

Martina Gieg

Betriebliche Altersversorgung in Deutschland und Großbritannien

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	VII
Abbildungsverzeichnis... ..	XIV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVI
A. Einführung und Überblick über nationale Alterssicherungssysteme	1
1. Einleitung	1
1.1. Altersversorgung im Wandel	1
1.2. Ganzheitliche Analyse der Betrieblichen Altersversorgung als besonderes Forschungsinteresse.....	2
1.2.1. Staatlicher Einfluss: Ausgestaltung des Sozialstaates und Regulierung der Rahmenbedingungen und der Förderung	4
1.2.2. Der Arbeitgeber als Gestalter und Nachfrager von Modellen Betrieblicher Altersversorgung	6
1.2.3. Der Arbeitnehmer als Akteur der Mitbestimmung und Nachfrager von Betrieblicher Altersversorgung.....	7
1.3. Begriffliche Abgrenzung und Effizienz von Betrieblicher Altersversorgung ...	7
1.4. Struktur der Arbeit und Vorgehensweise	10
2. Die Gestaltung der Alterssicherung in den ausgewählten Ländern.....	12
2.1. Das deutsche Alterssicherungssystem	12
2.1.1. Die 1. Säule - Versorgung durch die Gesetzliche Rentenversicherung .	13
2.1.2. Die 2. Säule: Die Betriebliche Altersversorgung	19
2.1.3. Die 3. Säule der Alterssicherung: Die Private Altersversorgung.....	21
2.2. Das britische System der Alterssicherung	23
2.2.1. Die 1. Säule: Basic State Pension und State Second Pension	24
2.2.2. Die 2. Säule: Absicherung im Rahmen des Arbeitsverhältnisses	27
2.2.3. Die 3. Säule: Private Alterssicherung in Großbritannien	29

B. Literaturbezogene Analyse der Betrieblichen Altersversorgung	31
1. Der Einfluss des Staates – Rahmenbedingungen, Einschränkungen und Förderung von Alterssicherung	31
1.1. Die Relevanz der staatlichen Absicherung – BISMARCK versus BEVERIDGE	32
1.2. Der Regelungsrahmen zur Gestaltung von Betrieblicher Altersversorgung in den beiden Ländern	33
1.2.1. Zusagearten – Risikoverteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer	36
1.2.2. Finanzierungsvarianten und Grad der Verpflichtung	39
1.2.3. Durchführungswege und Anlage des Pensionsvermögens – Diversifikation versus Konzentration.....	43
1.2.3.1. Diversifikation in Deutschland: Ausdifferenzierte Struktur von Durchführungswegen.....	43
1.2.3.2. Konzentration in Großbritannien: Auslagerung und kapitalmarktorientierte Anlage	48
1.2.3.3. Vergleich der Durchführungsoptionen in beiden Ländern	50
1.2.4. Leistungsarten	51
1.2.5. Unverfallbarkeit und Portabilität	52
1.2.6. Insolvenzsicherung und staatliche Aufsicht.....	54
1.3. Staatliche Förderung von Betrieblicher Altersversorgung	58
1.3.1. Steuerliche Förderung	59
1.3.1.1. Steuerliche Förderung von Beiträgen und Leistungen in Deutschland	61
1.3.1.2. Steuerliche Förderung der Betrieblichen Altersversorgung in Großbritannien	66
1.3.2. Sozialversicherungspflicht von Beiträgen und Leistungen der BAV	68
1.3.2.1. Sozialversicherungspflicht bzw. -freiheit in Deutschland	69
1.3.2.2. Contracting-out in Großbritannien: Rabatte bei der National Insurance	71
1.3.3. Vergleichende Betrachtung der Förderungssysteme	73
1.4. Übergreifende Betrachtung der staatlichen Rahmenbedingungen.....	74

2.	Der Arbeitgeber als zentraler Akteur der Gestaltung.....	76
2.1.	Betriebliche Altersversorgung als Element der Personalpolitik.....	77
2.1.1.	Traditionell-paternalistisches Konzept: Soziale Funktion Betrieblicher Altersversorgung	81
2.1.2.	Die Motivationsthese: Betriebliche Altersversorgung als Zusatzleistung im Rahmen eines Effizienzlohns- oder Deferred Compensation-Konzepts.....	83
2.1.3.	Die Substitutionsthese: Betriebliche Altersversorgung als Vergütungsbestandteil im Rahmen eines Total-Compensation-Konzepts	90
2.1.4.	Schlussfolgerungen aus personalpolitischer Perspektive	95
2.2.	Langfristige Kostenaspekte: Betriebliche Altersversorgung als unternehmerisches Risiko	98
2.2.1.	Risiko aus Arbeitgebersicht	100
2.2.1.1.	Eine allgemeine Analyse des Risikobegriffs.....	100
2.2.1.2.	Der Risikobegriff bezogen auf Betriebliche Altersversorgung	102
2.2.2.	Risiken der Anwartschafts- und Leistungsphase.....	104
2.2.2.1.	Ertrags- bzw. Investmentrisiken des Arbeitgebers	105
2.2.2.2.	Biometrisches Risiko.....	110
2.2.2.3.	Einkommensrisiko	113
2.2.3.	Bewertungsrisiken	114
2.2.4.	Politisches Änderungsrisiko	122
2.2.5.	Konsequenzen einer zunehmenden Bedeutung des Risiko-Managements.....	124
2.3.	Kurzfristige Kostenaspekte der Betrieblichen Altersversorgung: Beiträge und Leistungen, Know-how und Administration	128
2.3.1.	Kosten durch Beitragszahlungen und Leistungen	128
2.3.2.	Unternehmensindividuelle Gestaltung Betrieblicher Altersversorgung.....	130
2.3.3.	Nutzung unternehmensunabhängiger, externer Dienstleistungen.....	132
2.3.4.	Konsequenzen der laufenden Kostenbelastung für die Gestaltung.....	133

2.4.	Multinationale Unternehmen als spezifischer Arbeitgeber-Typus: Globalisierung vs. Lokalisierung von Systemen Betrieblicher Altersversorgung.....	134
2.4.1.	Multinationale Unternehmen und Globalisierung.....	135
2.4.2.	Globale Integration oder lokale Anpassung von Managementpraktiken in Multinationalen Unternehmen.....	139
2.4.2.1.	Strategien von Multinationalen Unternehmen im Rahmen internationaler Personalpolitik.....	141
2.4.2.2.	Die unternehmensexternen Rahmenbedingungen: Makroebene	148
2.4.2.3.	Integration von Mikro- und Makroebene im Faktorenkonzept von EDWARDS/FERNER	155
2.4.3.	Strategische Zentralisierung oder Dezentralisierung Betrieblicher Altersversorgung.....	160
2.4.3.1.	Personalpolitische Perspektive	161
2.4.3.2.	Risikoüberlegungen und grenzüberschreitende Gestaltung	164
2.4.3.3.	Laufende Kostenbelastung durch Betriebliche Altersversorgung	167
2.4.4.	Abwägung zentraler oder dezentraler Gestaltung von Systemen Betrieblicher Altersversorgung in Multinationalen Unternehmen.....	169
2.5.	Schlussfolgerungen zur Gestaltung von Betrieblicher Altersversorgung aus Arbeitgeberperspektive.....	172
3.	Analyse der Arbeitnehmerseite auf kollektiver und individueller Ebene.....	174
3.1.	Der Einfluss der Arbeitnehmervertretung.....	174
3.1.1.	Duale Struktur der Arbeitnehmervertretung in Deutschland.....	177
3.1.1.1.	Überbetriebliche Mitbestimmung im Rahmen der Tarifautonomie.....	177
3.1.1.2.	Betriebliche Arbeitnehmervertretung.....	181
3.1.2.	Monistische Struktur der Arbeitnehmervertretung in Großbritannien.....	186
3.1.2.1.	Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften	187
3.1.2.2.	Mitbestimmung durch Member Nominated Trustees	189
3.1.3.	Vergleichende Analyse der Arbeitnehmervertretung der beiden Länder	190

3.2.	Der individuelle Arbeitnehmer als Begünstigter und Nachfrager der Betrieblichen Altersversorgung	192
3.2.1.	Sparquote, Sparen und Altersvorsorge.....	194
3.2.2.	Der Prozess der Nachfrageentscheidung nach Altersvorsorge: Mögliche Hemmnisse und Lösungsvorschläge.....	199
3.2.2.1.	Vorsorgebewusstsein.....	200
3.2.2.2.	Finanzielle Spielräume	204
3.2.2.3.	Auswahlentscheidung	206
3.2.2.4.	Allgemeine Schlussfolgerungen zum Prozess der Beteiligungsentscheidung	209
3.2.3.	Ausgewählte betriebliche Gestaltungsmaßnahmen zur Verbesserung der Beteiligung an Betrieblicher Altersversorgung.....	213
3.2.3.1.	Automatische Einbeziehung zur Überwindung von Abschlussattentismus	215
3.2.3.2.	Matching Contributions als besonderer Anreizfaktor.....	217
3.2.3.3.	Bedarf nach flexibler BAV-Gestaltung	218
3.2.4.	Schlussfolgerungen zur Rolle des Arbeitnehmers.....	221
4.	Schlussfolgerungen aus der Literaturanalyse.....	222

C. Empirischer Teil: Fallstudien zur Betrieblichen Altersversorgung in Deutschland und Großbritannien am Beispiel Multinationaler Unternehmen.....225

1.	Methodische Hinweise.....	225
1.1.	Gegenstand der Untersuchung	225
1.2.	Qualitative Forschungsmethodik.....	227
1.3.	Auswahl der Fallbeispiele.....	229
1.4.	Durchführung der Untersuchung.....	230
2.	Die unternehmensbezogenen Fallstudien.....	234
2.1.	Unternehmen A.....	236
2.1.1.	Unternehmen A in Deutschland.....	236
2.1.2.	Unternehmen A in Großbritannien.....	241
2.1.3.	Übergreifende Betrachtung von Unternehmen A.....	244
2.2.	Unternehmen B	245

2.2.1.	Unternehmen B in Deutschland	246
2.2.2.	Unternehmen B in Großbritannien.....	251
2.2.3.	Übergreifende Betrachtung von Unternehmen B	254
2.3.	Unternehmen C	255
2.3.1.	Unternehmen C in Deutschland	255
2.3.2.	Unternehmen C in Großbritannien.....	260
2.3.3.	Übergreifende Betrachtung von Unternehmen C	262
2.4.	Unternehmen D.....	263
2.4.1.	Unternehmen D in Deutschland.....	264
2.4.2.	Unternehmen D in Großbritannien.....	267
2.4.3.	Übergreifende Betrachtung von Unternehmen D.....	270
2.5.	Unternehmen E	271
2.5.1.	Unternehmen E in Deutschland	271
2.5.2.	Unternehmen E in Großbritannien.....	275
2.5.3.	Übergreifende Betrachtung von Unternehmen E	277
2.6.	Vergleich der Fallstudien	278
2.6.1.	Betriebliche Altersversorgung in den deutschen Muttergesellschaften.....	278
2.6.1.1.	Finanzierung von Betrieblicher Altersversorgung.....	278
2.6.1.2.	Förderung von Arbeitnehmer-finanzierter Betrieblicher Altersversorgung.....	279
2.6.1.3.	Organisation des Pensionsvermögens: Durchführungswege	280
2.6.1.4.	Beitragsorientierte Zusagen, Anlage- und Leistungsoptionen.....	281
2.6.1.5.	Einbezug der Arbeitnehmervertretung.....	283
2.6.1.6.	Externe Angebote zur Gestaltung und Durchführung von Betrieblicher Altersversorgung.....	284
2.6.1.7.	Strategische Bedeutung Betrieblicher Altersversorgung in den deutschen Muttergesellschaften.....	285
2.6.1.8.	Einordnung der untersuchten Fälle in Deutschland.....	288
2.6.2.	Homogenität der Systeme der britischen Tochtergesellschaften.....	291
2.6.2.1.	Ausgestaltung der Betrieblichen Altersversorgung in den britischen Tochtergesellschaften	291

2.6.2.2.	Strategische Bedeutung der Betrieblichen Altersversorgung in den britischen Tochtergesellschaften der Untersuchung.....	294
2.6.2.3.	Einordnung der untersuchten Systeme in Großbritannien.....	296
2.6.3.	Vergleichende Betrachtung der untersuchten Unternehmenssysteme Deutschland vs. Großbritannien	297
3.	Übergreifende Länderanalyse	299
3.1.	Strategische Überlegungen aus Arbeitgebersicht.....	300
3.1.1.	Funktionswandel in der Personalpolitik?	300
3.1.2.	Dominanz der Risikosteuerung.....	301
3.1.2.1.	Präventiver Ansatz versus Schadensbegrenzung	301
3.1.2.2.	Politisches Änderungsrisiko als Sonderfall.....	303
3.1.3.	Abwägung von personalpolitischen Zielen und Risikogesichtspunkten der Gestaltung: Beitragsorientierung Betrieblicher Altersversorgung.....	303
3.1.4.	Länderübergreifende Steuerung von BAV-Konzepten.....	306
3.1.4.1.	Zentrale Abteilungen und konzernweite Guidelines.....	306
3.1.4.2.	Differentiation by Choice als Grundlage konzernweiter Plangestaltung	307
3.1.4.3.	Asset Pooling zur Steuerung von Investmentrisiken.....	308
3.2.	Individuelle Beteiligung der Arbeitnehmer.....	308
3.2.1.	Ursachen eines Abschlussattentismus auf individueller Ebene	309
3.2.2.	Betriebliche Gestaltungsoptionen zur Verbesserung der Beteiligung	310
3.3.	Einschätzung spezifischer Aspekte der Regulierung und Reformen	312
3.3.1.	Struktur und Einschätzung der Durchführungsoptionen	312
3.3.2.	Förderung: Nicht-Neutralität versus Level-Playing-Field	314
3.3.3.	Portabilität und Unverfallbarkeit als Elemente der Arbeitnehmerbindung?.....	316
3.3.4.	Aufsicht und Insolvenzsicherung als Vertrauen schaffende Institutionen	317

D. Schlussfolgerungen und Perspektiven mit Bezug zur Betrieblichen Altersversorgung in den untersuchten Ländern	318
1. Kritische Hinterfragung der eigenen Untersuchung.....	318
2. Spezifische Problemgruppen als Ansatzpunkte weiterer Forschung	319
2.1. Der Arbeitgebertypus KMU als besonderer Engpass	320
2.2. Problemgruppen der Arbeitnehmerseitigen Nachfrage	322
3. Abschließende Einschätzung und Entwicklungsperspektiven.....	323
 Literaturverzeichnis	 XIX

A. Einführung und Überblick über nationale Alterssicherungssysteme

1. Einleitung

1.1. Altersversorgung im Wandel

Das Alterssicherungssystem in Deutschland (D) befindet sich insbesondere in den letzten 15 Jahren im Umbruch. Die Sicherung des Lebensstandards im Alter und die Krise des Rentensystems bestimmten immer wieder die Tagespresse, wie z. B. zuletzt bei der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Demographischer Wandel sowie auch die wirtschaftliche Entwicklung und ein Wandel auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass die Dominanz der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) bei den Alterseinkünften langfristig durch das Sozialversicherungssystem nicht mehr finanziell tragbar ist (vgl. *Schulze/Jochem* (2007), S. 660 f.).¹ Das Ziel einer Lebensstandardsicherung durch die GRV muss aufgegeben werden. Eine Vielzahl von Reformen, insbesondere seit 2001, hat die Stärkung alternativer Alterssicherungswege in den Vordergrund gestellt, um ein künftig reduziertes Leistungsniveau der GRV adäquat zu ergänzen (vgl. im Detail Abschnitt A.2.1.1.). Der Lebensstandard soll folglich durch eine Kombination aus GRV, Betrieblicher Altersversorgung (BAV) und Privater Altersversorgung (PAV) gesichert werden. Die Verteilung von staatlicher und nicht-staatlicher Alterssicherung soll künftig ausgewogener sein (vgl. *Ehrentraut* (2007), S. 576 f.). Nimmt man das Ziel zur Grundlage, alternative Wege der Alterssicherung in D zu stärken (zur Lücke in der BAV in D im europäischen Vergleich vgl. *Döring* (2004), S. 12), weist vor allem die BAV spezifische Vorteile auf. Dies gilt im Vergleich zur PAV insbesondere für die Sicherstellung des *ersten Zugangs* zu nicht-staatlicher Alterssicherung. Entsprechend sind die Reformmaßnahmen durch eine Präferenz des Gesetzgebers für die BAV gekennzeichnet (vgl. Abschnitt A.2.1.3. und B.1.3.). Wie später dargestellt, beinhalten die Reformen der nicht-staatlichen Alterssicherung übergreifend eine Deregulierung, Förderung und Öffnung gegenüber kapitalmarktorientierten Anlageformen (vgl. Abschnitt B.1.).

Bei der Beurteilung der Neuausrichtung der Alterssicherung in D bietet es sich an, den Blick auf Länder zu richten, in denen nicht-staatliche Alterssicherung im Allgemeinen und BAV im Besonderen bereits einen höheren Anteil an den Alterseinkünften aufweisen. Dies trifft vor allem für angelsächsische Länder zu. Innerhalb der Europäischen Union (EU) kann Großbritannien (GB) als ein Alternativentwurf eines

¹ Die Großzügigkeit des Leistungskatalogs der GRV einerseits sowie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen andererseits haben dazu geführt, dass innerhalb der ersten Säule langfristige Finanzierungsschwierigkeiten vorliegen und weiter zu erwarten sind. Die Finanzierung leidet vor allem unter dem Problem der Arbeitslosigkeit sowie einer Erosion der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (wirtschaftliche Entwicklung) mit der Konsequenz reduzierter Beitragseinnahmen. Daneben führt die demographische Entwicklung langfristig zu erheblichen finanziellen Engpässen, indem nachwachsende Generationen kleiner ausfallen (reduzierte Beitragseinnahmen) und die Lebenserwartung der älteren Kohorten steigt (erhöhte Ausgaben) (vgl. *Ehrentraut* (2007), S. 577 ff.).

Alterssicherungssystemen hervorgehoben werden. Sozialversicherungsrenten bewegen sich dort auf sehr niedrigem Niveau und der Lebensstandard kann zwingend nur durch nicht-staatliches Sparen gesichert werden (vgl. näher Abschnitt A.2.2.1.). Daher spielt die BAV eine wichtige Rolle zur Sicherung des Alterseinkommens. Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in GB sind stärker kapitalmarktorientiert und werden auf Basis von aktienorientierten Pension Funds durchgeführt. Diese Tradition steht im Gegensatz zur hohen Bedeutung innenfinanzierter BAV in D und stellt einen Gegenpol zur hiesigen versicherungsorientierten Versorgungslandschaft dar. Gerade in Bezug auf einen stärkeren Ausbau der nicht-staatlichen Alterssicherung wird das angelsächsische System in dieser Hinsicht häufig als *Best-Practice-Beispiel* hervorgehoben (vgl. *Bräuninger* (2003), S. 29 ff.). GB hat daher evtl. *Vorbildcharakter* in Bezug auf eine bessere Verbreitung alternativer, nicht-staatlicher Wege der Alterssicherung im Rahmen eines *staatlich-privaten „Wohlfahrtsmix“* (*Davy* (2003), S. 27), wie er in D künftig angestrebt werden soll. Dieser Vorbildcharakter ist jedoch kritisch zu hinterfragen, da auch das britische System spezifische Probleme aufweist und sich folglich in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls im Wandel befindet. Grundlegend für Reformen waren dort vor allem Problemlagen in der nicht-staatlichen Alterssicherung, die sich vorwiegend aus einer negativen Kapitalmarktentwicklung um die Jahrtausendwende ergaben. Im Gegensatz zu D waren Reformen entsprechend geprägt durch eine stärkere Regulierung der Alterssicherung (vgl. *Marschallek* (2007), S. 534 ff.).

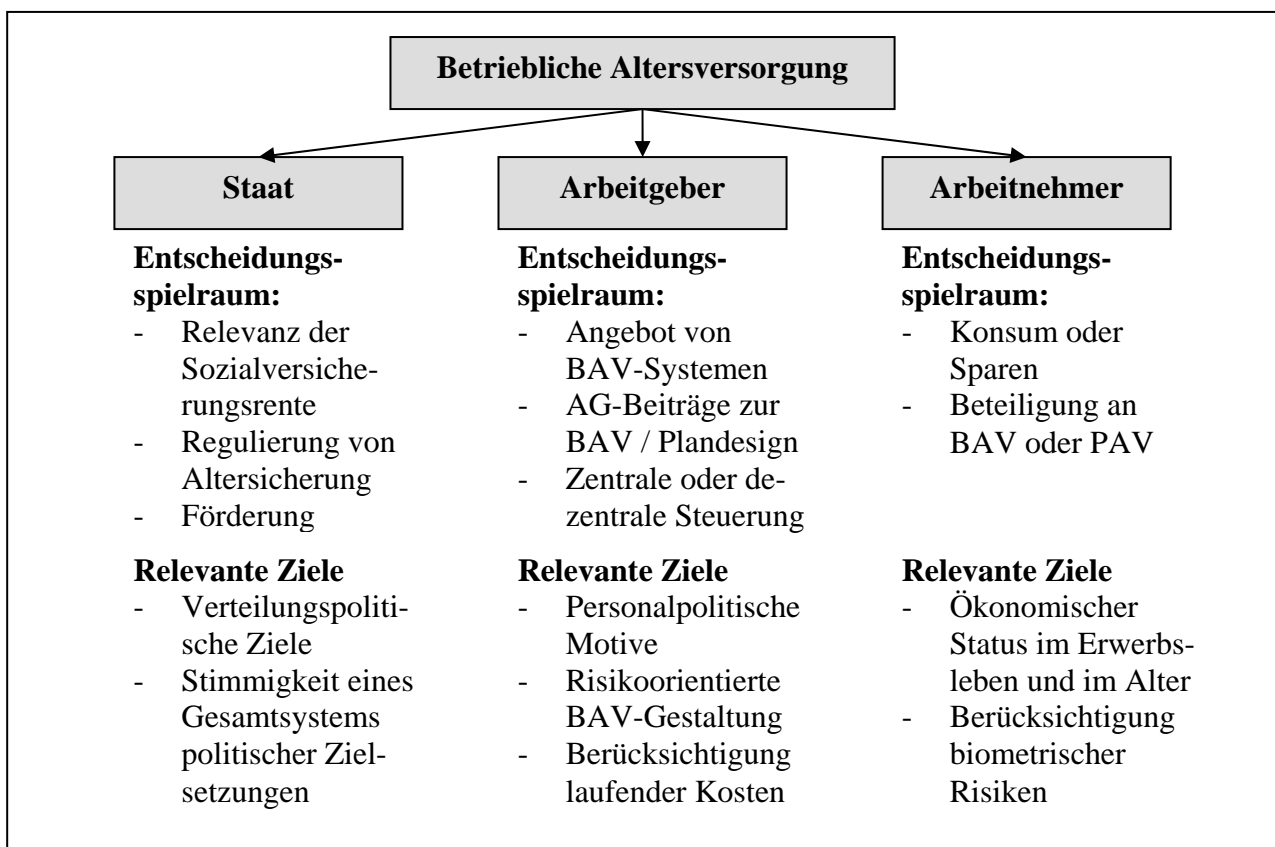
Beide Länder weisen somit sehr unterschiedliche Ausgangssituationen in Bezug auf die Sicherstellung der individuellen Alterseinkünfte auf. Nichts desto trotz besteht jedoch übergreifend das Ziel, durch ausreichende Einkünfte aus nicht-staatlicher Alterssicherung die Versorgung der Bevölkerung im Alter zu gewährleisten. Hieraus ergibt sich die Frage, welches Ländersystem in Bezug auf die Erreichung dieses Ziels durch den Einsatz von BAV eine bessere Eignung aufweist. Können spezifische Best-Practice-Elemente identifiziert werden, welche Probleme stehen im Vordergrund und wo liegt weiterer Handlungsbedarf?

1.2. Ganzheitliche Analyse der Betrieblichen Altersversorgung als besonderes Forschungsinteresse

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einer komparativen Analyse der Systeme der BAV in den Ländern D und GB. Die verfügbare Literatur zur BAV ist häufig bezogen auf juristische Fragestellungen oder spezifische Detailprobleme der BAV (wie z. B. sozialversicherungsrechtliche Behandlung der BAV; Bilanzierung von BAV; Behandlung einzelner Durchführungswege). Demgegenüber kann ein Mangel an einem *ganzheitlichen Überblick* aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive festgestellt werden. Gerade ein solcher Überblick ist jedoch erforderlich, um Aussagen zur faktischen Situation der Versorgungsqualität zu erzielen. Aus diesem Grund kommt dem Projekt ein spezifisches Forschungsinteresse zu. Es wird versucht, die BAV aus einem ökonomischen Blickwinkel zu betrachten, weshalb der Arbeitgeber (AG) als Anbieter von BAV im Vordergrund des Interesses steht. Wie nachfolgend

aufgezeigt wird, ist der AG vor allem Entscheider in Bezug auf das Design der BAV in der Praxis. Die Komplexität der Thematik bedingt, dass neben dem Fehlen einer umfassenden ökonomischen Analyse in der Literatur auch ein Mangel an ganzheitlichen theoretischen Konzepten zur Erklärung von Gestalt und Entwicklung der BAV besteht. Die Vielzahl der unterschiedlichen durch die BAV berührten Gebiete zeigt sich allein an der Differenzierung in juristische und ökonomische Fragestellungen. Innerhalb dieser Teilbereiche kann wiederum differenziert werden in bpsw. sozialversicherungsrechtliche, steuerrechtliche oder auch personalpolitische und risikoorientierte Aspekte, die im Einzelnen in der Literatur betrachtet werden. Die vorliegende Arbeit kann sich somit nicht auf ein einzelnes oder wenige Theoriegebäude stützen, wenn es um eine ganzheitliche Analyse gehen soll. Es wird vielmehr versucht, existierende Theorieansätze auf die Entwicklung und Gestaltung der BAV zu übertragen, um auf diese Weise Handlungen der Akteure zu erklären. Dabei stehen die ökonomischen Überlegungen der relevanten Akteure unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund der Analyse.

Abbildung 1: Relevante Akteure der BAV und deren Ziele



Die Alterssicherung stellt ein Themengebiet dar, das verschiedene *Interessengruppen* mit nicht zwingend komplementären Zielsystemen berührt. Aus diesem Grund beinhaltet das Ziel einer ganzheitlichen Betrachtung der BAV eine differenzierte Berücksichtigung, welche *Akteure* im Zusammenhang mit Alterssicherung im Allgemeinen und der BAV im Besonderen relevant sind. In Abbildung 1 werden die wesentlichen

Akteure und ihre Ziele überblicksartig zusammengestellt.² Hierzu zählen der *Staat* als *Anbieter staatlicher Absicherung* sowie *Rahmensetzer privater Geldanlage*, der *AG* als *Anbieter* und auch *Nachfrager* von *BAV-Systemen* und der *Arbeitnehmer (AN)* als *Begünstigter / Leistungsempfänger*.³ Diese Struktur relevanter Akteure spiegelt sich in der späteren Analyse der BAV in Teil B der Arbeit wider. Die nachfolgenden Erläuterungen zu den Akteuren sollen einen kurzen Einblick über deren Relevanz geben (im Detail vgl. Abschnitt B.).

1.2.1. Staatlicher Einfluss: Ausgestaltung des Sozialstaates und Regulierung der Rahmenbedingungen und der Förderung

Der Staat hat die Möglichkeit, *indirekt und direkt* die Gestaltung und den Ausbau von BAV zu bestimmen. *Indirekt* beeinflusst er durch die *Sozialversicherungsrenten* (Höhe und Design) die Notwendigkeit und die Bereitschaft zu zusätzlicher Vorsorge auf nicht-staatlicher Basis. Auf *direkte* Weise nimmt der Staat durch die Regulierung der Rahmenbedingungen zur BAV Einfluss. Diese setzen zum einen der konkreten *Form der BAV* Grenzen und zum anderen kann durch die Art und Weise der *Regulierung* (Offenheit, Komplexität) auch die Verbreitung von BAV gehemmt oder begünstigt werden. Zudem stellt die *Förderung von BAV* ein weiteres bedeutsames Instrument eines direkten staatlichen Einflusses dar, indem *Anreize* (z. B. steuerliche Förderung, Zulagen) zur Beteiligung an nicht-staatlicher Altersversorgung gesetzt werden. Differenzierte Förderungsinstrumente können Präferenzen für bestimmte Absicherungsvarianten erzeugen. Zentraler *Fördermechanismus* im Bereich der Alterssicherung ist das *Steuerrecht*.

Welche *Ziele* werden durch Einsatz dieser Instrumente verfolgt? Zunächst sollten die *Ziele einer Sozialversicherungsrente* betrachtet werden. Im Rahmen der staatlichen Alterssicherung steht der Aspekt der *Einkommensverteilung* im Vordergrund.⁴ Eine solche Verteilung kann je nach Ausgestaltung unterschiedliche Ziele verfolgen, wobei der Alterssicherung im Wesentlichen die Ziele der *intertemporalen Einkommens-*

² Kollektive Interessen (AG-Verbände, Gewerkschaften, Betriebsräte) werden in Abbildung 1 ausgenommen, da ihre Relevanz in den beiden betrachteten Ländern als höchst unterschiedlich ist, hier jedoch ein genereller Überblick gegeben wird.

³ Übergreifend sind auch Finanzdienstleistungsunternehmen als Akteur der Alterssicherung zu erwähnen. Das Ziel von Finanzdienstleistungsunternehmen ist in erster Linie die Stärkung des Geschäftsfeldes Altersversorgungsprodukte. Dieser Bereich soll im Folgenden eine nur untergeordnete Rolle spielen, da diese Produkte zum regulären Produktangebot eines Finanzdienstleisters zählen. Finanzdienstleister agieren im Markt für Alterssicherung eher reaktiv, sie passen ihr Produktangebot an die durch den Staat vorgegebenen Rahmenbedingungen sowie an die Erfordernisse der Nachfrage von Seiten der AG und der AN an. Es ist zu vermuten, dass von Seiten der Finanzdienstleister ggf. eine gewisse Lobby besteht, die ihre Interessen einzubringen versucht (so z. B. im Rahmen von Arbeits- oder Expertenkreisen). Deren Relevanz und Einfluss kann jedoch kaum exakt eingeschätzt werden, weshalb dies im Weiteren keine weitere Berücksichtigung erfährt.

⁴ Verteilung kann bei von Sozialversicherungsrenten grundsätzlich intra-generational, inter-generational und temporär erfolgen (vgl. z. B. *Schmähl* (1980), S. 231 f.).

verstetigung oder der *Armutsvermeidung im Alter* zugeordnet werden (vgl. *Holzmann* (1990), S. 143).⁵ Diese Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis und können nicht gleichzeitig verfolgt werden, so dass sich hieraus zwei *polare Ausprägungen von Sozialstaaten* ergeben. Dabei handelt es sich um zwei extreme Modelle, die in Reinform kaum in der Realität gefunden werden können. Bezogen auf die ausgewählten Länderbeispiele stellt *GB* das Ziel der *Armutsvermeidung* mit der pauschalen Basic State Pension (BSP) stärker in den Vordergrund.⁶ Das *deutsche System* dagegen verfolgt bisher eine *Einkommensverstetigung* mit der Lebensstandardsicherung durch die GRV. Bezogen auf die BAV weisen beide Länder – wie angesprochen – das Ziel einer *Stärkung der nicht-staatlichen Alterssicherung* auf. Die zunehmende Regulierung in GB und die Deregulierung in D führen in diesem Zusammenhang zu Tendenzen der Systemkonvergenz.

Die Ziele der Alterssicherung können nicht isoliert betrachtet werden, sondern sind im Gesamtzusammenhang mit *anderen Politikbereichen* im Sinne eines stimmigen politischen Zielsystems zu reflektieren. In einem solchen System treten zumeist Zielkonkurrenzen auf. Die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen kapitalgedeckter Alterssicherung kann bspw. das fiskalische Ziel stetiger Steuereinnahmen konterkarieren (vgl. *Schmähl* (1980), S. 227 ff., S. 243; vgl. *Böhm* (1997), S. 27 ff.).⁷ Es sind stets mehrere Teilbereiche involviert, zwischen deren Zielerreichung der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von staatlicher Alterssicherung und den Rahmenbedingungen für nicht-staatliche Altersvorsorge abwägen muss.

Auch wenn die *nationale Gesetzgebung* für die Ausgestaltung der BAV grundlegend ist, darf eine ganzheitliche und ökonomische Betrachtung nicht bei einer Untersuchung der gesetzlichen Rahmenbedingungen stehen bleiben. Diese liefert lediglich einen Handlungsrahmen, der noch keine Aussage über die faktische Situation der BAV erlaubt. Insbesondere mit Bezug zur Situation der BAV in der Praxis müssen neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen das Verhalten und die Motive der ausführenden Akteure einer BAV analysiert werden.

⁵ Eine Einkommensverstetigung beinhaltet eine relative Sicherstellung eines anteiligen Erwerbseinkommens im Rentenalter. Eine Armutsvermeidung dagegen dient lediglich der Sicherung eines pauschal festgelegten Grundeinkommens, welches keinen zwingenden Bezug zum Erwerbseinkommen hat.

⁶ Eine Einkommensverstetigung kann de facto in solchen Systemen meist durch eine großzügige Förderung nicht-staatlicher Alterssicherung erzielt werden. Dies tangiert aber nicht direkt das grundsätzliche Ziel des staatlichen Systems: die Armutsvermeidung.

⁷ Um bei diesem Beispiel zu bleiben, kann weiter argumentiert werden, dass die steuerliche Förderung im Rahmen einer nachgelagerten Besteuerung weniger zu einem Ausfall der Steuereinnahmen führt, sondern eher zu deren zeitlicher Verlagerung auf künftige Haushaltsperioden. Darüber hinaus erleichtern solche steuerlichen Anreize einen besseren Ausbau kapitalgedeckter, nicht-staatlicher Alterssicherung und somit eine gewisse Reduktion von Sozialversicherungsrenten in langfristiger Hinsicht. Hieraus wiederum ergibt sich als Rückkoppelung eine Entlastung der Staatsausgaben im Rahmen der ersten Säule. Das Beispiel zeigt die *Verwobenheit einzelner Politikbereiche* und damit die Schwierigkeit, zu stimmigen Lösungen zu gelangen.