

Frank Berner

Der hybride Sozialstaat

Die Neuordnung
von öffentlich und privat in
der sozialen Sicherung

campus

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
2.4 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
3.4 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
4.6 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
5.2 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
6.3 Alterssicherungspolitik als Konglomerat von Issue-Netzwerken.	215
6.4 Rollenzuschreibungen in den Politiknetzwerken der Alterssicherung	217
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
7.5 Die wohlfahrtsstaatliche Einbettung der Altersvorsorgemarkte	287
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 unselbstständig 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 betragen die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung etwa ein Drittel aller im Sozialbudget erfassten Sozialleistungen, dies entspricht 10,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Im Sozialbudget ist sie damit der größte Einzelposten, mit weitem Abstand vor der zweitplazierten gesetzlichen Krankenversicherung (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2005a).

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 Leistungs niveau der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich absinken, die Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung und der individuell-privaten Altersvorsorge wird dagegen steigen.