

Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat: zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung

Leisering, Lutz; Berner, Frank

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., & Berner, F. (2001). *Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat: zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung*. (REGINA - Arbeitspapier, 1). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft; Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie; Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-406308>

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.



Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung



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

Lutz Leisering, Frank Berner

Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat

Zum Policy- und Normwandel in europäischen
Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung

REGINA - Arbeitspapier Nr. 1

Februar 2001

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

Gliederung

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Vom „produzierenden“ zum „regulierenden“ Wohlfahrtsstaat – eine Hypothese zum aktuellen Wandel europäischer Wohlfahrtsstaaten | 2 |
| 2 | Wohlfahrtsstaatsforschung, Steuerungstheorie und Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung – Bezugspunkte einer Analyse des „regulierenden Wohlfahrtsstaates“ | 3 |
| 2.1 | Wohlfahrtsstaatsforschung | 3 |
| 2.2 | Steuerungs- und Regulierungstheorie – die rechtssoziologische und systemtheoretische Diskussion | 8 |
| 2.3 | Sozialpolitikforschung: die politik- und praxisnahe Diskussion zum Wohlfahrtsmix in der Altersvorsorge | 10 |
| 3 | Fragestellungen einer Analyse des Wandels vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat | 13 |
| 3.1 | Policy-Wandel | 14 |
| 3.2 | Politics-Wandel in der Alterssicherung | 14 |
| 3.3 | Normwandel in der Alterssicherung | 14 |
| 3.4 | Wandel des Wohlfahrtsstaats | 15 |
| 3.5 | Internationaler Vergleich | 15 |
| 3.6 | Rechtswissenschaftliche Fragestellungen | 16 |
| 3.7 | Methode | 16 |
| | Literatur | 17 |

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen eines Anforschungsantrags zum Projekt **REGINA**.

1 Vom „produzierenden“ zum „regulierenden“ Wohlfahrtsstaat – eine Hypothese zum aktuellen Wandel europäischer Wohlfahrtsstaaten

Die klassische Vorstellung vom Wohlfahrtsstaat ist die eines **produzierenden Wohlfahrtsstaats**. Sie geht davon aus, dass es der Staat selbst ist, der für die Bürger und Bürgerinnen Geld und soziale Dienste bereitstellt und die Bedingungen formuliert, unter denen die Menschen Anspruch darauf haben. Dieses Bild war vor allem für den Bereich der monetären Transfers angemessen und hat die Wahrnehmung des Wohlfahrtsstaates als Ganzes lange geprägt.

Inzwischen erweitert sich sowohl in der soziologischen Forschung als auch in der politischen Praxis die Vorstellung davon, welches die Aufgaben des Sozialstaats sind und wie er sie erfüllen soll: Die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates werden weniger in der direkten Bereitstellung von Geld- und Dienstleistungen als in der Steuerung und Koordination wohlfahrtsrelevanter Eigenaktivitäten von Systemen und Akteuren gesehen. Den Gegenstand dieser Beschreibung nennen wir den **regulierenden Wohlfahrtsstaat**.

Der polarisierende Titel „Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet also keine real existierende Alternative zwischen zwei reinen Wohlfahrtsstaatstypen, sondern zielt auf eine theoretisch und politisch-praktisch begründbare Verschiebung in den Vorstellungen über die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates und auf die sich daraus ergebenden beobachtbaren Veränderungen in der Sozialpolitik. Der Begriff „regulative Sozialpolitik“ meint diejenigen Aspekte sozialpolitischer Maßnahmen, die eine staatliche Rahmung „gesellschaftlicher“ (nicht-staatlicher) Wohlfahrtsproduktion hervorbringen und letztere damit erst möglich machen.

Bei sozialen Dienstleistungen, z.B. im Rahmen der Kranken- oder Pflegeversicherung, ist man sich schon länger der Bedeutung solcher staatlicher Maßnahmen bewusst, die nicht direkt Leistungen bereitstellen, sondern das Angebot und die Verflechtung von Leistungen anderer Akteure steuern sollen.¹ Ein Ausbau regulativer Elemente in der Sozialpolitik ist erstmals auch bei monetären Transfers, nämlich in der aktuellen Reform der Alterssicherung, zu beobachten, bei dem die gesetzliche Rentenversicherung, die individuelle private Altersvorsorge und die betriebliche Altersvorsorge zum ersten Mal in einem integrierten Konzept verhandelt werden. Private Altersvorsorge wird nicht mehr als Privatsache behandelt, um die sich der Staat nicht zu kümmern braucht, vielmehr wird es als eine Aufgabe der Politik ange-

¹ Beispiele hierfür sind im Zusammenhang der Pflegeversicherung Regelungen zur Qualitätssicherung bei Pflegeleistungen privater Anbieter oder steuer- und rentenrechtliche Anreize zur Pflege von Familienangehörigen. Das Pflegegesetz weist in §§ 8 und 12 Ländern, Kommunen und Pflegekassen explizit die Funktion zu, den Wohlfahrtsmix öffentlicher, privater, ehrenamtlicher, nachbarschaftlicher und familialer Hilfen zu organisieren. Im Bereich der Krankenversicherung wurden kürzlich private Anbieter vom Staat z.B. gezwungen, verstärkte Rücklagen für die abzusehende Alterung der Bevölkerung anzulegen.

sehen, bei der privaten und betrieblichen Altersvorsorge die Rahmenbedingungen für Expansion und Ausbau zu schaffen. Gerade das Ausmaß und die Art der Regulierung der privaten Altersvorsorge und ihre staatliche Förderung sind zentrale Themen in der laufenden politischen Auseinandersetzung.

In dem geplanten Forschungsprojekt, dessen Feld der vorliegende Beitrag exploriert, soll der Wandel vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat anhand des Bereichs der Alterssicherung und seiner aktuellen Reform untersucht werden, und zwar als Indiz eines tiefgreifenden Wandels von Politik, von Normen und von Wohlfahrtsstaatlichkeit als Ganzes.

2 Wohlfahrtsstaatsforschung, Steuerungstheorie und Wohlfahrtsmix in der Alterssicherung – Bezugspunkte einer Analyse des „regulierenden Wohlfahrtsstaates“

Theoretisch-konzeptionell knüpft die hier zu elaborierende Forschungsfragestellung an drei Diskussionsstränge an: erstens an die Theorien der neueren Wohlfahrtsstaatsforschung, zweitens an eine auch von Bielefeld ausgehende rechtssoziologische, systemtheoretisch beeinflusste Steuerungs- und Regulierungsdiskussion und drittens an politik- und praxisnähere sozialpolitische Forschungen zur Alterssicherung.

Ansätze aus allen drei Bereichen berühren die Frage regulativer Steuerung in der Sozialpolitik, es gibt jedoch bisher noch keine Arbeiten, die diese Frage systematisch und theoretisierend zum Thema machen. Sozialpolitische Beiträge zu nicht-staatlicher Daseinsvorsorge nehmen in der Literatur derzeit zu und sie erwähnen erwartungsgemäß auch den Regulierungsaspekt, erkennen jedoch in der Regel nicht seine Tragweite für den Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Der Gegenstand solcher Arbeiten ist der (triftige und wichtige) Befund eines stärker ausgeprägten „Wohlfahrtsmixes“. Die **Verflechtung** der verschiedenen Wohlfahrtssektoren, insbesondere die staatlich-rechtlichen Voraussetzungen „privater“ Vorsorge an Märkten und in Familien, wird jedoch nur am Rande behandelt.

2.1 Wohlfahrtsstaatsforschung

Die Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich seit Mitte der 70er Jahre zu einem größeren Gebiet der Soziologie entwickelt – teilweise mit fließenden Übergängen zur Politikwissenschaft. Die Entstehung und Expansion westlicher Wohlfahrtsstaaten ist breit erforscht. Seit Mitte der 90er Jahre zeichnet sich jedoch eine Wende sowohl in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates als auch in seiner soziologischen Erforschung ab.

Diese Neuorientierung ist erst in Ansätzen theoretisch ausgearbeitet. Paul Pierson hat in einem vielrezipierten Artikel von 1996 darauf hingewiesen, dass die Theoriefi-

guren, mit denen die Expansion westlicher Wohlfahrtsstaaten beschrieben und erklärt werden kann, für die sich abzeichnende Phase des Umbaus und des Wandels nicht angemessen sind: „Retrenchment is not simply the mirror image of welfare state expansion“ (Pierson 1996: 156). Vielmehr findet wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik heute unter ganz anderen Umständen statt als in Zeiten, zu denen Wohlfahrtsstaaten vor allem ausgebaut wurden. Die Veränderungen der Rahmenbedingungen für Sozialpolitik sind laut Pierson eine Folge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung selbst.

Dabei setzt sich in der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung die Sichtweise durch, dass Wohlfahrtsstaaten nicht einfach rückgebaut oder „privatisiert“ werden, sondern dass es sich bei den beobachtbaren Veränderungen um einen Wandel, einen Umbau handelt. Die Erforschung von Umbauprozessen in westlichen Wohlfahrtsstaaten ergab, dass sich zwar die Rahmenbedingungen für staatliche Sozialpolitik verändert haben, dass jedoch neue normative Grundlagen, neue Interessen und Interessenkonstellationen und **neue Legitimitätsanforderungen** erwachsen. Die sich damit abzeichnenden „**new politics of the welfare state**“ (Pierson 1996, 2001) fordern der sozialwissenschaftlichen Forschung neue theoretische Mittel ab.

Als Beitrag zu dieser Debatte soll im geplanten Projekt regulative Politik als neuer (bzw. wachsender und erst jetzt strukturell in Erscheinung tretender) Typ von Sozialpolitik untersucht werden.

Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung hat zwar schon immer mehr beinhaltet als die direkte staatliche Produktion von Sozialleistungen. Die Wohlfahrtsstaatsforschung hat sich bislang aber auf die klassischen Felder der Sozialpolitik konzentriert und sich wenig mit den staatlichen Steuerungsmöglichkeiten nicht-staatlicher Wohlfahrtsproduktion beschäftigt. Eine Ausnahme ist hier Richard Titmuss, der Nestor der britischen Sozialpolitiklehre, der schon 1956 in einem klassischen Artikel auf das Phänomen des „fiscal welfare“ hingewiesen hat. Eine „soziale Politik“ (Sozialpolitik im weiteren Sinne) umfasse auch Steuerpolitik: „Social policy operating through the medium of the fiscal system“ (Titmuss 1976: 45). Steuerpolitik kann nicht nur umverteilende Wirkungen haben, sondern kann auch Anreize für nicht-staatliches, wohlfahrtsförderndes Handeln schaffen.²

Inzwischen ist die Vorstellung, dass Wohlfahrt nicht allein staatlich generiert wird, sondern im Zusammenspiel von Leistungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche entsteht, unter dem Titel **Welfare Mix** oder **Wohlfahrtspluralismus** in die Wohlfahrtsstaatsforschung eingegangen (Sammelband Evers/Olk 1996a). Evers und Olk (1996b) entwickeln in einem programmatischen Einleitungsaufsatz ein Konzept, in dem vier Sektoren (Markt, Staat, 3. Sektor/intermediärer Bereich und informeller Sektor) als funktional eigenständige Bereiche nebeneinander stehend gedacht sind (vgl. Evers/Olk 1996b: 17). Für jeden der genannten Sektoren postulieren sie eine spezifische Rationalität, charakteristische Zugangsvoraussetzungen, bestimmte Zentralinstanzen und typische Leistungsstärken und –schwächen. Sie legen das Augenmerk also auf die einzelnen, unabhängig voneinander gedachten Sektoren, die – je-

² Ein einleuchtendes, auch von Titmuss verwendetes Beispiel sind Steuervorteile für kindererziehende Personen, also eine staatliche Regulierung familialer Zusammenhänge.

der für sich – analysiert werden können. Wohlfahrtsmix erscheint bei dieser Herangehensweise als die Summe der wohlfahrtsrelevanten Leistungen der einzelnen Sektoren.

Aus steuerungstheoretischer Sicht unterschätzt dieses theoretische Modell einer gemischten Wohlfahrtsproduktion allerdings den entstehenden Regulierungsbedarf (vgl. Shi 2000). Eine Auffassung von Wohlfahrtspluralismus oder Wohlfahrtsmix, die das Nebeneinander der einzelnen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion betont, ist zu eng gedacht. Beispielsweise weisen Evers/Olk dem Staat keine besondere Rolle im Wohlfahrtsmix zu, für sie ist er ein Anbieter von Geld und Leistungen neben anderen. Wohlfahrtsmix ist bei ihnen additiv gedacht, als die Summe von wohlfahrtsrelevanten Prozessen in eigenständigen Sektoren. Demgegenüber wollen wir das Augenmerk auf die Verflechtung und auf die Verbindung von wohlfahrtsproduktiven Abläufen in verschiedenen Bereichen richten – **vom „Wohlfahrtsmix“ zu „Wohlfahrtsverflechtung“ und Regulierung**. Theoretisch kommt man auf diese Weise zu einem umfassenderen Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Abläufe, praktisch liegt hier eine zentrale politische Gestaltungsaufgabe des im Umbau befindlichen Sozialstaats.³

In Deutschland hat vor allem Franz-Xaver Kaufmann das Fundament für eine Theorie des Wohlfahrtsstaats gelegt, in der das Zusammenwirken wohlfahrtsrelevanter Prozesse in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen immer schon mitgedacht ist. Kaufmann zufolge beinhaltet Sozialstaatlichkeit zwei Komponenten: ein (relativ konstantes und allgemeines) **Staatsziel** und einen je konkreten, historisch variablen **Sozialsektor**. Das Staatsziel kann in soziologischen Begriffen als Ermöglichung sozialer Teilhabe von Individuen (**Inklusion**) in Form **sozialer Rechte** rekonstruiert werden (Marshall 1950).

Das duale Konzept von Kaufmann impliziert, dass Sozialstaatlichkeit als Staatsziel nicht bedeutet, dass sozialpolitische Maßnahmen immer unmittelbar vom Staat ausgeführt werden müssen: „Die Einrichtungen der sozialen Sicherung und die sozialen Dienste sind nicht notwendigerweise staatlicher Art“ (Kaufmann 2000: 178). In der Regel schafft der Staat öffentlich-rechtliche Einrichtungen oder betraut privatrechtliche Einrichtungen mit öffentlichen Aufgaben. Solche staatlichen, parastaatlichen oder staatlich regulierten Einrichtungen, die verschiedene Rechtsformen haben

³ Bei der Pflegeversicherung wurde die Frage nach der Notwendigkeit und den Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Steuerung einer Vielfalt von Trägern und Dienstleistern schon Mitte der 90er Jahre – gleich bei ihrer Einführung – aufgeworfen (vgl. Shi 2000). Adalbert Evers kritisierte damals an der Einführung eines Pflegemarktes, dass man nicht bedacht habe, „in welchem Umfang die Vorteile, die man sich davon für Nutzer und Gesellschaft erwartet, Politiken der Rahmensetzung, der Zivilisierung der Märkte und Kultivierung des Marktverhaltens erfordern“ (Evers 1995: 26). Inzwischen kann man auf zahlreiche Dokumentationen und erste Forschungsergebnisse über Qualitätssicherung in der privatwirtschaftlichen und häuslichen Pflege zurückgreifen (z.B. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1997).

können und deren Leistungen für die Lebensführung von Individuen von Bedeutung sind, bilden den Wohlfahrts- oder Sozialsektor (Kaufmann 1997; Kaufmann 2000).

Sozialpolitik im Prozess ihrer Umsetzung (**Wohlfahrtsproduktion**) schließt also neben dem Staat eine Vielzahl anderer Akteure ein: „Wohlfahrtsproduktion ist somit ein gleichzeitig auf mehreren Ebenen soziologisch rekonstruierbarer Prozess, der gleichzeitig den Staat, die Erwerbswirtschaft, den Wohlfahrtssektor und die Privathaushalte involviert“ (Kaufmann 1994: 368). Der Staat ist hierbei nicht als „direkter Produzent“ von Wohlfahrt gedacht, sondern als das zentrale politische Organ eines Gemeinwesens, von dessen Regulierungen die gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion abhängt. Nicht-staatliche Altersvorsorge beispielsweise setzt in finanzieller, rechtlicher, institutioneller und legitimatorischer Hinsicht Rahmenbedingungen voraus, die von den beteiligten Systemen nicht selbst erbracht werden können, für die es also staatlicher Unterstützung bedarf.

Für den Wandel in Richtung regulativer Sozialpolitik ist ein **internationaler Vergleich** erhellend. Zum einen nehmen wir an, dass regulierende Politik in allen westlichen Wohlfahrtsstaaten eine zunehmende Rolle spielt. Zum anderen ist jedoch mit systematischen Unterschieden bezüglich des Ausmaßes und der Formen dieses Wandels zu rechnen, wodurch neue Strukturunterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten entstehen könnten.

Hierzu knüpfen wir an die Typologie von Wohlfahrtsregimen an, die Gosta Esping-Andersen in seinem für die Wohlfahrtsstaatsforschung wichtigen Buch „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) entwickelt hat. Er unterscheidet drei Regimetypen: den liberalen, den konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat. Diese von anderen Autoren oft überprüfte und diskutierte Typologie soll hier in neuartiger Weise als Ausgangspunkt verwendet werden. Dabei geht es nicht um eine immanente Überprüfung, sondern um eine systematisch weiterführende Sichtweise. Die herkömmliche, auch bei Esping-Andersen zugrunde liegende vergleichende Strukturanalyse von Wohlfahrtsstaaten verengt sich auf die „produzierenden“ Funktionen des Wohlfahrtsstaates. Das führt dazu, dass charakteristische Strukturmerkmale und -unterschiede von Wohlfahrtsstaaten unzureichend erfasst werden.

Daher ist zu fragen: Bringt die von uns angenommene Zunahme regulierender Aktivitäten des Wohlfahrtsstaats neue Strukturbildungen und damit potentiell auch neuartige Strukturunterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten hervor? Der Vergleich von Deutschland und Großbritannien dient der Untersuchung, ob sich in diesen Ländern unterschiedliche „Regulierungstypen“, gar „Regulierungsregime“ oder „Regulierungskulturen“, finden, und ob diese Typen die Esping-Andersenschen Typen nur spiegeln, für einen neuen Aspekt von Politik gleichsam verlängern, oder ob hier neue Strukturen entstehen, die neuartige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Ländern induzieren.

Die Wahl von Deutschland und Großbritannien verspricht, aufschlussreich zu sein, da diese Länder von Esping-Andersen unterschiedlichen Regimen zugeordnet wer-

den. Deutschland verkörpert den konservativ-korporatischen Typus, der sich generell durch ein höheres Maß an Staatlichkeit auszeichnet, während Großbritannien dem liberalen Typus zuzurechnen ist, in dem der Markt passiv (durch minimale staatliche Sozialleistungen) oder aktiv (durch Subventionierung privater Sicherungsformen) gefördert wird (Esping-Andersen 1990: 26f.). In Großbritannien gibt es in der Tat traditionell ein hohes Maß an betrieblicher und individuell-privater Altersvorsorge in der Bevölkerung, bei geringen Leistungen der staatlichen Säule der Alterssicherung (vgl. Hinrichs 2000). In der Vergangenheit wurde die Regulierungsdebatte in Großbritannien aufgrund von Finanzskandalen im Zusammenhang mit privaten Pensionsfonds schon öfter virulent.

Zu fragen ist etwa: Bedingt die Schwäche des produzierenden Wohlfahrtsstaats in Großbritannien einen stärkeren Bedarf an regulierenden Maßnahmen? Nähert sich der bezüglich ‚Produktion‘ stärkere deutsche Sozialstaat derzeit im Feld der Regulierung britischen Standards an, wird dem britischen Wohlfahrtsstaat in dieser Hinsicht also ähnlicher?

Das Feld der **Alterssicherung** scheint in besonderer Weise geeignet, die Entwicklung zum regulativen Sozialstaat zu beleuchten. Erstens ist dieses Feld das legitimatorisch wichtigste, gleichsam die „heilige Kuh“ im deutschen Sozialstaat (vgl. Abelshäuser 1996), und steht daher im Zentrum der aktuellen Umbaubemühungen. Die staatliche Alterssicherung ist auch schon seit längerem das neben Gesundheit und Arbeitsmarkt wichtigste Politikfeld, das in der Wohlfahrtsstaatsforschung Aufmerksamkeit findet. Real ist die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) der größte Einzelposten im Sozialbudget der BRD. Auf sie entfallen etwa 40 % der Sozialausgaben, was etwa 13 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht.

Zweitens ist die Alterssicherung – abgesehen von der Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung 1994/95 - das Pilotfeld regulativer Politik in einem sozialstaatlichen Kernbereich. Die bisher anhand sozialer Dienstleistungen (Pflegebereich) gewonnenen Einsichten in regulierende Politik können hier erstmals am Fall monetärer Transfers vertieft und systematisch erweitert werden.

Drittens bilden Analysen der Reform der Alterssicherung auch in der international vergleichenden Forschung einen Schwerpunkt (vgl. zuletzt Bonoli 2000). Da Rentenreform heute meist eine Stärkung privater Vorsorge beinhaltet, geht es dabei immer auch um Veränderungen im Wohlfahrtsmix.

Viertens ist die Alterssicherung auch von generellem soziologischen Interesse, was vor allem Martin Kohli ausgearbeitet hat. Durch die Definition der Grenze zwischen Erwerbsarbeit und Nicht-Erwerbsarbeit als „Altersgrenze“, in Deutschland zudem auch durch die Lohnbezogenheit der Rente, wird der „Generationenvertrag“ der Rentenversicherung zu einem Bestandteil der „moralischen Ökonomie“ der „Arbeitsgesellschaft“ (Kohli 1989). Die Rentenversicherung, so Kohli, ist mehr als ein technisches, utilitaristisch deutbares Umverteilungsverfahren. Vielmehr ruht sie auf soziokulturellen Voraussetzungen auf und prägt diese zugleich.

2.2 Steuerungs- und Regulierungstheorie – die rechtssoziologische und systemtheoretische Diskussion

Systemtheoretische Beschreibungen moderner Gesellschaften gehen davon aus, dass die Ausdifferenzierung operativ geschlossener sozialer Systeme und die damit verbundene Steigerung von gesellschaftlicher Komplexität es zunehmend unwahrscheinlich machen, dass sich durch hoheitliche, direkte Sanktionierung des Handelns von Akteuren Steuerungserfolge erzielen lassen. Staatliche Steuerungsabsichten sollten sich demnach weniger auf rechtliche Gebote und Verbote stützen, sondern vielmehr auf „weiche“ Strategien wie Anreiz- oder Überzeugungsprogramme, die Konstitutierung von Verhandlungssystemen, die Setzung von reflexivem oder prozeduralem Recht und Kontextsteuerung (vgl. Teubner/Willke 1984).

Franz-Xaver Kaufmann weist darauf hin, dass „die Schaffung zwingenden Rechts das spezifische Organisationsmittel des Staates ist“ (1988: 68). In differenzierten Gesellschaften stellt sich die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten des Rechts als Mittel politischer Steuerung (vgl. dazu die Beiträge in Grimm 1990). Petra Hiller (1999) zeigt, dass ein Recht, das primär vergangene Ereignisse als Auslöser für rechtsförmiges Handeln festlegt, für die politische Problembewältigung in einer Risikogesellschaft, in der Entscheidungen zukunftsbezogen getroffen werden müssen und damit zwangsläufig Unsicherheiten über Folgeentwicklungen beinhalten, nicht mehr angemessen ist. Vor diesem Hintergrund diskutiert sie die Möglichkeiten und Grenzen eines **prozeduralisierten Rechts**, das nicht mehr Unsicherheit reduziert, sondern mit Unsicherheiten produktiv umgeht.

Bei der Setzung von **reflexivem Recht** „verzichtet die staatliche Rechtssetzung darauf, substanzielle Entscheidungskriterien für die Regulierung gesellschaftlicher Konflikte bereitzustellen, und schafft statt dessen Verhandlungssysteme und –verfahren, in deren Rahmen dann die betreffenden gesellschaftlichen Teilsysteme ihre Abstimmungsprobleme autonom regulieren“ (Schimank 1997: 197). Diese Verfahrensweise entspricht den Erfordernissen der **Kontextsteuerung**. Bei einer Kontextsteuerung zielt Fremdsteuerung auf die Veränderung der Umweltbedingungen des betreffenden Systems, so dass das System im Rahmen seiner Eigendynamik seine Entscheidungen und Operationen im Sinne einer größtmöglichen Umweltverträglichkeit an diesen Bedingungen ausrichtet (vgl. Willke 1998: 124).

Steuerungstheoretische Fragestellungen im Hinblick auf verschiedene Politikfelder haben durch die Auseinandersetzung mit der soziologischen Systemtheorie gerade in Bielefeld Tradition. Die Beiträge in einem von Petra Hiller und Georg Krücken herausgegebenen Sammelband (Hiller/Krücken 1997) beleuchten regulative Aspekte der Umwelt- und der Technologiepolitik. Dabei steht vielfach die Rolle des Rechts bei der politischen **Risikoregulierung** im Vordergrund. Die Forschungsprojekte von Helmut Willke und seinen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen befassen sich mit u.a. mit der Regulierung von Bankensystemen und Kapitalmärkten (z.B. Strulik 2000). Franz-Xaver Kaufmann hat Fragen der Steuerung in die Soziologie der Sozialpolitik (vgl. Kaufmann 1983, 1988; 1982) und des öffentlichen Sektors generell (Kaufmann/Majone/Ostrom 1986) eingebracht.

Hier liegt die Verknüpfung zwischen den oben skizzierten systemtheoretischen und rechtssoziologischen Steuerungsdebatten einerseits und der Annahme eines Wandels von Wohlfahrtsstaatlichkeit und der angestrebten Beschreibung eines „regulierenden Wohlfahrtsstaats“ andererseits.

Das Bild des klassischen („produzierenden“) Sozialstaates ist charakterisiert durch punktuelle, lokale staatliche Interventionen in gesellschaftliche Verhältnisse als Reaktion auf sozial definierte soziale Problemlagen, mit dem Ziel der Besserstellung bestimmter Bevölkerungsgruppen. Es gibt nun Anlass zu der Annahme, dass auch im Bereich der Sozialpolitik eine qualitative Veränderung der Staatstätigkeit eingesetzt hat, die sich mit der Formel „von der staatlichen Leistung zur Kontextsteuerung“ oder „**von Intervention zu Steuerung**“⁴ beschreiben lässt. Sowohl aus gesellschaftstheoretischer Perspektive, als auch aus politisch-praktischen Erfordernissen ist ein Staatshandeln gefordert, das die Eigendynamik von kollektiven Akteuren und die Eigenaktivität von individuellen Akteuren steuert, indem es auf die Handlungsprämissen dieser Akteure zielt.

Kaufmann beschreibt die Aufgaben eines Staates unter den Bedingungen funktionaler Differenzierung folgendermaßen: „Die neuartige Zumutung, welche aus dieser Problemlage an den Staat erwächst, bezieht sich somit nicht mehr nur auf die Verantwortung [...] für die Gewährleistung individualisierbarer Wohlfahrt der Bürger (wie im Diskurs der Sozialstaatlichkeit), sondern auf die Verantwortung für die Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme“ (Kaufmann 1994: 32). Kaufmann postuliert in diesem Sinne eine Entwicklung **vom Sozialstaat zum „Steuerungsstaat“**.

Einen Wohlfahrtsstaat, dessen Aufgaben weniger in der direkten Bereitstellung wohlfahrtssteigernder Geld- und Dienstleistungen als in der Steuerung und Koordination wohlfahrtsrelevanter Eigenaktivitäten von Systemen und Akteuren gesehen werden, bezeichnen wir als „regulierenden Wohlfahrtsstaat“.

Ein solcher Wandel von Wohlfahrtsstaatlichkeit hat gesellschaftstheoretische Konsequenzen. Die mit dem klassischen, produzierenden Wohlfahrtsstaat einhergehende Unterscheidung zwischen Staat einerseits und Markt und Familie andererseits, von „öffentlich“ und „privat“ wird brüchig. Entsprechend spricht Kaufmann von einem **„blurring of the distinction ,state versus society‘**, (Kaufmann 1986).

⁴ Allerdings ist „sozialpolitische Intervention“ auch als Eingriff in und Beeinflussung von vorgeordneten sozialen Verhältnissen zu konzipieren (Kaufmann 1982). Die Begrifflichkeit von Intervention und Steuerung ist im Projekt näher auszuarbeiten.

Für die Rechtswissenschaft erweist sich damit die Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht (als Recht zur Selbstbindung des Staates) und Privatrecht (als Rahmenrecht zur Ordnung der Beziehungen zwischen privaten Akteuren) als nicht mehr angemessen zur Beschreibung der empirisch beobachtbaren Zusammenhänge: „In dem Maße, in dem der Staat die Steuerung ganzer Gesellschaftsbereiche [...] übernimmt, deren Leistung nahezu ausschließlich durch nichtstaatliche Akteure und deren Beziehungen zustande kommen, wird die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht vollends obsolet“ (Kaufmann 1994: 36). Es kommt also darauf an, andere Begriffe und treffendere Unterscheidungen zu finden, mit denen die sich abzeichnenden Verhältnisse beschrieben werden können.

Eine sowohl soziologisch als auch rechtswissenschaftlich angelegte Untersuchung über die staatliche Rahmung gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion kann die angesprochene Verflechtung des öffentlichen und privaten Rechts und die sich aus der oben skizzierten rechtssoziologischen Regulierungs- und Steuerungsdebatte ergebenden Fragen besonders gewinnbringend behandeln.

2.3 Sozialpolitikforschung: die politik- und praxisnahe Diskussion zum Wohlfahrtsmix in der Altersvorsorge

Sowohl die sozialwissenschaftliche Forschung über Alterssicherung als auch die politische Praxis beschäftigen sich zwar mit den drei Säulen der Alterssicherung – gesetzliche Rentenversicherung, betriebliche Alterssicherung und private Vorsorge –, betrachten die Säulen aber jeweils für sich und als mehr oder weniger unabhängig nebeneinanderstehend.

Die verschiedenen Formen **betrieblicher und privater Altersvorsorge** sind häufig Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Das Spektrum reicht dabei von der Untersuchung einzelner Vorsorgeprodukte wie der Lebensversicherung (Theis 2001) über Bestandsaufnahmen von Formen und Umfang der betrieblichen und privaten Altersvorsorge (Bruno-Latocha 2000) bis hin zu volks- und finanzwissenschaftlichen Studien über die Auswirkungen einer breit gestreuten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge auf Kapitalmärkte (Scholz 2000).

Daneben gibt es international vergleichende Arbeiten, in denen das Augenmerk auf der unterschiedlichen Zusammensetzung und der Gewichtung der Säulen der Alterssicherung in verschiedenen Ländern liegt (**institutioneller Wohlfahrtsmix**; Zacher 1991, zuletzt Döring 2001). Auch der **individuelle „Einkommensmix“** (Leisering 1996) im Alter, also die Zusammensetzung von Alterseinkünften aus verschiedenen Quellen, ist gut erforscht (VDR/BMAS 2000). Direkt an die politischen Entscheidungsträger richten sich Vorschläge zur Reform der Alterssicherung (Birg/Börsch-Supan 1999; Rolf/Wagner 1996; Klein/Teepe 2000).

Im Vergleich des deutschen Systems der Altersvorsorge mit den Systemen anderer Länder zeigt sich, dass in Deutschland die private und die betriebliche Altersvorsorge neben den staatlich bereitgestellten Alterseinkünften (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung) wenig Gewicht haben. Der Anteil der privaten und der

betrieblichen Altersvorsorge an der Gesamtvorsorge wird aller Voraussicht nach in Zukunft zunehmen, was wiederum bedeutet, dass sich die Zusammensetzung des Einkommensmixes für alte Menschen verändern wird.

In dieser Diskussion stehen Regulationsaspekte eher am Rande. Dieses Manko der politik- und praxisnahen Forschung spiegelt Engführungen der bisherigen sozialpolitischen Praxis selbst.

Die **politische Praxis** verengte bisher das Thema „Alterssicherung“ in der Regel auf das Thema „gesetzliche Rentenversicherung“. Die „private“ Altersvorsorge wurde als eine Angelegenheit angesehen, mit der sich staatliche Politik nicht beschäftigen müsste, und wenn, dann allenfalls unter steuerpolitischen Gesichtspunkten. Zwar wurde von Politikern wie von Werbestrategen der privaten Versicherungswirtschaft immer wieder von den „**drei Säulen**“ der Alterssicherung gesprochen, aber diese Aussagen hatten einen deklamatorischen Charakter: Sie beinhalteten einen Appell an die Bürger und Bürgerinnen, privat für das Alter vorzusorgen, sowie gesellschaftspolitisch ein Bekenntnis zu einer gemischten Gesellschaftsverfassung. Es ging nicht um ein Konzept, diesen Wohlfahrtsmix politisch zu gestalten und zu organisieren. Die durchaus vorhandene staatliche Regulierung betrieblicher und privater Vorsorge wurde i.d.R. Fachbeamten der Ministerialbürokratie und Fachpolitikern außerhalb des Politikfeldes Sozialpolitik überlassen, ohne Eingang in konzeptuelle Überlegungen und programmatische politische Debatten zu finden. Der Gesamtzusammenhang des gesellschaftlichen Wohlfahrtsmixes wurde nicht thematisch.

Bei der derzeit laufenden Debatte um die Rentenreform wird zum ersten Mal ein Wohlfahrtsmix bei der Altersvorsorge als integriertes Konzept und politische Gestaltungsaufgabe diskutiert und in einem Gesetzentwurf umgesetzt. Dadurch rückt die private Altersvorsorge als Gegenstand eines regulierenden Sozialstaats in den Blick.⁵ Hier lässt sich ein Policy-Wandel beobachten, also eine Veränderung der politischen Aufgaben- und Programmstruktur: Reguläre Sozialpolitik ist im Zusammenhang mit der Reform der Alterssicherung nun auch für private und betriebliche Altersvorsorge und ihre Regulierung und Steuerung zuständig. Damit fallen den Sozialpolitikern und Sozialpolitikerinnen neue Aufgabenbereiche und Themen zu, mit denen sie vorher nicht oder nur am Rande zu tun hatten. Wie es zu einem solchen Policy-Wandel kommt, wie er sich vollzieht, wie er legitimiert wird und welche institutionellen Folgen er mit sich bringt – dies sind die sich aus der Beobachtung ergebenden soziologischen Fragen, die bisher kaum gestellt und nicht systematisch behandelt wurden.⁶

In der soziologischen Denktradition ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass der von liberaler Seite formulierte Dualismus „Markt versus Staat“, bei dem „Markt“ und „Staat“ als gegensätzliche Prinzipien konzipiert sind (vermittelt höchstens durch Konzipierung des Staates als sich selbst begrenzender Rechtsstaat), als

⁵ Bezeichnenderweise heißt der Gesetzentwurf, den das Arbeits- und Sozialministerium im Herbst 2000 vorgelegt hat, nicht „Rentenreformgesetz 2000“ oder ähnlich, sondern „Altersvermögensgesetz“.

⁶ Einzelne Abhandlungen, die sich mit technischen Aspekten der Regulierung betrieblicher und privater Altersvorsorge beschäftigt haben, sind Walgenbach (1989) und OECD (1998).

Ideologie verstanden werden muss (vgl. Kaufmann 1997: 29, FN 24; Beckert 2001; Polanyi 1944): Funktionierende Märkte haben soziale Voraussetzungen, die sie selbst nicht erzeugen.⁷ Neben der soziologischen Tradition der Marktkritik verweist auch die politische Analyse moderner Massendemokratie auf eine Verschränkung von „Staat“ und „Gesellschaft“. Wohlfahrtsstaatlichkeit beinhaltet eine potentiell unbegrenzte Verantwortlichkeit des Staates für die Wohlfahrt seiner Bürger und Bürgerinnen.

Auch Altersvorsorge über den Kapitalmarkt kann also nicht ‚staatsfrei‘ gedacht werden. Es erwachsen neue Herausforderungen für die Politik, besonders der Umgang mit den Unsicherheiten und Risiken und den neuen Ungleichheiten, die Kapital- und Anlagemärkte bergen (Leisering/Motel 1997). „Private“ Altersvorsorge bedarf systematischer staatlicher Regulierung, um wohlfahrtssteigernde Wirkungen zu haben. Stichwortartig sind folgende **Regulierungsbedarfe** zu nennen: Regulierung des Anbietermarktes, Gesetze zur Finanzdienstleistungsbranche (vgl. das dritte Finanzmarktförderungsgesetz mit Vorschriften zu Altersvorsorge-Sondervermögen), Verbraucherschutz, Aufsichtsbehörden, steuerrechtliche Anreize, staatliche Ausfallbürgschaften und Grundsicherung. Die Diskussion, wie private Anbieter zu regulieren sind, und welche Vorsorgeprodukte für die staatliche Förderung zugelassen werden, ist ein wesentlicher Teil der derzeit laufenden Debatte um die Rentenreform.

Dabei ist mit neuen Wertvorstellungen und Normen zu rechnen, was sich derzeit etwa im Bedeutungswandel von „Gerechtigkeit“ andeutet. Der **Normwandel** ist noch weitgehend latent und offen. Es gibt noch keine Wertmaßstäbe, an denen eine staatliche Regulierung der privaten Vorsorge gemessen werden könnte. Nur so ist es beispielsweise zu erklären, dass es kaum Staub aufwirbelt, dass Frauen aller Voraussicht nach höhere Prämien selbst für die staatlich indirekt erzwungene und geförderte private Altersvorsorge zahlen müssen als Männer.

Dies führt zurück zu dem oben genannten Desiderat einer neuen Wohlfahrtsstaats-theorie für die „new politics of the welfare state“ der postexpansiven Ära. Neue Ideen, neue Interessen, neue Institutionen treten auf. Der **Wandel von Politik** erstreckt sich auch auf das Politikfeld Sozialpolitik selbst, verändert herkömmliche Ressortabgrenzungen und Programmsegmentierungen.

So wird sich die Politik damit auseinandersetzen müssen, dass bei der derzeitigen Entwicklung die Grenze zwischen Altersvorsorge und „normaler“ Vermögensbildung verschwimmt. Nach wie vor ist in der politischen Auseinandersetzung um die Riestersche Rentenreform die staatliche Förderung auch von Wohneigentum ein Thema. Eine solche Förderung gibt es jedoch – unabhängig von den diskutierten

⁷ Kaufmann geht davon aus, dass der spezifische Garant des evolutionären Erfolgs der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung, in einer gleichzeitigen Steigerbarkeit von Fremdsteuerung und Selbststeuerung liegt (Kaufmann 1998: 53). Märkte funktionieren nur mit einer staatlich-rechtlichen Rahmensetzung. In diesem Sinne bemängelt Theis (2001), dass die Diskussion um die private Altersvorsorge häufig auf Scheingegensätze wie „staatliche versus privatwirtschaftliche Koordination“ reduziert wird, obwohl ein staatlicher Regulierungsrahmen zur Korrektur von Marktversagenstatbeständen notwendig sei und der Staat weiterhin für die Sicherung des Existenzminimums Sorge zu tragen hätte.

Konzepten der Altersvorsorge – schon lange, z.B. in Form von Steuererleichterungen beim Wohnungskauf oder in Form von Zuschüssen zu Bausparverträgen. Eine Auflösung der Grenze zwischen Altersvorsorge und Vermögensbildung wird politisch sogar gefordert: „[Es] kann an der derzeitigen Vermögensbildung angesetzt und diese in Richtung Alterssicherung ausgebaut werden. Durch eine weitergehende Förderung der Vermögensbildung mit dem Ziel einer zusätzlichen Absicherung des Einkommensrisikos im Alter würde das Zielsystem der Vermögensbildung sinnvoll ausgedehnt“ (Klein/Teepe 2000: 261; vgl. auch OECD 1998: 39).

Auch das Konzept der „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“, das von christlich-demokratischen Vertretern des Programms „Soziale Marktwirtschaft“ seit den 50er Jahren immer wieder propagiert wird, erhält dabei einen neuen Stellenwert. Das Vorstellungen von Ludwig Erhard über einen „Volkskapitalismus“ (Abelshauer 1996) kehren auf diese Weise unverhofft und in erweiterter Gestalt wieder. Nach Erhard bestand das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft darin, daß eine staatliche „Ordnungspolitik“ die Voraussetzungen dafür schafft, dass die Menschen durch Erwerbseinkommen, Massenkonsum und stabile Preise die Wohlfahrt steigern können. Derzeit geht es nunmehr um eine „Ordnungspolitik“ für Kapitalmärkte, auf denen Anleger private Daseinsvorsorge betreiben.

In diesem Zusammenhang, so zeichnet sich ab, tritt der Kampf „sozialer“ vs. (liberal-) ökonomischer Interpretamente und Normen, die den Wohlfahrtsstaat seit seiner Entstehung begleitet hat, in eine neue Phase. Zum einen könnte angenommen werden, dass der Bedeutungszuwachs regulierender Sozialpolitik die überkommenen weltanschaulichen Lagerfronten weiter abschleift, also das beschworene „Ende der Ideologien“ befördert. Zum anderen könnte in der Regulierungsfrage gerade eine neue Variante dieser Frontstellung erwachsen. Unter dem Eindruck der Asienkrise 1997 wird heute auch von liberalökonomischen Politikern wie Wissenschaftlern vielfach eine basale Regulierung der Finanzmärkte gefordert. Hierbei handelt es sich aber um eine funktionsbezogene, nicht auf individuelle Wohlfahrt und Teilhabe zielende Regulierungsprogrammatische.

3 Fragestellungen einer Analyse des Wandels vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat

Die zentrale Fragestellung des Forschungsprojekts, das durch den vorliegenden Beitrag vorbereitet wird, richtet sich auf den mit regulierender Politik einhergehenden Policy- und Normenwandel. Differenzierende Fragestellungen wurden bereits im vorangehenden Teil entwickelt, so dass an dieser Stelle nur noch eine Systematisierung vorzunehmen ist. Die Fragestellungen beziehen sich auf die folgenden, miteinander verknüpften Bereiche:

3.1 Policy-Wandel

Trifft die Ausgangsannahme des Projekts zu, dass regulierende Politik zunimmt? Es geht zunächst um eine deskriptive Bestandsaufnahme. Dabei sind zu analysieren: die Programmatik regulierender Politik, ihr rechtliches und administratives Instrumentarium, ihre Typen (etwa Regulierung organisierter Akteure [Beispiel Pensionsfonds] vs. direkter klientenbezogener Regulierungen [Beispiel Verbraucherschutz]) und spezifische neue Akteure und Einrichtungen.

So sollen die finanziellen, rechtlichen, institutionellen und legitimatorischen Voraussetzungen privater Alterssicherung, soweit im politischen System schon bearbeitet, identifiziert werden. Zu identifizieren ist sodann die Einbindung der Regulierung nicht-staatlicher Daseinsvorsorge in ein integriertes Konzept eines Wohlfahrts- bzw. Einkommensmixes.

Diese Untersuchung erstreckt sich primär auf die Alterssicherung, kontrastiv sind auch andere Bereiche, vor allem Pflege- und Krankenversicherung, in begrenztem Umfang einzubeziehen. Noch umfassender ist zu fragen, was Steuerungs- und Regulierungsprobleme in der Umwelt- und Technologiepolitik von denen der Sozialpolitik unterscheidet. Auf Grundlage der Vergleiche mit anderen Politikfeldern ist ein Beitrag zur allgemeinen Regulierungstheorie zu leisten.

3.2 Politics-Wandel in der Alterssicherung

Welcher Politikwandel geht mit der Ausweitung regulierender Politik einher? Verschiebt sich der Ort des Politikfeldes „Sozialpolitik“ innerhalb des politisch-administrativen Systems, wandeln sich seine Grenzen und Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern, die es prägenden Akteure, Interessen und Ideen? Wandelt sich die externen „gesellschaftlichen“ Bezüge des Politikfeldes, welche neuen „privaten“ Akteure, Strukturen, Interessen, Arenen und Ideen werden handlungsrelevant?

Nehmen die politischen Akteure diesen Wandel wahr oder interpretieren sie die neuen Phänomene im Lichte alter Semantiken? Wie definieren sie den Wandel?

3.3 Normwandel in der Alterssicherung

Entstehen mit regulierender Politik neue Normen, Zielvorstellungen und Werte, und wie entstehen sie? Inwieweit wird der Bedarf neuer Normen wahrgenommen und semantisch ausgeflaggt oder gerade kaschiert? Wie werden sich ausbildende neue Normsetzungsbedarfe des „steuernden“ und regulierenden Wohlfahrtsstaats mit den alten Normen des direkt „sozial“ intervenierenden, umverteilenden und produzierenden Wohlfahrtsstaats vermittelt (Konfliktlinien)? Welche „sozialen“ Normen stehen welchen „ökonomischen“ in der Regulierungsfrage gegenüber und wie werden die Kontroversen geführt? Differenziert sich das Spektrum „sozialer“ Normen auf neue Weise?

3.4 Wandel des Wohlfahrtsstaats

Wie verändern sich die Legitimationsgrundlagen des Wohlfahrtsstaats? Gefährdet oder steigert regulierende Politik die Akzeptanz dieses Typus von Staatlichkeit? Wird der Wandel von den Bürgern und Bürgerinnen etwa eher als Ausweitung von Optionen im Kontext von Pluralisierung und Individualisierung wahrgenommen oder aber als Steigerung von Risiken und Exklusionsdrohungen in einer als übermächtig erlebten globalisierten Welt?

Wie verändert sich die Struktur der im Sozialstaat auftretenden Interessen und Konfliktbearbeitungsarenen? Entstehen neuer Verteilereliten, etwa Finanzdienstleister, und neue Machtzentren, etwa internationale Pensionsfonds?

Wie verändert die Zunahme von Regulierung die Gestalt des Wohlfahrtsstaats? Geht die Entwicklung in Richtung einer „Wohlfahrtsgesellschaft“? Findet eine „Entrechtung“ statt, also eine partielle Ersetzung genuiner sozialer Rechte durch (wenn auch staatlich gestützte) zivile Teilhaberechte (T.H. Marshall 1950)? Ist parallel eine „Entpolitisierung“ festzustellen, etwa eine teilweise Ersetzung demokratischer Teilhabe im politischen System durch privatrechtliche Haftungsansprüche gegenüber hochorganisierten, teilweise globalisierten Marktakteuren?

Wie wandelt sich der wohlfahrtsstaatliche Diskurs, die wohlfahrtsstaatsbezogenen Semantiken und Normen? Was wird mit der überkommenen weltanschaulichen Frontstellung Marktliberalismus als Wohlfahrtsstaatskritik vs. Wohlfahrtsstaatsbefürwortung in den politischen und wirtschaftlichen Eliten? Welche neuen pro-wohlfahrtsstaatlichen weltanschaulichen Lager treten auf, in welchen neuen Differenzierungen und Koalitionen? Sind neue Begriffe zu verzeichnen, wie „Wohlfahrtsgesellschaft“? Hinkt die politische Semantik den Veränderungen hinterher – indem etwa alte Semantiken wie „Sozialversicherung“, „Soziale Marktwirtschaft“ und „Sozialstaat“ kontrafaktisch kontinuiert werden? Oder eilt die Semantik voraus, ist die sozialpolitische Realität noch stärker alten Mustern verhaftet als „Zukunftspolitiker“ es wahrhaben wollen?

Trägt der Wandel des Sozialstaats zur Veränderung des Verhältnisses von „Staat“ und „Gesellschaft“ bei - Stichwort „blurring“? Verändert dieser Prozess die funktionale Differenzierung der modernen Gesellschaft, hebt sie gar auf?

3.5 Internationaler Vergleich

Wie sieht die Organisation eines Wohlfahrtsmixes bei der Altersvorsorge und die Regulierung privater Altersvorsorge in unterschiedlichen institutionellen und kulturellen Kontexten aus, insbesondere in einem liberalen Wohlfahrtsregime wie Großbritannien?

Bringt die Zunahme regulierender Aktivitäten des Wohlfahrtsstaats neue Strukturbildungen und damit potentiell auch neuartige Strukturunterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten hervor? Durchkreuzt die Zunahme regulierender Politik her-

kömmliche, weltanschaulich fundierte Unterscheidungen von Wohlfahrtsstaaten wie die von Esping-Andersen?

Gibt es Chancen oder Grenzen für policy learning zwischen Deutschland und Großbritannien?

3.6 Rechtswissenschaftliche Fragestellungen

Des Weiteren sind für das interdisziplinär geplante Forschungsprojekt rechtswissenschaftliche Fragestellungen zu spezifizieren.

Einige Aspekte, auch Verknüpfungen zu soziologischen Fragestellungen, wurden bereits genannt, so die Rolle von reflexivem und prozeduralem Recht; die Verbindung bislang unverbundener Rechtsgebiete, innerhalb und außerhalb des Sozialrechts und der daraus folgende Wandel des Rechtssystems; Verwischen der Grenze zwischen öffentlichem und Privatrecht; konkreter die Entstehung neuer Normen.

Die in den vorangegangenen Abschnitten aufgeworfenen Problemstellungen weisen darauf hin, dass eine Untersuchung des „regulierenden Wohlfahrtsstaats“ über das hinausgehen muss, was aus rechtswissenschaftlicher Sicht unter der Rubrik „Arbeits- und Sozialrecht“ abgehandelt wird. Es zeichnet sich eine Entwicklung ab, bei der staatliche Intervention mit sozialpolitischen Zielformulierung nicht mehr nur in Arbeitsmärkte stattfindet, sondern auch in Kapitalmärkte und in das Steuersystem. Für die Wohlfahrtsproduktion in einem regulierenden Sozialstaat sind deshalb neben dem Sozialrecht auch andere Rechtsgebiete relevant, etwa bei der rechtlichen Regulierung von Finanzdienstleistungen (vgl. das 3. Finanzmarktförderungsgesetz von 1998) oder bei steuerlichen Anreizen zur privaten Altersvorsorge (Teil des Gesetzentwurfs zur Riesterschen Rentenreform).

3.7 Methode

Die primäre Datengrundlage sind qualitative Tiefeninterviews mit politischen, administrativen, verbandlichen und privatwirtschaftlichen Entscheidungsträgern, Experten und Eliten und die Analyse von Dokumenten aus diesen Bereichen.

Dabei wird ein kontrastierender Vergleich vorgenommen: ein Systemvergleich zwischen Alterssicherung und Pflegeversicherung sowie Umwelt- und Technologiepolitik (in begrenztem Umfang) sowie ein internationaler Vergleich zwischen Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien.

Für die rechtswissenschaftliche Studie stehen rechtswissenschaftliche Analysen von Regulierungsinstrumentarien und ihrer Verankerung im allgemeinen Rechtssystem im Vordergrund, ergänzt um rechtssoziologische und rechtstheoretische Betrachtungen.

Literatur

- Abelshauser, Werner 1996: Erhard oder Bismarck? Die Richtungsentscheidungen der deutschen Sozialpolitik am Beispiel der Reform der Sozialversicherung in den 50er Jahren. S. 376-392 in: Geschichte und Gesellschaft 22.
- Beckert, Jens 2001 (i.E.): Die Kritik am Marktliberalismus als einer realistischen Konzeption „guter Gesellschaft“, in: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), Die beste aller Welten? Marktliberalismus oder Wohlfahrtsstaat? Frankfurt/New York: Campus
- Birg, Herwig/Börsch-Supan, Axel 1999: Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersversorgung. Eine demographische und ökonomische Analyse. Bielefeld, Mannheim.
- Bonoli, Guiliano 2000: The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruno-Latocha, Gesa 2000: Betriebliche und private Altersvorsorge in Deutschland: Empirische Befunde und Perspektiven. S. 139-164 in: Deutsche Rentenversicherung, H. 3-4.
- Döring, Diether 2001 (i.E.): Die Zukunft der Alterssicherung. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Esping-Andersen 1990: Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Evers, Adalbert 1995: Die Pflegeversicherung. Ein mixtum compositum im Prozeß der politischen Umsetzung. S. 23-28 in: Sozialer Fortschritt, Jg. 44, H. 2.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) 1996a: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas 1996b: Wohlfahrtspluralismus – analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. S. 9-60 in: dies. (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grimm, Dieter (Hrsg.) 1990: Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden: Nomos.
- Hiller, Petra 1999: Probleme prozeduraler Risikoregulierung. S. 29-40 in: Bora, Alfons (Hrsg.), Rechtliches Risikomanagement: Form, Funktion und Leistungsfähigkeit des Rechts in der Risikogesellschaft. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hiller, Petra/Krücken, Georg (Hrsg.) 1997: Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hinrichs, Karl 2000: Rentenreformpolitiken in OECD-Ländern. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. S. 188-209 in: Deutsche Rentenversicherung, H. 3-4.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. S. 49-86 in: ders. (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie. München, Wien: Oldenbourg.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: Matthes, Joachim (Hrsg.): Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982. Frankfurt a.M., New York: Campus: 474-490.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1986: The Blurring of the Distinction 'State versus Society' in the Idea and Practice of the Welfare State. In: ders./Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent (Hrsg.): Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin, New York: de Gruyter: 127-138.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1988: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. S. 65-108 in: Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Kaufmann, Franz-Xaver 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion. S. 357-380 in: Derlien, Hans-Ulrich/Gerhardt, Uta/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1996: Diskurse über Staatsaufgaben. S. 15-41 in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben. Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1998a: Der Sozialstaat als Prozeß – für eine Sozialpolitik zweiter Ordnung. S. 307-322 in: Ruland, Franz/Maydell, Bernd Baron von/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Heidelberg: C.F. Müller.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1998b: Die Welt ist größer, als daß sie in einem Kopfe Platz hätte. Interview mit Franz-Xaver Kaufmann. S. 49-59 in: sozusagen. Bielefelder Studierendenmagazin an der Fakultät für Soziologie. 3. Jg., H. 5.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1999: Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft. S. 803-833 in: Korff, Wilhelm (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftsethik. Band 1: Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2000: Der deutsche Sozialstaat als Standortbelastung? Vergleichende Perspektiven. S. 171-198 in: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent (Hrsg.) 1986: Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York: de Gruyter.
- Klein, Bruno/Teepe, Ralf 2000: Die Altersvorsorge zukunftssicher gestalten – Eigenverantwortung fördern. Alternative Überlegungen zur Reform der Altersvorsorge. S. 251-276 in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 46, H. 3.
- Kohli, Martin 1989: Moralökonomie und „Generationenvertrag“. In: Zapf, Wolfgang/Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim/Haller, Max (Hrsg.): Kultur und Gesellschaft. Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentags, des 11. Österreichischen Soziologentags und des 8. Kongresses der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie in Zürich. Frankfurt, New York: Campus: 532-555.
- Leisering, Lutz 1992: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen – Generationenverhältnisse – politisch-institutionelle Steuerung. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Leisering, Lutz 1996a: Alternde Bevölkerung - veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“. Aus Politik und Zeitgeschichte B 35: 13-22.
- Leisering, Lutz 1996b: „Einkommensmix“ als individuelle Wohlfahrtsstrategie. In: Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Opladen: Westdeutscher Verlag: 211-235.
- Leisering, Lutz 1997: Wohlfahrtsstaatliche Dynamik als Wertproblem. In: Gabriel, Karl/Herlth, Alois/Strohmeier, Karl Peter (Hrsg.): Modernität und Solidarität, Festschrift für Franz-Xaver Kaufmann. Freiburg: Herder: 251-273.
- Leisering, Lutz 1999a: Eine Frage der Gerechtigkeit Armut und Reichtum in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte B 18: 10-17.
- Leisering, Lutz 1999b: Der Sozialstaat in der „zweiten Moderne“. In: Siegfried Lamnek und Jens Luedtke (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen 'Markt' und 'Hedonismus'? Opladen: Leske und Budrich: 75-92.
- Leisering, Lutz/Motel, Andreas 1997: Voraussetzungen eines neuen Generationenvertrags. S. 1213-1224 in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 42, H. 10.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1949: Citizenship and Social Class. In: ders., 1964: Class, Citizenship, and Social Development. Garden City: Doubleday 1964: 65-122
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 1997: Umsetzung der Pflegeversicherung. Erfahrungsberichte aus kommunalen Pflegekonferenzen in Nordrhein-Westfalen. Duisburg.

- OECD 1998: Private Pension Systems: Regulatory Policies. S. 39-82 in: Financial Market Trends, Vol. 70.
- Pierson, Paul (Hrsg.) 2001 (i.E.): The New Politics of the Welfare State. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 1996: The New Politics of the Welfare State. S. 143-179 in: World Politics, Vol. 48, No. 1.
- Polanyi, Karl 1944: The Great Transformation. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1995.
- Rolf, Gabriele/Wagner, Gert 1996: Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Perspektiven. S. 23-32 in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B35/96.
- Ruland, Franz (Hrsg.) 1990: Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied, Frankfurt am Main: Luchterhand.
- Schimank, Uwe 1997: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholz, Wolfgang 2000: Alterssicherung und Kapitaldeckung. S. 578-596 in: Deutsche Rentenversicherung, H. 9.
- Shi, Shih-Jiunn 2000: Politische Steuerung und Wohlfahrtspluralismus. Das Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in Deutschland. Unveröffentlichte Diplomarbeit: Bielefeld.
- Strulik, Torsten 2000: Risikomanagement globaler Finanzmärkte. Herausforderungen und Initiativen im Kontext der Bankenregulierung. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Steuerung durch reflexives Recht. S. 4-35 in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 5, H. 2.
- Theis, Anja 2001 (i.E.): Die deutsche Lebensversicherung als Alterssicherungsinstitution. Baden-Baden: Nomos.
- Titmuss, Richard M. 1976 (1958): The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity. S. 34-55 in: Titmuss, Richard M.: Essays on „The Welfare State“. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) 2000: Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID 1996). Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter. Frankfurt am Main.
- Walgenbach, Bernd 1989: Die Regulierung der betrieblichen Altersversorgung. S. 413-420 in: Wirtschaftsdienst, Jg. 69, H. 8.
- Willke, Helmut 1998: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. 2. Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Zacher, Hans F. (Hrsg.) 1991: Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.