

REGINA

Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung

DFG

Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Frank Berner

**Governance und politische Steuerung
der betrieblichen Altersversorgung**

REGINA – Arbeitspapier Nr. 20

(Dezember 2006)

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

Abstract

Mit der Rentenreform 2001 wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, die zur Folge hat, dass in Zukunft Einkommen aus privater Altersvorsorge ein größeres Gewicht im durchschnittlichen individuellen Einkommensmix im Alter haben werden. Sozialpolitisch wird damit die Frage relevant, inwieweit die Politik die Höhe und die Verteilung von Alterseinkommen aus privater Altersvorsorge steuern kann. Am Fall der betrieblichen Altersversorgung wird gezeigt, dass die Wirkungen einer (sozial)politischen Steuerung kontingent sind und wesentlich von den Eigenarten der Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung abhängen. Die Politik beschränkt mit dem eingeschlagenen alterssicherungspolitischen Kurs ihre Möglichkeiten, die Lebenslage älterer Menschen nach sozialpolitischen Kriterien zu beeinflussen.

1 Einleitung: Governance und politische Steuerung in der betrieblichen Altersversorgung¹

Die Rentenreform 2001 hat die Alterssicherung in Deutschland nachhaltig verändert. Der politische Prozess, der zu der Reform und dem damit verbundenen rentenpolitischen Systemwandel von einer ausgabenorientierten Einnahmepolitik zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik (Schmähl 2004) geführt hat, ist inzwischen in mehreren Beiträgen aufgearbeitet worden (Hegelich 2006; Hinrichs 2005; Nürnberger 2002). Die Folgen der Reform speziell für die privaten Formen der Alterssicherung wurden hingegen (zumindest aus soziologischer und politikwissenschaftlicher Sicht) noch wenig beleuchtet.

Bekanntlich bestand das Hauptziel der Reform darin, langfristig den Haushalt der gesetzlichen Rentenversicherung zu konsolidieren. Dazu wurden Maßnahmen getroffen, die das zukünftige Standardrentenniveau beträchtlich absenken werden. Um hierfür Akzeptanz zu schaffen, wurden gleichzeitig Fördermaßnahmen für die betriebliche und die individuell-private Altersvorsorge eingeführt. Alterseinkommen aus geförderter privater Vorsorge (betrieblich und individuell-privat) sollen in Zukunft die relativen Einbußen bei den gesetzlichen Renten kompensieren – so das politische Konzept.

Als Folge hat die private Altersvorsorge einen neuen Stellenwert im Gesamtsystem der Alterssicherung erhalten. Sie ist explizit zu einem Bestandteil eines alterssicherungspolitischen Gesamtkonzeptes geworden, und mehr als bisher in die Sphäre der Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit gerückt. Das *sozialpolitische* Interesse der Politik an der Verbreitung und der Verteilung von Renten aus privater Altersvorsorge ist gewachsen. Es wurden regulierende Maßnahmen erlassen, die

¹ Dieser Aufsatz ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Der regulierende Wohlfahrtsstaat. Staatliche Regulierung der betrieblichen und privaten Alterssicherung in Europa“ entstanden (www.uni-bielefeld.de/soz/regina). Ich danke dem Projektleiter Lutz Leisering, der Ko-Projektleiterin Ulrike Davy sowie den Kollegen und Kolleginnen für fruchtbare Diskussionen.

dazu führen sollen, dass in Zukunft möglichst viele Menschen möglichst viel Einkommen aus privater Altersvorsorge beziehen. Damit stellt sich die Frage, in welchem Maße das politische System (der Staat) bei der weiterhin gegebenen grundsätzlichen Privatheit und Freiwilligkeit der geförderten privaten Altersvorsorge die Produktion von Alterseinkommen überhaupt im Sinne sozialpolitischer Zielsetzungen beeinflussen kann. Dieser Frage soll hier am Fall der betrieblichen Altersversorgung nachgegangen werden.

Die Grenzen einer an sozialpolitischen Zielen orientierten politischen Steuerung der betrieblichen Altersversorgung sind offenbar dadurch gegeben, dass – anders als die gesetzliche Rentenversicherung – aus steuerungstheoretischer Sicht die betriebliche Altersversorgung eine komplexe Angelegenheit ist. Politische Steuerungsversuche finden innerhalb einer Regelungsstruktur statt, in der auch andere als hoheitlich-politische Steuerungsmechanismen wirksam sind. Damit ist das Phänomen der Governance angesprochen. In mehreren aktuellen Beiträgen hat Renate Mayntz (2004a; 2004b) den Unterschied zwischen „Governance“ und „Steuerung“ prägnant herausgearbeitet. Sie zeigt, dass der klassische Begriff der Steuerung vor allem dadurch charakterisiert ist, dass gedanklich zwischen einem Steuerungssubjekt und einem Steuerungsobjekt unterschieden wird. Steuerung wird als Handlung verstanden, die Herangehensweise ist also handlungstheoretisch.

Der Begriff „Governance“ bezieht sich dagegen auf das institutionelle Arrangement, innerhalb dessen die an einem Systemzusammenhang beteiligten Akteure handeln. Er umfasst nicht nur die hoheitliche Steuerung durch das politische System, sondern „alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Das eigentlich ‚Politische‘, das interventionistische Handeln tritt dabei in den Hintergrund: nicht die Intervention, das Steuerungshandeln von Akteuren, sondern die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure steht nun im Vordergrund“ (Mayntz 2004a: 4). Der Governance-Ansatz bezieht sich also ausdrücklich auf die Gesamtheit und das Zusammenwirken aller möglichen kollektiven Regelungsformen über verschiedene Regelungsebenen hinweg. Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt werden dabei nicht mehr unterschieden – sie gehen auf in der Vorstellung eines großen Regelungssystems. Die Perspektive ist nicht handlungstheoretisch, sondern institutionalistisch.

Der handlungstheoretische Steuerungsansatz hat gegenüber dem institutionalistischen Governance-Ansatz den Vorteil, dass er beim Steuerungssubjekt eine Steuerungsabsicht, ein Steuerungsziel unterstellt. Gegenüber dem Governance-Ansatz wirkt der Steuerungsansatz dadurch etwas altmodisch. Das hängt damit zusammen, dass die Vorstellung eines planvoll steuernden Staates auf einem unterkomplexen kontinentaleuropäischen Staatskonzept beruht. In diesem ist die letztlich auf Hegel zurückgehende Idee enthalten, dass Staat und Gesellschaft getrennt und unterscheidbar sind, und dass der Staat lenkend in gesellschaftliche Strukturen und Prozesse eingreift (Grimm 1986). Es ist eine Reminiszenz dieser Denktradition, dass in der Praxis der betrieblichen Altersversorgung regelmäßig von „staatli-

cher Regulierung“ gesprochen wird, und dabei implizit vorausgesetzt wird, dass ein einheitliches, regulierendes Subjekts („der Staat“) und ein reguliertes Objekt unterscheidbar sind.

Angeregt durch das Programm des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) verbinde ich in diesem Aufsatz die handlungstheoretische Vorstellung vom Staat als Steuerungssubjekt mit einer auf dem Governance-Ansatz beruhenden Vorstellung einer komplexen institutionalisierten Regulationsstruktur, und wende die Kombination der beiden Ansätze auf die betriebliche Altersversorgung an. Auf diese Weise will ich ausloten, welche Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Regulierung (politischen Steuerung) innerhalb der institutionellen Regulationsstruktur (Governance) der betrieblichen Altersversorgung gegeben sind. Meine These ist, dass die Steuerungswirkungen regulativer Politik unter den Bedingungen einer komplexen Governance-Struktur kontingent sind. Das politische System kann die Entstehung von Alterseinkommen durch betriebliche Altersversorgung sehr wohl beeinflussen und verändern. Die Komplexität der Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung macht einen direkten Einfluss der Politik auf die den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen im Alter zukommenden Versorgungsleistungen jedoch unmöglich.

Um diese These zu untermauern, skizziere ich im folgenden zunächst die grundlegenden Elemente der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland (Abschnitt 2). Die Abschnitte 3 bis 5 sind der Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung gewidmet. Dabei zeigt sich eine Zweiteilung: Es gibt erstens einen kollektiv-korporatistischen Regelungsbereich mit mehreren Regelungsebenen (Abschnitt 3) und zweitens ein daran gekoppeltes Geflecht mehrerer Märkte (Abschnitt 4). Da die politische Steuerung der betrieblichen Altersversorgung hauptsächlich an deren kollektiv-korporatistischen Regelungsbereich gerichtet ist, werden dann die Interessen und Handlungsmotive der daran beteiligten Akteure näher betrachtet. Steuerungserfolge der Politik sind insbesondere deshalb prekär, weil sich diese Interessen und Motive nicht mit den politischen Zielen decken (Abschnitt 5). Resumierend zeige ich im Abschnitt 6, dass die Steuerungsbemühungen der Politik zum einen darauf richten, innerhalb der Governance-Struktur einzelne Mechanismen zur Koordination von Handlungen kollektiver Akteure neu zu justieren, und zum anderen Entscheidungen individueller Akteure zu beeinflussen. Die politischen Interventionen sind nicht ohne Erfolg, der allerdings auch die Kehrseite unerwünschter nicht-intendierter Effekte hat.

2 Betriebliche Altersversorgung in Deutschland

Die betriebliche Altersversorgung hat sich zu ihrer heutigen Form (oder besser: zu ihren heutigen Formen) in einem Zusammenspiel von betrieblicher Praxis, gesetzlicher Regulierung, und gerichtlicher Rechtsprechung entwickelt. Ganz am Anfang stand die betriebliche Praxis. Die früheste Form dessen, was heute betriebliche Altersversorgung heißt, waren einmalige Zuwendungen einzelner Unternehmer an die Arbeitnehmer, die über den vereinbarten Lohn hinausgingen. Solche

Zuwendungen waren Ausdruck einer patriarchalen Fürsorge der Unternehmer für „ihre“ Arbeiter (Reichwein 1968). Die Arbeitgeber richteten dazu sogenannte Fonds ein, die meistens nichts anderes waren als Konten in den Unternehmensbilanzen (Rolcke/Korsch 1952). Diese direkten Zuwendungen der Arbeitgeber wurden zur Grundform der betrieblichen Altersversorgung, sie entwickelten sich weiter zu der heute so genannten *Direktzusage*. Dabei sagt der Arbeitgeber bestimmte Leistungen im Alter zu und bildet dafür Rückstellungen in seiner Unternehmensbilanz. Die Leistungen werden aus den Unternehmensgewinnen finanziert.

Neben der direkten Zuwendung des Unternehmers aus den Unternehmensgewinnen gab es in der Frühphase der betrieblichen Altersversorgung das gemeinschaftlich selbstorganisierte Kassenwesen der Zünfte, Gilden, Genossenschaften etc. Aus den Kassen wurden Leistungen im Krankheitsfall, Sterbegeld, Hilfe bei Invalidität, Hinterbliebenenversorgung und Altersrenten erbracht. Dieses Kassenwesen war lange Zeit unübersehbar vielfältig und zersplittert. Erst in den 1930er Jahren wurde aus steuerrechtlichen Erwägungen heraus die Unterscheidung zwischen „*Unterstützungskasse*“ und „*Pensionskasse*“ gesetzlich fixiert: Mit der Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung von 1935 wurden Pensionskassen als Kassen mit Rechtsanspruch der Leistungsempfänger und Unterstützungskassen als Kassen ohne Rechtsanspruch der Leistungsempfänger definiert.

Anfang des 20. Jahrhunderts kam in der Lebensversicherungsbranche die Gruppenversicherung auf. Dabei gewährten Lebensversicherungsunternehmen Rabatte und Vorteile, wenn Lebensversicherungen gleich für ganze Personengruppen abgeschlossen wurden. Hieraus entwickelte sich bis zu den 1930er Jahren der Durchführungsweg *Direktversicherung*, bei dem der Arbeitgeber für die Belegschaft eine Lebensversicherung abschließt. Damit waren die vier Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung ausdifferenziert. Erst mit der Rentenreform 2001 wurde als fünfter Durchführungsweg der *Pensionsfonds* eingeführt. Im Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) ist definiert, dass als betriebliche Altersversorgung nur solche Zusagen des Arbeitgebers auf Versorgungsleistungen im Alter gelten, die auf eine dieser fünf Arten und Weisen organisiert und abgewickelt werden.

Der Arbeitgeber kann auf drei verschiedene Arten Zusagen auf Versorgungsleistungen im Alter machen. Ähnlich wie bei den Durchführungswegen die *Direktzusage* gibt es auch eine ursprüngliche und klassische Zusageart: die *Leistungszusage*. Dabei verspricht der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer, bei Eintritt des Versorgungsfalles eine bestimmte Leistung – etwa einen bestimmten Prozentsatz des letzten Gehalts oder eine bestimmte nominelle Summe – zu erbringen. Wie die zugesagte Leistung finanziert und wie die ganze Abwicklung organisiert wird, hängt davon ab, für welchen Durchführungsweg er sich entscheidet. Seit 1999 sind daneben *beitragsorientierte Leistungszusagen* möglich. Dabei handelt es sich ebenfalls um Leistungszusagen, die Höhe der Leistung wird hierbei jedoch aufgrund der vom Arbeitgeber abgeführten Beiträge errechnet: Im Prinzip entscheidet sich der Arbeitgeber für Beiträge in bestimmter Höhe, daraus wird versicherungsmathematisch eine Leistung errechnet, und diese Leistung wird zugesagt.

Grundsätzlich anders ist die seit 2002 mögliche *Beitragszusage mit Mindestleistung*. Bei einer Beitragszusage bezieht sich – wie der Name schon sagt – die Zusage des Arbeitgebers nicht auf eine spätere Rentenleistung, sondern auf Beiträge, die der Arbeitgeber an einen Versorgungsträger leistet. Wie hoch die spätere Leistung ist, die sich aus den Beiträgen ergibt, ist bis zum Ende der Beitragsphase offen, und hängt unter anderem von den Erträgen ab, die der externe Versorgungsträger mit dem Kapitalstock erwirtschaftet. Der Gesetzgeber hat in Deutschland bislang allerdings keine reinen Beitragszusagen zugelassen. Bei der Beitragszusage mit Mindestleistung haftet der Arbeitgeber dafür, dass am Ende der Beitragsphase mindestens die Summe der geleisteten Beiträge für die Auszahlung zur Verfügung steht (Nominalwertgarantie).

Die wirtschaftliche Last der Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung kann auf verschiedene Weisen verteilt werden. Zum einen können – und dies ist wiederum die ursprüngliche und klassische Variante – die Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge aus den Unternehmensgewinnen des Arbeitgebers kommen. Diese *arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung* ist dann eine Form der Vergütung, die zusätzlich zum Bruttogehalt erbracht wird. Zweitens kann der Arbeitnehmer auf einen Teil seiner Entgeltansprüche gegenüber dem Arbeitgeber verzichten. Der Arbeitgeber zahlt diesen Teil des Bruttoentgelts gar nicht erst aus, sondern refinanziert damit Beiträge zu einer betrieblichen Altersversorgung, die er für den Arbeitnehmer erbringt (*Bruttoentgeltumwandlung*). Formalrechtlich ist die Entgeltumwandlung also arbeitgeberfinanziert, die wirtschaftliche Last trägt jedoch der einzelne Arbeitnehmer (Clemens 2005).² Ein Arbeitnehmer kann auch aus seinem ausbezahlten Nettogehalt Beiträge zu einer kapitalgedeckten Form der betrieblichen Altersvorsorge leisten (formelle Arbeitnehmerbeiträge, *Nettoentgeltumwandlung*). In vielen Unternehmen werden die Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer gemeinsam finanziert (*Mischfinanzierung aus Arbeitgeberanteil und Bruttoentgeltumwandlung*). Die Verteilung des wirtschaftlichen Aufwands zwischen den beiden Seiten kann dabei stark variieren.

In Tabelle 1 ist dargestellt, in wie vielen Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung es entweder ausschließlich arbeitnehmerfinanzierte Beiträge (Brutto- oder Nettoentgeltumwandlung), oder ausschließlich arbeitgeberfinanzierte Vorsorge, oder eine mischfinanzierte Vorsorge gibt. Die Tabelle zeigt, dass seit Inkrafttreten der Rentenreform 2001 der Anteil der Unternehmen, in denen allein der Arbeitgeber aus den Unternehmensgewinnen die betriebliche Altersversorgung finanziert, von 54% auf 38% zurückgegangen ist – für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren eine beträchtliche Veränderung. Gleichzeitig ist der Anteil der Unternehmen, in denen sowohl der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmer die Beiträge finanzie-

² Ökonomen weisen darauf hin, dass auch bei der arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung die Aufwendungen im Unternehmen erwirtschaftet werden müssen: „Der Arbeitgeber zahlt zwar, aber wir wissen aus der Empirie, dass mittelfristig die Kosten vollständig auf die Arbeitnehmer überwältzt werden“ (Börsch-Supan 2004: Q18). Im Unterschied zur Entgeltumwandlung werden die Arbeitgeberbeiträge jedoch nicht direkt mit dem Gehalt des jeweiligen Arbeitnehmers verrechnet, sondern aus dem gesamten Unternehmensgewinn finanziert.

ren, erheblich angestiegen. Der Anteil der Unternehmen, in denen es nur arbeitnehmerfinanzierte betriebliche Altersversorgung gibt, ist leicht angestiegen.

Tabelle 1

Betriebsstätten in der Privatwirtschaft nach Finanzierungsform der betrieblichen Altersversorgung (in %)		
Finanzierungsform	Dez. 2001	Juni 2004
ausschließlich Arbeitnehmer	26	29
Arbeitgeber und Arbeitnehmer	27	41
ausschließlich Arbeitgeber	54	38

Quelle: Kortmann und Haghiri 2005

Der Aufschwung der Mischfinanzierung ist auf die mit der Rentenreform 2001 eingeführte Förderung der betrieblichen Altersversorgung zurückzuführen (Leiber 2005). Um die betriebliche Altersversorgung weiter zu verbreiten, wurden mit dem Altersvermögensgesetz 2001 zwei Formen monetärer Anreize geschaffen. Erstens können bis zu einer Höhe von 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (im Jahr 2006 sind das 2.520 Euro) Beiträge zu einer Direktversicherung, an eine Pensionskasse oder an einen Pensionsfonds vom unversteuerten Gehalt bezahlt werden; sie sind also beim Arbeitnehmer steuerfrei.³ Obwohl die Beiträge aus Entgelt kommen, das eigentlich der Beitragspflicht zur Sozialversicherung unterliegt, müssen zweitens bis einschließlich 2008 für die umgewandelten Entgeltbestandteile keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden. Da die Sozialversicherungsbeiträge je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer erbracht werden, profitieren beide Seiten von dieser Regelung. Es kann also für den Arbeitgeber ökonomisch sinnvoll sein, den Arbeitnehmer zur Entgeltumwandlung zu motivieren, etwa indem er anbietet, sich an der Finanzierung einer betrieblichen Altersversorgung zu beteiligen. Tarifverträge in einigen Wirtschaftsbranchen sehen etwa vor, dass der Arbeitgeber die Aufwendungen des Arbeitnehmers aufstockt, indem er das, was er an Sozialversicherungsbeiträgen spart, ganz oder teilweise zu den Beiträgen dazu gibt (Stieffermann 2003). Der Zuwachs an mischfinanzierten Modellen der betrieblichen Altersversorgung seit 2002 (siehe Tabelle 1) beruht vermutlich zu einem großen Teil auf solchen Arrangements.⁴

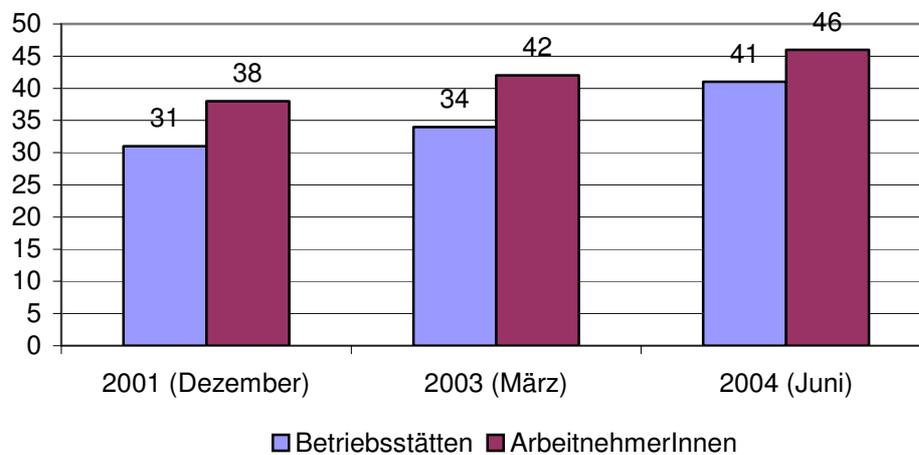
³ Die aus den steuerfrei gestellten Beiträgen entstehenden Leistungen unterliegen jedoch später in vollem Umfang der Steuerpflicht. Die Steuerfreiheit der Beiträge zu einer kapitalgedeckten Form der betrieblichen Altersversorgung ist deshalb genau genommen gar keine besondere Förderung, sondern sozusagen der vordere Teil einer nachgelagerten Besteuerung. Eine nachgelagerte Besteuerung ist nur insoweit eine echte Förderung, als im Ruhestand in der Regel insgesamt weniger Einkommen zu versteuern und aufgrund der Steuerprogression der individuelle Steuersatz geringer ist als während des Erwerbslebens.

⁴ Auch die sogenannte Riester-Förderung (Viebrok u.a. 2003) kann im Rahmen einer betrieblichen Altersversorgung in Anspruch genommen werden, allerdings nur bei den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds. Voraussetzung dafür ist, dass der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin Beiträge aus dem versteuerten und verbeitragten Nettoeinkom-

Um die betriebliche Altersversorgung weiter zu verbreiten, wurde den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen mit der Rentenreform 2001 außerdem ein Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung eingeräumt. Bis dahin hatte es den Arbeitgebern völlig frei gestanden, betriebliche Altersversorgung anzubieten. Die neuen Rahmenbedingungen (vor allem die Fördermaßnahmen und der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung) haben dazu geführt, dass sich seit 2002 die betriebliche Altersversorgung ausgebreitet hat, sowohl unter Betriebsstätten wie auch unter Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen (Schaubild 1).

Schaubild 1

Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung nach Betriebsstätten und ArbeitnehmerInnen (jeweils in %)



3 Regelungsebenen der betrieblichen Altersversorgung

Über betriebliche Altersversorgung wird auf verschiedenen Ebenen verhandelt und entschieden, jeweils mit einem bestimmten Entscheidungsmechanismus: Auf der Ebene des politischen Systems werden Gesetze erlassen, auf der Ebene der einzelnen Wirtschaftszweige schließen die Sozialpartner nach Tarifverhandlungen Tarifverträge ab, und auf der Ebene des einzelnen Unternehmens einigen sich die Unternehmer und die Betriebsräte in Betriebsvereinbarungen.⁵

3.1 Gesetzgebung

Auf der bundespolitischen Ebene wird über den gesetzlichen Rahmen der betrieblichen Altersversorgung entschieden. Das Verfahren zur Entscheidungsfindung ist

men zahlt und der Vorsorgevertrag den Kriterien des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes entspricht. Die Riester-Förderung wird im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung allerdings kaum beansprucht (Kortmann und Haghiri 2005).

⁵ Die Politik der Europäischen Union spielt für die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung eine immer wichtigere Rolle. Sie wird hier jedoch beiseite gelassen, weil europäische Richtlinien in Deutschland nur wirksam werden, indem sie vom Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt werden. Für die Frage nach den Regelungsebenen kann die EU deshalb zurückgestellt werden.

hier der parlamentarische Gesetzgebungsprozess. Mit Hilfe des Steuerrechts werden (wie im vorigen Abschnitt beschrieben) monetäre Anreize sowohl für Arbeitgeber wie auch für Arbeitnehmer gesetzt, betriebliche Altersversorgung zu betreiben. Bundesgesetze können auf diese Weise direkt auf die Motivstrukturen der beteiligten Akteure wirken. Die Geschichte der betrieblichen Altersversorgung zeigt außerdem den Einfluss, den das politische System mittels Steuerrecht und Aufsichtsrecht auf die organisatorische Gestalt der Versorgungsträger und auf die Struktur des Vorsorgemarktes ausgeübt hat. Das Steuerrecht ist seit jeher das wichtigste Instrument zur politischen Steuerung der betrieblichen Altersversorgung und der Gestaltung ihrer Trägerstrukturen. Bestehende Altersvorsorge wird abgesichert vor allem durch arbeitsrechtliche Regelungen im Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG). Das politische System prägt auch die institutionellen Voraussetzungen anderer Regelungssysteme. Sowohl das Tarifwesen mit der Tarifautonomie als seinem Herzstück als auch das Mitbestimmungswesen sind historisch durch wiederholte staatliche Intervention entstanden (Armingeon 1988).

Angekoppelt an die bundesgesetzliche Regelungsebene ist die ministerielle Regulierung per Verordnung und klärendem Schreiben. Im Fall der betrieblichen Altersversorgung spielen dabei das Bundesministerium der Finanzen und das Ministerium für Arbeit und Soziales (1998-2002 Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung und 2002-2005 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung) die Hauptrolle. Viele Details der betrieblichen Altersversorgung, die für die Durchführung in der Praxis durchaus relevant sind, sind in Verordnungen und klärenden Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen geregelt (etwa die Altersvorsorge-Durchführungsverordnung von 2001, oder das BMF-Schreiben 2005 zum Alterseinkünftegesetz).

Dem Bundesministerium für Finanzen ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nachgeordnet. Über die erstmalige Einrichtung, die organisatorische Struktur und die Aufgaben der BaFin wird auf der bundesgesetzlichen Ebene entschieden, maßgeblich ist hier das Versicherungsaufsichtsgesetz. Die BaFin ist in der Regel an der Erarbeitung von Verordnungen und Schreiben in Bezug auf die betriebliche Altersversorgung beteiligt. Die Hauptaufgabe der BaFin ist aber natürlich die laufende Regulierung und Beaufsichtigung der verschiedenen Finanzmarktsektoren.

3.2 Tarifverhandlungen

Bis Ende der 1990er Jahre hat der Tarifvertrag eine wichtige, aber keine überraschende Rolle für die betriebliche Altersversorgung gespielt (Steinmeyer 1998). Vor allem drei Gründe waren dafür ausschlaggebend. Erstens hatte betriebliche Altersvorsorge generell keinen hohen Stellenwert für die Alterssicherung – der Lebensstandard war ja in der Regel durch die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung gesichert. Die Arbeitnehmer hatten deshalb immer mehr Interesse an Barlohn statt an Vergütung mit Versorgungsansprüchen. Der Erfolg von Tarifverhandlungen wurde an den Zuwächsen beim Barlohn gemessen. Erst seit eini-

gen Jahren tritt in der Vergütungspolitik und folglich auch bei Tarifverhandlungen ein „Total-Compensation-Ansatz“ in den Vordergrund, bei dem betriebliche Altersversorgung als aufgeschobene Vergütung einen hohen Stellenwert hat. Zweitens schätzten in den 1980er und 1990er Jahren viele Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen die Entwicklung für betriebliche Altersversorgung als unkalkulierbar ein. Die steuerlichen Rahmenbedingungen hatten sich aus Arbeitgebersicht seit den 1970er Jahren verschlechtert, außerdem waren die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen seit der Einführung des Betriebsrentengesetzes im Jahr 1974 gehalten, die Betriebsrenten regelmäßig anzupassen. Auch den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen lag folglich nicht daran, die betriebliche Altersversorgung voran zu bringen (Stiefermann 2003). Drittens: Wenn Arbeitgeber oder Arbeitgeberinnen betriebliche Altersversorgung anboten, zogen sie Einzelzusagen, betriebliche Übung und Betriebsvereinbarungen als Rechtsgrundlage vor. Den Bedürfnissen und Bedingungen des einzelnen Unternehmens konnte damit ihrer Ansicht nach besser entsprochen werden (Doetsch 2003).

Seit Ende der 1990er Jahre ist der tarifpolitische Stellenwert der betrieblichen Altersversorgung jedoch deutlich gewachsen. Diese Entwicklung hat insbesondere durch den mit der Rentenreform 2001 in das Betriebsrentengesetz eingefügten sogenannten Tarifvorbehalt einen Schub bekommen. Danach können Bestandteile des tariflichen Entgelts nur dann in Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung umgewandelt werden, wenn dies in einem Tarifvertrag so vorgesehen ist (§ 17 Abs. 5 BetrAVG). Dieser Tarifvorbehalt schränkt den Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung faktisch ein, denn wenn die Tarifparteien einer Wirtschaftsbranche das tarifliche Entgelt nicht zur Umwandlung freigeben, ist der Rechtsanspruch wirkungslos. Inzwischen wurden jedoch für fast alle Tarifbereiche entsprechende Vereinbarungen getroffen, so dass die Umwandlung von tariflichem Entgelt im Grunde flächendeckend stattfinden kann.

Aus juristischer Sicht haben die Tarifvertragsparteien einen beträchtlichen Spielraum zur Gestaltung von betrieblicher Altersversorgung (Stiefermann 2003). Tarifliche Regelungen betreffend die betriebliche Altersversorgung können sich in dreifacher Weise zu den gesetzlichen Regelungen verhalten. Erstens können im Tarifvertrag Regelungen festgelegt werden, mit denen die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen besser gestellt werden als durch die gesetzlichen Regelungen. Zweitens können tarifvertragliche Regelungen gesetzliche Regelungen konkretisieren. Diese ersten beiden Möglichkeiten sind im BetrAVG nicht ausdrücklich erwähnt. Drittens können tarifliche Regelungen auch zu Ungunsten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen vereinbart werden. Solche Vereinbarungen sind möglich durch den § 17 Abs. 3 Satz 1 BetrAVG: „Von den §§ 1a, 2 bis 5, 16, 27 und 28 kann in Tarifverträgen abgewichen werden“. Das bedeutet, dass die genannten Paragraphen auch zum Nachteil der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen geändert werden können (Tarifdispositivität). Der Gesetzgeber gibt den Tarifparteien diesen großen Spielraum, weil er davon ausgeht, dass Tarifverhandlungen zwischen gleichwertigen Verhandlungspartnern geführt werden, und dass deshalb eine Abweichung von den gesetzlichen Regelungen zu Ungunsten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nur dann vereinbart werden, wenn durch Vergünstigung

gen an anderer Stelle eine angemessene Kompensation geschaffen wird (Doetsch 2003; Steinmeyer 2002).

Der Gesetzgeber hat den Tarifparteien mit dem Tarifvorbehalt nahegelegt, mindestens eine Umwandlung von tariflicher Vergütung in Anwartschaften auf Versorgungsleistungen zu erlauben. In vielen Fällen haben sich die Tarifparteien nicht hierauf beschränkt, sondern weitergehende Regelungen getroffen. In manchen Branchen wurden per Tarifvertrag überbetriebliche Branchenversorgungswerke gegründet, etwa in der Metallindustrie und der Chemieindustrie.

3.3 Betriebsvereinbarungen

Neben dem Tarifvertrag ist die Betriebsvereinbarung ein häufig angewendetes kollektives Instrument zur Regelung von betrieblicher Altersversorgung. Über die Einrichtung einer betrieblichen Altersversorgung, die Höhe der vom Arbeitgeber eingebrachten Mittel, den erfassten Personenkreis und die Wahl des Durchführungsweges kann der Arbeitgeber zwar allein entscheiden.⁶ Entscheidet sich der Arbeitgeber dazu, betriebliche Altersversorgung mit einem oder mehreren bestimmten Durchführungswegen anzubieten, kann jedoch der Betriebsrat über die nähere Ausgestaltung mitbestimmen – die Mittelverteilung, die Leistungsart und die Leistungsvoraussetzungen (Blömeke 2004). Auf Betriebsebene können zwischen Unternehmensführung und Betriebsrat Regelungen verhandelt werden, die tarifvertragliche Regelungen präzisieren oder verbessern. Es liegt auf der Hand, dass in solchen Betriebsvereinbarungen Regelungen getroffen werden, die an die Besonderheiten des Unternehmens angepasst sind. Insgesamt hat der Betriebsrat eher wenig formale Entscheidungsmacht. In der betrieblichen Praxis wird er dennoch regelmäßig in Entscheidungen über betriebliche Altersversorgung einbezogen, da erfahrungsgemäß betriebliche Altersversorgung um so besser gelingt, wenn der Betriebsrat zusammen mit dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin hinter ihr steht. Die Betriebsräte beraten in vielen Fällen die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zur betrieblichen Altersversorgung und sind deshalb eine Schlüsselstelle für ihre Verbreitung innerhalb des Unternehmens.

4 Die Märkte der betrieblichen Altersvorsorge

Die betriebliche Altersversorgung ist mit mehreren Märkten oder Marktbereichen verknüpft. Eine zentrale Stellung haben die *Kapitalmärkte*. Die Urform der betrieblichen Altersversorgung, die klassische Direktzusage, ist die einzige Form der betrieblichen Altersversorgung, die grundsätzlich nicht kapitalgedeckt ist (siehe oben). Unterstützungskassen haben bei ihrer Anlagepolitik einen großen Spielraum. Häufig fließt auch hier das Vermögen nicht auf die Kapitalmärkte, sondern als verzinsliches Darlehen zurück in das Unternehmen, aus dem die Beiträge ursprünglich kommen. Bei den anderen drei Durchführungswegen fließen die Bei-

⁶ Wenn ein Arbeitnehmer seinen oder eine Arbeitnehmerin ihren Anspruch auf Entgeltumwandlung geltend macht, muss der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin allerdings eine Möglichkeit zur Entgeltumwandlung anbieten.

träge vom Arbeitgeber an unternehmensexterne Versorgungsträger, die das Kapital verwalten, es auf Kapitalmärkten investieren und mit ihrer Anlagepolitik im besten Fall für seine Vermehrung sorgen. Solche externen Versorgungsträger sind Pensionskassen, Pensionsfonds und – bei dem Durchführungsweg Direktversicherung – Lebensversicherungsunternehmen.

Neben den Kapitalmärkten gibt es einen *Markt für Versorgungsleistungen*. Auf diesem Markt stehen die Versorgungseinrichtungen untereinander in einem Wettbewerb um die Durchführung von betrieblicher Altersversorgung. Der Wettbewerb besteht sowohl innerhalb eines Durchführungswegs wie auch zwischen Durchführungswegen. Lebensversicherungsunternehmen etwa konkurrieren untereinander als Anbieter von Direktversicherungen. Gleichzeitig stehen alle Lebensversicherungsunternehmen, die Direktversicherungen anbieten, in Konkurrenz zu den Trägern der anderen Durchführungswege. Auf dem Versorgungsmarkt bieten die Versorgungsträger dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin gegen Bezahlung von Beiträgen und Gebühren die Altersversorgung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Gleichzeitig treten sie als institutionelle Investoren auf den Kapitalmärkten auf (Köndgens 2004). Durch ihre Teilnahme an zwei Märkten sind sie das Verbindungsglied zwischen der kollektiv-korporatistisch geregelten Seite der betrieblichen Altersversorgung einerseits und dem Kapitalmarkt andererseits. Sie sind Finanzintermediäre, über die das Kapital zwischen den Vorsorgesparern und den Kapitalmärkten hin- (in der Ansparphase) und herfließt (in der Leistungsphase).

Als Sekundärmarkt zum Markt für Versorgungsleistungen gibt es einen wachsenden *Beratungs- und Vermittlungsmarkt*. Den einzelnen Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen ist es aufgrund der Komplexität der betrieblichen Altersversorgung, aufgrund der langfristigen Planungshorizonte, sowie der implizierten Haftungsrisiken in der Regel unmöglich, die notwendigen Entscheidungen selbst zu treffen. Hochspezialisierte Consulting-Unternehmen bieten deshalb entsprechende Beratungsleistungen für Arbeitgeber an. Je mehr betriebliche Altersversorgung ein Bestandteil von tariflichen Vereinbarungen wird, desto eher fragen auch die Sozialpartner einer Wirtschaftsbranche solche Beratungsleistungen nach.

Auf jeden dieser Märkte richtet sich ein eigener Komplex von politischen Regulierungen (zum Beispiel Kapitalmarktregulierung oder Vermittlerregulierung). Wenn von der „Regulierung der betrieblichen Altersversorgung“ gesprochen wird, ist jedoch im allgemeinen Sprachgebrauch nicht die Regulierung dieser Märkte gemeint, sondern der kollektiv-korporatistisch geregelte Bereich der betrieblichen Altersversorgung.

5 Inkongruenz der Perspektiven und Interessen

Das Konzept der politischen Steuerung impliziert ein Steuerungsziel. Tatsächlich stehen bezüglich der betrieblichen Altersversorgung auf der Ebene des politischen Systems mehrere Steuerungsziele nebeneinander. In den 1990er Jahren, als Nor-

bert Blüm Minister für Arbeit und Sozialordnung war und in der Rentenpolitik noch an dem Ziel festgehalten wurde, den Lebensstandard im Alter allein mit der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern, wurde betriebliche Altersversorgung vor allem unter *finanzmarktpolitischen Gesichtspunkten* behandelt. Beispielsweise entwickelten die Deutsche Bank, der Bundesverband Deutscher Banken, ein vom Bundesministerium für Finanzen eingesetzter Arbeitskreis „Betriebliche Pensionsfonds“, sowie die Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung in dieser Zeit Konzepte für neu zu schaffende Pensionsfonds (Andresen 2001). Im Jahr 1998 wurden bezeichnenderweise mit dem 3. Finanzmarktförderungsgesetz die pensionsfonds-ähnlichen Altersvorsorge-Sondervermögen eingeführt. Sozialpolitische Aspekte der privaten Altersvorsorge spielten bei diesen Projekten lediglich eine Nebenrolle, primär ging es um eine bessere internationale Positionierung des Finanzplatzes Deutschland.

Mit der Rentenreform 2001 hat sich das Zielsystem der politischen Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung⁷ geändert. Der Stellenwert *sozialpolitischer Ziele* ist stark angestiegen. Dies hängt natürlich mit dem grundsätzlichen Ziel der Rentenreform 2001 zusammen, das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung abzusenken und dafür mittels einer Ausweitung und Förderung der privaten Altersvorsorge Akzeptanz zu schaffen. Nach der Rentenreform 2001 und dem Verzicht auf eine gesetzliche Verpflichtung zur privaten Vorsorge wurde deshalb der Verbreitungsgrad der freiwilligen betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge zum Maßstab für den Erfolg dieser neu ausgerichteten Alterssicherungspolitik. Maßnahmen wie die Förderung durch Steuer- und Beitragsfreiheit, die Einführung des Rechtsanspruchs auf Entgeltumwandlung und der Tarifvorbehalt sollen zur weiten Verbreitung einer qualitativ hochwertigen betrieblichen Altersversorgung führen. Soweit die Perspektive des politischen Systems. Die Interessen und Handlungsmotive anderer Akteure können der Realisierung dieses sozialpolitischen Ziels jedoch zuwider laufen.

5.1 Tarifparteien

Die Arbeitgeberverbände wie auch die Gewerkschaften profitieren von der steigenden tarifpolitischen Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung. Im Vorlauf zum Altersvermögensgesetz haben die Spitzenverbände der Gewerkschaften als alterssicherungspolitische Akteure auf Bundesebene den Tarifvorbehalt eingefordert, nachdem in ersten Konzepten für ein Reformgesetz der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung aufgetauchte (Nürnberger 2002). Sie befürchteten, dass der Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung dazu führen würde, dass tarifliche Entgeltregelungen unterlaufen werden (Stiefermann 2003). Mit dem Tarifvorbehalt kam die Regierung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens den Gewerkschaften entgegen und konnte damit ihren Widerstand gegen die Gesamtreform abschwä-

⁷ Ein adäquater englischer Ausdruck für „politische Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung“ ist „public policy of occupational pensions“. Dieser Ausdruck ist wunderbar abgrenzbar zur unternehmensinternen „private policy of occupational pensions“, und zu einer ausschließlich auf die gesetzliche Rentenversicherung gerichteten „public policy of public pensions“. Eine „private policy of public pensions“ hingegen ist nicht vorstellbar. Leider sind diese Unterscheidungen in der deutschen Sprache nicht möglich.

chen. Der Tarifvorbehalt hatte zur Folge, dass die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände *auf der Ebene der Wirtschaftsbranchen* zu neuen Akteuren der betrieblichen Altersversorgung geworden sind. Die Vertreter beider Seiten entscheiden gemeinsam über die Einrichtung von Versorgungswerken, bestellen Personal für Leitungsfunktionen in diesen Versorgungswerken, entwickeln Expertise zum Thema, und werden sowohl in der Fach- wie in der weiteren Öffentlichkeit in einer neuen, positiv besetzten Rolle wahrgenommen. Letztlich verbinden beide kollektiven Akteure damit auch das Ziel, ihre Attraktivität für die Mitglieder zu erhöhen (Doetsch 2003).

Die Tarifparteien nehmen eine gewisse sozialpolitische Verantwortung für sich in Anspruch, insofern haben sie zumindest eine Affinität zu den sozialpolitischen Zielen des politischen Systems. Dies ist sicherlich auch ein Grund, warum mit dem Tarifvorbehalt Entscheidungsspielraum vom einzelnen Unternehmer oder der einzelnen Unternehmerin abgezogen und auf die Ebene von Tarifverhandlungen verlagert wurde. Weil jedoch das Wirtschaftssystem in einzelne Branchen segmentiert ist, und Tarifverhandlungen für einzelne Branchen stattfinden, unterscheidet sich die Ausgestaltung der betrieblichen Altersversorgung und demnach auch ihre Qualität und Verbreitung zwischen den Branchen. Das Schaubild 1 (siehe oben), in dem die allgemeine Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung dargestellt ist, täuscht darüber hinweg, dass etwa im Wirtschaftssektor Kredit und Versicherungen inzwischen 84% der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Ansprüche auf betriebliche Versorgungsleistungen erwerben, im Bereich des Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesens hingegen nur 24% (Tabelle 2).

Tabelle 2

Anteil der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft mit betrieblicher Altersversorgung nach Branchen (in %)	
Kredit/Versicherungen	84
Bergbau/Steine/Energie	73
Investitions- und Gebrauchsgüterindustrie	60
Nahrungs- und Genussmittel	58
Produktionsgüterindustrie	56
Handel/Handelsvermittlung/Reparatur	40
Verbrauchsgüterindustrie	40
Baugewerbe	32
Gastgewerbe	25
Vermietung/sonst. Dienstleistungen für Unternehmen	25
Gesundheits-/Veterinär-/Sozialwesen	24
----- insgesamt	46

Quelle: Kortmann und Haghiri 2005, Stand Juni 2004

Die extremen Differenzen zwischen den Wirtschaftsbranchen bei der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung haben sich seit 2001 leicht abgeschwächt – in einem Aufholprozess der Branchen mit wenig betrieblicher Altersversorgung, der sich in den nächsten Jahren sicherlich fortsetzen wird. Die Tarifparteien sind jedoch daran interessiert, für ihre jeweilige Branche solche tariflichen Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung zu finden, die der Branche am meisten dienen. Unterschiede zwischen den Branchen werden deshalb weiter bestehen bleiben.

5.2 Unternehmer und Unternehmerinnen

Der einzelne Arbeitgeber oder die einzelne Arbeitgeberin auf Unternehmensebene verbindet die betriebliche Altersversorgung mit ganz anderen Zielen als das politische System. Er oder sie hat an betrieblicher Altersversorgung nur insoweit Interesse, als sie letztlich das Unternehmen voran bringt. Das ist nicht neu, sondern war auch schon so, als die betriebliche Altersversorgung noch „betriebliche Altersfürsorge“ hieß (Steinmeyer 2002). Für Unternehmen muss sich betriebliche Altersversorgung letztlich betriebswirtschaftlich rechnen, nur dann kann als Nebeneffekt der politisch erwünschte sozialpolitische Nutzen entstehen (Andresen 2001). Im Unternehmen dient die betriebliche Altersversorgung vor allem zwei Zielen: „Die betriebliche Altersversorgung hat der Unternehmensstrategie, und hier insbesondere der Personal- und Finanzstrategie zu dienen“ (Andresen 2001: 52). Im Rahmen des Human Resource Management kann betriebliche Altersversorgung zum einen als Instrument eingesetzt werden, um Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen langfristig an das Unternehmen zu binden – ein altes Motiv der Arbeitgeber. Zum anderen dient betriebliche Altersversorgung aber auch als ein Instrument, mit dem der Zeitpunkt des Ausscheidens eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin aus dem Unternehmen gesteuert werden kann. Ein älterer Mitarbeiter oder eine ältere Mitarbeiterin wird um so eher freiwillig vor dem gesetzlichen Rentenalter ausscheiden, je mehr die Leistungen aus einer betrieblichen Altersversorgung die Abschläge der gesetzlichen Rentenversicherung kompensieren, und je besser die Gesamtversorgung im Alter ist (Schneevoigt 2001).

Auch wenn betriebliche Altersversorgung als Teil der „betrieblichen Sozialpolitik“ angesehen wird, deckt sich der unternehmerisch-betriebswirtschaftliche Zugang nicht mit dem sozialpolitischen Ziel der Alterssicherungspolitik, möglichst viele Arbeitnehmer in betriebliche Altersversorgung einzubeziehen. Staatliche Sozialpolitik ist an Bevölkerungsgruppen gerichtet, betriebliche Sozialpolitik nur auf die jeweilige Belegschaft oder sogar nur auf einen Teil der Belegschaft (Reichwein 1968; Nell-Breuning 1970). Selbst in Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung kommen deren Vorteile deshalb nicht notwendigerweise allen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in gleichem Maße zu Gute. In dem Maße, in dem betriebliche Altersversorgung ein Instrument der unternehmerischen Vergütungspolitik ist, ist sie auch ein differenzierendes Instrument.

5.3 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

Last but not least kann auch die individuelle Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der Realisierung sozialpolitischer Ziele entgegenstehen: „Die Umsetzung der Tarifverträge hat sehr deutlich gezeigt, dass allein ihr Abschluss noch nicht zu einer Ausweitung der betrieblichen Altersversorgung führt. Es bedarf immer noch der individuellen Entscheidung des einzelnen Arbeitnehmers. Er muss von der Vorteilhaftigkeit der Entgeltumwandlung überzeugt werden, was nicht immer leicht ist“ (Stiefermann 2003: 464). Tabelle 3 zeigt, dass Arbeitgeber, die in ihrem Unternehmen *keine* betriebliche Altersversorgung eingeführt haben, dies am häufigsten damit begründen, dass die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen kein Interesse zeigen.

Tabelle 3

Gründe, warum betriebliche Altersversorgung nicht eingeführt wurde	% aller Betriebsstätten ohne bAV
schlechte wirtschaftliche Lage	39
zu kompliziert / zu hoher Aufwand	19
Anspruch auf Entgeltumwandlung nicht bekannt	4
keine Nachfrage von Arbeitnehmern	68
Kosten für Betrieb zu hoch	39
Fluktuation unter Arbeitnehmern zu hoch	9
sonstige Gründe	13

Quelle: Kortmann und Haghiri 2005, Stand Juni 2004

Letztendlich gibt es wenig gesichertes Wissen darüber, warum unter gleichen Bedingungen der eine Arbeitnehmer einen Vorsorgevertrag abschließt, die Kollegin dagegen nicht. Die Gründe können vielfältig sein: möglicherweise werden die zu erwartbaren Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung überschätzt; dem gegenwärtigen Konsum wird gegenüber dem zukünftigen ein höherer Stellenwert eingeräumt; betriebliche Altersversorgung wird nicht verstanden; Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wollen nicht auf Barlohn verzichten; vielleicht sind sie auch schon anderweitig ausreichend abgesichert (Leinert 2006).

6 Intendierte und nicht-intendierte Folgen politischer Steuerung

Den Anspruch der Politik, die betriebliche Altersversorgung zu steuern, gibt es schon lange. Er ist allerdings in den letzten Jahren deutlich gestiegen, davon zeugt eine vermehrte Gesetzgebungsaktivität bezüglich der betrieblichen Altersversorgung seit Ende der 1990er Jahre. Dabei haben sozialpolitische Ziele gegenüber anderen Zielen an Gewicht gewonnen. Dies äußert sich zur Zeit am sichtbarsten in dem Bemühen der Politik, die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung unter den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zu erhöhen. Die vorangegan-

genen Ausführungen zeigen, dass die Politik zwei Möglichkeiten nutzt, mit einer Steuerungsabsicht in die Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung einzugreifen.

Erstens können die Rahmenbedingungen für institutionalisierte Mechanismen der Handlungskoordination verändert werden. Die Politik hat es bei ihren Interventionen zur Steuerung der betrieblichen Altersversorgung mit einer schon bestehenden, historisch gewachsenen Governance-Struktur zu tun, die sich aus einem kollektiv-korporatistischen Teil mit mehreren Regelungsebenen und einem aus mehreren verschachtelten Märkten bestehenden Teil zusammensetzt.⁸ Diese Governance-Struktur enthält institutionalisierte Mechanismen zur Koordination von Handlungen, etwa die Verhandlungssysteme des Tarifwesens und der betrieblichen Mitbestimmung, sowie mehrere Märkte. Indem etwa der Gesetzgeber mit dem Altersvermögensgesetz von 2001 den Tarifvorbehalt für Entgeltumwandlung und den Rechtsanspruch auf Entgeltumwandlung in das Betriebsrentengesetz eingefügt hat, hat er innerhalb der Governance-Struktur Gewichte verschoben. Entscheidungsspielräume des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin wurden verkleinert und zu den Tarifparteien einerseits sowie den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen andererseits verlagert. Die Verlagerung von Entscheidungsmöglichkeiten von der unternehmerischen auf die tarifpolitische Regelungsebene ist der Realisierung sozialpolitischer Ziele insofern zuträglich, als sich die Interessen der Tarifparteien stärker mit diesen Zielen decken als die Interessen der einzelnen Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Eingriffe in die Regelungsstruktur haben allerdings politische Grenzen. So verhindert die grundgesetzlich verankerte Tarifautonomie, dass die Politik den Tarifparteien konkrete inhaltliche Vorgaben zu Vereinbarungen über betriebliche Altersversorgung macht. Informelle Überzeugungsarbeit ist das einzige Mittel der Politik, auf die Tarifparteien Einfluss auszuüben.

Das Maß an autonomer Selbstregelung in der Governance-Doppelstruktur ist relativ hoch: Die Tarifparteien, die Betriebsparteien, die Arbeitsvertragsparteien, und die Teilnehmer an den verschiedenen Märkten haben zum Teil weitreichende kollektive oder individuelle Entscheidungsspielräume. Die Politik hat diese Entscheidungsspielräume durch die Einführung einer neuen Zusageform (Beitragszusage mit Mindestleistung) und durch die Weiterentwicklung einer relativ neuen Finanzierungsform (Entgeltumwandlung) insgesamt eher noch ausgeweitet als eingeschränkt.

Zweitens können Steuerungsversuche der Politik bei gegebener Governance-Struktur auch direkt auf die jeweiligen Handlungsmotive und partikularen Interessen der beteiligten individuellen Akteure gerichtet sein. Die materiellen Anrei-

⁸ Die derzeitigen politischen Steuerungsmaßnahmen mit dem expliziten sozialpolitischen Ziel, die Bedingungen für betriebliche Altersversorgung zu verbessern, sind vor allem auf das kollektiv-korporatistische Arrangement gerichtet, weniger auf die mit der betrieblichen Altersversorgung verbundenen Märkte. Die politische Regulierung der Finanzmärkte ist (zumindest bislang) nur lose mit der Regulierung der betrieblichen Altersversorgung verknüpft, und folgt ihren eigenen Entwicklungspfaden. Die betriebliche Altersversorgung steht also eher im Zeichen von Wohlfahrtskorporatismus (Oppen u.a. 2005) als von Wohlfahrtsmärkten (Nullmeier 2001).

ze für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen sowie für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sind solche Maßnahmen. Daneben wird es insbesondere den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen seit einigen Jahren erleichtert, betriebliche Altersversorgung auch für diejenigen Segmente der Belegschaft bereitzustellen, für die sie sonst nichts anbieten würden. Zunehmend wird betriebliche Altersversorgung mit Entgeltumwandlung finanziert (oft mit einer Aufstockung durch den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin als zusätzlichen Anreiz), als abgeschwächte Beitragszusage betrieben, und die Verwaltung und der Vertrieb an externe Versorgungsträger abgegeben. Der von der Politik in den letzten Jahren implementierte steuer- und arbeitsrechtliche Regulierungsrahmen lässt diesen Wandel nicht nur zu, er unterstützt ihn und treibt ihn voran.

Die Politik will ihre sozialpolitischen Ziele bei der Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung also dadurch erreichen, dass sie zum einen die Regelungsstruktur der betrieblichen Altersversorgung neu justiert, und zum anderen den partikularen Interessen der beteiligten Akteure entgegenkommt. Dies entspricht exakt den Anforderungen an einen „Steuerungsstaat“, wie Franz-Xaver Kaufmann sie formuliert hat:

Das Neuartige der Zumutung an die Art der staatlichen Aufgabenerfüllung besteht also darin, dass diese nicht einfach und allein von der ihr durch das traditionelle Staatsverständnis zugesprochenen hoheitlichen Position in die ‚gesellschaftlichen‘ Verhältnisse interveniert, sondern die spezifischen Eigenarten des jeweiligen Interventionsfeldes und die Interessen der betroffenen Akteure als notwendige Wirkungsbedingungen der eigenen Intervention reflektiert (Kaufmann 2002: 313).

Dieses Vorgehen war nicht ganz ohne Erfolg: Die betriebliche Altersversorgung hat sich zunächst weiter verbreitet (siehe oben, Schaubild 1). Dieser Erfolg hat allerdings eine Kehrseite: Es sind mehr individuelle Entscheidungen der Vorsorgesparer nötig, die zugleich folgenreicher für die Versorgungsleistungen im Alter sind. Beitragszusage, Entgeltumwandlung, und Externalisierung der Versorgung (ihre Kommodifizierung) machen die betriebliche Altersversorgung der individuell-privaten Altersvorsorge ähnlich, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden als Vorsorgesparer zu Verbrauchern. Damit halten Probleme Einzug in den Bereich der betrieblichen Altersversorgung, die bislang nur im Zusammenhang mit der individuell-privaten Riester-Produkten diskutiert wurden, wie Zillmerung und die nach Geschlecht differenzierende Berechnung der monatlichen Rentenleistungen (Verbraucherzentrale Bundesverband 2005). Außerdem gibt es bislang keine Handhabe für die Politik, die großen Unterschiede, die es bei der Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung zwischen Wirtschaftsbranchen und zwischen Belegschaftssegmenten gibt, abzubauen. Nicht immer hat die Politik diese unerwünschten Folgen ihrer Interventionen in die Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung vorausgesehen, etwa die Verbreitung von Tarifen mit geschlechtsspezifisch berechnetem Beitrags-Leistungs-Verhältnis (Clemens 2005).

Die gesetzliche Rentenversicherung ist in einem so hohen Maße verrechtlicht, und – damit zusammenhängend – ihre Governance-Struktur so einfach gebaut, dass die Politik mit ihrer Hilfe relativ direkt auf die Lebenslage von Rentnern und Rentnerinnen „durchzusteuern“ kann. Im Vergleich dazu ist die Governance-Struktur der betrieblichen Altersversorgung hochkomplex, politische Interventionen können die Höhe und Verteilung von Rentenleistungen aus betrieblicher Altersversorgung deshalb nur sehr indirekt beeinflussen. Das große Maß an Selbstregelung und die Vielfalt inkongruenter Akteursinteressen machen es wahrscheinlich, dass politische Steuerungsversuche andere Wirkungen als die ursprünglich beabsichtigten zeitigen. Mit den alterssicherungspolitischen Reformen der letzten Jahre hat der Staat also seine Möglichkeiten selbst eingeschränkt, sozialpolitische Ziele kontrolliert zu realisieren: zum einen in Bezug auf die Wirkungen der betrieblichen Altersversorgung, indem er den beteiligten Akteuren bislang großen Freiraum für Einzelentscheidungen lässt, und zum anderen in Bezug auf Alterssicherungspolitik insgesamt, indem er das relativ zielsicher einsetzbare Instrument gesetzliche Rentenversicherung im Mix der Sicherungssysteme geringer gewichtet.

Literaturverzeichnis

- Andresen, Boy-Jürgen (2001): „Betriebliche Altersversorgung im 21. Jahrhundert“, in: Boy-Jürgen Andresen; Norbert Rößler; Jochen Rühmann (Hg.), *Betriebliche Altersversorgung im 21. Jahrhundert. Rechtliche, personalpolitische und finanztechnische Herausforderungen*. Köln: Otto Schmidt, 45-64.
- Armingeon, Klaus (1988): „Politische Regulierung industrieller Beziehungen. Vom Kaiserreich zur Bundesrepublik Deutschland“, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 151-177.
- Blömeke, Patrick (2004): „Regulierender Wohlfahrtsstaat in der betrieblichen Altersversorgung: Deutschland und Großbritannien im Vergleich“, *Zeitschrift für Sozialreform* 50: 255-282.
- Börsch-Supan, Axel (2004): „Zur Reform der Altersvorsorge in Deutschland: Einschätzungen und Empfehlungen eines Ökonomen“, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hg.), *Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages*. München: C.H.Beck, Q7-Q23.
- Clemens, Fabian (2005): *Entgeltumwandlung zur betrieblichen Altersversorgung. Umfang und Grenzen der einzel- und tarifvertraglichen Gestaltungsfreiheit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Doetsch, Peter A. (2003): „Renaissance tariflicher Versorgungswerke. Ursachen, Chancen und Risiken“, in: Reinhard Richardi; Hermann Reichold (Hg.), *Altersgrenzen und Alterssicherung im Arbeitsrecht*. München: C.H. Beck, 49-71.
- Grimm, Dieter (1986): „Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition“, in: Dieter Grimm (Hg.), *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp, 53-83.

- Hegelich, Simon (2006): *Reformkorridore des deutschen Rentensystems*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hinrichs, Karl (2005): "The Politics of Pension Reform in Germany", in: Kevin Featherstone; Dimitris Papadimitriou (Hg.), *The Challenge of Pension Reform in Europe. Agendas, Capabilities, and Interests*. Basingstoke: Palgrave (i.E.).
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): „Diskurse über Staatsaufgaben“, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich, 297-321.
- Köndgens, Johannes (2004): „Zur Neuordnung der Altersvorsorge: Vom Sozialrecht zum Vorsorgemarktrecht“, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hg.), *Verhandlungen des fünfundsechzigsten Deutschen Juristentages*. München: C.H.Beck, Q25-Q55.
- Kortmann, Klaus; Pariwa Haghiri (2005): *Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2004. Endbericht*. München.
- Leiber, Simone (2005): „Formen und Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung – Eine Zwischenbilanz“, *WSI Mitteilungen* 2005: 314-321.
- Leinert, Johannes (2006): *Altersvorsorge: Wie kann freiwilliges Vorsorgesparen gefördert werden? Eine ökonomische Analyse*. Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, Renate; Fritz Scharpf (1995): „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: Renate Mayntz; Fritz Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt und New York: Campus, 39-72.
- Mayntz, Renate (2004a): „Governance im modernen Staat“, in: Arthur Benz (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 65-76.
- Mayntz, Renate (2004b): „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung“, Working Paper 04/1; März 2004.
- Nell-Breuning, Oswald von (1970): „Betriebliche Sozialpolitik und soziale Betriebspolitik“, in: Oswald von Nell-Breuning (Hg.), *Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik*. Köln: J.P.Bachem, 27-32.
- Nürnberger, Ingo (2002): *Die „Riester-Rente“ – eine Policy-Analyse der Rentenreform 2001*. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Berlin.
- Nullmeier, Frank (2001): „Sozialpolitik als regulative Politik“, *Zeitschrift für Sozialreform* 47: 645-667.
- Oppen, Maria; Detlef Sack; Alexander Wegener (2005): „Neue soziale Partnerschaften in staatlich regulierten Wohlfahrtsmärkten“, in: Maria Oppen; Detlef Sack; Alexander Wegener (Hg.), *Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation*. Berlin: edition sigma, 153-178.
- Reichwein, Roland (1965): *Funktionswandlungen der betrieblichen Sozialpolitik. Eine soziologische Analyse der zusätzlichen betrieblichen Sozialleistungen*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Rolcke, Ernst; Fritz Korsch (1952): „Betriebliche Pensionskassen“, in: Walter Rohrbeck (Hg.), *50 Jahre materielle Versicherungsaufsicht*. Berlin: Duncker & Humblot, 69-91.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmähl, Winfried (2004): „Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects“, in: Martin Rein; Winfried Schmähl (Hg.), *Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 153-204.
- Schneevoigt, Ihno (2001): „Plädoyer für eine betriebliche Altersversorgung“, in: Boy-Jürgen Andresen; Norbert Rößler; Jochen Rühmann (Hg.), *Betriebliche Altersversorgung im 21. Jahrhundert. Rechtliche, personalpolitische und finanztechnische Herausforderungen*. Köln: Otto Schmidt, 355-372.
- Steinmeyer, Hans-Dietrich (2002): „Die Rolle der Kollektivverträge nach dem neuen Altersvermögensgesetz“, in: Uwe Fachinger; Heinz Rothgang; Holger Viebrok (Hg.), *Die Konzeption sozialer Sicherung*. Baden-Baden: Nomos, 245-259.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich (1998): „Tarifvertrag und betriebliche Altersversorgung“, in: Monika Schlachter, Reiner Ascheid, Hans-Wolf Friedrich (Hg.), *Tarifautonomie für ein neues Jahrhundert*. München: C.H.Beck, 727-742.
- Stieffermann, Klaus (2003): „Wachsende tarifpolitische Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung“, in: Reinhard Richardi; Hermann Reichold (Hg.), *Altersgrenzen und Alterssicherung im Arbeitsrecht*. München: C.H. Beck, 445-465.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (2005): *Vorsorgender Verbraucherschutz in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge*. Berlin.
- Viebrok, Holger; Ralf K. Himmelreicher; Winfried Schmähl (2004): *Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert?* Münster u.a.: Lit Verlag.