

Die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes im Kontext veränderter Rahmenbedingungen ihrer Mitglieder

Ein Beitrag zur Versachlichung der aktuellen Diskussion um Ausstiegsszenarien und die Lage der Zusatzversorgung

ÜBERSICHT

1. Sinn und Aufgabe der Zusatzversorgung gestern und heute
2. Veränderungen und Umgestaltung öffentlicher Aufgaben und ihre Konsequenzen für die Zusatzversorgung
 - 2.1 Von der Rechtsformänderung bis zum Abbau staatlicher Aufgaben
 - 2.2 (Ehemalige) öffentliche Einrichtungen unter veränderten Rahmenbedingungen
 - 2.3 Strukturveränderungen
 - 2.4 Ausstiegsüberlegungen
3. Schwierigkeiten bei der Gestaltung eines Ausstiegs
 - 3.1 Der Gegenwert – Berechtigung und Berechnung
 - 3.1.1 Berechtigung der Gegenwertforderung
 - 3.1.2 Verlustrücklage und Verwaltungskosten
 - 3.1.3 Auswirkungen des Systemwechsels auf die Berechnung
 - 3.2 Steuerliche Behandlung der Gegenwertzahlung und Finanzierung
 - 3.3 Anwendung des Vergaberechts
 - 3.3.1 Tarifvertragliche Bestimmung des durchführenden Unternehmens
 - 3.3.2 Ausschreibung bei fehlender tarifvertraglicher Bindung
 - 3.3.3 Einschaltung von Dritten vor der Ausschreibung
 - 3.4 Gestaltung der Anschlussversorgung
 - 3.4.1 Wertgleiche Versorgung – Orientierung am Punktemodell
 - 3.4.2 Zu den Rechnungsgrundlagen des Punktemodells
 - 3.4.3 Aspekte zum Kostenaufwand für eine Anschlussversorgung
 - 3.5 Zusammenfassende Bewertung
4. Auswirkungen auf die Finanzierung der Zusatzversorgungskassen und mögliche Modifikationen
 - 4.1 Verteilungswirkungen des Umlageverfahrens
 - 4.2 Auswirkungen von Bestandsverringerungen und rechtliche Bewertung
 - 4.2.1 Ausgliederung
 - 4.2.2 Austrocknung
 - 4.3 Weitere Anpassungsmöglichkeiten
 - 4.3.1 Kompensationsleistung für jede Ausgliederung
 - 4.3.2 Möglichkeiten der Fortführung von Beteiligungen
 - 4.3.3 Begrenzung der Umverteilungswirkungen durch das Sanierungsgeld
 - 4.4 Verstärkte Kapitalbildung als zusätzliches Finanzierungsmittel
5. Schlussbemerkung

Auch nach der „großen“ Reform in der betrieblichen Altersversorgung des öffentlichen Dienstes geht die Diskussion um die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung weiter. Gegenstand der Berichterstattung sind jetzt zum einen die Auswirkungen des Systemwechsels auf die Versorgungsansparungen und ihre rechtliche Beurteilung¹. Darüber hinaus war von einem Beteiligungswind gerade bei der größten

Zusatzversorgungseinrichtung des öffentlichen Dienstes, der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zu lesen. Dieser Aufsatz soll einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion über mögliche Ausstiegsszenarien und die Lage der Zusatzversorgung um einige Aspekte zu erweitern und eine sachliche Auseinandersetzung anzuregen.

1. Sinn und Aufgabe der Zusatzversorgung gestern und heute

Im Zusammenhang mit der Frage, ob die betriebliche Altersversorgung im Rahmen der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes geführt, bzw. fortgeführt werden soll², lohnt es sich, die Ursprünge dieser Form der Altersvorsorge zu betrachten. Die Geschichte der Zusatzversorgung ist eng verknüpft mit der Entwicklung und Gestaltung staatlicher, bzw. öffentlicher Aufgaben. In den Anfängen des modernen Staates, also in der Zeit der Weimarer Republik, waren staatliche Aufgaben hoheitlicher Natur und entsprachen der Wahrnehmung der ordnungspolitischen Funktion des Staates. Die Träger dieser Funktionen waren fast ausschließlich Beamte, zur technischen Ausführung bediente man sich einer kleineren Anzahl an Arbeitern und Angestellten.

Mit der Ausweitung der staatlichen Funktionen in den Bereichen der Daseinsvorsorge – bedingt auch durch ein großes Wachstum der Städte und Ballungszentren – nahm die Anzahl der öffentlichen Bediensteten stark zu. Diese konnten aber keinen Beamtenstatus erhalten. Um nun auch für diesen Personenkreis eine angemessene Alterssicherung in Form einer zusätzlichen Altersversorgung neben der Sozialversicherung zu gewährleisten, wurde die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst eingeführt³ und bis zum heutigen Tage in veränderter Form beibehalten. Aufgrund dieser langen Tradition ist die betriebliche Altersversorgung im öffentlichen Dienst ein unverzichtbarer Bestandteil der Arbeitsbedingungen. Die Beiträge sind nach der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs Bestandteil der Entgelte des Arbeitnehmers⁴ und damit eine Gegenleistung für erbrachte Arbeitsleistungen.

2. Veränderungen und Umgestaltung öffentlicher Aufgaben und ihre Konsequenzen für die Zusatzversorgung

Der Einfluss der Entwicklung staatlicher und öffentlicher Aufgaben auf die Zusatzversorgung ist zunächst hinsichtlich der quantitativen Entwicklung – das heißt der Versicherungszahlen – virulent. Bei einer Umlagefinanzierung,

1 Vgl. dazu u. a. Kühn/Kontusch ZTR 2004, 181; Hügelshäuffer ZTR 2004, 231 und 278.

2 Höfer/Niermann, Lohnt sich der Ausstieg aus der umlagefinanzierten Zusatzversorgung, ZTR 2003, 534 ff.

3 Siehe Gilbert-Hesse, Die Versorgung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes, Kommentar, Verlag C.H. Beck, Einl. A, A 1.

4 EuGH 9. 10. 2001 – C-379/99 m. w. N.

wie sie beispielsweise in der VBL praktiziert wird, ist die Entwicklung der Versicherungszahlen und damit verbunden der so genannten Rentnerquote (= Verhältnis Anzahl der Versicherten zu Anzahl der Leistungsempfänger) von erheblicher Bedeutung. Nach dem zweiten Weltkrieg nahm die Anzahl der Versicherten innerhalb weniger Jahre erheblich zu, wodurch die finanziellen Verwerfungen der Währungsreform abgefangen werden konnten⁵. Auch die Neuordnung der Zusatzversorgung ist ein Beispiel für die Verknüpfung der Rahmenbedingungen staatlicher und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung mit der Entwicklung der Zusatzversorgung: Die materielle Umgestaltung vom Gesamtversorgungssystem zur Betriebsrente nach dem Punktemodell entsprach dem aktuellen Bedürfnis nach einem vereinfachten und transparenten Leistungsrecht, verbunden mit dem Ziel, eine geförderte freiwillige Alterssicherung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu ermöglichen. Das alte Leistungsniveau war aufgrund verschiedener Faktoren nicht mehr finanzierbar. Eine Absenkung erschien aber auch im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass das Gehaltsniveau im öffentlichen Dienst sich nicht mehr wie früher erheblich von dem des privaten Sektors unterscheidet. Weitere Einflüsse ergeben sich aus dem inhaltlichen Wandel staatlicher und öffentlicher Aufgaben verbunden mit Strukturveränderungen.

2.1 Von der Rechtsformänderung bis zum Abbau staatlicher Aufgaben

Die öffentliche Aufgabe ist ein Begriff, dessen Definition schon viele Fachleute, Juristen, Soziologen oder Wirtschaftswissenschaftler beschäftigt hat⁶. Ein juristisch legitimierter Begriff der öffentlichen Aufgabe existiert nicht. Begründung hierfür ist sicherlich die ständig zunehmende Komplexität und der unaufhörliche Wandel, dem die öffentlichen Aufgaben unterliegen. Denn diese werden nicht grundsätzlich beispielsweise in der Verfassung definiert, sondern müssen auf die Erfordernisse der Zeit reagierend im Rahmen des Grundgesetzes ständig neu bestimmt und korrigiert werden.

Veränderungen finden sowohl in den Inhalten als auch der Trägerschaft der Aufgaben und damit zusammenhängend in der Organisationsform statt. Sie bewegen sich in einem Bogen von Kompetenzverschiebungen innerhalb der staatlichen Verwaltungsträger, reinen Rechtsformänderungen der Einrichtungen bis hin zu einem echten Wegfall staatlicher oder öffentlicher Aufgaben. Auch der erhebliche Personalabbau bei der Bundeswehr, der unter anderem durch einen deutlichen Aufgabenwandel aufgrund weltpolitischer Entwicklungen bedingt ist, zeigt die unmittelbare Verknüpfung von öffentlichen Aufgaben mit den Belangen der Zusatzversorgung.

Eine wirkliche Aufgabenverlagerung von öffentlicher auf eine nicht nur formelle, sondern auch materielle private Trägerschaft ist nach wie vor eine seltenerere Erscheinung⁷. Anlass für eine solche echte Aufgabenverlagerung kann zum Beispiel die Beendigung einer staatlichen Monopolstellung sein. Häufig verläuft der Trägerwechsel in diesen Fällen aber nur abgeschwächt, indem der Gesetzgeber konkurrierend zur bisherigen Erledigung durch öffentlich-rechtliche Träger auch private Anbieter zulässt. Durch die Eröffnung eines Wettbewerbs soll die Erledigung öffentlicher Aufgaben effizienter und kostensparender gestaltet werden. Dies kann auch bereits durch eine Umorganisation in eine private Rechtsform geschehen. Aufgabenverlagerung in private Trägerschaft ist selbstverständlich auch ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung.

2.2 (Ehemalige) öffentliche Einrichtungen unter veränderten Rahmenbedingungen

Folge dieser Umstrukturierungen zumeist kommunaler öffentlicher Einrichtungen sind veränderte Rahmenbedingungen bei der Aufgabendurchführung, die insbesondere einen vorher nicht gekannten Kostendruck bewirken. Ganz besonders hiervon betroffen sind die Versorgungsunternehmen der Kommunen und Landkreise. Hier lassen sich insbesondere die Bereiche Gesundheit, wie zum Beispiel Krankenhäuser und Altenheime, sowie Verkehrs- und Versorgungsbetriebe (Strom, Wasser, Gas) unterscheiden. Auch die gesetzlichen Krankenkassen sind als Beispiel veränderter Rahmenbedingungen zu nennen.

Im Bereich der Energiewirtschaft bestand eine politische Zielsetzung der vergangenen Jahre darin, den Wettbewerb durch Deregulierung und Privatisierung zu fördern. Für die Unternehmen in öffentlicher (Teil-)Trägerschaft ist hierdurch eine Situation entstanden, in der Strukturänderungen und Umorganisation ein unverzichtbares Mittel zum wirtschaftlichen Überleben darstellen. Folge dieser Flexibilisierung ist auch das Bedürfnis nach Ausgliederung, Übernahme und Personalabbau. Die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten bei den verschiedenen Einrichtungen der öffentlich-rechtlichen Zusatzversorgung erscheint hier häufig als Bremsfaktor bzw. Hindernis schneller und flexibler Lösungen.

In vielen Bereichen wie zum Beispiel den Verkehrsbetrieben gilt das Gebot, bei immer geringer ausfallenden staatlichen Transferleistungen kostendeckend zu arbeiten. Die Einrichtungen des Gesundheitswesens unterscheiden sich hinsichtlich der Finanzierung über die gesetzliche Sozialversicherung von den bisher genannten Einrichtungen. Hier haben sich im Laufe der letzten Jahre allerdings ebenfalls gravierende Änderungen ergeben. Bisher beruhte die Finanzierung der Krankenhäuser weitgehend auf Pflegesätzen, die den spezifischen Kosten eines Krankenhauses Rechnung getragen haben. Durch die Einführung der sog. DRGs (Diagnosis Related Groups) ergeben sich die Krankenhauserlöse grundsätzlich aus auf Fallgruppen bezogenen Pauschalpreisen, die im Einzelnen wesentlich von den tatsächlichen Kosten des Krankenhauses abweichen können. Dadurch erhöht sich der Kostendruck auf Krankenhäuser entscheidend.

Zusätzlich zu dieser Maßnahme einer betriebswirtschaftlicheren und effizienzfördernden Abrechnung sehen sich die öffentlichen Krankenhäuser einer wachsenden Konkurrenz durch private Kliniken gegenüber, die weder an den BAT noch an die damit verbundene tarifvertragliche Altersversorgung gebunden sind und somit mit niedrigeren Personalkosten wirtschaften können. Die Frage bzw. der Ruf nach einer „billigeren“ betrieblichen Altersversorgung drängt sich auf. Dass die Qualität der Altersversorgung ein wichtiges Argument für die Erhaltung und Rekrutierung qualifizierten Personals ist, wird angesichts hoher Arbeitslosenzahlen scheinbar übersehen.

2.3 Strukturveränderungen

Sicherlich nicht nur in den Versorgungssektoren, sondern auch im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung wird als Reaktion auf die Kostenproblematik das Instrument des Personalabbaus eingesetzt, soweit es rechtlich zulässig und im Rahmen der Aufgabenerfüllung machbar ist. Bei den selbst-

⁵ Zur Entwicklung vgl. u. a. *Fieberg*, BetrAV 2002, 230.

⁶ *Kirmer*, Der Begriff der öffentlichen Aufgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, tuduv-Verl.-Ges. 1995, S. 41 f. m. w. N.

⁷ *Gramm, Christof*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Duncker und Humboldt GmbH, Berlin 2001, S. 175.

ständigen Einrichtungen gibt es seit längerer Zeit ein weiteres Instrument zur Reduzierung von Personalkosten: die so genannte Ausgliederung, das heißt Gründung neuer selbständiger funktional privatisierter Einheiten zur Erfüllung einzelner Aufgabenbereiche. Als Beispiel für den Krankenhausbereich sind hier zu nennen der verselbständigte Reinigungsbereich, die Krankenhauswäscherei oder das Catering.

Auch hier lassen sich die unterschiedlichen Varianten nach der oben dargestellten Systematik unterscheiden: Der durch eine formelle Privatisierung häufig bezweckte allmähliche Ausstieg aus den Bindungen des BAT wird zum Teil auf die Weise erreicht, dass nur neue Mitarbeiter bei der gegründeten Einheit mit geänderten arbeitsvertraglichen Bedingungen angestellt werden. Die bisher mit der Aufgabe betrauten Mitarbeiter werden im Wege einer Personalgestellung unter Fortgeltung der bisherigen tarifvertraglichen Regelungen an den neuen Träger ausgeliehen. Diese Vorgehensweise wird aus zusatzversorgungsrechtlicher Sicht als so genannte Austrocknung des Versichertenbestandes bezeichnet, weil eine Teilaufgabenverlagerung vorliegt und aus diesem Grund auch der bisherige Bestand an Mitarbeitern nach und nach ausläuft.

Bei der zweiten Variante, der so genannten Ausgliederung, geht das bisher mit der Aufgabe befasste Personal durch gesetzliche oder tarifliche Regelung auf das neu gegründete Unternehmen über. Aufgrund des arbeitsrechtlichen Verschaffungsanspruches⁸ hinsichtlich der Erlangung einer zusätzlichen Altersversorgung muss hier das Nachfolgeunternehmen gem. § 613 a BGB zunächst eine wertgleiche Anschlussversorgung anbieten⁹. Nach dem Wechsel von der Gesamtversorgungs- zur Betriebsrente ist diese Voraussetzung erleichtert worden, da die Bereitschaft der Arbeitnehmervertretungen in Gewerkschaften und Personalräten gewachsen ist, ablösende Versorgungsmodelle zu akzeptieren.

Als letzter Schritt auf dem Weg zu einer materiellen Privatisierung, der auch zeitgleich zur formellen Privatisierung stattfinden kann, steht die Überführung der neu gegründeten Einrichtung in private Trägerschaft mit der Folge eines Wegfalls der Aufgabe aus dem öffentlichen Sektor. Auch hier liegt allerdings kein echter Wegfall vor, da die Aufgabe weiter erfüllt wird. Die Satzung der VBL trägt dieser Tatsache Rechnung, indem sie dem neuen Träger die Möglichkeit bietet, eine besondere Beteiligungsvereinbarung abzuschließen¹⁰.

2.4 Ausstiegsüberlegungen

In der Diskussion um Ausstiegsüberlegungen wird zum Teil kritisiert, die Kosten bei den umlagefinanzierten Einrichtungen (und das ist nach wie vor die Mehrheit der Kassen) seien viel höher als die nach neuem Recht zugesagten Leistungen. Es muss jedoch zwischen der Leistungszusage, die im Punktmodell auf den Prinzipien einer Kapitaldeckung basiert, und der tatsächlichen Finanzierung unterschieden werden. In der Umlagefinanzierung kann das Einnahmevermögen nicht mit den zugesagten Leistungen gleichgesetzt werden. Auch werden die Ausgaben nur zu einem geringen Anteil durch Zinsgewinne bestritten. Darüber hinaus sind mit den Umlageeinnahmen im Wesentlichen die in Jahrzehnten aufgebauten Altverpflichtungen zu decken, die auf dem alten Gesamtversorgungssystem beruhen (dazu unten bei 4.3.2). Einrichtungen mit jungen Beständen, das heißt mit sehr wenigen heutigen Leistungsempfängern im Verhältnis zu den aktiven Beschäftigten, halten es nicht für gerechtfertigt, diese Lasten weiterhin mittragen zu müssen. Auch einige der von dem oben beschriebenen Wandel im

Hinblick auf Wettbewerb und hohen Kostendruck betroffenen Einrichtungen erwägen den Ausstieg und nehmen in den meisten Fällen zunächst die Hilfe der Beraterbranche in Anspruch, um eine Wirtschaftlichkeitsanalyse erstellen zu lassen.

3. Schwierigkeiten bei der Gestaltung eines Ausstiegs

Die Vorbereitung eines Ausstiegs ist ein umfangreiches Vorhaben. Neben dem zu erreichenden Konsens der Sozialpartner stellen sich vor allem drei Problembereiche: Zunächst ist die Höhe der Gegenwertzahlung zu berechnen und die Finanzierung zu gewährleisten. Die Frage nach der Gestaltung der Anschlussversorgung und damit verbunden die Kalkulation der Kosten einer Alternativlösung kann ein Arbeitgeber in der Regel nicht ohne Unterstützung beantworten. Besteht keine tarif- bzw. haustarifvertragliche Bindung, sind die Anforderungen des Vergaberechts insgesamt, aber auch bereits im Hinblick auf die Beauftragung eines Beraters zu beachten.

3.1 Der Gegenwert – Berechtigung und Berechnung

Die Satzung der VBL regelt die Verpflichtung zur Zahlung eines Gegenwertes bzw. Teilgegenwertes in § 23. Der Gegenwert ist zu zahlen, wenn eine Beteiligung durch Kündigung oder auf andere Weise endet.

3.1.1 Berechtigung der Gegenwertforderung

In der Praxis stößt die Forderung eines Gegenwertes gelegentlich auf Unverständnis. Es wird die Frage gestellt, weshalb man denn neben der jahrelang gezahlten Umlage nun auch noch den Gegenwert verlange. Die Verpflichtung zur Zahlung des Gegenwertes ist aber weder eine Schadensersatzleistung noch stellt sie eine Vertragsstrafe¹¹ dar. Sie ist schlicht ein Bestandteil des umlagefinanzierten Abschnittsdeckungsverfahrens, wie es bei den meisten Zusatzversorgungskassen praktiziert wird. Bei diesem wird die Höhe der Umlage so festgesetzt, dass in einem je nach Gestaltung unterschiedlich langen Deckungsabschnitt die anfallenden Ausgaben aus den Umlageeinnahmen bestritten werden können. Bei einem sequentiellen Deckungsabschnittsverfahren, das bisher bei der VBL praktiziert wird, ist das während eines Abschnitts erwirtschaftete Kapital am Ende des Abschnitts bestimmungsgemäß wieder aufgezehrt¹². Auf diese Weise werden die beteiligten Arbeitgeber so gering wie möglich belastet. Die einmal gezahlten Umlagen sind also für die laufenden Rentenzahlungen verbraucht worden. Genau dies macht das Wesen des Umlageverfahrens aus.

Scheidet nun ein Beteiligter aus, sind die über ihn begründeten Rentenansprüche und Anwartschaften weiterhin von der Zusatzversorgungskasse zu erfüllen. Die verbleibende Umlagegemeinschaft müsste die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, ohne dass noch laufende Umlagen von dem ausgeschiedenen Beteiligten für seine Arbeitnehmer geleistet würden. Um diese Folge für die Umlagegemeinschaft auszuschließen, muss der Ausscheidende den nach versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelten Barwert der aus der Beteiligung hervorgegangenen Rentenansprüche

8 BAG 28.7.1992 – 3 AZR 173/92 – ZTR 1993, 22.

9 Zu den arbeitsrechtlichen Folgen eines Betriebsüberganges siehe auch Schipp Johannes und Barbara, Arbeitsrecht und Privatisierung, 1. Auflage 1996, Seite 38 ff.

10 Modelle der besonderen Beteiligung: Zäsurmodell, Verbleibemodell und Ausgliederungsmodell nach § 20 Abs. 3 VBLS.

11 Gilbert-Hesse a. a. O. § 23 Rdnr. 3.

12 Wein, Der Altersvorsorgeplan 2001 und seine Umsetzung bei der VBL, BetrAV 2002, 523, 524.

sprüche und Anwartschaften ausfinanzieren. Damit bleibt die Gemeinschaft der Umlagezahler von den aus der beendeten Beteiligung resultierenden Kosten unbelastet. Stattdessen werden diese aus den anlässlich des Ausscheidens gezahlten Mitteln bestritten.

Die Gegenwerte werden nach § 23 Abs. 5 VBLS nicht dem Umlagevermögen, sondern dem Versorgungskonto II zugeführt¹³. In diesem werden Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren geführt, wozu beispielsweise auch Beiträge für eine schrittweise Umstellung auf ein kapitalgedecktes Finanzierungssystem gehören. Einnahmen und Ausgaben werden auf diesen Konten gesondert gebucht und verwaltet. Aufgrund ihres speziellen Charakters – nämlich dem einer nachträglichen Kapitaldeckung – ist es folgerichtig, die Gegenwerte auf das Versorgungskonto II zu übertragen. Schließlich dürfen diese nicht zur Bestreitung der allgemeinen Ausgaben verwendet werden. Hinsichtlich der Verteilung der Bonuspunkte bietet das Versorgungskonto II auch den Vorteil, dass sich die Verteilung nach den tatsächlich mit diesem Kapital erwirtschafteten Erträgen richtet.

3.1.2 Verlustrücklage und Verwaltungskosten

Eine dem früheren Beteiligten gegenüber zu erhebende Nachforderung ist auch bei ungünstiger Entwicklung der der Berechnung zu Grunde liegenden Zins- und biometrischen Risiken nicht vorgesehen. Aus diesem Grunde ist auf die Gegenwertforderung ein Sicherheitszuschlag zu erheben, der diese Risiken abdecken soll. Diese für die Versorgungskonten II in § 67 Abs. 3 VBLS geregelte Verlustrücklage ist der Verlustrücklage bei den Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit gemäß § 37 VAG nachempfunden¹⁴. Sie beträgt 10 % und ist vom ausscheidenden Beteiligten ebenfalls zu tragen. Verwaltungskosten werden seit der Neufassung der Satzung der VBL zum 1. Januar 2001 mit 2 % der Gegenwertsumme veranschlagt. Diese Regelung gilt für jeden ausscheidenden Beteiligten unabhängig vom Jahr der Beendigung der Beteiligung. Sie führt zu sachgerechteren Ergebnissen als die Regelung der alten Satzung, nach der sich der Verwaltungszuschlag an dem Prozentsatz orientierte, der im Vorjahr an Verwaltungskosten bezogen auf die Umlagen angefallen war.

3.1.3 Auswirkungen des Systemwechsels auf die Berechnung

Auf die versicherungsmathematischen Einzelheiten der Gegenwertberechnung soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden¹⁵. Systematisch muss jedoch Folgendes festgestellt werden: Der Systemwechsel in der Zusatzversorgung hat sich auch auf die Berechnung der Gegenwerte ausgewirkt. Durch das Ausscheiden aus der Beteiligung enden die bestehenden Pflichtversicherungen. Diese waren unter Geltung des Gesamtversorgungssystems bei der Gegenwertermittlung als Anwartschaften aus beitragsfreier Versicherung in Ansatz gebracht worden (Versicherungsrente nach § 44 der Satzung alte Fassung [d. S. a. F.]). Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes¹⁶ musste bei der Systemumstellung eine andere Berechnungsweise der Anwartschaften vorgenommen werden. Aus diesem Grund wurden die in das neue Betriebsrentensystem zu überführenden Anwartschaften der rentenfernen Versicherten nach § 18 des Betriebsrentengesetzes und nicht nur auf der Grundlage der statischen Versicherungsrente berechnet¹⁷. Auch die Berechnung der Startgutschriften, die nach den Regelungen für die so genannten rentennahen Jahrgänge übertragen wurden, führt zu deutlich höheren Anwartschaften als die nach § 44 d. S. a. F. Diese im Tarifvertrag Altersversorgung festgelegten Berechnungsweisen dürften zusammen mit der erforderli-

chen Dynamisierung bei der Ermittlung der Gegenwerte zu einer Erhöhung der versicherungsmathematischen Barwerte führen. Auch die dem Punktemodell zu Grunde liegenden Rechnungszinssätze müssen bei den Rechnungsgrundlagen der Gegenwertermittlung Berücksichtigung finden¹⁸.

3.2 Steuerliche Behandlung der Gegenwertzahlung und Finanzierung

Wesentlich für die Einschätzung der Ausstiegskosten ist die steuerliche Behandlung der Gegenwertzahlung. Wird eine Steuerpflicht unterstellt, kann sich der Zeitpunkt, von dem an ein Ausstieg aus der Zusatzversorgung tatsächlich zu geringeren Kosten führt, um einige Jahre verschieben. Die lohnsteuerliche Behandlung des Gegenwertes war über lange Zeit nicht gesetzlich oder durch andere Rechtsvorschriften geregelt. Die Finanzbehörden vertraten jedoch die Auffassung, der Gegenwert sei als Schlusszahlung im Rahmen der umlagefinanzierten Zusatzversorgung steuerpflichtig. Dem Entwurf des neuen Alterseinkünftegesetzes¹⁹ zu Folge wird die Gegenwertzahlung zukünftig nach § 40 b Abs. 2 S. 5 Einkommenssteuergesetz n. F. pauschal mit einem Steuersatz von 20 % ohne betragsmäßige Begrenzung zu versteuern sein.

Dieser Ergänzung der Regelung des § 40 b Abs. 2 EStG liegt die Sichtweise des Bundesfinanzministeriums zu Grunde, Zahlungen aus Anlass des Ausscheidens aus einer umlagefinanzierten Pensionskasse²⁰ seien grundsätzlich als steuerpflichtiger Arbeitslohn nach § 19 EStG den aktiven Beschäftigten des ausscheidenden Arbeitgebers zuzuordnen, da nur diese durch die Zahlung begünstigt seien. Die Gegenwertzahlung trete an die Stelle der Umlagen, die ebenfalls als steuerpflichtiger Arbeitslohn²¹ angesehen werden. Nach dem Entwurf des Alterseinkünftegesetzes wird sich an dieser einkommenssteuerrechtlichen Behandlung der Altersvorsorgebeiträge im Rahmen einer Umlagefinanzierung nichts ändern. Die grundsätzliche Einführung der nachgelagerten Besteuerung soll nur für kapitalgedeckte Altersvorsorgeformen gelten²².

13 Siehe § 66 VBLS Versorgungskonto II – Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren –.

14 *Filipp/Rhiel*, Die Bilanzierung der neuen Zusatzversorgung, BetrAV 2003, 506 ff., 507.

15 Grundsätzlich zustimmend zur Gegenwertberechnung bei der VBL *Höfer/Niermann*, a. a. O. 535, 536. Zur Exaktheit der Vorausberechnung sei folgendes angemerkt: Die Datenaufbereitung großer Bestände erfordert wegen der Vielzahl so genannter Prüffälle, die manuell bearbeitet werden müssen, einen großen Zeitaufwand. Um eine Vorausberechnung dennoch in angemessener Zeit zu ermöglichen, können diese Prüffälle bei der Übermittlung der Gegenwertdaten ausgeklammert werden. Die Prüffälle machen in etwa 15 % der Bewertungsfälle aus. Die gewonnenen Ergebnisse können dann auf den Gesamtbestand hochgerechnet werden.

16 BVerfG 15. 7. 1998 – 1 BvR 1554/98 u. a. – ZTR 1999, 36.

17 Zur Berechnung der Startgutschriften vgl. *Hügelshäffer* ZTR 2004, 231 und 278.

18 Selbstverständlich werden bei der Berechnung des Gegenwertes die Teile der Leistungsansprüche und Anwartschaften nicht berücksichtigt, die aus dem Vermögen im Sinne des § 61 Abs. 2 oder § 66 zu erfüllen sind (§ 23 Abs. 2 Satz 5 VBLS).

19 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommenssteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG), BR-Drs. 2/04 vom 2. 1. 2004; BT-Drs. 15/2150 vom 9. 12. 2003.

20 Laut BMF-Schreiben vom 10. 4. 1980 – IV B 6 – S 2373–13/80 –, BStBl. I S. 230, R 129 Abs. 4 LStR 2004 sind als solche auch die nichtrechtsfähigen Zusatzversorgungseinrichtungen des öffentlichen Dienstes i. S. des § 18 BetrAVG anzusehen.

21 § 19 EStG i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 LStDV – bei der umlagefinanzierten Zusatzversorgung liegt keine Ausnahme nach § 3 Nr. 62 oder 63 EStG vor.

22 Vgl. zu dieser Frage *Popp*, Die steuerliche Behandlung von Beiträgen an Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes, Lohn + Gehalt, 2003, 51 ff.; *Sarrazin*, Aktuelle Entwicklungen der steuerlichen Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung, BetrAV 2004, 105 ff.; *Brall/Bruno-Latochka/Lohmann*, Steuerliche Behandlung der Altersvorsorge nach dem Entwurf des Alterseinkünftegesetzes, Deutsche Rentenversicherung 2003, 673 ff., 690.

Die Höhe des Gegenwertbetrages hängt von der Anzahl und der Höhe der bestehenden Renten und Anwartschaften ab, die aus dem Bestand des einzelnen Beteiligten hervorgehen. Bei größeren Summen müssen Investoren gefunden werden, die die Finanzierung durch Bankkredit oder Ähnliches gewährleisten. Je nach Tilgungsstruktur können Laufzeiten über Jahrzehnte erforderlich sein. Abhängig von der Tilgungsdauer wird sich die Höhe der Zinsbelastung und damit der Finanzierungskosten ergeben. Diese sind naturgemäß bei der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu berücksichtigen, da sie den Ausstieg erheblich verteuern können.

3.3 Anwendung des Vergaberechts

Ein weiterer Aspekt bei den Überlegungen hinsichtlich eines Wechsels der Zusatzversorgung ist die Erforderlichkeit einer europaweiten Ausschreibung. Bis zum Jahre 1999 war das deutsche Vergaberecht traditionell Teil des Haushaltsrechts und ergänzend zu den allgemeinen Verhaltensregeln in den Verdingungsordnungen VOL und VOB geregelt. Aufgrund zahlreicher Vergaberichtlinien auf der Ebene des Europarechts musste das deutsche Recht angepasst werden. Mit dem neuen Vergaberechtsänderungsgesetz wurden die Regelungen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, deren Auftragswerte die EG-Schwellenwerte überschreiten, in einem neuen vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) unter dem Titel „Vergabe öffentlicher Aufträge“ verankert. In den §§ 97–104 sind nun das Vergabeverfahren und das Nachprüfungsverfahren durch die Vergabekammern geregelt²³.

3.3.1 Tarifvertragliche Bestimmung des durchführenden Unternehmens

Die Anwendung des Vergaberechts spielte bisher im Zusammenhang der betrieblichen Altersversorgung des öffentlichen Dienstes eine untergeordnete Rolle, da die Tarifverträge die Durchführung der betrieblichen Altersversorgung über die Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes vorsehen (tarifvertraglicher Anschlusszwang). Im Zusammenhang mit dem Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung für Arbeitnehmer im kommunalen öffentlichen Dienst wird derzeit über das Spannungsverhältnis zwischen Tarifautonomie und Wettbewerbsrecht diskutiert²⁴.

Die generelle Frage der Rechtmäßigkeit eines tarifvertraglichen Anschlusszwanges hat der Europäische Gerichtshof²⁵ in mehreren Entscheidungen aus dem Jahre 1999 bzgl. eines niederländischen Rentenfonds bejaht. Unabhängig von den anderen Voraussetzungen²⁶ geht der Gerichtshof davon aus, dass die durch die Tarifautonomie zu sichernden sozialpolitischen Ziele gefährdet wären, wenn das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen (= Artikel 81 EGV) auch für Tarifverträge gelten würde²⁷. Das deutsche Vergaberecht hat durch seine Angleichung an die Voraussetzungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts eine stärkere wettbewerbsrechtliche Dimension erhalten. Wenn aber kein Verstoß gegen die Grundsätze des Europäischen Wettbewerbsrechts vorliegt, so kann davon ausgegangen werden, dass der tarifvertraglich formulierte Anschlusszwang des Tarifvertrags Altersversorgung und des Tarifvertrages kommunaler Arbeitgeber auch nach nationalem Vergaberecht nicht anzugreifen ist.

3.3.2 Ausschreibung bei fehlender tarifvertraglicher Bindung

Hieraus folgt, dass öffentliche Auftraggeber die neue Altersversorgung dann öffentlich ausschreiben müssen, wenn die

tarifvertragliche Bindung hinsichtlich der Durchführung der Zusatzversorgung nicht mehr oder nur noch nachwirkend besteht. Die Frage, ob ein öffentlicher Arbeitgeber vorliegt, ist nach den EG-Richtlinien, bzw. § 98 GWB funktional zu bestimmen. Das bedeutet, es müssen Aufgaben des Gemeinwesens nicht gewerblicher Art wahrgenommen werden und bei juristischen Personen des Privatrechts muss eine überwiegende Finanzierung oder Kontrolle der öffentlichen Hand gegeben sein²⁸. Der öffentliche Auftrag besteht darin, die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten durchzuführen. Es handelt sich dabei um eine allgemeine Dienstleistung nach § 99 Absatz 4 GWB, in dessen Anwendungsbereich auch Versicherungsdienstleistungen fallen. In der Regel kann wegen des Volumens der Altersversorgung von der Erreichung des einschlägigen europäischen Schwellenwertes ausgegangen werden.

3.3.3 Einschaltung von Dritten vor der Ausschreibung

Neben den Auswirkungen in zeitlicher Hinsicht, die die Durchführung einer europaweiten Ausschreibung mit sich bringt²⁹, besteht eine große Schwierigkeit in der konkreten Leistungsbeschreibung. Dabei verbietet es die Rechtsprechung zum Vergaberecht wegen der Gleichbehandlung aller Bieter Versicherungsberater und Makler einzusetzen, die an einer späteren Vermittlung eines Bieters durch Provisionen oder andere Leistungen partizipieren³⁰. Es dürfen keine Umstände vorliegen, aufgrund derer der Dritte dazu neigen könnte, die ihm übertragenen Aufgaben nicht frei von eigenen Interessen zu erfüllen. Eine Beratung durch ein Unternehmen, das seine eigenen Versicherungsprodukte anbietet, dürfte damit rechtlich fragwürdig sein. Dies erschwert die Orientierungsphase, in der noch keine Klarheit über die Konzeption des ablösenden Systems besteht. Ist der schwierige Prozess der Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretungen abgeschlossen, so dass eine dem Vergaberecht entsprechende Leistungsbeschreibung erfolgen kann, gilt es, die komplizierten Anforderungen an das Verfahren einzuhalten, damit kein Ansatzpunkt für ein Nachprüfungsverfahren besteht. Schließlich könnte eine erforderliche Wiederholung des Vergabeverfahrens zu großer Unsicherheit bei den Beschäftigten führen und damit die Akzeptanz der neuen Versorgung in Frage stellen.

3.4 Gestaltung der Anschlussversorgung

Die Frage, wie die Gestaltung und Durchführung der nachfolgenden Versorgung aussehen soll, wird häufig erst zuletzt geprüft; nämlich dann, wenn die Finanzierbarkeit des Ausstiegs, das heißt die Höhe des Gegenwertes und die Aufbringung der erforderlichen Mittel feststehen und als

23 Reidt/Stickler/Glahs, Vergaberecht Kommentar, 2. Auflage 2003, Verlag Dr. Otto Schmidt Köln, Vorbem. Zu §§ 97–101, Rdnr. 1.

24 Dort ist hinsichtlich des durchführenden Unternehmens nicht eine Kasse festgelegt, sondern ein Wahlrecht zwischen vier verschiedenen Anbietern fixiert worden. Die Rechtmäßigkeit dieser Beschränkung auf vier Anbieter wird teilweise in Zweifel gezogen (z. B. in Kupfer/Neumann, Versorgungstarifverträge und Kartellrecht, BetrAV 2004, 42 ff.).

25 Rechtssachen C-67/96; C-115/97; C-219/97 vom 21. 9. 1999.

26 Wie zum Beispiel der, ob die betreffende Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung – so es sich um eine öffentlich-rechtliche handelt – überhaupt als Unternehmen im Sinne des Art. 85 EG-Vertrag angesehen werden kann und damit dem Europäischen Wettbewerbsrecht unterfällt.

27 Siehe auch zu den genannten Entscheidungen Stürmer, Tarifvertragliche Betriebsrenteneinrichtungen und Europäisches Wettbewerbsrecht, ZTR 2000, 293 ff.

28 Werner in Byok/Jäger, Kommentar zum Vergaberecht, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 2000, § 98 Rdnr. 204 mit weiteren Nachweisen.

29 Siehe auch Ernst, Leitfaden zum Vergaberecht, „Die Sozialversicherung“ 2003, 309 ff.

30 OLG Celle Beschl. v. 18. 12. 2003 – 13 Verg 22/03; OLG Rostock Beschl. v. 29. 9. 1999 – 17 W, VergabeR 2002, 649.

machbar angesehen werden. Die Entscheidung für einen Ausstieg wird dabei davon abhängen, ob die Kosten einer neuen Zusatzversorgung langfristig unter denen der bisherigen liegen werden. Es sollte jedoch nicht verkannt werden, dass auch die Qualität der fortführenden Versorgung von großer Bedeutung ist.

3.4.1 Wertgleiche Versorgung – Orientierung am Punktemodell

Überwiegend wird davon ausgegangen, dass mit dem neu zu gestaltenden Versorgungssystem eine wertgleiche Versorgung zu verschaffen ist, die den Leistungen des Punktemodells entspricht³¹. Grund für diese Annahme ist der arbeitsrechtliche Verschaffungsanspruch, der den Arbeitnehmern aufgrund tarif- oder arbeitsvertraglicher Wirkung bzw. Nachwirkung bei erfolgter Kündigung des Tarifvertrages zuerkannt wird³². Obwohl diese rechtlichen Bindungen nicht unbegrenzt fortwirken, scheint die überwiegende Zahl der Arbeitgeber eine wertmäßige Verschlechterung der Versorgungsleistungen nicht anzustreben³³. Insoweit besteht wohl ein weitgehender Konsens, die Arbeitsbedingungen im Sinne einer innerbetrieblichen Harmonie nicht grundsätzlich zu verschlechtern.

Da also ein tarifvertragsidentischer Leistungsplan in der Regel Ausgangspunkt der Gestaltungsüberlegungen ist, soll an dieser Stelle kurz auf das Punktemodell eingegangen werden. Es ist festzustellen, dass die neue Betriebsrente nach dem Punktemodell an sich überwiegend positiv bewertet wird. Die Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes sehen sich hierdurch bestätigt. Häufiger Ansatzpunkt für kritische Bewertungen sind die Rechnungsgrundlagen des neuen Modells. Das ist zum einen der zweigeteilte Rechnungszins, zum anderen die verwendeten biometrischen Rechnungsgrundlagen. Es handelt sich dabei um die im Jahre 1998 überarbeiteten Sterbetafeln nach Heubeck.

3.4.2 Zu den Rechnungsgrundlagen des Punktemodells

Das Punktemodell basiert auf der Annahme, für jeden Versicherten sei eine Beitragsleistung von 4 % seines Zusatzversorgungspflichtigen Entgelts in ein kapitalgedecktes Versorgungssystem eingezahlt worden. Die gutgeschriebenen Versorgungspunkte hängen von der Höhe des Entgelts und dem Alter des Versicherten ab. Für die spätere Leistung wird ein Rechnungszins von 3,25 % in der Anwartschafts- und 5,25 % in der Leistungsphase unterstellt. Die Annahme von 3,25 % in der Anwartschaftsphase ist mit dem zur Zeit der Tarifverhandlungen geltenden Höchstgaranziezins nach der Deckungsrückstellungsverordnung zu erklären. Diese findet zwar auf die Zusatzversorgung keine Anwendung, sie diene dennoch als Orientierungsgröße³⁴. Bei der Leistungsberechnung sind auch Zinserträge zu berücksichtigen, die über den unterstellten Rechnungszins hinausgehen. Dies wird durch die so genannten Bonuspunkte ausgedrückt, die sich aus den Überschüssen ergeben³⁵. Gleichzeitig stellt die Verteilung von Überschüssen eine Dynamisierung in der Anwartschaftsphase dar. Dynamisiert werden die bisher erreichten Versorgungspunkte.

Die höhere Zinsannahme von 5,25 % in der Rentenphase ist im Zusammenhang mit der Dynamisierung der Renten zu sehen. In einem kapitalgedeckten System soll die Summe der bis zum Ende des Rentenbezuges angesammelten Beiträge und Zinsen der Summe der insgesamt bis zum gleichen Zeitpunkt gezahlten Rentenleistungen entsprechen. Die Aufteilung des Kapitals in eine bestimmte Anwartschaftshöhe zum Rentenbeginn und in die Erhöhungen nach dem Rentenbeginn (Dynamik) ist dabei nicht zwingend vor-

gegeben. Eine Zinsannahme von ebenfalls 3,25 % in der Rentenphase hätte durch die Überschussverteilung zu einer vergleichsweise hohen Dynamisierung von durchschnittlich 3 % führen können. Dabei wäre eine entsprechend gleich hohe Dynamisierung für alle Berechtigten nicht finanzierbar gewesen. Eine unterschiedliche Behandlung von Bestands- und Neurentnern sollte aber ausgeschlossen werden. Aus diesem Grunde entschied man sich dafür, die Rentner nicht in die Verteilung der Überschüsse einzubeziehen und stattdessen bei einem höheren Rechnungszins von 5,25 % eine einheitliche jährliche Dynamisierung von 1 % zuzusagen³⁶. Auf diese Art und Weise kommen die möglichen Zinseffekte ausschließlich den Versicherten zugute, wodurch die Anwartschaften bis zum Rentenbeginn so weit als möglich erhöht werden.

Der Ansatz des Zinssatzes insgesamt mag angesichts der schlechten Bedingungen am Kapitalmarkt in den letzten Jahren hoch erscheinen. Betrachtet man allerdings den durchschnittlichen Zins der vergangenen Jahrzehnte, so ist die Annahme durchaus vertretbar. Die Tatsache, dass die Versicherungsunternehmen wegen der Vorgaben des Versicherungsaufsichtsgesetzes in Verbindung mit der Deckungsrückstellungsverordnung derzeit eine solche Verzinsung nicht garantieren dürfen, ist im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass diese gesetzlichen Bestimmungen sich auf eine kapitalgedeckte Finanzierungsform beziehen. Im Rahmen einer Umlagefinanzierung ist die Erfüllung der Leistungszusage des Punktemodells nicht an Zinsannahmen gebunden. Dort wo eine vollständige kapitalgedeckte Finanzierung der Leistungen vorliegt, nämlich bzgl. der VBL in der freiwilligen Versicherung, werden die Vorgaben des Versicherungsaufsichtsgesetzes auch hinsichtlich des Rechnungszinses durch freiwillige Anwendung erfüllt.

Die verwendeten Sterbetafeln unterscheiden sich von den Rechnungsgrundlagen der Deutschen Aktuarvereinigung. Sie wurden jedoch mit den spezifischen VBL-Risikoverhältnissen verglichen. Dabei wurde festgestellt, dass die Risikoverhältnisse durch die „Richttafeln 1998“ von Klaus Heubeck zufriedenstellend beschrieben werden. Diese Untersuchungen werden in regelmäßigen Abständen von drei Jahren wiederholt³⁷. Es ist nicht ersichtlich, warum bei den biometrischen Rechnungsgrundlagen für einen bestimmten Versichertenbestand allgemein gültige Grundlagen mit hohen Sicherheitszuschlägen benutzt werden sollten, wenn Rechnungsgrundlagen vorliegen, die sich für den betreffenden Bestand als stimmig erwiesen haben und regelmäßig überwacht werden.

3.4.3 Aspekte zum Kostenaufwand für eine Anschlussversorgung

Wie bereits erwähnt ist die zentrale Frage bei der Prüfung von alternativen Versorgungsmodellen natürlich die Frage der Kosten und ihrer Kalkulierbarkeit. Alle ablösenden Modelle haben einen relativ hohen Kostenaufwand hinsichtlich der Verwaltung. Es ist zunächst ein großer Historisierungsaufwand zu betreiben, da der neue Versorgungsträger den Datentransfer und seine Aufbereitung organisieren

31 Höfer, a. a. O., S. 539 Punkt 12.

32 BAG, Urteil siehe Fn. 6.

33 Eine Aufkündigung der tarifvertraglichen Bindungen ist insofern genau abzuwägen, weil damit auch der Erhalt einer Eigenbeteiligung der Beschäftigten zur Diskussion stehen könnte.

34 Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, BAT Kommentar, Moll Verlag – Teil VII – ATV / ATV-K Erl. 882.

35 Stephan, „Neuordnung der betrieblichen Altersversorgung im öffentlichen Dienst“, Teil II, ZTR 2002, 150, 152.

36 Clemens/Scheuring/Steingen/Wiese, a. a. O., Teil VII – ATV / ATV-K Erl. 8.8.2.

37 Festgelegt im technischen Geschäftsplan der VBL.

muss. Die ablösende betriebliche Altersversorgung erfordert ein ausgereiftes Management, das sich ebenfalls in den Kosten niederschlägt. Ein wesentliches Element des Punktemodells sind die sozialen Komponenten: Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente sowie die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten. Diese Leistungselemente des Punktemodells sind im Rahmen einer versicherungstechnischen Lösung nur schwer abzubilden und erhöhen die Kosten. Nicht zuletzt sind die Kosten der Rückdeckungsversicherung bei einer Unterstützungskasse zu erwähnen.

Argument für einen Wechsel ist für nicht wenige Einrichtungen die Einführung einer kapitalgedeckten Versorgung. Wesentlicher Anreiz dafür ist die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen in Gestalt der nachgelagerten Besteuerung, aber auch das Ziel, eine bessere Transparenz und Kalkulierbarkeit der Kostenentwicklung zu erreichen. Auch in einer kapitalgedeckten Finanzierung bestehen Risiken hinsichtlich der Zinsentwicklung und der biometrischen Grundlagen³⁸. Eine Nachschusspflicht der Arbeitgeber kann auch hier nicht ausgeschlossen werden, da sich der echte Kapitalbedarf erst erweisen muss. Dieser Umstand erschwert eine zuverlässige Kalkulation der Kosten. Oftmals sind es die privaten Anbieter selbst, die hierauf hinweisen. Alle diese Aspekte und die Bindung an den gesetzlichen Rechnungszins erklären, warum ein am Punktemodell orientiertes, ablösendes System nach den bisherigen Erfahrungen Beitragssätze von 5,0% an aufwärts veranschlagen muss.

3.5 Zusammenfassende Bewertung

Wie die Darstellung zeigt, ist der Wechsel der zusätzlichen betrieblichen Altersversorgung ein schwieriger Prozess. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ergibt nicht selten, dass sich der Ausstieg gerade für Arbeitgeber mit hohen Rentenlasten wegen der Gegenwertforderung verbunden mit den Kreditfinanzierungskosten nicht rechnet. Aber auch Beteiligte, bei denen bessere Voraussetzungen vorliegen, müssen zum Teil feststellen, dass ein Ausstieg nicht unbedingt die erhofften Kosteneinsparungen bewirkt bzw. die Organisation eines Anschlusssystems, das die beschriebenen Anforderungen erfüllt, mit sehr großem Aufwand verbunden ist³⁹. Auch wenn die Zahl der bisher ausgeschiedenen Arbeitgeber nicht dramatisch erscheint, müssen die Zusatzversorgungseinrichtungen, die sich als Dienstleister für die Arbeitgeber verstehen, beobachten, wo möglicher Anpassungsbedarf besteht. Dabei sind im Sinne der Erhaltung der Umlagegemeinschaft sowohl Maßnahmen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit als auch solche zu prüfen, die den geänderten Rahmenbedingungen der beteiligten Einrichtungen Rechnung tragen.

4. Auswirkungen auf die Finanzierung und mögliche Modifikationen

Die Tarifvertragsparteien haben im Altersvorsorgeplan 2001 festgeschrieben, signifikante Abwanderungen bei den Zusatzversorgungskassen und deren Ursachen während der Laufzeit des Tarifvertrages zu überprüfen⁴⁰. Entscheidend für die Frage der finanziellen Auswirkungen ist nicht nur die Anzahl der ausgeschiedenen Arbeitgeber, sondern die Anzahl der beendeten Pflichtversicherungen. Mit dem Tarifvertrag Altersversorgung ist ein großer Schritt in Richtung Konsolidierung der Kosten getan worden. Aufgrund der bestehenden Altverpflichtungen ist es aber für die umlagefinanzierten Zusatzversorgungseinrichtungen unverzichtbar, die Umlagebasis zu erhalten. Die folgenden Ausführungen sollen die Wirkungen von Verringerungen der Umlagebasis und Ansatzpunkte für eventuellen Anpassungsbedarf aufzeigen.

4.1 Verteilungswirkungen des Umlageverfahrens

Ziel und gleichzeitig Vorteil der Umlagefinanzierung im Unterschied zur kapitalgedeckten Finanzierung ist ein Risikoausgleich zwischen den Mitgliedern der Umlagegemeinschaft. Dieser soll dazu führen, dass sich im Zeitablauf für alle Mitglieder eine ausgewogene Belastung ergibt. Der Risikoausgleich findet in Bezug auf zufallsbedingte Risiken wie Erwerbsunfähigkeit, Tod und Langlebigkeit sowie wirtschaftliche Risiken wie beispielsweise in Form von Personalabbau statt. Das Ziel des Risikoausgleichs wird durch eine Umverteilung der Mittel erreicht, die sich sowohl im Zeitablauf und/oder zwischen den Individuen, aber auch zwischen den einzelnen Beständen auswirken kann⁴¹. Solche Umverteilungswirkungen zwischen den Beständen ergeben sich beispielsweise aus Strukturveränderungen bei den Beteiligten. Besteht allerdings dauerhaft ein Ungleichgewicht bei der Verwirklichung derartiger Risiken wird der Solidargedanke strapaziert. Durch die Einführung der Sanierungsgelder wurde ein weiteres Finanzierungsmittel eingeführt, mit dem die Umverteilungswirkungen in Grenzen zu Gunsten einer verursachungsorientierteren Lastenverteilung vermindert (siehe unten 4.3.3) werden.

4.2 Auswirkungen von Bestandsverringerungen und rechtliche Bewertung

Die oben dargestellten Maßnahmen führen zusammen mit dem allgemeinen Personalabbau zu einer Verringerung der Zahl der Pflichtversicherten und damit zu einer Reduzierung der Umlagebasis. Das System der Umlagefinanzierung ist auf das laufende Nachwachsen neuer Versichertengenerationen angewiesen. Ausgegliederte oder austrocknende Bestände ohne finanziellen Ausgleich fallen den verbleibenden Umlagezahlern zur Last. Es wird damit also auch der ausgliedernde Beteiligte selbst belastet. Aus diesem Grund muss die Frage gestellt und beantwortet werden, inwieweit derartige Maßnahmen sich im Rahmen des Finanzierungssystems bewegen und ob hierdurch vertragliche Pflichten des Beteiligten verletzt werden.

4.2.1 Ausgliederung

Nach aktuellem Satzungsrecht der VBL ist bei einer Ausgliederung mit Personalübergang die Wesentlichkeitsgrenze des § 22 Abs. 3 S. 3 VBLS zu beachten. Eine Anwendung dieser Regelung kommt in Betracht, wenn ein Beteiligter einen wesentlichen Teil der über ihn pflichtversicherten Beschäftigten auf einen Arbeitgeber überträgt, der nicht bei der VBL beteiligt ist⁴². Als Rechtsfolge sieht die Bestimmung zunächst die Kündigung der Beteiligung vor. Diese kann jedoch durch die Zahlung eines Teilgegenwertes zur Deckung der Versorgungsverpflichtungen, die dem übertragenden Pflichtversichertenbestand zuzurechnen sind, abgewendet werden.

Eine genaue Definition der Wesentlichkeitsgrenze wird in der VBL-Satzung nicht getroffen. Die Wahl eines solchen unbestimmten Rechtsbegriffs hat jedoch gute Gründe. Der Begriff der Wesentlichkeit wird in den unterschiedlichsten

38 Monatsbericht der deutschen Bundesbank, Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland, Dezember 1999 S. 15 ff.

39 Dies ist einer der Gründe für die nicht seltene Rückkehr bereits ausgeschiedener Beteiligter zur VBL.

40 Altersvorsorgeplan 2001 Ziff. 5, Anlage 5 zum Tarifvertrag Altersversorgung – ATV.

41 Heubeck/Rürup, Finanzierung der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes, Sozialökonomische Schriften 20; Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2000, S. 91.

42 Oder der nicht bei einer ZVK, zu der Versicherungen übergeleitet werden, Mitglied ist.

Rechtsgebieten verwendet⁴³. Dabei kann das Vorliegen dieses Tatbestandsmerkmals sowohl an quantitativen als auch an qualitativen Merkmalen gemessen werden. Typischerweise wird der Begriff jedoch gerade durch qualitative, vom Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung hergeleitete Aspekte definiert, die Raum für eine Einzelfallbetrachtung lassen. Eine rein mengenmäßige Bestimmung, die im Grunde einer Einfügung der entsprechenden Zahl in die Norm gleichkäme, ist insoweit nicht zielführend, da sie zu einer Umgehung einlädt.

Als Orientierungsgröße gilt bei der VBL ein Wert von 10 % der insgesamt über den Beteiligten pflichtversicherten Personen. Für die Beurteilung ist aber auch die Größe und Struktur des Versichertenbestandes von Bedeutung. Je größer der ausgliedernde Beteiligte ist, um so größer ist bei einer Richtgröße von 10 % die Anzahl der beendeten Pflichtversicherungen. Die negativen Auswirkungen auf die Umlagegemeinschaft können hier also auch schon bei einer geringeren Größenordnung ein Ausmaß annehmen, das dieser nicht zugemutet werden kann. Dies gilt zum Beispiel, wenn ein Bestand mit einer hohen Rentnerquote betroffen ist.

4.2.2 Austrocknung

Der Fall der oben dargestellten Austrocknung ist in der Satzung der VBL bisher nicht ausdrücklich geregelt. Der erste strittige Fall einer Austrocknung durch Aufgabenverlagerung und allmähliche Schließung eines Bestandes war die Privatisierung der Gebäudeversicherungsanstalten Baden-Württembergs⁴⁴. Die bisher mit der Aufgabe betrauten Beschäftigten der beiden Gebäudeversicherungsanstalten wurden zunächst auf das Land Baden-Württemberg übertragen. Anschließend wurden sie an die neu gegründete Aktiengesellschaft Gebäudeversicherung ausgeliehen und weiter bei der VBL versichert. Neu zur Erledigung der Aufgabe benötigte Beschäftigte wurden bei der AG angestellt und damit nicht pflichtversichert. In einem Urteil des BGH vom 7. 5. 1997⁴⁵, in dem um die Pflicht zur Zahlung einer Versorgungsrente ehemaliger Angestellter der Gebäudeversicherungsanstalten gestritten wurde, führt der BGH Folgendes aus: „Geschäftsgrundlage des nach privatrechtlichen Grundsätzen zu beurteilenden Beteiligungsvertrages (...) ist das Finanzierungssystem, wie es sich aus den §§ 29 ff. der Satzung der VBL (alte Fassung) ergibt. Anders als in der privaten Rentenversicherung bildet die Beklagte keine verzinslichen Rücklagen, aus denen sie ihre Leistungen erbringen könnte. Ein solches Finanzierungssystem, das sich nur aus Umlagen (...) speist und das in der gesetzlichen Rentenversicherung als Generationenvertrag bezeichnet wird, hat für seine Funktionsfähigkeit zur Grundlage, dass für die Empfänger von Rentenleistungen eine im Wesentlichen ausreichende Anzahl jüngerer Beschäftigter nachrückt...“⁴⁶

Höchstrichterlich festgestellt ist somit, dass Austrocknungen nicht auf der Basis des Finanzierungssystems stehen, welches die Geschäftsgrundlage der Beteiligungsverträge darstellt. Eine bewusste gar zielgerichtete Vorgehensweise könnte somit als system- und vertragswidriges Verhalten angesehen werden, das finanzielle Ausgleichsansprüche nach sich ziehen kann⁴⁷.

4.3 Weitere Anpassungsmöglichkeiten

Es ist nicht davon auszugehen, dass der Trend zur Privatisierung in naher Zukunft wieder abnehmen wird. Beobachtet man die Diskussion in der Wissenschaft⁴⁸ und Praxis ist im Gegenteil eher eine Zunahme nicht nur im kommunalen, sondern auch im Bereich der staatlichen Verwaltung zu erwarten. Beispielhaft sei der Bericht der nordrhein-westfälischen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ erwähnt⁴⁹. Dort

wird im Hinblick auf die zukünftige Aufgabenwahrnehmung ausgeführt: „... Der Staat und die Kommunen können nicht alle bisher wahrgenommenen Aufgaben weiterhin selbst ausführen. Sie müssen sich auf die Erfüllung der Kernaufgaben und die Gewährleistung für die richtige Ausführung anderer Leistungen beschränken. Dafür kommen sowohl die Schaffung selbständiger Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen, die privat-öffentliche Zusammenarbeit („Public Private Partnership“), das Kontraktmanagement, die Beschaffung von Gütern und Leistungen auf dem Markt („Outsourcing“) wie auch die vollständige Privatisierung in Betracht...“⁵⁰

Privatisierung in allen ihren Erscheinungsformen ist also ein Instrument der Effektivierung, Modernisierung und Verschlankeung von Verwaltung, von dem auch in Zukunft reger Gebrauch gemacht werden wird. Wegen der möglichen finanziellen Auswirkungen auf die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes scheint es geboten, erforderliche und sinnvolle Anpassungen zu prüfen.

4.3.1 Kompensationsleistung für jede Ausgliederung

Die Mustersatzung der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung, die bisher eine der VBL-Satzung vergleichbare Bestimmung bezüglich der Rechtsfolgen wesentlicher Ausgliederungen enthielt, ist im Dezember 2003 geändert worden. Die neue Regelung des § 15 sieht nunmehr für jede Ausgliederung auf einen nicht der Umlagegemeinschaft angehörenden Arbeitgeber die Zahlung eines anteiligen Ausgleichsbetrags vor. Diese Satzungsänderung resultiert aus der Erkenntnis, dass die bisherige Rechtsfolge der Kündigung keine geeignete Reaktion auf die Ausgliederung ist. Eigentliches Ziel ist schließlich, das Mitglied bzw. den Beteiligten in der Solidargemeinschaft zu behalten und nur die finanziellen Folgen der Ausgliederung für die Gemeinschaft auszugleichen. Vorteil dieser Regelung ist, dass sie jedes Mitglied gleichermaßen betrifft und keine Wertung getroffen werden muss, ob die Folgen der Ausgliederung sich noch im Rahmen eines üblichen Risikoausgleichs zwischen den Beständen bewegen oder eine Kompensation erforderlich machen.

Durch diese Regelung wird ein klarer und vorhersehbarer Umgang mit Privatisierungen festgelegt. Aus der Sicht der betroffenen Einrichtungen wird eine solche Lösung den Einwand hervorrufen, ein großer Anteil der Ausgliederungen, nämlich die Fälle der formellen, rein rechtsformändernden Privatisierungen, werde erschwert bzw. aus finanziellen Gründen unmöglich gemacht. Die Zusatzversorgung erweise sich als Privatisierungs- und damit Modernisie-

43 BVerfGE 49, 126 f.; § 906 BGB; § 24 Nachbarrechtsgesetz; § 321 HGB; § 125 BauGB; § 906 Abs. 1 BGB; § 13 Abs. 2 Ziff. 1 UWG; § 490 Abs. 1 BGB; § 648 a BGB; § 775 Abs. 1 Ziff. 1 BGB; § 1605 Abs. 2 BGB; § 45 Abs. 4 WEG; § 120 ZPO; § 323 Abs. 1 ZPO; § 4 b Abs. 2 InsO; § 60 LVwVfG; § 10 a Abs. 2 VAHRG; § 12 f. VOB/B; § 538 ZPO; § 119 BGB; § 18 Abs. 2 HGB; § 650 Abs. 1 BGB usw.

44 Wegner-Wahnschaffe, „Zusatzversorgung und Privatisierung – Möglichkeiten und Grenzen dargestellt am Fall der Gebäudeversicherungsanstalten Baden-Württembergs“, ZTR 1998, 485.

45 BGH 7. 5. 1997 – IV ZR 179/96 –, ZTR 1997, 562 = NZA 1997, 827.

46 In dem genannten Verfahren musste die Frage eines Ausgleichsanspruchs der VBL nicht entschieden werden, da sie nicht Streitgegenstand des Verfahrens war (der Streit wurde später auf dem Vergleichswege erledigt).

47 Wie auch bei der Anwendung der Ausgliederungsbestimmung des § 22 Abs. 3 VBL kommt es für die Frage einer solchen vertragsrelevanten Verletzung auf den Umfang und auf die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die Umlagegemeinschaft, das heißt mithin auf die Frage der Wesentlichkeit an.

48 Aus der umfangreichen Literatur zum Thema Privatisierung siehe Fn. 4 und 5 und Weiss, Privatisierung und Staatsaufgaben, Mohr Siebeck Tübingen, 2002.

49 Abgedruckt in ZTR 2003, 127 f.; zum Bull-Bericht Süddeutsche Zeitung vom 12./13. 7. 2003 S. 9 „Leben mit der Akte“ von Heribert Prantl.

50 ZTR 2003, 127 unter Punkt 5.

runghindernis. Tatsächlich steht bei vielen Umstrukturierungen wie eingangs erläutert nicht wie in den achtziger Jahren das Motiv im Vordergrund, durch die Veräußerungserlöse die Haushaltslage zu verbessern⁵¹, sondern Aufgaben aus den arbeitsrechtlichen Bedingungen des BAT zu lösen, um eine höhere Flexibilität und Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Findet aber keine Veräußerung des Unternehmens statt, wird es für diese Einrichtungen schwierig sein, die erforderlichen finanziellen Mittel aufzubringen.

Diesen Argumenten kann aber bei der Gestaltung einer Ausgliederungsregelung Rechnung getragen werden, indem durch Zusatzzahlungen zur laufenden Umlage, Ratenzahlungen oder Stundungen eine Tilgung für den ausgliedernden Arbeitgeber machbar ist⁵². Solche Möglichkeiten sollten allerdings auf die rechtsformändernde Ausgliederung beschränkt werden. Liegt eine Ausgliederung mit entsprechenden Verkaufseinnahmen (d.h. eine echte Privatisierung) vor, ist nicht ersichtlich, warum der Beteiligte diesen Erlös vereinnahmen soll, während die Kosten für die entstandenen Rentenlasten und Anwartschaften auf die Gemeinschaft der Umlagezahler abgewälzt werden. Bestehende Versorgungslasten gehen grundsätzlich in die Bewertung eines Unternehmens mit ein und haben damit Einfluss auf den zu erzielenden Erlös. Durch eine differenzierte Regelung der Ausgleichszahlungen könnte den Anforderungen einer sich verändernden Verwaltung in einer Weise entsprochen werden, die einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen herbeiführt.

4.3.2 Möglichkeiten der Fortführung von Beteiligungen

Grundsätzlich ist für eine funktionierende Umlagegemeinschaft das ständige Nachwachsen neuer Versicherter erforderlich. Aus diesem Grund ist eine signifikante Verringerung der Umlagebasis immer von Nachteil, selbst dann, wenn für hinterlassene Belastungen eine Ausgleichszahlung geleistet wird. Primäres Ziel sollte daher immer die Erhaltung der Versichertenbestände sein. Dies gilt grundsätzlich sowohl für die dargestellten Fälle von Privatisierungen, als auch für Aufgabenverlagerungen innerhalb des Kernbereichs der Verwaltung (Beispiel sog. Kommunalisierung).

Ein weiterer Ansatzpunkt für den Umgang mit den genannten Maßnahmen wäre daher die Förderung neuer Beteiligungen, die eine Weiterversicherung der ausgegliederten Bestände unter dem neuen Träger (auch juristische Personen des Privatrechts⁵³) ermöglicht. Gerade für die rechtsformändernde Privatisierung ist die Fortführung der Versicherung des ausgegliederten Bestandes eine Möglichkeit, bei gleichen Kosten ohne Ausgleichszahlung die zusätzliche Altersversorgung ohne Änderung beizubehalten. Sollte das Unternehmen schließlich doch gänzlich in private Trägerschaft übergehen, besteht dann immer noch die Möglichkeit der besonderen Beteiligung bzw. des Ausscheidens. Eine besondere Beteiligung kann zum Beispiel auch durchgeführt werden, wenn die Voraussetzung der Anwendung eines Tarifrechts wesentlich gleichen Inhalts und oder der maßgebliche Einfluss der öffentlichen Hand wegfällt, solange die Aufgaben des bisherigen Arbeitgebers fortgeführt werden⁵⁴. Es ist also bereits heute möglich, die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes fortzuführen, auch wenn die tarifrechtlichen Bedingungen des BAT nicht mehr bestehen. Das Argument, die Zusatzversorgung verhindere durch eine Teilgegenwertverpflichtung notwendige Umstrukturierungen, ist insoweit nicht überzeugend.

Sicherlich werden gerade die im Wettbewerb stehenden Einrichtungen einwenden, dass damit die hohen Kosten der Zusatzversorgung nicht beseitigt seien. Diese haben ihre

Ursache in den in das neue Betriebsrentensystem überführten Altverpflichtungen. Die Wahrung des Besitzschutzes insbesondere der Versicherten, die bis zum Zeitpunkt ihrer „Verrentung“ nicht mehr die Möglichkeit haben, sich eine eigene zusätzliche Vorsorge aufzubauen, entspricht jedoch einer rechtlichen Verpflichtung. Die finanzielle Belastung ist von allen beteiligten Arbeitgebern, aber auch von den Arbeitnehmern in Höhe von 1,41 % gemeinsam zu tragen. Gerade im Hinblick auf die besonderen Bedingungen des umlagefinanzierten Abschnittsdeckungsverfahrens ist es erforderlich, durch eine konsequente Ausfinanzierung der verbleibenden Lasten bei Ausgliederungen und eine möglichst breite Nutzung der Möglichkeiten der fortgesetzten Beteiligung dem Risiko einer unkalkulierbaren Entwicklung der Kosten entgegenzuwirken.

Im Hinblick auf die „Austrocknung“ von Beständen muss sicherlich beobachtet werden, in welchem Ausmaß diese stattfindet und ob es einer ausdrücklichen Regelung in den Satzungen bedarf. Unter 4.1 wurde bereits erläutert, dass Veränderungen durch Personalreduzierungen bis zu einem gewissen Ausmaß in den Risikoausgleich zwischen den Beständen einbezogen sind. Liegt allerdings eine Aufgabenausgliederung mit auslaufendem Bestand vor, so sind die finanziellen Auswirkungen zwar erst allmählich erkennbar. Die Umlagegemeinschaft wird aber auch hier im Laufe der Zeit erheblich belastet. Immer geringere Umlagezahlungen stehen im Zeitablauf immer größeren Rentenverpflichtungen gegenüber. Durch die Fortführung der Pflichtversicherungen werden die Versorgungsanwartschaften zusätzlich weiter aufgebaut.

4.3.3 Begrenzung der Umverteilungswirkungen durch das Sanierungsgeld

Der neue Tarifvertrag Altersversorgung bestimmt in § 17 die Erhebung steuerfreier Sanierungsgelder durch die umlagefinanzierten Kassen, deren Umlagesatz im November 2001 mehr als 4 % betragen hat. Durch diese Einnahmen soll ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf ausgeglichen werden, der sich aus der Schließung des Gesamtversorgungssystems ergibt. Der Gesamtbedarf an zusätzlichen Mitteln beträgt im bei der VBL laufenden Deckungsabschnitt 2 % der gesamten Zusatzversorgungspflichtigen Entgelte der Pflichtversicherten im Jahr 2001, erhöht um jeweils 1 % pro Jahr. Der Anteil eines beteiligten Arbeitgebers an den insgesamt zu erhebenden Sanierungsgeldern ist grundsätzlich nach dem Verhältnis der dem einzelnen Beteiligten zuzurechnenden neunfachen Rentensumme zuzüglich der Entgeltsumme seiner Pflichtversicherten zu der neunfachen Rentensumme aller Renten zuzüglich der Entgeltsumme aller Pflichtversicherten festzusetzen⁵⁵.

Arbeitgeber mit hohen Rentenlasten müssen somit einen relativ höheren Anteil am Sanierungsgeld leisten, als solche

51 Beispiel Berlin siehe FAZ vom 27. 1. 1997 „Die Berliner Verkaufsakte“ von Kerstin Schwenn.

52 Durch eine entsprechende Formulierung der Regelung (bzw. ggf. in Ausführungsbestimmungen) könnte für den Fall der rechtsformändernden Ausgliederung sichergestellt werden, dass es nicht im Ermessen der Kasse liegt, ob eine Einmalzahlung geltend gemacht wird oder ein Angebot in Gestalt einer zusätzlichen Leistung zur Umlage oder einer gestreckten Tilgung unterbreitet wird.

53 Wegen der hier nicht mehr vorhandenen Insolvenzunfähigkeit gelten für diese allerdings besondere Voraussetzungen nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen der VBL-Satzung.

54 Siehe III. Ausführungsbestimmungen der VBL-Satzung zu § 20 Abs. 3 – Fortsetzung der Beteiligungen.

55 Siehe § 65 Abs. 3 VBL, verständlicher wird die Bemessung, wenn man sie in einer Formel ausdrückt:

$$\text{Anteil des Arbeitgebers} = \frac{\text{Rentensumme des AG} \times 9 + \text{Summe der durch ihn versicherten Entgelte}}{\text{Rentensumme insgesamt} \times 9 + \text{Summe aller versicherten Entgelte}}$$

mit geringen Renten⁵⁶. Die derzeitige Gewichtung der individuellen bzw. gruppenbezogenen Rentenlast ist in den Tarifverhandlungen zum ATV auf das neunfache festgesetzt worden. Durch eine höhere Gewichtung der Rentenlasten könnte der Finanzierungsanteil von Arbeitgebern bzw. Arbeitgebergruppen mit hohen Lasten weiter erhöht werden, wenn die Tarifvertragsparteien eine weitere Reduzierung der Umverteilung zugunsten einer gerechteren Lastenverteilung für erforderlich halten.

4.4 Verstärkte Kapitalbildung als zusätzliches Finanzierungsmittel

Die Frage nach dem optimalen Finanzierungssystem ist in den letzten Jahren gerade auch im Zusammenhang mit der Einführung einer staatlich geförderten, kapitalgedeckten Eigenvorsorge viel diskutiert worden⁵⁷. Der Trend zur kapitalgedeckten Finanzierung der betrieblichen Altersvorsorge ist sicherlich mit der scheinbaren Unkalkulierbarkeit der Umlagefinanzierung und vor allem mit den lohnsteuerlichen Vorteilen der kapitalgedeckten Systeme zu erklären.

Die Möglichkeiten, durch eine Kombination umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Elemente die Kalkulierbarkeit und damit Sicherheit der Finanzierung der betrieblichen Altersvorsorge zu optimieren, sollten jedoch nicht verkannt werden. Im Rahmen der so genannten Mischsysteme – wie dem Abschnittsdeckungsverfahren – bietet sich parallel zur Umlagefinanzierung sowohl die Bildung kollektiven als auch individuellen Kapitals an⁵⁸. In einer Situation, in der die Umverteilungswirkungen im Abschnittsdeckungsverfahren angezweifelt werden bzw. die Solidargemeinschaft in Frage gestellt wird, könnte eine verstärkte kollektive Kapitalbildung unterstützend wirken. Dies geschieht, indem nicht individualisierbares Kapital in Zeiten erhöhter Belastungen der Umlagegemeinschaft zugute kommt. Eine Möglichkeit zur begrenzten Bildung kollektiven Kapitals besteht im Rahmen eines gleitenden Abschnittsdeckungsverfahrens⁵⁹.

Die Tarifvertragsparteien haben im Altersvorsorgeplan 2001 vereinbart, dass jedenfalls im Falle eines abnehmenden Finanzierungsbedarfs die übersteigenden Einnahmen zum Aufbau einer Kapitaldeckung genutzt werden sollen⁶⁰. In Teilbereichen, in denen ein versicherungsmathematischer Barwert zur Verfügung steht, kann wie bei den Gegenwerten sofort in eine kapitalgedeckte Finanzierung übergegangen werden.

Denkbar ist weiterhin, Systeme mit unterschiedlicher Finanzierung anzubieten. Dies kann zum Beispiel durch Neugründung eines kapitalgedeckten oder teilkapitalgedeckten Systems als Alternative zum umlagefinanzierten System geschehen⁶¹. Diese Maßnahme bringt den Vorteil mit sich, ohnehin ausscheidende Beteiligte und Mitglieder weiterhin an die Zusatzversorgungseinrichtung zu binden⁶². Damit können die Produkte der bei den Kassen neu begründeten freiwilligen Versicherungen auch von neuen Mitarbeitern genutzt werden.

Die bei der VBL beteiligten Arbeitgeber des Abrechnungsverbandes Ost gehen seit Anfang 2004 in die kapitalgedeckte Finanzierung über. Dies geschieht ebenfalls durch eine Kombination eines Umlageanteils sowie eines kapitalgedeckten Beitrages zur Finanzierung. Im Sinne der obigen Ausführungen wäre auch eine längerfristige Kombination verschiedener Finanzierungselemente zu bedenken, wenn eine vollständige Kapitaldeckung auf lange Sicht nicht umsetzbar ist, aber dennoch eine verstärkte Nutzung kapitalbildender Elemente angestrebt werden soll.

5. Schlussbemerkung

Eine Neuorganisation der betrieblichen Altersversorgung ist mit einem hohen Aufwand an Planung, Verhandlung und Verwaltung verbunden. Für die Beschäftigten verbleibt die Unsicherheit, ob ein Wechsel ihnen tatsächlich einen Ersatz bieten kann, der den Leistungen der Zusatzversorgungskassen im Hinblick auf Qualität der Versorgung und kompetenter Durchführung vergleichbar ist⁶³.

Die Kosten für die Zusatzversorgung werden aber wegen der Nachwirkungen des alten Gesamtversorgungssystems bei den Kassen mit Umlagefinanzierung noch einige Zeit über den eigentlichen Kosten des Punktmodells liegen. Aus diesem Grund kann auch der Übergang in die Kapitaldeckung nur langsam erfolgen. Allerdings bietet die abschnittsdeckte Umlagefinanzierung Vorteile, die derzeit eher verkannt werden. Ein funktionierendes Umlagesystem setzt aber die Erhaltung der Umlagebasis voraus. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist zu entscheiden, inwieweit die öffentlich-rechtliche Zusatzversorgung an veränderte Rahmenbedingungen bei den öffentlichen Arbeitgebern angepasst werden muss. Instrumentarien wie eine Steuerung der Umverteilungswirkungen und der verstärkte Einbau kapitalbildender Elemente stehen zur Verfügung.

56 Bei Arbeitgebern, die einem Arbeitgeberverband angehören, werden die Summen der Renten und Entgelte addiert.

57 Siehe Fn. 32 und Rürup, Die Finanzierung der Zusatzversorgungskassen des öffentlichen Dienstes im Lichte der ökonomischen Analyse, Betriebliche Altersversorgung 1999, 255 ff.

58 Heubeck/Rürup a. a. O., S. 51, 105.

59 Hier wird der erforderliche Umlagesatz und die Höhe des Kapitalstocks bereits während des laufenden Abschnitts, meistens nach der Hälfte, neu ermittelt. Auf diese Weise können erwirtschaftete Überschüsse in den nächsten Abschnitt übertragen werden, und werden nicht in der zweiten Hälfte des Abschnitts verbraucht.

60 Altersvorsorgeplan 2001, Anhang 5 zum ATV Ziffer 4.

61 Ein Beispiel ist die Möglichkeit zur Errichtung eines Abrechnungsverbandes II im Bereich der kommunalen Kassen. In diesem Abrechnungsverband können Mitglieder unmittelbar in eine kapitalgedeckte Finanzierung übergehen, bzw. Arbeitgeber eine neue Mitgliedschaft begründen.

62 Voraussetzung für einen Systemwechsel ist natürlich die Ausfinanzierung der Altlasten, insoweit kommen für eine solche Variante auch nur die Arbeitgeber in Betracht, die den Bereich der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes grundsätzlich verlassen könnten.

63 Eine steuerliche Entlastung der Arbeitnehmer durch Einbeziehung der umlagefinanzierten Zusatzversorgung in die nachgelagerte Besteuerung wäre folgerichtig. Es ist fraglich, ob die Begründung für eine Ausnahme, nämlich zu vermeidende fiskalische Auswirkungen, dem Gleichbehandlungsgebot des Grundgesetzes standhalten wird. Ob hier durch Entscheidung des Gesetzgebers bzw. ggf. aufgrund von zukünftiger Rechtsprechung noch Änderungen eintreten, bleibt also abzuwarten.