SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung: zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit

Leisering, Lutz

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Leisering, L. (2006). *Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung: zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit.* (REGINA - Arbeitspapier, 19). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-414337

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

REGINA Staatliche Regulierung der privaten und betrieblichen Alterssicherung

DFG

Ein Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft
Projektleitung: Prof. Lutz Leisering PhD, Prof. Dr. Ulrike Davy

Lutz Leisering

Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung
Zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit

REGINA – Arbeitspapier Nr. 19

(November 2006)

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

Lutz Leisering, 6. November 2006

Festschrift Ruland

Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung

Zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit

Privatisierung sozialer Sicherungssysteme wird von Verfechtern wie Kritikern als Option für ein alternatives Ordnungsmodell gesehen, als Stärkung des Bereichs marktlicher gegenüber staatlicher Wohlfahrtsproduktion. Die Vorstellung einer ‚Ordnung' beinhaltet zum einen bestimmte Normen und Leitbilder, zum anderen bestimmte Modelle institutioneller Steuerung. Mit dem Markt als Ordnungsmodell verbinden sich freiheitliche Wertvorstellungen und die Annahme leistungsfähiger Steuerungsformen. In diesem Beitrag versuche ich zu zeigen, dass es bei Privatisierung nicht nur um Optionen für ein bestimmtes Ordnungsmodell und neue Mischungsverhältnisse zwischen Ordnungsmodellen geht, sondern wesentlich um die Ausbildung neuer Ordnungsformen, die jenseits der großen Alternativen Markt und Staat liegen.

In den 1990er Jahren begannen Regierungen in vielen westlichen Ländern damit, öffentliche Alterssicherungen zu beschneiden oder zu begrenzen und gleichzeitig individuell-private und betriebliche Altersvorsorge zu stärken. Mehrere Faktoren spielten hierbei eine Rolle: die Erwartung eines einschneidenden demographischen Wandels und im deutschen Sozialversicherungsstaat wesentlich auch das Argument der Begrenzung von Lohnnebenkosten in Hinblick auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. Flankiert wurde die Privatisierungsbewegung durch einen ideellen Wandel, einen erstarkten ‚neoliberalen' Diskurs. Ein genereller Hintergrund war zudem der gewachsene Wohlstand der Menschen, der breitere Bevölkerungskreise in die Lage versetzte, eigene Vorsorge zu treffen. Auch auf globaler Ebene wurde die Privatisierung der Alterssicherung nachhaltig propagiert, vor allem von der Weltbank (1994; Holzmann/Hinz 2005). Nach dem weltweiten Einbruch der Aktienmärkte stellte sich zu Beginn des neuen Jahrhunderts allerdings eine gewisse Desillusionierung in Bezug

auf private Vorsorge ein. Auch von wirtschaftswissenschaftlicher Seite, selbst aus Kreisen der Weltbank, wurden die Probleme und Grenzen privater, kapitalgedeckter Alterssicherung aufgezeigt (Orszag/Stiglitz 2001 [zuerst 1999]; Barr 2000). Die Diagnose eines Staatsversagens in der Alterssicherung in Bezug auf demographische, wirtschaftliche und fiskalische Herausforderungen wurde ergänzt durch die Diagnose eines Marktversagens. Diese Kritik scheint aber neoliberale Befürworter nicht beschwert zu haben.

Privatisierung meint in dieser Debatte eine Verschiebung von Alterssicherung in den marktlichen Sektor im Sinne eines Null-Summen-Spiels, also eines Abbaus von Staatlichkeit zugunsten von Märkten. Privatisierung gilt als „Sozialabbau“ und in ideeller Hinsicht als Ausdruck von „Neoliberalismus“. Der Strukturwandel der Alterssicherung, so unsere These, ist jedoch mit den herkömmlichen Ordnungskategorien Staat/öffentlich vs. Markt/privat nicht zureichend beschreibbar. Vielmehr entstehen im Prozess der ‚Privatisierung’ neue Ordnungen: Markt und Staat treten nicht einfach in ein neues Mischungsverhältnis, sondern werden qualitativ transformiert, verbunden mit neuartigen Verknüpfungen und neuen Ordnungselementen. Dies impliziert, dass Ordnungserwartungen, die mit ‚Privatisierung’ verbunden werden – klare normative Neuorientierungen und problemlösende Steuerungsformen -, nicht unterstellt werden können. Es werden gar neue Orientierungs- und Steuerungsprobleme aufgeworfen. Die beiden zentralen neuen Ordnungen, die sich im aktuellen Umbruch der Alterssicherung herausbilden, nennen wir „Wohlfahrtsmärkte“ und „regulativer Staat“. Die Bezeichnungen sind in ihren Bestandteilen noch den alten Kategorien verhaftet, das Neue wird also noch nicht in einer genuinen Semantik gespiegelt. Die beiden neuen Ordnungsformen sind zwei Seiten einer Medaille: die regulierende Tätigkeit des Staates richtet sich auf Märkte, umgekehrt werden Wohlfahrtsmärkte durch Regulierung konstituiert. In Deutschland ist die Frage nach den neuen Ordnungsformen im Zuge der Rentenreformen der Jahre 2001 („Riester-Reform“) und 2004 akut geworden (zu diesen Reformen siehe Ruland 2001; Ruland/von der Heide 2004; Schmähl

2004 ; Berner 2006). In anderen Ländern ist dies schon früher geschehen. Der vorliegende Beitrag exploriert das Feld konzeptuell.[1]

Wir untersuchen zunächst unterschiedliche Logiken von „Privatisierung“ (Abschn. 1) und analysieren dann die beiden zentralen neuen Ordnungskonfigurationen, Wohlfahrtsmärkte (Abschn. 2) und regulative Staatlichkeit (Abschn. 3). Sodann werden die gesellschaftlichen Kontexte und nationalen Unterschiede regulativer Staatlichkeit untersucht (Abschn. 4). Es folgt ein Fazit in Bezug auf den strukturellen Wandel gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion und die Veränderung von Ordnungsvorstellungen (Abschn. 5).

1. Logiken der Privatisierung

Die von der Regierung Kohl verabschiedete und von der Regierung Schröder stornierte Rentenreform ’99 sah in Form eines demographischen Faktors eine langfristige relative Absenkung des Rentenniveaus vor und eröffnete damit einen Raum für gesteigerte private Vorsorge - *„passive Privatisierung“*. Die Reformen von 2001 und 2004 markierten einen Einschnitt, insofern sie passive und *aktive Privatisierung* kombinierten. Denn neben einer ebenfalls parametergesteuerten relativen Absenkung der Renten beinhalten diese Reformen eine aktive Förderung privater – individuell-privater wie betrieblicher[2] – Altervorsorge (Ruland 2000, 2002). Das Gesetz von 2001 war das erste, in dem alle drei Säulen der Alterssicherung zusammen behan-

---

[1] Dieser Beitrag ist entstanden aus dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekt „Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa“ (Projektleitung Lutz Leisering, Ulrike Davy; www.uni-bielefeld.de/soz/Forschung/Projekte/regina). Ich danke Ulrike Davy und den Projektmitarbeitern, insbesondere Patrick Blömeke, Thorsten Hippe, Christian Marschallek und Uwe Schwarze und vor allem Frank Berner, für direkte und indirekte Anregungen, die in den Aufsatz eingeflossen sind.

[2] In diesem Beitrag bezeichnet der Terminus „private Vorsorge“ sowohl individuell-private als auch betriebliche Vorsorge.

delt wurden. Flankiert war der Wandel durch einen Diskurswandel, den Übergang vom Sozialversicherungsparadigma zu einem Mehrsäulenparadigma (Bönker 2005).

Großbritannien kannte dagegen schon lange eine gleichsam strukturelle passive Privatisierung, nämlich die auf Beveridge zurückgehende sehr niedrige Quasi-Einheitsrente (flat rate), die dazu führte, dass Altwerden sehr viel häufiger als in Deutschland bedeutete, sozial abzusteigen. Die Anreize für betriebliche und individuell-private Vorsorge (letztere spielte bis in die 1980er Jahre eine Nebenrolle) waren also stark. Das 1975/78 spät eingeführte Bismarcksche Element einer lohnbezogenen Zusatzrente *(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)* wurde in den 1980ern von Margaret Thatcher systematisch demontiert durch aktive Förderung eines Wechsels *(contracting out)* in private Sicherungen - eine Strategie aktiver Privatisierung (Davy 2005, Marschallek 2005a,c).

Die treibenden Kräfte der Privatisierung waren in den beiden Ländern nicht dieselben. Unter Thatcher dominierten aggressiv-ideologische ordnungspolitische Argumente, während die Regierung Schröder stärker auf politischen und fiskalischen Druck reagierte, mit dem Ziel der Begrenzung von Lohnnebenkosten als Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die deutschen Reformen waren nur insoweit ordnungspolitisch ausgerichtet, als sie auf die erwarteten Steuerungsleistungen privater Alterssicherungssysteme in Hinblick auf demographische Probleme und Lohnnebenkosten setzten. Allerdings wurden diese Steuerungsleistungen auch in Deutschland teilweise als Vorwand benutzt, um eine aus ideologisch-ordnungspolitischen Gründen schon immer angestrebte Entstaatlichung zu befördern, etwa „demographischer Wandel als Politik“(Leisering 1996, s.a. Marschallek 2004).

Neben Ideologie und Steuerungskapazität bildet die Struktur von Willensbildungsprozessen in wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratien einen wichtigen Kontext von Privatisierung. Denn Privatisierung verspricht *Entpolitisierung*, verlagert öffentliche Aufmerksamkeit weg vom politischen System. Probleme können so leichter den betroffenen Individuen – als unzureichende Vorsorge oder gar als „finanzieller Analphabetismus“ –, den privaten Anbieterfirmen oder generell der Unsicherheit von Finanzmärkten zugerechnet werden. Die Verantwortlichkeit des Staates für die soziale Wohlfahrt seiner Bürger, die den Wohlfahrtsstaat charakterisiert (Kaufmann 1997), ist in Bezug auf private Altersvorsorge indirekter, vermittelter als in der gesetzlichen

Rentenversicherung. Eine Strategie der Entpolitisierung kann Korrelat eine allgemeinen liberalen Ordnungspolitik sein, insofern staatliche Daseinsvorsorge nicht nur als allokationsineffizient, sondern auch demokratietheoretisch als unerwünscht, da den Staat mit Bürgererwartungen überlastend, gesehen wird (‚democratic overload'/'Unregierbarkeit'). Aber auch ohne liberales Vorzeichen wird Erwartungsentlastung in einer Zeit aggressiver Besitzstandsinteressen und hoher Erwartungen an den Staat von Politikern geschätzt.

Nicht nur die Kontexte, sondern auch die historisch-institutionellen Ausgangsbedingungen von Privatisierungsprozessen unterscheiden sich nach Ländern. Deutschland gehört zu der Gruppe von Ländern, in denen die Weltbank (1994) kritisch ein ‚single pillar system' der Alterssicherung identifiziert hat. Infolge der Rentenreform 1957 wurde die gesetzliche Rente für die große Mehrheit der Bevölkerung zur dominanten Einkommensquelle im Alter. Durch die Beitragsbemessungsgrenze als „Friedensgrenze" wurde ein Raum für private Anbieter gelassen, jedoch war privatindividuelle wie auch betriebliche Vorsorge in Deutschland lange begrenzt. Vor allem wurde private Vorsorge nicht als Teil von Sozialpolitik gesehen, sondern war ein getrenntes Feld mit eigenen Akteuren und Rationalitäten. In einem derart (para-) staatlich dominierten Alterssicherungssystem ist (Teil-) Privatisierung ordnungspolitisch einschneidender als bei flat-rate-Systemen wie in Großbritannien.

In der Wissenschaft wird der Wandel des „Wohlfahrtsmix" (Markt, Staat, freie Träger, Familie, Zivilgesellschaft, Betriebe; auch bezeichnet als mixed economy of welfare oder Wohlfahrtspluralismus, Evers/Olk 1996) als wichtiger Teil des aktuellen Umbaus des Wohlfahrtsstaats gesehen (für die Alterssicherung s. Döring 2002). Dabei können zwei divergierende Grundannahmen unterschieden werden: Ein Teil der Autoren nimmt, ähnlich wie der dominante öffentliche Diskurs, einen Ab- oder Rückbau des Wohlfahrtsstaats an, der mit zunehmender Privatisierung einhergehe (s. Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000, Kap. 2). Zugewinne privater Wohlfahrtsproduktion korrelierten mit Verlusten an Staatlichkeit (Null-Summen-Spiel). Eine andere Gruppe von Autoren stellt jedoch anhand der Riester-Reform fest, dass mehr Markt in der Alterssicherung mit mehr Staat - mehr regulierendem Staat - einhergehen kann und mit einem gleichzeitig kaum eingeschränkten ‚produzierenden' Staat. Diese Position postuliert daher statt einer quantitativen Veränderung des Wohlfahrtsmix einen komplexen qualitativen Wandel mit neuen Verknüpfungen zwischen Staat und Markt, einherge-

hend mit einem Policy- und Politics-Wandel. So diagnostizierte Karl Hinrichs bereits 2000 einen Wandel „von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik“. In diesem Beitrag entwickeln wir die zweite Position, fragen also nach dem Strukturwandel, der mit einer Stärkung ‚privater’ Versorgung einhergeht, insbesondere nach der Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit.

2. „Wohlfahrtsmärkte“

Private Vorsorge im weitesten Sinne ist alt und nicht notwendig auf Märkte bezogen. Schon immer haben Menschen gespart, haben sich (im bäuerlichen Bereich) ein Altenteil oder eine Leibrente gesichert. Im 19. Jahrhundert nahm Sparen eine kollektive Form an, es bildeten sich lokale Hilfskassen (de Swaan 1988), die Anstöße für die Idee nationaler gesetzlicher Rentenversicherungen gaben. Im 19. Jahrhundert breiteten sich auch private Lebensversicherungen als kommerziell organisierte Formen des Sparens und der Daseinsvorsorge aus.

In den Sozialwissenschaften hat zuletzt vor allem Peter Taylor-Gooby (1999) vor dem Hintergrund ausgeprägt marktliberaler Politik in Großbritannien unter Thatcher und Blair den Begriff des „Wohlfahrtsmarkts“ verwendet. Der Begriff bezeichnet bei Taylor-Gooby den Sachverhalt, dass wohlfahrtsrelevante Güter – wie Altersvorsorgeprodukte, Krankenbehandlung, Pflege – marktlich gehandelt werden. Der Begriff Wohlfahrtsmarkt wird hier also über die Eigenart der bereitgestellten Güter (nature of goods) definiert. Dies ist ein schwacher, deskriptiver Wohlfahrtsmarktbegriff. Wohlfahrtsmärkte erscheinen hier als nichts Neues, zumindest seit es Märkte für Konsumgüter und Dienstleistungen gibt, und als in ihrer Struktur klar bestimmt. Tatsächlich unternimmt Taylor-Gooby keine besonderen Anstrengungen, den Begriff sozialwissenschaftlich genau zu definieren. Der Umgang von Taylor-Gooby mit dem Begriff Wohlfahrtsmarkt spiegelt die Normalität, höhere Verbreitung und selbstverständlichere Akzeptanz marktlicher Wohlfahrtsproduktion in einer liberalen Gesellschaft wie England.

In der deutschen Literatur wird dagegen vor dem Hintergrund einer starken deutschen Staatstradition und ausgeprägter Sozialstaatlichkeit ein stärkerer, theoretisch elaborierterer und voraussetzungsvollerer Begriff des Wohlfahrtsmarktes formuliert. Der Wortbestandteil „Wohlfahrt“ meint hier nicht nur die Eigenart von Gütern (soziale

Güter), sondern es werden seine normativen Aspekte hervorgehoben, der Bezug auf „soziale“ Ziele und eine soziale Verantwortlichkeit des Staates. „Die Rentenpolitik wird mit dem Altersvermögensgesetz von der alten öffentlich-umverteilenden Sozialpolitik partiell auf eine marktregulative Politik mit der Schaffung und Förderung eines Wohlfahrtsmarktes umgestellt …Unter Wohlfahrtsmärkten […] sollen alle marktförmigen wirtschaftlichen Strukturen verstanden werden, die auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistungen zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit stehen oder standen, und als Märkte weiterhin einer sozialpolitischen Regulation unterliegen (Nullmeier 2001: 651, 647; s.a. 2003). In dieser Sicht entstehen Wohlfahrtsmärkte nicht von selbst, sondern werden politisch konstituiert.

Diese Definition weiterentwickelnd, definiert Berner (2004) Wohlfahrtsmärkte als Märkte, in Bezug auf die ein politisches Bewusstsein sozialstaatlicher Verantwortung und ein sozialstaatlicher Gestaltungsanspruch besteht. „Die staatliche Regulierung von Märkten geht dann über das ordnungstheoretisch geforderte Mindestmaß hinaus: Es entsteht der Anspruch, nicht nur das Funktionieren der Märkte zu gewährleisten, sondern bestimmte sozialpolitische Ziele zu erreichen“ (Berner 2004: 40). Dieser sozialstaatliche Gestaltungsanspruch wird potentiell in staatlicher Regulierung greifbar. Im Lichte des Wohlfahrtsmarktbegriffs der deutschen Autoren sind Vorsorgemärkte erst dann Wohlfahrtsmärkte, wenn sie von der Politik als Gegenstände von Sozialpolitik behandelt werden, wenn die Akteure an diesen Märkten sich selbst als Anbieter ‚sozialer’ Güter verstehen und wenn die Bürger und Bürgerinnen Anlageprodukte für Zwecke sozialer Sicherung nutzen.

Die Forschung zu Wohlfahrtsmärkten in der Alterssicherung und in anderen Bereichen sozialer Sicherung (s. Bode 2005) steht noch ganz am Anfang. Für Wohlfahrtsmärkte in der Alterssicherung ist ein Befund, dass drei Ebenen von Märkten für private Vorsorge zu unterscheiden sind: Finanzmärkte im eigentlichen Sinne, einschließlich der entsprechenden Institutionen, vor allem der Börse, und von Finanztransaktionen; Vorsorgemärkte im engeren Sinne, mit privaten Anbietern von Vorsorgeprodukten, vor allem Lebensversicherungen, Pensionsfonds und zunehmend auch Investmentfonds; und örtliche Finanzdienstleister, die Finanzprodukte verkaufen und Dienstleistungen wie Beratung erbringen (zu letzterer Ebene s. soziologisch Bode 2006). Private Alterssicherung beruht auf einem komplexen Ineinandergreifen dieser

drei Marktebenen (Berner 2004, Leisering 1992: 181). Auf jeder der drei Ebenen operieren unterschiedliche Akteure, Interessen und Logiken, sind voneinander relativ unabhängige Entwicklungen identifizierbar. Schon dies deutet die Komplexität des Strukturwandels an, der sich hinter Etiketten wie ‚Privatisierung' verbirgt. Vor allem finden sich auf jeder der drei Ebenen eigene Ordnungsstrukturen. Auch die sozialstaatliche Gestaltung von Wohlfahrtsmärkten stellt sich auf den drei Ebenen unterschiedlich dar, ‚soziale Fragen' stellen sich in unterschiedlicher Weise. Ein weiterer Befund ist die – aktuell in Deutschland beobachtbare – Ausdifferenzierung zwischen Altersvorsorgevermögen im engeren Sinne und Vermögen in einem allgemeinen Sinne (Berner 2006). Entsprechend sind Vorsorgemärkte von allgemeineren Anlagemärkten zu unterscheiden. Nur erstere sind Gegenstand sozialstaatlicher Gestaltung. Die aktuelle deutsche Debatte, inwieweit Ansparen für Wohneigentum als Altersvorsorge gelten soll, wirft eine solche Frage der Grenzziehung auf.

Eine Analyse der politischen Bestrebungen, Unisex-Tarife (also für Männer und Frauen gleiche Tarife) für privatwirtschaftliche Vorsorgeprodukte vorzuschreiben, belegt die Erklärungskraft der Variable ‚Wohlfahrtsmarkt' (Kopischke 2006). Kopischke hat gezeigt, dass Unisex-Tarife in Deutschland verpflichtend gemacht werden konnten (seit 2006, für Riester-Renten), weil der betroffene Vorsorgemarkt im deutschen politischen Kontext als Wohlfahrtsmarkt, also als unter sozialstaatlichem Gestaltungsanspruch stehend, definiert wird. Die parallele Initiative, durch Rechtssetzung der EU in den Mitgliedsstaaten Unisex-Tarife für private Vorsorge verpflichtend zu machen, scheiterte dagegen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Anlagemärkte in der EU nicht als Wohlfahrtsmärkte, sondern als primär wirtschaftlich orientierte, liberale Märkte definiert werden. Eine so tiefgreifende Intervention wie das Vorschreiben von Unisex-Tarifen wäre in Bezug auf liberale Märkte nur unter rechtspolitischen Gesichtspunkten zu rechtfertigen gewesen, deren Legitimität im politischen Prozess der EU jedoch prekär blieb.

Die bisherige Argumentation galt teilweise nur für individuell-private Altersvorsorge. *Betriebliche Altersversorgung* ist eine eigene, dritte Säule neben öffentlicher und individuell-privater Vorsorge, auch eingebettet in eine eigene Ordnung. Die klassische deutsche Betriebsrente war überwiegend vom Arbeitgeber finanziert, in der Regel wurden Leistungszusagen gemacht, und das einzusetzende Kapital verblieb im Rahmen von Direktzusagen oft innerhalb des Unternehmens. Die Unternehmer nutz-

ten die Betriebsrente für personalpolitische Zwecke, außerdem war sie ein Instrument der unternehmerischen Binnenfinanzierung. Im Zuge der aktuellen Reformen, die die ‚Riester-Rente' und vor allem die ‚Eichel-Rente' hervorgebracht haben, ist jedoch ein Rückgang dieser klassischen deutschen Betriebsrente festzustellen zugunsten neuer Formen, die stärker mit Anlagemärkten verknüpft sind und individuell-privater Vorsorge nahe stehen (Berner 2006). Trotzdem deckt der Begriff Wohlfahrtsmarkt den Sektor der betrieblichen Renten nicht angemessen ab. Hier bilden sich eigene neue Ordnungen, die erst ansatzweise untersucht sind.

Ein Aspekt des aktuellen Wandels der betrieblichen Altersversorgung ist die unerwartete neue Rolle der Gewerkschaften. Diese haben erfolgreich auf die Gesetzgebung Einfluß genommen und zugleich in der Implementation der neuen betrieblichen Sicherung eine neue Rolle erhalten. Trampusch (2004) sieht in der neuen betrieblichen Altersversorgung ein wesentliches, von Wohlfahrtsstaatlichkeit wie von Wohlfahrtsmärkten unterscheidbares Strukturelement. Man könnte hier von „Wohlfahrtskorporatismus" sprechen. Auch wenn korporierte Akteure, Gewerkschaften wie Arbeitgeber, in diesem System eine mitsteuernde Rolle haben, sind auch diese Formen nicht-öffentlicher Alterssicherung staatlich gerahmt und reguliert. Der Begriff Regulierung sollte daher nicht auf Marktregulierung verengt werden, wie es bei Nullmeier geschieht. Wie im nächsten Abschnitt zu entwickeln ist, ist der Marktbezug nicht begriffsnotwendig für Regulierung. Regulierung zielt vielmehr generell auf staatliche Gestaltung in Bezug auf als relativ autonom definierte soziale Sphären, im Fall des Wohlfahrtskorporatismus: der Tarifbeziehungen.

3. Staatliche Regulierung privater Vorsorge

Im Zuge der weltweiten Restrukturierung von Wohlfahrtsstaaten seit den 1980er und 1990er Jahren wird das Konzept des Wohlfahrtsstaates (im deutschen Kontext: des Sozialstaates) vielfach erweitert. Wurde der Nachkriegswohlfahrtsstaat wesentlich als redistributiver und versorgender Staat verstanden, werden nun neue wohlfahrtsrelevante Aktivitäten des Staates eingefordert: soziale Investitionen in Humanvermögen (Kaufmann 2002: 213f.), vor allem Familien- und Bildungspolitik als präventive Sozialpolitik, die eine soziale Korrektur von Verteilungsergebnissen weniger als bisher erforderlich macht; „Aktivierung" von Arbeitslosen und Armen anstelle einer Beschränkung auf die Sicherung des Lebensunterhalts; gezielte steuerliche Begünstigungen,

die den Spielraum der Individuen für Eigenvorsorge vergrößern (Howard 1993; Titmuss 1976 [zuerst 1956]: „fiscal welfare“). Regulierende (im Unterschied zu ‚produzierender') Aktivität des Staates ist ein weiteres neues Aktivitätsfeld des Staates. Allerdings sind diese Felder nicht wirklich neu. Angemessener wird in der Literatur auch von den ‚verborgenen Seiten' (hidden sides) des Wohlfahrtsstaates gesprochen, also von schon länger präsenten, aber wenig wahrgenommenen Aspekten der Staatstätigkeit.

Autoren, die den aktuellen Wandel des Wohlfahrtsstaats als Entstehung neuer Verknüpfungen zwischen Staat und Markt analysieren (also die zweite der in Abschn. 2 beschriebenen Positionen), betonen die Rolle von Regulierung. Sie stellen fest, dass bislang im Vordergrund stehende Herausforderungen der Alterssicherung gegenüber der Regulierungsfrage in den Hintergrund rücken: „the key pension issues have not so much to do with long term financing and the impact of ageing, but are more about finding the appropriate regulatory framework for private pensions“ (Bonoli/Palier 2000: 173; ähnlich Myles/Quadagno 1997, Myles/Pierson 2001). Myles und Pierson betonen insbesondere, dass sich der politische Prozess infolge des Regulierungsthemas verändern wird: „... future pension politics will focus on the regulatory role of government, a role, however, that will create no small measure of political conflict around issues of income security.” (Myles/Pierson 2001: 317). Myles und Pierson schränken diese Aussage allerdings ein auf einen bestimmte Typus von Wohlfahrtsstaat (s. Abschn. 4).

Regulierungsforschung

Die wachsende regulierende Tätigkeit des Staates im sozialen Bereich schlägt sich erst allmählich in neuen Begriffsbildungen in der Forschung nieder. In anderen, nicht sozialpolitischen Forschungskontexten ist Regulierung schon lange und regelmäßig Gegenstand theoretischer und empirischer Analysen, vor allem in den USA (Noll 1985). In Europa dagegen wird der Begriff erst seit den 1980er Jahren wissenschaftlich rezipiert. Majone (1994), der Begründer der neueren allgemeinen Regulierungsforschung, sieht diese Verzögerung als Korrelat der ausgeprägten europäischen Tradition eines Versorgungs- und Leistungsstaates, in dem zentrale Bereiche öffentlicher Infrastruktur durch große, oft monopolistische Staatsunternehmen getragen wurden. In den USA waren und sind dagegen private Anbieter weit üblicher, so dass

die staatliche Regulierung der privaten Anbieter eine Art funktionales Äquivalent (funktionales Substitut) für Verstaatlichung ist.

In einer Analyse des Zusammenhangs zwischen der weltweiten Integration von Finanzmärkten und der Einrichtung von politisch unabhängigen Zentralbanken in führenden Wirtschaftsländern sieht Jayasuriya (2001) die Entstehung eines „*regulatory state*". Münch/Lahusen (2000) sprechen im Titel ihrer Studie zur Politik der Luftreinhaltung von „regulativer Demokratie". Grande/Eberlein (2000) sehen bei Infrastruktur- und Versorgungsleistungen wie Telekommunikation, Eisenbahn und Elektrizitätswirtschaft eine Entwicklung vom „produzierenden Staat" oder „Leistungsstaat" zum „Gewährleistungsstaat" (Schuppert 1998), der die Kooperation mit nicht-staatlichen Leistungserbringern koordiniere und rahme. Das Ausmaß an Staatsintervention habe bei dieser Entwicklung eher zu- als abgenommen. Die Rede vom „schlanken Staat durch Privatisierung" müsse also relativiert werden: „In der Praxis bedeutete ‚Deregulierung' dort nicht weniger, sondern mehr Regeln und die Regulierungsaufgaben sind nicht einfacher, sondern schwieriger geworden" (Grande 1998: 44).

Im staatsrechtlichen Diskurs wurde der Begriff der „Regulierung" lange Zeit nicht verwendet. Erst im Laufe der Privatisierungsdebatte in den späten 1990er Jahren wurde unterstrichen, dass Gemeinwohlziele nicht notwendigerweise vom Staat selbst hergestellt werden müssten, sondern auch über die Steuerung des Verhaltens Privater verfolgt werden könnten. Es zeichne sich ein Wandel vom „Leistungsstaat" zum „Regulierungsstaat" ab (Voßkuhle 1999). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Kämmerer (2001) aus verfassungsrechtlicher Sicht. Kämmerer weist nach, dass sich der „Staatsaufgabenbestand" durch Privatisierungsmaßnahmen nicht verändert, insbesondere nicht verkleinert. Nach der Privatisierung erfülle der Staat die Aufgaben allerdings auf eine andere Weise als davor: nicht durch materiale Leistungserbringung, sondern – gebunden durch staatliche Gewährleistungspflichten – durch „Regulierung" der durch Privatisierung veränderten oder neu geschaffenen Rechtsbeziehungen zwischen Privaten (Kämmerer 2001: 479 ff., 489 ff.). Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines solchen staatlichen „Privatisierungsfolgenmanagements" treibe den Übergang vom „Leistungsstaat" zum „Regulierungsstaat" in markanter Weise voran (Kämmerer 2001: 489). Sozialpolitik wird nicht beleuchtet.

Die bisher einzige größere Ausarbeitung mit Nähe zur Idee des regulierenden Wohlfahrtsstaats ist das Buch „*The enabling state*“ von Gilbert/Gilbert (1989), das sich auf die USA bezieht. Daneben ist vor allem der theoretisch anspruchsvolle Aufsatz von Kaufmann (1994a) zum Begriff eines „*Steuerungsstaates*“ als neueste Etappe im Staatsdiskurs zu nennen. Unter Bedingungen zunehmender funktionaler Differenzierung und Eigendynamik gesellschaftlicher Teilsysteme wandle sich der konventionelle Sozialstaat (genauer: dessen diskursives Bild) zunehmend zum „Steuerungsstaat“, der „nicht mehr unmittelbar bei der Sanktionierung des Handelns einzelner Akteure, sondern bei ihren Handlungsprämissen ansetzt“ (Kaufmann 1994a: 29-32). Der Modus dieses neuen Staatstypus ist „die gleichzeitige Steigerbarkeit staatlicher Steuerungskompetenz und systemspezifischer Selbststeuerungsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt der Herstellung synergetischer Beziehungen“ (Kaufmann 1994b: 377). Eine erste Anwendung des Begriffs des Steuerungsstaates (auf Finanz-, Sozial- und Umweltpolitik) findet sich bei Pilz (1998).

Im Gebiet der Sozialpolitik wird der Begriff regulativer Staat weiterhin wenig gebraucht. Dies wird in Deutschland auch damit zusammenhängen, dass zu regulierende private soziale Sicherungsbereiche sich erst relativ spät in größerem Umfang entwickelt haben. So hat die 1994/1995 eingeführte soziale Pflegeversicherung das Feld für private Anbieter geöffnet, so dass in Studien der Pflegeversicherung Regulierungsfragen vielfach thematisiert wurden, wobei der Begriff Regulierung jedoch selten benutzt wurde. Ebenso gibt es ausgeprägte Regulierungstätigkeiten des Staates in Bezug auf private Kranken- und Pflegeversicherungen, diese sind jedoch sozialwissenschaftlich so gut wie nicht untersucht. Die Riester-Reform von 2001, die eine regulierte private Rente einführte, war Anlass, den Begriff des regulativen Staates auch in der Alterssicherung zu verwenden (Leisering/Berner 2001, s.a. Anmerkung 1; Leisering 2003b; Lamping/Rüb 2004 [als Arbeitspapier 2001]).

Der Begriff Regulierung ist in der wissenschaftlichen Forschung wie auch in der Politik nicht klar definiert, er hat eine Vielzahl von Bedeutungen. In einem sehr breiten Sinne kann jegliche politische Intervention als Regulierung bezeichnet werden, so in Ausdrücken wie ‚Markt oder staatliche Regulierung?’. Juristen und Ökonomen verwenden den Begriff dagegen häufig in einem relativ engen Sinne, der nur basale rechtliche Regelungen und Rahmenvorschriften in Bezug auf private Akteure beinhaltet. Wir schlagen eine soziologische Definition vor, die zwischen der engeren und

der breiteren Verwendung des Begriffes liegt, und zugleich handlungstheoretisch ausgearbeitet ist. In diesem Sinne verstehen wir unter *Regulierung* solche politischen Maßnahmen, die „gesellschaftliche“ (nicht-staatliche) Formen der Wohlfahrtsproduktion rechtlich, finanziell, organisational und/oder normativ rahmen und als solche erst konstituieren, unter Beachtung der relativen Autonomie der ‚privaten'/nicht-staatlichen Sphären. Der letztgenannte Zusatz ist bedeutsam, denn den Instrumenten als solchen ‚sieht man es nicht an', ob es sich um Regulierung handelt oder nicht. So unterliegen GRV und bestimmte Formen privater Vorsorge (berufsständische Versorgungswerke, sowie die so genannte Rürup-Rente) seit 2005 den gleichen steuerlichen Regelungen, die aber nur in Bezug auf private Vorsorge „Regulierung“ sind, insofern sie auf Beeinflussung der Handlungsprämissen relativ autonomer Vorsorgemärkte zielen. Regulierung konstituiert Märkte, ist nicht nur Eingreifen in existierende Märkte. Dies entspricht der generellen soziologischen Annahme, dass Märkte auf Voraussetzungen beruhen, die sie selbst nicht erzeugen können.

Regulierungsinstrumente

Die umfassende soziologische Definition von Regulierung verweist auf Maßnahmen aus unterschiedlichen Politikfeldern. Schon dies zeigt die Vielfalt von Regulierungserfordernissen. Wir können in diesem Sinne mehrere Formen und Instrumente staatlicher Regulierung privater Vorsorge unterscheiden: Recht, Verwaltung, Steuerpolitik, Staatszuschüsse, Verbraucherschutz und monetäre Auffangnetze. Im einzelnen:

Recht: Gesetze und andere Rechtsformen beinhalten Regeln für die Tätigkeit privater Anbieter – für Verfahrensabläufe, Parameter, Leistungsansprüche und Zugangsberechtigungen. Insbesondere werden die Bedingungen, unter denen private Anbieter sich an staatlich geförderten Alterssicherungsformen beteiligen können, rechtlich geregelt. Rechtliche Regulierung bezieht sich auf alle drei Ebenen von Wohlfahrtsmärkten: Finanzmärkte, Vorsorgemärkte und Finanzdienstleistungsmärkte (s.o. Abschn. 2). Die regulierende Tätigkeit des Staates bezieht sich also potentiell auf drei Ebenen möglichen oder tatsächlichen Marktversagens.

Verwaltungen: Regulierungsbehörden zielen u.a. auf die Sicherung der Beachtung der Regulierungsvorschriften durch organisierte Akteure. Teilweise treten sie auch in Verhandlungen mit diesen ein. Die Behörden, primär die Bundesanstalt für Finanz-

dienstleistungsaufsicht (BaFin), überwachen die Tätigkeit von Anbietern, etwa im Hinblick auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmen, ihre Anlagepolitik und die Bildung von ausreichenden Rückstellungen zur Absicherung der zugesagten Leistungen.

Steuerpolitik: Private Vorsorge ist auch insoweit nicht wirklich „privat“, da sie in praktisch allen Ländern auf steuerlichen Abzugsmöglichkeiten basiert. Erst das Steuerrecht macht die Investition in private Pensionskassen für die Bürger attraktiv. Steuerpolitik ist eine konstitutive Voraussetzung der Funktionsweise privater Anbieter, wie zuletzt am Beispiel des Einbruchs der Nachfrage nach Lebensversicherungen infolge des Abbaus der Steuerprivilegien der Lebensversicherung im Jahre 2005 sichtbar geworden ist.

Staatszuschüsse: Wenn es politisches Programm ist, private Vorsorge für einen breiteren Bevölkerungskreis zu ermöglichen, bedarf es staatlicher Förderzahlungen an Bürger und Bürgerinnen mit geringem Einkommen, um diesen eine Teilhabe an privater Vorsorge zu ermöglichen. Zuschüsse können auch als Anreiz für bessergestellte Personen verwendet werden. Entsprechend der jeweiligen Regierungspolitik werden bestimmte soziale Gruppen als förderungsbedürftig definiert. Hier können spezifisch ‚soziale' Kriterien definiert und angewandt werden. Neben Niedrigverdienern können insbesondere Familien, Frauen und andere soziale Gruppen selektiv unterstützt werden.

Verbraucherschutz: In dem Maße, wie breitere Bevölkerungskreise als Konsumenten an Vorsorge- und Finanzmärkten auftreten – was in Deutschland erst seit den 1990er Jahren der Fall ist –, kommt den herkömmlichen Institutionen des Verbraucherschutzes eine neue Rolle zu. Vorsorge- und Finanzberatung wird ein neues, großes und differenziertes Feld des Verbraucherschutzes und der Verbraucherberatung. Dies spiegelt sich im Aufbau entsprechender Institutionen, Beratungstätigkeit, gesetzlicher Rahmung und Medieninteresse wider. So wurde in Deutschland neben der älteren Zeitschrift *test* die Zeitschrift *Finanztest* gegründet. Der Verbraucherschutz zeigt in besonderer Weise die Grenzveränderungen und Verschränkungen zwischen dem herkömmlichen sozialpolitischen und dem allgemein-rechtspolitischen Bereich an, zwischen sozialen und zivilen Rechten. Schließlich war es das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, welches den Bundesverband der

Verbraucherzentralen mit der bisher einzigen umfassenden Studie zum „Vorsorgende(n) Verbraucherschutz in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge“ beauftragt hat (Verbraucherzentrale Bundesverband 2005).

Monetäre Auffangnetze: Auch und gerade wenn die Generalstrategie der Politik Privatisierung ist, können neue Bedarfe staatlicher Intervention entstehen. Für Einbrüche privater Vorsorge – Insolvenz von Anbietern, generelle Finanzmarktinstabilitäten, verminderte individuelle Fähigkeit zur Beitragszahlung bei Arbeitslosigkeit – muss der Staat ein letztes Auffangnetz vorhalten. In fast allen westlichen Ländern gibt es Formen von Sozialhilfe als unterstes monetäres Netz. Man kann erwarten, dass es im Zuge einer Verbreitung privater Vorsorge in Deutschland zu einem Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit kommt. Zudem gibt es in einigen Ländern innerhalb des öffentlichen Alterssicherungssystems eine Mindestrente, auf die Personen im Falle von Einbrüchen ihrer privaten Sicherung zurückfallen. In Deutschland wurde eine Grundsicherung für alte Menschen im Jahre 2001 im Zuge der Riester-Reform eingeführt (in Kraft seit 2002), die jedoch ein sozialhilfeartiges System darstellt, das nicht in die gesetzliche Rentenversicherung integriert ist. Die Rolle des Staates als Ausfallbürge privater Altersvorsorge zeigt an, dass eine Verschiebung zu privater Vorsorge und staatlicher Regulierung redistributive Aktivitäten des Staates nicht entbehrlich macht, ja sogar neue Redistributionserfordernisse erzeugen kann. In der Gesundheitsreform ist das CDU-Modell einer für alle gleichen (insofern marktnäheren) ‚Gesundheitsprämie’ auch deshalb kritisiert worden, weil es zu neuen Umverteilungsmaßnahmen für Geringverdiener führt und diese zu Fürsorgeempfängern macht.

Einige dieser Regulierungsformen können auch durch nicht-staatliche Akteure wahrgenommen werden. Selbstregulierung im Finanzbereich scheint zuzunehmen, so kollektive Ausfallfonds oder kommerzielle Rating-Agenturen (letztere sollen neuerdings in den USA ihrerseits reguliert werden – Regulierung der Regulierer). Bei Insolvenz kann Selbstregulierung der Anbieter in Form von Auffangfonds eine Rolle spielen: Auf Initiative des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) wurde in Deutschland das Lebensversicherungsunternehmen Protektor gegründet, das den Versicherungsbestand insolventer Lebensversicherungsunternehmen übernehmen und so die Einhaltung der Versicherungsverträge gewährleisten soll. Das für die Protektor-Gründung notwendige Eigenkapital stellten die im GDV organisierten Lebensversicherungsunternehmen gemäß ihrem Marktanteil in Deutschland zur Ver-

fügung. Allerdings dürfte Selbstregulierung begrenzt sein, dem Staat wird weiterhin eine dominante Rolle zukommen, zumindest als Metaregulator.

Wandel von Regulierungpolitiken

Wie bereits angedeutet, ist staatliche Regulierung privater Vorsorge kein neues Phänomen. Selbst in Ländern wie Deutschland, in denen private Vorsorge bislang eine geringe Rolle spielte, wird individuell-private und betriebliche Alterssicherung seit langem reguliert. Ohne solche Regulierung hätte sich der private Bereich nicht entwickeln können. In Bezug auf die neuere Entwicklung seit Mitte der 1980er oder (abhängig vom betrachteten Land) seit den 1990er oder 2000er Jahren stellen wir drei *Wandelshypothesen* auf:

- Staatliche Regulierung privater Altersvorsorge *nimmt zu*.
- Staatliche Regulierung ist zunehmend auf ‚soziale' (sozialpolitische) Ziele ausgerichtet, d.h. auf die direkte Beeinflussung individueller Lebenslagen unter Gesichtspunkten defizitärer Teilhabe[3] und nicht nur auf wirtschaftliche und betriebliche Ziele. Wir nennen diese postulierte Entwicklung *„Sozialpolitisierung"*.
- Die staatliche Regulierung individuell-privater und betrieblicher Vorsorge orientiert sich zunehmend an dem gesamten Einkommensmix, statt, wie bisher in Deutschland, die beiden Säulen privater Vorsorge ohne wesentliche *Koordinierung* untereinander und mit dem öffentlichen System zu regulieren.

Um diese Hypothesen für die drei Untersuchungsländer Deutschland, Großbritannien und Schweden prüfen zu können, sind die als zunehmend behaupteten Regulierungsformen und –orientierungen zunächst zu spezifizieren und zu kontrastieren: soziale vs. funktionale (wirtschaftliche) Regulierung; und koordinierte vs. unkoordinierte Regulierung des Alterssicherungsmix.

Soziale vs. funktionale (wirtschaftlich orientierte) Regulierung: Die Regulierung privater Vorsorge verfolgt nicht zwingend ‚soziale' Ziele. Volkswirtschaftliche oder betriebliche Zielorientierungen waren und sind wesentlich. So kann Regulierung darauf ab-

[3] Hier lehnen wir uns an die Definition von Sozialpolitik durch Kaufmann (2002: 77 [zuerst 1982]) an.

zielen, durch verstärkte Anreize zu privater Vorsorge wirtschaftliches Wachstum zu fördern. So können auch fiskalische Begünstigungen Besserverdienender begründet werden. In Deutschland war insbesondere die Regulierung der Betriebsrenten lange vor allem durch betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte geprägt. Die staatliche Regulierung stützte die betrieblichen Strategien. In dem Maße, wie Regulierung ‚sozialpolitisiert' wird und vermindert funktionalen bzw. wirtschaftlichen Gesichtspunkten folgt, werden Märkte zu Wohlfahrtsmärkten. Soziale Ziele können insbesondere sein: Verrentung der Auszahlungen (Annuitisierung), Garantie nicht-negativer Rendite, Förderung sozial Schwacher, besonders Geringverdiener und Familien, Unisex-Tarife u.a.

Koordinierte (integrierte) vs. unkoordinierte Regulierung: Unkoordinierte Regulierung meint, dass in den zwei privaten Säulen (individuell-privat und betrieblich) sowie im öffentlichen Bereich (GRV) jeweils unterschiedliche Akteure, Expertengemeinschaften, Policies und Regelungskörper existieren, ohne wesentliche Koordination untereinander. Koordinierte oder integrierte Regulierung meint im Gegensatz dazu, dass regulierende Politik alle drei Komponenten des Einkommensmix im Auge hat, übergreifende Ziele definiert und die Komponenten entsprechend abstimmt – also eine übergreifende ‚Ordnung' im normativen wie im steuerungstheoretischen Sinne. In Deutschland herrschte bis 2001 unkoordinierte Regulierung vor. Erst die Riester-Reform (Rentenreformgesetz 2001) koordinierte GRV, Betriebsrenten und Individualvorsorge – Indiz für die von Hinrichs (2000) konstatierte Entwicklung von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik (zur Koordination des Rentenmix im internationalen Vergleich s. früh O'Higgins 1986). Damals verwendete die Politik den Begriff „Gesamtversorgungsniveau", der das Rentenniveau bezeichnet, das sich in der Summe der drei Säulen ergibt. Im Alterseinkünftegesetz von 2004 wurde zudem eine einheitliche steuerliche Behandlung der drei Säulen festgelegt. Dagegen basiert das Drei-Säulen-Modell der Weltbank (1994, s. auch James 1996), das die globalen Debatten der 1990er Jahre prägte, auf einem additiven Rentenmixkonzept, ohne wesentliche Integration und Koordination (auch wenn den unterschiedlichen Säulen konzeptuell unterschiedliche Funktionen zugeordnet wurden).

Sowohl in der Politik wie in der Wissenschaft stand meistens funktionale (vs. soziale) und unkoordinierte (vs. koordinierte) Regulierung im Vordergrund. Dabei spielt die disziplinäre Orientierung der Forscher eine Rolle. Regulierung privater Vorsorge ist ganz überwiegend durch Juristen und Ökonomen untersucht worden, wobei letztere

naturgemäß stärker an volks- und/oder betriebswirtschaftlichen Aspekten interessiert waren als an sozialen Aspekten. Ökonomische Regulierung wird z.B. in Publikationen der Weltbank behandelt, so Holzmann (2000). Der Aspekt sozialer und sozialpolitischer Normen in der privaten Vorsorge wurde vernachlässigt, Regulierung also nicht als (mögliche) Form von Sozialpolitik gesehen.

4. Regulierungsordnungen – nationale Konfigurationen und Kontexte von Regulierung

Regulierungsinstrumente sind eingebettet in einen Kranz von Institutionen, Normen und Ordnungsvorstellungen – dies möchten wir als „Regulierungsordnung" bezeichnen (in Anlehnung an den von Esping-Andersen 1990 für redistributive Sozialpolitik eingeführten Begriff des Wohlfahrtsregimes könnte man auch von „Regulierungsregimen" sprechen) Regulierungsordnungen sind ihrerseits in umfassendere Kontexte eingebettet: in wohlfahrtsstaatliche Arrangements – komparativ beschrieben als „Wohlfahrtsregime" (Esping-Andersen 1990) oder als „Varianten des Wohlfahrtsstaats" (Kaufmann 2003); in wirtschaftliche Strukturen – komparativ beschrieben als *varieties of capitalism* (Hall/Soskice 2001); und in Vorstellungen über die Relation zwischen Staat und Wirtschaft oder, in der deutschen Geistestradition, über das Verhältnis von „Staat und Gesellschaft". Aufgrund der marginalen Rolle privater Vorsorge ist in Deutschland eine umfassende Regulierungsordnung in Bezug auf private Vorsorge erst im Entstehen. Reguliert wurde schon lange, aber die Breite und Tiefe, die säulenübergreifende Anlage und die sozialpolitischen Bezüge haben sich seit der Riester-Reform deutlich gesteigert und dadurch auch das Gewicht von Regulierungsfragen in der politischen Debatte.

Es ist eine offene empirische Frage, ob – und falls ja, welche – distinkte und kohärente nationale Regulierungsordnungen identifiziert werden können. Wenn dies gelänge und insoweit Regulierung sozialpolitisch orientiert ist, wäre dies eine neue strukturelle Dimension von Wohlfahrtsstaatlichkeit – regulative neben redistributiver Wohlfahrtsstaatlichkeit. Esping-Andersen hat in seinen „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus" (1990) Wohlfahrtsregime anhand redistributiver Aktivitäten des Wohlfahrtsstaats (monetäre Transfers) definiert. Die Idee regulativer Ordnungen beinhaltet daher sowohl eine Kritik als auch eine potenzielle Erweiterung der Esping-Andersenschen Typologie. Es wird zu fragen sein, wie die redistributive und die regu-

lative Seite von Wohlfahrtsstaatlichkeit zusammenhängen oder, im internationalen Vergleich, wie Wohlfahrtsregimetypen mit Regulierungsordnungstypen zusammenhängen, ob es Korrespondenzen oder Inkongruenzen gibt. Zur Spezifikation des Begriffs der Regulierungsordnung schlagen wir vor, drei Dimensionen zu unterscheiden (Übersicht). Insoweit ‚Regulierung' tatsächlich mehrere, relativ voneinander unabhängige Dimensionen hat, erhöht sich die Varianz von Regulierungsordnungen im internationalen Vergleich.

Übersicht: Regulierungsordnungen – analytische Dimensionierung für den internationalen Vergleich

Dimension	Definition
Extension (Regulierungsbreite)	Einzugsbereich regulierender Maßnahmen (hängt mit dem Ausmaß privater Vorsorge in einem Land zusammen)
Intensität (Regulierungstiefe)	‚Tiefe' des Eindringens regulierender Maßnahmen in das Regulierungsfeld (abhängig von Regulierungsinstrumenten)
soziale Gestalt von Regulierung	Konfiguration von Regulierungsinstrumenten, -institutionen und –zielen („Regulierungsordnung" im engeren Sinne)

Quelle: Eigene Systematisierung (Begriff „Regulierungstiefe" angeregt durch die wirtschaftswissenschaftliche Regulierungsforschung, Sanmann 1988)

Theoretische Erklärungen nationaler Regulierungsordnungen

Um die Entstehung nationaler Regulierungsordnungen erklären zu können, betrachten wir drei zum Teil konkurrierende, zum Teil sich ergänzende theoretische Erklärungsperspektiven: eine funktionalistische, eine institutionalistische und eine konflikttheoretische Perspektive. Diese sind aus der allgemeinen Wohlfahrtsstaatsforschung vertraut, wurden bisher jedoch nicht auf Regulierung angewendet.

Die funktionalistische Perspektive. Aus funktionalistischer Sicht könnte ein Wandel des Wohlfahrtsmix (hier: des Alterssicherungsmix) als Null-Summen-Spiel beschrie-

ben werden (*Substitutionshypothese*): Weniger staatliche Leistungen bedeuten mehr marktliche Leistungen und damit mehr Regulierung des Marktes, und umgekehrt. Die Substitutionshypothese scheint als Ausgangshypothese für nationale und komparative Analysen geeignet. Dem gemäß wäre etwa in Großbritannien mit stärkerer regulierender Tätigkeit zu rechnen als in Deutschland. Auch Majones (1994) Argument (s.o. Abschn. 3), dass Regulierung in den USA ausgeprägter war, weil sie funktionales Äquivalent zu (in den USA geringer ausgeprägter) Verstaatlichung war, ist funktionalistisch. Die Substitutionshypothese betrifft vor allem die Dimension der Extension von Regulierung. Für Fragen zur Intensität und sozialen Gestalt von Regulierung, d.h. zur eigentlichen Regulierungsordnung, ist die Hypothese wenig instruktiv. Denn diese Dimensionen führen über eine funktionalistische Perspektive hinaus zur Analyse von Akteuren, Akteursstrategien und Regulierungsinstrumenten, d.h. zu einer handlungstheoretischen und institutionalistischen Perspektive.

Die institutionalistische Perspektive. In unserem Zusammenhang sind zwei Versionen der institutionalistischen Perspektive von Bedeutung. Zum einen haben in der jüngeren Wohlfahrtsstaatsforschung, insbesondere unter dem Einfluss von Paul Pierson (und teilweise schon von Esping-Andersen), institutionalistische Sichtweisen an Einfluss gewonnen (s. Pierson 2000, Lessenich 2003). Diese Sichtweisen betonen die Beharrungskraft durch frühere politische Entscheidungen geschaffener institutioneller Ordnungen („Pfadabhängigkeit“). Angewandt auf Regulierung wäre die Hypothese abzuleiten, dass auch die institutionelle Gestalt von Regulierung pfadabhängig ist, also früher gesetzten institutionellen Mustern folgt. Aber in Ländern mit einem wenig entwickelten privaten Sektor wie Deutschland hat sich ein solcher Pfad nur schwach ausgebildet, zumal private Vorsorge vorwiegend wirtschaftlich orientiert und unkoordiniert reguliert wurde. Wenn infolge einer großen Reform wie der Riester-Reform schlagartig mehr reguliert wird, könnte man daher annehmen, dass institutionelle Innovationen auftreten, die nur eine lose Verbindung zu früheren Mustern haben.

Myles und Pierson (2001) haben Regulierungsfragen der Alterssicherung u.W. als erste systematisch angesprochen, ohne dies jedoch im Detail auszuarbeiten.[4] Wir können die Hauptargumente der institutionalistischen Analyse von Myles und Pierson in drei Punkten zusammenfassen:

- Es gibt in der westlichen Welt zwei Haupttypen von Alterssicherungssystemen, die zwei historischen *Entstehungspfaden* entsprechen: „mature systems" – historisch früh unter günstigen ökonomischen und demographischen Bedingungen (bis ca. 1970) ausgebaute Systeme mit starkem Sozialversicherungsanteil auf Umlagebasis als Hauptsäule (so in Deutschland) oder als zweite Säule (hier Schweden); und „latecomers" – Grundrentenländer, die erst historisch spät (in den 80er und 90er Jahren) eine zweite, dann aber meist private oder betriebliche Säule (weil es für eine zweite öffentliche Säule ‚zu spät' war) aufgesetzt haben (hier Großbritannien).

- Die zwei Entstehungspfade begründen zwei prospektive Entwicklungs- und *Problembewältigungspfade* von Alterssicherungssystemen: den Weg des weiter primär „produzierenden", aber sich diesbezüglich umstrukturierenden Wohlfahrtsstaats in der Gruppe der Länder mit „mature systems", also „reifen" Alterssicherungssystemen; und den Weg der Regulierung in der Gruppe der „latecomer"-Länder. Das Zitat von Myles und Pierson (s.o.), dass Konflikte über Regulierungsfragen in der zukünftigen Alterssicherungspolitik eine zentrale Rolle spielen werden, bezieht sich also nur auf latecomer-Staaten.

- Die regulierende Form von Alterssicherungspolitik ist eine *neue Strukturdimension* von Wohlfahrtsstaatlichkeit: Sie bringt neue Themen, neue Konfliktfelder und neue (oft auch: ‚neue alte', also in neuen Rollen auftretende alte) Akteure mit sich.

---

[4] Hyde, Dixon und Drover (2003, 2006) analysieren die Regulierung privater Altersvorsorge (jedoch nur für Fälle obligatorischer privater Vorsorge) erstmals auf grundsätzliche und empirisch umfassende Weise. Sie argumentieren, ähnlich der Stoßrichtung des vorliegenden Aufsatzes, dass Privatisierung der Alterssicherung mehr und etwas anderes ist als das schlichte Umschalten auf Märkte. Einen tiefenscharfen internationalen Vergleich von Regulierung in OECD-Ländern und deren ordnungspolitischen Korrelaten bringt Hippe (2006).

Eine zweite, noch tiefgreifender historisch fundierte Variante der institutionalistischen Perspektive findet sich in Franz-Xaver Kaufmanns Studie „Varianten des Wohlfahrtsstaats“, vor allem im Begriff der „Staatstradition“ (Kaufmann 2003, Rezensionsessay Leisering 2003a; zu „Staatstradition“ s. allgemein Dyson 1980). In Abgrenzung zu typisierenden Verfahren betont Kaufmann den „Eigensinn“ nationaler Wohlfahrtsstaaten, deren Ursprung er in der jeweiligen ideellen wie strukturellen Tradition des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in einem Lande findet. Der Begriff Staatstradition schließt ein den historisch gewachsenen Staatsbegriff in einem Lande, tradierte Vorstellungen über den legitimen Einzugsbereich des Staates, und die gewachsenen Strukturen der öffentlichen Verwaltung, des Rechtssystems, des Steuersystems usw. Die Perspektive der Staatstradition legt eine ‚*Homologiehypothese'* nahe, nämlich die Annahme, dass redistributive und regulative Tätigkeiten des Staates in einem Lande institutionell homolog sind, da durch dieselbe Staatstradition geprägt. In dieser Sicht wäre es plausibel anzunehmen, dass zunehmende regulierende Sozialpolitik Strukturmerkmale des politisch-administrativen Systems entwickelt, die bereits in redistributiver und produzierender Sozialpolitik im betreffenden Land vorhanden waren.

Die Homologiehypothese scheint der Substitutionshypothese direkt zu widersprechen, denn letztere postuliert eine gegenläufige, gerade nicht homologe Relation zwischen redistributiver und regulativer Staatstätigkeit. Die Substitutionshypothese bezieht sich jedoch primär auf die Extension von Regulierung, während die Homologiehypothese auf die Intensität und die soziale Gestalt von Regulierung zielt. Entsprechend der Homologiehypothese können Wohlfahrtsstaaten, die ausgeprägt redistributiv tätig sind, gleichzeitig tiefgreifend (wenn auch nicht unbedingt extensiv) regulativ tätig sein, in beiden Fällen der Idee eines aktiv gestaltenden Staates folgend. Die beschriebene Homologie könnte für Deutschland zutreffen. Umgekehrt würden wir gemäß der Homologiehypothese in Wohlfahrtsstaaten mit geringer Redistribution (etwa mit öffentlichen flat-rate-Renten) erwarten, dass auch die regulierende Tätigkeit der Regierung weniger intensiv (wenn auch möglicherweise extensiv) ist. Dieses könnte der Fall Großbritannien sein.

Die konflikttheoretische Perspektive. Selbst wenn der Anteil privater Vorsorge im gesamten Rentenmix gering ist, können Regulierungsfragen stark politisiert sein. Wenn Länder mit einer dominanten öffentlichen Säule – meist ein lohnbezogenes, sozialversicherungsartiges Rentensystem wie in Deutschland – private Vorsorge ausbau-

en, um Abstriche bei öffentlichen Renten auszugleichen, kann der Beitrag des privaten Anteils, trotz eines begrenzten Volumens, entscheidend sein für die Sicherung des vormals öffentlich garantierten Rentenniveaus. Regulierungsfragen können so im politischen Prozess gewichtig werden und Bürger und Bürgerinnen eine intensive Regulierung fordern. Der Grad der Politisierung von Regulierung hängt auch von der überlieferten politischen Kultur eines Landes ab (vgl. Bode 2006). In den USA kennen die Menschen die Unsicherheiten privater Vorsorge und reagieren entsprechend ruhiger, wenn ein Börsencrash Teile ihrer Alterssicherung entwertet. Im etatistischen Deutschland führen dagegen bereits Details der Regulierung des meist kleinen Anteils privater Vorsorge (Riester-Rente) zu scharfen Reaktionen in der politischen Öffentlichkeit (zur Rolle von Vertrauen in der Alterssicherung s. Taylor-Gooby 1999, Marschallek 2005b).

Nationale Regulierungsordnungen

Aus der skizzierten Analyse von Myles und Pierson (2001), insbesondere der Unterscheidung von mature systems und latecomers, können Hypothesen zur Typisierung nationaler Regulierungsordnungen abgeleitet werden, auch wenn die Autoren selbst dies nicht tun. In reifen (mature) Alterssicherungssystemen wie in Deutschland und in Schweden würde man im Lichte der Analyse von Myles und Pierson eine *‚residuale Regulierungsordnung'* erwarten, da die primäre(n) Säule(n) staatlich ist (sind) und die Regulierung der (geringen) privaten Vorsorge politisch an Bedeutung hinter der Reform der öffentlichen Säule zurücksteht. In Nachzüglerstaaten (latecomers), besonders Großbritannien, würde man dagegen eine *‚strukturdominante Regulierungsordnung'* erwarten, da die zweite und/oder dritte Säule, der regulierte private Altersvorsorgemarkt, wichtiger ist als die niedrige staatliche Quasi-Einheitsrente und daher Regulierungsfragen politisch im Vordergrund stehen. Gemäß dieser Hypothesen würden sich Nachzüglerstaaten wie Großbritannien tatsächlich einem ‚regulativen Staat' annähern, während Länder mit reifen Sicherungssystemen primär redistributive oder Versorgungsstaaten blieben, wie Deutschland. Bei dieser Auslegung der institutionalistischen Perspektive käme man also ebenfalls zu der Annahme eines Null-Summen-Spiels zwischen staatlicher und privater Versorgung, wie sie die funktionalistische Perspektive nahe legt. Die Null-Summen-Annahme ist primär plausibel in Bezug auf die Extension, die horizontale Reichweite von Regulierung.

Die andere Variante des institutionalistischen Ansatzes neben Myles und Pierson, die Kaufmannsche Perspektive der Staatstradition, würde dagegen in Bezug auf die Intensität (Regulierungstiefe, vertikale Reichweite) von Regulierung eine gegenläufige Hypothese nahe legen. In dieser Sicht kann auch und besonders in Ländern mit reifen Alterssicherungssystemen die Intensität der Regulierung privater Vorsorge hoch sein, da diese Länder, etwa Deutschland und Schweden, eine generell stark ausgeprägte Tradition staatlicher Bürokratie und Intervention haben. Umgekehrt, entsprechend seiner schwächeren Staatstradition, müsste die Regulierung privater Vorsorge in Großbritannien weniger intensiv (wenn auch extensiver, also mit größerer horizontaler Reichweite) sein. Im Lichte des Staatstraditionenansatzes könnte man also *‚starke'* und *‚schwache' Regulierungsordnungen* unterscheiden. Eine ‚starke' Regulierungsordnung wäre durch eine tiefgreifende, intensive Regulierungstätigkeit eines (allgemein und auch redistributiv) starken Staates gekennzeichnet.

Auch die dritte theoretische Erklärungsperspektive, die konflikttheoretische, könnte plausibel machen, warum - gegen Myles und Pierson - auch in Ländern mit reifen Alterssicherungssystemen komplexe Regulierungsordnungen mit hoher Regulierungstiefe entstehen können. So ist in Deutschland das Thema Alterssicherung seit den 1950er Jahren stark politisiert – Renten sind die heilige Kuh im deutschen Wohlfahrtsstaat, so wie es der nationale Gesundheitsdienst in Großbritannien ist. Diese generelle Politisierung von Alterssicherung scheint sich im Zuge der Riester-Reform auf die neuen Formen geförderter privater Vorsorge zu übertragen.

Myles und Pierson (2001) behandeln auch ausführlich die betriebliche Altersversorgung, die in vielen Ländern politisch bedeutsamer ist als die individuell-private. Betriebliche Altersversorgung ist in regulierungstheoretischer Hinsicht janusköpfig. Zum einen ist sie ein Feld für staatliche Regulierung, so wie es Wohlfahrtsmärkte für die Regulierung individuell-privater Vorsorge sind. Zum anderen können die korporierten Akteure am Arbeitsmarkt, die Tarifparteien, in Bezug auf betriebliche Altersversorgung selbst regulierend tätig werden. So unterscheiden Myles und Pierson innerhalb der Gruppe der Nachzüglerländer – in denen also Regulierungsfragen politisch wichtiger sind als Restrukturierungen des redistributiven Wohlfahrtsstaats – zwischen *‚quasi-korporatistischen Regulierungsregimen'* und *‚staatsdominierten (state-led) Regulierungsregimen'*. „Rather than individualized personal retirement accounts, these plans [in Australien, Dänemark und den Niederlanden – L.L.] are typically large in-

dustry-wide plans in which organized labour remains deeply embedded both in policy making and administration. How the presence or absence of these quasi-corporatist arrangements affects the resolution of the distributive problems that will inevitably emerge in the coming decades is an issue that invites close attention from future researchers." (Myles/Pierson 2001: 317) Während Myles und Pierson quasi-korporatistische Regulierungsregime auf Nachzüglerländer beschränken (da nur in diesen Regulierung politisches Hauptthema sei), könnte man die Unterscheidung quasi-korporatistische vs. staatszentrierte Regulierungsregime mit Esping-Andersen auf reife Wohlfahrtsstaaten erweitern. Denn Esping-Andersen hat konservative Wohlfahrtsregime – wie Deutschland und Frankreich –, die typischerweise reife Alterssicherungssysteme haben, auch als korporatistische Regime bezeichnet. Die generell starke Rolle korporatistischer Akteure in konservativen Regimen legt daher nahe, dass auch hier der Typus korporatistischer Regulierung von Bedeutung sein könnte.

Die Anwendbarkeit der Unterscheidung zwischen korporatistischen und staatszentrierten Regulierungsregimen auch auf reife Wohlfahrtsstaaten wird auch durch das Konzept *‚nationaler regulativer Stile'* (Jasanoff 1986: 4) gestützt, dem gemäß in den kontinentaleuropäischen Ländern ein korporatistisch-kooperativer Regulierungsstil mit starker Konsensorientierung vorherrscht, während der US-amerikanische Regulierungsstil eine direktere, konflikthaftere Konfrontation zwischen Staat und Marktakteuren und in der politischen Öffentlichkeit beinhalte. Das Konzept nationaler regulativer Stile berührt sich mit Kaufmanns (2003) historisch-kulturelle Analyse des „Eigensinns" nationaler Wohlfahrtsstaaten, da Kaufmann neben Staatstraditionen auch nationale Traditionen der industriellen Beziehungen einbezieht.

Einige der diskutierten theoretischen Erklärungsperspektiven können aktuelle Entwicklungen in Deutschland, Schweden und Großbritannien erklären, während andere widerlegt werden. Was *Deutschland* angeht, so weist die in den letzten Jahren entstandene Regulierungsstruktur unerwartete, aber theoretisch erklärbare korporatistische Elemente auf. Das Gros der neuen geförderten privaten Altersvorsorge ist betrieblicher Art („Eichel-Renten"). Auch die konflikttheoretische Sicht erweist sich als erklärungskräftig, denn Regulierungsfragen in Bezug auf die Riester-Rente sind in der politischen Öffentlichkeit trotz des begrenzten Volumens dieser Renten stark politisiert worden. Dadurch wird zugleich Myles' und Piersons Annahme einer marginalen politischen Rolle von Regulierung in reifen Systemen wie Deutschland widerlegt.

Die große Rentenreform von 1998 in *Schweden* (dazu Myles und Pierson 2001: 319f.; Schwarze 2004) führte unter anderem eine neue, kapitalgedeckte „Prämienrente“ („Premiepension“) ein. Diese ist ein hybrides System mit staatlichen und marktlichen Elementen, teilweise ähnlich der Riester-Rente, aber stärker dem öffentlich-staatlichen Bereich zuzurechnen. Die Rente basiert auf Anlage an Kapitalmärkten und einer (breiten, aber limitierten) Auswahl der Anlage durch die Bürger. Gleichzeitig ist diese Rente jedoch obligatorisch und staatlich verwaltet, durch die neu geschaffene Prämienrentenbehörde. Dieser hybride Rententyp dokumentiert besonders deutlich die Auflösung der herkömmlichen dualistischen Unterscheidung von Staat und Markt in der Alterssicherung. Die Prämienrente ist einerseits in Teilbereichen, wie der Kapitalanlage, der Administration und in der Auszahlung, umfassend staatlich reguliert – so umfassend, dass die Anwendung des Regulierungsbegriffs fraglich wird, da es ein als autonom unterstelltes Regulierungsfeld kaum mehr gibt. Zugleich ist die Regulierung der Prämienrente in anderen Teilbereichen, wie dem Schutz vor Kapitalverlust, nur sehr begrenzt bis gar nicht reguliert. Je marktnäher die Teilbereiche der Prämienrente sind, umso geringer ist Regulierung ausgeprägt.

In *Großbritannien* findet zunächst die funktionalistische Substitutionshypothese Bestätigung. Die durch die Regierung Thatcher aktiv betriebene Zurückdrängung der spät eingeführten lohnbezogenen Rente (SERPS) trug tatsächlich zu einer Zunahme privater Vorsorge bei. Dies war eine *‚Substitutionsstrategie von oben’*, also staatlich initiiert. In Ländern wie Dänemark und den Niederlanden war die Zunahme privater (vor allem betrieblicher) Altersversorgung dagegen eine *‚Kompensationsstrategie von unten’*, also durch korporatistische Akteure vorangetrieben: Die Arbeiterbewegung drang darauf, die niedrigen öffentlichen Renten durch eine starke zweite, betriebliche Säule zu ergänzen, mit Einbezug der Arbeitnehmerseite in Verwaltung und Regulierung (Myles und Pierson 2001: 317). Die Kompensationsstrategie von unten war auf den Ausbau sozialer Rechte gerichtet, während die Substitutionsstrategie von oben auf ihren Abbau zielte. Generell bestätigt der britische Fall die Hauptannahme von Myles und Pierson, dass die Regulierung privater Vorsorge in Nachzüglerländern politisch ein großes Gewicht erlangen kann, jedoch sind in der kaum noch überschaubaren rentenpolitischen Reformaktivität der Regierung Blair (s. Davy 2005, Blömeke 2004, Marschallek 2005a) auch Tendenzen eines „back to the state“ (Marschallek 2005d) erkennbar.

5. Fazit: Soziale Ordnungen und Ordnungsfiktionen im Wandel

Die klassische Aufgabe des Nachkriegssozialstaats war es, monetäre Transfers und soziale Dienstleistungen bereitzustellen, wobei die Träger nicht notwendig staatliche, aber öffentliche Einrichtungen waren. Dies ist das Konzept eines produzierenden oder versorgenden Wohlfahrtsstaats. Das Kerngeschäft dieses Wohlfahrtsstaats war Umverteilung – zwischen oberen und unteren Einkommensschichten, zwischen Altersgruppen und im individuellen Lebensverlauf. Der in diesem Beitrag skizzierte Wandel der Alterssicherung macht es plausibel anzunehmen, dass sich dieses klassische Bild des Wohlfahrtsstaats verändert. Eine doppelte Ordnungsbildung ist erkennbar: Expansion und Strukturwandel privater Vorsorgemärkte, die zu „Wohlfahrtsmärkten“ werden, sowohl als Antwort auf eine Begrenzung des versorgenden Staates als auch als Korrelat gewachsenen Wohlstands und soziokultureller Individualisierung; gleichzeitig wächst regulative Staatlichkeit. Die Aufgabendefinition des Staats verschiebt sich: zunehmend geht es um Steuerung und Koordinierung nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduktion und nicht mehr nur um Erbringung sozialer Leistungen durch den Staat selbst. Es ist eine offene Frage, ob und inwiefern dies noch ein „Wohlfahrtsstaat“ ist.

Die ersten Befunde für die Länder Deutschland, Großbritannien und Schweden belegen, dass Regulierung privater Vorsorge seit den 1990er Jahren zunimmt, dass die Formenvielfalt der Regulierungsinstrumente wächst, dass der Gesetzgeber diesbezüglich zunehmend aktiv wird und dass Regulierung zu einem großen Thema in der politischen Öffentlichkeit geworden ist. Der Wohlfahrtsstaat wird nicht von einem regulierenden Staat abgelöst, jedoch nimmt Regulierung im Aktivitätsspektrum des Staates an Gewicht zu.

Wohlfahrtsmärkte und regulative Sozialpolitik als Herausforderung für die Sozialpolitikforschung

Der Strukturwandel von Vorsorgemärkten in Richtung Wohlfahrtsmarktlichkeit und von Wohlfahrtsstaaten in Richtung regulativer Staatlichkeit stellt eine Herausforderung für herkömmliche Theorien des Wohlfahrtsstaats dar. Über Esping-Andersen hinausgehend, wird die Forschung in Zukunft auch die regulative Tätigkeit des Staates in Bezug auf nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion zu berücksichtigen haben, um die

Eigenheit nationaler Wohlfahrtsproduktion zu bestimmen. Es ist eine offene Frage, inwieweit Wohlfahrtsregime und Regulierungsregime/-ordnungen homolog sind. Esping-Andersens Analyse beruht auf dem Begriff der Dekommodifizierung, also der Einschränkung des Warencharakters der menschlichen Arbeitskraft durch den Wohlfahrtsstaat. Esping-Andersen brachte damit eine implizite Annahme des überwiegenden Teils der herkömmlichen Sozialpolitikforschung auf den Begriff. Sozialpolitik wurde meistens in Bezug auf Märkte definiert – „politics against markets", wie im Titel eines früheren Buches von Esping-Andersen (1985). Dabei waren mit ‚Markt' immer *Arbeitsmärkte* gemeint. Regulative Sozialpolitik richtet sich jedoch nicht auf Arbeitsmärkte, sondern auf *Vorsorge- und Finanzmärkte*, und Sozialpolitik zielt dabei nicht nur auf Einschränkung (wie im Fall von Arbeitsmärkten), sondern auch auf Förderung, ja Konstitution von Vorsorgemärkten, wodurch diese zu „Wohlfahrtsmärkten" werden. Hier liegen neue Aufgaben für die Sozialpolitikforschung.

Regulierung verändert auch die vergleichende Analyse von Wohlfahrtsstaaten. Einerseits scheint zunehmende Regulierung ein allgemeiner Trend zu sein, insofern werden Wohlfahrtsstaaten einander ähnlicher. Andererseits entsteht hierbei eine neue Seite von Sozialpolitik, in Bezug auf die sich Wohlfahrtsstaaten unterscheiden können. Insofern könnte regulierende Sozialpolitik die Vielfalt von Wohlfahrtsstaatlichkeit noch erhöhen, was durch unsere ersten Befunde belegt zu werden scheint. Dabei erweist sich das Konzept der *Pfadabhängigkeit* als klärungs- und entwicklungsbedürftig. Denn – erstens – sind es mindestens drei nicht notwendig gleichsinnige Pfade, die den Wandel von Alterssicherung prägen könnten: die gewachsene institutionelle Gestalt der Alterssicherung in einem Lande, die nationale Staatstradition und die Tradition industrieller Beziehungen. Zweitens entsteht mit regulativer Sozialpolitik zumindest in Ländern mit herkömmlich staatszentrierter Alterssicherung ein wesentlich neuer Bereich von Sozialpolitik, in dem sich noch kein Pfad ausgebildet hat.

Wie das Aufkommen regulativer Politik die Wohlfahrtsstaatforschung vor neue Herausforderungen stellt, so stellt auch die Entstehung von Wohlfahrtsmärkten die Kapitalismusforschung, insbesondere den Forschungszweig *varieties of capitalism* (Hall/Soskice 2001), vor neue Herausforderungen. In diesem Forschungszweig werden unterschiedliche Marktverfassungen vor allem im Sinne von Produktionsregimen untersucht, was allgemeine Finanzmarktregime einschließt, jedoch nicht Vorsorge-

märkte. Das Phänomen regulativer Sozialpolitik könnte ein Anstoß sein, die bislang weitgehend getrennten Forschungstraditionen vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und *varieties of capitalism*-Forschung stärker zusammenzuführen (s. als Ansatz Lessenich 2003). Als Erster hat Hippe (2006) versucht, vorsorgerelevante Märkte typisierend zu unterscheiden. Hippe unterscheidet liberale „Märkte", also nur rudimentär regulierte Märkte (so die 401(K) Betriebsrentenpläne in den USA) von sozialliberalen „Wohlfahrtsmärkten", also durch den Staat sozial regulierte Märkte (so der Entwurf der britischen Pensions Commission (2005) für ein National Pension Saving Scheme). In einem dritten Typus, den Hippe einfach „Wohlfahrtsstaaten" nennt, ist die kapitalgedeckte Vorsorge so stark staatlich oder korporatistisch gerahmt, dass hier nicht mehr von Märkten im eigentlichen Sinne die Rede sein kann (so die niederländischen Branchenrenten, zum Teil auch die teilkapitalgedeckte zweite Säule des finnischen Alterssicherungssystems).

Grenzen von Regulierung

Tendenzaussagen eines „immer mehr" – hier: „immer mehr Regulierung" – bedürfen der Eingrenzung und Spezifizierung. Unsere ersten Befunde verweisen darauf, dass die Generalthese zunehmender Regulierung privater Altersvorsorge in mehrfacher Hinsicht zu relativieren ist.

Erstens formiert sich in einigen Ländern, vor allem von Seiten der privaten Anbieter, *Widerstand* gegen zu weit gehende Regulierung, so in Großbritannien (Davy 2005) und in Deutschland. Die Inanspruchnahme der Riester-Rente war nach Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 2002 zunächst gering. Anbieter und einige Oppositionspolitiker propagierten die Sicht, dass eine Überregulierung der Riester-Produkte diese unattraktiv mache. Im Alterseinkünftegesetz von 2004 wurden die regulierenden Rahmenbedingungen tatsächlich teilweise verändert und vereinfacht.

Zweitens konnte die Hypothese einer zunehmend sozialpolitischen Ausrichtung der Regulierung privater Vorsorge (*„Sozialpolitisierung"*) nur teilweise bestätigt werden. Die Rahmung der Riester-Rente hat deutliche ‚soziale' Elemente, wie Verrentung der Leistungszusagen (Annuitisierung), Garantie einer nicht-negativen Rendite und finanzielle Förderung, die vor allem Einkommensschwachen und Familien zugute kommt. Andere Formen der Regulierung bewegen sich jedoch im Grenzbereich von

sozialer Regulierung und allgemeiner Marktregulierung und wären als *Verbraucherschutz* einzuordnen. Auf allen drei Ebenen von Wohlfahrtsmärkten – Finanzdienstleistungsmärkte, Vorsorgemärkte, Finanzmärkte – sind in den letzten Jahren die Rechte von Verbrauchern und einschlägige Verfahrensstrukturen, wie Zillmerung, Transparenz, Möglichkeiten des Anbieterwechsels usw. gestärkt worden. Diese Verbraucherschutzmaßnahmen betreffen den Gesamtbereich der privaten Altersvorsorge, nicht nur den relativ kleinen Bereich der Riester-Renten. Verbraucherschutz ist ordnungspolitisch auch für Marktliberale grundsätzlich akzeptabel oder gar zu fördern.

Drittens ist die Hypothese einer zunehmend koordinierten Regulierung privater Vorsorge, also einer *integrierten Regulierung* des gesamten Wohlfahrtsmixes, für Deutschland einzuschränken. Formeln wie „Gesamtversorgungsniveau“, die zur Zeit der Verabschiedung der Riester-Reform politisch stark gemacht wurden, sind in den Hintergrund getreten. Die Kompensation der relativen Einbußen bei den gesetzlichen Renten durch den Aufbau von Riester-Renten ist nur noch eine allgemeine Zielvorstellung im Hintergrund. Hier ist zu fragen, warum in einem stark sozialstaatlich geprägten Land wie Deutschland ehemalige heilige Kühe, wie das Ziel der Lebensstandardsicherung, relativ sang- und klanglos in den Hintergrund rücken und weder für die gesetzliche Rente noch für den neu entstehenden Alterssicherungsmix in Anspruch genommen werden. Die Alterssicherung in Deutschland befindet sich derzeit in einem *normativen Niemandsland* zwischen Lebensstandardsicherung und Mindestsicherung, ist insoweit ‚ungeordnet', ohne dass durch Regulierung eine neue Ordnung konstituiert würde. Die gesteigerte Regulierung privater Vorsorge seit den 1990ern geht allerdings mit verstärkter Information der Versicherten einher, und diese ist in Deutschland und mehr noch in Schweden (Schwarze 2006) säulenübergreifender geworden als zuvor. Auf säulenübergreifende Besteuerungsregeln wurde bereits verwiesen.

Viertens, die Extension von Regulierung betreffend, wird erkennbar, dass von den drei *Ebenen von Wohlfahrtsmärkten* nur die mittlere Ebene, die Vorsorgemärkte, unter sozialen Gesichtspunkten reguliert wird. Finanzmärkte wie auch der Bereich der Finanzdienstleister und -berater werden bestenfalls verstärktem Verbraucherschutz unterworfen. Hier werden deutliche Grenzen ‚sozialer' Regulierung und damit wohlfahrtsstaatsubstituierender Privatisierung erkennbar.

Fünftens hat sich eine zentrale Ordnungserwartung an die Teilprivatisierung der Altersvorsorge nur sehr begrenzt erfüllt, die Depolitisierung. Die Folgen von Privatisierung sind paradox: Privatisierung verlagert Altersvorsorge teilweise in marktliche, nicht unmittelbar politische Zusammenhänge, geht jedoch einher mit neuen, regulierenden Tätigkeiten des Staates, die private Vorsorge gerade *politisieren*. ‚Private' Vorsorgemärkte waren noch nie so politisiert wie heute. Diese Paradoxie der Privatisierung ist vertraut von der Privatisierung großer Infrastrukturbereiche, die programmatisch als „Deregulierung" vorangetrieben wurde und dabei zu neuen Regulierungsbedarfen und -behörden führte. Insoweit Regulierung sozialen Charakter trägt und Märkte tatsächlich zu Wohlfahrtsmärkten werden, stellen sich für regulative Politik die alten sozialen Fragen nach Sicherheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und sozialen Rechten. Zum Teil verschärfen sich diese sozialen Fragen, da Wohlfahrtsmärkte neue Formen von Unsicherheit und Ungleichheit beinhalten. Privatisierung bietet also keine ‚unpolitischen' Lösungen der demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme heutiger Alterssicherungssysteme (Leisering 2003b).

Ordnungsfiktionen

Wohlfahrtsmärkte, der neue Wohlfahrtskorporatismus in der betrieblichen Altersversorgung und staatliche Regulierung sind komplexe neue soziale Arrangements. Trotzdem ist zu fragen, inwieweit der Wandel privater Altersvorsorge nur ein Wandel von Leitvorstellungen, politischen Instrumenten und Vorsorgeprodukten ist, ohne Entstehung wesentlicher neuer Institutionen und neuer Ordnungsstrukturen. Alte Ordnungsformen - der klassische, produzierende Wohlfahrtsstaat und liberale Finanzmärkte - werden transformiert; aber welche neuen Formen entstehen? Ein regulierender Akteur wie eine Zentralbank, die autonom über zentrale Stellgrößen entscheiden kann, ist in der Alterssicherungspolitik nicht entstanden und wird wegen der erhöhten Legitimationsbedarfe in diesem Bereich vermutlich nicht entstehen. Regulierte Wohlfahrtsmärkte und Wohlfahrtskorporatismus sind in Hinblick auf Normen und Steuerungsformen *hybrid*, sie verknüpfen Elemente staatlicher und marktlicher Ordnungen sowie neue Elemente, (noch?) ohne ein neues Ordnungsmodell zu begründen. Bei Dienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen werden bestimmte hybride Arrangements auch als Public-Private-Partnerships bezeichnet, wodurch jedoch gleichfalls kein neues Ordnungsmodell konstituiert wird. Gesellschaftstheoretisch verwischt die Unterscheidung zwischen öffentlich und privat (blurring) (Kaufmann

1986; bezüglich Alterssicherung Leisering/Berner 2001, Berner 2006), ohne dass neue Kategorien zur Verfügung stünden, um die neuen Strukturen zu beschreiben.

Inwieweit ist das Arrangement, in dem sozial regulierte Wohlfahrtsmärkte einen wachsenden Anteil an der Alterssicherung übernehmen, noch ein wohlfahrtsstaatliches Arrangement? Kann wohlfahrtsstaatliche Verantwortung für die Lebenslage von Individuen noch wahrgenommen werden, wenn Formen der Wohlfahrtsproduktion an Gewicht zunehmen, die direkter staatlicher Steuerung entzogen sind? Politisch könnte das Konzept des regulativen Staates einen neuen historischen Kompromiss anzeigen, der individuelle Wahlmöglichkeiten erweitert und zugleich eine basale staatliche Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger und Bürgerinnen beibehält. Die Implikationen regulierter Wohlfahrtsmärkte sind jedoch noch ungeklärt.

Dies wird erkennbar am Begriff der *sozialen Rechte*, die nach T.H. Marshall (1964/1950) den Nachkriegswohlfahrtsstaat charakterisieren. Dabei gilt der Staat als Quelle und Garant sozialer Rechte. Welche Rechte gibt es in Bezug auf private Alterssicherung? Gibt es Rechte auf eine soziale Regulierung privater Altersvorsorge? Diese hätten weiterhin den Staat als Adressaten. Aber welche Rechte gibt es gegenüber Anbietern an privaten Vorsorgemärkten? ‚Normale' vertragsrechtliche Ansprüche? Marshall grenzt soziale Rechte gerade von *civil rights* (bürgerlichen Rechten) ab. Soweit staatliche Regulierung sozial orientiert ist, rahmt sie zivile Rechte auf eine soziale Weise. Im Kern sind Rechte gegenüber privaten Anbietern heute Verbraucherrechte, also individualisierte und partizipativ ausgedeutete zivile Rechte. Werden Verbraucherrechte (an Vorsorge- und Finanzmärkten) im 21. Jahrhundert als neue soziale Rechte fungieren, so wie Arbeitsschutzrechte (an Arbeitsmärkten), betreffend Arbeitszeit, Kinderarbeit und Arbeitsbedingungen, die ersten sozialen Rechte in der Geschichte der modernen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert waren? Ordnungspolitisch sind beide Rechtstypen ähnlich, primär unterscheiden sie sich in der Art des zu ordnenden Marktes. Sind Verbraucherrechte eine angemessene Form sozialer Rechte in einer individualisierten Wohlstandsgesellschaft, in der Vorsorgemärkte individuell direkter und massenhafter wohlfahrtsrelevant sind als im 19. Jahrhundert? Verwischen sozial aufgeladene Verbraucherrechte die Unterscheidung zwischen sozialen und zivilen Rechten? Marshall (1964/1950) hat den sozialen Wandel zur Moderne als Entwicklung zu mehr Teilhabe für alle, als Entfaltung universeller *citizenship*, analysiert. Dabei hat er den Raum sozialer Teilhabe durch drei Rechtstypen - zivile, politi-

sche und soziale Rechte - vermessen. Verliert diese frühe (1950) Vermessung der Gesellschaftsordnung der Nachkriegszeit heute an Plausibilität?

Mit Verschwimmen des Begriffs sozialer Rechte verschwimmt auch der Begriff des Sozialen. Schon Hans Achinger (1979/1958: 7) hatte betont, dass „die autonome Wertordnung der Sozialpolitik eine Täuschung ist. Gerade hier nämlich ist die Sozialpolitik von Ordnungsvorstellungen abhängig, die aus anderen gesellschaftlichen Bereichen stammen." Wir hatten eingangs zwei Dimensionen des Ordnungsbegriffs unterschieden: eine normative und eine steuerungstheoretische. In normativer Hinsicht verliert das Soziale, wie es üblicherweise im Kontext von Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit interpretiert wird, an Ordnungskraft. Schon der klassische ‚produzierende' Nachkriegssozialstaat war ein Konglomerat heterogener normativer Orientierungen, die Teil der allgemeinen Teilhabeprogrammatik der Moderne sind, mit den Kernelementen Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit (zur ideologischen Kompromißhaftigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung s. Ruland 2000: 230). Auch in der Steuerungsdimension war bereits der produzierende Sozialstaat ein Konglomerat einer Mehrzahl von Steuerungsformen zwischen und jenseits von Markt und Staat, wie Verhandlungssysteme/Korporatismus, soziale Professionalität, freigemeinnützige Trägerschaft (Kaufmann 2000: 178f.) und, in der Alterssicherung, das Umlageverfahren. Einige dieser Steuerungsformen, etwa Professionalität und Umlageverfahren, finden sich auch in privatwirtschaftlichen Kontexten. Der neue regulierende oder Steuerungsstaat verstärkt die Heterogenität und ‚Unreinheit' der Ordnungsformen gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion - und macht sie bewusster.

‚Ordnungen' sind Ordnungs*vorstellungen*, die reale Heterogenitäten und Verflechtungen vereinfachen und idealisiert reduzieren. Die Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit löst die Sicherheiten der dualistischen Ordnungsvorstellung Staat vs. Markt auf und legt damit den fiktiven Charakter der großen Ordnungsalternativen offen. Der Markt, ob liberal oder ordoliberal konzipiert, war immer eine Fiktion, ebenso der Staat, den Luhmann (2005/1987) als Semantik der Selbstbeschreibung des (real zerklüfteten) politischen Systems analysiert hat. Fiktionen können sozial nützlich sein, aber sie bedürfen der Reflexion und der Anpassung. Privatisierung der sozialen Sicherung, wenn genauer analysiert, entzaubert Ordnungsvorstellungen statt Ordnungssicherheit zu geben.

Literatur

Achinger, Hans (1979, 1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Barr, Nicholas (2000): Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices. IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, Washington, DC.

Berner, Frank, 2004: Wohlfahrtsmarkt und wohlfahrtsstaatliches Arrangement. Marktstrukturen und sozialstaatliche Einbettung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland. REGINA-Arbeitspapier Nr. 6. Bielefeld.

Berner, Frank (2006): Beyond the Distinction Between Public and Private: Hybrid Welfare Production in German Old-age Security. Ms., Bielefeld (im Begutachtungsverfahren für eine Zeitschrift).

Bode, Ingo (2005): Einbettung und Kontingenz. Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftsoziologie. Zeitschrift für Soziologie 34: 250-269.

Bode, Ingo (2006): Die Rente auf dem Markt. Zur Organisation und Kultivierung der privaten Altersvorsorge. Sozialer Sinn 7 (2):

Blömeke, Patrick (2004): Regulierender Wohlfahrtsstaat in der betrieblichen Altersversorgung. Deutschland und Großbritannien im Vergleich. Zeitschrift für Sozialreform 50: 255-282.

Bönker, Frank (2005): Der Siegeszug des Mehrsäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik. Eine Analyse auf Grundlage der „Ideenliteratur“. Zeitschrift für Sozialreform 51 (3): 337-362.

Bonoli, Giuliano und Bruno Palier (2000): Pension Reforms and the Expansion of Private Pensions in Western Europe. In: Bernd Wunder (Hg.), Yearbook of European Administrative History 12. Baden-Baden: Nomos, 153-174.

Bonoli, Giuliano, Vic George und Peter Taylor-Gooby (2000): European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment. Cambridge: Polity Press.

Davy, Ulrike (2005): Systeme der nicht-staatlichen Alterssicherung in Großbritannien. In: Monika Schlachter, Ulrich Becker und Gerhard Igl (Hg.), Funktionen und rechtliche Ausgestaltung zusätzlicher Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos, 35-65.

Döring, Diether (2002): Die Zukunft der Alterssicherung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Dyson, Kenneth (1980): The State Tradition in Western Europe. Oxford: Robertson.

Esping-Andersen, Gøsta (1985): Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton: Princeton University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Evers, Adalbert und Thomas Olk (Hg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gilbert, Neil und Barbara Gilbert (1989): The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. New York, Oxford: Oxford University Press.

Grande, Edgar (1998): Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Christoph Gusy (Hg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen. Baden-Baden: Nomos, 37-56.

Grande, Edgar und Burkhard Eberlein (2000): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der politischen Ökonomie der BRD. In: Roland Czada und Hellmut Wollmann (Hg.), Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 631-650.

Hall, Peter A. und David Soskice (Hg.) (2001): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press.

Hinrichs, Karl (2000): Von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik. In: Ders., Herbert Kitschelt und Helmut Wiesenthal (Hg.), Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt, New York: Campus, 291-317.

Hippe, Thorsten (2006): Markets, Welfare States or Welfare Markets? The Regulation of Funded Pensions between Individual and Collective Responsibility. Universität Bielefeld. Ms., zur Veröffentlichung eingereicht.

Holzmann, Robert (2000): The World Bank Approach to Pension Reform. International Social Security Review 53: 11-34.

Holzmann, Robert und Richard Hinz (2005): Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform. Washington D.C.: World Bank.

Howard, Christopher (1993): The Hidden Side of the American Welfare State. Political Science Quarterly Vol. 108: 403-436.

Hyde, Mark, John Dixon und Glenn Drover (2003): Welfare Retrenchment or Collective Responsibility? The Privatisation of Public Pensions in Western Europe. Social Policy & Society 2: 189-197.

Hyde, Mark, John Dixon und Glenn Drover (2006): The Privatization of Mandatory Retirement Income Protection. Lewiston u.a.: The Edwin Mellen Press.

James, Estelle (1996): Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis. International Social Security Review 49: 3-20.

Jasanoff, Sheila (1986): Risk Management and Political Culture. A Comparative Study of Science in the Political Context. New York: Russell Sage Foundation.

Jayasuriya, Kanishka (2001): Globalization and the Changing Architecture of the State: The Regulatory State and the Politics of Negative Coordination. Journal of European Public Policy 8: 101-123.

Kämmerer, Jörn Axel (2001): Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Kaufmann, Franz-Xaver (1986): The Blurring of the Distinction 'State versus Society' in the Idea and Practice of the Welfare State. In: Ders., Giandomenico Majone und Vincent Ostrom (Hg.), Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York: de Gruyter, 127-138.

Kaufmann, Franz-Xaver (1994a): Diskurse über Staatsaufgaben. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos, 15-41.

Kaufmann, Franz-Xaver (1994b): „Staat und Wohlfahrtsproduktion“, in: Hans-Ulrich Derlien u.a. (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos: 357-380.

Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Herausforderung des Sozialstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver (2000): Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung? Vergleichende Perspektiven. In: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen - Reformen - Perspektiven. Frankfurt a.M., New York: Campus: 171-198.

Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Anaylsen. Opladen: Leske + Budrich.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Kopischke, Ines (2006): Staat und private Altersvorsorge. Entscheidungsprozesse und Debatten zu ‚Unisex-Tarifen’ in der Politik der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit. Bielefeld.

Lamping, Wolfgang und Friedbert W. Rüb (2004): From the Conservative welfare state to an ‚uncertain something else’: German pension politics in comparative perspective. Policy & Politics 32: 169-191 (als Arbeitspapier 2001).

Leisering, Lutz (1992): Sozialstaat und demographischer Wandel. Frankfurt, New York: Campus

Leisering, Lutz (1996): Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu „Das Parlament“, B35: 13-22.

Leisering, Lutz (2003a): Nation State and Welfare State. An Intellectual and Political History. Journal of European Social Policy 13: 175-185.

Leisering, Lutz (2003b): From Redistribution to Regulation. Regulating Private Pension Provision for Old Age as a New Challenge for the Welfare State in Ageing Societies. Konferenzpapier, 4th International Research Conference on Social Security, “Social Security in a Long Life Society”, Antwerpen, 5.-7. Mai 2003. REGINA-Arbeitspapier Nr. 3.

Leisering, Lutz und Frank Berner (2001): Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine interdisziplinäre Studie zum Policy- und Normwandel in Deutschland und Großbritannien am Beispiel der Alterssicherung. Universität Bielefeld. REGINA-Arbeitspapier Nr. 1.

Luhmann, Niklas (2005/1987): Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme. In: Ders.: Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. 3. Aufl.. Wiesbaden 2005: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 77-107 (Aufsatz zuerst 1987).

Majone, Giandomenico (1994): The Rise of the Regulatory State in Europe. In: Wolfgang Müller und Vincent Wright (Hg.), The State in Western Europe: Retreat or Redefinition. Ilford: Frank Cass, 77-101.

Marschallek, Christian (2004): Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. In: Zeitschrift für Soziologie 32 (4): 285-302.

Marschallek, Christian (2005a): „Weniger (Wohlfahrts-)Staat? Britische Alterssicherungspolitik im Wandel“, Zeitschrift für Sozialreform 51 (4): 416 – 447.

Marschallek, Christian (2005b): Vertrauen und Alterssicherung. Die Rolle des Staates in unterschiedlichen Alterssicherungsarrangements. Universität Bielefeld. REGINA-Arbeitspapier Nr. 9.

Marschallek, Christian (2005c): Pension ‘Privatisation’ in Britain. Two decades reviewed. Vortrag auf der ESPAnet-Tagung 2005. http://www.unifr.ch/travsoc/espanet05/papers/pap06-03.pdf.

Marschallek, Christian (2005d): Back to the State? The public/private mix in British old-age provision. http://www.uni-bielefeld.de/soz/Forschung/Projekte/regina/pdf/Marschallek%20Back9.pdf.

Marshall, Thomas Humphrey (1950): Citizenship and Social Class. In: Ders. (1964): Class, Citizenship, and Social Development. Garden City: Doubleday, 65-122.

Münch, Richard und Christian Lahusen (Hg.) (2000): Regulative Demokratie. Politik der Luftreinhaltung in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA. Frankfurt, New York: Campus.

Myles, John und Jill Quadagno (1997): Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View. In: Keith G. Banting und Robin Boadway (Hg.), Reform of Retirement Income Policy. International and Canadian Perspectives. Kingston, Ontario: Queen's University, 247-271.

Myles, John und Paul Pierson (2001): The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: Paul Pierson (Hg.), The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press, 305-355.

Noll, Roger G. (Hg.) (1985): Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkeley: University of California Press.

Nullmeier, Frank (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik. Zeitschrift für Sozialreform 47 (6): 77-668.

Nullmeier, Frank (2003): Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft. In: Jutta Allmendinger (Hrsg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich, 961-974.

O’Higgins, Michael (1986): Public/Private Interaction and Pension Provision. In: Martin Rein und Lee Rainwater (Hg.), Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study. New York, London: Sharpe, 99-148

Orszag, Peter R. und Joseph E. Stiglitz (2001): Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. In: Robert Holzmann und Joseph E. Stiglitz (Hg.), New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington D.C.: World Bank.

Pierson, Paul (2000): The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. Governance. International Journal of Policy and Administration 13: 475-499.

Pilz, Frank (1998): Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung. Opladen: Leske + Budrich.

Ruland, Franz (2000): Weniger Rente – mehr private Vorsorge? – Die geplante Rentenreform in Deutschland: Konzeption und Kritik. Sozialer Fortschritt 49 (10): 227-230.

Ruland, Franz (2001): Licht, aber auch viel Schatten. Eine vorläufige Bilanz der Rentenreform. Soziale Sicherheit 50 (2): 43-48.

Ruland, Franz (2002): Die Rentenreform unter besonderer Berücksichtigung der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge. Neue Zeitschrift für Sozialrecht 11 (10): 505-510.

Ruland, Franz und Dirk von der Heide (2004): Das Nachhaltigkeitsgesetz – ein weiterer Schritt zur langfristigen Stabilisierung der Rentenversicherung. Wirtschaftsdienst 84 (4): 218-222.

Sanmann, Horst (1988): Regulierung und Deregulierung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Schwerbehinderte. In: Theo Thiemeyer (Hg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Berlin: Duncker & Humblot, 47-82.

Schmähl, Winfried (2004): Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mi and their effects. In: Martin Rein und Winfried Schmähl (Hg.), Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform. Cheltenham und Northampton: Edward Elgar, 153-204.

Schuppert, Gunnar Folke (1998): Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung. In: Christoph Gusy (Hg.), Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen. Baden-Baden: Nomos, 72-115.

Schwarze, Uwe (2004): Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes. Die 'Premiepension' in Schweden im Vergleich zur 'Riester-Rente' in Deutschland. Bielefeld, REGINA-Arbeitspapier Nr. 7.

Schwarze, Uwe (2006): Das neue ”Pensionsportal” in Schweden – Säulenübergreifende Altersvorsorgeinformationen als Element der Alterssicherungspolitik. Deutsche Rentenversicherung 61: 11-23.

De Swaan, Abram (1988): In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era. Oxford, New York: Oxford University Press.

Taylor-Gooby, Peter (1999): Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets. Journal of Social Policy 28: 97-114.

Titmuss, Richard M. (1976): Essays on "The Welfare State". London: George Allen & Unwin Ltd.

Trampusch, Christine (2004): Vom Klassenkampf zur Riesterrente. Die Mitbestimmung und der Wandel der Interessen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der betrieblichen und tariflichen Sozialpolitik. Zeitschrift für Sozialreform 50 (3): 233-254.

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (Hg.) (2005): Vorsorgender Verbraucherschutz in der betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Berlin: Eigenverlag.

Voßkuhle, Andreas (1999): Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem Staat“. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos, 47-90.

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford, New York: Oxford University Press.