

Arbeitspapier **187**

Diether Döring

**Betriebliche Altersversorgung/
Pensionsfonds und
Staat-Privat-Arbeitsteilung
in ausgewählten
europäischen Ländern**

Arbeitspapier 187

Diether Döring

**Betriebliche Altersversorgung/Pensionsfonds
und Staat-Privat-Arbeitsteilung in ausgewählten
europäischen Ländern**

Mit einigen Anmerkungen zu den Rückwirkungen der Finanzkrise

Döring, Diether, Prof. Dr., Professor für Sozialpolitik und Finanzwissenschaft
an der Europäischen Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main.
Zahlreiche Publikationen zu den Themen Arbeitsmarkt, Gesundheitssicherung,
Alterssicherung, Steuer- und Finanzpolitik, Sozialpolitik von Unternehmen,
Wirtschafts- und Sozialethik sowie zu internationalen Vergleichen von Systemen der
sozialen Sicherung.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-109
Fax: (02 11) 77 78-4-109
E-Mail: Elisabeth-Bernhardt@boeckler.de
und Rosi-Pulfrich@boeckler.de

Redaktion: Elisabeth Bernhardt und Rosesmarie Pulfrich,
Abteilung Forschungsförderung

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Januar 2010

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlegendes zur betrieblichen Altersversorgung	5
1.1	Betriebliche Versorgungssysteme klassischer Art (arbeitgeberfinanziert)	5
1.2	Betriebliche Systeme in Eigenfinanzierung der Beschäftigten.....	5
1.3	Zum sachlichen Inhalt betrieblicher Versorgungspläne	6
1.4	Freiwillig versus verpflichtend (Frage der Regulierung).....	7
2	Länderbeispiele	9
2.1	Die Tarifparteien als zentrale Akteure der Alterssicherung: die betriebliche Zusatzsicherung in den Niederlanden	9
2.2	Die zweite Säule auf dem Weg zur Hauptsicherung der Beschäftigten: die berufliche Vorsorge in der Schweiz	12
2.3	Interessante Ansätze, wenig überzeugende Ausführung: die betriebliche Zusatzsicherung in Großbritannien	16
2.4	Eine etatistische Lösung: die betriebliche Zusatzsicherung in Frankreich	20
3	Überlegungen zur Staat-Privat-Arbeitsteilung	23
3.1	Kernsystem und betriebliche Zusatzsicherung	23
3.2	Einige vergleichende Betrachtungen zur betrieblichen Altersversorgung in ausgewählten europäischen Ländern	27
3.3	Betriebliche Altersversorgung in Europa – Gemeinsamkeiten und Differenz.....	31
3.3.1	Zum Kernsystem als „Unterbau“ der BAV	31
3.3.2	Zum Konzept der BAV	31
4	Finanzkrise und betriebliche Altersversorgung	33
4.1	Finanzkrise und Anlagevermögen betrieblicher Altersversorgungssysteme im Jahre 2008	33
4.2	Anmerkungen zur Frage der individuellen Betroffenheit von Rückwirkungen der Finanzkrise auf die betriebliche Altersversorgung	35
4.3	Einige Reaktionen der staatlichen Politik	37
4.4	Einige Lehren aus der Finanzkrise	38

5	Literatur	39
	Über die Hans-Böckler-Stiftung.....	41

1 Grundlegendes zur betrieblichen Altersversorgung¹

1.1 Betriebliche Versorgungssysteme klassischer Art (arbeitgeberfinanziert)

Als „betriebliche Altersversorgung“ werden in der Fachdiskussion solche Systeme bezeichnet, die in weitestem Sinne an das Arbeitsverhältnis gekoppelt sind. Es kann sich dabei um Systeme eines einzelnen Unternehmens, einer Branche der Wirtschaft oder eines größeren Sektors (Privatsektor, Staatssektor, u.U. sogar der nationalen Ebene) handeln. Daneben kann es berufsbezogene oder statusbezogene Systeme geben. Wirtschaftlich gesehen, stellen vom Arbeitgeber ganz oder überwiegend getragene Versorgungsformen einen aufgeschobenen Lohnbestandteil dar. Sie sind also Teil des Lebenslohnes aus der Beschäftigung.

Die Motive der Arbeitgeber sind i.d.R. ganz oder teilweise personalpolitischer Natur (in manchen Ländern auch, je nach steuerlichen Regeln, durch Finanzierungsgesichtspunkte geprägt). Betriebsrentenzusagen können ausgesprochen effektive Instrumente der Personalgewinnung und Personalbindung an das Unternehmen sein. Daraus ergibt sich, dass Unternehmen zur Einrichtung bzw. zum Ausbau solcher Systeme dann tendieren – Freiwilligkeit unterstellt –, wenn geeignetes Personal knapp ist und ein spürbarer Wettbewerb der Unternehmen um Arbeitskräfte stattfindet. Entsprechend ist in modernen Ökonomien eine allgemeine Ausweitungstendenz der betrieblichen Altersversorgung zumeist in Phasen ansteigender Beschäftigung und allgemein bei hohen Beschäftigungsständen zu verzeichnen. Die Bindungswirkung beim beschäftigten Personal ist im Übrigen dann besonders stark, wenn (die heute in aller Regel im Interesse des Sozialschutzes vorgegebenen) Unverfallbarkeitszeiten sehr lang sind. Bei Wechsel des Arbeitgebers also der Verlust von Ansprüchen droht. In Zeiten sich verschlechternder Beschäftigungslage und nachlassendem Wettbewerb um Arbeitskräfte, insbesondere um spezifisch qualifiziertes Personal, tendieren Unternehmen eher zu Einschränkungen bei betrieblichen Altersversorgungsversprechen. Sei es, dass Neubeschäftigte aus dem Erwerb von Ansprüchen ausgeschlossen werden (Schließung des Betriebsrentensystems) oder nur noch reduzierte Ansprüche erhalten. U.U. werden auf der Finanzierungsseite vermehrt Eigenbeiträge gefordert.

1.2 Betriebliche Systeme in Eigenfinanzierung der Beschäftigten

Wenn Systeme keine Arbeitgeberbeteiligung vorsehen, dient die Ankoppelung an den Betrieb vorrangig dem Ziel, ein niedrigeres Niveau der Verwaltungs- und Steuer-

¹ Vgl. zu diesem Abschnitt insbesondere Schack u.a. 2005, Förster u.a. 2006, Döring 2002, 2009 sowie OECD 2008.

ungskosten zu erreichen als dies bei individuellen Vorsorgelösungen möglich ist. Je volumenstärker ein System gefahren werden kann und je stärker die Beitrags-/Leistungsrelationen standardisiert werden können, desto günstiger können die Verwaltungs- und Steuerungskosten ausfallen. Vom Verwaltungsaspekt her sind die Wirkungen der „economies of scale“ offensichtlich. Hier liegen auch die Vorteile tariflicher Branchenlösungen, insbesondere für Beschäftigte in Klein- und Mittelbetrieben. Auch beim Engagement von Anlageexpertise und von Anlagemanagement, aber auch bei dem Abschluss von Kollektivversicherungen schafft Größe eines Systems Verhandlungsmacht. Betriebliche Vorsorgelösungen können also im Vergleich zur Individualvorsorge spürbare Vorteile für Beschäftigte schaffen – auch, wenn kein Anteil des Arbeitgebers an den Beiträgen gezahlt wird und u.U. sogar die Verwaltungskosten nicht von ihm übernommen werden. Der Vorteil für Beschäftigte wird naturgemäß größer, wenn diese Kosten übernommen werden. Das bedeutet, dass bei betrieblichen Lösungen höhere Anteile des Beitrages als in der Individualvorsorge in die Leistung einfließen können. Betriebliche Systeme können u.U. noch kostengünstiger werden, wenn sie obligatorisch sind. Einerseits wächst durch verpflichtende Lösungen in aller Regel die Größe der Trägereinheiten und damit die „economies of scale“. Andererseits entfallen eventuelle Kosten der Einwerbung (Vermittler, Werbung).

1.3 Zum sachlichen Inhalt betrieblicher Versorgungspläne

Der sachliche Inhalt betrieblicher Rentenpläne kann extrem variieren. Er kann in einer Verpflichtung des Unternehmens zur Zahlung eines bestimmten einmaligen oder regelmäßigen Beitrages bestehen (sog. „beitragsdefiniertes System“²). Hier sind die Verpflichtungen des Arbeitgebers auf der Aufbringungsseite präzise definiert und damit für diesen berechenbar. Die Höhe der späteren Leistung ergibt sich für den begünstigten Beschäftigten dagegen erst aus dem Ergebnis des Investments nach Abzug von Verwaltungs- und Steuerungskosten. Ist für diesen also wenig berechenbar. Die reine beitragsdefinierte Vorsorge wird u.U. mit bestimmten Absicherungen verbunden. So z. B. im Falle der Beitragsgarantie in der geförderten Altersvorsorge in Deutschland. Das Leistungsniveau einer Beitragszusage ist wesensmäßig von der Leistungshöhe des Kernsystems unabhängig. Sie hat also keine gezielt kompensatorische Funktion in dem Sinne, dass sie dessen eventuelle Niveauanstiege durch Leistungsreduktion berücksichtigt und eventuelle Rentenniveausenkungen mitkompensiert. Sie ist die naheliegende Form für eigenfinanzierte Lösungen.

Die Verpflichtung des Arbeitgebers kann sich auch auf die Leistung beziehen (sog. „leistungsdefiniertes System“³). Dies ist die traditionelle Form der betrieblichen Altersversorgung in den europäischen Wohlfahrtsstaaten. Die Leistungsformel kann sich

2 Ich verwende im Folgenden die Begriffe der OECD (2008, 2009), da sie internationalen Standards entspricht.

3 Siehe Fußnote 2.

auf Festbeträge oder einkommensbezogene Prozentsätze für jedes Beschäftigungsjahr beziehen. In letzterem Falle kann es end- oder durchschnittsgehaltsbezogene Leistungsformen geben. Diese sind im Grundsatz ebenso wie im Falle des beitragsdefinierten Systems vom Leistungsniveau des Kernsystems unabhängig. Sie können jedoch auch als sog. „Gesamtversorgungslösungen“ konzipiert sein. Sie versprechen dann die Leistung des Kernsystems auf einen bestimmten Prozentsatz des erreichten Gehalts aufzustocken. Die Berechenbarkeit der Altersabsicherung liegt bei Leistungszusagen auf Seiten der Begünstigten. Dabei ist die „Gesamtversorgung“ die für die Begünstigten komfortabelste Form, da hier auf die zu erwartende Gesamtleistung aus Kernsystem und Betriebsrente abgehoben wird. Die Betriebsrente somit gleichzeitig noch eine Art Rückfallversicherung gegen eventuelle Niveausenkungen der ersten Säule bietet. Auf der anderen Seite sind die finanziellen Verpflichtungen des Arbeitgebers bei leistungsdefinierten Lösungen weniger präzise vorhersehbar. Das geringste Risiko beinhaltet dabei noch die Festbetragslösung nach Betriebszugehörigkeit. Die vom Standpunkt der Berechenbarkeit der Belastungen für das Unternehmen „riskanteste“ Form stellt die genannte Gesamtversorgung dar, allein schon deshalb, da die Höhe der Betriebsrente in diesem Falle von staatlichen Entscheidungen über die Leistung der ersten Komponente mitbestimmt wird, auf die das Unternehmen keinen Einfluss hat. In historischen Phasen des Ausbaus der Staatssysteme entstand hieraus ein günstiger Effekt, eine Art „windfall profit“ für die betreffenden Unternehmen, da die Aufstockungsverpflichtung der Betriebsrentensysteme schrittweise geringer wurde. In der gegenwärtigen Phase, in der Leistungen der Staatssysteme in vielen europäischen Ländern eher reduziert werden, entsteht ein gegenläufiger Effekt zu Lasten der Unternehmen. Formen betrieblicher Altersversorgung und deren Beziehung zum Kernsystem stellt Übersicht 1 dar.

1.4 Freiwillig versus verpflichtend (Frage der Regulierung)

Betriebsrenten, ursprünglich historisch aus sog. „Gnadenpensionen“ einzelner Arbeitgeber erwachsen, können in unterschiedlichem Maße reguliert sein. Sie sind in einzelnen Ländern dem Prinzip nach für das Unternehmen freiwillig. In anderen Ländern in unterschiedlichem Grade verpflichtend. Solche Verpflichtungen können für bestimmte Beschäftigtenkategorien, Branchen oder mehr oder weniger alle Beschäftigten bestehen. Sie können sich aus tarifvertraglichen Vereinbarungen (mit oder ohne Allgemeinverbindlichkeit) wie auch aus gesetzlichen Regelungen ergeben. Verpflichtende Regelungen können sich auf bestimmte Mindeststandards für Beiträge bzw. Leistungen beziehen, oder (ein eher theoretischer Fall) bis zu einer Vollregulierung gehen. In letzterem Falle ist das Betriebsrentensystem von einem Staatssystem kaum zu unterscheiden, abgesehen von besonderen Organisations- bzw. Verwaltungsformen. Staatssysteme sind zumeist umlagefinanziert, betriebliche Altersversorgungen üblicherweise kapitalgedeckt. Umlagefinanzierung oder gemischte Verfahren sind in aller Regel nur bei obligatorischen Betriebsrentensystemen möglich. Man kann solche „betrieblichen“ Systeme durchaus als zweites Segment des gesetzlichen Rentensystems

mit besonderer Organisationsform betrachten. In aller Regel beziehen sich Obligationen für die betriebliche Zusatzsicherung auf den Arbeitgeber, können jedoch auch Finanzierungsteile der Beschäftigten einschließen. Sie bleiben damit in der Tradition der betrieblichen Altersversorgung als Unternehmensleistung. Es gibt allerdings unterhalb einer verpflichtenden Regelung für den Arbeitgeber, Beschäftigten eine Betriebsrente zu gewährleisten, liegende Verpflichtungen. So eine „opting out“-Regelung, die bei Abschluss eines Arbeitsvertrages stets eine betriebliche Altersversorgung einbezieht, es sei denn der Beschäftigte optiert ausdrücklich dagegen. Eine solche Regelung gibt nur einen Sinn bei einer ganz oder wesentlich vom Beschäftigten finanzierten Lösung. Ähnliches gilt bei einem Recht der Beschäftigten auf Entgeltumwandlung, adressiert an den Arbeitgeber, der hierfür eine Lösung anbieten muss. Zu den kostenmäßigen Vorteilen kommen hier als Anreiz für Beschäftigte typischerweise steuerliche (oder auch beitragsmäßige) Abzugsmöglichkeiten hinzu. Bewegen sich solche Lösungen auch zumeist innerhalb der Sparte betriebliche Altersversorgung, so kann es auch übergreifende Lösungen mit weiteren Alternativen geben. So z. B. Verpflichtungen, die sich auf das Vorhandensein irgendeiner Zusatzvorsorge mit Mindeststandards beziehen und Wahlmöglichkeiten von Arbeitgebern wie Beschäftigten bezüglich der Form vorsehen.

2 Länderbeispiele

In den Länderprofilen wird der Akzent vorrangig auf die Betriebsrentensysteme der privaten Wirtschaft und weniger des öffentlichen Dienstes gelegt. Einerseits, weil damit in den betrachteten europäischen Ländern die weitaus größere Beschäftigtengruppe angesprochen wird. Andererseits weil im Falle der Systeme der privaten Wirtschaft die Unterschiede im Profil und in der sozialpolitischen Bedeutung zwischen den europäischen Ländern weit größer ausfallen. Im öffentlichen Sektor zeigt sich eher ein vergleichbar guter Ausbaustand, der zumeist eine komfortablere Position der dort Beschäftigten einschließt.

2.1 Die Tarifparteien als zentrale Akteure der Alterssicherung: die betriebliche Zusatzsicherung in den Niederlanden

Die Niederlande⁴ verfügen ergänzend zu ihrem – wohnsitzbasierten – die gesamte Bevölkerung erfassenden Basissystem (AOW) über eine quasi-obligatorischen Lösung in der betrieblichen Zusatzsicherung. Historische Grundlagengesetze waren das „Gesetz über die Pflichtteilnahme an einem Branchenrentenfond“ (BPF) von 1949 sowie das „Renten- und Sparfondsgesetz“ (PSW) von 1954. Das BPF räumte dem zuständigen Minister die Möglichkeit ein, ein Branchenzusatzsystem für allgemeinverbindlich zu erklären. Hierfür ist eine Initiative der Tarifparteien erforderlich, die auch anschließend noch ein weitgehendes Gestaltungsrecht behalten. Außerdem werden finanztechnische Regeln gesetzt. Neben den Branchenfondregelungen wurden Rentenfonds für Berufsgruppen (BRPF 1972) etabliert, die stärker selbständig geprägte Bereiche erfassen. Die Ausweitung von Branchenfonds mit verpflichtender Teilnahme war ein Hauptanliegen der niederländischen Gewerkschaften nach der Etablierung eines universellen Basissystems als erster Säule im Jahre 1956. Das Basissystem gewährleistet nach 50 Jahren Wohnsitz (oder Arbeit) im Lande die Vollrente, die lohnunabhängig ist und rund 30 % eines Durchschnittsverdienstes beträgt. Sie wird alle 2 Jahre entsprechend dem Mindestlohn angepasst⁵. Mit dieser Reform wurde auf eine Lebensstandardsicherung innerhalb der ersten Säule verzichtet und diese ausschließlich der nichtstaatlichen Anstrengungen überlassen. Dies entsprach weitgehend der Leitvorstellung des britischen Beveridgeplans von 1942. Zugunsten des Aufbaus der betrieblichen Zusatzfonds setzten daraufhin Gewerkschaften im Sinne einer Lebenslohnstrategie lange Zeit auf eine eher restriktive Lohnpolitik.⁶

4 Vgl. zu diesem Abschnitt u.a. DB Research 1998; Pöhler 1999; OECD 2008, 2009.

5 OECD 2009, S. 233.

6 Pöhler 1999, S. 154 ff.

Das erwähnte Sparfondsgesetz (PSW) setzte die Regeln für bestehende betriebliche Systeme wie für Branchenrentenfonds. Ein zentrales Element ist dabei die klare institutionelle Trennung der Pensionskassen und ihres Anlagevermögens von dem bzw. den beteiligten Unternehmen. Dies schließt unternehmensinterne Pensionsrückstellungen nach deutschem Muster eindeutig aus.⁷ Auf dieser Grundlage gibt es in den Niederlanden drei Durchführungswege:

- der Beitritt zu einem Branchenfonds,
- die Errichtung eines Unternehmensfonds,
- der Abschluss einer Direktversicherung.

Abgesehen von Regeln zur finanziellen Deckung von Anwartschaften hält sich das Gesetz inhaltlich zurück. Festgelegt ist, dass Rentenansprüche nach einem Jahr bereits garantiert werden müssen. Es gibt ein Verbot des Abkaufs von Anwartschaften sowie Antidiskriminierungs- und Verfahrensregeln für die Aufteilung von Ansprüchen in Fall von Scheidung.⁸ Eine gesetzliche Ergänzung aus 1994 schafft für den Fall des Arbeitgeberwechsels einen Anspruch auf Übertragung des versicherungsmathematischen Werts der Anwartschaften auf einen neuen Fonds⁹. Die staatliche Aufsicht über das System liegt bei der Versicherungskammer.

In personeller Hinsicht wird ein Deckungsgrad von etwa 95 % erreicht. Für die private Wirtschaft allein dürfte die Ziffer bei 92 % liegen, für den öffentlichen Dienst ist die generelle Einbeziehung gegeben. Diese Quoten sind seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre nicht zuletzt infolge des Abbaus frauendiskriminierender Regelungen beim Zugang zu Betriebsrentensystemen angestiegen. Zu den früheren Diskriminierungen gehörte der Ausschluss verheirateter Frauen aus bestimmten Versorgungsplänen.¹⁰ Die Genehmigung neuer Fonds obliegt dem Sozialminister.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Zusatzsysteme kann sich unterscheiden. Obligatorische Branchensysteme sind stets leistungsorientiert.¹¹ Zumeist folgen sie jedoch einem Modell, das bereits 1969 von den Tarifparteien für die Zusatzsysteme des öffentlichen Dienstes entwickelt worden ist.¹² Es hat faktisch auch die Systeme des privaten Sektors normiert. Übergreifendes Leitziel war hier eine Absicherung von 70 % des Erwerbseinkommens oberhalb der Basissicherung auf der Grundlage von 40 anrechenbaren Jahren.¹³ Ausgegangen wird dabei zumeist von einem Mindestalter von 25 Jahren und einem kontinuierlichen Arbeitsverhältnis. Das anrechenbare Einkommen wird um die staatliche Basissicherung verringert. Die Anwartschaft wächst in der

7 DB Research 1998, S. 17.

8 Pöhler 1999, S. 157.

9 Eine paritätische Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Vorstand ist gesetzlich verpflichtend.

10 Van Loo 1999, S. 3.

11 OECD u.a. 2008, S. 270.

12 Pöhler 1999, S. 166 ff.

13 OECD 2008, S. 270.

Regel um 1,75 % der Rentenbemessungsgrundlage pro Jahr, was nach 40 Jahren zu den genannten 70 % führt¹⁴. Dieses Grundmodell besteht in den Niederlanden in verschiedenen Varianten. Es kommen ebenso Endlohn- wie Durchschnittslohnkonzepte vor. Es gibt Mischformen zwischen diesen sowie selten Festbetragsregelungen.¹⁵ In jüngster Zeit wird bei Veränderungen immer häufiger auf die gesamte Lohnbiographie abgestellt,¹⁶ was nicht unbedingt im Einzelfall, wohl aber im Ganzen die Aufwendungen der Zusatzsysteme reduziert. Eine Obergrenze beim Lohn bzw. Gehalt gibt es nicht.

Üblicherweise wird neben der Alterssicherung auch der Hinterbliebenenfall abgesichert. Zum Teil auch die Invalidität.¹⁷ Renten wegen Alters aus betrieblichen Systemen sind voll einkommenssteuerpflichtig. Witwen, seit 1987 auch Witwer, erhalten üblicherweise 70 % der Altersrente des bzw. der Verstorbenen, wobei jeweils der eigene Basisrentenanspruch abgesetzt wird. Waisen erhalten bis zum 18. Lebensjahr 14 %.¹⁸

Eine gesetzliche *Anpassungsverpflichtung* besteht nicht. Dennoch ist eine einkommensbezogene Anpassung entsprechend Vereinbarungen der Tarifparteien bisher üblich gewesen. Vor dem Hintergrund demographischer Probleme tritt neuerdings die Realwertsicherung etwas stärker in den Vordergrund. Heute etwa 90 % der Leistungsempfänger können mindestens auf eine Realwertabsicherung ihrer Renten vertrauen.¹⁹

Die Beitragssätze zeigen eine starke Variationsbreite. Üblich sind eher 6-7 % des Lohnes. Der Arbeitgeberanteil ist mindestens paritätisch, wobei in der Praxis zwei Drittel durch den Arbeitgeber getragen werden.²⁰ Die Systeme sind kapitalgedeckt. Bei vielen übertrafen bis zur Finanzkrise die Vermögenserträge längst die Beitragseinnahmen. Bei der Anlage gilt das Prinzip der „soliden Investition“.

Heute bestehen in den Niederlanden 80 überbetriebliche Branchenfonds. Daneben der staatliche Fond (ABP), der auch öffentliche Unternehmen erfasst. Letzteres gehört vom Vermögen her zu den größten Pensionsfonds der Welt²¹. Daneben gibt es 11 Fonds für Selbständigengruppen. Hinzu kommen 950 Unternehmenspensionsfonds. Nur eine Minderheit der Beschäftigten ist über Versicherungen abgedeckt.²²

Seit Ende der 90er Jahre tendierten die Tarifparteien dazu, die Rahmensetzung zu lockern sowie die Kosten der Zusatzsicherung für die Unternehmen zu senken.

14 Dabei ist zu berücksichtigen – wie oben gezeigt – , dass die Basisversorgung im Durchschnittsfalle relativ niedrig ist: die AOW garantiert nach 50 Wohnjahren lediglich 70 % des gesetzlichen Mindestlohns

15 Vgl. OECD 2009, S. 233; van Loo 1999, S. 3.

16 OECD 2009, S. 233.

17 OECD 2008, S. 270.

18 Pöhler 1999, S. 173; OECD 2008.

19 DB Research 1998, S. 18.

20 Van Loo 1999, S. 4.

21 Er verfügt allein über mehr als ein Drittel der niederländischen Pensionsfondvermögens (van Rees 1999, S. 142).

22 DB Research 1998, S. 17; OECD 2008.

Neben einer Lockerung der Endgehaltsbindung und der Abschaffung automatischer Anpassungen wurde der Weg zu einer stärkeren individuellen Differenzierung mit mehr Wahlmöglichkeiten geöffnet; beispielsweise für Mischungen aus leistungsbezogener Komponente und einem flexiblen beitragsbezogenen Element.²³ Man kann von einer gewissen Tendenz zum kollektiven Management individueller Lösungen sprechen.

Das niederländische Alterssicherungssystem repräsentiert mit besonderer Klarheit eine zielbezogene Arbeitsteilung zwischen Staatstätigkeit und nichtstaatlichen Anstrengungen in der Alterssicherung. Das Staatssystem garantiert ein Minimum im Alter, beschränkt sich aber auch auf dieses. Das „obere Stockwerk“ prägt dagegen ein starkes arbeitgesellschaftliches System, das durchaus auch eine Entlastungsfunktion für den niederländischen Sozialstaat übernimmt. Umgekehrt reduziert es die Angewiesenheit der Arbeitsgesellschaft auf das Staatshandeln in der Alterssicherungspolitik. Es kommt in seiner Struktur stark der Idee eines „kooperativen Sozialstaates“ nahe, der vermutlich den sozialpolitischen Bedarfen moderner Gesellschaften mit global vernetzter Wirtschaft relativ nahekommt.

2.2 Die zweite Säule auf dem Weg zur Hauptsicherung der Beschäftigten: die berufliche Vorsorge in der Schweiz

Die Schweiz hat sich expliziter als jedes andere europäische Land – sogar durch Aufnahme in seine Bundesverfassung – für ein Drei-Säulen-Prinzip in der Alterssicherung entschieden²⁴. Die stark vom britischen Beveridgeplan beeinflusste Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV) soll als erste Säule den sog. „Existenzbedarf“ decken, also eine Basissicherung bieten. Zweite Säule ist die an das Arbeitsverhältnis gekoppelte Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung (BVG) als Zusatzsystem. Sie ist heute ein obligatorisches System²⁵, kennt jedoch auch „überobligatorische“ freiwillige Elemente. Die BVG soll zusammen mit der ersten Säule die „Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung“ ermöglichen, was man mit der Absicherung des Lebensstandards übersetzen kann. Hinzu kommt als dritte Säule die Altersvorsorge auf individueller Basis. Sie soll die beiden anderen Säulen nach persönlichen Vorstellungen ergänzen. Die „gebundene Selbstvorsorge“ auf ein Vorsorgekonto bei einer Bank oder in eine bestimmte Versicherungspolice ist bis zu bestimmten Höchstbeträgen vom zu versteuernden Einkommen abzugsfähig.²⁶ Die abzugsfähigen Beträge sind bei Selbständigen mit Blick auf die hier im Gegensatz zu

23 DB Research 1998, S. 20.

24 Vgl. zum folgenden u.a. Köhler-Rama 2009, Bundesamt für Statistik 2007, 2008, 2009, Bollier 2007, Becker 2003.

25 Sie wird deshalb amtlich als Sozialversicherung bezeichnet; vgl. Bundesamt für Statistik 2008, S. 308 ff.; Brombacher Steiner 1999; Döring 2002.

26 Vgl. u.a. Bundesamt für Statistik 1999, 2008, 2009.

Beschäftigten nicht gesetzlich vorgegebene berufliche Vorsorge sehr viel höher angesetzt.²⁷

Die betriebliche Zusatzvorsorge wurde Anfang 1985 gesetzlich verpflichtend gestaltet, um die für Durchschnittsverdiener eher knappen Leistungen der AHV zu ergänzen. Das Obligatorium betrifft alle Beschäftigten mit einem Jahresgehalt von mindestens 20.520 SFR.²⁸ Das Obligatorium bezieht sich auf Mindestleistungen, die jedoch „überobligatorische“ Leistungen nicht ausschließen. Ausgenommen sind befristet Beschäftigte, vorübergehend in der Schweiz beschäftigte Ausländer(innen) und als überwiegend invalide eingestufte Arbeitnehmer. Für den Hinterbliebenen- und Invaliditätsfall beginnt die Aufnahme ab dem Monatsanfang nach Vollendung des 17. Lebensjahres, für Altersleistungen ab dem Monatsanfang nach Vollendung des 24. Lebensjahres.²⁹ Verantwortlich für Organisation und Durchführung ist der Arbeitgeber. Selbständige können freiwillig beitreten.³⁰

Es gibt beitrags- und leistungsbezogene Pensionspläne. Dabei geht der Trend in der Schweiz eindeutig zum ersteren Typus. Das Gesetz sieht vor, dass die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden sollten, wobei der Arbeitgeberanteil mindestens so hoch wie der Arbeitnehmeranteil, sein muss.³¹ Im Durchschnitt entsprechen die Finanzierungsanteile etwa einer Relation von 60 zu 40 % zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern^{32, 33}

Die Beiträge werden auf ein individuelles Konto einbezahlt. Die Anteile für den Invaliditäts- und Hinterbliebenenfall müssen separiert werden. Die Beiträge werden auf das Einkommen zwischen SFR. 20.520 und der Obergrenze von 82.080, den sog. „koordinierten Lohn“, erhoben,³⁴ wobei die Arbeitgeber mindestens die Hälfte tragen müssen. Ihnen stehen nach Altersgruppen und geschlechtsbezogen gestaffelte Gutschriften auf dem persönlichen Alterskonto gegenüber.³⁵ Als Mindestverzinsung wurden seit 1985 4 %, 2003 nur noch 3,25 %, 2004 2,25 % und seit 2005 2,5 % garantiert. Wird diese Mindestverzinsung durch den jeweiligen Fond nicht erreicht, muss der Arbeitgeber die Differenz ausgleichen.

Die Altersrenten werden in Abstimmung mit dem Staatssystem AHV ab dem 65. (Männer) bzw. 64. Lebensjahr (Frauen) geleistet. Ein vorgezogener Bezug ab 58 ist bei reduzierter Rente möglich. Die jährliche Altersrente beträgt 7,2 % (sog.

27 In der Regel sind die eingezahlten Beiträge bis zum Ruhestand gesperrt.

28 Köhler-Rama 2009, S. 259.

29 Bollier 2007.

30 Brombacher Steiner 2006.

31 Brombacher Steiner 2006.

32 Becker 2003.

33 Wenn Beiträge der Arbeitnehmer zu leisten sind, schreibt das BVG auch deren Beteiligung an der Verwaltung der Versorgungseinrichtung vor (DB Research 1998, S. 21).

34 Köhler-Rama 2009.

35 Vgl. Becker 2003.

„Umwandlungssatz“) des angesammelten Altersguthabens. Die Rentenhöhe hängt also vom Volumen der angesammelten Mittel ab. Bei unterhaltsberechtigten Kindern wird eine sog. „Kinderrente“ von 20 % der Altersrente pro Kind gewährt.³⁶ Neben dem Regelfall einer Rentenzahlung gibt es seit 1995 in bestimmten Fällen auch die Möglichkeit eines Kapitalbezugs bis maximal 50 %, so für Wohneigentumszwecke. Auch bei Austritt aus der Versorgungseinrichtung besteht ein Anspruch auf das Kapital mit Mindestverzinsung³⁷.³⁸ Die Berufliche Vorsorge schließt die Risiken Invalidität und den Hinterbliebenenfall ein.³⁹

Die Anpassung der Altersrenten erfolgt im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung, also fakultativ. Nur für bestimmte Hinterbliebenen- und Invalidenrenten gibt es eine pflichtweise Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung in der Regel alle zwei Jahre.⁴⁰

Der durchschnittliche Beitragssatz zur beruflichen Vorsorge beträgt z. Zt. 17,4 %, von dem die Arbeitgeber mindestens die Hälfte zahlen.⁴¹ Die Beiträge zur beruflichen Vorsorge sind steuerlich abzugsfähig. Die Renten werden dagegen besteuert.⁴²

Die Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung sind in der Schweiz stark eingegrenzt.⁴³ Der Arbeitgeber darf den Versorgungsplan nicht selbst verwalten. Die Versorgungsleistungen müssen in der Form eines Stiftungsfonds voll ausfinanziert werden. Vom Grundgedanken her ähnelt dies den rechtlich selbständigen Pensionskassen in Deutschland. In der Schweiz ist dies die zumeist gewählte Form, obwohl auch die Form der Genossenschaft oder einer öffentlich-rechtlichen Gesellschaft zulässig ist, was eher für den öffentlichen Dienst in Betracht kommt. Versorgungseinrichtungen, die der obligatorischen Vorsorge dienen, unterliegen der staatlichen Versicherungsaufsicht durch das Bundesamt für Sozialversicherung. Registrierte Einrichtungen sind zudem einem nationalen Sicherheitsfonds zugeordnet, der Zuschüsse an Fonds mit schlechter Altersstruktur zahlt und die gesetzlichen Mindestansprüche der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit sicherstellt. Die Versorgungseinrichtungen haben einen Prozentsatz der Beiträge an den Sicherheitsfonds abzuführen.⁴⁴ Daneben gibt es eine Auffangeinrichtung, welche Arbeitnehmer absichert, deren Arbeitgeber keiner Einrichtung angeschlossen sind und freiwillig Versicherte, insbesondere Selbständige, aufnimmt.⁴⁵

36 Becker 2003.

37 DB Research 1998, S. 23.

38 Bei Invalidität (nach 2 Jahren): hochgerechnete Altersrente; bei Hinterbliebenenfall vor Altersrentenbeginn: 60 % der Invalidenrente – nur für Witwen, sowie 20 % für Waisen; nach Altersrentenbeginn: 60 % (anscheinend auch für Witwer!) bzw. 20 % der Altersrente; Schmid 1998, S. 1161.

39 OECD 2008, S. 434.

40 Bollier 2007.

41 Köhler-Rama 2009, S. 259.

42 Becker 2003.

43 Vgl. u.a. zum Folgenden Bundesamt für Statistik 2009, S. 320.

44 DB Research 1998, S. 22.

45 Becker 2003.

Es gibt gegenwärtig in der privaten Wirtschaft einen Trend zu Beitragszusagen oder zu gemischten Formen und damit weg von den traditionellen leistungsbezogenen Formen. Die größere Flexibilität, die Einfachheit dieser Pläne und die bessere Kalkulierbarkeit der Kosten für die Finanzierungsverpflichtung der Unternehmen werden als Gründe für diese Entwicklung genannt.⁴⁶ Auch scheint das Bundesgesetz über die Freizügigkeit (1995) den Trend zu den eher mobilitätsfreundlichen Beitragszusagen gefördert zu haben. Die leistungsbezogenen Pläne dominieren weiter eindeutig im öffentlichen Dienst, erreichen aber auch im privaten Sektor eine zählbare Größenordnung.

Eine wesentliche Besonderheit der Schweizer Alterssicherung einschließlich der BV ist offenbar ein besonderer Akzeptanzfaktor, der ein Produkt des basisdemokratischen Prozesses ist. Jeder wichtige Ausbauschritt war mit einer breiten Diskussion in der Schweizer Gesellschaft und zumeist auch Gegenstand von Volksabstimmungen.⁴⁷ Dieser politische Prozess hat vermutlich auch zu einer größeren Durchschaubarkeit der Regelungen und auch zu einer guten Systemkenntnis in der Bevölkerung beigetragen, da alle Positionen verständlich dargelegt werden mussten.

Das bestehende System der beruflichen Vorsorge ist aber auch Gegenstand von Kritiken.⁴⁸ Diese richtet sich u.a. auf das Fehlen ausgleichenden Mechanismen bei Arbeitslosigkeit; weiterhin die Tatsache, dass bestimmte Gruppen – z.B. solche mit geringem Lohn – herausfallen oder nur eingeschränkt abgesichert werden. Die Leistungen der Kassen sind in der Praxis sehr unterschiedlich. Eher dürftig sind sie im für die Schweiz besonders wichtigen Gastgewerbe, dem Handel und der Bauwirtschaft. Kritisiert wird weiterhin, dass oberhalb der vorgeschriebenen Beiträge und der vorgeschriebenen Mindestverzinsung die Leistungen weitgehend dem Ermessen des Stiftungsrates der Pensionskasse unterliegen. Desgleichen die Anpassung der Renten und dass die Verwaltungskosten zu hoch seien⁴⁹. Wiederholt werden auch die „Anlagenot“ vor dem Hintergrund der gewaltigen Dimension des Deckungskapitals und Sorgen wegen eventueller Wertverluste bei Finanzkrisen thematisiert.

Bei allen Kritiken bleibt festzuhalten, dass die Schweiz eine überzeugende Gesamtalterssicherungsstrategie entwickelt hat. Die Konzeption der AHV ist dabei nicht durch die „reine“ beveridgeorientierte Lösung gekennzeichnet. Die gegebene Mischung aus Lebensstandard- und Basissicherung kann in ihrer konkreten Ausgestaltung kritisch betrachtet werden. Immerhin zeigt sie mittels der universellen Mindestrente in der AHV ein besonders Augenmerk für jene Gruppen, die in der privaten Lebensstandardsicherung schlechte Karten haben – Niedrigverdiener, Arbeitslose, nichterwerbstätige Familienmitglieder. Allerdings bleiben die Bezieher der nichtbedarfsorientierten Mindestrente tendenziell auf sozialhilfeartige Zuschläge angewiesen.

46 Schmid 1998, S. 1168.

47 Brombacher Steiner 1999, S. 58.

48 Vgl. u.a. Rechsteiner, in: Die Wochenzeitung v. 16.03.2000.

49 Angegeben werden 10 % der Beiträge für direkte Verwaltungskosten und zwischen 5 und 30 % der Erträge für Courtagen, Depotgebühren und Vermögensverwaltungskommissionen; 1,3 % nur für AHV/IV.

Die betriebliche Komponente ist allerdings mit einer solchen Wucht in Gang gesetzt worden, dass sie eine Vorherrschaft im Gesamtersicherungssystem gewinnt. Soll heißen, dass etwa um 2025, wenn das System „ausgereift“ ist, wird die 2. Säule den mit Abstand größten Baustein der Rentenleistung aus dem Drei-Säulen-System liefern. Dies dürfte die Gesamtersicherungsleistung stärker in Richtung Differenzierung und Individualisierung bewegen und die Bedeutung der stärker entdifferenzierenden AHV zurücktreten lassen. In den meisten Versorgungseinrichtungen wird langfristig die 2. Säule bei einer ununterbrochenen Erwerbskarriere zwischen 45 und 60 % Ersatzrate des Erwerbseinkommens betragen.⁵⁰ Ein kritischer Punkt bleibt die Nichteinbeziehung der Geringverdiener.

2.3 Interessante Ansätze, wenig überzeugende Ausführung: die betriebliche Zusatzsicherung in Großbritannien

Die zusätzliche kapitalgedeckte Sicherung hat in Großbritannien⁵¹ einen besonderen hohen Stellenwert in der Sicherung der Beschäftigten im Alter, da die erste Komponente der Alterssicherung (Basic State Retirement Pension) eher ärmlich ausfällt. Großbritannien verfügt seit 1978 für den Bereich oberhalb der Basisrente über ein übergreifendes, nicht auf eine Zusatzsicherungsform bezogenes, Obligatorium für die zusätzliche Alterssicherung. Die „State Second Pension“/S2P (ursprünglich „State Earnings-Related Pension Scheme“/SERPS) bietet eine vom Staat organisierte Pflichtzusatzrentenversicherung. Als deren amtliches Versorgungsziel wird eine Leistung von 20 % des lebensdurchschnittlichen Einkommens zwischen einer unteren und einer oberen Gehaltsgrenze genannt. Voraussetzung für die volle Leistung der Second Pension sind 44 Beitragjahre bei Männern, 39 für Frauen.

An die Stelle der Pflichtzusatzversicherung der „State Second Pension“/S2P können betriebliche oder private Versorgungspläne treten (sog. „contracting out-Regel“). Diese müssen bestimmten staatlich kontrollierten Mindeststandards bei Beiträgen und Leistungen genügen, die sicherstellen sollen, dass die Betroffenen sich keinesfalls schlechter stellen als mit jener Leistung, die sie innerhalb der S2P erhalten würden. Die Befreiung von der Versicherungspflicht in der State Second Pension führt zu einem Rabatt auf den zu zahlenden Sozialversicherungsbeitrag für Beschäftigte und deren Arbeitgeber. Dieser Beitragsrabatt wird anschließend in den vorgesehenen betrieblichen oder privaten Versorgungsplan umgeleitet.⁵² Die einer Befreiung zu Grunde liegende betrieblichen Versorgungspläne mit Leistungsorientierung weisen in der Regel höhere Versorgungsleistungen als die staatlich organisierte Zusatzrente auf. Als übergreifendes Versorgungsziel des britischen Wohlfahrtsstaates werden für die gesetzliche und die betriebliche Komponente gemeinsam zwischen 50 und 70 % des Einkommens

50 Köhler-Rama 2009, S. 260.

51 Vgl. zum Folgenden u. a. DB Research 1998, Rechmann 1999, Ward 2000, Döring 2002, OECD 2008.

52 Einzelheiten vgl. Ward 2000, S. 12 – 14.

angegeben.⁵³ Beitragsdefinierte Pläne der betrieblichen Altersversorgung bieten jedoch nicht unbedingt bessere Leistungen als die staatliche Zusatzrente. Dies gilt in aller Regel auch für die einer Befreiung zugrundeliegenden privaten Rentenversicherungen. Es wird angenommen, dass bei einem Viertel der beiden letztgenannten Kategorien nur die Rabatte bei den Sozialversicherungsbeiträgen in die Zusatzsicherung eingebracht werden.⁵⁴

Im Vergleich der drei Alternativen lässt sich als Tendenz festhalten, dass im Allgemeinen die leistungsbezogenen betrieblichen Versorgungspläne die komfortabelste Zusatzsicherung in Großbritannien bieten. In der Tendenz treten beitragsdefinierte Pläne stärker in den Vordergrund.⁵⁵

Betriebliche Versorgungspläne werden in Großbritannien von Pensionsfonds verwaltet, deren Anlagevermögen streng vom Unternehmen getrennt sein muss. Sie sind als Trusts organisiert. Unter dem Eindruck des in ganz Europa bekannt gewordenen Maxwell-Skandals wurden die ursprünglich bestehenden Sicherungen wesentlich verschärft, die Aufsicht reorganisiert und Ausgleichszahlungen für Mitglieder insolventer Fonds eingeführt. Seit 1997 gibt es strengere Publizitätsvorschriften sowie höhere Strafbestimmungen für das Fehlverhalten von Treuhändern. Für Trägerunternehmen gibt es keine Zugriffsmöglichkeit mehr auf die Mittel des betrieblichen Pensionsfonds.⁵⁶

Bei den Leistungszusagen zahlt das Unternehmen den kalkulierten Beitrag an den Pensionsfonds, bleibt aber u. U. auf einem gewissen Anlagerisiko sitzen. Bei den Beitragszusagen dagegen hängt die spätere Rentenhöhe stets vom Anlageerfolg des Pensionsfonds ab. Das Anlagerisiko trägt hier also anspruchsberechtigte Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen. Die Beiträge können freiwillig aufgestockt werden. Gegenwärtig herrschen allerdings die leistungsbezogenen Zusagen noch vor. Betriebliche Altersversorgungspläne sind in Großbritannien – Deutschland nicht unähnlich – stark auf Großunternehmen konzentriert. Dabei lässt sich beobachten, dass bei neu eingerichteten betrieblichen Pensionsfonds Beitragszusagen stärker in den Vordergrund treten. Die Voraussetzung für eine Befreiung vom staatlichen Zusatzsystem ist dann erfüllt, wenn mindestens der volle, dort eingeräumte Beitragsrabatt in den Pensionsfonds eingebracht wird.⁵⁷

Wiederholter innenpolitischer Diskussionspunkt bezüglich der verschiedenen Zusatzsicherungsformen sind die enormen Verwaltungskostenunterschiede, die mit 1,5 % der Leistungen bei SERPS/S2P, ca. 8 % bei betrieblichen Altersversorgungen und 18 % bei individuellen Rentenplänen angegeben werden.⁵⁸

53 Vgl. Ternent 1999, S. 1120; DB 1998, S. 15.

54 Ternent 1999, S. 1121.

55 OECD 2009, S. 274.

56 DB 1998, S. 14.

57 DB Research 1998; Ward 2000; Döring 2002.

58 Rechmann 1999, S. 65.

Die Regeln für die Anpassung der Renten sind mehrfach verändert worden. Aktuell gilt für „contracted-out“ – Versorgungspläne eine Anpassungspflicht auf Basis des Einzelhandelspreisindex.⁵⁹

Ein neues Element des britischen Systems auf der Grenzlinie zwischen betrieblicher und Individualvorsorge sind *seit 2001* die „*Stakeholder Pensions*“.⁶⁰ Sie haben „amtlich“ zum Ziel, die vergleichsweise geringen Kosten und die Sicherheit der betrieblichen Altersversorgung mit der Flexibilität individueller Pläne, auch in Bezug auf zusätzliche Sparmöglichkeiten zu verbinden. Die Sicherheit der Ansprüche soll durch unabhängige Treuhänder gewährleistet werden, die über die Mitgliederinteressen des jeweiligen Plans wachen. Die Verpflichtung der Arbeitgeber, die keine eigene betriebliche Altersversorgung bieten, den Beschäftigten Zugang zu einem „Stakeholder“-Plan zu eröffnen und den betrieblichen Quellenabzug der Beiträge zu organisieren dient vor allem der Kostenbegrenzung. Diese Verpflichtung schließt keine Arbeitgeberbeteiligung an den Beiträgen ein. Die „normalen“ Verwaltungs- und Steuerungskosten sind hier gesetzlich auf 1 % im Jahr gedeckelt, was weit unterhalb individueller Vorsorgeformen liegt. Besondere Dienste, z.B. in der persönlichen Beratung, können vom Anbieter zusätzlich berechnet werden, müssen jedoch nicht in Anspruch genommen werden. Kunden dürfen nicht zu höheren als den vorgesehenen Mindestbeiträgen gezwungen werden. Desgleichen nicht zu einer bestimmten Mindestzahl von Beiträgen. Wenn die Beitragsentrichtung wegen eines Jobwechsels unterbrochen werden muss, sollen keine Verwaltungskosten anfallen, um die Mobilität nicht zu behindern. Übergänge zwischen Versorgungsplänen dürften weder mit Sanktionen noch mit Kosten belegt werden. Stakeholder-Versorgungspläne müssen Wechsler aus anderen Plänen akzeptieren. Der Zugang zu einem solchen Versorgungsplan wird in der Regel über den Betrieb erfolgen. Im Herbst 2001 setzte die Pflicht der Arbeitgeber ein – wenn sie mehr als fünf Beschäftigte haben und über keine betriebliche Altersversorgung verfügen – einen solchen Versorgungsplan anzubieten. Nur Beschäftigte unter 18 oder innerhalb der letzten fünf Jahre vor dem Ruhestand sind ausgeschlossen. Beschäftigte haben das Recht, nach einer Wartezeit von einem Jahr beizutreten. Es gibt drei Typen von Versorgungsplänen: betriebliche Systeme, die nur für Beschäftigte des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe offen sind. Daneben wird es individuelle trustbasierte Systeme geben, die auf eine Berufsgruppe oder Branche oder ein anderes verbindendes Merkmal beschränkt sein können. Hinzu kommen vertragsbasierte Systeme, die für Jedermann zugänglich sind. Alle Stakeholder Systeme sind beitragsdefiniert.

Jährliche Kontenmitteilungen sind in allen privaten und betrieblichen Systemen vorgeschrieben. Rentenvorausrechnungen bestehende Sicherungslücken deutlich zu machen. Angestrebt werden kombinierte Auskünfte über die zu erwartende Rente („combined forecast“) in verständlicher Form, die über Arbeitgeber oder private Rentenanbieter vermittelt werden sollen. Allgemein sollen Alterssicherungsangelegenheiten auch als

⁵⁹ Ward 2000, S. 20.

⁶⁰ Vgl. Ward 2000, S. 109 ff.

gesellschaftliches Erziehungsproblem begriffen werden. Sie sollen hier als Teil der persönlichen Finanzplanung bis hin zur Schule vermittelt werden.

Bei der Bewertung der britischen Staat-Privat-Strategie fällt eine „schnelle Antwort“ schwer. Die britische Alterssicherungspolitik ist seit langem weder durch die konzeptionelle Klarheit des Beveridgeplanes noch durch die expliziten Mehrsäulenkonzepte der Niederlande oder der Schweiz charakterisiert. Sie scheint z.T. geradezu durch eine Art „radikale Inkonzsequenz“ gekennzeichnet, die zu einer offenbar viel Verwirrung in der Bevölkerung auslösenden Komplexität geführt hat. Zum einen ist der Niedergang der Basispension zu nennen, die seit Jahren nicht annähernd die Sozialhilfeschwelle erreicht und deshalb ihren eigentlichen Sinn nicht erfüllen kann. Hinzu kommt ihr kategorialer Charakter einer Erwerbstätigenversicherung, der bei einer „echten“ Basissicherung schwer begründbar ist. Zum anderen wird der Zusatzbereich tendenziell überlastet, da das untere Stockwerk unzureichend ausfällt. Die S2P versucht dies abzumildern. Auch besteht der Eindruck, dass jeder neue Ansatz im Zusatzbereich durch schnelle erneute Veränderungen überformt worden ist, bevor er überhaupt seine volle Wirkung entfalten konnte. Dies hat offenbar auch die Durchschaubarkeit der britischen Zusatzsicherungsszenarie stark beeinträchtigt, die eigentlich eine Voraussetzung wirklicher Wahlfreiheit ist. Andererseits bietet Großbritannien infolge der enormen konzeptionellen Experimentierfreudigkeit eine Art Ideenbaukasten der Alterssicherungspolitik. Es gibt kaum ein Konzept, das nicht Großbritannien zeitweilig erprobt hat. Für interessant halte ich das Prinzip des übergreifenden Obligatoriums in der Zusatzsicherung, das persönliche und betriebliche Wahlmöglichkeiten auf der Basis von Mindestkriterien bietet. Die konkrete Ausführung des ganzen ist allerdings weit weniger überzeugend. Bedenkenswert scheint mir auch die britische Strategie, besonderes Augenmerk auf die Kostenseite privater Zusatzsicherungsformen zu legen und eine energischere Aufklärung der Bevölkerung bis hin zum Schulunterricht zu treiben. In der Tat braucht Wahlfreiheit ein Mindestmaß von Aufklärung. Dennoch scheint mir dies nur überzeugend, wenn es aufbaut auf einem staatlichen Kernsystem, das jedenfalls im Regelfall Armut vermeidet. Inwieweit dies künftig mit der – wiederum nicht universellen – zweiten Basispension gelingen wird, ist noch nicht absehbar. Im Ganzen haben die letzten Reformen die Komplexität des britischen Alterssicherungssystems weiter erhöht, obwohl die geringe Durchschaubarkeit zuvor schon ein Schlüsselproblem der Zusatzsicherung gewesen ist. Die wiederholten Pendelschläge der britischen Alterssicherungspolitik seit dem Weltkrieg sind offenbar auch vom politischen System Großbritanniens mit seinem Mehrheitswahlrechts beeinflusst zu sein, bei dem Regierungswechsel in aller Regel ohne Koalitionszwang abrupte Richtungswechsel ermöglichen. Frühere Veränderungsschritte werden relativiert, ergänzt, variiert.

2.4 Eine etatistische Lösung: die betriebliche Zusatzsicherung in Frankreich

Ausgangspunkt für die große Aufmerksamkeit für die betriebliche Zusatzsicherung ist auch in Frankreich⁶¹ der begrenzte Absicherungsgrad der ersten Säule. Die im Kernsystem „Regime General“ für Durchschnittsverdiener maximal erreichbare Altersrente von rund 50 % des Erwerbseinkommens wurde stets als unzureichend angesehen.⁶² Die Arbeitgeber der privaten Wirtschaft in Frankreich wurden deshalb gesetzlich *verpflichtet*, einem ergänzenden System für ihre Beschäftigten beizutreten, das von den Sozialpartnern errichtet worden war und von ihnen gemeinsam verwaltet wird.⁶³

Bereits seit Kriegsende waren auf tarifvertraglicher Grundlage eine Reihe von – ursprünglich freiwilligen – Zusatzkassen für leitende Angestellte („cadres“) entstanden, zusammenschlossen zum System AGIRC („Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres“). Es hatte die Funktion, das oberhalb der Bemessungsgrundlage des staatlichen Kernsystems liegende Einkommen abzusichern. Weitere Kassen entstanden für „Non-Cadre“-Beschäftigte. Sie wurden 1961 im System ARRCO („Association des Regimes des Retraites Complementaires“) zusammengeführt. Daneben entstand ein System (IRCANTEC) für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Innerhalb des jeweiligen Hauptsystems gibt es traditionell unterschiedliche Versorgungspläne je nach Beschäftigungsbereich. Ein Gesetz von 1972 dehnte das allgemeine System auf bis dato nicht erfasste Unternehmen aus und machte die Zusatzsicherung obligatorisch.⁶⁴ Innerhalb der Hauptsysteme ist kurz vor der Jahrtausendwende eine weitgehende Vereinheitlichung erfolgt. Auch zwischen Cadre und Non-Cadre-System sind inzwischen die Unterschiede verringert worden.

Während die obere Bemessungsgrenze des Kernsystems „Regime General“ lediglich in der Nähe des Durchschnittsentgelts liegen, reicht die Zusatzversorgung der „non-cadres“ bis zum Dreifachen dieser Grenze, das cadre-System bis zum Achtfachen. Zugleich ist seit 1978 das ARCCO-System für die cadre geöffnet). In der Konsequenz erhalten die „non-cadre“ eine zweistufige Versorgung aus dem Kernsystem und der betrieblichen Zusatzversorgung ARCCO im Falle von Industrie, Handel und Dienstleistungssektor bzw. IRCANTEC für den öffentlichen Dienst (oder aus bestimmten Sonderkassen). Dagegen werden die „Cadre“ im Regelfall durch drei Systemstufen – Kernsystem, ARCCO und AGIRC – zusammen abgesichert.⁶⁵

Die *Leistungsniveaus* der betrieblichen Zusatzsicherungen in Frankreich sind nicht leicht darstellbar, da die Leistungsberechnung einen quasi beitragsdefinierten Charakter

61 Vgl. zum Folgenden u.a. Lewerenz 1999; Veil 2002; Döring 2002; OECD 2008, 2009.

62 Lewerenz 1999; Döring 2002.

63 Veil 2002, S. 726.

64 Lewerenz 1999, S. 88.

65 Veil 2002, S. 727.

haben.⁶⁶ Die Beschäftigte sammeln Beitragspunkte, deren Summe die Höhe der Altersrenten bestimmt. Für Standardbeschäftigungskarrieren stockt die „Non-Cadre“-Zusatzsicherung die Versorgung auf überschlägig 65 bis 70 % brutto (netto etwa 80-85 %) bei niedrigeren Einkommen auf. Bei Leitenden und Gleichgestellten werden dagegen nur 35-40 % brutto (netto etwa 43-49 %) vom letzten Einkommen erreicht. Ein vorzeitiger Bezug der Rente vor dem 65. Lebensjahr führt zu Rentenabschlägen.⁶⁷ Die Anpassung der Renten erfolgt auf Basis des Anstiegs der Lebenshaltungskostenindex, reduziert um ein Prozent.

Das relativ hohe Rentenniveau aus dem zweistufigen Pflichtsystem für „Normalbeschäftigte“ hat in Frankreich dazu geführt, dass die in einigen europäischen Ländern verbreitete einzelbetriebliche Altersversorgung ebenso wie die Individualvorsorge einen eher geringeren Stellenwert hat.

Die obligatorischen Zusatzsysteme der privaten Wirtschaft wurden bisher nach dem Umlageverfahren finanziert, was für betriebliche Altersversorgungssysteme ungewöhnlich ist. Ermöglicht wird dies durch den obligatorischen Charakter. Die Ausgestaltung erlaubt es, das französische System als eine Art zweite Stufe des staatlich organisierten Rentenversicherungssystems zu betrachten. Es ist hier eher die Genese des Systems, die eine gewisse Nähe zu der betrieblichen Altersversorgung schafft.

Die Beitragssätze sind schon seit Anfang 1999 bei ARRCO auf 7,5 % des Entgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze gesetzlich vereinheitlicht und werden nicht mehr von den Tarifparteien bestimmt. Zwischen Bemessungsgrenze und dem Dreifachen beträgt der Beitrag je nach dem Zeitpunkt der Unternehmensgründung 15 % oder 20 % des Entgelts. Im Allgemeinen werden zwei Drittel des Beitrags zu ARRCO vom Arbeitgeber getragen. Das restliche Drittel von den Beschäftigten. Bei der AGIRC sind es 62,5 % Beitragsanteil der Arbeitgeber zwischen einem und dem Vierfachen der Bemessungsgrenze. Bezüglich des darüber bis zum Achtfachen liegende Anteils beruht die Beitragsaufteilung auf betrieblichen Vereinbarungen. Bei AGIRC beträgt der einheitliche Beitrag im Jahre 2003 20 % des Einfachen bis Achtfachen der Beitragsbemessungsgrenze.⁶⁸ Dies ist der heutige Höchstbeitrag. Eine Zusammenführung beider Systeme in den nächsten 20 Jahren wird von Experten für wahrscheinlich gehalten.⁶⁹ Zur Vollständigkeit sei noch darauf hingewiesen, dass die französische Zusatzsicherung eine Fülle von Sonder- und Ausnahmeregelungen kennt, die hier nicht behandelt werden können.

Das französische System lässt sich in seiner komplexen Realität nur schwer zu einem Modell für andere Länder erklären. Auffällig bleibt im internationalen Vergleich

66 Vgl. hierzu u.a. Vala 1999, S. 1135; OECD 2009, S. 195.

67 Lewerenz 1999, S. 196; OECD 2009, S. 90.

68 OECD u.a. 2008, S. 366.

69 Vala 1999, S. 1135.

70 Beiträge werden in Punktwerte umgerechnet, die dem Individualkonto gutgeschrieben werden.

das hohe Anspruchsniveau hinsichtlich der sozialen Sicherheit im Alter. Es wird als Aufgabe für die erste und die zweite Säule gemeinsam gestellt und erklärt die hohe Verbindlichkeit der Ausgestaltung. Sie macht für den „Normalerwerbstätigen“ eine weitere einzelbetriebliche oder individuelle Vorsorge fast überflüssig. Die verpflichtende Zusatzsicherung kommt in der bestehenden Form faktisch einer „gesetzliche Zweitrentenversicherung“ nahe. Dies wird zusätzlich durch die Finanzierung über ein Umlageverfahren unterstrichen. Die französische Methode der Kombination von Staatssystem und betriebliche Zusatzsicherung hat allerdings nicht den für andere Länder zu registrierenden Charme, dass sie zu einer kräftigen Beimischung von Kapitaldeckung zum Umlagesystem führt. Das französische System verdient insofern durchaus die Kennzeichnung „etatistisch“. In der Kombination von Staatssystem und Zusatzsystem ist immerhin durch die Integration von Mindestsicherungselementen in die erste Komponente und durch die Einwirkungsmöglichkeiten der Tarifparteien auf die Ausgestaltung der zweiten Säule eine gewisse arbeitsteilige Struktur des Gesamtsystems erkennbar.

3 Überlegungen zur Staat-Privat-Arbeitsteilung⁷¹

3.1 Kernsystem und betriebliche Zusatzsicherung

Die Konstruktion der ersten Komponente, die in fast allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten staatlich organisiert wird, beeinflusst wesentlich das Profil der zusätzlichen Sicherung, die zumeist von privaten Akteuren⁷² organisiert wird. In der Realität wirkt dieser Prägeeffekt vor allem auf die betriebliche Säule, der häufig die Kernrolle in der zusätzlichen Absicherung von Beschäftigten zugeordnet wird. Fünf solche Prägeeffekte lassen sich herausarbeiten:

1. Die *personelle Dimension* des staatlich organisierten Alterssicherungssystems, also die getroffenen Entscheidungen über die Versicherungspflicht bzw. die Gewährung wohnsitzbasierter Ansprüche bei Basissystemen, bestimmt, in welchem Maße Bevölkerungsgruppen ganz oder teilweise der privaten Vorsorge überlassen werden. So hängt es davon ab, ob abhängig Beschäftigte komplett oder nur teilweise einbezogen werden oder wo eventuelle Obergrenzen für die Absicherungspflicht angewandt werden. Für die durch das staatliche System Gesicherten reduziert sich die private/betriebliche Vorsorge auf die *zusätzliche* Sicherung. In Ländern mit konsequent universeller Ausrichtung gilt – siehe Schweiz oder Niederlande – dies im Prinzip für die gesamte Einwohnerschaft. Allerdings ist dies nicht relevant für Nichterwerbstätige, die kein spezifisches Lebensstandardsicherungsproblem im Alter haben.
2. Die *Struktur der Leistungen* der ersten Säule definiert bis zu einem gewissen Grade die Struktur der Zusatzsicherung. Eine reine Basissicherung setzt ein Konzept der Arbeitsteilung mit der Zusatzsicherung, wie es im klassischen Beveridgeplan intendiert war. Das staatliche System übernimmt hier *allein* die Aufgabe der Mindestsicherung bezogen auf den Regelfall (z.B. in den Niederlanden). Den nichtstaatlichen Systemen, also den betrieblichen Rentensystemen sowie der Individualvorsorge wird bei dieser Art der Staat-Privat-Arbeitsteilung dagegen die *alleinige* Aufgabe der gezielten Lebensstandardsicherung zugewiesen. Man kann hier deshalb von einer „zielbezogenen Arbeitsteilung“ des Staates mit den privaten Akteuren sprechen. Man kann sagen, dass die Sicherungslücke mit steigendem Entgelt massiv vergrößert. Die Entscheidung für ein rein einkommensbezogenes gesetzliches Rentensystem (z.B. in Deutschland) dagegen bedeutet, dass hier das staatliche System im Grundsatz der gleichen lebensstandardsichernden Ausrichtung folgt wie die zusätzliche Sicherung. Die Arbeitsteilung von Staatssystem und Zusatzsicherung trägt damit einen wesensmäßig „additiven“ Charakter. Nach

⁷¹ Vgl. zum Folgenden u.a. Döring 2000, 2002, 2004; OECD 2008.

⁷² Staatliche Organisationsformen sind jedoch auch in der Zusatzsicherung nicht ausgeschlossen (wie das britische Beispiel zeigt); auch kann es derart weitgehende staatliche Regulierungen geben, dass es schwerfällt, bestimmte Institutionen noch als privat zu bezeichnen.

oben ist dieser additive Charakter in der Regel durch Leistungsbemessungsgrenzen eingeschränkt. Erst oberhalb dieser Grenze steigt der Sicherungsbedarf steil an (etwas weniger steil als im ersteren Fall). Das gilt vom Grundsatz her auch für die einkommensbezogene Komponente „gemischter“ Systeme (z.B. in der Schweiz), jedenfalls für einen mittleren Einkommensbereich. Bei niedrigen Einkommen ist hier u. U. eine zusätzliche Sicherung überflüssig. Bei Kleinstehenden kann eine reine Basisrente das Erwerbseinkommen sogar übersteigen. Dies geschieht z.B. in der Praxis bei Einkommen unter einem Viertel des Landesdurchschnitts in den Niederlanden. Hier unterstelle ich die Erfüllung der vollen Zeitvoraussetzungen, die sich bei Basissystemen in der Regel auf den Wohnsitz im Lande bezieht.

3. Die *durchschnittliche Höhe* der Leistungen der staatlich organisierten ersten Säule bestimmt, wie groß für die in den Schutz einbezogenen Gruppen die Lücke zu einem insgesamt für ausreichend gehaltenen Niveau der Lebensstandardsicherung ist oder ob dieses u. U. sogar allein durch die erste Säule ausgefüllt wird. Es ist allerdings ein eher theoretischer Fall, dass staatlich organisierte Systeme so komfortabel ausgestattet werden, dass sie jede Zusatzvorsorge überflüssig machen. Wobei allerdings die Auffassungen divergieren können, welcher Absicherungsgrad hier ausreicht bzw. ab welchem Niveau ein „pension gap“ besteht.⁷³ Annäherungsweise galt dies für die frisch eingeführte dynamische Rente in Deutschland Ende der Adenauerära. Die Bemessung der Versorgungslücke wird allerdings auch durch die Werthaltungen der Bevölkerung, also durch Erwartungen geprägt. Auch bei vergleichbarer Stärke der ersten Säule wird das Niveau dessen variieren, was nach nationaler Auffassung auf jeden Fall sozialstaatlich gewährleistet werden sollte.

Das vorangehend Gesagte geht von einer reinen Durchschnittsbetrachtung aus. Sie lässt sich bei streng einkommensbezogenen Systemen, die auf allen Einkommensebenen gleiche oder ähnliche Rentenniveaus unterhalten, im Prinzip auch generalisieren. Verfehlt wäre dies jedoch bei reinen Basissystemen, die wegen ihres einkommensunabhängigen Konstruktionsprinzips Beziehern niedriger Einkommen höhere und hohen Einkommen niedrigere Absicherungsgrade liefern.

4. Die Leistungsniveaus der ersten Säule beeinflusst in der Praxis tendenziell auch den *Grad der Regulierung*. So die politische Entscheidung darüber, ob die Zusatzsicherung gänzlich freiwillig erfolgt oder mehr oder weniger obligatorisch ausgestaltet wird bzw. welcher Grad von Verpflichtung für Arbeitgeber bzw. Beschäftigte gewählt wird (Optionsmodell u.a.). Zusätzlich spielen die nationalen Vorstellungen darüber eine Rolle, welches Absicherungs niveau möglichst gewährleistet werden sollte. Obligatorisch kann heißen, dass der Staat durch gesetzliche Vorschriften den Pflichtcharakter auch der Zusatzsicherung etabliert, oder dass niedrige Leistungen der ersten Komponente die Tarifparteien

⁷³ Die OECD (2009, S. 98) definiert als „pension gap“ die Differenz zwischen obligatorisch gesichertem Level und dem Durchschnittsversorgungsgrad aller OECD-Länder.

faktisch zwingen, energisch tarifliche Zusatzleistungen auszubauen, die in manchen europäischen Ländern Allgemeinverbindlichkeit haben oder jedenfalls vom Staat nach bestimmten Regeln für allgemeinverbindlich erklärt werden können (z.B. in Deutschland). Faktisch gibt es im Rahmen verpflichtender Lösungen in der Zusatzsicherung eine Palette von Möglichkeiten. Als höchsten Grad von Regulierung kann man die Organisation einer umfassenden Pflichtzusatzsicherung durch den Staat selbst betrachten. Solche Pflichtzusatzversicherungen können wiederum auf bestimmte Einkommenskategorien beschränkt sein. Weitgehende Freiwilligkeit der Zusatzsicherung ist eher dort gegeben, wo die erste Säule den Löwenanteil der Lebensstandardsicherung im Alter gewährleistet oder jedenfalls von der Idee her gewährleisten soll (z.B. in Deutschland). Die Abhängigkeit von Politikentscheidungen für Pflicht oder Freiwilligkeit in der Zusatzsicherung von der Stärke der ersten Säule – schematisch in Übersicht 1 dargestellt – ist aber nicht absolut zu nehmen, sondern eher als Tendenz zu verstehen. Zumal sie – wie erwähnt – auch von den nationalen „Anspruchsniveaus“ beeinflusst wird. So kann es zu obligatorischen Lösungen in der Zusatzsicherung kommen, obwohl es eine relativ starke lebensstandardsichernde erste Säule gibt. Möglicherweise kann auch ein eher patriarchales Sozialstaatsverständnis, vermutlich in Verbindung mit einem gewissen Misstrauen in die privaten Sicherung oder das Verhalten privater Akteure, die Regulierungsneigungen in Bezug auf die Zusatzsicherung beeinflussen.

Als obligatorischer Bereich kann hier das staatliche Kernsystem allein – so tendenziell bei leistungsstärkeren Systemen – bzw. die Kombination leistungsschwächerer Kernsysteme mit ganz oder weitgehend verpflichtenden Zusatzsystem definiert werden (vgl. Übersicht/Tabelle 2).

Die Konstellation einer obligatorischen oder quasi-obligatorischen Zusatzkomponente oberhalb eines leistungsstarken Rentensystems findet sich in Europa im Übrigen häufiger im öffentlichen Sektor als in der privaten Wirtschaft. Man kann sie als Ergebnis einer besonders langen Tradition von Sicherungsentwicklung im öffentlichen Sektor betrachten. Von Einfluss dürfte auch das Fehlen eines Wettbewerbsdrucks und der davon ausgehenden Kostenrestriktionen sein. Eine Rolle können auch Gleichstellungsbestrebungen zwischen unterschiedlichen Gruppen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes spielen (z.B. Nichtbeamte versus Beamte, soweit im jeweiligen Lande ein solcher Status besteht). Der Einsatz obligatorischer Lösungen erlaubt nicht nur bei eher knapper staatlicher Komponente eine weitgehende Erfassung von Beschäftigten durch eine Zusatzsicherung son-

dem ermöglicht auch die stärkere Installierung sozialpolitischer Gesichtspunkte. Naturgemäß ist auch diese Neigung bei knappen ersten Komponenten stärker ausgeprägter als bei sehr ausgebauten Staatssystemen.

Übersicht/Tabelle 1: Schematische Darstellung der Wirkungen des Kernsystemprofils auf den Verpflichtungsgrad der Zusatzsicherung

Ausrichtung des Kernsystems	Niveau der Lebensstandardsicherung durch das Kernsystem	Verpflichtungsgrad der Zusatzsicherung (Tendenz)
Lebensstandardsicherung (einkommensbezogene Sicherung)	niedrig	obligatorisch
	hoch	freiwillig
„gemischte“ Orientierung (Kombination aus Lebensstandardorientierung u. bedarfsunabhängigen Mindestregeln)	niedrig ⁷⁴	obligatorisch
	hoch	freiwillig
Basisorientierung (garantiertes Minimum im Alter)	–	obligatorisch
	–	obligatorisch

Quelle: Döring 2009.

Übersicht/Tabelle 2: Kombination von Kern- und Zusatzsicherung in ausgewählten europäischen Ländern

Land	Kernsystem		Zusatzsicherung		
	Profil	personell	Verpflichtungsgrad	personell	Organisation
D	ERV	A	F	A	P
GB	BRV ⁷⁵	E	OW ⁷⁶	A	S oder P
F	GRV	A (E)	O	A (E) ⁷⁷	P
NL	BRV	U	(O)	A (E) ⁷⁸	P
CH	GRV	U	O	A ⁷⁹	P

Quelle: Döring 2009.

BRV = Basisrentenversicherung

ERV = einkommensbezogene Rentenversicherung

GRV = „gemischte“ Rentenversicherung mit Lebensstandard- und Mindestsicherungskomponente

A = vorrangig Arbeitnehmer (O) = quasi-obligatorisch

E = Erwerbstätige W = Wahlmöglichkeit für die Form der Zusatzsicherung

U = universell P = privat

F = freiwillig S = staatlich

O = obligatorisch

⁷⁴ Gilt für Lebensstandardkomponente.

⁷⁵ Als erste Komponente wird hier nur die „Basic State Pension“ einbezogen.

⁷⁶ Das Obligatorium bezieht sich auf die Zusatzsicherung, die ebenso im staatlichen System S2P (früher SERPS) wie auch durch betriebliche oder private Lösungen erfüllt werden kann.

⁷⁷ Teil der Selbständigen in obligatorischen Zusatzsicherungen.

⁷⁸ Für viele Selbständige obligatorische Vorkehrungen.

⁷⁹ Den Selbständigen wird freiwilliger Zugang zu den für Beschäftigte obligatorischen Zusatzsicherungen zugesichert.

5. Die Grundentscheidungen für die erste Säule beeinflussen naturgemäß auch die *Finanzierungsseite* der Alterssicherung als Gesamtsystem. Da die ersten Komponenten der Alterssicherung in Europa in aller Regel umlagefinanziert ist und die Zusatzsicherungen zumeist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – kapitalgedeckt sind, bedeutet die Entscheidung über die Stärke der ersten Säule in der Regel auch die Vorentscheidung über das relative Gewicht von Umlage und Kapitaldeckung in der Gesamtalterssicherung. Dies gilt jedoch nicht zwingend für den Fall obligatorischer Zusatzsicherungen, die im Prinzip auch ganz oder teilweise umlagefinanziert sein können (Beispiele finden sich im französischen Zusatzsystem sowie – nicht ganz reinblütig – in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes in Deutschland). Zumeist ist mit der Abstimmung von erster Säule und Zusatzsicherung jedoch zugleich ein bestimmtes Mischungsverhältnis von Umlage und Kapitaldeckung intendiert. Diese Mischungsverhältnisse können extrem variieren, von einer dominierenden Umlagekomponente einerseits bis hin zu einer dominierenden Kapitalkomponente andererseits. Eine dominierende Kapitalkomponente wirft angesichts des erforderlichen Deckungskapitals immer ein demokratisches Kontrollproblem auf.

Blickt man auf die Seite des Versicherten bzw. seines Arbeitgebers, so zeigen sich ebenfalls Rückwirkungen der Komponentenentscheidung: hohe Pflichtaufwendungen für die erste Säule beschränken die objektive Möglichkeit und vermutlich auch die Neigung, Beiträge für zusätzliche Sicherungen aufzuwenden. Dies kann, je nachdem wie die Beitragspflichten verteilt sind, für Arbeitgeber wie für Beschäftigte bzw. Erwerbstätige gelten.

3.2 Einige vergleichende Betrachtungen zur betrieblichen Altersversorgung in ausgewählten europäischen Ländern

In Übersicht/Tabelle 3 wird ein Vergleich des *Entwicklungsstandes* der betrieblichen Altersversorgung der privaten Wirtschaft in ausgewählten europäischen Ländern vorgestellt. Die Niederlande zeigen die Wirkungen des für Länder mit Basissystemen typischen sozialpolitischen Drucks auf Wohlfahrtsstaat und Tarifparteien, eine leistungsstarke Zusatzsicherung mit breiter Erfassung der Beschäftigten zu etablieren. Hier sind Tarifverträge mit allgemeinverbindlicher Wirkung das Hauptinstrument der Regulierung. Die betrieblichen Systeme sind heute in den Niederlanden fast flächendeckend. Das britische Beispiel zeigt dagegen nur eine Abdeckung der Hälfte der Beschäftigten. Diese Ziffer kann allerdings in Bezug auf die Zusatzsicherung der Beschäftigten leicht fehlinterpretiert werden, da in Großbritannien eine *übergreifende* gesetzliche Pflicht für die Zusatzsicherung mit verschiedenen Alternativen besteht. Sie wird dann von einem staatlich organisierten System (S2P, früher SERPS) durchgeführt, wenn weder ein betrieblicher Versorgungsplan noch eine angemessene Individualvorsorgelösung zustande kommt. Die Übrigen verfügen über betriebliche

oder private Zusatzsicherungen, die jeweils vom Staat auf die Erfüllung bestimmter gesetzlicher Mindeststandards geprüft werden. Die Zusatzsicherung in Großbritannien ist somit bei Beschäftigten oberhalb einer Einkommensuntergrenze universell, wobei die betriebliche Altersversorgung die stärkste Komponente bildet. Sie allein erscheint in Übersicht/Tabelle 3. Das Obligatorium muss vor dem Hintergrund der – mindestens bis zur S2P – eher ärmlichen staatlichen Basisrente gesehen werden. Hoch ist der Deckungsgrad auch in Frankreich infolge der bestehenden obligatorischen Regelung. Der französische Fall hebt sich von den übrigen hier ausgewählten Ländern ab, als der verpflichtende Charakter der betrieblichen Komponente auf ein für Beschäftigte mit geringerem bis maximal durchschnittlichem Verdienst eher leistungsstärkeres Rentensystem gesetzt worden ist. In der Schweiz hat das für Durchschnittsverdiener eher knappe und zugleich Niedrigverdiener begünstigende Rentenniveau der AHV zur Entscheidung für ein gesetzliches Obligatorium in der betrieblichen Altersversorgung beigetragen. Es hat eine allgemeine Pflicht für die berufliche Vorsorge oberhalb einer Einkommensuntergrenze bestimmt.

Übersicht/Tabelle 3: Betriebliche Altersversorgung in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich

Land	Reichweite bei Beschäftigten der Privatwirtschaft (Größenordnung in %)	Betrieblicher Alterssicherungsanteil (Größenordnung in %)	Besteuerung vor-/nachgelagert
D	57	5	unterschiedlich
GB	50	30	nachgelagert
F	> 90	21	nachgelagert (soweit nicht steuerbefreit)
NL	> 90	32	nachgelagert
CH	> 90	(> 50) ⁸⁰	nachgelagert

Quellen: OECD 2008, S. 77, OECD 2009, S. 141; vgl. a, Döring 2002 im Anschluss an: EU-Kommission 1998: Grünbuch, Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt, Brüssel/Luxemburg; DB-Research: Bulletin Wirtschafts- und Währungsfragen Nr. 2/1998.

80 Die betriebliche Komponente als obligatorisches System ist erst im Aufbau (seit 1985); deshalb spiegeln die heutigen Anteile eher eine anders geartete Situation in der Vergangenheit. (Bei den Aufwendungen liegen gegenwärtig diejenigen für die betriebliche Ebene (Pflicht- und freiwillige Renten, Risikoversorge) deutlich über den Beiträgen für die AHV/IV). Spätestens nach 2025 dürfte der überwiegende Alterssicherungsteil aus der BAV kommen.

Übersicht/Tabelle 4: Alterssicherungsprofile

Land	Typus des Wohlfahrtsstaates	Rentensystemtypus	Zusatzsicherung (Verpflichtungsgrad)	Vermögen BAV/ Pensionsfonds 2007
D	S	ERV	F	4 %
GB	B	BRV (GRV)	OW	79 %
F	S (G)	ERV (GRV)	O	1 %
NL	B	BRV	(O)	138 %
CH	G/B	GRV	O	119 %

BRV = Basisrentenversicherung bzw. –versorgung
ERV = einkommensbezogene Rentenversicherung
F = freiwillig
GRV = einkommensbezogene Rentenversicherung mit eingebauter Mindestrentenregelung
(O) = Quasi-Obligatorium BAV (Tarifverträge mit Allgemeinverbindlichkeit)
O = Obligatorium BAV
OW = Obligatorium mit Wahlfreiheit

Quellen: Döring in Zusammenarbeit mit Markus Büchting 2009 unter Verwendung von Daten der OECD.

Nur die Niederlande, Frankreich und Großbritannien erreichen unter den hier betrachteten Ländern mit einem Fünftel bis einem Drittel wirklich ins Gewicht fallende quantitative Anteile der betrieblichen Altersversorgung an der Gesamterssicherung von Beschäftigten. Aus den Rahmen der hier verglichenen betrieblichen Systeme fällt die Schweiz nach „oben“ heraus. Ihr erst 1985 gestartetes Obligatorium ist heute gegenwärtig noch in der Aufbauphase. Wenn man die gegenwärtigen finanziellen Aufwendungen für die Zukunft fortschreibt, zeigt sich, dass die betriebliche Komponente langfristig den deutlichen Löwenanteil der Gesamtversorgung der Beschäftigten im Ruhestand liefern wird. Um 2025 werden die ersten Beschäftigtengruppen ihre gesamte Erwerbsbiographie lang in der BV zusatzgesichert sein.⁸¹ Ebenfalls aus dem Rahmen der entwickelten Sozialstaaten, allerdings nach unten, fällt das deutsche Beispiel heraus. Es zeigt immer noch einen eher dürftigen betrieblichen Alterssicherungsanteil. Zusätzlich steht die bestehende freiwillige Unternehmensleistung in der privaten Wirtschaft deutlich unter Druck. Frühere steuerliche Veränderungen, ein im Zuge stärkerer globaler Verflechtung härterer wirtschaftlicher Wettbewerb und die wegen der andauernden Unterbeschäftigung fehlenden personalpolitischer Anreize treiben gegenwärtig den Rückzug von Unternehmen aus Versorgungsplänen voran. Die häufigste Maßnahme ist der Ausschluss Neueingestellter aus Versorgungssystemen. Hinzu kommen Leistungsreduktionen, ebenfalls vorrangig für neueingestellte Beschäftigte. Der Paradigmenwechsel hin zur Begünstigung eigenfinanzierter betrieblicher Vorsorgelösungen hebt die Anteile zwar langfristig, wird aber voraussichtlich kaum Flächendeckung bei den Beschäftigten erreichen.

81 Vgl. Köhler-Rama 2009, S. 260.

Übersicht/ Tabelle 5: Absicherungsgrade (Ersatzraten) für ausgewählte europäische Länder nach erfülltem Arbeitsleben (gesetzliches System plus Zusatzsicherung, soweit obligatorisch) brutto

Land	Niedrigverdienst*)	Mittlerer Verdienst*)
D	43,0 %	43,0 %
GB	51,0 %	30,8 %
NL	93,4 %	88,3 %
F	61,7 %	53,3 %
CH	62,5 %	58,3 %

Quelle: OECD 2009, S. 115 f.

*) zugrunde gelegt wird der Durchschnitt der Verdienste im jeweiligen Land; Als Niedrigverdienst werden hier 50 % des Durchschnitts zugrunde gelegt, als mittlerer Verdienst 100 %.

Die Betrachtung der Vermögensposition von Pensionsfonds in den fünf hier betrachteten Ländern (Übersicht/Tabelle 4) zeigt ebenfalls drastische Unterschiede. In Großbritannien, den Niederlanden und der Schweiz liegt das Gesamtvermögen betrieblicher Pensionsfonds nahe oder über der Größenordnung des Bruttoinlandsprodukts der jeweiligen Volkswirtschaft. Deutschland und Frankreich fallen hier weitgehend heraus. Die niedrige französische Rate ist angesichts des obligatorischen Zusatzsystems nur durch die vorherrschende Umlagefinanzierung der betrieblichen Komponente der privaten Wirtschaft zu erklären. Die deutsche betriebliche Altersversorgung erscheint bei dem hier vorgenommenen Vergleich unternehmensexterner Vermögenspositionen allerdings in einem etwas zu negativen Licht, da in Deutschland bisher in der klassischen betrieblichen Altersversorgung mit den sog. „Direktzusagen“ eine unternehmensinterne Deckung das stärkste Segment bildet. Anzumerken ist, dass die Daten eine Situation (vgl. hierzu einen späteren Abschnitt) vor dem vollen Einschlag der Finanzkrise widerspiegeln.

Übergreifend ist in allen hier betrachteten Ländern eine Tendenz zu Verstärkung des „oberen Stockwerks“ der Alterssicherung zu verzeichnen. Leistungseinschränkungen in Kernsystemen soll so ein Ausgleich geboten werden. Dies ist eine in den „reifen“ Sozialstaaten dominante Strategie. Dies gilt für alle hier betrachteten Länder. Deutschland ist in dieser Hinsicht eher Nachzügler. Auffällig ist, dass der Akzent in den ausgewählten Ländern durchweg eine starke betriebliche Komponente einschließt. Abgesehen vom deutschen Beispiel werden bei den hier ausgewählten Ländern zumeist verpflichtende Lösungen bevorzugt. Diese Tendenz zu Verschiebungen von der ersten Säule auf den Zusatzbereich wird gegenwärtig vor dem Hintergrund der Finanzkrise neu diskutiert. Die sehr unterschiedlichen Dimensionen der betrieblichen Zusatzsysteme in den betrachteten Ländern in Verbindung mit unterschiedlichen Erscheinungen zum Verpflichtungsgrad tragen dazu bei, dass die Absicherungsgrade durch die obligatorische Vorsorge drastisch auseinanderfallen (vgl. hierzu Übersicht/Tabelle 5).

3.3 Betriebliche Altersversorgung in Europa – Gemeinsamkeiten und Differenz

3.3.1 Zum Kernsystem als „Unterbau“ der BAV

Fortschrittliche Sozialstaaten in Europa sind bestrebt, ihrer Alterssicherungsstrategie ein explizites *Konzept der Arbeitsteilung* der verschiedenen Segmente zugrunde zu legen. Schlüsselfrage ist die Rollenverteilung zwischen Staatssystem und nichtstaatlichen Sicherungen. Für die Arbeitsteilung ist zumeist eine Zuordnung der armutsvermeidenden Funktion⁸² zum Staatssystem charakteristisch (manchmal unter Einschluss eines lebensstandardsichernden Elements) sowie eine reine Lebensstandardfunktion der BAV. Wegen der in Europa verbreiteten Begünstigung niedriger Entgelte in der 1. Säule kommt es verschiedentlich zur Anwendung einer Mindestentgeltgrenze in der BAV. Bezüglich der Einbeziehung in die Staatssysteme gibt es einen langfristigen europäischen Trend zur Einbeziehung aller Erwerbstätigen oder zu universellen Konzepten. Entsprechend breit sind dann die Beitragspflichten in der 1. Säule verteilt. Z.T. kommen Staatszuschüsse hinzu.

3.3.2 Zum Konzept der BAV:

1. Es gibt ein deutliches Bestreben in den europäischen Ländern, die BAV (oder mindestens eine Form von Zusatzsicherung) einer möglichst großen Zahl von *Beschäftigten* zukommen zu lassen. Falsch wäre es zu sagen, sie sei m. o. w. überall verpflichtend.⁸³ Richtig ist jedoch, dass es einem schrittweisen Ausbreitungsprozess der BAV in den entwickelten europäischen Sozialstaaten gibt (Niederlande 1964, Frankreich 1970, Großbritannien 1978, Schweiz 1985, zudem Finnland, Norwegen). Ein anderer Kurs ist in Osteuropa zu verzeichnen, was hier nicht weiter betrachtet wird. Hier gibt es eher einen Trend zu Individualvorsorgepflichten, da sie in aller Regel nicht auf eine längere betriebliche Altersversorgungstradition zurückgreifen können.
2. BAV sind in entwickelten Sozialstaaten typischerweise von Arbeitgebern und Beschäftigten *gemeinsam finanzierte* Einrichtungen. Dabei gibt es z.T. bei Obligatorien gesetzlich vorgeschriebene Beitragsanteile, so in der Schweiz und den Niederlanden. Diese legen aber oft nur Mindeststandards fest und können durch Vereinbarungen zugunsten der Beschäftigten verändert werden. Arbeitgeber werden dafür typischerweise auf der Ebene der ersten Säule weniger belastet!
3. Eine weitgehende Gemeinsamkeit in entwickelten Sozialstaaten ist, dass die *Deckung der Anwartschaften* vom Unternehmens- oder Branchenschicksal konsequent getrennt wird. Dies geschieht im Regelfall mittels einer vollen Ausfinanzierung der Anwartschaften.

82 I.d.R. mit nicht bedarfsorientierter Funktion, also Basis- bzw. Mindestrente.

83 Vgl. OECD 2008.

4. Bezüglich der abgedeckten *Risiken* (Alter, Invalidität, Hinterbliebenenfall) gibt es kein einheitliches Bild. Im Allgemeinen werden neben dem Altersfall auch Invalidität und Hinterbliebenenfall eingeschlossen.
5. Als wichtiger Faktor für die Erhöhung der Leistungsstärke eines Zusatzsystems werden zumeist die *Verwaltungs- und Steuerungskosten* einer bestimmten Lösung gesehen. Je größer und standardisierter ein System gestaltet wird, desto niedriger fallen sie aus. Hier liegt der Grund dafür, dass einerseits betriebliche Zusatzsicherungen gegenüber der Individualvorsorge bevorzugt werden. Andererseits in der BAV selbst versucht wird, mindestens für Klein- und Mittelbetriebe auf größere unternehmensübergreifende Lösungen zu setzen, um die Kosten niedrig zu halten.
6. Bezüglich der *Leistungsstärke* der BAV kann man keinen europäischen Standard bzw. Leitvorstellung nennen. Tatsache ist, dass die obligatorischen Systeme i.d.R. eine Leistungsstärke erreicht haben, die weit über der deutschen BAV liegt. Die Bandbreite liegt hier bei den hier betrachteten Ländern bei etwa 20 – 33 ⅓ % der Renteneinkünfte früherer Beschäftigter. Dies lässt sich jedoch nicht generalisieren, da die obligatorischen Systeme zumeist wesentlich oder allein die Lebensstandardfunktion im jeweiligen Alterssicherungssystem haben. Das Schweizer Berufliche Vorsorge-System dürfte langfristig die obere genannte Schwelle durchbrechen und nach 2025 auf jeden Fall einen weit höheren Leistungsanteil als die erste Säule AHV erbringen.
7. Die wachsende Leistungsstärke insbesondere der verpflichtenden Systeme hat auch gesamtwirtschaftliche Folgen, die je nach gesellschaftspolitischer Position als Vor- oder Nachteil bzw. Problem gesehen werden können. Die Systeme führen, insbesondere bei obligatorischer Lösung, zu einer gewaltigen *Ansammlung von Vermögenswerten*, die hohe Anteile am BIP erreichen oder dieses deutlich überschreiten können. Das kann je nach gesellschaftspolitischer Position ebenso als „Rentenversicherungssozialismus“ wie als Teilelement der wirtschaftlichen „Heuschreckenplage“ betrachtet werden. Hier ist es unvermeidbar, dass Tarifakteure bzw. betriebliche Akteure sich ihre Einflussmöglichkeiten auf die Anlagenstrategie, mindestens auf die Anlagekriterien Einfluss wahren. Angesichts des Zusammenwachsens der Volkswirtschaften und der zumeist internationalen Ausrichtung der Vermögensanlage der betrieblichen Systeme wäre es sinnvoll, wenn man auf diesem Feld eine gewisse Verständigung in Europa erreichen würde, z. B. über Negativlisten für Anlagen.

4 Finanzkrise und betriebliche Altersversorgung

Die nachfolgende Darstellung weitet den Blick über die bisher betrachteten europäischen Länder auf weitere OECD-Länder aus. Dies ist angesichts des globalen Charakters der Krise wie der Betroffenheit naheliegend. Hängt ganz pragmatisch auch mit der Verfügbarkeit von Informationen bzw. Daten zusammen, die auf der OECD-Ebene am besten ist.

4.1 Finanzkrise und Anlagevermögen betrieblicher Altersversorgungssysteme im Jahre 2008

Der erste Blick auf die Ergebnisse der Vermögensanlage von Pensionsfonds verschiedener Länder im Jahre 2008 auf Basis von OECD-Daten⁸⁴ zeigt eine extreme Variationsbreite. Sie reicht von einem negativen Extremwerten von etwa minus 38 % für Irland und 26 % für die Vereinigten Staaten einerseits bis herunter zu Ländern wie Deutschland und Schweiz, deren Anlageverluste in der Nähe von 10 % liegen. Mittlere Minuspositionen nehmen die betrieblichen Systeme u. a. des Vereinigten Königreiches, Schwedens und der Niederlande aber auch Österreichs ein. Der gewichtete Durchschnitt der OECD-Länder liegt bei minus 23 %, der ungewichtete bei 17,4 %. Der erstgenannte Wert wird stark von den Vereinigten Staaten beeinflusst, die rund die Hälfte der privaten Pensionsvermögen in den OECD-Ländern stellen.⁸⁵

Der Blick auf die hinter den divergierenden Entwicklungen stehenden Faktoren lässt erkennen, dass hier die Anlagemuster, insbesondere die vorherrschend gewählten Anlagesparten bestimmend sind. Die Anlagen verteilen sich in unterschiedlichem Muster auf dem Equity-Bereich (Aktien, Unternehmensbeteiligungen), Staatsanleihen, Unternehmensanleihen, Immobiliensektor, Geldanlagen. Während die Aktienmärkte im Jahre 2008 einen massiven Einbruch bis fast zur Hälfte erlebten, stieg im Gegensatz dazu – infolge nicht zuletzt der Flucht in sichere „Häfen“ – der Weltstaatsanleihenindex mit etwa 7 % an. Im Immobiliensektor fiel die Entwicklung von Land zu Land sehr unterschiedlich aus. Manchmal schwächelten Immobilien nur leicht, manchmal brachen sie wertmäßig stark ein.

Die Analysen der OECD⁸⁶ zeigen, dass das Ausmaß der Einbrüche in erster Linie eng mit dem Ausmaß des Engagements im Equity-Bereich zusammenhängt, während die relativ stabilen Ergebnisse einiger nationaler Systeme weitgehend auf starke Anlagekomponenten in Anleihen, insbesondere Staatsanleihen, zurückzuführen

84 OECD 2009, Grafik/Tabelle 1.3.

85 OECD 2009, S. 32.

86 OECD 2009, S. 33/34.

sind. Hinter diesen Makrodaten zu den Anlageergebnissen steht naturgemäß eine Vielzahl von einzelnen Versorgungseinrichtungen im jeweiligen Land, bei denen die Anlagemuster in Bezug auf die Sparten, aber auch die Anlagen innerhalb der Sparten stark variieren können. D. h., es kann große Divergenzen zwischen den Makrodaten und den Entwicklungen bei einzelnen betrieblichen Systemen geben. Dabei wird die Größe der möglichen Abweichungen von der jeweiligen nationalen Regulierung mitbestimmt. Allgemein lässt sich sagen, dass solche Pensionseinrichtungen die in überwiegendem Maße als Staatsfinanzierer aufgetreten sind, im Jahre 2008 Wertzuwächse erzielt haben.

Als Folge der im Gesamtbild dominierenden Einbrüche ist die Deckungsrate („funding ratio“), das Verhältnis der Deckungsmittel zu den Pensionspflichtungen, erkennbar zurückgegangen.

Übersicht/ Tabelle 6: Beispiele für krisenbedingt sinkende Deckungsraten

NL	144 % → 90 – 92 % (Anfang 2008 zu Anfang 2009)
GB	118 % → 76 % (Juni 2007 zu Februar 2009)
CH	116 % → 102 % (Ende 2007 zu Ende 2008)

Quelle: OECD 2009, S. 34.

Je nach Typus der dahinterstehenden Pensionsverpflichtungen kann dies verschiedene Folgen haben. Bei beitragsdefinierten Systemen (ohne Garantieelement) führen die angesprochenen Verluste zu direkten Verlusten auf dem persönlichen Rentenkonto, treffen also die Absicherung des Beschäftigten bzw. Sparers in der Regel direkt. Sie berühren dagegen in aller Regel nicht die Verpflichtungen des Unternehmens bzw. der Branche. Solche Verpflichtungen der Unternehmen ergeben sich jedoch u. U. bei leistungsdefinierten Systemen, bei denen eine Unterdeckung der Verpflichtungen eintreten kann. Diese Unterdeckung kann – je nach rechtlicher Regulierung – sofortige Nachschüsse des Unternehmens oder der Branche erzwingen⁸⁷. Da die Finanzkrise aber in aller Regel auch zu realwirtschaftlichen Schwierigkeiten führt, wird dies gerade dann als nicht opportun empfunden. Infolgedessen greifen die jeweiligen Akteure (Staat, Tarifparteien, Unternehmensakteure) gern zu anderen Mitteln. So der Einräumung längerer „Erholungsphasen“ beim Anlagevermögen oder der Anpassung „technischer“ Zusätze. Dennoch ist zu konstatieren, dass leistungsdefinierte Systeme vom Grundsatz her einen wichtigen Schutz für die Betriebsrentenansprüche von Beschäftigten bei Einbrüchen auf den Finanzmärkten bieten.

Zum Verständnis der Rückwirkungen der Finanzkrise muss noch auf Verschiebungen in der Ausrichtung der Anlage von Pensionsvermögen in den letzten Jahren hingewiesen

⁸⁷ Darüberhinaus ergeben sich bei Unternehmenszusammenbrüchen oft höhere Unternehmensbeiträge zu den Pensionssicherungsinstitutionen. So muss der Pensionssicherungsverein in Deutschland die Beiträge für 2009 um das Achtfache erhöhen (von 0,8 auf 1,42 %). Allerdings werden auch hier die Erhöhungen auf fünf Jahre gestreckt (vgl. Frankfurter Allgemeine v. 7.11.09, S. 11).

werden. Übergreifend kann für die OECD-Länder ein Trend zu Einräumung größerer Handlungsfreiheit bei der Anlageorientierung für betriebliche Pensionseinrichtungen festgestellt werden. Dies betrifft zwei Seiten: zum Einen wird bei beitragsdefinierten Systemen häufiger eine Entscheidung oder Mitentscheidung der betroffenen Beschäftigten über die Ausrichtung der Vermögensanlage zugelassen. Das hat auch Sinn, da bei diesem Typus in aller Regel die Folgen einer bestimmten Entscheidung direkt auf die Betroffenen zurückschlagen. Dies gilt schon gar bei ganz oder größtenteils eigenfinanzierten Lösungen.

Zum Anderen sind aber auch die zumeist traditionell gesetzten Anlagerichtlinien bzw. –grenzen für bestimmte Sparten in vielen Ländern liberalisiert worden. Nach Analyse der OECD⁸⁸ gibt es nur noch in 12 ihr angehörenden Ländern Obergrenzen für den Equity-Bereich (Unternehmensbeteiligungen/Aktien). Zudem sind diese Obergrenzen großzügiger gesetzt worden. Im Schnitt auf 52 % der der Gesamtanlage.

Die größeren Entscheidungsmöglichkeiten für Betroffene bei beitragsdefinierten Systemen ist nicht zu kritisieren. Ihre sinnvolle Nutzung setzt allerdings eine ausreichende Aufklärung voraus. Jedoch muss festgestellt werden, dass die Vermehrung der Handlungsfreiheit für das Anlagemanagement und deren vermehrtes Engagement im Equitybereich durchaus kräftig zu der Stärke des Einschlags der Finanzkrise auf die Pensionsfondsvermögen in einigen Ländern beigetragen hat.

Was Mitentscheidungsmöglichkeiten von Beschäftigten bzw. Sparinhaber beitragsdefinierten Systemen angeht, zeigt sich auch, dass in vielen Ländern der Aspekt einer ausreichenden Aufklärung und Bildung über sinnvolle Vorgehensweisen, was ein Minimum von Finanzmarktkenntnis voraussetzt, vernachlässigt worden ist.

4.2 Anmerkungen zur Frage der individuellen Betroffenheit von Rückwirkungen der Finanzkrise auf die betriebliche Altersversorgung

Die individuelle Betroffenheit von Beschäftigten bezüglich ihrer Altersabsicherung wird naturgemäß wesentlich von der Ausgestaltung des jeweiligen Systems beeinflusst. In reinen beitragsdefinierten Systemen wird der Wert der Ansprüche vom Anlageerfolg bzw. -misserfolg bestimmt. Beides wird quasi an den Anspruchsberechtigten „weitergereicht“⁸⁹ Wenn – soweit möglich und zulässig – der Anspruchsberechtigte das angesparte Geld vor der Krise hat verrenten lassen, so ist diese Rente gesichert.

88 OECD 2009, S. 41 f.

89 Hier kann es Schutzregeln geben; so nach der Riesterreform in Deutschland die Garantie der eingezahlten Beiträge.

In leistungsdefinierten Systemen jedoch ist im Grundsatz die Rentenleistung vorgegeben. Ein Rückschlag bei den Deckungsmitteln wird bei einer arbeitgeberfinanzierten BAV eher zu einem Problem für das jeweilige Unternehmen (oder der Branche), das die eventuelle Deckungslücke auffüllen muss. Je nach Lage des Unternehmens, rechtlichen Voraussetzungen, aber auch politischen Arrangements kommt es dennoch in mehreren Ländern doch zu Eingriffen bei den künftigen Ansprüchen, manchmal sogar bei den laufenden Renten.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Betroffenheit ist das Alter der betroffenen Beschäftigten bzw. Anspruchsberechtigten. Für Jüngere ist die Problematik naturgemäß geringer als für Ältere, da sie eher Rückschläge beim Anlagevermögen „aussitzen“ können. Umgekehrt sind Ältere umso stärker betroffen, je näher sie dem geplanten Ruhestand stehen. Dies gilt naturgemäß insbesondere bei beitragsdefinierten Systemen, wo ein verringerter Wert des Rentenkontos beim Ausscheiden dauerhaft die Rentenhöhe bestimmt. Auch ein Rentenaufschub, um eine „Erholung“ der Anlagewerte abzuwarten, ist in der Regel keine Lösung, jedenfalls nicht bei längerwährenden Krisen. Erschwerend kommt hinzu, dass harte Finanzkrisen Rückwirkungen auf die Realwirtschaft und damit auf die Beschäftigungschancen haben. Vor dem Ruhestand stehende Beschäftigte in leistungsdefinierten Systemen sind in aller Regel dagegen geschützt, jedenfalls zunächst. Geschützt sind auch rechtzeitig verrentete individuelle Pensionsvermögen.

Ruheständler in leistungsdefinierten Systemen sind weniger betroffen. Vorkommen können hier (je nach Rechtslage) Eingriffe in die künftige Entwicklung, konkret in die Rentenanpassung. Bei Ruheständlern mit beitragsdefinierten Systemen kann es Einbrüche geben, falls nicht – à la Riester – automatisch verrentet worden ist. Rentenähnliche Auszahlpläne aus Rentenkonten (oder Investmentfonds) erleben dagegen in aller Regel direkte Einbrüche.

Neben der Frage, wie sich die Interessen bzw. die Betroffenheit unterschiedlicher Altersgruppen innerhalb eines Systemtyps darstellt, sind noch bestimmte längerwährende Trends anzusprechen. Etwa seit den 80er Jahren sind in vielen europäischen Ländern deutliche Verschiebungen von leistungsbezogenen zu beitragsdefinierten Systemen in Gang gesetzt worden. Dahinter stehen im Allgemeinen Bestrebungen, die betrieblichen Systeme für Unternehmen berechenbarer zu gestalten. Ähnlich den parallel laufenden Tendenzen zur arbeitskostenfreundlichen Umfinanzierung der sozialen Sicherungen waren dies Elemente der nationalen Strategien, Beschäftigungsspielräume zu vergrößern und die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Als Tendenz lässt sich festhalten, dass jüngere Beschäftigte in Europa häufiger beitragsdefinierten Systemen als ältere angehören, die zumeist noch über leistungsorientierte Ansprüche verfügen. Dies ist allerdings ausdrücklich als Tendenz zu werten, bei der es viele nationale Spielarten gibt. So haben die Schweiz und die Niederlande eine deutliche

Leistungsorientierung in ihren betrieblichen Systemen, Großbritannien und Dänemark schon eine dominante Beitragsorientierung. Dennoch kann man auch davon ausgehen, dass ältere Beschäftigte auch in Großbritannien überwiegend noch über leistungsbezogene Ansprüche verfügen. Die Lage ist zu komplex, um sie in dieser Kurzexpertise detailliert darstellen können.

4.3 Einige Reaktionen der staatlichen Politik

Die drastischen Rückschläge bei mindestens einer größeren Zahl betrieblicher Zusatzsysteme hat vielerorts die Politik auf den Plan gerufen. Einerseits, um Schwierigkeiten der Systeme abzufedern und um u. U. eintretende Einbußen bei Betroffenen auszugleichen, andererseits auch, um über Staatssysteme wie Zusatzsysteme im Interesse der Stützung der realwirtschaftlichen Entwicklung Nachfrageimpulse zu sorgen. Einige ausgewählte Beispiele auf dem Jahre 2009.⁹⁰

- kompensatorische Verbesserungen bei den Staatssystemen zum Ausgleich für Einbußen bei den Zusatzansprüchen gab es u. a. Großbritannien und Frankreich, aber auch in Belgien, Spanien, den Vereinigten Staaten. Zumeist richtete sich dies auf die Mindestrentenleistungen in der ersten Säule.
- Kapitaldeckungsanlagen von Pensionseinrichtungen wurden für den leichteren Zugang seitens der Anspruchsberechtigten zum Zwecke der Konsumstützung geöffnet. So in Dänemark, den Vereinigten Staaten. Teilweise geschah dies speziell für Hypothekenzahlungen, um Zwangsversteigerungen von Immobilien zu vermeiden.
- u.a. in Norwegen und Irland wurden Pensionsrücklagen auch zur Bankenrettung eingesetzt. In Irland geschah dies, obwohl die betrieblichen Pensionsvermögen dort zuvor mehr zusammengeschmolzen waren als irgendwo sonst in den OECD-Ländern.
- Ausdehnungen von „recovery periods“ der Vermögensanlage bei leistungsdefinierten Systemen wurde u. a. in den Niederlanden und in Irland vorgesehen, um keine Nachschüsse von Unternehmen einfordern zu müssen. Dies wurde zurecht als krisenverschärfend eingeschätzt. Leistungseinschränkungen und Altersgrenzenaufschübe sind zusätzlich in mehreren Ländern in der Diskussion. Auch die Änderung von Bewertungsregeln und die Anpassung „technischer“ Zinssätze kommen in den europäischen Ländern wiederholt vor, z. B. in den Niederlanden, Dänemark und Finnland.

⁹⁰ OECD 2009, S. 36 f.

4.4 Einige Lehren aus der Finanzkrise

- Die wiederkehrende Möglichkeit von Finanzkrisen spricht dafür, dass Kern des Alterssicherungssystems weiterhin ein breit aufgestelltes umlagefinanziertes Rentensystem sein sollte. Dieses wird von Verlusten am Finanzmarkt nicht direkt tangiert, erlebt allerdings auch eine Schwächung, wenn die Realwirtschaft härter getroffen wird.
- Die Möglichkeit von Finanzkrisen spricht dafür, die ergänzende kapitalgedeckte betriebliche Absicherung strikt zu diversifizieren. Dies mit einem starken Segment weniger schwankungsanfälliger Anlagen unterschiedlicher Art. Insofern werden Pensionsfonds in hohem Maße stets Staatsfinanzierer auf der nationalen und internationalen Bühne sein müssen.
- Für die Gesamtalterssicherungsstrategie des Sozialstaats bleibt die übergreifende Diversifizierung eine Schlüsselfrage. Das betrifft einerseits das Verhältnis Umlagesystem versus Kapitaldeckung. Es betrifft andererseits die Kapitaldeckungselemente selbst.
- Da wo Beschäftigte selbst über die Anlagestrategie (mit) entscheiden, muss es zuvor ein hohes Maß an Aufklärung geben, idealerweise nicht durch die Anbieter sondern durch unabhängige Instanzen. Die persönliche Entscheidungsmöglichkeit gibt es in der Praxis vor allem bei beitragsdefinierten Systemen. Die öffentliche Aufklärung für Beschäftigte in Sachen Anlageentscheidung sollte vor allem die Bedeutung des Lebenszyklusaspekts bei der Anlageentscheidung und den Kostenaspekt verschiedener Lösungen einschließen.
- Zugleich ist das Verständnis wichtig, dass Alterssicherung stets ein Langzeitprozess ist. Er läuft typischerweise über grob sieben Jahrzehnte, wenn man die typischerweise aktive Zeit und den Ruhestand zusammensieht. Denkt man einen solchen Zeitraum in die Zukunft hinein, wird klar, dass hier höchst verschiedene Risiken für ein Alterssicherungssystem auftreten können. Neben dem aktuellen Krisengeschehen Risiken für die Geldwertstabilität (Inflation), demographische Einflüsse auf Staatssysteme wie kapitalgedeckte Pensionsfonds. Nicht zu ignorieren sind auch politische Risiken, die beide Deckungssysteme betreffen können: so die u.U. fehlende Bereitschaft, notwendige Beitragserhöhungen oder steuerliche Zuschüsse zum Rentensystem zu tragen oder politische Begehrlichkeiten, bei knapperen Staatseinnahmen die z.T. beachtlichen Deckungsmittel von Pensionsfonds für aktuelle Zwecke zu nutzen. Ein Warnzeichen setzt der irische Fall, Pensionsmittel in größerem Stil für die Bankenrettung zu verwenden. Absoluten Schutz gibt es für die Vielfalt der möglichen Risiken sicher nicht. In der Summe spricht, dies für ein bewusstes „Spiel mit verteilten Rollen“ auch in der Alterssicherung.

5 Literatur

- Becker, Susanne: Schweiz. In: VDR (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt/M., 2003.
- Bieber, Ulrich: Niederlande. In: VDR (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt/M., 2003.
- Bollier, Gertrud E.: Leitfaden Schweizerische Sozialversicherung, Wädenswil, 2007.
- Breyer, Friedrich: Ökonomische Theorie der Alterssicherung, München, 1990.
- Brombacher, M./Steiner, Verena: Die Sozialversicherung in der Schweiz, Zürich, 2006.
- Bucerius, Angelika: Alterssicherung in der Europäischen Union, Düsseldorf, 2003.
- Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Zürich, 2007, 2008, 2009.
- DB Research: Bulletin Wirtschafts- u. Währungsfragen, Nr. 2, 1998.
- Döring, Diether: Soziale Sicherheit im Alter? Berlin, 1997.
- Döring, Diether (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung, Frankfurt/M., 1999.
- Döring, Diether: Die Zukunft der Alterssicherung. Europäische Strategien und der deutsche Weg, Frankfurt/M., 2002.
- Döring, Diether: Sozialstaat, Frankfurt/M., 2004.
- Döring, Diether: Wege zur armutsfesten Alterssicherung. In: DRV, 2008, Heft 4, S. 401-413.
- Döring, Diether: Ist die Rente krisensicher? In: Mitbestimmung, Heft 3, 2009, S. 48-51.
- Döring, Diether/Greß, Stefan/Logeay, Camille/Zwiener, Rudolf: Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf, Bonn, 2009.
- EU-Kommission: Grünbuch. Zusätzliche Altersversorgung im Binnenmarkt, Brüssel/Luxemburg, 1998.
- Gruber, Jonathan/Wise, David A.: Social Security and Retirement around the World, Chicago/London, 1999.
- Köhler-Rama, Tim: Alterssicherung in der Schweiz. Vorbild für Deutschland? In: RV-aktuell, Nr. 56; 2009, Heft. 8, S. 258-261.
- Krupp, Hans Jürgen: Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen? In: WSI Mitteilungen; Heft 5, 1997, S. 289-298.

Lewerenz, Mario: Frankreich. In: VDR (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt/M., 2003.

van Loo, Peter F.: Allgemeine Einführung in das Rentensystem der Niederlande. In: Friedrich Ebert-Stiftung (Hrsg.): Rentenpolitik in Europa, Bonn, 2000.

OECD: Complementary and Private Pensions throughout the World, Paris, 2008.

OECD: Pensions at a Glance, Paris, 2009.

Pöhler, Kay: Alterssicherung in den Niederlanden, Berlin, 1999.

Rechmann, Susanne: Alterssicherung in Großbritannien und Irland, Berlin, 2001.

Schack, Axel (Hrsg.): Praktiker-Handbuch zur Umsetzung der betrieblichen Altersversorgung, Heidelberg, 2005.

Veil, Mechthild.: Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich, Berlin, 2000.

Ward, Susan: Pensions Handbook, London, 2000.

World Bank: Averting the Old Age Crisis, Oxford, 1994.

Über die Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39 Telefon: 02 11/77 78-0
40476 Düsseldorf Telefax: 02 11/77 78-225



www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.