



Staatliche Regulierung der privaten
und betrieblichen Alterssicherung



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

Christian Marschallek

Vertrauen und Alterssicherung

Die Rolle des Staates in unterschiedlichen
Alterssicherungsarrangements

REGINA – Arbeitspapier Nr. 9

Mai 2005

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

1 Einleitung¹

Beitragsfinanzierte Alterssicherungsprogramme erstrecken sich über einen langen Zeitraum. Zwischen der ersten Beitragszahlung und der letzten Auszahlung von Leistungen liegen in der Regel viele Jahrzehnte. Die in Renteninformationen oder Verkaufsprospekten privater Versicherer projizierten Rentenleistungen wecken bestimmte Erwartungen. Ob man dann für seine in ein – staatliches oder privates – Alterssicherungsprogramm eingezahlten Beiträge in zwanzig, vierzig oder gar sechzig Jahren tatsächlich jene Leistungen erhält, die man heute erwartet, liegt jenseits dessen, was sich auch nur mit einiger Sicherheit prognostizieren lässt. Die Erwartung, nach einer derartig langen Zeit wirklich die versprochenen Leistungen zu erhalten, ist offenbar höchst voraussetzungsvoll. Gleiches gilt für die Herstellung von Erwartungssicherheit in der Alterssicherung.

Immer wieder wird – bei weitem nicht nur in Deutschland – in öffentlichen und politischen Debatten betont, wie wichtig das Vertrauen der Bevölkerung in die bestehenden Systeme der Alterssicherung für deren Funktionsfähigkeit sei (Seehofer 2003, Künast 2005, DSS 1998, Pickering 2002, House of Lords Select Committee on Economic Affairs 2003: 42, Pension Commission 2004: 210-214). Häufig wird jedoch diagnostiziert, dass die Bürgerinnen und Bürger kein Vertrauen mehr darin hätten, dass der Staat über seine Alterssicherungsprogramme zukünftig angemessene Alterseinkommen bereitstellen könne (vgl. z.B. für Deutschland TNS Emnid 2003, DIA 2004; für Großbritannien Mayhew 2001). In diesem Sinne eines behaupteten Mangels an Vertrauen in die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Alterssicherung kann man von einem „Vertrauensproblem“ des Staates² sprechen.

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag beim Graduiertenkolloquium des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung (FNA) des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) am 17./18. Februar 2005 in Würzburg. Der interdisziplinäre Charakter ist eine der Stärken des FNA und des Graduiertenkolloquiums. Angesichts unterschiedlicher „Fachsprachen“, in denen gleiche Begriffe zum Teil mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt sind, bleiben Missverständnisse manchmal nicht aus. Um dem vorzubeugen, möchte ich vorausschicken, dass ich als Soziologe die Begriffe vielfach in einem weiteren Sinne verwende, als dies in der Wirtschafts- oder Rechtswissenschaft üblich ist.

Für zahlreiche wertvolle Hinweise danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des FNA-Graduiertenkolloquiums, den Mitgliedern des DFG-Projekts „Regina“ (Regulierender Wohlfahrtsstaat in der Alterssicherung) unter Leitung von Prof. Ulrike Davy und Prof. Lutz Leisering an der Universität Bielefeld und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Sozialpolitischen Kolloquiums unter Leitung von Prof. Georg Vobruba an der Universität Leipzig sowie Carla Bethmann.

² Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland ist zwar in Form einer selbstverwalteten Körperschaft organisiert, jedoch richtet sich die Höhe der Beiträge und Leistungen ausschließlich nach staatlich vorgegebenem Recht und ist somit eine politische Entscheidung, die „dem Staat“ zuzurechnen ist.

Auf Grund dieses „Vertrauensproblems“ und angesichts wirtschaftlicher und demographischer Veränderungen sei vielmehr ein Ausbau privater zu Lasten staatlicher Alterssicherung geboten. Es erscheint also lohnend, einen Blick auf die Vertrauensimplikationen verschiedener Formen der Alterssicherung und die jeweilige Rolle des Staates für das Vertrauen in unterschiedlichen Alterssicherungsarrangements zu werfen. Ich möchte die Frage beantworten, ob – angesichts des konstatierten Vertrauensverlustes in die staatliche Alterssicherung – Privatisierungsbestrebungen das „Vertrauensproblem“ des Staates lösen können.

Das Konzept des Vertrauens erfährt auch innerhalb der Soziologie und angrenzender Disziplinen eine intensive Betrachtung. Die resultierende Menge an sozialwissenschaftlicher Literatur ist entsprechend umfangreich (u.a. Barber 1983, Beckert 2002, Coleman 1995, Gambetta (Hg.) 1988, Hardin 2002, Luhmann 1968, Offe/Hartmann (Hg.) 2001, Preisendörfer 1995, Ripperger 1995, Simmel 1992 [1908], Shapiro 1987). Beide Diskurse – der sozialwissenschaftliche und der öffentlich-politische – verlaufen jedoch vielfach ohne wechselseitigen Bezug. Denn zumindest die sozialwissenschaftliche Vertrauens*theorie* befasst sich kaum mit Fragen der Alterssicherung. Zwar gibt es verschiedene *empirische* Studien, die versuchen, Vertrauen in Alterssicherungsprogramme zu messen, etwa im ALLBUS (Dallinger 2003, Heien 2004). Diese finden auch außerhalb des Wissenschaftssystems Beachtung. Notgedrungen offen bleibt bei dieser Forschung jedoch, welche Handlungsrelevanz dem Vertrauen eigentlich zukommt, worin also der Zusammenhang zwischen Vertrauen und der empirischen Teilnahme an einem Alterssicherungsprogramm besteht. Ich muss also in Abschnitt 2 zunächst die Handlungsrelevanz von Vertrauen in Alterssicherungsprogramme klären.

Bevor ich mich meiner Frage nach der Rolle des Staates für das Vertrauen in unterschiedlichen Alterssicherungsarrangements zuwende, werde ich kurz auf die Tragfähigkeit der Unterscheidung zwischen „staatlicher“ und „privater“ Altersvorsorge eingehen (Abschnitt 3). Diese ist weniger trennscharf als häufig unterstellt wird, und dies gilt, wie ich zeigen werde, auch aus der Perspektive des Vertrauens.

Meine These lautet, dass sich die bei Privatisierungsversuchen in der Alterssicherung mitschwingende Hoffnung, der Staat könne bei der privaten Alterssicherung eine weniger bedeutende Rolle für die Vertrauensbildung spielen als in staatlichen Arrangements, nicht aufgehen wird. Dem Staat kommt nun vielmehr die Funktion eines Vertrauensintermediärs zu (Abschnitt 4), die auf Grund von potentiellen Do-

minoeffekten nur schwierig zu erfüllen ist (Abschnitt 5). Ich schließe mit einem Ausblick (Abschnitt 6).

Die empirischen Beispiele, mit denen ich meine These belegen möchte, stammen vor allem aus Großbritannien³ – einem Land mit traditionell großer Bedeutung nicht-staatlicher Alterssicherung. Für die dort auftauchenden Probleme wird man auch in Deutschland Lösungen finden müssen, da auch hier eine stärkere Rolle privater Alterssicherung politisch gewollt ist. Vereinzelt greife ich auch auf deutsche Beispiele zurück.

2 Handlungsrelevanz von Vertrauen für die Alterssicherung

2.1 Vertrauen

Jede Arbeit, die sich in irgendeiner Weise mit Vertrauen befasst, kommt zunächst um eine begriffliche Klärung nicht herum. Denn die Verwendung des Konzepts in den Sozialwissenschaften ist nicht eindeutig (vgl. Lewis/Weigert 1984: 975, Nuissl 2000: 5). Auch in der Rechtswissenschaft ist der Vertrauensbegriff gebräuchlich, ebenso in der Alltagssprache, jedoch ist der jeweilige Gebrauch nicht unbedingt deckungsgleich mit dem in der Soziologie.

Ausgangspunkt ist das Problem, dass in der Gegenwart zukunftsbezogene Handlungen notwendig sind, die Zukunft selbst in der Gegenwart aber nicht sicher bestimmt werden kann. Niklas Luhmann, Begründer einer einflussreichen vertrauens-theoretischen Perspektive, nennt dies das Problem der Komplexität: In der Gegenwart sind viele Zukünfte möglich, von denen schließlich nur eine einzige wiederum Gegenwart wird. Wie diese Zukunft tatsächlich aussehen wird, ist nicht zuletzt das Ergebnis des Verhaltens anderer, welches ich nicht kenne, an dem ich mich aber orientieren muss, weil es Einfluss auf den Erfolg meiner Handlungen hat (vgl. Luhmann 1968).

Vertrauen ist eine Unterform von Erwartung. „Wer Vertrauen erweist, nimmt Zukunft vorweg“ (Luhmann 1968: 7), indem er die gegenwärtig vorhandenen Informa-

³ Hierbei greife ich u.a. auf 31 Experteninterviews zurück, die ich im Juni und November 2004 sowie Februar 2005 mit britischen Fachleuten für Alterssicherung (Politiker, Vertreter von Interessengruppen und Berufsverbänden auf Anbieter- und Versichertenseite, Mitarbeiter von Ministerien und Regulierungsbehörden und weitere Experten) durchgeführt habe.

tionen über das Verhalten anderer „überzieht“⁴ und eine Bestimmung der Zukunft riskiert (Luhmann 1968: 23). Er kann sich dadurch auf eine – immer noch riskante – Handlung einlassen: Wer also vertrauensvoll handelt, erbringt dadurch eine „riskante Vorleistung“ (Luhmann 1968: 21). „Er handelt so, als ob er der Zukunft sicher wäre“ (Luhmann 1968: 7). Insofern minimiert Vertrauen Risiken nicht, macht sie jedoch für das Individuum handhabbar, indem es Komplexität reduziert.

In anderer Perspektive lässt sich das Vertrauensverhältnis als Prinzipal-Agent-Beziehung beschreiben, als „a social relationship in which principals – for whatever reason or state of mind – invest resources, authority, or responsibility in another to act on their behalf for some uncertain future return“ (Shapiro 1987: 626). „Agents therefore hold structural opportunities to ‘take the money – in all its manifest forms – and run,’ while unwitting principals, blinded by distance, organizational structure, secrecy, and lack of expertise, idly await the future dividends of symbolic promises made by faceless strangers. Hence, the problem of trust“ (Shapiro 1987: 630).

Vertrauen, so kann man sagen, ist die Erwartung eines Akteurs (Vertrauensgeber) hinsichtlich eines zukünftigen (oder anderweitig nicht beobachtbaren) Verhaltens eines anderen (Vertrauensnehmer) innerhalb einer sozialen Beziehung⁵, wobei das Verhalten des Vertrauensnehmers Folgen für den Vertrauensgeber hat. Vertrauen richtet sich auf die Motivation des Vertrauensnehmers, die berechtigten Erwartungen des Vertrauensgebers erfüllen zu wollen, und auf seine Kompetenz, behauptete Fähigkeiten tatsächlich zu besitzen. Vertrauen ist somit die Annahme des Vertrauensnehmers, der Vertrauensgeber werde sich in einer angebbaren Beziehung als vertrauenswürdig erweisen. Von dieser hypothetischen ist die faktische Vertrauenswürdigkeit zu unterscheiden. Man kann das Begriffsinstrumentarium weiter differenzieren und zwischen dem auf die Leistungsfähigkeit gerichteten Zutrauen und dem auf die Motivation bezogenen Vertrauen im engeren Sinne unterscheiden (vgl. Ripperger 1998).⁶

⁴ Luhmann spielt hier auf das Überziehen eines Bankkontos an (vgl. den Hinweis der Übersetzer der englischsprachigen Ausgabe des Werkes [Luhmann 1979: 32]). „Eigentlich ist nicht so viel Information vorhanden, wie man braucht, um erfolgssicher handeln zu können“ (Luhmann 1968: 30).

⁵ Es handelt sich bei Vertrauen um ein Merkmal, dass nicht an Einzelakteure, sondern an soziale Beziehungen gebunden ist (Preisendörfer, 1995: 264). Ganz offensichtlich macht der Satz „A vertraut“ keinen Sinn. Ganz anders liegen die Dinge beim Satz „A vertraut B“ oder noch besser: „A vertraut B in Hinblick auf c“.

⁶ „Vertrauen schließt die Erwartung mit ein, daß ungerechtfertigtes Zutrauen nicht in der Absicht erweckt wird, über mangelnde Fähigkeiten hinwegzutäuschen oder nicht vorhandene vorzutäuschen. [...] Wer bewußt falsches Zutrauen erweckt, der ist nicht vertrauenswürdig“ (Ripperger 1998: 40).

Vertrauen wurde zunächst als eine Beziehung zwischen bestimmten bzw. bestimm- baren Akteuren dargestellt. Für den Bereich der Alterssicherung ist jedoch auch sogenanntes „Systemvertrauen“ (Luhmann 1968) von Bedeutung. Das heißt, Ver- trauen wird nicht in bekannte Personen gesetzt, sondern in das Funktionieren eines Systems, dessen hohe Komplexität vom Einzelnen nicht mehr durchdrungen werden kann. Systemvertrauen stützt sich darauf, „daß im System genug Kontrollen der Zuverlässigkeit eingebaut sind und daß diese Kontrollen unabhängig von den per- sönlichen Motivationsstrukturen der jeweils Beteiligten funktionieren“ (Luhmann 1968: 50). Diese Kontrollen lassen sich als das ins System eingebaute Misstrauen begreifen (ebd.: 56). Shapiro (1987) bezeichnet diese Kontrollen bzw. Kontrolleure als „Wächter des Vertrauens“ (*guardians of trust*) und meint damit “a supporting social- control framework of procedural norms, organizational forms, and social-control specialists, which institutionalize distrust [...] offering a mix of normative prescrip- tions, socialization opportunities, institutional arrangements, structural constraints and networking strategies” (Shapiro 1987: 635).

Worauf gründet Vertrauen? Geradezu klassisch ist die Feststellung Simmels, Ver- trauen sei „ein mittlerer Zustand zwischen Wissen und Nichtwissen“ (Simmel 1992: 393). Sicheres Wissen über die (faktische) Vertrauenswürdigkeit des anderen ist ebenso wenig zu erlangen, wie Mittel zur Durchsetzung vertrauenskongruenten Han- delns. Das zukünftige Handeln des Vertrauensnehmers muss anhand „zweitbesten“ Indikatoren eingeschätzt werden. Diese Einschätzung dient dann als „Anhaltspunkt“ oder „Urteilsgrundlage“, es bleibt jedoch ein Irrtumsrisiko (Offe 2001: 250).

Die Frage, wie kalkulierbar das Verhalten des Vertrauensnehmers sein dürfe, um mit Recht noch von Vertrauen sprechen zu können, entzweit die Vertrauensforscher und führte zu einer Vielzahl neuer Begriffe, um Vertrauen von (vermeintlich) anderen Phänomenen abzugrenzen.⁷ Für den Zweck dieses Beitrags ist es unerheblich, worauf sich die Erwartung des Vertrauensgebers stützt. Ich unterscheide also nicht zwischen einem quasi „blinden“ Vertrauen, welches nur auf wenigen Anhaltspunkten beruht, einem Vertrauen, welches sich weitgehend kalkulierend vor allem auf die Eigeninter- essen und (selbst- oder fremdauferlegte) Handlungsrestriktionen stützt⁸ oder einem

⁷ Als Extrempositionen auffassen lassen sich einerseits Hardins (1991, 2002) Konzept von „Trust as Encapsulated Interest“ und andererseits Ortmanns (2003) Abgrenzung des Vertrauens vom umfas- senderen Begriff der Relianz. Gleichwohl auch bei Ortmann Vertrauen nicht völlig frei ist von Kalku- lation und Kontrolle, dominiert aber „gerade nicht Kalkül, sondern ein Glaube [...] an die moralische Qualität einer Person, Institution oder der Organisation“ (Ortmann 2003: 216).

⁸ etwa Ortmanns (2003) „Relianz“ oder Barbers (1983: 14) „trust as the expectation of technically competent role performance“

Vertrauen, welches – praktisch unhinterfragt – auf Erfahrung beruhende Hintergrundgewissheit ist⁹. Denn worauf es sich auch stützen mag, „Vertrauen ist letztlich immer unbegründbar“ (Luhmann 1968: 23). Gründe, Vertrauen zu schenken, dienen vor allem der sozialen Rechtfertigung des Vertrauensersweises, da „blindes“ Vertrauen als Zeichen sozialer Inkompetenz gilt (Luhmann 1968: 24, 36). Vertrauen ist eine Form der Erwartung, die letztlich auf Nicht-Wissen beruht und dennoch relativ erschütterungsfest ist, solange eine gewisse Schwelle an Störungen nicht überschritten wird. Jenseits dieser Schwelle sind die Wirkungen vertrauenserschütternder Ereignisse jedoch um so gravierender (vgl. Luhmann 1968: 72). Vertrauen ist eine Art Sicherheitsfiktion. Die Anhaltspunkte für die Annahme, es sei gerechtfertigt, „dienen nur als Sprungbasis für den Absprung in eine immerhin begrenzte und strukturierte Ungewissheit“ (Luhmann 1968: 31). Erschüttern lässt sich Vertrauen insbesondere dadurch, dass der Vertrauende in eine Situation gerät, in der er die Gründe seines Vertrauens reflektieren muss. Denn hierdurch wird deutlich, dass die Vertrauensgründe letztlich nicht belastbar sind, es letztlich keine wirklich eindeutigen Hinweise auf die Vertrauenswürdigkeit des Vertrauensnehmers gibt. Es gibt keine Garantien, dass sich der Vertrauensnehmer wirklich wie erwartet verhält.

2.2 Handlungsrelevanz

Die begriffliche Klärung des Vertrauenskonzeptes macht folgendes deutlich: Vertrauen kommt handlungsleitende Bedeutung zu, da es die Orientierung des eigenen Handelns an *einer* Zukunft ermöglicht und auf diese Weise Komplexität reduziert (Luhmann 1968). Allerdings hat Vertrauen keinen handlungsdeterminierenden Einfluss. Es entscheidet nicht allein darüber, ob jemand an einem bestimmten Alterssicherungsprogramm teilnimmt oder nicht. Im Verhältnis von Vertrauen und Handlung – hier: der Teilnahme an einem Alterssicherungsprogramm – lassen sich vielmehr vier Fälle unterscheiden (vgl. Tabelle 1).

⁹ etwa Luhmanns (1988) Zuversicht (*confidence*), vgl. auch Barber 1983: 9f.

Tabelle 1: Das Verhältnis von Vertrauen und Teilnahme an einem Alterssicherungsprogramm

	Teilnahme	Nichtteilnahme
Vertrauen	Fall 1	Fall 2
kein Vertrauen	Fall 3	Fall 4

Das tatsächliche Engagement in einem Alterssicherungsprogramm (in der Regel: Beitragszahlung) als Indiz für vorhandenes Vertrauen anzusehen, ist nicht schlüssig (vgl. auch Nuissl 2000: 18f.). Ein solcher Ansatz könnte auch zwei wichtige Phänomene nicht erfassen. Hierbei handelt es sich zum einen um den denkbaren Fall, dass bestimmte Leute sich nicht an einem Alterssicherungsprogramm beteiligen, gleichwohl es ihnen an Vertrauen nicht mangelt (Fall 2). Zum anderen interessieren die Konsequenzen, die sich für ein obligatorisches Alterssicherungsprogramm ergeben, wenn dessen Mitglieder das Vertrauen in seine Leistungsfähigkeit verlieren (Fall 3).

Neben Vertrauen – oder allgemeiner: Erwartungen – spielen für die Teilnahme an einem Alterssicherungsprogramm noch eine Vielzahl weiterer Faktoren eine Rolle. Akteure können sich nur im Rahmen der von ihnen wahrgenommenen Handlungsalternativen bewegen. Das heißt, dass die Verfügbarkeit von Informationen über alternative Vorsorgemöglichkeiten Handlungsoptionen eröffnet. Ebenso können bestimmte Zugangsbarrieren Handlungsspielräume beschränken, etwa wenn bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern (z.B. Teilzeitbeschäftigte oder Personen, die noch keine lange Betriebszugehörigkeit aufweisen) von einem betrieblichen Alterssicherungsprogramm ausgeschlossen bleiben oder bestimmte Personengruppen von Finanzberatern nicht als hinreichend lukratives Klientel angesehen werden. Von besonderer Bedeutung dürfte der finanzielle Handlungsspielraum sein. Angesichts des Einkommens und der laufenden Lebenshaltungskosten muss genügend Geld verbleiben, das für Altersvorsorgezwecke verwendet werden kann. Soziales Lernen kann hier ebenfalls eine Rolle spielen, da sich Akteure auch hinsichtlich der Altersvorsorge häufig am Verhalten von Familienmitgliedern, Freunden oder Verwandten orientieren (Rowlingson 2002). Ebenfalls eine Rolle spielen alternative Einkommensquellen im Alter, etwa durch eine Erbschaft oder die Nutzung oder den Verkauf eines eigenen Hauses, die den Aufbau einer eigenen Altersvorsorge weniger

dringend erscheinen lassen. Taylor-Gooby (2005) verweist auf unterschiedliche Strategien verschiedener Bevölkerungsgruppen im Umgang mit altersvorsorgebezogenen Unsicherheiten. Nicht zuletzt scheint in Alterssicherungsfragen eine gewisse Trägheit weit verbreitet zu sein: bewusste Entscheidungen und aktives Tätigwerden hinsichtlich der eigenen Alterssicherung werden zu Gunsten des wie auch immer gestalteten Status quo vermieden. Bei der Wahl zwischen verschiedenen Alterssicherungsprogrammen dürften auch Renditevergleiche Einfluss auf die Entscheidung haben.

Insofern kann im Fall 2 die Teilnahme an Alterssicherungsprogrammen auch mit Hilfe von Anreizen, Information (Finanzbildung), einem Obligatorium oder mittels eines Opting-in Modells befördert werden.

Von besonderem Interesse sind Alterssicherungsprogramme mit Zwangscharakter, ganz gleich ob es sich dabei um staatliche oder private Programme handelt. Vertrauen wird nur dann handlungsrelevant, wenn es Handlungsalternativen gibt. In einem obligatorischen Programm kann sich aber niemand, der die Voraussetzungen erfüllt, die eine Versicherungspflicht begründen, (legal) der Beitragszahlung entziehen. Das gilt auch dann, wenn es ihm an jeglichem Vertrauen in dieses Programm mangeln sollte.

Falls jedoch in einem relevanten Teil der Bevölkerung das Vertrauen in ein Alterssicherungsprogramm abnimmt, könnte dies – vermittelt über politische Prozesse – zu einer (weiteren) Erosion dieses Alterssicherungsprogramms führen (so Heien 2004: 213), mit der möglichen Folge eines weiteren Vertrauensverlustes. Es ist jedoch auch denkbar, dass von interessierten Akteuren (erfolgreiche) Versuche unternommen werden, Vertrauen wiederherzustellen. Da also die langfristigen Konsequenzen eines Vertrauensverlustes nicht *ex ante* bestimmt werden können, ist es wichtig, die Sichtweise des Vertrauensnehmers theoretisch und empirisch zu berücksichtigen – wie dies in den folgenden Abschnitten getan wird. Die realen Folgen eines Vertrauensverlustes werden von seinen Wahrnehmungen und Handlungen zumindest mitbestimmt.

Um es noch einmal deutlich zu machen: Die Bedeutung von Vertrauen für Alterssicherungsprogramme mit Zwangscharakter gilt auch für obligatorische Programme der privaten Alterssicherung. Ein solches Obligatorium war ja in den ursprünglichen

Vorschlägen zur deutschen „Riesterrente“ vorgesehen.¹⁰ Auch in Großbritannien wird die Einführung einer obligatorischen privaten Alterssicherung¹¹ intensiv politisch diskutiert (vgl. z.B. Pensions Commission 2004).

Hinsichtlich der Handlungsrelevanz von Vertrauen lässt sich formulieren: Es ist notwendig, allerdings nicht hinreichend für das freiwillige Engagement in Alterssicherungsprogrammen.¹² Bei freiwilligen Programmen sind weitaus unmittelbarere Folgen mangelnden Vertrauens zu erwarten als bei obligatorischen Programmen. Aufgrund ihres Zwangscharakters ist dort die Wirkung eines möglichen Vertrauensverlustes sehr viel uneindeutiger und abhängig von den Reaktionen des Vertrauensnehmers.

2.3 Die Perspektive des Vertrauensnehmers

Bisher habe ich in einer Art „soziologischer Draufsicht“ betrachtet, welche Rolle das Vertrauen aus Sicht des Vertrauensgebers, eines (potentiellen) Mitgliedes, für die Teilnahme an einem Alterssicherungsprogramm spielt. Um mich jedoch meiner Frage nach der Rolle des Staates in unterschiedlichen Alterssicherungsarrangements zuwenden zu können, muss ich die Vertrauensbeziehung aus Sicht des Vertrauensnehmers konzeptualisieren. Diese Perspektive ist in der Vertrauenstheorie eher unterbelichtet. Das Hauptaugenmerk liegt zumeist auf der „Entscheidung“ des Vertrauensgebers, Vertrauen zu schenken, wenn er den Vertrauensnehmer für vertrauenswürdig erachtet, oder eben anderenfalls keine Vertrauensbeziehung einzugehen. Jedoch ist auch die Handlungsperspektive des Vertrauensnehmers von einiger

¹⁰ Die negative Etikettierung dieses Modells in der Presse als „Zwangsrente“ führte jedoch dazu, dass es (bislang) nicht umgesetzt worden ist (vgl. Rüb 2003: 289).

¹¹ Derzeit ist in Großbritannien eine über die staatliche Grundrente (*Basic Pension*) hinausgehende Altersvorsorge obligatorisch, wobei die Wahl zwischen der staatlichen Zusatzrente (*State Second Pension* - S2P, vormals *SERPS*) und einer privaten Alternative (betrieblich oder individuell) im Rahmen des *contracting out* besteht. Angesichts der niedrigen Leistungen aus diesen Programmen wird eine zusätzliche private Vorsorge jedoch von allen Experten für wichtig gehalten.

¹² Im Rahmen des FNA Graduiertenkolloquiums wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht die Diversifizierung der Altersvorsorge, also die Verteilung der Beiträge auf mehrere Alterssicherungsprogramme, hinsichtlich der Erwartungssicherheit ein funktionales Äquivalent zu Vertrauen darstellt. Dies scheint im begrenzten Maße tatsächlich zutreffend. Allerdings ist fraglich, wie eine solche Strategie ohne ein Mindestmaß an Vertrauen auskommen soll. Die freiwillige Beteiligung an einem Alterssicherungsprogramm, dem erhebliches Misstrauen entgegengebracht wird, scheint auch unter dem Gesichtspunkt der Risikodiversifizierung wenig wahrscheinlich. Zudem stellen sich Fragen hinsichtlich der Effizienz der Risikodiversifizierung: Zum einen entstehen in jedem Alterssicherungsprogramm Verwaltungskosten, die einen um so größeren Anteil der Beiträge verschlingen, je niedriger diese Beiträge sind. Zum anderen lässt eine Strategie der Risikodiversifizierung auf die Annahme schließen, dass sich einige Risiken realisieren und die Leistungen niedriger ausfallen können als erwartet. Folglich müssen mehr Beiträge aufgewendet werden, um selbst bei einem Teilausfall von Leistungen jenen Anteil erhalten zu können, der als notwendig erachtet wird. Bei Vertrauen in die zugesagten Leistungen könnten diese zusätzlichen Beiträge anderweitig verwendet werden.

Bedeutung. Hat er ein Interesse am Zustandekommen der Vertrauensbeziehung, muss er seine Vertrauenswürdigkeit darstellen. Denn nur wenn er vom Vertrauensgeber als vertrauenswürdig wahrgenommen wird, kann eine Vertrauensbeziehung zustande kommen. Zu diesem Zweck muss der (potentielle) Vertrauensnehmer seine Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Vertrauensgeber signalisieren (vgl. Bacharach/Gambetta 2001, Beckert 2002, Abraham 2003).

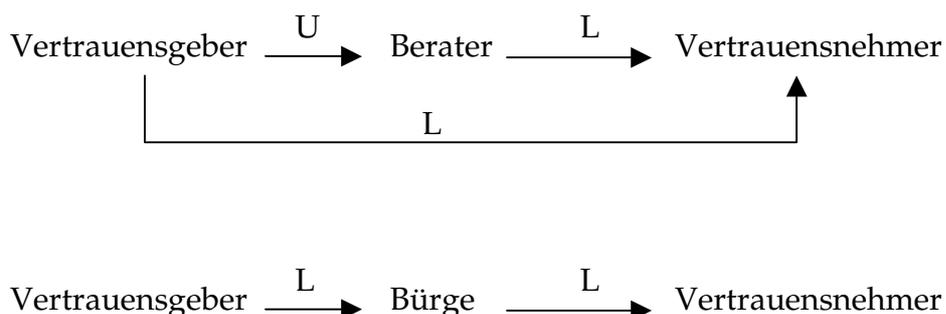
Unklar bleibt, ob – bei allem Interesse des Vertrauensnehmers daran – Vertrauen bei anderen überhaupt intentional bewirkt werden kann (Offe 2001). Ortman merkt hierzu an, dass kalkulierte Bemühungen um die Darstellung der eigenen Vertrauenswürdigkeit diese sogar unterminieren können und vertrauensbildende Maßnahmen per se schon ein Zeichen vorhandenen Misstrauens sind (Ortman 2003: 215, 224). Viele der Versuche, Vertrauenswürdigkeit zu signalisieren, laufen darauf hinaus, das Vertrauen auf eine andere Ebene zu heben. So kann der Vertrauensnehmer auf rechtliche Bindungen, die Kontrolle durch Aufsichtsbehörden oder die durch Zertifikate nachgewiesene Erfüllung vorgegebener Mindeststandards verwiesen werden, die einen Vertrauensbruch unwahrscheinlich werden lassen. Dies setzt das Vertrauen des Vertrauensnehmers in die Effizienz der Rechtsordnung oder Aufsichtsgremien oder aber in die Angemessenheit der Mindeststandards voraus, welches möglicherweise größer ist, als das Vertrauen in den Anbieter eines Alterssicherungsprogramms. Ob eine solche Strategie gelingt, bleibt empirisch offen. Die Frage „Who guards the guardians?“ lässt sich nur mit dem infiniten Verweis auf immer weitere „guardians“ beantworten (vgl. Shapiro 1987). Dem potentiellen Vertrauensnehmer bleibt nichts anderes, als die bewusste Darstellung seiner Vertrauenswürdigkeit wenigstens zu versuchen.

2.4 Vertrauenskettten

In Vertrauenskettten werden sogenannte Vertrauensintermediäre (Coleman 1995: 232ff.) relevant. Coleman klassifiziert Intermediäre als Berater, Bürgen und Unternehmer. Hier sind nur die ersten beiden Klassen von Interesse. „Fungiert der Intermediär als Berater, vertraut der Treugeber [Vertrauensgeber – CM] dem *Urteil* des Beraters, das ihn dazu bewegt, in die Fähigkeit und Integrität des Treuhänders [Vertrauensnehmers – CM] Vertrauen zu setzen“ (Coleman 1995: 233, H.i.O.). Wird der Vertrauensnehmer dem in ihn gesetzten Vertrauen nicht gerecht, verliert auch der Intermediär an Vertrauenswürdigkeit. Fungiert der Intermediär hingegen als Bürge, spielt die Vertrauenswürdigkeit des Vertrauensnehmers für den Vertrauensgeber kaum noch eine Rolle, da er im Falle des Vertrauensbruchs vom (vertrauens-

würdigen) Bürgen voll entschädigt wird. Die Vertrauenswürdigkeit des Bürgen leidet darunter nicht, allerdings kann er erheblich an Ressourcen verlieren.¹³ Grafisch lassen sich die beiden Konstellationen wie folgt darstellen, wobei U für Urteilsvermögen und L für Leistungskapazität steht (Abb. 1).

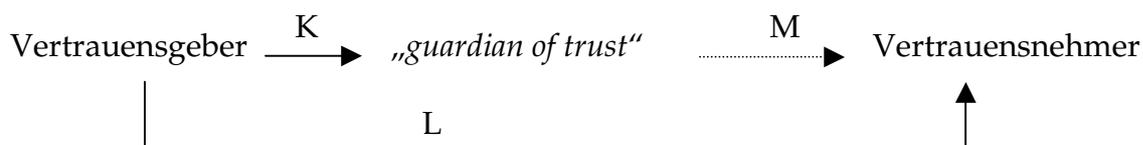
Abb. 1: Vertrauensketten mit Intermediären (1)



(Quelle: nach Coleman 1995: 234)

Auch Shapiros „*guardians of trust*“ lassen sich als Vertrauensintermediäre konzeptualisieren. Anders als ein Berater oder Bürge hat der „*guardian*“ Einfluss auf das Verhalten des Vertrauensnehmers, indem er Vertrauensbrüche sanktioniert. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass der Vertrauensbruch öffentlich gemacht wird oder negative rechtliche oder wirtschaftliche Konsequenzen an einen Vertrauensbruch geknüpft werden. Hierdurch soll vertrauensbrüchiges Verhalten für den Vertrauensnehmer weniger attraktiv und damit verhindert werden. Durch die Festlegung bestimmter Mindeststandards wird versucht, die Gefahr inkompetenten Verhaltens des Vertrauensnehmers zu verringern. „*Guardians of trust*“ zeichnen sich gegenüber Beratern und Bürgen dadurch aus, dass sie dem Vertrauensnehmer eben gerade kein Vertrauen, sondern Misstrauen (M) entgegenbringen. Der Vertrauensgeber setzt sein Vertrauen dann auch nicht in die Urteils- oder Leistungsfähigkeit des „*guardians of trust*“, sondern in seine Kontrollfähigkeit (K). Die Vertrauenswürdigkeit des „*guardians*“ leidet im Falle eines Vertrauensbruch durch den Vertrauensnehmer, insbesondere dann, wenn der „*guardian*“ daraufhin den Vertrauensbruch nicht angemessen sanktioniert (vgl. Abb. 2)

¹³ Der Bürge in Schillers Bürgschaft läuft Gefahr, noch weit mehr zu verlieren: „Ihn magst du statt meiner erwürgen“.

Abb. 2: Vertrauensketten mit Intermediären (2)

(Quelle: eigene Darstellung)

Die Unterscheidung der Rollen des Beraters, des Bürgen und des „guardians“ ist letztlich idealtypisch, das heißt einem Akteur können auch mehrere dieser Rollen zufallen.

Nachdem ich nun Überlegungen zum Konzept des Vertrauens und seiner Relevanz für Alterssicherungsprogramme angestellt habe, kann ich mich nun – beinahe – der Frage zuwenden, inwieweit sich die Rolle des Staates für die Herstellung von Vertrauenswürdigkeit im Zuge der Privatisierung von Alterssicherung verändert. Es bleibt nur noch ein geeignetes Unterscheidungskriterium für staatliche und private Alterssicherung zu finden.

3 Exkurs: „Staatliche“ vs. „private“ Alterssicherung

Die scheinbar selbstverständliche Beschreibung von Alterssicherungsprogrammen als „staatlich“ oder „privat“ verdeckt den Blick darauf, dass diese Unterscheidung weder trennscharf noch eindeutig ist. Häufig wird sie zudem mit der zwischen Kapitaldeckung und Umlageverfahren verwechselt. Dabei geht es darum, ob allen Verbindlichkeiten eines Programms Vermögensbestände in gleicher Höhe gegenüberstehen oder die laufenden Zahlungen an die Leistungsberechtigten unmittelbar aus den gleichzeitigen Beiträgen erbracht werden, ohne dass ein nennenswerter Kapitalbestand angesammelt wird. Für die Unterscheidung „staatlich“ vs. „privat“ ist hiermit nur wenig gesagt. Zwar ist nur der Staat aufgrund der Möglichkeit, jederzeit die notwendigen Einnahmen über das Steuer- und Beitragssystem zu generieren, in der Lage, nach einem reinen Umlageverfahren vorzugehen. Dies schließt aber weder staatliche Kapitaldeckung aus, noch besagt es, dass alle privaten Alterssicherungsprogramme zu jeder Zeit voll gedeckt sein müssten (vgl. Ganßmann 2000: 134 ff).

Nun könnte man versucht sein, „staatliche“ und „private“ Alterssicherung mit Hilfe der Frage nach dem jeweiligen „Anspruchsgegner“ des Versicherten zu unterscheiden. Programme, bei denen Leistungsansprüche gegen den Staat oder para-staatliche Einrichtungen bestehen, wären als „staatlich“ zu klassifizieren, alle anderen einschließlich betrieblicher Alterssicherung als „privat“. Diese Klassifizierung erscheint pragmatisch sinnvoll und wird daher im Folgenden beibehalten, ist aber nicht wirklich trennscharf.¹⁴

Bei dieser Unterscheidung bleiben zudem zwei Aspekte unberücksichtigt. Zum einen ist dies das Vorhandensein staatlicher Auffangsysteme, die im Falle eines möglichen Scheiterns „privater“ Alterssicherungsprogramme – sei es, dass sie vollständig zahlungsunfähig sind, sei es, dass ihre Leistungen als „nicht ausreichend“ angesehen werden – greifen bzw. politisch eingefordert werden könnten. Zum anderen, und das scheint der gravierendere Aspekt zu sein, ist die Ausgestaltung privater Alterssicherung in teilweise erheblichem Maße staatlich reguliert und ihre Finanzierung häufig staatlich subventioniert. Diese Subventionen können in Form von steuerlicher Begünstigung des Vorsorgevermögens oder durch finanzielle Anreize für die Teilnahme an privaten Alterssicherungsprogrammen gewährt werden. Auch besteht die Möglichkeit, dass staatlicherseits die Teilnahme an einem privaten Alterssicherungsprogramm obligatorisch gemacht wird – eine Option, die in Deutschland und Großbritannien immer wieder politisch diskutiert wird. Es ist fraglich, inwiefern eine obligatorische Privatvorsorge noch als „privat“ angesehen werden kann.

Die Uneindeutigkeit der Unterscheidung „staatlicher“ und „privater“ Alterssicherung, welche zunehmend in den Focus sozialwissenschaftlicher Forschung rückt, wird im Folgenden unter dem Aspekt des Vertrauens behandelt.

4 Staat und Vertrauen in unterschiedliche Alterssicherungsarrangements

Zu diesem Zweck komme ich noch einmal auf das Konzept der Vertrauensketten zurück, welche im Bereich der Alterssicherung weit verbreitet sind. Dies lässt sich am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Deutschland verdeutlichen: Die Versicherten müssen darauf vertrauen, dass der Arbeitgeber die Beiträge korrekt an den Versicherungsträger abführt, dass dort der Versicherungsverlauf

¹⁴ Besonders deutlich wird dies am Beispiel der schwedischen *Premiepension*. Beitragserhebung und Leistungszahlung liegen hier in den Händen einer staatlichen Behörde, allein die Geldanlage erfolgt

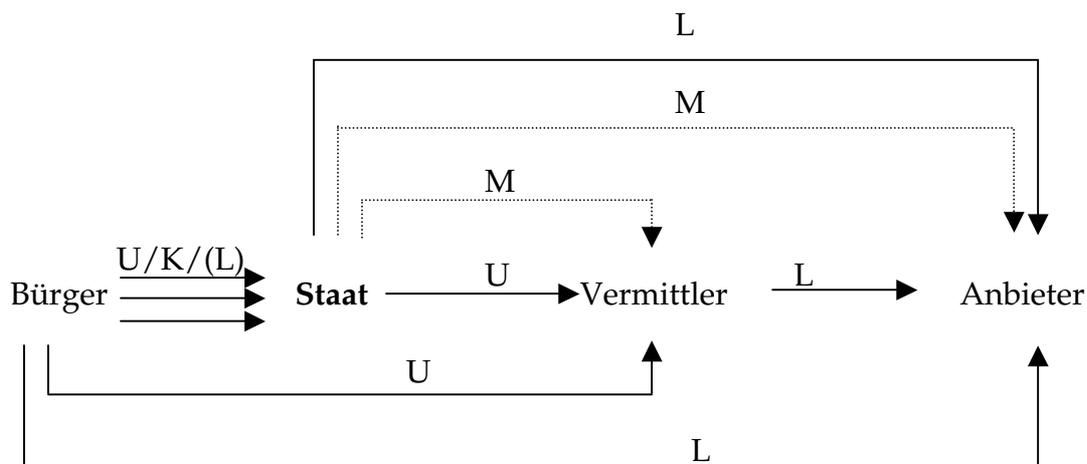
korrekt dokumentiert, der Leistungsanspruch richtig berechnet und ordnungsgemäß ausgezahlt wird sowie darauf, dass der Staat keine Regelungen erlässt, die den Versicherten unbillig benachteiligen. Allerdings handelt es sich nur in bezug auf den Staat um eine Vertrauensbeziehung im engeren Sinne, während gegenüber dem Arbeitgeber und dem Versicherungsträger lediglich Zutrauen (im Sinne von Ripperger 1998) relevant ist, welches sich auf die „technically competent role performance“ (Barber 1983: 14) richtet.

Im Bereich der privaten Alterssicherung nimmt die Komplexität der Vertrauensketten zu, da den beteiligten Akteuren – den Kettengliedern, um im Bild zu bleiben – häufig größere Handlungsspielräume verbleiben. Statt bloßem Zutrauen ist Vertrauen im engeren Sinne notwendig. Oft tritt der Vorsorgende nicht in direkte Beziehung zum Anbieter des Alterssicherungsproduktes. Vermittler spielen eine bedeutende Rolle, etwa der Arbeitgeber im Bereich betrieblicher Alterssicherung oder Finanzberater bzw. Versicherungsvertreter im Bereich der individuell-privaten Vorsorge. Die Rolle dieser Vermittler reicht weit über die simple Weiterleitung von Beiträgen hinaus. Dem Staat kommt dabei erhebliche Bedeutung zu. Ihm ist an der relativen Stärkung des Gewichts privater Altersvorsorge gelegen, um die langfristigen Lasten umlagefinanzierter staatlicher Programme zu reduzieren. Dadurch, so möchte ich im Folgenden zeigen, übernimmt der Staat gleichermaßen die Rolle des Beraters, und des *"guardians of trust"*. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass dem Staat im Falle des Vertrauensbruchs seitens eines Anbieters privater Alterssicherung von den betroffenen Versicherten mittels politischer Kompensationsforderungen die Rolle des Bürgen zugeschrieben wird. Auch in dem Umfang, in dem staatliche Mindestsicherungsprogramme beim Ausfall privater Leistungen greifen, kommt dem Staat die Rolle des Bürgen zu.

Folglich kann man bei der privaten Alterssicherung typischerweise von Vertrauensketten mit vier Parteien ausgehen: Versicherter, Staat, Vermittler und Anbieter (Abb. 3).

über private Investmentfonds, die vom Versicherten aus einem Katalog ausgewählt werden können oder anderenfalls von der Behörde bestimmt werden (vgl. Schwarze 2004).

Abb. 3: Staat als Vertrauensintermediär in der privaten Alterssicherung



(Quelle: eigene Darstellung)

So werden die Bürger vom Staat über finanzielle Anreize und intensive Öffentlichkeitsarbeit gezielt auf bestimmte Klassen von privaten Alterssicherungsprodukten verwiesen, für die bestimmte Mindeststandards festgelegt worden sind. In Großbritannien betrifft dies insbesondere den neuen Typus der sogenannten *Stakeholder Pensions*, jedoch sind auch andere Alterssicherungsprogramme detaillierten Vorschriften unterworfen, die vielfach Voraussetzungen für *contracting out* (Wechsel aus der staatlichen Zusatzrente S2P in eine private Alternative) oder die steuerliche Förderung sind. Für die deutsche Riester-Rente existiert ein Katalog von Förderungsbedingungen, der die Förderungsfähigkeit dieser Produkte an gewisse Mindeststandards knüpft. In beiden Ländern gibt es auch staatliche Aufsichtsbehörden. In Deutschland ist dies das Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen (BaFin), in Großbritannien werden diese Aufgaben von zwei unterschiedlichen Stellen wahrgenommen. Im Bereich der betrieblichen Alterssicherung ist der *Pensions Regulator* (vormals *Occupational Pensions Regulatory Authority* - OPRA) zuständig, während individuelle Vorsorge unter die Zuständigkeit der Finanzmarkt-Regulierungsbehörde FSA (*Financial Services Authority*) fällt. Zu deren expliziten gesetzlichen Aufgaben zählt es, das Vertrauen in die Finanzmärkte (*market confidence*) aufrecht zu erhalten (FSMA 2000).

In Großbritannien sind im Bereich der betrieblichen Alterssicherung traditionell sogenannte *final salary schemes* verbreitet, bei denen die Rentenleistung auf einen Anteil

des letzten Gehalts (typisch sind 1/60 oder 1/80) multipliziert mit der Anzahl der Mitgliedsjahre festgesetzt ist. Diese Programme sind als vom Betrieb unabhängige Treuhandvermögen (*trusts*) organisiert. Gegenüber dem *trust* fungiert der Arbeitgeber als „Sponsor“, mit der Pflicht, mögliche Defizite auszugleichen. Maßstab für diese Pflicht ist eine staatlich vorgegebene Mindestdeckungsanforderung (*minimum funding requirement* – MFR).

Im Juli 1999 wurden von der FSA Broschüren über die Möglichkeiten des *contracting out* in betriebliche Alterssicherungsprogramme veröffentlicht, in denen die Leistungen von betrieblichen *final salary schemes* als „garantiert“ bezeichnet wurden. Dieser Ausdruck wurde erst im Dezember 2002 geändert, nachdem sich in mehreren Fällen zeigte, dass von einer Garantie keineswegs die Rede sein konnte. Mitglieder von *final salary schemes* mussten erhebliche Verluste hinnehmen - bis hin zum Totalverlust ihrer Rentenansprüche – nachdem einige Unternehmen in Insolvenz gerieten und deren *final salary schemes* abgewickelt (*winding up*) werden mussten. Gleichwohl diese Programme nach den Vorschriften der MFR gedeckt waren, reichte das Vermögen dennoch nicht aus, alle von den Mitgliedern erworbenen Ansprüche zu befriedigen (Altmann 2004). Hiervon wurden auf Grund der geltenden Vorschriften (*winding up priority order*) Personen nahe des Rentenalters besonders schwer betroffen. Ruheständler erhielten ihre vollen Leistungen, wodurch das für noch aktive Versicherte zur Verfügung stehende Fondsvermögen beträchtlich geschmälert wurde. Beschäftigte, die kurz vor ihrem Ruhestand stehen, haben praktisch auch keine Möglichkeit mehr, diese Verluste durch verstärkte Vorsorgebemühungen abzumildern.

Die Tatsache, dass sich der Arbeitgeber als Vertrauensnehmer gegenüber den Fondsmitgliedern als nicht vertrauenswürdig erwies, hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Vertrauenswürdigkeit des Staates¹⁵ als Vertrauensintermediär. Weder im Sinne eines „*guardians*“ noch eines Beraters hatte sich der Staat als vertrauenswürdig erwiesen. Die in beratender Absicht gemachte Behauptung, die Leistungen seien garantiert, stellte sich als falsche Beurteilung der Vertrauensnehmer durch den beratenden Staat bzw. die FSA heraus. Die vom Staat eingerichteten Schutzmechanismen erwiesen sich im Falle des MFR als nicht ausreichend und die gesetzlichen Abwicklungsvorschriften verschärfen die Situation für viele Betroffene. Hinzu

¹⁵ Zwar ist die FSA formal ein privates Unternehmen. Sie wurde allerdings durch den *Financial Services and Markets Act* (FSMA) 2000 geschaffen und handelt im staatlichen Auftrag im Rahmen der Vorschriften dieses Gesetzes. Insoweit erscheint mir hier eine Gleichsetzung von Staat und FSA gerechtfertigt.

kommt, dass sich argumentieren lässt, die FSA selbst habe die von ihr aufgestellten Standards für Finanzberatung nicht eingehalten (so jedenfalls Altmann 2004).

Obleich sowohl die FSA als auch die britische Regierung jegliche Verantwortung oder gar Kompensationsforderungen ablehnten, wurde mit dem *Pensions Act 2004* ein Pensionssicherungsfond (*Pension Protection Fund - PPF*) eingerichtet, der sich aber nicht aus staatlichen Beiträgen, sondern aus Umlagen aller *final salary schemes* finanziert. Indes bestehen schon jetzt Zweifel, ob der PPF überhaupt über genügend Leistungsvermögen für Defizite bei der Abwicklung großer *final salary schemes* verfügt. Da eine Zuständigkeit des PPF für zurückliegende Fälle abgelehnt wurde, richtete die britische Regierung einen Hilfsfond (*Financial Assistance Scheme*) ein, der frühere Opfer nicht mehr leistungsfähiger *final salary schemes* zumindest teilweise entschädigen soll. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass sich der Staat auch als Vertrauensintermediär im Sinne eines Bürgen charakterisieren lässt, da ein Ausfall der privaten Programme zumindest einen politischen Druck entstehen lässt, diese durch staatliche Leistungen zu kompensieren. Der Umfang des Fonds von 400 Millionen Pfund ist jedoch als arbiträr kritisiert worden, die Höhe der Hilfsleistungen und ihre Angemessenheit ist noch nicht endgültig geklärt.

Bisher konnte gezeigt werden, dass der Staat durch seine Einbindung in Vertrauenskettens auch im Bereich der privaten Alterssicherung eine wichtige Rolle für das Vertrauen in diese Programme hat. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Wahrnehmung dieser Rolle jedoch durch Dominoeffekte, die auch mit Hilfe von Regulierung nicht völlig verhindert werden können.

5 Dominoeffekte und Regulierung

Die bedeutenden staatlichen Alterssicherungsprogramme (GRV, Basic Pension) betreffen einen weiten Personenkreis. Änderungen in diesen Systemen, insbesondere Leistungsbeschränkungen, treffen alle Versicherten gleichermaßen – zumindest innerhalb einer Kohorte. Aufgrund der Breitenwirkung solcher Maßnahmen wird die Politik im Regelfalle daran interessiert sein, einen möglichst breiten Interessenausgleich zu finden, anstatt einzelne Gruppen übermäßig zu belasten. So argumentierte der damalige deutsche Sozialminister Norbert Blüm im Bundestag, man werde die Lasten der demographischen Alterung auf drei Schulterpaaren verteilen, gemeint waren Beitragszahler, Leistungsempfänger und Staat (Blüm 1996: 9732, dazu ausführlicher Marschallek 2004: 295ff.). Staatliche Akteure haben sogar die Möglichkeit zu argumentieren, die Leistungskürzungen würden langfristig die Überlebensfähig-

keit des Systems sicherstellen und seien somit geradezu Zeichen eines verantwortungsvollen und vertrauenswürdigen Handelns.¹⁶ Zudem können die zuständigen Akteure für sich reklamieren, dass es in der Vergangenheit – in Großbritannien wie auch in Deutschland – niemals zu einem Totalausfall der staatlichen Alterssicherungsprogramme kam.

Die Situation im Bereich der privaten Alterssicherung ist eine andere: Erweist sich ein Anbieter als nicht vertrauenswürdig und kommt es in Folge von Missmanagement, Betrug oder Falschberatung zu Leistungsausfällen, sind häufig nur eine sehr begrenzte Zahl von Personen betroffen. Fälle von Totalverlust sind jedoch nicht auszuschließen. Dies führt – insbesondere bei hoher Medienaufmerksamkeit – dazu, auch nicht betroffenen Versicherten die Risiken ihres Alterssicherungsprogramms zu verdeutlichen und die Anhaltspunkte für ihr Vertrauen in Frage zu stellen. Hinzu kommt, dass sich die Zuverlässigkeit der „*guardians of trust*“, die Verluste der Versicherten verhindern sollen, gerade daran messen lassen muss, wie sie im Hinblick auf diese Anbieter operiert haben (vgl. Ring 2005).

Die Tatsache, dass das Vertrauen in einem Einzelfall unangebracht war, kann so zu einem Ansteckungs- oder Dominoeffekt (*contagion*) führen, indem ähnliche Alterssicherungsprogramme als gleichermaßen vertrauensunwürdig betrachtet werden, unabhängig davon, ob eine solche Einschätzung gerechtfertigt ist (Casey 2003: 307).

In Großbritannien sind solche Dominoeffekte durch die zahlreichen Fälle von Falschberatung (*mis-selling*) aufgetreten, in deren Folge Mitglieder relativ großzügiger betrieblicher Alterssicherungssysteme in weit weniger vorteilhafte individuelle Rentenversicherungen (*personal pensions*) wechselten. Auch bei anderen Finanzprodukten wird immer wieder der Vorwurf der Falschberatung erhoben. Der Missbrauch der im betrieblichen Alterssicherungsfonds angelegten Gelder zur Finanzierung seiner zahlreichen Unternehmen durch Robert Maxwell ist ein weiteres prominentes Beispiel. Zu den neuesten Fällen zählen die genannten Verluste beim Abwickeln von *final salary schemes* nach einer Unternehmensinsolvenz. Allen drei Beispielen ist gemein, dass sie gesetzliche Änderungen nach sich zogen, die derartige Vorkommnisse zukünftig verhindern oder zumindest das Ausmaß finanzieller Verluste begrenzen sollen. Derartige Regulierungsversuche sollen symbolisch die Vertrauenswürdigkeit privater Alterssicherung vermitteln:

¹⁶ Wiederholte Leistungskürzungen in der GRV und der Satz „Die Renten sind sicher“ stellen in dieser Perspektive gerade *keinen* Widerspruch dar. Ob die Bürger dieser Argumentation folgen ist eine andere Frage.

“I mean, that [Vertrauen in private Alterssicherung erhöhen] has been the aim of it [Regulierung] all along... . That’s definitely been the aim. Whether it can actually deliver it or not is another problem” (Interview 2.8, Gewerkschaft).

Mit anderen Worten: es wird staatlicherseits versucht, mittels Regulierung privater Alterssicherung der Rolle als „*guardian of trust*“ gerecht zu werden (vgl. Ring 2005).

Alle ergriffenen regulativen Maßnahmen des Staates können jedoch immer neue Formen des Fehlverhaltens einzelner nie ganz ausschließen:

“Some people are crooks, some people are fools. You can’t regulate against that” (Interview 2.10, Berufsvereinigung).

Insofern laufen die Bemühungen der Regierung, die private Alterssicherung und nicht zuletzt das eigene Handeln als Vertrauensintermediär als vertrauenswürdig darzustellen, Gefahr, genau den gegenteiligen Effekt zu haben.¹⁷ Die Behauptung, man habe die private Altersvorsorge sicherer gemacht, wird dann durch mögliche neue „Skandale“ ad absurdum geführt.

“What government is trying to do, is set up a regulatory framework and safety nets that will present to individuals a picture that the private sector is safe - not because they can trust the employers or the insurance companies, but because government has put in place protections. And frankly, I think in doing that, in some instances, government has gone too far. They have described and explained some of the change they’re bringing about as providing absolute security. And it doesn’t. I think absolute security is not achievable in any event. But what’s in place, what will be in place, will not achieve it. And government, it can be argued, has presented these changes as if they will provide full protection” (Interview 2.1, Anbieterseite).

Staatliche Versuche, die eigene Rolle als „*guardian of trust*“ zu stärken, bergen somit immer das Risiko, von nicht antizipierten Ereignissen überholt zu werden. Absolute Sicherheit ist letztlich weder in einem staatlichen noch einem privaten Alterssicherungssystem zu realisieren. Damit droht der Staat, bei seinen Versuchen, die private Alterssicherung zu stärken, auch in seiner Rolle als Berater immer wieder vertrau-

¹⁷ Das heißt keineswegs, dass diese Versuche völlig nutzlos wären. Eine solche Argumentation liefe analog derer, dass man, da in Krankenhäusern keine perfekte Keimfreiheit gewährleistet werden kann, Operationen genau so gut in der Kloake vornehmen könne (vgl. Geertz 1973: 30 in anderem Kontext).

ensbrüchig zu werden. Häufig werden Forderungen laut, der Staat möge als Bürge einspringen, jedoch werden diese Forderungen nicht immer erfüllt.

Der britische Fall des Lebensversicherers Equitable Life belegt dies. Dieses traditionsreiche Unternehmen hatte teilweise Produkte mit sehr großzügigen Leistungsversprechen verkauft. Angesichts eines schlechten Marktumfeldes konnten die zugesagten Leistungen nur zu Lasten anderer Versicherter finanziert werden, deren Verträge keine festen Leistungszusagen vorsahen und die daraufhin erhebliche finanzielle Verluste davontrugen (ausführlicher dazu Blake 2001, 2002; Penrose 2004). Einige der Opfer argumentierten, die Vorgänge bei Equitable Life seien das Ergebnis unzureichender Finanzaufsicht und verlangten Schadenersatz seitens der zuständigen Stellen. So kommt Lord Penrose in seiner offiziellen Untersuchung zu dem Ergebnis: „As for the regulatory system, I do believe that it has failed policyholders in this case“, sieht dies jedoch nur als sekundären Faktor (Penrose 2004: 745 f; Zitat S. 745). Gleichwohl die Rolle der Finanzmarktregulierung fragwürdig blieb, wurde die Kompensationsforderung verweigert (vgl. Casey 2003). Der Staat erwies sich also in der ihm zugeschriebenen Rolle als Bürge als nicht vertrauenswürdig.

Gleichzeitig vermitteln die vielen – und in gewisser Weise immer erfolglosen – Regulierungsversuche das Bild, dass die Vertrauenswürdigkeit der Anbieter nur durch Regulierung sichergestellt werden kann.

“The more we regulate or legislate, aren’t we putting down a message saying: ‘We can’t trust these guys because we have to tie them down with legislation.’ And at the same time we’re saying: ‘You should be trusting these guys.’ [...] It’s some of the contradictions we have in our message” (Interview 2.2, Politik, regierungsnah).

6 Resümee und Ausblick

Liegt das Hauptproblem der Vertrauenswürdigkeit staatlicher Alterssicherung im Interessenausgleich bei der Reaktion auf wahrgenommene Umweltprobleme (Wirtschaft, Demographie), so besteht die Herausforderung in bezug auf die private Alterssicherung darin, dass Fehlverhalten Einzelner nicht (oder nur zu extrem hohen Kosten) ausgeschlossen werden kann. Der Verlust der Vertrauenswürdigkeit einzelner „schwarzer Schafe“ wirkt jedoch tendenziell ansteckend auf die gesamte private Alterssicherung. Bei einem solchen Dominoeffekt fällt auch das Vertrauen in Alterssicherungsprogramme, die eigentlich vertrauenswürdig waren. Dieser Vertrauens-

verlust wirkt potentiell auch auf die Vertrauenswürdigkeit des Staates zurück, da sich im Krisenfälle häufig zeigt, dass er in seiner Rolle als Vertrauensintermediär ebenfalls nicht vertrauenswürdig war. Es hängt jedoch von der Ausgestaltung des jeweiligen Institutionengefüges ab, ob es dem Staat besser oder schlechter gelingt, dem in ihn als Berater, Bürge oder „*guardian of trust*“ gesetzte Vertrauen auch dann gerecht zu werden, wenn sich die Anbieter und Vermittler privater Alterssicherung – aus welchen Gründen auch immer – nicht als vertrauenswürdig erweisen. Ein internationaler Vergleich des staatlich gesetzten regulativen Rahmens privater Alterssicherung unter diesem Gesichtspunkt konnte an dieser Stelle (noch) nicht geleistet werden.

Es konnte jedoch gezeigt werden, dass sich das eingangs dargestellte „Vertrauensproblem“ des Staates im Bereich der Alterssicherung durch eine (Teil-) „Privatisierung“ keineswegs von selbst löst, sondern sich lediglich auf eine andere Ebene verschiebt, nämlich die der Marktregulierung. Dieser Beitrag und die an Bedeutung gewinnende Forschung zur staatlichen Regulierung privater Alterssicherung (u.a. Leisering/Berner 2001, Leisering 2005) und zu „Wohlfahrtsmärkten“ (Taylor-Gooby 1999, Nullmeier 2001, 2002, Berner 2004; übergreifender Rüb 2003) sind daher wechselseitig anschlussfähig.

Die Rolle des Staates in bezug auf die private Alterssicherung geht über die Vertrauensproblematik hinaus, und erstreckt sich auch auf die weiteren Faktoren, die für das Engagement in privaten Alterssicherungsprogrammen von Bedeutung sind. Auch diese sind Bestandteil des regulativen Rahmens privater Alterssicherung.

7 Literatur

- Abraham, Martin (2003): Rationale Akteure, Spiele und die Definition der Situation. Einige Überlegungen zur Aushandlung und Signalisierung gemeinsamer Situationsdeutungen in der Rational Choice-Theorie. In: Jutta Allmendinger (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. CD: Beiträge aus Arbeitsgruppen, Sektionssitzungen und den Ad-hoc-Gruppen
- Altmann, Ros (2004): When the FSA says 'guarantee' it doesn't mean a guarantee. <http://www.rosaltmann.com> (Zugriff am 9.12.2004)
- Bacharach, Michael und Diego Gambetta (2001): Trust in Signs. In: Cook, Karen S. (Hg.): Trust in Society. The Russell Sage Foundation Series on Trust Volume II. New York: S. 148-184
- Barber, Bernard (1983). The logic and limits of trust. New Brunswick: Rutgers University Press
- Beckert, Jens (2002): Vertrauen und die performative Konstruktion von Märkten. In: Zeitschrift für Soziologie 31 (1): 27-43

- Berner, Frank (2004): Wohlfahrtsmarkt und wohlfahrtsstaatliches Arrangement. Marktstrukturen und sozialstaatliche Einbettung der kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland. Universität Bielefeld, Institut für Weltgesellschaft/Projekt REGINA, Arbeitspapier Nr. 6
- Blake, David (2001): An Assessment of the Adequacy and Objectivity of the Information Provided by the Board of the Equitable Life Assurance Society in Connection with the Compromise Scheme Proposal of 6 December 2001.
http://www.pensions-institute.org/reports/equitabliflife_DBreport.pdf (Zugriff am 20.04.2005)
- Blake, David (2002): Out of the GAR Frying Pan into the GIR Fire.
http://www.pensions-institute.org/reports/equitabliflife_DBreport2.pdf (Zugriff am 20.04.2005)
- Blüm, Norbert (1996): Redebeitrag im Deutschen Bundestag vom 30. Oktober 1996. Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokoll 11/133: 9729-9734
- Casey, Bernhard H. (2003): Why People Don't Choose Private Pensions: The Impact of 'Contagion'. In: European Journal of Social Security 5 (4)
- Coleman, James (1995 [1990]): Grundlagen der Sozialtheorie, Bd. 1: Handlungen und Handlungssysteme. München / Wien
- Dallinger, Ursula (2003): Die Akzeptanz staatlicher Alterssicherung. Gibt es einen Generationenkonflikt? In: Jutta Allmendinger (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002. CD: Beiträge aus Arbeitsgruppen, Sektionssitzungen und den Ad-hoc-Gruppen. Opladen: Leske+Budrich
- DIA – Deutsches Institut für Altersvorsorge (2004): Renten: Der Realismus wird immer größer.
www.dia.de (Zugriff am 31.1.2005)
- DSS – Department for Social Security (1998): A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions. Green Paper. Cm 4197. London: TSO
- FSMA (2000): Financial Services and Markets Act 2000
- Gambetta, Diego (Hg.) (1988): Trust. Making and breaking cooperative relations, Oxford: Basil Blackwell
- Ganßmann, Heiner (2000): Politische Ökonomie des Sozialstaats. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Geertz, Clifford (1973): The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books
- Hardin, Russell (2002): Trust and Trustworthiness. New York: Russell Sage Foundation
- Heien, Thorsten (2004): Das Vertrauen der Bürger in die gesetzliche Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4/2004
- House of Lords Select Committee on Economic Affairs (2003): Aspects of the Economics of an Ageing Population. Vol. I: Report. HL-Paper 179-I. London: TSO
- Künast, Renate (2005): Rede auf dem 6. Tag der Versicherungswirtschaft „Qualitätsmarke Deutschland“ am 7. März 2005 in Berlin.
<http://www.verbraucherministerium.de/data/000361635DD8122C95256521C0A8D816.0.pdf>
(Zugriff am 5.5.2005)
- Leisering, Lutz (2005): From Redistribution to Regulation – Regulating Private Pensions as a Challenge for Ageing Societies. In: Roland Sigg und Bea Cantillon (Hg.): Social Security in a Long-Life Society. Genf: International Social Security Association. (im Erscheinen)
- Leisering, Lutz und Frank Berner (2001): Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Zum Policy- und Normwandel in europäischen Wohlfahrtsstaaten am Beispiel der Alterssicherung. Universität Bielefeld, Institut für Weltgesellschaft/Projekt REGINA, Arbeitspapier Nr. 1
- Lewis, J. David und Andrew Weigert (1985): Trust as a Social Reality. Social Forces 63 (4): 967-985

- Luhmann, Niklas (1968): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart: Enke
- Luhmann, Niklas (1979): Trust and Power. Chichester: Wiley
- Luhmann, Niklas (1988): Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives. In: Gambetta, Diego (Hg.): Trust. Making and breaking cooperative relations. Oxford: Basil Blackwell. S. 94-107
- Marschallek, Christian (2004): Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. In: Zeitschrift für Soziologie 33 (4): 285-302
- Mayhew, Victoria (2001): Pensions 2000. Public Attitudes to Pensions and Planning for Retirement. A report of research carried out by the Department of Social Security. Department of Social Security Research Report No 130. London: Corporate Document Services
- Nuissl, Henning (2000): Dimensionen des Vertrauens: Kategoriale Bausteine einer Ressource ökonomischen Handelns (im Transformationskontext). Arbeitspapier Nr. 10/00. Frankfurter Institut für Transformationsstudien: Frankfurt/O.
- Nullmeier, Frank (2001): Sozialpolitik als marktregulative Politik. In: Zeitschrift für Sozialreform 6/2001: 645-668
- Nullmeier, Frank (2002): Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten. In: Werner Süß (Hg.): Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung. Opladen: S. 269-281
- Offe, Claus (2001): Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen? In: Ders. und Martin Hartmann (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/M./NewYork: Campus: S. 241-294
- Offe, Claus und Martin Hartmann (Hg.) (2001): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/M./NewYork: Campus
- Ortmann, Günther (2003): Die Ehre der Prizzis, oder: Vertrauen ist nicht der Anfang von allem. Über Vertrauen und Relianz. In: Ders.: Organisation und Welterschließung. Dekonstruktionen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 213-262
- Penrose, The Rt. Hon. Lord (2004): Report of the Equitable Life Inquiry. London: TSO
- Pensions Commission (2004): Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission. London: TSO
- Pickering, Alan (2002): A Simpler Way to Better Pensions. An Independent Report. London: TSO
- Preisendörfer, Peter (1995): Vertrauen als soziologische Kategorie. Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts. In: Zeitschrift für Soziologie Heft 4/1995: 263-272
- Ripperger, Tanja (1998): Ökonomik des Vertrauens. Analyse eines Organisationsprinzips. Tübingen: Mohr Siebeck
- Rowlingson, Karen (2002): Private Pension Planning: The Rhetoric of Responsibility, The Reality of Insecurity. In: Journal of Social Policy 31 (4): 623-642
- Rüb, Friedbert W. (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik. In: Roland Czada und Reinhard Zintl (Hg.): Politik und Markt. Wiesbaden: VS Verlag. S. 256-299
- Schwarze, Uwe (2004): Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes – Die ‚Premiepension‘ in Schweden im Vergleich zur ‚Riester-Rente‘ in Deutschland. Universität Bielefeld, Institut für Weltgesellschaft/Projekt REGINA, Arbeitspapier Nr. 7
- Seehofer, Horst 2003: Redebeitrag im Deutschen Bundestag vom 6. November 2003. Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. Plenarprotokoll 15/72: 6132-6136

- Shapiro, Susan P. (1987): The Social Control of Impersonal Trust. In: American Journal of Sociology 93 (3): 623-658
- Simmel, Georg (1992 [1908]): Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe Band 11. Hrsg. v. Ottheim Rammstedt. Frankfurt/M.: Suhrkamp. S. 383-454
- Taylor-Gooby, Peter (1999): Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets. Journal of Social Policy 28: 97-114
- Taylor-Gooby, Peter (2005) Uncertainty, Trust and Pensions: The Case of the Current UK Reforms. Social Policy & Administration 39 (3): 217-232
- TNS Emnid (2003): Altersvorsorge brennt unter den Nägeln – Die Deutschen setzen auf private Vorsorge. Presseinformation. http://www.tns-emnid.com/pdf/presse-presseinformationen/2003/2003_11_11_TNS_Emnid_Altersvorsorge.pdf (Zugriff am 5.5.2005)