

Kommentare

Hermann Unterhinninghofen Rotgrünes Rentenprojekt

Umbau des Sozialsystems, Eigenvorsorge und Tarifpolitik

1. Einleitung

Die *Bundesbank* bescheinigt der »epochalen Reform« (so *Bundeskanzler Schröder*)¹ der gesetzlichen Rentenversicherung, es werde »deren künftiges Leistungsniveau reduziert, so dass sie weniger als zuvor eine volle Lebensstandardsicherung bieten kann«.²

Die politische Debatte um *dieses* Gesetz ist verhallt, die praktische Umsetzung hat begonnen, die Befürworter des Umstiegs in die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge haben eine riesige Werbung inszeniert, manche zeigen sich dennoch unzufrieden.³

Im Folgenden werfen wir einen kritischen Rückblick auf Gründe und Alternativen dieser Umwälzung des Rentenversicherungssystems (2.): Wir wollen fragen, wie die Kritiker der Rentenreform, die Gewerkschaften, mit dem Leistungsabbau und dem Ausstieg aus der paritätischen Finanzierung praktisch umgehen (3.). Wir wollen uns schließlich einige Auswirkungen auf den Kapitalmarkt anschauen (4.).⁴

2. Rentenreform 2001 – Gründe und Widersprüche

Dass unsere Gesellschaft – wie die der meisten anderen entwickelten Industrienationen – altert und dass die höhere Lebenserwartung Auswirkungen auf das Rentensystem hat, ist eine Binsenweisheit. Dass die Finanznöte der Rentenversicherung etwas mit der verfestigten Massenarbeitslosigkeit und der zurückgehenden Lohnquote (Anteil der Einkommen aus abhängiger Arbeit am Volkseinkommen) zu tun hat, liegt ebenso auf der Hand, wurde allerdings in der Debatte um die Rentenreform nur am Rande erwähnt. Seit zwei Jahrzehnten wird am Rentensystem gebastelt. Die mit dem »Altersvermögensgesetz« herbeigeführten Änderungen stellen einen Umbruch in der gesetzlichen Rentenversicherung dar.

2.1 Grundprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung⁵

Das geltende Rentenversicherungssystem wurde in den Grundzügen 1889/1891 unter *Bismarck* eingeführt. Die Grundprinzipien sind stichwortartig:

– *Umlageverfahren*: Die eingehenden Beiträge werden dazu verwandt, die laufenden Rentenzahlungen zu erfüllen.

1 »Riester-Rente nur der Anfang«, Frankfurter Rundschau 21. 2. 2002.

2 »Die betriebliche Altersversorgung in Deutschland«, Monatsbericht März 2001, S. 45 ff., 46.

3 »Versicherer enttäuscht von Riester-Rente«, Financial Times Deutschland 12. 2. 2002.

4 Der folgende Text beschäftigt sich mit der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, und zwar schwerpunktmäßig mit der *Altersversorgung*. Auf die Versorgung der Beamten sowie der wachsenden Zahl der Selbständigen wird nicht eingegangen, ebenso wenig auf die z. T. sehr einschneidenden Änderungen in der Versicherung für Erwerbsgeminderte und Hinterbliebene.

5 Vgl. *Döring*, Das System der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt 1980.

- *Paritätische Finanzierung*: Die Beiträge werden je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht;
- *Solidarprinzip*: Die Gemeinschaft der Versicherten deckt durch die Beiträge die Risiken ab und finanziert damit auch Versicherungsanwartschaften für Zeiten der Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Ausbildung usw.
- *Generationenvertrag*: Die aktuell erwerbstätige Generation bildet mit ihren Beiträgen den Grundstock für die Rentenzahlung an die Älteren und ist verpflichtet, nachwachsenden Generationen die Grundlagen zu erhalten.
- *Versicherte Risiken* sind Alter, Erwerbs-/Berufsunfähigkeit sowie Tod. Es werden Alters-/Erwerbs-/Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrenten gezahlt.
- *Beitragbezogenheit*: Die konkrete Höhe der Zahlungen ist abhängig von Dauer und Höhe der eingezahlten Beiträge.
- *Lebensstandardprinzip*: Die gesetzliche Rente soll ein eigenverantwortliches Leben im Alter ermöglichen. Seit 1957 war das Ziel, nach 45 Versicherungsjahren 67,5% des Bruttoeinkommens zu erreichen; 1992 ist dieses Ziel auf 70% des bisherigen Nettoeinkommens geändert worden. Nur etwa die Hälfte der Rentnerinnen und Rentner erreichen diesen Betrag.⁶
- Die *lohnbezogene Rentenanpassung* soll, wenn auch zeitversetzt, die Teilhabe an der Einkommensentwicklung der Erwerbstätigen sichern. Sie ist mehrfach, zuletzt 1999, Gegenstand von politisch und finanziell motivierten Eingriffen gewesen.

Die gesetzliche Rentenversicherung deckt knapp 80% der Ausgaben für die Altersversorgung ab. Der Rest verteilt sich auf die betriebliche Altersversorgung, die private Altersvorsorge sowie die Beamtenversorgung.

2.2 Entwicklungslinien und -trends

Zwischen den von den jeweiligen Arbeitsministern ausgegebenen Parolen »Die Rente ist sicher« (Blum 1992) und »Die Rente muss durch Privatvorsorge ergänzt werden« (Riester 2000) liegen nicht einmal zehn Jahre. Die grundlegenden Herausforderungen aller Altersversorgungssysteme liegen tiefer als diese taktisch gefärbten Sprüche. Sie betreffen nicht nur die Systeme mit solidarischer Umlagefinanzierung, sondern auch die betrieblich oder privatfinanzierte Vorsorge, Letztere noch heftiger, weil sie nicht durch die Versichertengemeinschaft ausgeglichen werden.

(a) Arbeitslosigkeit

Die gesetzliche Rentenversicherung beruht auf dem Generationenvertrag und den Beiträgen der Erwerbstätigen. Wenn deren Anzahl sinkt, wird weniger für die jetzige und künftige Rentnergeneration angespart. Genauer: Entscheidend ist, was die tatsächlich Erwerbstätigen (nicht die potenziellen oder Erwerbsfähigen) für das Brutto-sozialprodukt, aus dem auch die Renten finanziert werden, erwirtschaften. Die seit zwei Jahrzehnten zerbrochene Vollbeschäftigung unterminiert die Finanzen der Altersversicherungen. Die »Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (ist) die beste Rentenpolitik«.⁷

Es ist bezeichnend, aber auch mehr als irritierend, dass diese Zusammenhänge in der Debatte der letzten Jahre kaum thematisiert wurden, von der PDS sowie einigen

⁶ Vgl. Bäcker/Steffen, Rentenversicherung und Einkommenslage im Alter, in: Schmitthenner (Hrsg.), Krise des Sozialstaates?, Hamburg 1992, 156 ff., 157 ff.

⁷ AG Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001, Köln 2001, S. 74.

(b) *Veränderung der Altersstruktur*

Beiträge und Rentenhöhe hängen u. a. von dem Verhältnis der Erwerbstätigen zu der Zahl der Rentner ab. Die geburtenschwachen Jahrgänge ab den 60er Jahren, die steigende Lebenserwartung und längere Rentenlaufzeiten verändern dieses Verhältnis, den sog. Altersquotienten, nachhaltig, vgl. die folgende Tabelle:⁹

Jahr	Eckrentner	Beitragszahler	Quotient
1991	11,2 Mio.	32,9 Mio.	34
1995	12,6	32,3	38,9
2000	13,7	32,3	42,5
2010	14,7	33,0	44,4
2020	15,7	31,9	49,3
2030	17,6	29,0	60,6

Daraus folgen allerdings nicht zwangsläufig die beschlossenen Eingriffe in das Rentensystem. Es gibt vielmehr Alternativen, z. B. eine familienfreundlichere Politik mit Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagschulen, eine zielgerichtete Einwanderungspolitik und eine Verbreiterung der Grundlagen der Rentenversicherung, z. B. durch Einbeziehen aller Erwerbstätigen.

(c) *Verkürzung der Erwerbsphase*

Späterer Berufseinstieg aufgrund längerer Schul- und Ausbildungsphasen sowie früherer Ausstieg aus dem Erwerbsleben reduzieren die Zeiten, in denen die aktiv Tätigen Beiträge einzahlen. Dazu haben die Arbeitslosigkeit, betriebliche Personalabbaustrategien (»Frühverrentung«, »Vorruhestand«) und ungünstige Beschäftigungschancen der älteren Menschen mindestens ebensoviel beigetragen wie die Senkung des Rentenalters durch die »flexible Altersrente« ab 63 Jahren im Jahr 1973. Die Vorverlegung des tatsächlichen Rentenalters ist im Übrigen nicht so dramatisch wie häufig angenommen: Das Zugangsalter in der gesetzlichen Rentenversicherung lag 1960 bei 58,8 Jahren, 1970 bei 61,3, 1980 bei 59,2, 1990 bei 60,6, und 2000 bei 60,2 Jahren.¹⁰

Eine *Trendumkehr*, die sich allerdings erst mit Zeitverzögerung auswirken wird, wurde eingeleitet mit dem – von einer »großen Koalition« beschlossenen – *Rentenreformgesetz von 1992*: Das Rentenalter wird stufenweise auf 65 Jahre heraufgesetzt, für den größten Teil der Betroffenen bis zum Jahre 2004, für bestimmte Gruppen bis 2011. Dies wird sanktioniert durch eine Minderung der Renten bei früherem Rentenbeginn: Die »Rentenabschläge« betragen 0,3% für jeden Monat, den man vor dem 65. Lebensjahr in Rente geht, und zwar für die gesamte Dauer der Rentenlaufzeit; das sind 3,6% Abschlag pro Jahr bzw. 18% Abschlag bei fünf Jahren.

⁸ »... damit es auch im Alter den Kindern wohl ergehe«, Gemeinsame Erklärung der Kirchen zur Reform der Alterssicherung, Frankfurter Rundschau vom 28. 6. 2000, S. 18.

⁹ VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger), Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt 2001.

¹⁰ VDR, Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt 2001.

(d) Erwerbsformen und Lebensgewohnheiten

Die Zunahme kinderloser »Single«-Haushalte, Unterbrechungen in den Erwerbsbiografien und die Zunahme von Teilzeitarbeit führen dazu, dass auf der Einnahmeseite weniger Geld in die Rentenkassen kommt und sich auf der Ausgabenseite – wegen der Lohnbezogenheit – die Rentenhöhe verändert. Bei einem großen Teil der erwerbstätigen Frauen sowie der Teilzeitbeschäftigten, insbesondere der geringfügig Beschäftigten, ist nicht gewährleistet, dass ausreichende Ansprüche gebildet werden können, so dass entweder die Sozialhilfe oder die mit der Rentenreform verabschiedete »bedarfsorientierte Grundsicherung«¹¹ einspringen muss.

2.3 Debatte um die Rentenreform 2001

Nach der Rentenreform 1992 versuchte sich die Kohl-Regierung 1998 an einer grundlegenden Antwort auf die skizzierten langfristigen Entwicklungen. In die Rentenformel wurde ein »demografischer Faktor« aufgenommen, der bis 2030 zu einer Senkung des Rentenniveaus auf ca. 64% führte.¹²

Die SPD lehnte dies als »unanständig« (so der damalige Kanzlerkandidat Schröder) ab und bestritt mit dem Versprechen einer sozial gerechten Rentenreform einen wichtigen Teil ihres Wahlkampfes. Bald nach dem Wahlsieg von Rot-Grün setzte die neue Bundesregierung die Blüm'sche Rentenreform aus.

Angesichts der Wahlversprechen war es mehr als überraschend, als Arbeitsminister Riester, vormals Zweiter Vorsitzender der IG Metall, mit ersten Plänen und Überlegungen zur Begrenzung der Beiträge und Leistungen sowie zum Aufbau einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge an die Öffentlichkeit trat. Im Frühjahr 1999 begannen »Rentenkonsens-Gespräche« mit CDU/CSU und FDP, die allerdings nicht zu einem Ergebnis führten.

Konkretisiert wurden die Vorstellungen zunächst in einem informellen Diskussionsentwurf (»Altersvermögensaufbaugesetz«) vom 22. 9. 2000, der in den Gesetzentwurf der SPD und BündnisGrünen vom 14. 11. 2000 mündete (BT-Drucksache 14/4595). Dieser erfuhr nach Gesprächen mit der Opposition und den Gewerkschaften umfangreiche Änderungen durch den Bundestagsausschusses für Arbeit vom 12. 1. 2001 (Ausschuss-Drucksache 14/1151). Das Gesetzespaket wurde, als sich keine Einigungsmöglichkeit mit der CDU/CSU abzeichnete, geteilt; der nicht zustimmungsbedürftige Teil, der die Beiträge und Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung betraf, wurde im Februar 2001 als »Altersvermögens-Ergänzungsgesetz« verabschiedet.¹³

Während die massiven Verschlechterungen der gesetzlichen Rentenversicherung (siehe dazu mehr unter 2.4) von einer sehr breiten Mehrheit unter Einschluss von CDU und FDP getragen wurde, entspann sich über die Bedingungen der staatlichen Förderung der Privatvorsorge in und hinter den Kulissen eine bis zur letzten Minute ausgetragene, zum Teil skurrile Züge annehmende Debatte, insbesondere um Wohneigentum, Fördergrenzen, Familienzulagen sowie Vorteile für die verschiedenen Fraktionen des in den Startlöchern stehenden Finanzkapitals.¹⁴ Im Bundestag und am 11. 5. 2001 im Bundesrat stimmten die CDU/CSU- und FDP-Abgeordneten bzw.

¹¹ Vgl. dazu Hoffmann, Gegen die Altersarmut, Bundesarbeitsblatt 6–7/2001, 37 ff.

¹² Vgl. Steffen, 1 + 1 = 3, Rotgrünes Renten-Einmaleins, IG Medien-Forum 8–9/2000, 26.

¹³ BGBl. I, 754.

¹⁴ »Keine Aussicht auf Rentenkonsens«, Frankfurter Rundschau vom 26. 3. 2001; »Union an Rentenkompromiss interessiert«, Süddeutsche Zeitung vom 6. 4. 2001 »Schröder ringt um jede Stimme für die Zusatzvorsorge«, Handelsblatt vom 8. 5. 2001; »Wir nehmen der Union die Wahlkampfmünition«, Süddeutsche Zeitung vom 9. 5. 2001.

-regierten Länder – z.T. aus taktischen Überlegungen, nicht aus grundsätzlicher Ablehnung der politischen Zielsetzungen – gegen das »Altersvermögensgesetz«. ¹⁵ Große Teile des Gesetzes sind am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

2.4 Wesentliche Inhalte und Begründungen

(a) Rentenniveau und Rentenbeiträge

Die Begrenzung des Beitragsanstiegs mutierte zur zentralen Begründung für die Rentenreform. Der jüngeren Generation sei ein Anstieg der Beiträge auf 24% im Jahr 2030 nicht zumutbar; die Begrenzung der Lohnnebenkosten sei auch ein Betrag zur Festigung des Wirtschaftsstandortes Deutschland. ¹⁶ Ziel der Reform ist es, dass das Rentenniveau bis 2030 nicht unter 67% sinkt und die Beiträge nicht über 22% steigen (§ 154 SGB VI). Zur Zeit beträgt das Rentenniveau eines Rentners mit 45 Versicherungsjahren etwa 70% des bisherigen Nettoeinkommens. Bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 55.000 DM betrug die sogenannte Standardrente im Jahr 2001 ca. 2.200 DM brutto. ¹⁷

Die ursprünglich vorgesehene, noch stärkere Absenkung wurde korrigiert, u. a. aufgrund der gewerkschaftlichen Proteste. Die Zahl 67% kommt allerdings durch einen Rechenrick zustande. Denn die Berechnungsgrundlage wurde verändert (§ 68 SGB VI neu). Nach alter Berechnung wären es nur 64%, also in etwa der Betrag, den der damalige Kanzlerkandidat *Schröder* im Wahlkampf 1998 als »unanständig« bewertet hatte.

Trotz steigender Beiträge (sie liegen zur Zeit bei 19,1%) ergibt sich somit eine relativ geringere Rentenzahlung. Auch die Regierung geht davon aus, dass die Renten für einen großen, wachsenden Teil der Bevölkerung nicht ausreichen, ein »menschengerechtes Auskommen im Alter zu sichern« (so die Formulierung in der Erklärung der Kirchen). Perspektivisch wird das Rentenniveau nach dem Jahr 2030 weiter sinken.

Fazit: Die Niveaubasenkung bedeutet einen Ausstieg aus dem sozialpolitischen Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rente. Es entsteht eine Versorgungslücke. Diese Lücke soll durch die private Zusatzvorsorge geschlossen werden.

(b) Rentenanpassung

Das Gesetz kehrt zur lohnbezogenen Rentenanpassung und damit zur Teilhabe der Rentner/innen an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen zurück. Bestimmte Änderungen der Steuer gehen aber in die Formel nicht ein. Gravierender ist, dass die Aufwendungen für die Privatvorsorge sich »dämpfend« auf die Rentensteigerung auswirken, und zwar unabhängig davon, ob individuell die Möglichkeiten der privaten Zusatzvorsorge ausgeschöpft werden oder nicht (§ 68 SGB VI).

Dies führt nicht nur zu langsameren Rentensteigerungen und sinkendem Renten-

¹⁵ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz), BGBl. I, 1310. Das Gesetz wurde ergänzt durch 3 Verordnungen vom 20. 12. 2001 zu den – neugeschaffenen – Pensionsfonds, BGBl. I, 4180, 4183, 4185.

¹⁶ So die Begründung zu Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vom 14. 11. 2000, BT-Drs. 14/4595, S. 37; *Riester*, Rentenreform 2001 – »Solidarität mit Gewinn«, Bundesarbeitsblatt 6–7/2001, 5 ff. (7).

¹⁷ VDR, Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt/Main 2002; Rentenversicherungsbericht 2001, Übersicht B8, Bundesarbeitsblatt 1/2002, 13. Bei der Rentenhöhe gibt es sehr starke Unterschiede. Etwa die Hälfte der Rentner erreicht die 45 Versicherungsjahre nicht und liegt unter dem genannten Betrag. Ein Großteil der Frauen hat eine Rente zwischen 600 und 1200 DM monatlich.

niveau, sondern auch, dass die Kopplung an die Einkommensentwicklung schwächer wird. Wenn der Anteil der Privatvorsorge (weiter) steigt, wird die gesetzliche, solidarisch finanzierte Rente weniger stark steigen. Mit anderen Worten: Die Konkurrenzbedingungen sind zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung angelegt.

(c) *Private Zusatzvorsorge*

Die Versorgungslücke in Höhe von etwa 10% des jetzigen Versorgungsniveaus sollen die Menschen durch eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge schließen. Eine Beteiligung der Arbeitgeber an diesen von 1% auf 4% des Einkommens steigenden Beiträgen ist im Gesetz nicht vorgesehen. Die ursprüngliche Überlegung, die Zusatzvorsorge verpflichtend zu machen, wurde wie eine heiße Kartoffel ganz schnell wieder fallen gelassen. Nunmehr wird die Zusatzvorsorge durch staatliche Zulagen oder steuerlichen Sonderausgabenabzug gefördert (§§ 10 a, 82 ff. EStG).¹⁸

Aber wer die freiwillige Zusatzvorsorge privat oder betrieblich nicht macht, muss im Alter mit einer gesetzlichen Rente auskommen, die den Lebensstandard nicht absichert und insbesondere bei Frauen, Teilzeitbeschäftigten, Arbeitnehmern mit unterbrochenen Erwerbsbiografien zu Altersarmut führen kann.¹⁹

Konsequenz ist: Um das bisherige Rentenniveau zu halten, müssen die Beschäftigten im Jahre 2030 nicht nur die gesetzlichen 11%, sondern zusätzlich privat 4% ihres Einkommens aufwenden, insgesamt also 15%. Wenn die Gesetzesänderung nicht gemacht worden wäre, würde der Rentenversicherungsbeitrag im Jahr 2030 auf ca. 24% steigen, der Arbeitnehmeranteil also 12% betragen, mithin weniger als nach der Rentenreform 2001.

Gravierender ist: Da der Arbeitgeberanteil bei 11% stehen bleibt, wird das über hundertjährige *Prinzip der paritätischen Finanzierung*, das alle Sozialversicherungszweige beherrscht, aufgegeben. Damit wird ein Paradigmenwechsel vollzogen, der jetzt die Rentenversicherung betrifft, aber auch bei der Arbeitslosenversicherung²⁰ und bald auch bei der anstehenden Reform der Krankenversicherung diskutiert werden könnte.

Die Privatvorsorge ist somit nicht mehr wie bisher als »dritte Säule« eine Ergänzung, sondern ein teilweiser *Ersatz* der gesetzlichen Rentenversicherung.

(d) *Kapitaldeckung statt Umlagefinanzierung*

Als Begründung für den Umstieg auf das Kapitaldeckungsprinzip wird genannt, dass die Umlagefinanzierung die Lasten nicht mehr tragen könne und die privaten Versorgungsträger effizienter, profitabler und kostengünstiger arbeiteten; es solle die »Ergiebigkeit der Kapitalmärkte« erschlossen werden.²¹

Doch die Kapitaldeckung ist nicht weniger anfällig z. B. für die Alterung der Gesellschaft als das Umlagesystem. Auch bei der Kapitaldeckung bleibt der Generationenvertrag zu erfüllen. Es ändert sich nichts an der Tatsache, dass die Zahlungen an jetzige oder zukünftige Rentner aus dem von den aktuell Erwerbstätigen Erwirtschafteten aufgebracht werden müssen.

¹⁸ Zu den Einzelheiten siehe unten 3.1 und *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Die neue Rente: Solidarität mit Gewinn, Berlin 2001; *Bundesfinanzministerium*, Die steuerliche Förderung der Zusatzvorsorge, Berlin 2001. Das »Obligatorium« könnte wieder in die politische Debatte zurückkehren, wenn die freiwillige Zusatzvorsorge nicht im notwendigen Umfang gemacht wird.

¹⁹ Siehe dazu auch *Bundesbank* (Fn. 2), S. 46.

²⁰ *Franz*, »Reform der Arbeitslosenversicherung erfordert Systemumbau«, Handelsblatt 1. 3. 2002; »Nach Riesters Entwurf sollen Jobvermittler die Hand aufhalten dürfen«, Frankfurter Rundschau vom 2. 3. 2002.

²¹ *Riester*, Solidarität mit Gewinn, Bundesarbeitsblatt 6–7/2001, S. 5 ff. (6).

VDR-Direktor *Ruland* hat darauf hingewiesen, dass die gesetzliche Rentenversicherung zwei Weltkriege und Inflationen ohne grundsätzliche Einbrüche überstanden und einen großen Teil der Lasten der deutschen Einheit geschultert hat. Er weist auf die Risiken der beim Kapitaldeckungsverfahren notwendigen Anlagen in Immobilien, Rentenpapieren oder Aktien hin: So habe die Wertsteigerung der japanischen Aktien zwar von 1984 bis 1993 plus 6,8% jährlich betragen, im erweiterten Zeitraum von 1984 bis 1996 aber nur 0%.²²

Die Geldinstitute HypoVereinsbank, Goldman-Sachs und Merrill Lynch haben – nach Verabschiedung der Rentenreform – auf die Demografieanfälligkeit der Finanzanlagen hingewiesen. So werde etwa der Wert der Anlagen sinken, wenn die Generation der jetzt Erwerbstätigen ihre Anlagen versilbere, um die Zusatzrente zu beziehen.²³

2.5 Parlamentarische Debatte und außerparlamentarische Aktivitäten

Außerparlamentarische Opposition und Aktivitäten konnten gegen den Mainstream »Risikogesellschaft versus Vollkasko mentalität« nur begrenzt etwas ausrichten. Das ist umso erstaunlicher, als Millionen Erwerbstätige und zukünftige Rentner/innen mit z. T. drastischen Einbußen zu rechnen haben, ohne langfristig auf ein auskömmliches Gesamtversorgungsniveau bauen zu können.

- Ein Grund dafür ist, dass sich die CDU/CSU (am Anfang der Debatte noch durch die Schwarzgeldaffären geschwächt) sich zwar um Opposition bemühte, mit der Grundanlage der Reform aber einverstanden war; insbesondere in der Frage des Umstiegs auf die kapitalgedeckte Privatvorsorge.
- In den Koalitionsfraktionen gab es eine Gruppe, die den Plänen aus sozialpolitischen Gründen kritisch gegenüberstand. Ein Nein dieser Abgeordneten konnte dadurch vermieden werden, dass vorher eine Verständigungsformel mit den Gewerkschaften gefunden worden war und die Abgeordneten ihre Bedenken in Protokollerklärungen formulieren konnten. Die gemeinsame Erklärung der Kirchen²⁴ formuliert zwar Anforderungen, diese drücken aber im Kern auch den zwischen den großen Volksparteien bestehenden Konsens aus.
- Gegenwind gab es außerparlamentarisch in erster Linie von den Gewerkschaften und Sozialverbänden, die im April 2000 zu einem alternativen Rentengipfel geladen hatten, bei dem sie auf der solidarischen und paritätischen Finanzierung des Rentensystems bestanden.²⁵

An den gewerkschaftlich organisierten Protesten, Demonstrationen, Kundgebungen und Veranstaltungen bis hin zu Arbeitsniederlegungen beteiligten sich bis zu 150.000 Beschäftigte. Aber der Protest war vom DGB kaum koordiniert; einige Gewerkschaften beteiligten sich nicht; auch in der IG Metall wurden die Aufrufe zu Protestaktionen nicht einheitlich befolgt – aus welchen Gründen auch immer.²⁶

22 *Ruland*, »Wer die Systeme tauscht, tauscht nur die jeweiligen Risiken«, Frankfurter Rundschau 18. 10. 2000.

23 »Age Wave – Zur Demografieanfälligkeit von Aktienmärkten«, *HypoVereinsbank* Policy-Brief 4/2001; Spiegel 26. 4. 2001; *Merrill Lynch*, Demographics and Funded Pension System, Oktober 2000; vgl. auch *AG Alternative Wirtschaftspolitik* (Fn. 7), S. 75 ff.

24 Siehe Fußnote 8.

25 Die Abschlusserklärung ist abgedruckt in: Soziale Sicherheit 2000, 233 f.

26 Mögliche Gründe sind: die teilweise Nähe des überwiegend sozialdemokratischen Funktionärskörpers zu Rotgrün; das Thema galt als schwer mobilisierungsfähig; die Chancen einer grundsätzlichen Änderung der Regierungsvorhaben wurden als schlecht eingeschätzt; manche teilten den Grundansatz der Reform von Arbeitsminister und IG Metall-Kollegen Riester; teilweise wurde die Parole ausgegeben, man werde sich das bei den Arbeitgebern wieder reinholen, was die Regierung den Beschäftigten jetzt an Zusatzkosten auferlege...

Die Wirkung der Proteste darf allerdings nicht unterschätzt werden: Einmal wurde das Sicherungsniveau auf 64% (nach geänderter Berechnung: 67%) aufgebessert. Zum anderen wurde die betriebliche Altersversorgung als »zweite Säule« der Altersversorgung gestärkt. Zwar wurde die von Teilen der Gewerkschaften geforderte obligatorische Betriebsrente mit paritätischer Finanzierung nicht verwirklicht – die im Bündnis für Arbeit verabredete Logik der Lohnkostenbegrenzung schien nicht überwindbar –, aber es wurden ein Recht auf Entgeltumwandlung und günstige Bedingungen für eine tarifliche Umsetzung der zusätzlichen Altersvorsorge im Gesetz verankert (s. u. 3.2).

Im Gegenzug zu diesen Zugeständnissen konnte sich allerdings die Regierung mit dem System- und Paradigmenwechsel, nämlich der allein von den Beschäftigten zu tragenden kapitalgedeckten Zusatzvorsorge, durchsetzen.

2.6 Bewertung

Das Wort von der »epochalen Reform« von Bundeskanzler *Schröder* hat einen bitteren Beigeschmack, weil sie in der Tat mit den unter dem erzkonservativen *Bismarck* angelegten und kontinuierlich weiterentwickelten Prinzipien der Lebensstandardsicherung, des solidarischen Umlageverfahrens sowie der paritätischen Finanzierung bricht – und zwar ohne unmittelbaren finanziellen Sachzwang. Die Stellräder der Rentenreform 2001 – Teilprivatisierung, Leistungsbegrenzung, Kapitaldeckung – ändern entgegen den regierungsamtlichen Verlautbarungen nichts an den strukturellen Finanznöten der Altersversorgung (nicht nur der gesetzlichen Rentenversicherung).

Es bleibt der Umverteilungseffekt: Die Arbeitgeber werden entlastet, ganz im Sinne der Begrenzung der Lohnnebenkosten und der Sicherung des Wirtschaftsstandortes.

Wird der unter *Kohl* begonnene und im Kern von der rotgrünen Regierung fortgesetzte, stark neoliberal angehauchte Spar- und Angebotskurs in der Wirtschafts- und Finanzpolitik fortgesetzt, ist absehbar, dass erneut »Sparpotenziale« bei der gesetzlichen Rentenversicherung aktiviert werden, die Leistungskürzungen und/oder mehr Privatvorsorge nach sich ziehen.

3. Tarifvertragliche Altersversorgung – neues Feld für Gewerkschaften oder Lückenbüsser nach Sozialabbau?

Die Diskussionen und Vorschläge zur kapitalgedeckten Zusatzvorsorge waren zunächst ausschließlich auf die individuelle und privatfinanzierte Altersversorgung fokussiert. Öffentlich werden vor allem die Vor- und Nachteile der »Riester-Förderung« debattiert. Das staatliche Fördersystem wird unter 3.1 dargestellt.

Weniger drang die Stärkung der betrieblichen Altersversorgung, die zumindest im Ansatz kollektive Vorsorge- und Risikostreuung erlaubt, ins öffentliche Bewusstsein. Sie ist spät in die Gesetzespläne aufgenommen worden und hat ihre endgültige Ausgestaltung erst im Frühjahr 2001 erhalten. Die Rahmenbedingungen und Ansatzpunkte für die tarifvertragliche Altersversorgung werden unter 3.2 beleuchtet.

Diese Regelungen sind nicht zuletzt auf Initiative und Drängen der Gewerkschaften in die Gesetze aufgenommen worden. Wie sie damit in der Praxis umgegangen sind, welche tarifvertraglichen Strategien verfolgt und welche Regelungen vereinbart wurden, welche politischen Widersprüche bleiben, soll unter 3.3 vermittelt werden.

Damit auch Familien mit Kindern und mittlerem oder niedrigem Einkommen sich die »erwünschte« Privatvorsorge zur Füllung der Versorgungslücke überhaupt leisten können,²⁷ wird das Sparen für die Rente durch staatliche Zulagen bzw. einen steuerlichen Sonderausgabenabzug gefördert. Die Sparleistung beginnt mit 1% des Einkommens und erreicht ab 2008 die Endstufe von 4% des Einkommens. Die Zulage beträgt 2002 38 Euro und je Kind 46 Euro. Sie steigt bis 2008 auf 154 bzw. 185 Euro. Alternativ wird ein Sonderausgabenabzug gewährt, wobei das Finanzamt die für den Steuerpflichtigen günstigere Variante berücksichtigt. Die volle Zulage wird nur gezahlt, wenn ein bestimmter Teil des Einkommens (»Mindesteigenbeitrag«) aufgewendet wird (§§ 10a, 82 ff. Einkommenssteuergesetz). Je nach Einkommenshöhe und Kinderzahl deckt die Förderung zwischen 10% und 50% der Aufwendungen für die Zusatzvorsorge.²⁸

- Die Zulage wird nur gezahlt, wenn der Altersvorsorgebeitrag aus versteuertem und verbeitragtem Einkommen, also aus dem Nettoeinkommen, geleistet wird.
- Nur bestimmte Altersvorsorgeprodukte werden gefördert, die Verträge müssen 12 Bedingungen erfüllen. Dies wird von einer neu geschaffenen Behörde geprüft und zertifiziert – inzwischen ist dies für 3.400 Produkte bzw. Vertragstypen geschehen.²⁹ Die wichtigsten Bedingungen sind:
- Im Alter muss eine Rente gezahlt werden, also keine Kapitalzahlung, wie bei den meisten laufenden Lebensversicherungen oder Banksparplänen üblich;
- der Anbieter muss gewährleisten, dass mindestens die eingezahlten Beiträge für die Auszahlung der Rente zur Verfügung stehen;
- nicht nötig ist die Absicherung von Invalidität und Hinterbliebenenversorgung; der Vertrag kann sich auf die Altersrente beschränken; ebenfalls nicht nötig ist die gleiche Beitragshöhe für Frauen und Männer (»Unisex-Tarife«) (siehe § 1 Altersvorsorgeverträge – Zertifizierungsgesetz).

Diese Bedingungen sind heftig umstritten, teils weil sie die Kapitalverwertung einschränken, teils weil bestimmte Kapitalfraktionen (z. B. Banken und Investmentfonds) sich durch die z. T. auf Versicherungen zugeschnittenen Bedingungen benachteiligt sehen. Deshalb werden »bürokratische Hemmnisse« beklagt.³⁰

Trotzdem regt die in der Endstufe über 10 Milliarden Euro betragende staatliche Subventionierung der Privatvorsorge die Fantasie von Versicherungen, Banken und Fonds an. Verspricht man sich doch ein tolles Geschäft, das sich schon 2008 je nach Schätzung zwischen 60 und 85 Milliarden Euro bewegt;³¹ dazu kommt die Aussicht, im Schlepptau der Altersvorsorge auch andere Versicherungs- oder Bankprodukte an den Mann/die Frau bringen zu können.

3.2 Renaissance der betrieblichen Altersversorgung?

Die in Finanzierung und Leistungsspektrum zwischen individueller Risikoabsicherung und dem solidarischen Rentensystem angesiedelte betriebliche Altersversorgung wurde durch das Altersvermögensgesetz für tarifvertragliche Vereinbarungen geöffnet.

27 Riester, Solidarität mit Gewinn, Bundesarbeitsblatt 6-7/2001, S. 5 ff. (7).

28 Vergleiche zum Ganzen Gerhard Gröbner, Zusätzlich privat vorsorgen, Bundesarbeitsblatt 6-7/2001, S. 9 ff.; konkrete Beispiele u. a. bei Kerschbaumer/Perreng, Die Neuregelungen zur betrieblichen Altersversorgung durch das AVmG, Arbeitsrecht im Betrieb 2001, S. 569 ff.

29 »Aufsichtsamt genehmigt Riester-Produkte«, FR vom 18. 12. 2001.

30 »Altersvorsorge überfordert Finanzdienstleister«, Financial Times Deutschland vom 2. 1. 2002; »Riesters »neue Rente« geht nicht ab wie eine Silvester-Rakete«, Frankfurter Rundschau vom 29. 12. 2001.

31 Handelsblatt vom 10. 5. 2001.

Entstanden aus betrieblichen »Hilfskassen«, war sie lange Zeit als freiwillige Arbeitgeberleistung ein Instrument der betriebliche Sozialpolitik und der Binnenfinanzierung von Unternehmen. Ihre konkreten Ausprägungen und Formen werden stark von steuerlichen und Bilanzüberlegungen geprägt. Nach einer Umfrage von 1999 hatten 64% der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe Anspruch auf betriebliche Altersversorgung (in den neuen Bundesländern 16%), im Handel wesentlich weniger; in bestimmten Bereichen, z. B. im Handwerk, praktisch keine.

Je höher das Einkommen und die berufliche Stellung, desto höher ist die betriebliche Rente.³² Sie erfüllt also keine kompensatorische Funktion zur Lückenauffüllung der gesetzlichen Rente.³³ Gravierender ist: Ein großer Teil der Unternehmen hat die betriebliche Altersversorgung in den letzten zehn Jahren geschlossen, die Leistungen reduziert oder für neu eingestellte Arbeitnehmer aufgehoben. Der demografische Wandel und die wegen der steigenden Arbeitslosigkeit geringere Notwendigkeit betrieblicher Sozialleistungen sind wesentliche Gründe.

Bei der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung durch das Altersvermögensgesetz handelt es sich um Reste der während des Gesetzgebungsprozesses erhobenen Forderungen nach einer obligatorischen und mindestens paritätisch finanzierten betrieblichen Altersversorgung, mit der die Gewerkschaften der Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung begegnen bzw. ihre Wirkung abschwächen wollten. Weder für das Obligatorium noch für die Arbeitgeberbeteiligung bei der Finanzierung ließen sich die regierenden Rotgrünen oder die oppositionellen FDP/CDU/CSU erwärmen. Verankert wurden aber

- der individuelle Rechtsanspruch auf eine betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung (§ 1a BetrAVG) und
- der sog. Tarifvorrang, nach dem die Umwandlung tariflich geregelter Entgelte nur durch einen Tarifvertrag oder auf tarifvertraglicher Basis erfolgen kann (§ 17 Abs. 5 BetrAVG).

Entgeltumwandlung bedeutet, dass die Beschäftigten auf einen Teil ihres Lohnes/Gehaltes verzichten und der Arbeitgeber die Summe für betriebliche Altersversorgung anlegt. Sie ist eine Altersversorgung, die von den Arbeitnehmern finanziert, aber über den Arbeitgeber abgewickelt wird. Der Anspruch ist – unabhängig vom individuellen Einkommen – in der Höhe auf 4% der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung begrenzt. Dies sind im Jahr 2002: 2.176 Euro.

Die Entgeltumwandlung hat gegenüber der individuellen Vorsorge einige *Vorteile*:

- Die betriebliche Altersversorgung arbeitet mit viel niedrigeren Verwaltungskosten als die Privatversicherungen, etwa 5% gegenüber 15 bis 20%.³⁴ Von den eingezahlten Beiträgen kommt somit viel mehr Geld für die Rentenzahlungen an.
- Es ist auch die betragfreie oder Brutto-Entgeltumwandlung möglich: Von den Zahlungen für die Altersversorgung brauchen – im Gegensatz zu den individuellen Privatverträgen – keine Steuern und – bis 2008 – auch keine Sozialversicherungsbeiträge abgeführt zu werden.
- Die Brutto-Umwandlung ist für viele Beschäftigte finanziell günstiger als die Inanspruchnahme der staatlichen Förderzulage. Dies wird noch gesteigert, wenn der Arbeitgeber die Zahlungen aufstockt, etwa um die ja auch von ihm eingesparten Sozialversicherungsbeiträge.

32 Der durchschnittliche Rentenbetrag betrug damals 603 DM bei Männern und 318 DM bei Frauen; 68% der Männer erhielten unter 500 DM und 52% der Frauen unter 200 DM monatliche Betriebspension.

33 Vgl. dazu *Bundesbank*, Monatsbericht 3/2001, S. 45 ff.; *Döring/Henrich*, Konzeptionelle Überlegungen zu einem Tarifrentenmodell, Frankfurt 2000, S. 23.

34 Quelle: *Weltbank; Heubeck*, Betriebliche Altersversorgung 6/2000, 403 f.

Um die selbstfinanzierte Altersversorgung/Entgeltumwandlung gängig zu machen, wurden außerdem die sofortige *Unverfallbarkeit* der Anwartschaften beim Arbeitgeberwechsel eingeführt und die Insolvenzsicherung verbessert (§§ 1b Abs. 5, 7 Abs. 1 BetrAVG). Außerdem wurde als 5. Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung der »Pensionsfonds« geschaffen: Wesentliches Merkmal ist, dass die Anlage der Pensionsgelder nicht den Restriktionen der Versicherungsaufsicht unterliegt, sondern bis zu 100% in Aktien und andere Wertpapiere gehen kann (§ 115 VAG und die Pensionsfonds-Verordnungen vom 20. 12. 2001).³⁵

Kaum beachtet wurde eine Bestimmung, die für die weitere Entwicklung freilich sehr wichtig werden kann. Im Gegensatz zur Entgeltumwandlung, die ab 2009 sozialabgabepflichtig wird, bleiben *Arbeitgeberaufwendungen* für die betriebliche Altersversorgung in bestimmter Höhe auf Dauer, also auch über 2008 hinaus, steuer- und sozialversicherungsfrei. Sie behalten also den »Brutto- für Netto-Effekt«. Dies gilt insbesondere für Pensionsfonds und Pensionskassen (§ 3 Nr. 63 EStG), und zwar nicht nur für die klassische arbeitgeberfinanzierte Altersversorgung. Es werden auch Vereinbarungen möglich, z. B. dass der Arbeitgeber eine bestimmte Summe oder einen Teil der Entgelterhöhungen in die Altersvorsorge einzahlt, sei es als zusätzliche Leistung, sei es als Ersatz für andere Zahlungen (z. B. vermögenswirksame Leistungen).³⁶

Die Zusatzvorsorge über betriebliche Altersversorgung ist auf drei Wegen möglich, die jeweils für die tarifvertragliche Gestaltung offen sind:

- Nutzung der Entgeltumwandlung aus dem Nettoentgelt (insofern wie individuelle Verträge, aber zu günstigeren Kosten und Konditionen);
- Nutzung der Steuer- und (bis 2008) Sozialversicherungsfreiheit bei der Brutto-Entgeltumwandlung;
- Arbeitgeberbeiträge mit dem Vorteil dauerhafter Steuer- und Beitragsfreiheit.

Die zwei letztgenannten Wege können individuell betrachtet sehr günstig sein. Sie haben jedoch eine brisante *sozialpolitische Nebenwirkung*. Wenn alle Beschäftigten davon Gebrauch machen würden, würden der Sozialversicherung ca. 6 Milliarden Euro an Beiträgen entgehen. Die Finanzmisere der gesetzlichen Rentenversicherung würde sich somit verstärken. Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber bei der Entgeltumwandlung die Sozialversicherungsfreiheit bis 2008 beschränkt, bei den Arbeitgeberbeiträgen allerdings nicht. Ob sich auf Dauer diese unterschiedliche Behandlung halten lässt, ist fraglich.

3.3 Tarifverträge zur zusätzlichen Altersversorgung

Den Gewerkschaften taten sich u. a. folgende Probleme und Widersprüche auf:

- Sie hatten die Teilprivatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung bekämpft. Wenn sie jetzt die neugeschaffenen Möglichkeiten der tariflichen Zusatzvorsorge aufgriffen, so musste ihnen bewusst sein, dass sie eine tarifpolitische Reparatur des staatlich verordneten Sozialabbaus vollziehen würden und womöglich die im System des Altervermögensgesetzes angelegte Benachteiligung der gesetzlichen Rentenversicherung indirekt verstärken würden.

³⁵ Bisher bestanden die – innenfinanzierten – Durchführungswege Direktzusatz/Pensionsrückstellung und Unterstützungskasse sowie die – außenfinanzierten – Wege: Pensionskasse und Direktversicherung. Sie unterscheiden sich in der steuerlichen und sozialversicherungsmäßigen Behandlung für Beiträge und Leistungen sowie in der Bilanzwirksamkeit, Insolvenzsicherung und der Haftung des Arbeitgebers. Vgl. den Überblick bei *Sasdrich/Wirth*, Betriebliche Altersversorgung gestärkt, Bundesarbeitsblatt 6–7/2001, S. 16 ff., 21 ff.

³⁶ Die Unterscheidung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeraufwendungen ist für die Arbeitnehmer bedeutsam – wirtschaftlich und steuerlich werden dagegen sowohl die einen wie auch die anderen Beiträge als Lohnbestandteil behandelt; siehe dazu auch *Bundesbank*, Monatsbericht 3/2001, S. 48.

- Wenn sie das Thema nicht bearbeiten würden, würden sie ihre Mitglieder dem Markt ausliefern, in dem unüberschaubaren Werberummel und der Angebotsvielfalt allein lassen und ihnen zusätzlich die Möglichkeiten der finanziell günstigeren Entgeltumwandlung, die ja tarifliche Regelungen voraussetzt, versagen.
- Wenn sie das Feld nicht den Privatversicherungen und Banken überlassen, sondern eigene Versorgungswerke aufbauen wollten, mussten sie einerseits den Erfahrungen mit der Gemeinwirtschaft Rechnung tragen und sich andererseits darauf einstellen, dass sie mit den angesparten Pensionsgeldern ihrer Mitglieder an einem »großen Rad« in den Finanzmärkten drehen würden.

Die Gewerkschaften haben sich durchweg dafür entschieden, den »Ball« aufzugreifen und ihren Mitgliedern ein attraktives Angebot für eine sichere und effektive Altersversorgung zu machen, und zwar gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden und Arbeitgebern. Inzwischen (Stand Januar 2002) sind Tarifverträge zur Altersversorgung und Entgeltumwandlung für über 14 Millionen Beschäftigte abgeschlossen worden.³⁷

Sie sind in den Kernelementen sehr ähnlich, sie sehen z. B. einen Anspruch auf Entgeltumwandlung in bestimmter Höhe vor, legen die umwandelbaren Entgeltbestandteile fest, regeln die zulässigen Durchführungswege für die Altersversorgung und/oder gründen branchenspezifische Versorgungswerke (so z. B. in der Bauwirtschaft, bei Chemie, Nahrung und Genuss, Einzel- und Großhandel, Metall- und Elektroindustrie); teilweise wird auch etwas über die versicherten Risiken gesagt.³⁸ Dabei ist das Bestreben erkennbar, die Leistungen so nah wie möglich am Spektrum der gesetzlichen Rentenversicherung zu orientieren.

Die *Versorgungswerke* werden in der Regel nicht in eigener Regie geführt. Das operative Geschäft (wie z. B. Einzug der Leistungen, Anlage der Gelder, Auszahlung der Renten sowie Werbung und Service) wird entweder einer bestehenden Versorgungseinrichtung anvertraut (so z. B. im Einzel- und Großhandel, bei Nahrung und Genuss) oder das Gründen und Betreiben der Versorgungseinrichtung wird einem Banken- und/oder Versicherungskonsortium übertragen (so z. B. in der chemischen und in der Metall- und Elektroindustrie).

Zwischen den Tarifwerken gibt es aber auch deutliche *Unterschiede*, die teils auf die jeweilige Anlage der Tarifbewegung zurückzuführen sind (Zusammenhang mit einer Entgeltrunde oder nicht), teils an Besonderheiten der Branche ansetzen, vor allem aber die drei existierenden Möglichkeiten der Finanzierung von Altersversorgung verschieden umsetzen.

(1) So wird z. B. in *Metall- und Elektroindustrie* einerseits mit viel Akribie ein individuelles Wahlrecht der Beschäftigten für die *Art der Entgeltumwandlung* – also Netto- oder Brutto-Umwandlung – abgesichert, was für die einzelnen Beschäftigten wegen der je unterschiedlichen Lebens- und Einkommensverhältnisse wichtig ist und insbesondere auch die Zeit nach 2008 ins Visier nimmt; andererseits konnte der von der IG-Metall geforderte Beitrag der Arbeitgeber in Höhe der eingesparten Sozialversicherungsbeiträge nicht durchgesetzt werden.

(2) In vielen Bereichen stocken die *Arbeitgeber* den *Umwandlungsbetrag auf*, indem sie einen Teil der von ihnen eingesparten Sozialversicherungsbeiträge in die Altersversorgung der Beschäftigten zahlen (so z. B. in chemischen Industrie, im Handel, bei Nahrung und Genuss; dies geschah zum Teil im Zusammenhang mit einer Lohn- und Gehaltsrunde).

³⁷ *Bundesarbeitsministerium*, Tarifliche Arbeitsbedingungen im Jahr 2001, Berlin 2002, S. 44; *WSI*, Tariflich-politischer Jahresbericht 2001, S. 16 ff., 76 ff.

³⁸ Siehe den Überblick in *WSI*, ebd.; direkt (*IGM*) 16/2001; Umschau (*IG BCE*) 1/2002, S. 36 ff.

Dies erhöht einerseits die Attraktivität gegenüber den individuellen Verträgen, weil der eigene Aufwand für die Altersversorgung gemindert wird (ab 2008 schmilzt dieser Vorsprung wegen der einsetzenden Sozialversicherungspflicht). Faktisch wird teilweise die zugangeförderte Netto-Entgeltumwandlung ausgeschlossen.³⁹

(3) Teilweise konnten *Arbeitgeberleistungen für die Altersvorsorge* durchgesetzt werden, die entweder an Stelle schon bestehender Arbeitgeberzahlungen treten (z. B. vermögenswirksame Leistungen im Baugewerbe oder bei Nahrung und Genuss), teilweise Aufstockungsbeträge darstellen (so die »Chemietarifförderung«). Sie werden voraussichtlich der Zusatzversorgung einen kräftigen Schub geben, da sie nicht von der individuellen Entscheidung der Arbeitnehmer abhängen (s. o. 3.1), auch wenn sie bei näherem Hinsehen zumindest indirekt von den Arbeitnehmern »bezahlt« werden, sei es im Tausch von Leistungen, sei es durch Kompensation mit anderen Leistungen oder weil die Tarifierhöhung etwas geringer ausgefallen ist. Es stellt sich die Frage, ob auf Dauer die unterschiedlichen steuer- und beitragsrechtlichen Bedingungen für die betriebliche Altersversorgung (Arbeitgeberaufwendungen sind sozialversicherungsfrei, Arbeitnehmerbeiträge sind sozialversicherungspflichtig) unter sozialpolitischen, finanziellen und Gerechtigkeitsgesichtspunkten tragbar sind.

4. Pensionsgelder und Kapitalmarkt

Das bei den Banken, Versicherungen, Investmentfonds und Pensionsfonds angesammelte »Altersvermögen« muss auf dem Kapitalmarkt gewinnbringend angelegt werden. Dabei stellen sich mehrere Fragen und Probleme, die durch die Rentenreform in keiner Weise gelöst, zum Teil gar nicht angesprochen werden.

(1) Für 2008 wird, bei einer 4% der Einkommen umfassenden Privatvorsorge, ein Ansparvolumen von 60 bis 85 Milliarden Euro prognostiziert. Bis 2030 können Billionen Euro erreicht werden. Hierbei muss man berücksichtigen, dass auch andere EU-Staaten die Privatvorsorge weiterentwickeln und die EU-Kommission an einer Liberalisierung des Altersvorsorgemarkts arbeitet und eine entsprechende Richtlinie vorbereitet.⁴⁰

Diese riesige Summe sucht Anlagemöglichkeiten, die den Kriterien »hohe Rendite und hohe Sicherheit« genügen. Auch wenn ein Teil der Rentengelder in Immobilien, in realer Produktion oder langfristigen Staatsanleihen investiert wird, wird bezweifelt, ob der sowieso schon aufgeblähte europäische Finanzmarkt dafür aufnahmefähig ist.⁴¹ Die als Ausweg sich anbietenden »Schwellenländer« (wie z. B. in Südostasien, Mittel- und Südamerika, Russland) haben im letzten Jahrzehnt schwere Finanzkrisen durchgemacht, die einerseits die Anlage unsicher macht, vor allem aber katastrophale Folgen für den heimischen Arbeitsmarkt und die Wirtschaft mit der Vernichtung zahlloser Existenzen gezeitigt hat.⁴²

³⁹ Zur rechtlichen Bewertung dieses Vorgehens vgl. einerseits *Heitber*, Gestaltung des Anspruchs eines Arbeitnehmers auf Gehaltsumwandlung (§ 1a BetrAVG) durch Tarifverträge, NZA 2001, S. 1275 ff. und andererseits *Sasdrich/Wirth*, Betriebliche Altersversorgung gestärkt, Bundesarbeitsblatt 6-7/2001, S. 16 ff. (17 f.).

⁴⁰ Richtlinie über die Tätigkeit von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung (KOMM (2000) 507; vgl. *Kirscht*, Pensionsfonds – EU tendiert zu Sparprodukten, VW 2001, 2049; »EU-Länder streiten über die betriebliche Altersvorsorge«, Financial Times Deutschland vom 2. 5. 2001.

⁴¹ Z. B. *Poddig*, Management von Pensionsfonds, Bremen 2001. Die Finanztransaktionen haben sich schon weitgehend von der realen Produktion abgekoppelt und übertreffen deren Wert um das neun- bis zehnfache. Der tägliche Umsatz etwa auf den weltweiten Devisenmärkten, der durch spekulative Anlagen gekennzeichnet ist, beträgt 1,5 Billionen Dollar, das Jahresvolumen des Welthandels etwa 6 Billionen Dollar (vgl. *Mum*, Woher kommt das Kapital, das nach Veranlagung sucht?, in: *Sallmutter/Freyschlag* (Hrsg.), Ethische Investments, Wien 2001, S. 29 ff. (34)).

⁴² *Mum* (Fn. 41), S. 36.

(2) In den USA, in Großbritannien und in den Niederlanden sind die Pensionsfonds zu bedeutenden Investoren aufgestiegen. Das von US-Pensionsfonds verwaltete Vermögen betrug 1998 8,7 Billionen Dollar und lag damit höher als das Bruttoinlandsprodukt.⁴³

Sie sind an langfristigen Anlagen interessiert, formulieren aber auch shareholder-value- und Mindeztrendite-Ziele (z. B. 15%). Das Ziel der bestmöglichen Verzinsung verfolgen sie, wie etwa der berühmte kalifornische Pensionsfonds CalPERS, u. a. durch Einfluss auf Personal- und inhaltliche Unternehmensentscheidungen, auch wenn dies zu Rationalisierung, Ausgliederung unrentabler Geschäftsfelder, Personalabbau und Stilllegung führt. Der Zusammenhang zwischen Personalabbau und Steigerung des Aktienkurses lässt sich an vielen Beispielen auch in Deutschland belegen.

(3) Die Vorstellung, dass – von Gewerkschaften mit verwaltete oder tarifvertraglich auf den Weg gebrachte – Pensionsfonds »Arbeitnehmergroschen« auch für aggressive Kapitalstrategien und gegen die Einkommens- und Arbeitsplatzinteressen der Beschäftigten einsetzen, ist erschreckend, aber nicht unrealistisch.

Die Gewerkschaften in den USA oder in den Niederlanden, die seit einigen Jahrzehnten Pensionsfonds installiert haben, denken darüber nach, wie diese Kehrseiten durch verstärkte Kontrolle und inhaltliche Anforderungen an die Anlagepolitik eingedämmt werden können. Dabei zeichnen sich zwei Herangehensweisen ab: einmal die Umleitung der Gelder in nach ethischen und sozialen Kriterien funktionierende Fonds; zum anderen die Formulierung von Anforderungen an eine soziale und ökologische Anlagepolitik.

In den USA sind zur Zeit etwa 10% des Aktienkapitals in sogenannten »ethischen Investments« angelegt. Deren Ziel ist es, die von den Finanzmärkten erzwungene, nahezu ausschließliche Fixierung auf die Rentabilität der Geldanlagen durch das Kriterium der ethischen Verantwortlichkeit, nachhaltiger Entwicklung oder sozialen und ökologischer Kriterien zu ergänzen. Dazu zählen etwa Negativkriterien wie Rüstungsproduktion, Menschenrechtsverletzungen, Verstoß gegen Umwelt- oder die Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation.⁴⁴ Der Dachverband der niederländischen Gewerkschaften *FNV* plädiert in einem kürzlich veröffentlichten Memorandum für eine soziale und ökologische Anlagepolitik der Rentenfonds und Versicherungen. Ein Negativkatalog soll alle Länder umfassen, in denen Individual- und Gewerkschaftsrechte verletzt werden, sowie alle Unternehmen, die eindeutig eine mangelhafte Sozial- und Umweltpolitik betreiben. Der *FNV* will die Aktionärsrolle der Pensionsfonds verstärken und eine sozial verantwortliche Einflussnahme auf die Geschäftspolitik ausüben.⁴⁵

Das Altersvermögensgesetz kennt derartige verbindliche Anlagekriterien nicht. Es verpflichtet allerdings den Pensionsfonds zur Information der Versicherten darüber, »ob und wie er ethische, soziale und ökologische Belange bei der Verwendung der eingezahlten Beiträge berücksichtigt« (§ 115 Absatz 4 VAG).

Wenn die Gewerkschaften ausschließen wollen, dass Pensionsgelder ihrer Mitglieder gegen ihre Mitglieder verwendet werden, müssen sie auf der Einhaltung entsprechender Informationspflichten und auf entsprechenden Anlagekriterien bestehen, diese konkretisieren und weiterentwickeln.

43 *Vorbach*, Der Aufschwung der institutionellen Anleger und die Auswirkungen auf Management und Arbeitnehmer, in: *Sallmutter/ Freyschlag* (Hrsg.), *Ethische Investments*, Wien 2001, S. 17 ff. (18).

44 *Friesenbichler/ Reitbofer*, Kriterien der ethischen Verantwortung, in: *Sallmutter/Freyschlag* (Fn. 43), S. 67 ff.; *Gruber*, Ethische Investments liegen im Trend, in: *Sallmutter/Freyschlag* (Fn. 43), S. 79 ff., 102 ff.

45 Vgl. dazu *Schlecht*, Pensionsfonds – den Tiger reiten?, *Sozialismus* 3/2001, S. 35.

(4) Entgegen der bisherigen Praxis, sowohl in der gesetzlichen wie in der betrieblichen Altersversorgung und einem Teil der Privatversorgung, muss die Rentenhöhe nicht immer bei Vertragsabschluss errechenbar sein oder garantiert werden. Die konkrete Höhe hängt vielmehr in einer neuen Form der Rentenzusage von der Entwicklung des Kapitalmarktes, der »Performance« der Anlage in Immobilien, Staatsanleihen, Fondsanteilen oder Aktien ab.

Bisher gab es nur die Leistungszulage. Bei ihr garantierte der Arbeitgeber eine bestimmte Altersvorsorgeleistung und -höhe. Bei der neuen Zusageform der *Beitragszusage mit Mindestleistung* (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BetrAVG – »deferred compensation«) wird nur die Einzahlung einer bestimmten Summe garantiert (bei der Entgeltumwandlung kommt dieses Geld von den Arbeitnehmern selbst). Die Höhe der ausbezahlten Renten wird nicht garantiert, sondern speist sich ausschließlich aus der Anlagepolitik und der daraus erzielten Rendite. Einzige Bedingung: Mindestens die Summe der eingezahlten Beträge muss für die Rentenleistung zur Verfügung stehen.

Damit erhalten Arbeitnehmer zwar die Chance einer hohen Verzinsung der von ihnen eingezahlten Gelder, aber auch das Risiko einer schlechten Rendite. Die von *Ruland* genannten Zahlen der Wertpapierentwicklung (siehe oben 2.4.d) zeigen deutlich die beiden Seiten der Medaille.

Rico Faller Schächten als Konkurrenzproblem?

Das Urteil des BVerfG aus Sicht der Grundrechtsdogmatik

Die Entscheidung

Das Urteil des BVerfG vom 15. Januar 2002¹ handelt von dem seit langem diskutierten Problem des Schächten. Dabei geht es um das religiös motivierte Schlachten ohne Betäubung. Der Beschwerdeführer A ist türkischer Staatsangehöriger und gläubiger Muslim. Er lebt seit langem in Deutschland und betreibt eine Metzgerei. Zur Gewinnung und Zubereitung von Fleisch für seine muslimischen Kunden und sich selbst hatte er bis Anfang September 1995 Ausnahmegenehmigungen für das Schlachten ohne Betäubung. In der Folgezeit verweigerte die Behörde eine entsprechende Genehmigung, da sie die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes als nicht gegeben sah.² Nach § 4 a II Nr. 2 Alt. 2 TierSchG kann eine Genehmigung dann erteilt werden, wenn »zwingende Vorschriften einer Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen.« Die Behörde hielt es nicht für ausreichend, wenn nur die individuelle Glaubensüberzeugung des Betroffenen den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagt. Es sei objektiv festzustellen, dass tatsächlich »zwingende Vorschriften einer Religionsgemeinschaft« bestehen. Da aber für Muslime insgesamt keine entsprechenden zwingenden Glaubensvorschriften bestehen, könne keine Genehmigung erteilt werden. Das BVerfG ist dem nun entgegengetreten und urteilte, dass die Regelung im

¹ BVerfG, 1 BvR 1783/99 vom 15. 1. 2002, <http://www.bverfg.de/>; s. nunmehr auch NJW 2002, 663.

² Die Behörde folgte damit einer Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 15. Juni 1995, BVerwGE 99, 1 (4 ff.).