

Frank Berner

Der hybride Sozialstaat

Die Neuordnung
von öffentlich und privat in
der sozialen Sicherung

campus

Der hybride Sozialstaat

»Theorie und Gesellschaft«

Herausgegeben von
Jens Beckert, Rainer Forst, Wolfgang Knöbl,
Frank Nullmeier und Shalini Randeria

Band 69

Frank Berner, Dr. phil., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Zentrum
für Altersfragen (DZA), Berlin.

© Campus Verlag GmbH

Frank Berner

Der hybride Sozialstaat

Die Neuordnung von öffentlich und privat
in der sozialen Sicherung

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN 978-3-593-38862-5

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne
Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2009 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Guido Klütsch, Köln

Satz: Campus Verlag, Frankfurt/Main

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

1	Die Entzauberung einer Ordnungsfiktion.....	9
1.1	Alterssicherung in Deutschland	10
1.2	Ungereimtheiten bei der Unterscheidung von staatlich und privat	12
1.3	Blinde Flecke der Alterssicherungsforschung	15
1.4	Argument und Aufbau der Studie	18
1.5	Methoden der Untersuchung	24
2	Wohlfahrtsstaat als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und als institutionelle Struktur	27
2.1	Funktionale Differenzierung und ihre intellektuelle Reflexion im 19. Jahrhundert.....	28
2.2	Sozialpolitik im Kontext des deutschen Trennungsdenkens	33
2.3	Merkmale von Wohlfahrtsstaatlichkeit	36
2.3.1	Das normative Programm: Soziale Rechte als Teilhabepostulat.....	36
2.3.2	Die institutionelle Struktur: Der Sozialsektor.....	43
2.4	Die sozialstaatliche Steuerungsfiktion.....	49
2.5	Zwischenfazit: Hybride institutionelle Struktur und dualistische Ordnungsvorstellungen.....	54
3	Die Formung der »privaten« Alterssicherung durch staatliche Regulierung	57
3.1	Erste staatliche Interventionen: Preußische Kassenpolitik (1733–1873)	58
3.2	Die Einführung der Versicherungsaufsicht (1901)	67

3.3	Die aufsichts- und steuerrechtliche Konstituierung der Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung (1901–1949)	70
3.3.1	Pensionskasse und Unterstützungskasse	70
3.3.2	Direktversicherung und Direktzusage	76
3.4	Zwischenfazit: Alterssicherung im Zusammenspiel von nicht-staatlicher Initiative und staatlicher Regulierung	80
4	Die Ko-Evolution der »staatlichen« und der »privaten« Alterssicherung	83
4.1	Der Entstehungskontext der Sozialversicherung	84
4.2	Die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889)	90
4.3	Der Gleichschritt der »staatlichen« und der »privaten« Alterssicherung (1889–1956)	96
4.4	Die Auswirkungen der Rentenreform 1957 auf die »private« Alterssicherung	103
4.5	Die soziale Konstruktion der zwei Welten der Alterssicherung	112
4.5.1	Die gesetzliche Rentenversicherung als »staatliche« Alterssicherung	112
4.5.2	Das Ein-Säulen-Paradigma und die Steuerungsfiktion	117
4.5.3	Das »Denken in Ordnungen« und die Entstehung zweier Welten	120
4.6	Zwischenfazit: Die Steuerungs- und die Ordnungsfiktion in der Alterssicherung	124
5	Policy-Wandel in der Alterssicherung: Vom Ein-Säulen- zum Mehr-Säulen-Paradigma	127
5.1	Reformen der Alterssicherung 1999 bis 2004 – ein Überblick	129
5.1.1	Die Rentenreform 1999	131
5.1.2	Die Rentenreform 2001	133
5.1.3	Die Reformen von 2004	149

5.2	Die Emergenz einer neuen Policy: Alterssicherungspolitik	154
5.3	Die Unterscheidung von Altersvorsorge und Vermögensbildung.....	165
5.4	Sicherheit und Sicherungsziele in der Alterssicherungspolitik	173
5.5	Zwischenfazit: Die Entstehung von Alterssicherungspolitik und die Sozialpolitisierung der »privaten« Alterssicherung	186
6	Wandel der Politiknetzwerke in der Alterssicherung: Von der Separation zur punktuellen Integration	188
6.1	Die Netzwerkanalyse in der Policy-Forschung	189
6.2	Die Öffnung der Politiknetzwerke in der Alterssicherung	192
6.2.1	Das Netzwerk der gesetzlichen Rentenversicherung	192
6.2.2	Das Netzwerk der betrieblichen Altersversorgung	196
6.2.3	Das Netzwerk der individuell-privaten Altersvorsorge	206
6.3	Alterssicherungspolitik als Konglomerat von Issue-Netzwerken.....	215
6.4	Rollenzuschreibungen in den Politiknetzwerken der Alterssicherung	217
6.4.1	Die »Sozialpolitiker« und die »Finanzpolitiker«	217
6.4.2	Selbst- und Fremdbeschreibungen der Marktakteure	230
6.5	Zwischenfazit: Vernetzung bei Aufrechterhaltung der Grenzen	234
7	Wandel von Institutionen und Strukturen der Alterssicherung: Von der Ko-Existenz zur Interdependenz	236
7.1	Institutionelle und organisatorische Neuorientierung bei der gesetzlichen Rentenversicherung	237
7.2	Regulierungsebenen der betrieblichen Altersversorgung	247
7.3	Die Individualisierung der betrieblichen Altersversorgung	259

7.4	Die Märkte der »privaten« Alterssicherung	275
7.4.1	Die Finanzmärkte	276
7.4.2	Die Altersvorsorgemärkte	280
7.4.3	Die Beratungsmärkte	285
7.5	Die wohlfahrtsstaatliche Einbettung der Altersvorsorgemärkte	287
7.5.1	Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsmarkt	287
7.5.2	Das wohlfahrtsmarktliche Arrangement der »privaten« Alterssicherung	291
7.6	Zwischenfazit: Sozialpolitisierung und Vermarktlichung	295
8	Der hybride Sozialstaat	297
8.1	Die Entgrenzung der Alterssicherungspolitik	297
8.2	Steuerungsprobleme staatlicher Regulierung	301
8.3	Die Ortlosigkeit des Sozialpolitischen	306
8.4	Jenseits der Unterscheidung von staatlich und privat	308
	Verzeichnis der Tabellen	313
	Verzeichnis der Schaubilder	314
	Literatur	315
	Danksagung	344

1 Die Entzauberung einer Ordnungsfiktion

Die Unterscheidung zwischen Staat und Markt und die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat spielen in den Debatten über die soziale Sicherung und den Sozialstaat in Deutschland eine wichtige Rolle. Die Entwicklung der Sozialpolitik seit den 1990er Jahren hat den Umgang mit diesen Unterscheidungen jedoch schwieriger gemacht: Es ist immer weniger eindeutig, wo der Sozialstaat aufhört und wo (private) Marktstrukturen anfangen. Öffentlich und privat können immer schlechter auseinander gehalten werden. Dies zeigt sich auch in der Alterssicherung: Einerseits ist es nach wie vor üblich, von »staatlicher« und »privater« Alterssicherung zu sprechen. Andererseits wird gerade nach den privatisierenden Rentenreformen seit der Jahrtausendwende immer häufiger angemerkt, dass die Unterscheidung verschwimme, dass staatlich und privat in der Alterssicherung immer schwieriger zu unterscheiden seien. Die zunehmende Thematisierung der Ungenauigkeit und Uneindeutigkeit der Unterscheidung von staatlich und privat steht in einem Kontrast zu ihrer fortlaufenden Verwendung. Von diesem Widerspruch ausgehend, behandle ich in dieser Studie zwei Fragen. Die erste Frage betrifft die Beobachtung, dass die Unterscheidung von staatlich und privat in der Alterssicherung verschwimmt: Welche Veränderungen sind es genau, die als ein Verwischen der Unterscheidung von staatlich und privat in der Alterssicherung wahrgenommen werden? Um diese Frage zu beantworten, untersuche ich mit Politikfeldanalysen den gemeinsamen Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und der individuell-privaten Altersvorsorge. Dabei zeigt sich, dass sich etwa seit der Jahrtausendwende die Politikinhalte, die Politiknetzwerke sowie die institutionellen Strukturen der Alterssicherung verschränken, vermischen und angleichen. Die zweite Frage zielt auf die Tiefenstruktur des empirisch beobachtbaren Wandels in der Alterssicherung: Was bedeutet es für den deutschen Sozialstaat, dass die Unterscheidung von staatlich

und privat in der Alterssicherung verschwimmt? Anders formuliert: Lassen sich aus dem Wandel der Alterssicherung Rückschlüsse auf einen Wandel des Sozialstaats ziehen? Um auf diese Frage eine Antwort zu finden, ziehe ich eine zweite Analyseebene hinzu: die Ebene der kollektiven Vorstellungen, mit denen die Gesellschaft sich selbst beschreibt und sich ein Bild von ihrer eigenen Ordnung macht. Die Annahme, »staatlich« und »privat« könnten in der Sozialpolitik eindeutig unterschieden werden, erweist sich als eine *Ordnungsfiktion*, die den deutschen Sozialstaat lange Zeit geprägt hat. Der sozialpolitische Wandel lässt die grundsätzlich hybriden Strukturen der Wohlfahrtsproduktion jedoch immer deutlicher hervortreten, die Ordnungsfiktion verliert dadurch an Plausibilität – sie wird entzaubert.

1.1 Alterssicherung in Deutschland

Wenn von »der Rente« die Rede ist, denkt man in Deutschland zuerst an die gesetzliche Rentenversicherung, obwohl es daneben noch eine ganze Reihe anderer Formen der Alterssicherung gibt: etwa die Beamtenversorgung, die Versorgungswerke für verkammerte freie Berufe, die Alterssicherung der Landwirte, die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst sowie die individuell-private Altersvorsorge. Zur herausragenden Stellung der gesetzlichen Rentenversicherung im Gesamtsystem der Alterssicherung trägt zum einen der große Versichertenkreis bei: In der gesetzlichen Rentenversicherung sind alle unselbständig Beschäftigten sowie einige Gruppen von Selbständigen pflichtversichert. Zum anderen verdankt die gesetzliche Rentenversicherung ihre Bedeutung den Leistungsprinzipien Lohnersatz und Lebensstandardsicherung, die mit der Rentenreform 1957 Einzug in die Rentenversicherungspolitik hielten. Aufgrund dieser Gestaltungsmerkmale ist die gesetzliche Rentenversicherung zu einem gewaltigen Transfersystem angewachsen. Im Jahr 2003 machten ihre Leistungen 79 Prozent des Gesamtleistungsvolumens aller Formen der Alterssicherung in Deutschland aus. Für 69 Prozent der ehemals abhängig Beschäftigten ist die gesetzliche Rente die einzige Einkommensquelle im Alter (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2005). Entsprechend groß ist der finanzielle Aufwand: Im Jahr 2005 betrug der Anteil der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung etwa ein Drittel aller im Sozialbudget erfassten Sozialleistungen, dies ent-

spricht 10,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Im Sozialbudget ist sie damit der größte Einzelposten, mit weitem Abstand vor der zweitplatzierten gesetzlichen Krankenversicherung (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2005a).¹

Die anderen Formen der Alterssicherung nehmen sich demgegenüber bescheiden aus. Sie schließen entweder nur kleine Bevölkerungsgruppen ein (wie etwa die Alterssicherung der Landwirte oder die berufsständischen Versorgungswerke) oder ihre Leistungen tragen zum durchschnittlichen individuellen Gesamteinkommen im Alter nur einen kleinen Anteil bei (dies ist bei der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und bei der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst der Fall). Dieses Ungleichgewicht zwischen der umfassenden gesetzlichen Rentenversicherung und den wenig verbreiteten oder nur niedrige Leistungen bereitstellenden anderen Formen der Alterssicherung hat sich insbesondere in den 1960er Jahren entfaltet und ist lange Zeit bemerkenswert stabil geblieben. Bis zur Jahrtausendwende war das Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland damit prototypisch für die von der Weltbank in den 1990er Jahren kritisierten *Single Pillar Systems* (vgl. World Bank 1994: 12ff.).

Erst die rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder hat mit der Rentenreform des Jahres 2001 (bekannt als »Riester-Reform«, nach Walter Riester, dem damaligen Minister für Arbeit und Sozialordnung) Bewegung in das über Jahrzehnte etablierte Verhältnis zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und den anderen Formen der Alterssicherung gebracht und die Weichen für einen langfristig bedeutsamen Umbau der Alterssicherung gestellt: In Zukunft wird das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich absinken, die Bedeu-

1 Nicht nur die monetäre, auch die symbolische Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung hat zu ihrer besonderen Stellung beigetragen. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung wurden als verdienter Ausgleich für frühere Arbeitsleistungen interpretiert, die gesetzliche Rentenversicherung hat dadurch die »moralische Ökonomie« der arbeitsmarktzentrierten Industriegesellschaft wesentlich geprägt. Der bis in die Nachkriegsjahre an der staatlichen Rente haftende Almosengeruch verflüchtigte sich nach 1957, der Bezug von Rentenleistungen ist seitdem moralisch unverdächtig (Kohli 1987). Nach der Rentenreform 1957, die als eine zentrale Weichenstellung für den jungen bundesrepublikanischen Sozialstaat interpretiert wird (vgl. Abelshauer 1996: 380; Hockerts 1980), wurde die gesetzliche Rentenversicherung zum Symbol für die Leistungsfähigkeit des bundesrepublikanischen Sozialstaats (vgl. Ritter 1998: 157; Nullmeier/Rüb 1994) und hat erheblich zur Legitimation und Stärkung der jungen bundesrepublikanischen Demokratie beigetragen (Hockerts 1985; Hinrichs 2005).

tung der betrieblichen Altersversorgung und der individuell-privaten Altersvorsorge wird dagegen steigen.

1.2 Ungereimtheiten bei der Unterscheidung von staatlich und privat

Die Rentenreform 2001 hat also eine Gewichtsverschiebung von der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung zu anderen Formen der Alterssicherung in Gang gesetzt. Ähnliche Reformen haben seit den 1990er Jahren in vielen europäischen Ländern stattgefunden. Die internationale Alterssicherungsforschung hat zu Beginn des neuen Jahrtausends mehrere Sammelbände hervorgebracht, in denen in Länderberichten entsprechende Reformen dargestellt und analysiert werden (Clark/Whiteside 2003; Rein/Schmähl 2004a; Bonoli/Shinkawa 2005). Dabei dominiert ein Denken, das auf der Unterscheidung von staatlich (*public*) und privat (*private*) aufbaut: Jede Form der Alterssicherung wird einer der beiden Kategorien zugeordnet, das Gesamtsystem der Alterssicherung wird als ein *public/private-mix* verstanden, als ein Ensemble aus »staatlichen« und »privaten« Formen der Alterssicherung. Dieser Betrachtungsweise liegt ein »additives Wohlfahrtsmixkonzept« zugrunde (Leisering u.a. 2002: 20): Die »staatlichen« und die »privaten« Formen der Alterssicherung erscheinen als nebeneinander stehende Einheiten, die zusammengenommen das Gesamtsystem der Alterssicherung ergeben (etwa Palme 2003; Palier 2003).²

Bezüglich der Unterscheidung von staatlich und privat kann man in der Alterssicherungsforschung jedoch eine gewisse Verunsicherung beobachten. *Das Unbehagen ergibt sich daraus, dass viele Formen der Alterssicherung nicht eindeutig als »staatlich« oder als »privat« klassifiziert werden können.* Schon früh hat etwa Esping-Andersen, in seiner viel zitierten Studie über Wohlfahrtsregimetyphen, dieses Phänomen angesprochen: »Any study of the public-private mix faces formidable obstacles. One is the paucity of reliable date [...]; another is the difficulty of defining exactly what should be considered private or public« (Esping-Andersen 1990: 81). Orszag/Stiglitz (2001: 19) zeigen an konkreten Beispielen, dass die Kategorisierung bestimmter For-

² Ein additives Wohlfahrtsmixkonzept bestimmt auch die in den 1990er Jahren zwischen der Weltbank und der ILO geführte internationale politische Debatte über Reformstrategien in der Alterssicherung (World Bank 1994; James 1996; Beattie/McGillivray 1995).

men der Alterssicherung als »staatlich« oder »privat« fast willkürlich wirkt. Immer wieder versuchen verschiedene Autoren, »staatlich« und »privat« in der Alterssicherung zu definieren, stellen dann jedoch resigniert fest, dass es nicht möglich sei, in der Alterssicherung das »Private« im Gegensatz zum »Staatlichen« universell und eindeutig zu unterscheiden (Barr 2003; ähnlich Hyde u.a. 2003). Häufig wird in der Literatur zunächst darauf hingewiesen, dass »staatliche« und »private« Formen der Alterssicherung nicht eindeutig unterschieden werden könnten, nur um dann doch eine Definition zur Zuordnung von Formen der Alterssicherung zu den Kategorien »staatlich« und »privat« festzulegen. Im Zweifel scheint – wie im folgenden Beispiel – der Status der Trägerorganisation den Ausschlag zu geben: »For the present study, we conform to the OECD classification [...] which considers as private those pension schemes administered by an institution other than general government« (Castellino/Fornero 2006: 3). Die Schwierigkeit, Formen der Alterssicherung als »staatlich« oder als »privat« einzuordnen, ist nicht nur ein forschungspraktisches, sondern auch ein finanzpolitisches Problem: Zur Überwachung der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedsländer im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes muss für jede Form der Alterssicherung entschieden werden, ob sie als »staatlich« gilt und damit ihr Haushalt als Teil des Staatshaushalts angesehen werden soll oder ob sie eher »privat« scheint und ihr Finanzvolumen bei der Berechnung des Staatshaushalts unberücksichtigt bleibt (Fischer 2001; Eurostat 2004). Es wurden deshalb Klassifikationsschemata entwickelt, die eine Einordnung von Formen der Alterssicherung als »staatlich« oder »privat« standardisieren und erleichtern sollen (Eurostat 2004; OECD 2005; Holzmann/Hinz 2005). Schmähl (2004b: 156) geht auf andere Weise mit der unklaren Zuordnung von Alterssicherungsformen zu »staatlich« und »privat« um: In seiner umfassenden Darstellung des deutschen Alterssicherungssystems verzichtet er einfach auf die beiden Kategorien.

Das in der Alterssicherungsforschung beobachtbare Unbehagen mit der Unterscheidung von staatlich und privat hat sich gerade unter dem Eindruck der schon angesprochenen »privatisierenden« Reformen der Alterssicherung in vielen Ländern noch verstärkt. Im Zuge dieser Reformen wird immer offensichtlicher, dass sich das Verhältnis von staatlich und privat nicht im Nebeneinander von »staatlichen« und »privaten« Formen der Alterssicherung erschöpft, sondern dass »private« Formen der Alterssicherung das Objekt gezielter staatlicher Beeinflussung sind. Ich gehe in dieser Studie von der Annahme aus, dass die staatliche Regulierung der »privaten«

Formen der Alterssicherung in dem gleichen Maße an Bedeutung gewinnt, wie die »privaten« Formen der Alterssicherung selbst wichtiger werden. Es gibt einen systematischen Zusammenhang zwischen Privatisierung (als Gewichtsverschiebung im Wohlfahrtsmix von »staatlich« zu »privat«) und Regulierung (als staatliche Gestaltung der »privaten« Formen der Alterssicherung): Je mehr durch Reformen der Alterssicherung privatisiert wird, desto bedeutsamer und politisch folgenreicher werden Themen der staatlichen Regulierung (Leisering/Berner 2001; Leisering/Davy 2002; Leisering 2003). Schmidt spricht in diesem Zusammenhang von einer gleichzeitigen »Privatisierung und Etatisierung« (Schmidt 2005: 117). »Privatisierung« ist also nicht gleichbedeutend mit einem einfachen Rückzug des Staates (Leisering/Berner 2001; Nullmeier 2001; Lamping/Rüb 2004; Hinrichs 2005).

Auch der von der Alterssicherungsforschung seit den 1990er Jahren zunehmend zur Kenntnis genommene Umstand, dass »private« Formen der Alterssicherung staatlich reguliert werden, untergräbt die Unterscheidung von staatlich und privat: »The distinction between the »public« or »private« character of certain institutions is [...] blurred by the range of political interventions which may be used to guide and control private sector activities« (Kohl 1988: 7). Döring merkt an, dass aufgrund der umfangreichen Regulierung bestimmte Zusatzversicherungen kaum mehr als »privat« bezeichnet werden könnten (Döring 2002: 93, FN 1). Ein schöner Ausdruck dieser Erkenntnis ist die verduzt wirkende Frage, die in einer Studie der International Social Security Association formuliert wird: »How free and private are private pension schemes?« (International Social Security Association 2004: 12). In einem Aufsatz mit dem bemerkenswerten Titel »The uncertain frontier between private and public pension schemes« stellen Tamburi/Mouton fest: »Growing state regulation of the private pension sector has led to a certain blurring of boundaries« (1986: 127). Generell wird bemerkt, dass die Unterscheidung von staatlich und privat ungenau ist (Tamburi 2002; Siegel/Jochem 2004; Rein/Schmähl (2004b) bezeichnen das Verhältnis von staatlich und privat in der Alterssicherung als »ambiguous« und »fuzzy«.

Die Diagnose, dass die Unterscheidung zwischen »staatlicher« und »privater« Alterssicherung uneindeutig ist, ist also nichts Neues. Die Alterssicherungsforschung hat allerdings noch keinen produktiven Umgang mit der Ungenauigkeit der Unterscheidung von staatlich und privat gefunden.

1.3 Blinde Flecke der Alterssicherungsforschung

In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends suchte ein Großteil der neueren (vor allem politikwissenschaftlichen) Forschung zur Alterssicherung in Deutschland nach Erklärungen für die alterssicherungspolitische Entwicklung seit dem Wahlsieg der rot-grünen Koalition im Jahr 1998. In dieser Hinsicht ist der Policy-Prozess, der zur Rentenreform 2001 führte, inzwischen gut dokumentiert und analysiert (Dünn/Fasshauer 2001; Nürnberger 2002; Lamping/Rüb 2004; Hinrichs 2005; Hegelich 2006). Das Reformgesetz erscheint dabei als abhängige, zu erklärende Variable. Als Erklärungsfaktoren werden entweder korporatistische oder parteipolitische Interessenkonstellationen (Hegelich 2006; Trampusch 2006; Nürnberger 2002), exogene Entwicklungen wie der demografische Wandel, die Arbeitslosigkeit, der Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (Hinrichs 2005) oder der Einfluss der Europäischen Union (Hering 2004; Schmähl 2005b) untersucht. Auch mittels internationaler Vergleiche werden politisch-institutionelle Faktoren ermittelt, die eine Verabschiedung von Reformgesetzen wahrscheinlich oder unwahrscheinlich machen (Bonoli 2000; Schulze 2006). Aus der Vielfalt der länderspezifischen Entwicklungen haben einige Autoren typische Entwicklungspfade für den Wandel im Verhältnis zwischen verschiedenen Formen der Alterssicherung herausgearbeitet (Bonoli 2002; Hinrichs 2000 und 2002; Myles/Pierson 2001; Bonoli/Palier 2006). Eine wissenssoziologisch orientierte Strömung betont, dass grundlegende Richtungsänderungen in der Politik veränderte Ideen und Deutungsmuster bei den politischen Akteuren voraussetzen: Die Rentenreform 2001 war möglich, weil sich unter den politischen Akteuren die Annahme verbreitete, dass private Alterssicherung auch tatsächlich zur Problemlösung beiträgt (Marschallek 2004). Die Voraussetzungen für einen Ideenwandel vom Sozialversicherungs- zum Mehssäulen-Paradigma waren Ende der 1990er Jahre günstig (Bönker 2005). Bei all diesen Arbeiten liegt das Augenmerk stärker auf den Reformen und den Reformkräften als auf der Frage nach der Zuordnung der einzelnen Formen der Alterssicherung zu den Kategorien »staatlich« und »privat«. Die Probleme der Zuordnung werden – wie oben gezeigt – zwar manchmal angesprochen, nicht jedoch näher beleuchtet oder gar aufgeklärt. Vereinzelt gibt es Hinweise darauf, dass sich als Folge der Reformen die Politikfelder der Alterssicherung verändern. Hinrichs (2000b) und Nullmeier (2001) erwarten, dass neue Themen (etwa des Verbraucherschutzes) und Akteure (etwa

Finanzmarktakteure) in die Politikarena der Alterssicherung eintreten. Hinrichs hat schon vor der Rentenreform 2001 die Formel »von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik« geprägt (Hinrichs 2000b: 313; vgl. auch Hinrichs 2003: 13). Es wird hier eine richtungsweisende Spur gelegt, die bislang allerdings noch nicht weiter verfolgt wurde.

Es gibt eine einfache Erklärung für diese Lücken im Stand der Alterssicherungsforschung: Um den Wandel der Alterssicherung zu erfassen und um die Frage nach der verschwimmenden Unterscheidung von staatlich und privat beantworten zu können, müssen verschiedene Formen der Alterssicherung zugleich untersucht werden. Dies ist bislang nicht geschehen. Über die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung und die individuell-private Altersvorsorge gibt es jeweils zahlreiche, zum Teil sehr detaillierte Studien aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen. Beispielhaft seien hier für die gesetzliche Rentenversicherung Nullmeier/Rüb (1993, politikwissenschaftlich), für die betriebliche Altersversorgung Clemens (2005, juristisch) und für die Lebensversicherung Theis (2001, ökonomisch) und Bernreuther (2004, historisch) genannt. Wenn in sozialwissenschaftlichen Arbeiten mehrere Formen der Alterssicherung behandelt werden, dann findet dies in der Regel im Rahmen eines internationalen Vergleichs der materiellen Sicherungsleistungen der verschiedenen Systeme statt (Döring 2002; Böhm 1997). Unklarheiten der Unterscheidung von staatlich und privat werden auch hierbei höchstens am Rande thematisiert. Die sozialwissenschaftliche Alterssicherungsforschung insbesondere in Deutschland war lange auf die gesetzliche Rentenversicherung fokussiert, bezüglich der betrieblichen Altersversorgung und der individuell-privaten Altersvorsorge hat sie hingegen einen blinden Fleck.

Es gibt nur wenige Arbeiten, in denen die Autoren oder Autorinnen die Unschärfe der Unterscheidung von staatlich und privat benennen und nicht versuchen, die Unschärfe mit Hilfe neuer, vermeintlich präziserer Definitionen zu beheben. Kangas/Palme (1991) zeigen in einer Studie über die Alterssicherung in vier nordischen Ländern, dass die Unterscheidung von staatlich und privat der Komplexität institutioneller Arrangements nicht angemessen ist. Zwischen voll verrechtigten, rein steuerfinanzierten, universellen, einkommensunabhängigen Grundrenten auf der einen Seite und nicht speziell regulierten, individuell gestalteten »privaten« Rentenversicherungen auf der anderen Seite gebe es ein Kontinuum, auf dem sich verschiedene Formen der Alterssicherung höchstens grob einordnen

ließen. Je nachdem, welche Merkmale einer Vorsorgeform hervorgehoben würden, erscheine sie mehr »staatlich« oder mehr »privat«. Auch Hacker (2002) ordnet verschiedene Formen der Wohlfahrtsproduktion auf einem Kontinuum an: »On one end of the spectrum lies direct government provision; on the other, unfettered private provision; and in between, various hybrid approaches in which government contracts with private actors to provide social welfare benefits or shapes their private provision« (Hacker 2002: 29). Hacker verwendet den Begriff »private social insurance«, um deutlich zu machen, dass Formen der Alterssicherung sowohl »staatliche« als auch »private« Anteile haben und sich deshalb nicht ausschließlich einer dieser beiden Kategorien zuordnen lassen. Mit dem gleichen Grundgedanken zeigt Whiteside (2003 und 2006), dass die betriebliche Altersversorgung schon seit langem mit sozialpolitischen Zielen verbunden und reguliert wird; sie sei deshalb ein »public-private hybrid«. Einen ähnlichen Kern hat das in der deutschen Sozialpolitikforschung populär gewordene Konzept »Wohlfahrtsmarkt« (Nullmeier 2001 und 2002; Bode 2005 und 2007). Von einem Wohlfahrtsmarkt kann man sprechen, wenn »private« Formen der Wohlfahrtsproduktion mit sozialpolitischen Zielsetzungen und Begründungen reguliert werden (Berner 2004). Der Wortbestandteil »Wohlfahrt« steht dabei für die sozialstaatlichen Ziele, die etwa mit einer »privaten« Form der Alterssicherung verbunden werden, der Wortbestandteil »Markt« für die gleichzeitig anerkannte Privatheit dieser Sicherungsform. Der Zwilling des Wohlfahrtsmarktes ist der »regulierende Staat« (Leisering 2007), der marktliche Wohlfahrtsproduktion rechtlich, finanziell, organisatorisch und normativ rahmt. Die genannten Autoren gehen einen ersten Schritt in Richtung der Annahme, dass Formen der Alterssicherung wesentlich weder »staatlich« noch »privat« sind, sondern erst durch soziale Konstruktions- und Zuordnungsprozesse zu »staatlichen« oder »privaten« Formen der Alterssicherung werden. Sie machen jedoch noch nicht den Sprung von der Ebene der institutionellen Strukturen zur Ebene der Ordnungsvorstellungen und gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen, ohne den die Ungenauigkeit der Unterscheidung von staatlich und privat nicht vollends erklärt werden kann. Bislang hat lediglich Kaufmann (1991 und 2002 [zuerst 1994a]) die Unschärfe (»blurring«) der Unterscheidung von staatlich und privat mit der Entwicklung gesellschaftlicher Selbstbeschreibungen und Ordnungsvorstellungen (bei Kaufmann: »Diskurse über Staatsaufgaben«) in Verbindung gebracht.

1.4 Argument und Aufbau der Studie

An dieser Stelle müssen zunächst einige Begrifflichkeiten geklärt werden. Den Begriff »Alterssicherung« verwende ich als weit gefasste Bezeichnung für alle Vorgänge und Einrichtungen, die gewährleisten, dass Menschen während der Altersphase ein monetäres Einkommen beziehen, das nicht Erwerbseinkommen ist. »Altersvorsorge« meint einen während der Erwerbsphase stattfindenden Prozess, bei dem auf Konsum verzichtet wird und diese nicht verbrauchten Ressourcen so umgewandelt werden, dass sie in der Altersphase genutzt werden können. »Altersversorgung« schließlich ist die Auszahlung der aufgesparten Ressourcen in der Altersphase, in Form von Rentenleistungen. Alterssicherung umfasst den Prozess der Altersvorsorge und die daraus entstehende Altersversorgung. Neben diesen allgemeinen Begriffen gibt es die feststehenden Eigennamen der hier untersuchten Formen der Alterssicherung: »gesetzliche Rentenversicherung«, »betriebliche Altersversorgung« und »individuell-private Altersvorsorge«. Diese Eigennamen überlappen zum Teil mit den allgemeinen Begriffen. So enthält die betriebliche Altersversorgung, obwohl sie nur die Altersversorgung im Namen hat, als Form der Alterssicherung auch einen Ansparvorgang (den Prozess der Altersvorsorge); genauso wird bei der individuell-privaten Altersvorsorge nicht nur vorgesorgt, sondern es werden im Alter auch Leistungen ausgezahlt. Lebensversicherungen, Aktieninvestitionen, der Erwerb von Immobilien und ähnliches werden häufig als »private Altersvorsorge« bezeichnet.³ Ich verwende für diese Formen der Alterssicherung den Begriff »individuell-private Altersvorsorge«.

Der Untersuchungs-»Gegenstand« dieser Studie ist die Unterscheidung von staatlich und privat im Kontext der Alterssicherung. Eine verwandte Unterscheidung, die in Erwägung gezogen werden könnte, ist die Unterscheidung von öffentlich und privat. Aus zwei Gründen geht es hier jedoch nur um die Unterscheidung von staatlich und privat. Erstens orientiere ich mich am allgemeinen Sprachgebrauch, der »staatliche Rente« und »staatliche Alterssicherung« bevorzugt. Nur selten wird von der »öffentlichen Rente« oder von »öffentlicher Alterssicherung« gesprochen.⁴ Zum

³ In der englischsprachigen Literatur wiederum werden die verschiedenen Varianten der individuell-privaten Altersvorsorge als »*personal pensions*« bezeichnet, betriebliche Altersversorgung hingegen manchmal als »*private pensions*«.

⁴ Ein kleiner Test bestätigt dies: Die Internet-Suchmaschine Google erzielt für den Suchterm »staatliche Rente« 34.900 Treffer. Sogar »Staatsrente« wird noch 838 Mal gefunden.

anderen werde ich zeigen, dass die Unterscheidung von staatlich und privat im Bereich der Alterssicherung auf die Vorstellung einer Trennung von Staat und Gesellschaft zurückgeht. Es kommt hier also auf den Staat an, nicht auf die Öffentlichkeit. Die Gegenprobe führt zum gleichen Ergebnis: Die Bedeutung von »privat« ist eine andere, je nachdem, ob als Gegenbegriff »öffentlich« oder »staatlich« verwendet wird. »Privat« als Gegensatz von »öffentlich« meint »nicht-öffentlich«; »privat« als Gegensatz von »staatlich« meint »nicht-staatlich«. Hier geht es um »nicht-staatliche Alterssicherung«, nicht um »nicht-öffentliche Alterssicherung«.

Allerdings muss der Bedeutungsraum von »privat« im Sinne von »nicht-staatlich« noch näher bestimmt werden. Hegel, der als einer der ersten in Deutschland ein differenzierungstheoretisches Denken entwickelt hat (Kaufmann 2003a), hat dem Staat nicht nur die bürgerliche Gesellschaft, sondern auch die Familie gegenüber gestellt. Die »nicht-staatliche« Alterssicherung hat demnach auch eine familiäre Dimension. Es liegt auf der Hand, dass die Qualität des Lebens in der Altersphase nicht nur von außerfamiliären Formen der Alterssicherung, sondern auch von innerfamiliären monetären und nicht-monetären Unterstützungsleistungen abhängt. Innerfamiliäre »private« Generationentransfers finden in Form von monetären Transfers oder instrumentellen Hilfen statt, die etwa zwischen Kindern und ihren Eltern ausgetauscht werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass in Deutschland in der Regel die Eltern die Kinder finanziell und die Kinder die Eltern instrumentell unterstützen (Szydlik 2000). Auch hier kann staatlich reguliert werden: Staatliche Interventionen können solche innerfamiliären Austauschprozesse steuern (Thiessen 2004; Hammer 2004). In dieser Studie bezieht sich »private Alterssicherung« jedoch nur auf nicht-staatliche, außerhalb von Familien institutionalisierte Formen der Alterssicherung.

In Schaubild 1 ist das Argument und der Aufbau der Studie grafisch dargestellt. Grundlegend für die gesamte Arbeit ist die Unterscheidung zwischen zwei Analyseebenen: die Ebene der Ordnungsvorstellungen und gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen einerseits (die linke Seite des Schaubilds) und die Ebene der Politikfelder und institutionellen Strukturen andererseits (die rechte Seite des Schaubilds). Beide Ebenen machen die Realität von Sozialstaatlichkeit aus. In Kapitel 2 arbeite ich die beiden Ebenen von Sozialstaatlichkeit heraus. Dabei greife ich auf Elemente der

»Öffentliche Rente« wird hingegen nur 366 Mal gefunden (Suche am 23. März 2007 durchgeführt).

Theorie funktionaler Differenzierung (Luhmann) und auf Bausteine einer soziologischen Theorie der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung (Kaufmann) zurück. Es wird deutlich, dass die gesellschaftliche Selbstbeschreibung mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und die institutionellen Strukturen der Wohlfahrtsproduktion (der Sozialsektor) zueinander in einem Spannungsverhältnis stehen. Auf der Ebene der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung dominiert seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Vorstellung, die gesamte soziale Welt sei in eine staatliche und eine private/gesellschaftliche Sphäre aufgeteilt. Dieses »Trennungdenken« (Pankoke) ist eine in Deutschland kulturell tief verankerte Denkweise. Auf der Ebene der institutionellen Strukturen hingegen findet sich dieser Dualismus nicht wieder. Die Einrichtungen der Wohlfahrtsproduktion sind ihrem Wesen nach weder »staatlich« noch »privat« und folgen in der Regel weder allein dem Steuerungsprinzip Staat noch dem Steuerungsprinzip Markt. Sie sind immer schon Mischformen, Hybride aus verschiedenen Steuerungsmechanismen, entstanden in einem Zusammenspiel von nicht-staatlicher Initiative und staatlicher Regulierung.

In Kapitel 3 verdeutliche ich den hybriden Charakter der Einrichtungen der Alterssicherung mit einer institutionell-historischen Studie über die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung seit dem 18. Jahrhundert. Dabei wird die enge Verbindung zwischen der Initiative und den Handlungen nicht-staatlicher Akteure (Arbeiter und Unternehmer, Gesellen und Meister) einerseits und staatlicher Regulierung (insbesondere durch das Steuer- und das Aufsichtsrecht) andererseits deutlich. Das Wechselverhältnis zwischen beidem macht die betriebliche Altersversorgung aus.

In Kapitel 4 zeige ich, wie es trotzdem dazu kommt, dass die betriebliche Altersversorgung als »private« Alterssicherung (im Sinne von »nicht-staatliche« Alterssicherung) bezeichnet wird. Im Anschluss an die Ergebnisse aus den Kapiteln 2 und 3 entwickle ich die These, dass die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung und die individuell-private Altersvorsorge nicht an sich, ihrem Wesen nach, »staatlich« oder »privat« sind. Sie werden vielmehr im Rahmen des sozialpolitischen Ordnungsdenkens entweder der einen oder der anderen Sphäre zuge-»ordnet«. Ihre Etikettierung als »staatlich« oder »privat« ist eine soziale Konstruktion, die Unterscheidung von »staatlicher« und »privater« Alterssicherung bezeichne ich als *die Ordnungsfiktion der Alterssicherung*. Meine These, die Unterscheidung einer »staatlichen« und einer »privaten« Alterssicherung sei eine soziale Konstruktion, bedeutet jedoch nicht, dass sie nur ein reines kollekt-

tives Hirngespinnst ohne Auswirkungen auf die soziale Praxis wäre. Es ist eine soziologische Binsenweisheit, dass soziale Konstruktionen in Institutionalisierungsprozessen eine objektive Wirklichkeit erlangen und dadurch für das Alltagshandeln und die Alltagserfahrungen der Menschen relevant werden. Auf der Ebene der Politikinhalte (Policy), der Politiknetzwerke (Politics) und der institutionellen Strukturen führte die soziale Konstruktion einer »(sozial)staatlichen« und einer »privaten« Alterssicherung zur *Trennung zweier Welten der Alterssicherung* und schlug sich so in der politischen Praxis nieder.

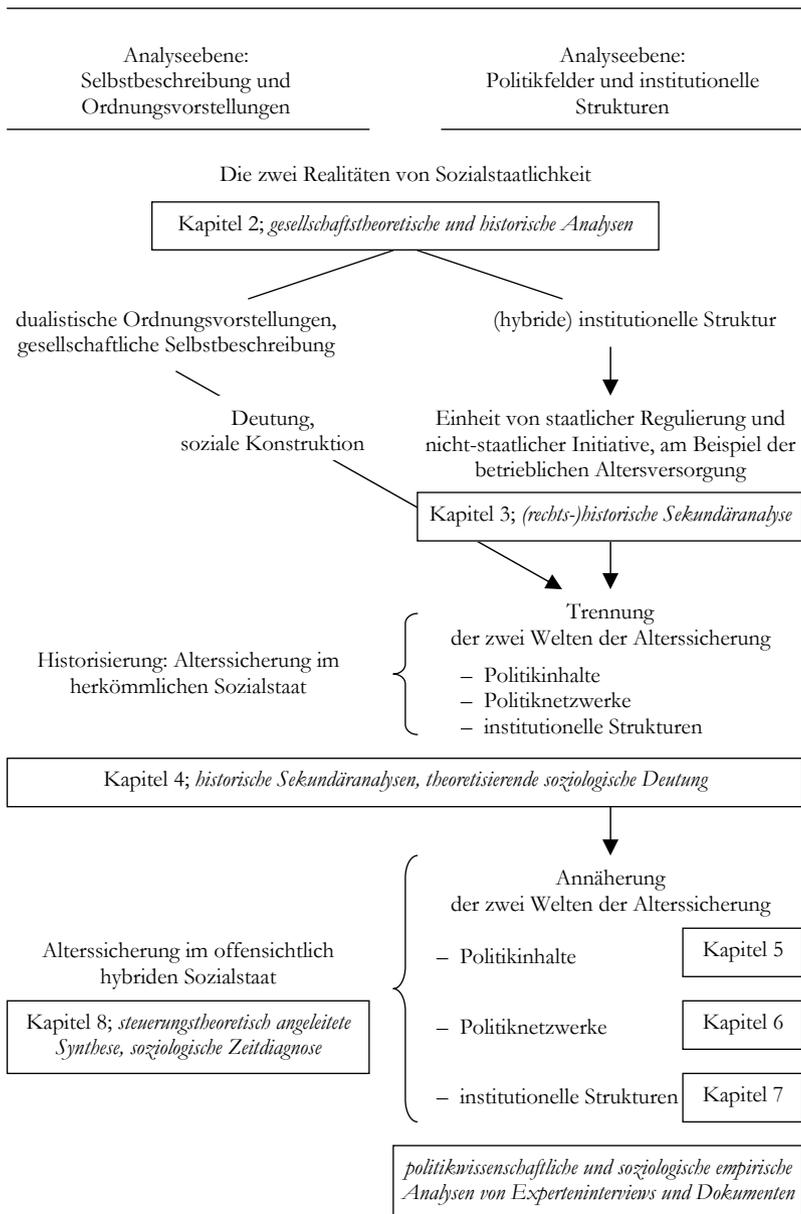
Die Rentenreform 2001 war der Startschuss für eine Entwicklung, bei der sich die beiden Welten der Alterssicherung einander annähern. Im zentralen empirischen Teil der Arbeit, den Kapiteln 5 bis 7, zeige ich, dass es zunehmend Wechselwirkungen und Verknüpfungen zwischen den beiden Welten der Alterssicherung gibt. Die drei Kapitel sind in loser Anlehnung an die Dimensionen Policy (Programme, Normen, Ziele), Politics (Akteurskonstellationen, Netzwerke, Strukturen) und Polity (Institutionen) strukturiert. Im Rahmen dieser Dreierunterscheidung untersuche ich eine Vielzahl von Detailentwicklungen, die wie bei einem Mosaik als Ganzes ein facettenreiches Bild des aktuellen Wandels der Alterssicherung ergeben. Auf der Policy-Ebene werden im Übergang vom Ein-Säulen-Paradigma zum Mehr-Säulen-Paradigma Politikinhalte aus den beiden Welten der Alterssicherung miteinander verbunden; die sozialpolitische Motivation der staatlichen Regulierungstätigkeit nimmt zu, die »privaten« Formen der Alterssicherung werden »sozialpolitisiert« (Kapitel 5). Auf der Ebene der Akteure restrukturieren sich die Politiknetzwerke der Alterssicherung: Sie werden durchlässiger, die Verflechtungen nehmen zu, es entstehen neue Grenzziehungen und Konfliktlinien (Kapitel 6). Auf der Ebene der institutionellen Arrangements zeigt sich an der Existenz von Wohlfahrtsmärkten, dass die nicht-staatliche Alterssicherung keineswegs nur marktgesteuert funktioniert (Kapitel 7).

Die in der Alterssicherungsforschung beklagte zunehmende Unschärfe der Unterscheidung von staatlich und privat ist also eine Art optische Täuschung: Was sich auflöst, ist nicht eine objektiv gegebene Grenze zwischen »staatlicher« und »privater« Alterssicherung; *was sich auflöst, ist vielmehr die Ordnungsfiktion, »staatliche« und »private« Formen der Alterssicherung könnten trennscharf unterschieden werden.* Mit dem aktuellen Wandel der Alterssicherung und der »Sozialpolitisierung« der staatlichen Regulierung der »privaten« Formen der Alterssicherung hebt sich der dualistische Schleier, die Fiktion

von der eindeutigen binären Ordnung zerfällt. Die Hybridität sozialstaatlicher Strukturen wird offensichtlich. Aus dieser Überlegung sowie aus der empirisch beobachtbaren Annäherung der beiden Welten der Alterssicherung folgere ich in Kapitel 8, dass die Tiefenstruktur ihrer Trennung, die dualistischen Ordnungs- und Steuerungsfiktionen des herkömmlichen deutschen Sozialstaats, an Wirkungskraft und Plausibilität verlieren. Wir befinden uns in einem Übergangsstadium, in dem das herkömmliche, auf die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft beruhende Selbstverständnis des Sozialstaats nicht mehr trägt.

Indem ich in dieser Studie die Entstehung des deutschen »staatszentrierten« und »leistungsorientierten« sozialpolitischen Denkens nachvollziehe, historisiere ich gesellschaftliche Vorstellungen über den deutschen Sozialstaat. Zugespitzt formuliert: Einen nach den Ordnungsvorstellungen »staatlich versus privat« und »Staat versus Markt« strukturierten Sozialstaat, mit einer Begrenzung des Sozialpolitischen auf die staatliche Sozialordnung und einer ausgeprägten Versorgungsfiktion, konnte man sich im goldenen Zeitalter der 1950er bis 1980er Jahre leisten, dieses Arrangement muss jedoch als eine historische Besonderheit betrachtet werden. Darüber hinaus ist die Studie ein Versuch, verschiedene Ansätze und Themen zu verbinden, die sonst nicht oft zusammengebracht werden. Zum einen untersuche ich nicht nur eine einzige Sicherungsform, sondern den gemeinsamen Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und der individuell-privaten Altersvorsorge. Dadurch entstehen weiterführende Erkenntnisse über Wechselwirkungen und zusammenhängende Entwicklungen. Zum anderen wende ich sowohl soziologische als auch politikwissenschaftliche und historische Ansätze an und kombiniere Politikfeldanalyse, institutionelle Analyse und gesellschaftstheoretisch-historische Analyse. Vor allem aber werden sozialpolitische Fragestellungen mit soziologischer Theorie verbunden und auf diese Weise die Möglichkeiten einer Soziologie der Sozialpolitik und des Sozialstaates weiter ausgeleuchtet.

Schaubild 1: Argument und Aufbau der Studie



1.5 Methoden der Untersuchung

Das Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland besteht neben der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung in der Privatwirtschaft und der individuell-privaten Altersvorsorge noch aus weit mehr Formen der Absicherung, wie Schmähl (2004) und Viebrok u.a. (2003) anschaulich dargestellt haben. Auch einige dieser anderen Formen der Absicherung wurden substantiell reformiert, etwa die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (Rest 2002). Um die Studie nicht ausufern zu lassen, habe ich jedoch die genannten drei Formen der Alterssicherung ausgewählt. Diese Auswahl bietet sich an, weil die gesetzliche Rentenversicherung, die betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft und die individuell-private Altersvorsorge in den Debatten der letzten Jahre im Vordergrund standen und weil sie aufgrund der bekannten Drei-Säulen-Metapher im öffentlichen Bewusstsein am stärksten präsent sind. Weil die individuell-private Altersvorsorge eine heterogene Vielzahl von Vorsorgeformen umfasst und eine Untersuchung aller dieser Formen zu aufwändig gewesen wäre, beschränke ich mich insbesondere bei den historischen Studien auf die Entwicklung der Lebensversicherung. Diese Einschränkung ist dadurch gerechtfertigt, dass die Lebensversicherung die am stärksten verbreitete der vielen Formen der individuell-privaten Altersvorsorge ist.

Methodisch beruht die Studie auf einem Mix aus einer historisch-soziologischen Sekundäranalyse anderer wissenschaftlicher Untersuchungen, einer Dokumentenanalyse und der Auswertung von 26 leitfadengestützten Experteninterviews. Die *Experteninterviews* hatten im Forschungsprozess die größte Bedeutung, da sie in Relation zum finanziellen, organisatorischen und zeitlichen Aufwand den intensivsten Zugang zu den drei verschiedenen Forschungsfeldern gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Altersversorgung und individuell-private Altersvorsorge ermöglichten. Die Fragestellungen dieser Arbeit erforderten es, nicht nur die Institutionen der Alterssicherung zu vergleichen, sondern – darüber hinausgehend – auch die Struktur der Politikfelder und die Formen und Probleme staatlicher Intervention und Steuerung zu erfassen. Dazu musste ein möglichst breites Spektrum von Akteuren aus dem Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersversorgung und der individuell-privaten Altersvorsorge befragt werden. Erste Vorüberlegungen führten zu der folgenden Auswahl von Organisationen: die politischen Parteien, die Ver-

bände der Anbieter von Produkten der »privaten« Formen der Alterssicherung, die Deutsche Rentenversicherung, die relevanten Ministerien, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Verbraucherschutzverbände sowie einzelne Anbieter von Produkten der betrieblichen Altersversorgung oder der individuell-privaten Altersvorsorge (also Versorgungseinrichtungen oder Finanzunternehmen). Um geeignete Gesprächspartnerinnen und -partner aus diesen Organisationen zu finden, habe ich die *Policy Community* der Alterssicherung mehrere Monate lang beobachtet und »inventarisiert« (Pfadenhauer 2002). Es zeigt sich, dass über die drei untersuchten Formen der Alterssicherung hinweg der Kreis derjenigen Personen, die einschlägig in öffentlichen Medien befragt werden oder sich zu Wort melden, in Fachzeitschriften publizieren, auf Tagungen vortragen oder in anderer Weise in Erscheinung treten, letztlich überschaubarer war als erwartet. Aus dem Kreis dieser Personen habe ich Interviewpartner und Interviewpartnerinnen so ausgewählt, dass möglichst jede der genannten Organisationen vertreten war.⁵

Ich habe die Experteninterviews in zwei Wellen durchgeführt. Bei der ersten Welle im Jahr 2004 wurden hauptsächlich Parteipolitiker und -politikerinnen sowie Vertreter und Vertreterinnen der Anbieterverbände befragt. Bei der zweiten Welle im Jahr 2005 befragte ich vornehmlich Vertreterinnen und Vertreter aus den Ministerien und ministeriumsnahen Behörden sowie Personen aus der Praxis der betrieblichen Altersversorgung und der individuell-privaten Altersvorsorge. Die Interviews dauerten in der Regel zwischen einer und zwei Stunden, sie wurden auf Tonband aufgezeichnet und die Aufzeichnungen später transkribiert. Mit Hilfe eines Computerprogramms wurden die Interviewabschriften dann kodiert und ausgewertet. Mit einigen der Interviewpartner und -partnerinnen entwickelte sich vor oder nach dem aufgezeichneten Interview ein inhaltlich interessantes Gespräch. Solche nicht auf Tonband aufgenommenen Gespräche und andere relevante Beobachtungen habe ich direkt im Anschluss

⁵ Um meine Auswahl an Interviewpartnern und -partnerinnen zu kontrollieren, habe ich am Ende einzelner Interviews den Interviewpartner oder die Interviewpartnerin gefragt, wen ich seiner beziehungsweise ihrer Meinung nach noch befragen sollte. Es zeigte sich, dass ich in fast allen Fällen die mir dann genannten Personen und Organisationen schon in meine Auswahl aufgenommen hatte. Die Auswahl wurde auch dadurch bestätigt, dass manche Interviewpartner und -partnerinnen während des Interviews ungefragt Bezug auf andere Interviewpartner nahmen (von einer ähnlichen Erfahrung berichtet Pioch 2000).

an den Interviewtermin in einem Interviewprotokoll notiert. Zum Teil habe ich auch diese Notizen bei der Auswertung berücksichtigt.

Die Analyse der Interviewabschriften wurde durch die *Analyse von Textdokumenten* ergänzt. Einschlägige Dokumente sind Gesetzestexte, Gesetzesmaterialien (Entwürfe und Begründungen), parlamentarische und ministerielle Dokumente, Berichte, Stellungnahmen, Positionspapiere sowie Selbstbeschreibungen von Organisationen. Die Textdokumente habe ich zum Teil direkt als Datenquelle verwendet, zum Teil sind sie in die Vorbereitung der einzelnen Experteninterviews eingegangen und wurden auf diese Weise indirekt wirksam. Auf die allermeisten Dokumente konnte ich über das Internet zugreifen, einige wenige Dokumente wurden mir von Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen ausgehändigt.

Zur *institutionell-historischen Analyse* der Entwicklung der Alterssicherung haben die Experteninterviews naturgemäß wenig beigetragen.⁶ Für die historische Analyse habe ich vor allem wissenschaftliche Textdokumente herangezogen – entweder aktuelle historische Arbeiten oder zeitgenössische Veröffentlichungen. Es handelt sich also wesentlich um eine Sekundäranalyse wissenschaftlicher Literatur. Nur einige wenige zeitgenössische nicht-wissenschaftliche Dokumente wie Gesetze oder Gesetzesbegründungen habe ich als Quellentexte verwendet.

⁶ Die Interviews haben jedoch die institutionell-historische Aufarbeitung der Entwicklung der Alterssicherung überhaupt erst angeregt.

2 Wohlfahrtsstaat als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und als institutionelle Struktur

In diesem Kapitel arbeite ich mit theoretischen Überlegungen und historischen Analysen den Grund für den in der Einleitung aufgezeigten Widerspruch zwischen der Unschärfe der Unterscheidung von staatlich und privat und ihrem hartnäckig fortlaufenden Gebrauch in sozialpolitischen Diskursen heraus. Dazu rekonstruiere ich zunächst den historischen Kontext, in dem die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft entstanden ist. Niklas Luhmann hat die These entwickelt, dass die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als frühe gesellschaftstheoretische Beschreibung für eine – in heutiger Terminologie – funktional differenzierte Gesellschaftsstruktur aufkam (Kapitel 2.1). Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft warf bei den Denkern der damaligen Zeit sogleich die Frage auf, wie eine Vermittlung der beiden Sphären vorstellbar sei. »Social-Politik«, als die Vorstellung eines staatlichen Eingreifens in die »gesellschaftlichen Verhältnisse«, wurde hierfür das gesellschaftstheoretische Konzept (Kapitel 2.2). Die weitere wohlfahrtsstaatliche Entwicklung gründet auf zwei Elementen: zum einen auf einem gesellschaftlichen Konsens darüber, dass der Staat für die Wohlfahrt der Bevölkerung verantwortlich ist (die wohlfahrtsstaatliche Programmatik) und zum anderen auf einem durch wohlfahrtsstaatliche Politik gestalteten Arrangement von Institutionen (der Sozialsektor) (Kapitel 2.3). Der Sozialsektor ist das Ergebnis einer Verflechtung von staatlicher Politik und nicht-staatlicher Initiative und dadurch ein komplexes Gebilde. Aufgrund seiner Komplexität wird die Intention staatlicher Interventionen in den Sozialsektor häufig »gebrochen«, Interventionen sind dann höchstens indirekt wirksam. Dies steht in einem Widerspruch zur Idee des Wohlfahrtsstaates, die mit dem Anspruch und der Erwartung verbunden ist, dass der Staat die gesellschaftlichen Verhältnisse auch tatsächlich entsprechend der sozialpolitischen Ziele gestalten kann (Kapitel 2.4).

2.1 Funktionale Differenzierung und ihre intellektuelle Reflexion im 19. Jahrhundert

Der evolutionäre Prozess der Differenzierung verschiedener gesellschaftlicher Sphären begann mit der Entflechtung von Politik und Religion. Ein erstes Anzeichen dafür war am Ende des 11. Jahrhunderts der Investiturstreit zwischen Heinrich IV. und Papst Gregor VII., in dessen Verlauf die Trennung zwischen der weltlichen (*regnum*) und der geistlichen (*sacerdotium*) Herrschaft über das lateinische Christentum eingeläutet wurde. Ab dem 13. Jahrhundert gab es erste Bewegungen hin zu einer Zentralisierung politischer Macht: die Ansammlung von Hoheitsrechten bei den Fürsten. Die Fürsten bauten frühe Formen eines professionellen Verwaltungsapparates auf, bildeten stehende Heere und schufen sich somit eine unabhängige Machtbasis. Dies waren jedoch lediglich Vorformen moderner Staatlichkeit (Angermann 1976). Die Entstehung des modernen säkularisierten Staates setzte in Europa am Ende des 16. Jahrhunderts mit der Krise der mittelalterlichen, religiös und transzendental legitimierten, Herrschaftsordnung ein. Ein entscheidender Katalysator dafür war die Glaubensspaltung im 16. Jahrhundert. Die Reformation stellte die mittelalterliche Gewissheit in Frage, dass allein die päpstliche Kirche befugt und fähig sei, den göttlichen Willen zu interpretieren. Damit war auch die mittelalterliche Sozialordnung in Frage gestellt, die bislang als ein Ausdruck des göttlichen Willens galt. Der Streit um die wahrhaftige Religion entlud sich in den Glaubenskriegen des 16. und 17. Jahrhunderts.

Eine Lösung für diese gesellschaftliche Krise entwickelte sich dadurch, dass Macht und Herrschaft bei den Fürsten konzentriert wurden und die Fürsten nach dem Grundsatz *cuius regio, eius religio* die Konfession in ihrem jeweiligen Herrschaftsgebiet festlegten. Politische Herrschaft entwickelte sich als eine Sphäre, in der nicht entschieden werden musste, welche Religion die richtige und wahrhaftige sei. Der Fürst hatte die Macht, nach politischen (nicht nach religiösen) Kriterien über die Konfession zu entscheiden: »Aus dieser Entkopplung von Religion und Herrschaft ging ein eigenständiger Bereich des Politischen hervor, in dem der Herrscher auch über den Inhalt der Ordnung nach genuin politischen Kriterien entscheiden konnte« (Grimm 1986: 57; vgl. Luhmann 2000a: 77f.). Dies bedeutete noch keine Religionsfreiheit, vielmehr blieb denjenigen Untertanen, die nicht die Konfession des Fürsten annehmen wollten, nur die Auswanderung. Es war jedoch zur nicht mehr hintergehbaren Tatsache geworden,

dass es grundsätzlich verschiedene Auffassungen darüber geben kann, welches der richtige Glaube ist und dass dieser Streit nicht politisch entschieden werden kann. Die Zentralisierung und der organisatorische Ausbau der Herrschaftsgewalt bekamen in dieser Epoche einen gewaltigen Schub (Böckenförde 1976a). Der souveräne Fürst konzentrierte in seiner Person verschiedene Hoheitsrechte, darunter die Befugnis, Recht zu setzen. Staat und Person des Herrschers fielen zunächst zusammen, wie es in dem Louis XIV. zugeschriebenen Ausspruch *L'État c'est moi* zum Ausdruck kommt. »Staat« wurde die Bezeichnung für die Sphäre der fürstlichen Herrschaft, in der sich das Monopol physischer Zwangsgewalt konzentrierte. Obwohl im absolutistischen Staat – allein dadurch, dass ein zentraler Staat sich überhaupt herausbildete – die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft schon getroffen wurde (Angermann 1976), gab es noch nicht die normative Vorstellung einer prinzipiell staatsfreien privaten Sphäre. Der Staat in Person des Herrschers war befugt, prinzipiell in alle Lebensbereiche einzugreifen.

Parallel zur beginnenden Verdichtung und Zentralisierung der territorialen Herrschaft verbreitete sich im Rechtswesen ab dem 14. und 15. Jahrhundert die Vorstellung, dass es Rechtsfragen und Rechtsprobleme gibt, die speziell den Fürsten und seine Herrschaft betreffen. In dieser Zeit begannen europäische Rechtsgelehrte, das römische Recht zu rezipieren. Die im römischen Recht enthaltene Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht wurde im Spätmittelalter zunächst nicht aufgegriffen. Solange der Bereich politischer Herrschaft als »Staat« nicht voll ausdifferenziert war, wurden für Rechtsprobleme der Herrschaft einfach einschlägige Stellen aus dem als Einheit gesehenen Korpus des römischen Rechts herangezogen. Es gab noch keinen Begriff vom »Staat« und deshalb auch nicht die Notwendigkeit, dafür ein Sonderrecht zu entwickeln. Erst mit der Entkopplung von Herrschaft und Religion und der damit verbundenen Entstehung des absolutistischen Staatswesens im Verlauf des 16. Jahrhunderts bekam die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht auch eine praktische Relevanz. Seit dem Beginn des 17. Jahrhunderts wurden die Rechtsquellen, die zur juristischen Behandlung etwa der Reichs- und Territorialverfassung, der Wahl und Stellung des Fürsten und des Reichstags oder der Kompetenzen der Gerichte einschlägig waren, zu einer geschlossenen Rechtsmaterie, eben dem *ius publicum*, weiter entwickelt (vgl. Blömeke o.J.: 154). Der dazugehörige Sachzusammenhang war die Sphäre des Öffentlichen. Es gibt also einen engen Zusammenhang zwi-