben.

8. Kenntnis und Beurteilung des „Flexi II“-Gesetzes

Das „Flexi II“-Gesetz hat zu einigen weitreichenden Änderungen in der Ausgestaltung und Nutzung von Langzeitkonten geführt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere der verpflichtende Insolvenzschutz, die Führung der Konten in Geld, die Nominalwertgarantie und die Verbesserung der Portabilitätsmöglichkeit bei Beendigung der Beschäftigung zu nennen. Diese Regelungen sollen die Nutzung von Langzeitkonten für Arbeitgeber und vor allem für Arbeitnehmer attraktiver und sicherer machen. Zudem soll eine präzisere definitorische Eingrenzung des Wertguthabensbegriffs zu höherer Rechtssicherheit führen.

Kenntnis

Eine Grundvoraussetzung für die Durchsetzung eines Gesetzes ist, dass die Adressaten die Regelungen kennen. Die Adressaten des „Flexi II“-Gesetzes sind primär die Geschäftsführer und Personalleiter in den Betrieben und Unternehmen – also die Personen, die die für die Einrich-

tung und Verwaltung der Arbeitszeitkonten relevanten Entscheidungen treffen.

Eines der größten Probleme bei der Umsetzung des „Flexi II“-Gesetzes ist seine mangelnde Bekanntheit bei den Personalverantwortlichen in den Betrieben, die flexible Arbeitszeitformen praktizieren, die potenziell unter den Regelungsbereich des Gesetzes fallen. Von allen Betrieben (50+), die Langzeitkonten praktizieren, gab nur die Hälfte an, dieses Gesetz bzw. dessen Bestimmungen zu kennen. In jedem zweiten Betrieb ist den Verantwortlichen das Gesetz dagegen nicht bekannt. Unter kleineren Betrieben mit Langzeitkonten ist das Gesetz noch deutlich weniger bekannt.

Die Betriebe, die das „Flexi II“-Gesetz grundsätzlich kennen, sind in der Regel auch mit den Detailregelungen vertraut – etwa zur Hälfte „gut“ und zur anderen Hälfte zumindest „etwas“. Im Detail sind es die Bestimmungen zum Insolvenzschutz und die Regelungen zur Abgrenzung von Kurzzeit-/Flexikonten und Langzeitkonten, mit denen die Betriebe am besten vertraut sind. Am wenigsten bekannt sind die Regeln zur Portabilität der Wertguthaben – hiermit ist eigenen Angaben zufolge immerhin gut jeder fünfte Betrieb (50+), der Langzeitkonten praktiziert und das „Flexi II“-Gesetz prinzipiell kennt, überhaupt nicht vertraut. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass es in den meisten Fällen bislang noch keinen konkreten Anlass gab, sich mit diesem Aspekt zu befassen.

Unter den exemplarisch befragten Beschäftigten war das „Flexi II“-Gesetz praktisch nicht bekannt. Dies ist insofern problematisch, als die Beschäftigten ja diejenigen sind, die primär von den gesetzlichen Regelungen begünstigt werden sollen. Ohne Kenntnis können sie im Zweifelsfall ihre Rechte nicht artikulieren und folglich auch nicht durchsetzen.

Bewertung

Etwa die Hälfte der befragten Personalverantwortlichen in den Betrieben (50+), die Langzeitkonten haben und das „Flexi II“-Gesetz kennen, attestiert dem Gesetz, dass es zur Verbesserung der Klarheit bezüglich der Handhabung von Langzeitkonten beigetragen habe. Vier Fünftel geben explizit an, dass dies nicht der Fall war und 12 Prozent konnten sich hierzu nicht äußern.

Nach Einschätzung der Mehrzahl (59 Prozent) der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten wird die Verbreitung von Langzeitkonten/Wertguthaben in Deutschland künftig insgesamt zunehmen. Jedoch hat das „Flexi II“-Gesetz an dieser Entwicklung aus Sicht der Betriebe nur geringen Anteil. Auf die Attraktivität von Wertguthaben für die Arbeitgeberseite hat das „Flexi II“-Gesetz nach Einschätzung der überwiegenden Mehrheit der Betriebe (50+) mit Langzeitkonten/Wertguthaben, die das Gesetz kennen, nur wenig Einfluss (71 Prozent). Nur 10 Prozent zeigten sich davon überzeugt, dass Langzeitkonten durch die „Flexi II“-Neuerungen für die Arbeitgeberseite an Attraktivität gewinnen würden. Dem stehen 15 Prozent gegen-

über, die der Meinung sind, das Gesetz verringere die Attraktivität von Langzeitkonten für die Arbeitgeberseite.

Positiv ist festzuhalten, dass trotz der teilweise skeptischen Beurteilung des „Flexi II“-Gesetzes durch die Betriebe bislang nur in wenigen Einzelfällen bereits bestehende Wertguthabenkonten so umgestellt wurden, dass sie nicht (mehr) unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

Im Detail werden die Einführung des verpflichtenden Insolvenzschutzes und die klarere Abgrenzung verschiedener Kontenlösungen mehrheitlich positiv bewertet. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Punkten, bei denen von den befragten Experten Änderungs- oder Nachbesserungsbedarf gesehen wird. Es wurden genannt: die Ausgestaltung des Wertguthabenbegriffs („Gesamtbruttowertguthaben“ überträgt das Risiko von Änderungen im Beitragssatz der Sozialversicherung ausschließlich den Arbeitnehmern), der Organausschluss (Ausschluss der nachgelagerten Besteuerung für Arbeitnehmer, die zugleich als Organ einer Körperschaft bestellt sind, wie z. B. Vorstand von AGs, Geschäftsführer von GmbHs, Gesellschafter, Leitende Angestellte), die Streichung der bAV-Option (Wertguthaben können nicht mehr beitragsfrei in die betriebliche Altersvorsorge übertragen werden), die Vorschriften zu den Anlageformen (maximal 20 prozentiger Anteil von Aktien und Aktienfonds) sowie die Werterhaltungsgarantie (Betriebe müssen den Nominalwert garantieren). In Bezug auf die wünschenswerten Änderungen im Detail gibt es allerdings unterschiedliche und teilweise kontroverse Meinungen seitens der im Rahmen der qualitativen Erhebungen befragten betrieblichen und außerbetrieblichen Experten. Von einigen Experten wird der Vorschlag gemacht, durch entsprechende Änderungen im Sozialversicherungsrecht Freistellungen von mehr als einem Monat nicht auf Wertguthaben in Sinne des „Flexi II“-Gesetzes zu begrenzen, sondern auch für andere Formen von Arbeitszeitkonten zu ermöglichen; dies würde die Flexibilität für Betriebe und Arbeitnehmer erhöhen – hierdurch würden aber die Vorschriften zu Wertguthaben unterlaufen. Dies könnte evtl. durch eine Ausweitung des Insolvenz- und bei Führung in Entgelt des Anlageschutzes ausgeglichen werden.

Häufig genannt wird die Einschätzung, „Flexi II“ sei zu komplex, zu bürokratisch und überreguliert. Dies stellt vor allem für kleinere und mittlere Betriebe ein Problem dar, das nur durch den Einkauf von teuren Beratern gelöst werden kann, wenn man zu einer gesetzeskonformen Anwendung von Langzeitkonten kommen möchte.

9. Resumée

Der Gesetzgeber hat bereits im Gesetzgebungsverfahren zu „Flexi II“ eine Berichtspflicht der Bundesregierung festgeschrieben und damit sichergestellt, dass die Umsetzung dieser komplexen Rechtsmaterie von Anfang an beobachtet und analysiert wird.

Das „Flexi II“-Gesetz konnte – nach der vorliegenden, gut ein Jahr nach dem vollständigen Inkrafttreten durchgeführten und damit eher kurzfristigen Evaluation – seine

Zielsetzungen bislang nur teilweise erfüllen. Nach wie vor führt nur eine sehr kleine Minderheit von Betrieben überhaupt Langzeitkonten bzw. Wertguthaben im Sinne des Gesetzes. Sowohl aus betrieblicher als auch aus Arbeitnehmersicht wäre eine stärkere Verbreitung von solchen flexiblen Arbeitszeitregelungen mit einer Langfristsperspektive wünschenswert. Dem stehen allerdings zwei grundsätzliche Schwächen entgegen:

- Zum einen sind die Regelungen nur unzulänglich bekannt. Ein Teil der in der Untersuchung festgestellten Verstöße gegen die Regelungen des Gesetzes (insbesondere beim Insolvenzschutz) dürfte eher aus Unkenntnis und nicht vorsätzlich erfolgen. Bei den Portabilitätsregelungen ist zu vermuten, dass die gesetzlichen Möglichkeiten mangels Kenntnis auf Arbeitnehmerseite oft nicht ausgeschöpft werden und stattdessen die für den Betrieb einfachere Lösung (Auszahlung bzw. Abfeiern) praktiziert wird – auch wenn dies nicht den durch das Gesetz eröffneten langfristigen Gestaltungsoptionen entspricht.
- Zum anderen erscheinen die neuen Regelungen für die Arbeitgeber überwiegend nicht ausreichend attraktiv. Die Entscheidung über die Einführung von Langzeitkonten, die unter den Regelungsbereich des Gesetzes fallen, liegt allein beim Arbeitgeber. Die zum Schutze der Arbeitnehmer gedachten Regelungen (Insolvenzschutz, Nominalwerterhaltung, Portabilität) laufen damit vielfach ins Leere, weil die Betriebe die Möglichkeit haben, die im betrieblichen Interesse wünschenswerten flexiblen Arbeitszeitregelungen so auszugestalten, dass sie vom „Flexi II“-Gesetz nicht erfasst werden. Der vom Gesetz intendierte bessere Schutz der Arbeitnehmer kann nicht greifen, wenn es einfache Möglichkeiten gibt, flexible Arbeitszeitregelungen so zu gestalten, dass sie – vollkommen legal – nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

Eine stärkere Verbreitung von flexiblen, langfristig orientierten Arbeitszeitmodellen ist aus mehreren Gründen wünschenswert:

- Mit der Globalisierung und dem sich damit verschärfenden Wettbewerb steigt der Druck auf die Betriebe, den Arbeitseinsatz flexibel an den Bedarf anzupassen.
- Gesellschaftliche Trends, insbesondere der demographische Wandel und die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, stellen erhöhte Anforderungen an die Flexibilität der Arbeitnehmer. Die schrittweise Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters schafft einen Bedarf für flexible, individuelle Lösungen eines vorgezogenen Renteneintritts.
- Beständige Weiterbildung („lifelong learning“) gewinnt angesichts des zunehmend raschen technologischen Wandels immer mehr an Bedeutung.

Rechtliche Regelungen wie das „Flexi II“-Gesetz dienen auch dazu, Verhaltensänderungen anzustoßen. Wäre das vorfindliche Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bereits optimal, bräuchte man keine (zusätzlichen) gesetzlichen Regelungen. Die Verhaltensökonomie (Be-

havioral Economics) zeigt, dass wirtschaftliche (und andere) Entscheidungen üblicherweise nicht rein rational getroffen werden, sondern mehr oder weniger stark durch Gewohnheiten, Gefühle, kulturelle und soziale Präferenzen, situative Kontexte und eine zwangsläufig selektive Wahrnehmung beeinflusst werden.

Versucht man, die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie auf den Inhalt und die Implementation des „Flexi II“-Gesetzes anzuwenden, so liegen folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen nahe:

- Es reicht nicht aus, eine gesetzliche Regelung zu verabschieden. Es muss auch dafür gesorgt werden, dass sie in der Praxis Anwendung findet. Voraussetzung dafür ist, dass die Akteure die rechtlichen Regelungen kennen und verstehen. Die Untersuchung hat in diesem Bereich Defizite gezeigt. Der Kenntnisstand bei den Verantwortlichen in den Betrieben ist unzureichend. Außerdem wird das „Flexi II“-Gesetz oftmals als überkomplex und teilweise schwer nachvollziehbar angesehen.
- Es liegt in der Natur von rechtlichen Regelungen, dass Akteure zu einem bestimmten, wünschenswerten Verhalten gezwungen werden sollen. Im vorliegenden Fall sollen Arbeitgeber veranlasst werden, Langzeitkonten so zu gestalten, dass sie für Arbeitnehmer attraktiver sind. Für eine stärkere Verbreitung wäre es hilfreich, die Langzeitkonten so zu regeln, dass sie auch für die Arbeitgeber attraktiver werden, ohne dabei den Schutz der Arbeitnehmer aufzuheben.
- Die Verhaltensökonomien empfehlen, in den Fällen, in denen die Akteure Entscheidungsspielräume haben, die gesellschaftlich wünschenswerte Alternative als Normalfall zu definieren, die immer dann greift, wenn nicht ausdrücklich eine andere Entscheidung getroffen wird (Default Option). Im Falle der Portabilität macht das „Flexi II“-Gesetz die wünschenswerte Variante – nämlich die Übertragung auf den neuen Arbeitgeber oder alternativ die Übertragung auf die Deutsche Rentenversicherung Bund – von einer Reihe von Bedingungen abhängig, was (zusammen mit der weit verbreiteten Unkenntnis auf Seiten der Arbeitnehmer als Begünstigte) dazu führt, dass im Falle eines Betriebswechsels meistens die schlechteste Alternative gewählt wird, nämlich die Auszahlung oder die kurzfristige Auflösung des Langzeitkontos.

In den bislang wenigen Fällen, in denen das Gesetz konsequent umgesetzt wurde, hatte es für die betroffenen Arbeitnehmer Vorteile, insbesondere durch die verbesserten Regelungen zum Insolvenzschutz. Das Gesetz hat allerdings bisher nicht dazu geführt, dass geschützte Langzeitkonten in größerem Umfang praktiziert werden. Nach wie vor fällt die Mehrheit der flexiblen Arbeitszeitregelungen nicht unter den Schutz des Gesetzes. Insbesondere in Bezug auf Insolvenzschutz und Portabilität bleiben die meisten flexiblen Arbeitszeitregelungen für die Arbeitnehmer daher nach wie vor mit besonderen Risiken behaftet.“

C. Zentrale Punkte aus den Stellungnahmen der Länder und Verbände

Im Vorfeld der Berichtslegung hatten die Länder, Verbände der Tarifpartner sowie ausgewählte Verbände und Organisationen Gelegenheit, ihre Erfahrungen und Erkenntnisse mit den Neuregelungen mitzuteilen. Die eingegangenen Stellungnahmen enthalten wertvolle und umfangreiche Informationen sowie spezifische, z. T. auch gegenläufige Forderungen.¹⁸ Die zentralen Erkenntnisse werden im folgenden zusammenfassend dargestellt.

I. Wertguthabenbegriff

1. Abgrenzung

Die Arbeitgeberseite begrüßt ausdrücklich die durch das „Flexi II“-Gesetz vorgenommene Abgrenzung langfristiger Freistellungen von der Arbeitsleistung aus Wertguthaben von Konten, die dazu bestimmt sind, betriebliche Auftragsschwankungen abzufedern. In diese Richtung gehen die Stellungnahmen der BDA und der AG ZWK.¹⁹

Vom DGB wird angeregt, den (zwingenden) Inhalt der Wertguthabenvereinbarung um einen Freistellungsanspruch des Arbeitnehmers gegen den Arbeitgeber zu erweitern, weil zahlreiche Wertguthabenvereinbarungen in der Praxis einen Anspruch auf Freistellung des Arbeitnehmers ausdrücklich ausschließen. Ferner wird empfohlen, klarzustellen, dass eine Wertguthabenvereinbarung sowohl im Arbeitsvertrag als auch in einer Betriebsvereinbarung oder in einem Tarifvertrag geschlossen werden kann. Dies entspricht auch der Auffassung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung.²⁰

2. Freistellungen aus sonstigen flexiblen Arbeitszeitregelungen

In mehreren Stellungnahmen wurden Bedenken gegen die Regelung vorgetragen, nach der für eine entgeltliche Freistellung für einen Zeitraum von mehr als einem Monat aus einer sonstigen flexiblen Arbeitszeitvereinbarung nach bis zum 31. Dezember 2011 geltender Rechtslage die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (nach einem Monat) endet.²¹

¹⁸ Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), die Arbeitsgemeinschaft Zeitwertkonten e. V. (AG ZWK), der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV), der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) sowie die Länder Berlin, Brandenburg, Baden-Württemberg und Bayern haben Stellung genommen. Die fachlich zuständigen Ministerien der Länder haben dabei größtenteils die Erfahrungen der regionalen Rentenversicherungsträger übermittelt. Da die DRV Bund als Grundsatz- und Querschnittsbereich die Ergebnisse der Arbeitgeberprüfungen aller Rentenversicherungsträger abgefragt und dem für diesen Bericht federführenden Ressort BMAS übermittelt hat, wird auf eine Darstellung der (regionalen) Ergebnisse verzichtet.

¹⁹ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA); Arbeitsgemeinschaft Zeitwertkonten e. V. (AG ZWK).

²⁰ Vgl. Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 31. März 2009, Ziffer 3.3.2, S. 19.

²¹ Siehe Abschnitt A.IV.3.b), S. 5, 4. SGB IV-Änderungsgesetz.

3. Wertguthaben für Auslastungsschwankungen

Eine Wertguthabenvereinbarung liegt nur dann vor, wenn die Vereinbarung nicht das Ziel der flexiblen Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder den Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszeitzyklen verfolgt.²²

Soweit Vereinbarungen, die überwiegend auf den Aufbau von Wertguthaben für längerfristige Freistellungen von der Arbeitsleistung abzielen, die Verwendung der Wertguthaben für die flexible Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder den Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszeitzyklen nicht ausschließen bzw. in bestimmten (Ausnahme-)Fällen auch vorsehen, erscheint nach Ansicht der DRV Bund eine Beanstandung einer solchen Wertguthabenvereinbarung, für die der Arbeitgeber die besonderen Regelungen zur Absicherung von Wertguthabenvereinbarungen (Insolvenzschutz) beachtet hat, unbillig.

Wenn hingegen der Schwerpunkt einer Vereinbarung in der flexiblen Gestaltung der werktäglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit oder im Ausgleich betrieblicher Produktions- und Arbeitszeitzyklen liegt, darüber hinaus gezielt aber auch längerfristige Freistellungen möglich sein sollen, liegt nach Ansicht der DRV Bund ebenfalls eine Wertguthabenvereinbarung vor. Dies solle gesetzlich klargestellt werden.

4. Zuordnung des Arbeitgeberbeitragsanteils

§ 7d Absatz 1 SGB IV ordnet den Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag dem Wertguthaben zu. Der Arbeitgeberbeitragsanteil ist bezogen auf die volle Höhe des Arbeitsentgelts zu ermitteln und in das Wertguthaben einzustellen.

In diesem Zusammenhang wird die Frage gestellt, wer das Risiko sich verändernder Beitragssätze (Rechengrößen) trägt. Entsprechend den Regelungen des SGB IV ist nach den Verlautbarungen der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung der Arbeitgeberbeitragsanteil in der Freistellungsphase oder bei Übertragung des Wertguthabens nach den aktuellen Rechengrößen und dem aktuellen Versicherungsstatus aus dem vorhandenen Wertguthaben zu finanzieren.²³ Steigende Beitragssätze gehen gedanklich danach zu Lasten des Wertguthabens, d. h. zu Lasten des Arbeitnehmers. Bei sinkenden Beitragssätzen wird nach dieser Überlegung der Arbeitnehmer begünstigt, weil der eingestellte Arbeitgeberbeitragsanteil den später tatsächlich fällig werdenden Arbeitgeberbeitragsanteil übersteigt und im Wertguthaben verbleibt. Die gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeitflexibilisierung sehen folglich weder eine Nachschusspflicht noch ein Entnahmerecht des Arbeitgebers hinsichtlich der Arbeitgeberbeitragsanteile vor.

²² § 7b Nummer 2 SGB IV.

²³ Frage-/Antwortkatalog zu flexiblen Arbeitszeitregelungen vom 13. April 2010, Ziffer 6, vgl. Fn. 16, S. 5

Die DRV Bund regt an, gesetzlich klarzustellen, dass weder eine Nachschusspflicht noch ein Entnahmerecht bestehen.

Aus der Praxis wird dagegen vorgetragen, dass dies eine Abkehr von den bisherigen beitragsrechtlichen (paritätischen) Grundsätzen darstelle. Nach Auffassung der Arbeitgeberseite würden insbesondere Arbeitgeber oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze verdienender Beschäftigter benachteiligt, weil bei sinkenden Beitragssätzen auch im Störfall der Arbeitgeberbeitragsanteil von etwa 20 Prozent den Beschäftigten als Arbeitsentgelt zuflösse. Umgekehrt würden bei steigenden Beitragssätzen die Arbeitnehmer belastet.

Ferner bestehe nach Ansicht des GDV und der AG ZWK ein Widerspruch zwischen den Wertguthabenbegriffen des FPfZG und des SGB IV. Im Wertguthabenbegriff i.S.d. zum 1. Januar 2012 in Kraft getretenen FPfZG sei der Arbeitgeberbeitragsanteil nicht enthalten.²⁴

In diesem Zusammenhang wurde teilweise angeregt, wieder auf den Wertguthabenbegriff vor dem „Flexi II“-Gesetz zurückzugehen und das Wertguthaben als reine Bruttoforderung des Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber aufzufassen. Dabei solle der Arbeitgeberbeitragsanteil gesondert behandelt werden und hinsichtlich der Insolvenzsicherung gesondert abgesichert und hinsichtlich der Übertragung auf die DRV Bund oder einen neuen Arbeitgeber in besonderer Weise vorgehalten und verbeitragt werden.

Für den Fall der Übertragung auf die DRV Bund wurde von Seiten der DRV Bund eine Klarstellung in Bezug auf die auch vom DGB als Hemmnis für die Portabilität aufgezeigte Frage angeregt, ob nicht sie bzw. ein neuer Arbeitgeber bei Übertragung eines Wertguthabens vom bisherigen Arbeitgeber ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Nachforderung eines fehlenden Arbeitgeberbeitragsanteils erhalten sollte.

Dem entgegengesetzt wendet sich die BDA gegen die Einstellungspflicht des Arbeitgeberbeitragsanteils oberhalb einer Beitragsbemessungsgrenze sowie gegen die Pflicht, den Arbeitgeberbeitragsanteil vor Insolvenz zu schützen.

Von Bayern wird die Frage aufgeworfen, ob bei nicht insolvenzfähigen öffentlichen Arbeitgebern auf die Einstellung des Arbeitgeberbeitragsanteils verzichtet werden könnte.

5. Führung in Zeit

Von der Arbeitgeberseite wird empfohlen, Wertguthaben auch zukünftig wieder generell in Zeit führen zu können. Die vorgeschriebene Führung als Entgeltguthaben nach § 7d Absatz 1 SGB IV stelle eine überflüssige bürokratische Belastung dar.

6. Informationspflicht des Arbeitgebers

Die Arbeitgeberseite regt auch an, die Form der Unterrichtungspflicht nach § 7d Absatz 2 SGB IV über die verpflichtende Textform hinaus um Informationsmöglichkeiten durch Internet- oder Intranetportale zu erweitern.

II. Verbreitung von Wertguthaben

Übereinstimmend wird mitgeteilt, dass die Inanspruchnahme von Wertguthaben zwei Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelung nach wie vor zurückhaltend sei und das vorhandene Anwendungspotenzial noch nicht ausgeschöpft werde. Der DGB weist auf branchenbezogene Unterschiede hin. So habe die Verbreitung von Wertguthaben in der chemischen Industrie durch den Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“ aus dem Jahr 2008 deutlich zugenommen: Untersuchungen, die seit 2008 durchgeführt wurden, hätten ergeben, dass über ein Viertel der befragten Unternehmen Wertguthaben nutzen.

Der Aufbau von Wertguthaben durch Arbeitnehmer dürfe nach Ansicht des DGB nicht losgelöst von anderen Sparanstrengungen betrachtet werden. Sei bereits die Teilnahme von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an der Entgeltumwandlung zum Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung unbefriedigend, dürften die Erwartungen an die künftige Leistungsfähigkeit von Wertguthaben hinsichtlich ihres Verbreitungsgrades und der Höhe der aufgebauten Wertguthaben keinesfalls überspannt werden.

Nach Ansicht der BDA bestehe zwar ein hohes Interesse an langfristig orientierten Arbeitszeitgestaltungen. Es werde erkannt, dass die Bedeutung von Wertguthaben – vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – zunimmt. Allerdings scheuten viele Unternehmen, insbesondere im mittelständischen Bereich, die Einführung von Wertguthaben aufgrund der damit einhergehenden Bürokratie.

Beitragsfreie Übertragungsmöglichkeit in die betriebliche Altersversorgung

Von Arbeitgeberseite wird aus Gründen der Attraktivitätssteigerung angeregt, im Störfall die beitragsfreie Übertragung von Wertguthaben in die betriebliche Altersversorgung wieder zu ermöglichen. Vergleichbar ist der Vorschlag der AG ZWK, § 3 Nummer 63 Satz 4 Einkommensteuergesetz in der Sozialversicherungsentgeltverordnung nachzuvollziehen: Diese Norm privilegiert Arbeitgeberbeträge, die aus Anlass der „Beendigung des Dienstverhältnisses“ (also im Störfall) beispielsweise in einen Pensionsfonds gezahlt werden. Diese in einer bestimmten Höhe steuerfreie Übertragung solle aus Arbeitgebersicht auch in gleicher Höhe sozialversicherungsfrei sein.

III. Verwendungszwecke von Wertguthaben

Die Stellungnahmen lassen erkennen, dass Wertguthaben überwiegend zur rentennahen Freistellung aber auch zu-

²⁴ § 3 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa FPfZG.

nehmend zur Qualifizierung, für Familienzeiten und Sabbaticals eingesetzt werden.

Ferner hat der DGB darauf hingewiesen, dass Betriebsvereinbarungen häufig nicht an die neue Rechtslage angepasst worden sind und nach wie vor die ursprüngliche Privilegierung von Verwendungszwecken nach § 170 Absatz 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) widerspiegeln.²⁵

IV. Insolvenzschutz

Nach Ansicht des GDV entfalten die Neuregelungen zur Insolvenzschutzverpflichtung die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung. Damit sei auch eines der Hauptanliegen des Gesetzgebers mit dem „Flexi II“-Gesetz erfolgreich umgesetzt worden. In der Praxis werde bereits mit Einrichtung der Wertguthaben eine Insolvenzversicherung vorgenommen.

Der DGB begrüßt zwar die Absenkung²⁶ der Grenze für die Insolvenzversicherung auf die monatliche Bezugsgröße, hält aber seine grundsätzlichen Bedenken gegen die Wertgrenze für die Insolvenzversicherungspflicht aufrecht. Außerdem fordert er nach wie vor, auch sonstige Arbeitszeitkonten gegen Insolvenz abzusichern. Auch die gesetzlich vorgesehene Sanktion der Auflösung des Wertguthabens bei Verletzung der Insolvenzschutzverpflichtung sieht er kritisch, weil sie sich zu Lasten der Arbeitnehmer auswirke. Er schlägt vor, dem Arbeitgeber frühzeitig Herstellungspflichten aufzuerlegen, die rechtswidrig unterbliebene Insolvenzversicherung nachzuholen und zusätzliche Sanktionen vorzusehen. Auch die Untersicherungsgrenze zur Beanstandung im Rahmen einer Betriebsprüfung durch die DRV Bund von weniger als 70 Prozent des Wertguthabens²⁷ sei unzureichend.

Von der Arbeitgeberseite wird das in § 7e Absatz 8 SGB IV geregelte Zustimmungserfordernis jedes einzelnen Beschäftigten bei einem Wechsel der Insolvenzschutzvorkehrungen als praxisfremd kritisiert. Es wird vorgeschlagen, entsprechende kollektive Vorschriften im Arbeitsrecht vorzusehen.

Ferner wird teilweise angeregt, bei kleineren und mittleren Unternehmen eine Ausfallbürgschaft als Insolvenzversicherung zuzulassen.

1. Prüfung der Insolvenzversicherungsmaßnahmen durch die DRV Bund

Nach den Angaben der DRV Bund wurden bei den Prüfungen der Insolvenzschutzregelungen durch die Renten-

²⁵ § 170 Absatz 4 Satz 3 Nummer 2 SGB III in der bis 31. Dezember 2008 geltenden Fassung: Rentennahe Freistellung oder Qualifizierung.

²⁶ Gemeint ist der im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens geänderte Schwellenwert für den Insolvenzschutz von der dreifachen auf die monatliche Bezugsgröße, vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen, Beschlussempfehlung und Bericht, Bundestagsdrucksache 16/10901, S. 11.

²⁷ § 7e Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 SGB IV.

versicherungsträger nach § 7e Absatz 6 SGB IV bis zum 31. Oktober 2011 bei bundesweit 285 Arbeitgebern fehlende bzw. ungeeignete Insolvenzschutzmaßnahmen für Wertguthaben aus folgenden Gründen festgestellt:

Grund der Beanstandung	Anzahl
– fehlende Insolvenzschutzregelung	49
– ungeeignete Sicherungsmittel i. S. v. § 7e Absatz 3 SGB IV	56
– unzureichender Umfang der Sicherungsmittel	106
– fehlende Sicherung des Arbeitgeberbeitragsanteils	74

Aufgrund dieser Beanstandungen seien jedoch lediglich bei zehn Arbeitgebern die Wertguthaben nach § 7e Absatz 6 Satz 3 SGB IV aufgelöst worden, da sie der Anforderung zur Nachholung der ausreichenden Sicherung der Wertguthaben nicht nachgekommen seien.

2. Anzahl der wegen Insolvenz des Arbeitgebers ersatzlos aufgelösten Wertguthaben und sonstigen Arbeitszeitguthaben

Nach den Angaben der DRV Bund waren nach einer bundesweiten Umfrage bei den Rentenversicherungsträgern wegen Insolvenz des Arbeitgebers Wertguthaben aus Wertguthabenvereinbarungen bei 19 und aus sonstigen flexiblen Arbeitszeitregelungen bei 133 Arbeitgebern ersatzlos aufzulösen.

V. Anlagevorschriften für Wertguthaben

Aus den Stellungnahmen insgesamt zeigt sich, dass die während des Gesetzgebungsverfahrens zum „Flexi II“-Gesetz teilweise vehement geäußerte Kritik an den Anlagevorschriften,²⁸ insbesondere gegen die Beschränkung der Aktienquote auf 20 Prozent, verbleibt ist.

Demnach hätten die Neuregelungen die Arbeitnehmer wie vom Gesetzgeber gewünscht durch die Werterhaltungsgarantie vor Anlageverlusten ihres Arbeitsentgelts geschützt. So spricht sich z. B. auch die Versicherungsbranche ausdrücklich dafür aus, die Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerentgelte nicht zu lockern. Auch nach Angaben der Gewerkschaftsseite hätten sich im Bereich der IGB CE im Zusammenhang mit den gesetzlichen Anlagevorschriften keine praktischen Schwierigkeiten ergeben.

Die Arbeitgeberseite hält die in § 7d Absatz 3 SGB IV enthaltene Werterhaltungsgarantie bei allen Verwendungszwecken außer bei rentennahen Freistellungen für kontraproduktiv, weil sie zu jedem möglichen Entnahme-

²⁸ § 7d Absatz 3 SGB IV.

zeitpunkt gewährleistet sein müsse. Die damit einhergehende Beschränkung auf bestimmte Anlageprodukte führe zu einer auf null reduzierten Renditeerwartung. Die zusätzliche Beschränkung der Aktienquote auf 20 Prozent wird ebenfalls (erneut) kritisiert. Ähnlich äußern sich auch Vertreter der Anlage von Wertguthaben. Demnach sei sowohl die Beschränkung der Aktienquote auf 20 Prozent als auch – aufgrund der bestehenden Verpflichtung zum Kapitalerhalt – der Verweis auf die Anlagevorschriften der §§ 80 ff. SGB IV entbehrlich. Dabei wird angeführt, ein Verweis allein auf § 80 SGB IV sei ausreichend.

Ferner wird von diesen Verbänden angeregt, Lebensversicherungsprodukte mit garantierter Verzinsung entsprechend dem Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung weiterhin zuzulassen und/oder den Positivkatalog des § 83 SGB IV um Lebensversicherungsprodukte/zertifizierte Riester-Produkte zu erweitern.

VI. Portabilität

Vom DGB wird darauf hingewiesen, dass die Werterhaltungsgarantie nach § 7d Absatz 3 SGB IV die Übertragbarkeit von Wertguthaben erschwere, wenn im Zeitpunkt einer Übertragung infolge eines Arbeitgeberwechsels das Wertguthaben unterdeckt sei, weil der neue Arbeitgeber der Fortführung des Wertguthabens aufgrund der ihn treffenden Aufstockungspflicht nicht zustimme. Die Anregung kann so verstanden werden, den alten Arbeitgeber gesetzlich auch gegenüber dem neuen Arbeitgeber zur Nachleistung bis zur Grenze des zu erhaltenden Wertes zu verpflichten. Ferner kritisiert der DGB die fehlende Rückübertragungsmöglichkeit der Wertguthaben von der DRV Bund auf den Arbeitnehmer. Vielfach empfänden Arbeitnehmer den Schwellenwert in der Höhe des Sechsfachen der monatlichen Bezugsgröße für eine Übertragung auf die DRV Bund als zu hoch. Vereinzelt wird auch empfohlen, die Übertragungsmöglichkeit auf die DRV Bund als Regeldurchführungsweg zuzulassen.

1. Wertguthabenübertragung auf die DRV Bund

Nach Auskunft der DRV Bund sind bis zum 31. Oktober 2011 61 Wertguthaben in einer Gesamthöhe von rund 4,71 Millionen Euro auf sie übertragen worden. Davon erfolgten im Jahr 2009 zwei, im Jahr 2010 19 und im Jahr 2011 40 Übertragungen. Die Wertguthabenhöhe betrug dabei zwischen 16 600 Euro und 464 700 Euro.

Bis Mitte 2011 betragen die Kosten für die gesamte Wertguthabenverwaltung rund 8 700 Euro. Diese Kosten verteilen sich auf Anlaufkosten und laufende Verwaltungskosten. Bei den Anlaufkosten von rund 6 400 Euro handelt es sich im Wesentlichen um Aufwand aufgrund von Programmanpassungen, um Beratungskosten und um Personalkosten aufgrund der erforderlichen Abstimmungen. Auf die laufenden Kosten entfallen rund 2 300 Euro. Sie enthalten im Wesentlichen die Kosten für die Antragsbearbeitung, die laufende Verwaltung, z. B. für das Führen der einzelnen Wertguthabenkonten, sowie für die Jahresmitteilung, und für die Bearbeitung im Fall einer

Auszahlung. Zur Deckung dieser Kosten wurden den Wertguthabeninhabern je Monat der Wertguthabenverwaltung 2 Euro berechnet. Daraus ergeben sich nach gegenwärtigem Stand der Zahl der Wertguthaben insgesamt 1 464 Euro pro Jahr. Diese Gebühren seien geeignet, die Kosten mittelfristig zu decken.

2. Auszahlungsanträge an die DRV Bund

Bislang wurden zwei Auszahlungsanträge gestellt. Verwendungszwecke sind der Übergang in die Altersrente und die Verringerung der Arbeitszeit.

D. Einschätzung der Bundesregierung

Es ist erfreulich, dass sich unter den Fachverbänden ein überwiegend positives Bild der Regelungen abzeichnet. Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich, dass die Sozialpartner der Chemie im Jahr 2008 einen Tarifvertrag zu den Herausforderungen des demografischen Wandels abgeschlossen haben (Tarifvertrag „Lebensarbeitszeit und Demografie“), in dem Wertguthaben eine wesentliche Rolle spielen. Das zentrale Element ist der sogenannte (betriebliche) Demografiefonds, in den der Arbeitgeber verpflichtet ist, jährlich je Tarifmitarbeiter 300 Euro²⁹ einzuzahlen. Zur Verwendung des Demografiefonds stehen den Betrieben fünf Möglichkeiten zur Wahl – darunter auch der Aufbau von Wertguthaben (dort Langzeitkonten genannt).

Die repräsentativen Erhebungen der wissenschaftlichen Untersuchung durch TNS erfolgten im Herbst 2010, also weniger als zwei Jahre nach vollständigem Inkrafttreten der gesetzlichen Neuregelungen. Sie können somit nur Aufschluss über einen Wissens-, Erfahrungs- und Meinungsstand zu diesem frühen Zeitpunkt geben. Hinzu kommt, dass diese Zeitspanne auch aufgrund der Finanz- und der nachfolgenden Wirtschaftskrise im Jahr 2009 und der Nachwirkungen der Krise im Jahr 2010 in vielfacher Hinsicht untypisch war. Dennoch ergibt sich durch die wissenschaftliche TNS-Studie ein erheblicher Erkenntnisgewinn zur Verbreitung und Nutzung von Wertguthaben in der betrieblichen Praxis und der Wirkung der Neuregelungen des „Flexi II“-Gesetzes. Im Zusammenhang mit Wertguthaben stellen sich weitere Rechtsfragen, die allerdings nicht den Regelungsbereich des „Flexi II“-Gesetzes betreffen (wie z. B. die Erstreckung des Insolvenzschutzes auch auf Kurzzeit- oder Gleitzeitkonten) und dementsprechend nicht Teil dieser Untersuchung sein konnten.

I. Wertguthabenbegriff/Definition und Abgrenzung – zu C.I.1

Die repräsentative TNS-Studie zeigt als ein zentrales Ergebnis, dass das Gesetz eine klarere Abgrenzung von Wertguthaben zu anderen Formen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung erreicht und damit ein wesentliches Ziel des „Flexi II“-Gesetzes erfüllt hat.

²⁹ Entsprechend der prozentualen Tariferhöhung zu dynamisieren.

Diese durchaus positive Einschätzung spiegelt sich überwiegend auch in den eingegangenen Stellungnahmen wider.³⁰

1. Wertguthabenbegriff – „Freistellungsanspruch“ – zu C.I.1

Soweit die Erweiterung des zwingenden Inhalts der Wertguthabenvereinbarung um einen Freistellungsanspruch angeregt wird, wird verkannt, dass die Wertguthabenvereinbarung grundsätzlich – lediglich – einen Anspruch zur Entnahme von Arbeitsentgelt aus dem Wertguthaben vermittelt. Ein Recht zur Nutzung des Wertguthabens im Rahmen gesetzlicher oder vertraglicher Freistellungsansprüche kann sich aus § 7c Absatz 1 SGB IV ergeben. Letztere³¹ können Arbeitnehmer und Arbeitgeber frei – üblicherweise in der Wertguthabenvereinbarung selbst – vereinbaren. Der Anspruch auf Verringerung der Arbeitszeit nach § 8 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes ermöglicht bereits heute einen breiten Zugriff auf Wertguthaben. Gemäß § 7c Absatz 2 SGB IV können die Vertragsparteien die Verwendungszwecke grundsätzlich frei vereinbaren und dabei auch weitere Zwecke aufnehmen und bestimmte Zwecke ganz ausschließen oder aber die Nutzung auf einen Zweck beschränken. Diese der Vertragsfreiheit unterliegende Vereinbarung ist auch nachträglich gemeinsam abänderbar.

2. Vertragspartner der Wertguthabenvereinbarung – zu C.I.1

Das SGB IV erwähnt in § 7b nicht ausdrücklich, wer Vertragspartner der Vereinbarung sein soll. Gleichwohl ergibt sich aus dem Gesamtkonzept der Regelungen, beispielsweise aus dem Sonderkündigungsrecht des Beschäftigten bei fehlendem Insolvenzschutz nach § 7e Absatz 5 SGB IV oder auch aus der Informationsverpflichtung des Arbeitgebers nach § 7e Absatz 4 SGB IV, dass es sich nach der Vorstellung des Gesetzgebers in der Praxis stets auch um eine individualarbeitsrechtliche Vereinbarung handeln sollte, die ggf. auf einer anderen kollektiven Vereinbarung aufbaut. Es empfiehlt sich daher, kollektive Wertguthabenvereinbarungen individuell-vertraglich nachzuvollziehen. Geprüft werden könnte die Anregung, die nach § 7e Absatz 8 SGB IV erforderliche Zustimmung zum Wechsel der Insolvenzversicherung auch durch Kollektivvertrag zu ermöglichen.

3. Freistellungen aus sonstigen flexiblen Arbeitszeitregelungen – zu C.I.2

Freistellungsphasen von mehr als einem Monat waren nach bis zum 31. Dezember 2011 geltender Rechtslage dann als Beschäftigung zu werten, wenn während der Freistellungsphase Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben nach § 7b SGB IV fällig wurde. Durch die Ergänzung des § 7 Absatz 1a SGB IV durch das 4. SGB IV-Änderungsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 2012 liegt auch

bei entgeltlicher Freistellung aus sonstigen Arbeitszeitkonten bis zu drei Monaten ein Beschäftigungsverhältnis vor. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Regelung in der Praxis bewährt.³²

Die Auswirkung auf das Gesamtkonzept des Insolvenzschutzes gilt es aus Sicht der Bundesregierung weiter zu beobachten.

4. Wertguthaben für Auslastungsschwankungen – zu C.I.3

Aus Sicht der Bundesregierung erscheint es nach wie vor sinnvoll, gegen Insolvenz gesicherte Wertguthabenvereinbarungen unter Berücksichtigung zwingender gesetzlicher Rahmenbedingungen auch zu Zwecken betrieblicher Auslastungsschwankungen verwenden zu können.

Gerade in der auf die Finanzkrise folgenden Wirtschaftskrise hat sich gezeigt, dass die – in der Wertguthabenvereinbarung regelmäßig nicht vorgesehene – Inanspruchnahme von Wertguthaben in Zeiten einbrechender Auftragslage sinnvoll sein kann. Dadurch dürfen jedoch zwingende Arbeitnehmerschutzvorschriften nicht generell umgangen werden, insbesondere darf den Arbeitnehmern nicht das Wirtschaftsrisiko aufgebürdet werden. Dabei stellen die mit dem „Flexi II“-Gesetz ergänzten Regelungen zum Kurzarbeitergeld in § 170 SGB III grundsätzlich sicher, dass der Bezug von Kurzarbeitergeld nicht den Abbau von Wertguthaben voraussetzt. Ohnehin ist ein Transfer der eingebrachten Arbeitszeit- und Arbeitsentgeltbestandteile auch zwischen verschiedenen Kontenformen jedenfalls im Rahmen des SGB IV möglich.³³ Dies lässt eine flexible Handhabung zu.

Das Anknüpfen an die Freistellung von der Arbeitsleistung in der Wertguthabendefinition hat sich gegenüber einer abstrakten Volumengrenze, wie sie in der Praxis vor dem „Flexi II“-Gesetz bestand,³⁴ grundsätzlich bewährt. Gleichwohl könnte geprüft werden, ob deutlicher als bisher herausgestellt werden kann, dass eine Wertguthabenvereinbarung sich vor allem durch das Ziel der Freistellung von anderen Arbeitszeitkonten unterscheidet. Bei einer Wertguthabenvereinbarung ist die Nutzung zur Freistellung nicht als „Notbehelf“ bei nicht gelungenem kurzzeitigen Ausgleich von Arbeitsanfall und Regelarbeitszeit, sondern von vorneherein als berücksichtigtes Ziel enthalten. Eine Klarstellung könnte beispielsweise durch eine Ergänzung in § 7b SGB IV möglich sein.

Zu beobachten ist, ob durch die Ausweitung des vom Sozialversicherungsschutz erfassten Freistellungszeitraums bei Kurzarbeitkonten auf bis zu drei Monate durch das 4. SGB IV-Änderungsgesetz die Regelungen insbesondere zum Insolvenzschutz von Wertguthaben unterlaufen werden. Die Regelung des § 7b Nummer 2 SGB IV dient

³⁰ Vgl. Abschnitt C.I.1, S. 17.

³¹ § 7c Absatz 1 Nummer 2 SGB IV.

³² Vgl. Abschnitt A.IV.3.b), S. 5.

³³ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache 16/10289, S. 15.

³⁴ Auslegungsregelung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung bei 250 Stunden, vgl. Rundschreiben der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 31. März 2009.

dazu, einen engen Bereich von ausschließlich betriebsbedingt entstehenden Kurzzeitkonten, die ausnahmsweise auch längerfristige Freistellungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten des Betriebs ermöglichen können, von den Schutzregelungen für Wertguthaben auszunehmen. Insgesamt ist daran festzuhalten, dass die Schutzregelungen zu Wertguthaben immer dann greifen, wenn ein Ziel einer Arbeitszeitflexibilisierungsvereinbarung eine Freistellung von der Arbeitsleistung ist, die nicht ausschließlich durch betriebliche Arbeitszeitzyklen determiniert ist.

5. Zuordnung des Arbeitgeberbeitragsanteils – zu C.I.4

Die von einigen Verbänden geäußerte Kritik am Wertguthabenbegriff in Bezug auf die Einstellung des Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag ist nicht neu, sondern wurde bereits während des Gesetzgebungsverfahrens zum „Flexi II“-Gesetz ausführlich erörtert. Sie lässt außer Acht, dass es sich beim Wertguthaben um ein Gesamtbruttowertguthaben handelt, in das bei Einstellung sowohl das Arbeitsentgelt als auch der darauf entfallende Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu den aktuellen Rechengrößen einzubringen ist. Da eine Beitragsbemessungsgrenze bei Auszahlung des Arbeitsentgelts in das Wertguthaben zu berücksichtigen ist, wird sie bei Einstellung in das Wertguthaben zu Recht nicht berücksichtigt. Eine andere Handhabung stellte eine Doppelung dar. Das Wertguthaben wird als Gesamtbruttowertguthaben geführt und angelegt. Etwaige Wertsteigerungen aus dem Wertguthaben fallen diesem folgerichtig zu.

Demnach erfolgt bei planmäßiger Entnahme von Arbeitsentgelt aus dem Wertguthaben eine Verbeitragung zu den dann aktuell gültigen Beitragssätzen. Eine Rückbetrachtung und vergleichende Vorhaltung der Beitragssatzänderungen zum Zeitpunkt der vergangenen Einbringungen von Arbeitsentgelt und des entsprechenden Arbeitgeberbeitragsanteils in ein Wertguthaben sieht das Gesetz gerade nicht vor. In der Zukunft steigende oder sinkende Beitragssätze sind demnach ausschließlich zu Lasten oder zu Gunsten des vorhandenen Wertguthabens zu bewerten. Eine bei Lebensarbeitszeitkonten im Regelfall über Jahrzehnte zu leistende Vorhaltung der Beitragssatzdaten und der jeweiligen Einbringungszeitpunkte ist damit entbehrlich. Dies wäre aber erforderlich, sollten Forderungen nach Berücksichtigung der Beitragssatzänderungen umgesetzt werden.

Eine Berücksichtigung von Beitragssatzänderungen würde bedeuten, dass

- eine Jahrzehnte zurückreichende Einbringungsdocumentation erforderlich wäre,
- dadurch die Portabilität – deren Verbesserung das „Flexi II“-Gesetz beabsichtigte – gehemmt würde,
- unnötiger Bürokratismus geschaffen würde, da bei Einbringung von Arbeitsentgelt und Einstellung des Arbeitgeberbeitragsanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag in ein Wertguthaben die Modalitäten einer Verbeitragung zum Zeitpunkt einer späteren Aus-

zahlung aus dem Wertguthaben schlicht noch nicht bekannt sein können.

Aus Sicht der Bundesregierung ist dieser Vorschlag nicht geeignet, die Attraktivität von Wertguthaben zu erhöhen.

Daher gilt: Der Aufbau eines Wertguthabens erfolgt durch Einbringung von Arbeitsentgelt zuzüglich des Arbeitgeberbeitragsanteils auf Basis der zu diesem Zeitpunkt gültigen Beitragssätze als Gesamtbruttowertguthaben. Eine Beitragsbemessungsgrenze wird hierbei nicht berücksichtigt. Bei Entnahme von Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben, d. h. in der Freistellungsphase, wird der aus dem Wertguthaben entnommene Betrag zu den dann gültigen Beitragssätzen verbeitragt. Der hierfür erforderliche Gesamtsozialversicherungsbeitrag wird ebenfalls aus dem Wertguthaben entnommen. Hierbei wird auch eine Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt. Auch die für die flexible Entnahme von Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben geltende Angemessenheitsgrenze nach § 7 Absatz 1a Satz 1 Nummer 2 SGB IV, die von den Spitzenverbänden der Sozialversicherung zwischen 70 Prozent und 130 Prozent des Arbeitsentgelts der letzten 12 Monate festgelegt worden ist, verdeutlicht dies. Das Beitragsrecht in der Sozialversicherung stellt insbesondere bei Wertguthaben entscheidend auf den einheitlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag ab. Eine andere Verbeitragung würde zu Missbrauch und Umgehung der Verbeitragung verleiten und damit die soziale Absicherung der Beschäftigten einschränken. Zum Beispiel kann es nicht richtig sein, eine Beitragsbemessungsgrenze bei Einstellung in das Wertguthaben zu berücksichtigen und dann bei gestreckter Auszahlung in Höhe von 70 Prozent das Wertguthaben durch den insofern fehlenden Beitragsanteil zu belasten. Umgekehrt gilt es auch zu vermeiden, dass bei Entnahme in Höhe von 130 Prozent aus einem Wertguthaben eine Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt wird, wenn zuvor bereits bei Einstellung von Arbeitsentgelt eine Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze stattgefunden hätte. Die Höhe der Verbeitragung von Arbeitsentgelt aus einem Wertguthaben kann vor der konkreten Entnahme von Arbeitsentgelt aus diesem nicht vorhergesehen werden. Diese Flexibilität ist aus Sicht der Bundesregierung im Interesse der Zeitsouveränität der Beschäftigten und einer möglichst unbürokratischen Handhabung auch beizubehalten.

Soweit kritisiert wird, der Wertguthabenbegriff des FPfZG sei inkonsistent zum Wertguthabenbegriff des SGB IV, beruht das auf einem Irrtum, weil unterstellt wird, dass der Arbeitgeber in der „Vorpflephase“ in Vorleistung tritt. Tatsächlich ist es jedoch so, dass es sich um eine Entnahme aus dem Wertguthaben handelt, das noch nicht mit Arbeitsentgelt „gefüllt ist“. Der Arbeitgeber tritt in der Pflegephase in Bezug auf das Wertguthaben in Vorleistung. Das Grundmodell des FPfZG mit einer der Freistellung nachfolgenden Ansparphase stellt daher einen im SGB IV bereits vorgesehene Variante dar³⁵.

³⁵ § 7 Absatz 1a Satz 3 SGB IV.

Daher ist in der Freistellungsphase in einer logischen Sekunde³⁶ der Arbeitgeberbeitragsanteil mit in das Wertguthaben einzustellen, um sofort danach in einer logischen Sekunde zusammen mit dem Arbeitsentgelt – dem in dieser Konstellation noch keine Arbeitsleistung gegenübersteht – entnommen und verbeitragt werden zu können. In der Nachpflegephase, d. h. in der eigentlichen Ansparphase, wird das „negative“ Wertguthaben ausgeglichen. Der Arbeitgeberbeitrag muss also sowohl in der Pflegephase tatsächlich als auch in der Nachpflegephase logisch aufgebracht werden, um das Wertguthaben wieder auf „Null“ zu bringen. Dies ist keine Doppelentrichtung, sondern notwendig, um das Wertguthaben insgesamt auszugleichen. Die Stellungnahmen haben daher übersehen, dass das FPfZG lediglich eine besondere Verwendungsförm nach § 7c SGB IV darstellt und die Regelungen des SGB IV zu Wertguthaben, insbesondere auch § 7d SGB IV, nicht abändert.

Vorschläge in Richtung einer Änderung des Wertguthabenbegriffs als Gesamtbruttowertguthaben beurteilt die Bundesregierung ablehnend. Vor dem „Flexi II“-Gesetz bestand nicht etwa ein einheitlicher Wertguthabenbegriff, sondern in der Praxis herrschte Unsicherheit über die Behandlung des Arbeitgeberbeitragsanteils. Vielfach wurde der Arbeitgeberbeitrag in der Praxis bereits in das Wertguthaben eingestellt. Das „Flexi II“-Gesetz hat daher eine bloße Klarstellung bewirkt, dass der Arbeitgeberbeitragsanteil in das Wertguthaben mit dem Arbeitsentgelt in entsprechender Höhe zum Zeitpunkt der Einbringung einzustellen und daher untrennbar mit diesem verbunden ist. Eine Insolvenzsicherung einer bloßen Bruttoforderung und darüber hinaus eines gesondert rein technisch vorgehaltenen Arbeitgeberbeitrags wäre auch schwer darstellbar. Wie dargelegt, hätte eine andere Behandlung des Arbeitgeberbeitrags auch einen erheblich gesteigerten bürokratischen Aufwand und negative Auswirkungen auf die Portabilität.

Gleichwohl zeigt sich in der Praxis in Übertragungsfällen etwa auf die DRV Bund oder einen anderen neuen Arbeitgeber – auch nach Angaben der DRV Bund –, dass Wertguthaben zum Teil nicht angenommen werden, weil der alte Arbeitgeber den Arbeitgeberbeitrag nicht nachleistet.

Die mangelnde Durchsetzung der Verpflichtung, das Arbeitsentgeltguthaben einschließlich des darauf entfallenden Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu führen, erweist sich so als Beeinträchtigung der Portabilität von Wertguthaben. Hier ist es erwägenswert, ob in diesem Zusammenhang nicht die Rolle der DRV Bund oder eines das Guthaben übernehmenden Arbeitgebers gestärkt werden sollten, indem ihnen Möglichkeiten zur gerichtlichen Durchsetzung der Verpflichtung des bisherigen Arbeitgebers eröffnet werden.

Insgesamt aber halten die Regelungen zur Definition von Wertguthaben als Gesamtbruttowertguthaben aus Sicht der Bundesregierung der geäußerten Kritik stand.

³⁶ Gedankliche Hilfskonstruktion, kein realer Zeitpunkt.

6. Führung in Zeit – zu C.I.5

Wertguthaben werden der TNS-Studie zufolge entgegen der gesetzlich vorgegebenen Zielrichtung des § 7d Absatz 1 SGB IV gegenwärtig noch immer überwiegend in Zeit geführt. Angesichts der bewusst sehr weit gefassten Übergangsregelung des § 116 SGB IV, wonach auch neu abgeschlossene Wertguthabenvereinbarungen aufgrund z. B. bestehender tarifvertraglicher Regelungen eine Führung in Zeit vorsehen können, ist dieses Ergebnis keineswegs überraschend.

Mit der gesetzgeberischen Entscheidung für eine Führung der Wertguthaben in Entgelt sollte die Abgrenzung gegenüber anderen Arbeitszeitflexibilisierungsformen verstärkt werden. Entscheidend war auch, dass eine Führung als Entgeltguthaben die Arbeitgeberprüfungen der Rentenversicherungsträger nach § 28p SGB IV erleichtert. Im Übrigen müssen auch Arbeitszeitguthaben im Fall der Kapitalisierung und der Auflösung in Entgelt umgerechnet werden. Um die Akzeptanz der Führung in Entgelt zu überprüfen, ist es angesichts der weiten Übergangsregelung noch zu früh. Hier bleibt die Entwicklung der nächsten Jahre abzuwarten.

7. Informationspflicht des Arbeitgebers – zu C.I.6

Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit, die Unterrichtungspflicht für in Zeit und Geld geführte Wertguthaben weiter aufzuweichen. Mit der Textform nach § 126b BGB ist bereits ein Formtyp mit sehr geringen Anforderungen gewählt worden, der erhebliche Erleichterungen für die Praxis bringt. Es genügt beispielsweise die Abgabe der Erklärung per E-Mail oder auch per SMS. Zudem verpflichtet § 7d Absatz 2 SGB IV nur zu einer Unterrichtung pro Jahr.

II. Verbreitung von Wertguthaben – zu C.II

Die TNS-Studie zeigt, dass nur eine Minderheit von Betrieben Wertguthaben im Sinne des „Flexi II“-Gesetzes führt. Zwar werden in 44 Prozent der rund 4 700 befragten Betriebe verschiedene Formen flexibler Arbeitszeitregelungen praktiziert, diese dienen jedoch überwiegend dem kurzfristigen Zeitausgleich. Wertguthaben finden sich nur in 2 Prozent der Betriebe (bzw. 5 Prozent der Betriebe mit Kontenregelungen). Erheblich stärker verbreitet sind Wertguthaben in Großbetrieben. Unter den Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten verfügen 13 Prozent über eine Wertguthabenvereinbarung.

Für die geringe Verbreitung in Kleinstbetrieben führten Arbeitgebervertreter teilweise den sogenannten Organ-ausschluss an. Arbeitnehmer, die zugleich auch eine Organstellung bei einer Körperschaft innehaben, gehören allerdings nicht zum Kreis der Personen, bei denen mittels eines Wertguthabens der Besteuerungszeitpunkt verschoben werden kann.³⁷ Derartige Vereinbarungen sind mit dem Aufgabenbild des Organs nicht vereinbar. Die

³⁷ Vgl. BMF-Schreiben vom 17. Juni 2009 (s. Fn. 17), S. 5.

Bestellung des Organs einer Körperschaft unterliegt nicht dem Kündigungsschutz, sondern wird frei ausgehandelt. Es besteht bei diesem Personenkreis auch keine planbare Freistellungsphase. Die Freistellung von der Organtätigkeit ist im Grunde gleichbedeutend mit der Beendigung der Organstellung. Daher ist nicht die Flexibilisierung der Arbeitszeit bei diesem Personenkreis das primäre Ziel, sondern es geht mehr oder weniger um eine steuer- und ertragsoptimiertes Modell zur Anlage von bestimmten Vergütungsbestandteilen. Die auf einem Wertguthaben (im Steuerrecht: „Zeitwertkonto“) gutgeschriebenen Guthaben sind daher sofort im Zeitpunkt der Gutschrift als Arbeitslohn zu versteuern. Mit dem Organausschluss wird somit verhindert, dass zwischen einem Organ und der Körperschaft Vereinbarungen zur Steueroptimierung herbeigeführt werden. Diese Regelung entspricht dem Charakter von Wertguthaben als sozial- und betriebspolitisches Instrument, das nicht der ohnehin freien Zeiteinteilung des engen Personenkreises der GmbH-Geschäftsführer dient, sondern auf die anderen Beschäftigten zielt.

Diese bewusste Entscheidung ist aus Sicht der Bundesregierung nicht in Frage zu stellen. Die hierdurch aufgrund des mangelnden Eigeninteresses der Geschäftsführer möglicherweise nur begrenzte Verbreitung von Wertguthaben in Kleinstbetrieben sind vor dem Hintergrund des erheblichen Missbrauchspotenzials, die Gestaltungen von Wertguthaben für diesen engen Personenkreis als „Steuerparmodell“ aufgezeigt hatten, nachrangig

Allgemein werden für die Nichteinführung von Wertguthaben laut TNS-Studie³⁸ überwiegend organisatorische Probleme angeführt. Es liegt allerdings in der Natur der Sache, dass in der gegenwärtigen Anfangsphase der Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen vielfältige organisatorische Fragen zu klären sind, bis erstmals Lern- und Automatisierungseffekte durch Routine in den Arbeitsabläufen eintreten können. Dies gilt generell bei erstmaliger Einführung neuer Personalinstrumente.

Die geringe Verbreitung dürfte ganz wesentlich auf dem geringen Bekanntheitsgrad beruhen: Die Regelungen über Wertguthaben sind laut TNS-Studie sowohl bei Arbeitgebern als auch bei Arbeitnehmern überwiegend noch nicht bekannt. Aufgrund der geringen Zeitspanne zwischen vollständigem Inkrafttreten des „Flexi II“-Gesetzes und der Evaluierung musste mit Ergebnissen in dieser Größenordnung gerechnet werden.

Beitragsfreie Übertragung in die betriebliche Altersversorgung

Wertguthaben wurden entgegen der eigentlichen gesetzlichen Intention in manchen Fällen ausschließlich zur späteren Überführung in die betriebliche Altersversorgung geführt. Diese systematische Verwertung zur späteren Überführung in die betriebliche Altersversorgung lief der beabsichtigten Verwendung der Wertguthaben für Freistellungen für z. B. Qualifikation, Pflege, Sabbatical oder einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zuwider.

Den Versorgungswerken wurden zudem die Beitragsmittel für den kontinuierlichen Aufbau der Altersversorgung entzogen.

Gegen die Anregung, die beitragsfreie Übertragung in die betriebliche Altersversorgung wieder zuzulassen, spricht der eindeutige gesetzgeberische Wille, einen weiteren Durchführungsweg in die betrieblichen Altersversorgung verhindern zu wollen. Die Praxis hatte sich rechtsmissbräuchlich in diese Richtung entwickelt. Daher wurde vom Gesetzgeber die beitragsfreie Überführung von Wertguthaben in die betriebliche Altersversorgung beendet.

III. Verwendungszwecke von Wertguthaben – zu C.III

Die TNS-Studie bestätigt, dass Wertguthaben am häufigsten zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verwendet werden. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen aus den Stellungnahmen der Praxis und war auch zu erwarten.

Nach der TNS-Studie ist in 39 Prozent der befragten Betriebe mit 50 und mehr Beschäftigten unter den Männern die Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen diejenige, die Langzeitkonten am häufigsten nutzt; in praktisch genauso vielen Betrieben (38 Prozent) ist es die Altersgruppe der über 49-Jährigen. Für die Frauen ist in den meisten Betrieben (37 Prozent) die Nutzung unter den über 49-Jährigen am stärksten ausgeprägt, die Altersgruppe der 35- bis 49-Jährigen wird deutlich seltener genannt (29 Prozent). Die Stellungnahmen lassen keine geschlechtsspezifischen Forderungen erkennen.

Die Anlässe und Inhalte der Gestaltung der Zeitsouveränität im Verlauf einer Erwerbsbiografie werden sich auch nach Ansicht der Bundesregierung weiter verschieben. Beschäftigten muss es erleichtert werden, mit den zeitlichen Anforderungen der Arbeit flexibler und souveräner umzugehen, als das im klassischen Arbeitsverhältnis sonst möglich wäre. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass Regelungen hierzu die Beschäftigungschancen der betroffenen Arbeitnehmer nicht beeinträchtigen. Der unabwendbare Bedarf etwa für Familienzeiten, Sabbaticals und Freistellungszeiträume z. B. zur Weiterbildung oder für die Inanspruchnahme von Pflegezeiten erhöht das Bedürfnis nach flexiblen Arbeitszeitformen in unterschiedlichen Phasen der Erwerbsbiografie.

Dies dokumentiert auch das zum 1. Januar 2012 in Kraft getretene PpZG, das sich zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie die bestehenden Regelungen zu Wertguthaben nutzbar macht.

Auch innerhalb der Bundesverwaltung sollen flexiblere Arbeitszeitmodelle den Beschäftigten mehr Zeitsouveränität ermöglichen. Dazu hat die Bundesregierung am 18. August 2010 beschlossen, im Rahmen des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ ein bis zum 31. Dezember 2016 befristetes Modell zur probeweisen Einführung von Langzeitkonten durchzuführen. Innerhalb des Pilotprojekts können – stellvertretend für die gesamte Bundesverwaltung – Beschäftigte

³⁸ Vgl. S. 9 – 66 Prozent.

des BMAS und seines Geschäftsbereichs sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in geeigneten Arbeitsbereichen zeitlich befristet Langzeitkonten auf freiwilliger Basis führen.

Die Langzeitkonten werden gemäß § 116 Absatz 1 SGB IV in Verbindung mit § 10 Absatz 6 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) als Zeitguthaben geführt. Im Tarifbereich ermöglicht § 10 Absatz 6 TVöD die Vereinbarung von Langzeitkonten. Für die Durchführung des Pilotprojektes im Beamtenbereich wurde die Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes – Arbeitszeitverordnung (AZV) um die Regelung des § 7a Absatz 1 AZV ergänzt, die eine entsprechende zeitlich und sachlich beschränkte Experimentierklausel enthält und zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.

Das innerhalb eines Zeitraums von bis zu drei Jahren auf dem Langzeitkonto angesparte Zeitguthaben soll für zusammengefasste Freistellungen zur Wahrnehmung von Familienpflichten, für die Weiterbildung oder zur Erholung nach Belastungsspitzen verwendet werden.

IV. Insolvenzschutz – zu C.IV

Die befragten Experten begrüßen die Beseitigung der vor dem „Flexi II“-Gesetz bestehenden Unklarheiten. Allerdings erfüllt nach der TNS-Studie bislang nur gut die Hälfte der Betriebe die Insolvenzschutzanforderungen vollständig. Die Nichterfüllung dürfte vielfach einer Unkenntnis über die gesetzlichen Regelungen zuzuschreiben sein. Zwar hat das SGB IV einen Insolvenzschutz schon vor dem „Flexi II“-Gesetz verpflichtend vorgeschrieben. Dieser war jedoch nicht weiter konkretisiert und die Nichteinhaltung war weitgehend sanktionslos.

Hinsichtlich der Kritik der Gewerkschaftsseite an der Untersicherungsgrenze in Höhe von 70 Prozent³⁹ ist wie schon in der Diskussion zum Entwurf des „Flexi II“-Gesetzes darauf zu verweisen, dass nur eine signifikante Untersicherung des Wertguthabens ein Einschreiten der Rentenversicherungsträger bei deren Kontrollen im Rahmen der Arbeitgeberprüfungen rechtfertigt. Auch aus verwaltungspraktischen Gründen zur Durchführung der Kontrollen der Rentenversicherungsträger ist wegen möglicher Schwankungen bei Anlage des Wertguthabens eine derartige Größenordnung notwendig.

Der Anregung, für kleine und mittlere Unternehmen eine Ausfallbürgschaft als Insolvenzsicherung ausreichen zu lassen, genügt das SGB IV bereits. Gemäß § 7e Absatz 2 Satz 2 SGB IV sind Bürgschaftsmodelle mit ausreichender Sicherung gegen Kündigung als Sicherungsmittel zugelassen. Diese Ausnahmeregelung zum Treuhandmodell wurde ausdrücklich im Interesse der kleinen und mittleren Unternehmen vorgesehen. Ausgeschlossen sind nach dem Vorbild des Altersteilzeitgesetzes lediglich Konzernbürgschaften (§ 7e Absatz 3 SGB IV). Dies betrifft nur

Konzerne; der Ausschluss hat also keine Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen.

Die Bundesregierung wird prüfen, ob durch Aufnahme von Vorschriften zum Schutz von Wertguthaben in die Regelungen der Insolvenzordnung eine einfachere und unbürokratische Handhabung in der betrieblichen Praxis erreicht werden kann.

Prüfung der Insolvenzsicherungsmaßnahmen durch die DRV Bund – zu C.IV.1

Die Bundesregierung sieht es als Beleg für die Wirksamkeit der Regelungen an, dass bei nahezu allen im zurückliegenden Zeitraum überprüften Insolvenzschutzmaßnahmen bei Arbeitgebern mit Wertguthabenvereinbarungen die Arbeitgeberprüfung im Ergebnis beanstandungslos verlief (275 von 285). Aufforderungen der Rentenversicherungsträger, nicht ausreichenden Insolvenzschutz nachzubessern, wird also nahezu vollständig Folge geleistet. Diese Zahlen zeigen, dass das mit dem „Flexi II“-Gesetz eingeführte Instrument der Beanstandungsmöglichkeiten untauglicher oder fehlender Insolvenzsicherungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitgeberprüfungen durch die Rentenversicherung voll wirkt. Es wird deutlich, dass die seinerzeit vom Gesetzgeber gewählte Kontrollmöglichkeit effektiv ist und mit der starken Sanktionsandrohung der Auflösung der Wertguthaben die Interessen aller Seiten berücksichtigt werden.

V. Anlagevorschriften – zu C.V

Die Bundesregierung lehnt eine Verwässerung der Anlagevorschriften ab und sieht sich in ihrer Haltung durch das Ergebnis der Evaluation bestätigt. Die TNS-Studie zeigt, dass die Anlagevorschriften, die Verluste durch Kursschwankungen begrenzen sollen, in der Praxis eingehalten und Wertguthaben überwiegend konservativ angelegt werden. Dies belegen auch die Stellungnahmen des GDV und des DGB.

Mit Lebenszyklusmodellen sowie der Tariföffnung sind bereits jetzt alle sinnvollen Flexibilisierungsmöglichkeiten eingeräumt. Ohnehin erfolgt eine Anlage in Aktien im Regelfall weit unterhalb der zugelassenen Quote von 20 Prozent.

Die Kritik am mehrfachen Sicherungsmechanismus der Anlagevorschriften ist nicht berechtigt. Zum einen sichert die Werterhaltungsgarantie haftungsrechtlich und abstrakt den langfristigen Bestand der Wertguthaben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund nicht absehbarer Freistellungsgründe notwendig. Daneben sichert die konkrete Begrenzung der Anlagen in Aktien und Aktienfonds auf 20 Prozent den Bestand der Wertguthaben. Das Zusammenwirken dieser Sicherungsmechanismen hat sich bewährt.

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass der doppelte Sicherungsmechanismus sinnvoll und notwendig ist, um den jederzeitigen vereinbarungsgemäßen Zugriff auf das Arbeitsentgelt im Wertguthaben im Fall der Freistellung (z. B. Pflegezeit) zu ermöglichen und damit den Charak-

³⁹ Im Rahmen der Betriebsprüfung von Wertguthaben, vgl. § 7e Absatz 6 Nummer 3 SGB IV.

ter von Wertguthaben als betriebs- und sozialpolitisches Instrument zu sichern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Prüfbedarf nur insoweit besteht, als im Zuge der Finanzkrise neue Risikobewertungen weitere Anlagerestriktionen und Anpassungen erfordern könnten. Dies betrifft aber eher allgemein die Anlagevorschriften des SGB IV – die sich in der Finanzkrise überwiegend bewährt hatten – und nur in zweiter Linie die Regelungen zu Wertguthaben.

VI. Portabilität – zu C.VI

Nach den Erkenntnissen der TNS-Studie werden die Regelungen zur Portabilität, durch die Wertguthaben z. B. bei einem Arbeitgeberwechsel übertragen werden können, positiv bewertet, sind aber in der Praxis bisher kaum genutzt worden und noch nicht ausreichend bekannt.

Wertguthabenübertragung auf die DRV Bund

Soweit gefordert wird, die Übertragung auf die DRV Bund als Regeldurchführungsweg zuzulassen, ist darauf hinzuweisen, dass die Übertragung bei Erreichen des Schwellenwertes gemäß § 7f Absatz 1 Nummer 2 SGB IV bereits jetzt gesetzlich möglich ist und vom bisherigen Arbeitgeber nicht verweigert werden kann. Sofern diese Anregung darauf abzielt, Wertguthaben parallel zu einem Beschäftigungsverhältnis, aus dem das Wertguthaben durch Arbeitsentgelt weiter aufgestockt wird, bei der DRV Bund zu führen, könnte dies ein diskussionswürdiger Ansatz sein, wenn mehrjährige ausreichende Erfahrungen der DRV Bund mit der Verwaltung der Wertguthaben vorliegen. Dafür sprechen möglicherweise Effizienz- und Vereinfachungsgründe, die gerade kleine und mittlere Unternehmen dazu bewegen könnte, ihren Beschäftigten Wertguthaben anzubieten.

Soweit der DGB den Schwellenwert bei Übertragungen auf die DRV Bund kritisiert, hält die Bundesregierung an der gewählten Grenze fest. Im bestehenden Rechtsrahmen rechtfertigt erst eine gewisse Größe des Guthabens eine Freistellung von nennenswerter Dauer. Der Schwellenwert verhindert zudem, dass die DRV Bund mit unverhältnismäßiger Bürokratie belastet wird.⁴⁰

Auch die Beweggründe des Gesetzgebers im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu „Flexi II“ für den Abschluss der Rückübertragung von der DRV Bund auf den Arbeitgeber – vor allem Verwaltungssicherheit und Finanzierungsfragen – sind weiter gültig.⁴¹ Ein zwingendes Interesse des einzelnen Beschäftigten an einer solchen Rückübertragung ist ebenfalls nicht erkennbar. Sie könnte auch die langfristige Kalkulation der DRV Bund bei der Anlage der Wertguthaben in Frage stellen.

Der Umstand, dass die Zahl der Wertguthabenübertragungen vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 um 100 Prozent gestiegen ist, belegt, dass in einer zunehmenden Zahl von

Fällen Störfälle und damit die Auflösung der Wertguthaben vermieden werden konnten. Die ersten Auszahlungsanträge bei der DRV Bund zeigen, dass die gesetzgeberische Entscheidung für eine Übertragungsmöglichkeit von Wertguthaben auf die DRV Bund richtig gewesen ist und die Wertguthaben tatsächlich dem angestrebten Zweck entsprechend verwendet werden können. Zudem begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Kosten auf sehr niedrigem Niveau bewegen.

Bekanntheitsgrad und Attraktivität

Die Bundesregierung bedauert, dass die gesetzlichen Neuregelungen über Wertguthaben leider bislang nur wenigen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bekannt sind. Dies kann wie oben beschrieben auch mit der noch nicht lange zurückliegenden Einführung der „Flexi II“-Regelungen erklärt werden. Es sollte nach weiteren Ansätzen gesucht werden, wie insgesamt flexible Arbeitszeitregelungen in der betrieblichen Praxis eine höhere Verbreitung finden könnten. Soweit der gesetzliche Rahmen verbessert werden könnte, zielt dies auch über die Regelungen des SGB IV hinaus und könnte weitere arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen betreffen.

Die Regelungen zu Wertguthaben haben nach Ansicht vieler Arbeitgeber auf die Attraktivität nur wenig Einfluss. Sie werden häufig als zu komplex, bürokratisch und überreguliert wahrgenommen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise die Verbreitung und den Aufbau von Wertguthaben nicht befördert haben dürfte. Abgesehen davon, dass die Bundesregierung keine Überregulierung erkennt, ist zur Absicherung von Wertguthaben ihrer Ansicht nach eine gewisse Regelungs-dichte unvermeidbar. Die Regelungen befinden sich zudem noch in einer Anlaufphase.

Es wird geprüft, ob der Insolvenzschutz durch Aufnahme entsprechender Regelungen in die Insolvenzordnung insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen verbessert werden könnte. Dagegen ist weiterhin nicht geplant, den Anwendungsbereich des Insolvenzgeldes nach §§ 183 ff. SGB III zu erweitern.

VII. Weitere Anmerkungen

1) Es hat sich gezeigt, dass die Nennung „auch ... von mehr als einem Monat“ in der Vorschrift des § 7 Absatz 1a Satz 1 SGB IV teilweise zu Diskussionen geführt hat, die eine Unsicherheit bei der Ermittlung des gesetzgeberischen Willens dokumentieren.

Ein Zeitraum von einem Monat ist nicht Teil der in § 7b SGB IV enthaltenen Definition von Wertguthaben. Freistellungszeiten aus Wertguthaben können selbstverständlich sowohl länger als auch kürzer als einen Monat sein. § 7 Absatz 1a Satz 1 SGB IV enthält nur einen Hinweis auf § 7 Absatz 3 SGB IV, der seinerseits Zeiten ohne Anspruch auf Arbeitsentgelt betrifft. Freistellungszeiten aus Wertguthaben setzen aber immer einen Arbeitsentgeltanspruch voraus, so dass hier kein Regelungszusammenhang besteht. Insoweit könnte an eine gesetzliche Klarstellung gedacht werden.

⁴⁰ Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache 16/10289, S. 18.

⁴¹ Ebd.

2) Mit dem FPfZG ist erstmals modellhaft ein Fall der Inanspruchnahme von Arbeitsentgelt aus einem – insofern gedanklich, nicht rechtlich „negativen“ – Wertguthaben vor Beginn der Ansparphase beschrieben worden.⁴² Der Wortlaut des § 7 Absatz 1a Satz 3 SGB IV („Beginnt ein Beschäftigungsverhältnis mit einer Zeit der Freistellung...“) suggeriert, dass bei einem „negativen“ Wertguthaben die Freistellung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses liegen muss. Ein „negatives“ Wertguthaben kann aber auch während eines laufenden Beschäftigungsverhältnisses vereinbart werden. Daher könnte bei Bedarf eine entsprechende Klarstellung geprüft werden.

E. Schlussbemerkungen

Mit dem „Flexi II“-Gesetz sind die Grundlagen für eine der modernsten Arbeitszeitregelungen weltweit geschaffen worden. Das gilt vor allem für die Regelungen in den Bereichen Insolvenzschutz und Portabilität. Dies belegen sowohl die Ergebnisse der TNS-Studie als auch die eingegangenen Stellungnahmen. Insbesondere zeigt die nach der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 verebte Kritik an den Anlagevorschriften auch, dass die Entscheidung des Gesetzgebers für mehr Sicherheit bei den Anlageformen vorausschauend und notwendig war.

Nach Einschätzung der Bundesregierung sind Wertguthaben auf einem guten Weg, sich zu einem sicheren und verlässlichen Instrument für die sich wandelnde Arbeitswelt zu entwickeln. Ihnen kommt entscheidende Bedeutung dabei zu, die gesellschaftlichen Veränderungen und die bevorstehenden demografischen Herausforderungen zu bewältigen. Das bedeutet nicht nur, dass sie eine Möglichkeit darstellen, die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten über ein längeres Erwerbsleben zu erhalten. Zunehmende Bedeutung gewinnen sie als personalpolitisches Instrument im Wettbewerb bei der Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte. Die Attraktivität der Arbeitgeber wird nicht mehr ausschließlich am Gehalt, sondern immer stärker am Angebot zur Arbeitszeitgestaltung gemessen, um individuellen Lebensphasen und Prioritäten gerecht zu werden. Die Unternehmen sind zunehmend dazu angehalten, attraktive Regelungen zur Arbeitszeitflexibilisierung – und damit auch Wertguthaben – anzubieten, um

⁴² Zu den Einzelheiten dieser Konstellation vgl. Abschnitt A.IV.3.a), S. 5; Abschnitt D.I.5, S. 22.

qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten. Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Erkenntnissen der TNS-Studie: 59 Prozent der Betriebe (50+) gehen danach davon aus, dass Wertguthaben zukünftig stärker verbreitet sein werden.

Die Bundesregierung hat vor dem Hintergrund des kurzen Evaluationszeitraums seit Inkrafttreten der Neuregelungen im Bericht deutlich gemacht, dass einzelne Vorschläge – auch unter dem Gesichtspunkt des bürokratischen Aufwands – weiter geprüft werden. In diesem Zusammenhang soll beobachtet werden, wie sich die Inanspruchnahme von Wertguthaben im Verlauf der nächsten Jahre verhält und wie sich die Praxis mit den noch immer neuen bestehenden Regelungen arrangiert.

Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit

Die Bundesregierung, insbesondere das federführende Ressort BMAS, beabsichtigt, künftig aktiver über Wertguthaben als modernes personalpolitisches Instrument und als attraktive Möglichkeit zur Erhöhung der Zeitsouveränität der Beschäftigten zu informieren.

Entscheidende Bedeutung kommt darüber hinaus den schon etablierten Allianzen und Projekten zur Beratung für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, zur Arbeitszeitgestaltung oder zur Bewältigung des demografischen Wandels zu.⁴³ Die Bundesregierung will verstärkt darauf hinwirken, dass auch das Element „Wertguthabenvereinbarung“ in die Standardberatungsangebote der am Markt vorhandenen Projekte/Allianzen/Praxishilfen integriert wird. Sie sieht aber vor allem auch die Sozialpartner als Akteure bzw. Multiplikatoren in der Verantwortung, die durch Wertguthaben und das „Flexi II“-Gesetz entstandenen Möglichkeiten zu nutzen und miteinander in einen entsprechenden Dialog einzutreten.

⁴³ Sowohl bundesweit als auch auf Länder- sowie regionaler Ebene seien hier beispielhaft genannt: Die Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA), www.inqa.de; Optimale Personalarbeit in KMU in Zeiten des demografischen Wandels (oPera), www.o-pera.de; Zeitbüro FOM, www.zeitbuero.fom.de; ArbeitsZeitGewinn, www.arbeitszeitgewinn.de; Neue ArbeitsZeitPraxis, www.neue-arbeitszeit-praxis.de; Kompetenznetz Moderne Arbeit (KomNet), www.komnet.nrw.de; Generationenmanagement im Arbeitsleben (GeniAL), www.genial-driv.de; Das Demographie Netzwerk (DDN), www.demographie-netzwerk.de.

