



Staatliche Regulierung der privaten  
und betrieblichen Alterssicherung



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

Frank Berner

## **Wohlfahrtsmarkt und wohlfahrtsstaatliches Arrangement**

Marktstrukturen und sozialstaatliche Einbettung der kapitalge-  
deckten Altersvorsorge in Deutschland

**REGINA** - Arbeitspapier Nr. 6

(November 2004)

Universität Bielefeld  
Institut für Weltgesellschaft  
Fakultät für Soziologie  
Fakultät für Rechtswissenschaft

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	2
2.	Die Neuordnung der Alterssicherung in Deutschland seit 2001 .....	4
3.	„Wohlfahrtsmarkt“ als abstraktes Ordnungsprinzip .....	7
4.	Altersvorsorge und ihre Märkte .....	11
4.1	Finanzmärkte.....	12
4.2	Produktmärkte .....	16
4.3	Und der Vertrieb? .....	18
4.4	Beratungsmärkte.....	20
5.	Wandel und Kontinuität auf dem Altersvorsorgemarkt.....	21
5.1	Wandel auf der Angebotsseite des Altersvorsorgemarktes.....	22
5.2	Kontinuität bei der Organisation des Altersvorsorgeprozesses .....	24
6.	Die sozialstaatliche Regulierung des Altersvorsorgemarktes.....	26
6.1	Das untergegangene Sicherungsziel .....	26
6.2	Sozialstaatliche Anforderungen an den Regulierungsrahmen.....	28
6.2.1	Erhöhung der Zahl der Vorsorgesparer.....	29
6.2.2	Verbesserung der Verhandlungsposition von Arbeitnehmern und Verbrauchern.....	30
6.2.3	Schutz von Vermögen und Anwartschaften .....	33
7.	Vom Wohlfahrtsmarkt zum wohlfahrtsmarktlichen Arrangement .....	35
7.1	Besonderheiten des „Wohlfahrtsmarktes“ in der Alterssicherung .....	35
7.2	Altersvorsorge in einem Netz von Märkten.....	38
7.3	Die wohlfahrtsstaatliche Einbettung von Märkten .....	40
8.	Literatur .....	42

## 1. Einleitung

Deutschland im Jahr 2001: ein Wohlfahrtsmarkt wird geboren. Zwei Ereignisse tragen zu dieser Niederkunft bei. Zum einen wird am 26. Juni 2001 im Rahmen der Rentenreform 2000/2001 vom Deutschen Bundestag das Altersvermögensgesetz (AVmG) verabschiedet. Diese Rentenreform verändert die Alterssicherung nachhaltig: Die kapitalgedeckte betriebliche und individuell-private Altersvorsorge werden in das Gesamtsystem der Alterssicherung einbezogen und zusammen mit der gesetzlichen Rentenversicherung an einem gemeinsamen Sicherungsziel ausgerichtet. Aus dem Nebeneinander der staatlichen und der nicht-staatlichen Formen der Altersvorsorge wird ein Miteinander (Steinmeyer 2002a). Zum anderen greift der Politikwissenschaftler Frank Nullmeier den in der angelsächsischen Wohlfahrtsstaatsforschung geläufigen Begriff „welfare market“ auf und setzt ihn – in Deutschland erstmalig – zur Beschreibung der Entwicklungen in der Alterssicherung und in anderen Bereichen der sozialen Sicherung ein (Nullmeier 2001).

Auf den ersten Blick ist das mit dem Begriff „Wohlfahrtsmarkt“ verbundene Konzept gerade im Hinblick auf die Alterssicherung überzeugend: Alterssicherung ist seit der Rentenreform 2000/2001 nicht mehr wie vorher für den allergrößten Teil der deutschen Bevölkerung ausschließlich mit der gesetzlichen Rentenversicherung verbunden, sondern muss daneben auch „über den Markt“ zustande kommen. Und weil die über „den Markt“ entstehenden Alterseinkommen zum Teil Rentenzahlungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung ersetzen sollen, geht etwas von der sozialstaatlichen Nähe der gesetzlichen Rentenversicherung auf die betriebliche und die individuell-private Altersvorsorge über – so wird „der Markt“ zum „Wohlfahrtsmarkt“. Mit seiner eingängigen Form und seiner Abstraktion von empirischen Details ist „Wohlfahrtsmarkt“ ein idealtypisches Konzept im Sinne von Max Weber, ein Gedankenbild. Es soll die Wesensmerkmale bestimmter Sachverhalte oder Entwicklungen in möglichst reiner Form veranschaulichen, und deshalb gerade nicht die empirische Welt detailgetreu abbilden: „In seiner begrifflichen Reinheit ist dieses Gedankenbild nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar, es ist eine Utopie“ (Weber 1982: 191). Das Gedankenbild ist insofern „rein“, als es in sich von Widersprüchen frei ist. Der Nutzen solcher idealen Typen liegt darin, bestimmte Ausschnitte der empirischen Welt auf einen einfachen Nenner zu bringen. Auf diese Weise wird Komplexität verringert, und die empirische Welt wird handhabbar und begreifbar.

Soziologie ist nun aber, wie Niklas Luhmann so schön schreibt, nicht die Lehre vom ersten Blick, sondern die Lehre vom zweiten Blick: „Und auf den zweiten Blick kommen Fragen und Bedenken hoch“ (Luhmann 2000: 5). So kann man prüfen, ob „Wohlfahrtsmarkt“ tatsächlich ein geeigneter Begriff ist, um die Merkmale der neuen Alterssicherung in typisierter Form auf den Punkt zu bringen. Dass der Idealtyp von der empirischen Welt abweicht, ist durch die Typenbildung zwingend vorgegeben. Deshalb ist es müßig, eine Differenz zwischen der Idee „Wohlfahrtsmarkt“ und den in Deutschland in den letzten Jahren beobachtbaren Erscheinungsformen der Alterssicherung anzuprangern. Man kann jedoch untersuchen, wie groß die Differenz tatsächlich ist. Die Bildung von Idealtypen dient nach Weber dem besseren Verständnis empirischer Entwicklungen und Gegebenheiten. Die Erklärungskraft, oder besser:

die Erkenntniskraft eines idealtypischen Begriffs ist der Maßstab für seinen Erfolg. Eine allzu große Differenz zwischen dem Idealtyp und dem empirischen Ausschnitt der Welt, auf den er sich bezieht, wäre deshalb ein Anlass, den Idealbegriff zu überdenken und gegebenenfalls weiter zu entwickeln.

Der Ausschnitt der empirischen Welt, um den es hier geht, ist die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland, und zwar sowohl die betriebliche wie auch die individuell-private Altersvorsorge. Beide Bereiche befinden sich seit der Rentenreform 2000/2001 in einem Wandlungsprozess. Im Kapitel zwei zeichne ich zunächst die zentralen Maßnahmen der Rentenreform nach. Im Mittelpunkt der Ausführungen steht die Einführung einer staatlichen Förderung für bestimmte Formen der betrieblichen und der individuell-privaten Altersvorsorge. Die Idee „Wohlfahrtsmarkt“ bezieht sich auf das Verhältnis zwischen wohlfahrtsstaatlichem Gestaltungsanspruch einerseits und bestimmten marktlichen Strukturen und Prozessen andererseits. Allgemeine Merkmale dieses Verhältnisses sollen im idealtypischen Begriff in zuge-spitzter Form dargestellt werden. Der Bezug zum Staat, speziell zum Wohlfahrtsstaat, ist jedoch im internationalen Vergleich eine Besonderheit der kontinentaleuropäischen Denktradition. „Welfare Market“ ist im angelsächsischen Sprachraum schon länger als in Deutschland gebräuchlich. Aufgrund der unterschiedlichen Staatstradition hat der Begriff dort jedoch keinen vergleichbaren Staatsbezug. Dieser Unterschied kann nicht hintergangen werden, ein universal gültiger Idealtyp „Wohlfahrtsmarkt“ ist deshalb nicht möglich. Den Unterschied und seine Hintergründe zu reflektieren, trägt aber zum Verständnis der Problematik bei. Mit diesem Ziel kläre ich im dritten Abschnitt einige gedankliche Voraussetzungen der Idee „Wohlfahrtsmarkt“. In den Kapiteln vier, fünf und sechs untersuche ich die Marktstrukturen und den wohlfahrtsstaatlichen Bezug der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge in Deutschland, und damit die Bedeutung der beiden Wortteile von „Wohlfahrtsmarkt“. In Kapitel vier unterscheide ich drei Marktbereiche, die mit unterschiedlichen Leistungen zum Zustandekommen kapitalgedeckter Alterssicherung beitragen. Hier zeigt sich schon, dass die empirischen Verhältnisse doch erheblich komplexer sind, als der Begriff „Wohlfahrtsmarkt“ erahnen lässt. In Kapitel fünf gehe ich auf Auswirkungen der Rentenreform 2000/2001 auf einen zentralen Marktbereich der kapitalgedeckten Altersvorsorge, den „Altersvorsorgemarkt“, ein. Verschärfte Konkurrenz für die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten und eine erst auf den zweiten Blick verblüffende Kontinuität bei den organisatorischen Formen der Vorsorge sind die zentralen Befunde. Kapitel sechs steht unter der Leitfrage, wie das Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und kapitalgedeckter Altersvorsorge einen „Wohlfahrtsmarkt“ hervorbringt. Das Schlusskapitel sieben schließlich dient dazu, wichtige Erkenntnisse zusammenzufassen und zu bündeln.

Die Untersuchung beruht zum Teil auf der Analyse von Gesetzestexten und anderen einschlägigen Dokumenten, zum Teil auf einer ersten Auswertung von 21 leitfadengestützten Expertengesprächen, die im Rahmen des REGINA-Projektes im Herbst 2003 und im Frühjahr 2004 durchgeführt wurden. Auf die Expertengespräche wird an den entsprechenden Stellen im Text ausschließlich in anonymisierter Form verwiesen.

## 2. Die Neuordnung der Alterssicherung in Deutschland seit 2001

Im Laufe der 1990er Jahre gewann innerhalb des politischen Systems eine Auffassung die Oberhand, der zufolge die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nur gesichert werden könne, wenn der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung nicht übermäßig ansteige. Wenn am Leistungsniveau festgehalten würde, müssten aufgrund des demografischen Wandels zur Finanzierung der Leistungen die Beitragssätze ansteigen. Die dadurch erhöhten Lohnnebenkosten würden Investitionen von Wirtschaftsunternehmen verhindern, die Arbeitslosigkeit würde ansteigen, wodurch der Rentenversicherung wiederum Einnahmen verloren gehen würden. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, so die gängige Argumentation, müsse das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung abgesenkt werden. Um dennoch das Ziel der Lebensstandardsicherung in irgendeiner Form aufrecht erhalten können, müssten die Menschen mit einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge die relativen Einbußen in der gesetzlichen Rentenversicherung kompensieren. Diese hegemoniale Deutung innerhalb des politischen Systems mündete in die Rentenreform 2000/2001, mit der das Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland deutlich umgebaut und eine staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge eingeführt wurde (für eine detaillierte wissenssoziologische Rekonstruktion dieses Deutungsprozesses und seiner institutionellen Folgen vgl. Marschallek 2004).

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung lag seit dem 1.1.2001 bei 19,1% des Bruttoarbeitsentgeltes (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) und stieg später auf 19,5 % an. Mit der Rentenreform 2000/2001 verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den Beitragssatz bis zum Jahr 2030 bis 22% ansteigen zu lassen, auf keinen Fall jedoch darüber hinaus. Um einen stärkeren Anstieg des Beitragssatzes zu vermeiden, wird das Rentenniveau<sup>1</sup> – als Maßzahl des in der Vergangenheit für unantastbar erachteten Prinzips der Lebensstandardsicherung – langfristig abgesenkt, und zwar von derzeit ca. 70% auf 67% im Jahre 2030.<sup>2</sup>

Die Absenkung des Rentenniveaus wird dadurch erreicht, dass von 2002 an die Renten nach dem Prinzip der „modifizierten Bruttolohnanpassung“ erhöht werden. Bei diesem Prinzip hängt der Zuwachs der Renten von der Entwicklung des durchschnittlichen Bruttolohns ab, von dem jedoch zunächst die Aufwendungen für die

---

<sup>1</sup> Eine fiktive Person (der sogenannte „Standardrentner“), die 45 Jahre lang durchschnittlich verdient und von ihrem Bruttoarbeitsentgelt Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet hat, bekommt die sogenannte Standardrente. Das Rentenniveau beziffert das Verhältnis der Standardrente zum aktuellen Durchschnittsnettoeinkommen.

<sup>2</sup> Der berechnete Wert von 67 % im Jahre 2030 ist allerdings durch eine veränderte Berechnung verzerrt: Vor der Rentenreform wurde die Standardrente zum „tatsächlichen“ durchschnittlichen Nettoeinkommen ins Verhältnis gesetzt, um das Rentenniveau zu bestimmen. Nach der Rentenreform werden vom durchschnittlichen Nettoeinkommen noch die zur Förderung empfohlenen Aufwendungen für die private Altersvorsorge abgezogen (§ 154 III Nr. 2 SGB VI). Dadurch sinkt das zur Berechnung des Rentenniveaus herangezogene durchschnittliche Nettoeinkommen. Das Verhältnis von Standardrente zum „neuen“ Durchschnittsnettoeinkommen wird nach oben gezogen. Würde man das Rentenniveau nach der Rentenreform auf gleiche Weise berechnen wie vor der Rentenreform (also ohne zusätzlichen Abzug der Aufwendungen für private Altersvorsorge), käme man für 2030 auf ein Rentenniveau von ca. 64 %.

gesetzliche Rentenversicherung und die empfohlenen Aufwendungen für die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge abgezogen werden. Aufgrund dieser Konstruktion wird der Anstieg der Renten in dem Maße gebremst, in dem die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung und die empfohlenen Aufwendungen für die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge steigen. Da diese sogenannten Altersvorsorgeaufwendungen bis zum Jahr 2008 ansteigen werden, werden die gesetzlichen Renten im Vergleich zu den Bruttoarbeitsentgelten langsamer ansteigen.

Um die zukünftige Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren, sollen die rentenversicherten Bürger und Bürgerinnen zusätzlich betrieblich oder individuell-privat vorsorgen. Die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge<sup>3</sup> wurde also nicht als Wert an sich eingeführt, sondern als legitimatorisches Mittel zur Kompensation der Leistungssenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung: „Insofern standen bei der Begründung der ‚Riester-Rente‘ auch nicht etwaige Rendite-Vorteile im Vordergrund, sondern die Möglichkeit, durch die teilweise Privatisierung der Altersvorsorge die Lohnnebenkosten dauerhaft zu stabilisieren und dennoch das (neu definierte) Ziel der Lebensstandardsicherung zu erreichen“ (Marschallek 2004: 299). Die Bundesregierung argumentierte, dass die in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten trotz (relativ) niedrigerer GRV-Renten ihren Lebensstandard sichern könnten, indem sie betriebliche oder individuell-private Altersvorsorge betreiben. Das sogenannte „Gesamtversorgungsniveau“ (Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung plus Einkünfte aus betrieblicher oder individuell-privater Altersvorsorge, in Relation zum Durchschnittseinkommen) könne sogar höher sein als das frühere Standardrentenniveau mit seiner Zielgröße von 70% (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001).

Die Rentenreform 2000/2001 wurde aus politisch-taktischen Gründen auf drei Gesetze verteilt:

- Zunächst wurden die Renten aufgrund von Erwerbsminderung neu geregelt<sup>4</sup>;
- die im Bundesrat nicht zustimmungspflichtigen Modifikationen der gesetzlichen Rentenversicherung finden sich im Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG)<sup>5</sup>;
- der zustimmungspflichtige Teil der Reform, der die Regelungen zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge enthält, ist im Altersvermögensgesetz (AVmG)<sup>6</sup> zusammengefasst. Das Altersvermögensgesetz enthält die Regelungen zur geför-

---

<sup>3</sup> Offiziell wird die staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge als „zusätzliche Altersvorsorge“ bezeichnet (vgl. den Namen des zuständigen Referates 416 beim Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung). Diese Bezeichnung zeigt, dass die staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge in Referenz zur gesetzlichen Rentenversicherung konzipiert ist. Die Referenz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist jedoch eine politische Interpretation. Aus diesem Grund ziehe ich die neutrale Bezeichnung „geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge“ vor.

<sup>4</sup> Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 20.12.2000, BGBl. I S. 1827. In Kraft getreten am 1.1.2001.

<sup>5</sup> Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 21.3. 2001, BGBl. I S. 403. In Kraft getreten am 1.1.2002.

<sup>6</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 26.6.2001, BGBl. I S. 1310. In Kraft getreten am 1.1.2002.

derten kapitalgedeckten Altersvorsorge und bildet neben der Weichenstellung für eine zukünftige Absenkung des Rentenniveaus das Herzstück der Reform.

Der Gesetzgeber hat bislang darauf verzichtet, die kapitalgedeckte Altersvorsorge verpflichtend zu machen. Das Altersvermögensgesetz sieht vielmehr Anreize vor: Für Aufwendungen für eine individuell-private oder betriebliche Altersvorsorge („Altersvorsorgebeiträge“) bis zu einer Höhe von 4% des Vorjahreseinkommens besteht ein Anspruch auf eine staatliche Altersvorsorgezulage. Diese Zulage ist eine aus dem Steueraufkommen finanzierte staatliche Transferleistung (Zulagenförderung nach §§ 79 ff. EStG). Darüber hinaus können die Altersvorsorgeaufwendungen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze als Sonderausgabenabzug vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden; dadurch ergibt sich eine Steuerersparnis (steuerliche Förderung nach § 10a EStG).<sup>7</sup>

Die Förderung nach den §§ 10a und 79ff. EStG sollten zunächst alle Personen in Anspruch nehmen können, die von der Niveauabsenkung in der gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sind. Schon mit dem Altersvermögensgesetz wurde dieser Personenkreis erweitert um die nicht pflichtversicherten Ehegatten von pflichtversicherten Personen (§ 79 EStG). Etwas später wurde die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich auf die Beamtenversorgung übertragen und in diesem Zuge auch die Beamten in die Förderung einbezogen.<sup>8</sup> Die Förderung kann jedoch nicht für Beiträge zu beliebigen Vorsorgeformen in Anspruch genommen werden. Förderfähige Altersvorsorgebeiträge sind ausschließlich

- Beiträge, die die Versicherten zu Gunsten eines auf ihren Namen lautenden zertifizierten Altersvorsorgevertrags leisten (individuell-private Altersvorsorge, § 82 I EStG), oder
- Zahlungen aus dem versteuerten Arbeitslohn in einen Pensionsfonds, eine Pensionskasse oder eine Direktversicherung, wenn die versicherte Person aus diesen Einrichtungen in der Auszahlungsphase regelmäßige, in der Höhe gleichbleibende oder steigende Leistungen bis zum Lebensende erhält (betriebliche Altersvorsorge, § 82 II EStG).

Ein wichtiges Merkmal der Reform ist, dass keine konkreten Altersvorsorgeprodukte vorgegeben sind, die für die staatliche Förderung in Frage kommen. Das Gesetz definiert lediglich, welche Kriterien Produkte erfüllen müssen, damit die Förderung in Anspruch genommen werden kann (vgl. Kaufmann/Köhler 2002: 31). Für die individuell-private Altersvorsorge sind diese Kriterien im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz<sup>9</sup> festgehalten. Die Zertifizierung von Produkten der individu-

---

<sup>7</sup> Ist im individuellen Fall die Steuerersparnis niedriger als die Zulagen, so wird der Sonderausgabenabzug nicht durchgeführt – es bleibt dann bei der Zulagenförderung. Ist die Steuerersparnis höher als die Zulagen, so wird der Differenzbetrag zwischen Steuerersparnis und Zulagen den Vorsorgesparern gutgeschrieben. Aufgrund dieses zweigleisigen Fördersystems und der progressiven Besteuerung profitieren Niedrigverdienende und Hochverdienende in besonderem Maße von der Förderung (vgl. Himmelreicher/Viebrok 2003).

<sup>8</sup> Durch Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3926.

<sup>9</sup> Gesetz über die Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen (Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz – AltZertG), das als Art. 7 des Altersvermögensgesetz Teil der Rentenreform 2000/2001 ist.

ell-privaten Altersvorsorge wird von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vorgenommen. Für Beiträge im Rahmen einer betrieblichen Altersvorsorge kann die staatliche Förderung auch ohne Zertifizierung in Anspruch genommen werden. Förderfähig sind dabei Altersvorsorgeaufwendungen, die zu einer Leistungszusage des Arbeitgebers an den Arbeitnehmer im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG führen, allerdings nur bei den Durchführungswegen Pensionskasse, Pensionsfonds und Direktversicherung.<sup>10</sup>

Die Zulagen- oder Steuerförderung nach §§ 10a und 79ff. EStG wird (nach dem damals amtierenden Minister für Arbeit und Sozialordnung) „Riester-Förderung“ genannt, die entsprechende Vorsorgeform „Riester-Rente“. Daneben wurden mit dem Altersvermögensgesetz für die betriebliche Altersvorsorge noch andere steuerliche Förderformen eingeführt. Bis zu 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung können seitdem vom Bruttoentgelt steuerfrei in bestimmte Formen der betrieblichen Altersvorsorge investiert werden (§ 3 Nr. 63 EStG). Diese Form der Förderung heißt nach dem derzeit amtierenden Finanzminister „Eichel-Förderung“. Mit dem 2004 beschlossenen Alterseinkünftegesetzes<sup>11</sup> wurden einige Regelungen des Altersvermögensgesetz modifiziert und weitere Regelungen bezüglich der Riester- und Eichel-geförderten individuell-privaten und betrieblichen Altersvorsorge eingeführt, um die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge weiter zu verbreiten.

### 3. „Wohlfahrtsmarkt“ als abstraktes Ordnungsprinzip

Die im Vorangegangenen beschriebene Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland wird häufig als Privatisierung interpretiert (etwa von Himmelreicher/Viebrok 2003; mit internationalem Bezug Hyde/Dixon/Drover 2003). Mit „Privatisierung“ ist dabei die Vorstellung verbunden, Alterssicherung und andere Bereiche der sozialen Sicherung würden „vom Staat“ auf „den Markt“ verlagert: „The balance between state and market in meeting people’s needs seems to be shifting towards the market“ (Bonoli/George/Taylor-Gooby 2000: 49). Wenn auf diese Weise über beobachtbare Veränderungen gesprochen oder geschrieben wird, ist kein konkreter Staat (wie etwa der deutsche oder der französische Staat) und auch kein konkreter Markt (wie etwa der Markt für Altersvorsorgeprodukte oder der Automobilmarkt) gemeint. „Staat“ und „Markt“ sind in diesem Zusammenhang vielmehr Kategorien eines Denkens in abstrakten Ordnungsbegriffen. Dieses Denken beruht auf der Vorstellung von unterscheidbaren Sphären, die an der Koordination von Handlungen beteiligt sein können. „Staat“ ist dabei der Begriff für eine auf öffentlichem Recht beruhende Sphäre, in der Angelegenheiten aufgrund zentralisierter politischer Entscheidungen und der hierarchischen Durchsetzung dieser Entscheidungen durch eine öffentlich-rechtliche Verwaltung geregelt werden. Mit „Markt“ wird dagegen eine auf privatem Recht

---

<sup>10</sup> Die Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskasse sind von der Förderung nach §§ 10a und 79ff. EStG ausgeschlossen. Insofern könnte man analog zur individuell-privaten Altersvorsorge von einer „Quasi-Zertifizierung“ bei der betrieblichen Altersvorsorge sprechen.

<sup>11</sup> Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (AltEinkG) vom 5.7. 2004, BGBl. I S. 1427. Tritt am 1. 1. 2005 in Kraft.

aufbauende Sphäre bezeichnet, in der vor allem wirtschaftliche Entscheidungen und Transaktionen dezentral und durch ein Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zustande kommen.

Die ökonomische Ordnungstheorie geht von einer grundsätzlichen Verschiedenheit und Trennung der beiden Bereiche „Staat“ und „Marktwirtschaft“ aus und befasst sich mit den Auswirkungen staatlicher Interventionen auf das Funktionieren der Marktwirtschaft. Die theoretische Unterscheidung zwischen „Staat“ und „Markt“ ist auch der Ausgangspunkt für ideologisch gefärbte ordnungspolitische Diskurse, in denen zumeist die Überlegenheit der einen Sphäre über die andere Sphäre bei der Lösung gesellschaftlicher Verteilungsprobleme herausgestellt werden soll. Eine gängige liberale ordnungspolitische Forderung ist etwa, dass „der Staat“ nur so stark in „die Marktwirtschaft“ eingreifen solle, wie es für das Funktionieren „der Märkte“ unbedingt notwendig ist. Durch die ideologische Vereinnahmung verlieren die Kategorien „Markt“ und „Staat“ jedoch an analytischer Stärke, da Steuerungs- und Ordnungsprinzipien empirisch fast nie in Reinform auftreten, sondern in der Regel mehrere Ordnungsprinzipien zusammenwirken (vgl. Kaufmann 2002: 262). In der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung sind ähnliche abstrakte Ordnungsbegriffe bei wohlfahrtspluralistischen Ansätzen zu finden (Evers/Olk 1996), die Sphären werden bei diesen Ansätzen als „Sektoren“ bezeichnet. Neben „Staat“ und „Markt“ gibt es dabei den „Dritten Sektor“ oder „assoziativen Sektor“ und den „familialen“ oder „informellen Sektor“.

In Kontinentaleuropa hat das ordnungspolitische Denken und die dahinter stehenden Unterscheidung zwischen „Staat“ und „Marktwirtschaft“ einen hohen Stellenwert. Dies kann historisch damit erklärt werden, dass im kontinentaleuropäischen Raum einheitliche und leistungsfähige Staatsverwaltungen schon vor der Ausdifferenzierung der nationalen Marktwirtschaften entstanden sind. Dazu kommt, dass die Rechtssysteme in kontinentaleuropäischen Ländern wesentlich von der Tradition des römischen Rechts mit seiner Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht geprägt sind. Hegel hat schon früh die Unterscheidung zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft begrifflich entwickelt.<sup>12</sup>

In Deutschland werden die einzelnen „Säulen“ im Gesamtgebäude der Alterssicherung oft im Lichte des ordnungspolitischen oder wohlfahrtspluralistischen Sphären- bzw. Sektorendenkens interpretiert. Zumindest implizit wird dabei die gesetzliche Rentenversicherung dem Staat, die betriebliche und die individuell-private Altersvorsorge dem Markt zugeordnet. Die Verwendung des einfachen ordnungspolitischen Schemas liegt insbesondere bei einem internationalen Vergleich von Alterssicherungssystemen nahe (etwa Eckardt 2003). Die Zuordnung zu derart groben Kategorien ist zwangsläufig ungenau. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung etwa beruhen zum größten Teil auf den Beiträgen der Versicherten, und die

---

<sup>12</sup> Luhmann (1981: 19) kritisiert die Begrifflichkeit „Trennung von Staat und Gesellschaft“. Zum einen sei mit „Gesellschaft“ eigentlich die Wirtschaft gemeint. Und zum anderen beinhalte dieser Sprachgebrauch die Vorstellung, dass der Staat der Gesellschaft „gegenüber gestellt“ sei. Der Staat, also das politische System, sei jedoch als ein funktionales Teilsystem ein Teil der Gesellschaft, neben den anderen Teilsystemen.

Rentenversicherungsträger sind keine Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung, sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Juristisch ist die Zuordnung zum „Staat“ also zumindest fragwürdig, sie entspricht zudem nicht der Selbstwahrnehmung der Rentenversicherungsträger. Insbesondere jedoch bei der Verortung der neuen, staatlich geförderten, und einer besonderen gesetzlichen Regulierung unterliegenden nicht-staatlichen Formen der Altersvorsorge („Riester-“ und „Eichel-Rente“) stößt die dualistische ordnungstheoretische Kategorisierung an ihre Grenzen. Noch weniger als die gesetzliche Rentenversicherung und die herkömmliche betriebliche und individuell-private Altersvorsorge lässt sich die neue geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge einer der beiden Kategorien „Staat“ oder „Markt“ zuordnen. Als ein Versuch, solche hybriden Gebilde auf der Ebene der abstrakten Ordnungsbegriffe zu beschreiben, wird seit kurzem das Konzept „Wohlfahrtsmarkt“ verwendet.

Nullmeier (unter anderem 2001 und 2003a) hat den Begriff „Wohlfahrtsmarkt“ in die deutsche Sozialpolitik- und Wohlfahrtsstaatsforschung eingebracht. Bezugnehmend auf Reformen im Gesundheitswesen, die Gestaltung der Pflegeversicherung, und insbesondere auf die Rentenreform 2001 konstatiert Nullmeier eine Entwicklung hin zu einer Kombination aus sozialstaatlicher Verantwortung für ein bestimmtes Sicherungsniveau einerseits und privatwirtschaftlicher Erbringung der entsprechenden Leistungen andererseits. Der Sozialstaat werde seiner Verantwortung dadurch gerecht, dass er die Märkte, auf die er die Erbringung der Güter und Dienste der sozialen Sicherung verlagert, unter sozialpolitischen Gesichtspunkten erschaffe und reguliere. Aufgrund ihrer Funktion für die Realisierung sozialstaatlicher Ziele und aufgrund ihrer sozialpolitischen Rahmung würden solche Märkte zu Wohlfahrtsmärkten. Dieser Wandel habe Folgen für die inhaltliche Ausrichtung von Sozialpolitik: „Die Rentenpolitik wird mit dem Altersvermögensgesetz von der alten öffentlich-umverteilenden Sozialpolitik partiell auf eine marktregulative Politik mit der Schaffung und Förderung eines Wohlfahrtsmarktes umgestellt“ (2001: 651). Für Nullmeier zeichnen sich Wohlfahrtsmärkte insbesondere durch drei Merkmale aus:

- Sie entstehen nicht von selbst, sondern werden politisch konstituiert,
- sie sind auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaates als Leistungen zur Schaffung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit stehen oder standen, und
- sie unterliegen einer sozialpolitischen Gesetzgebung als Marktrahmen oder Marktregulation (Nullmeier 2001: 647).

In seinen Beiträgen erarbeitet Nullmeier zentrale Grundbegriffe eines Konzeptes von Wohlfahrtsmarktlichkeit (u.a. Marktexpansion, Marktregulation, Marktintervention, Politisierung, Regulationsphilosophie).

Der Begriff „Wohlfahrtsmarkt“, ist im angelsächsischen Raum („welfare market“) schon seit längerem gebräuchlich, was mit der liberalen Ausrichtung des anWohlfahrtsregimes korrespondiert, dem die angelsächsischen Länder zugerechnet werden. Für Verhältnisse der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatsforschung wird der Begriff „welfare market“ in der angelsächsischen Literatur seltsam wenig problematisiert und geradezu provozierend unspektakulär verwendet. „Welfare market“

wird gebraucht, wenn Alterseinkommen, Gesundheitsleistungen, Bildung, Pflege, Wohnraum oder auch Mobilität aufgrund von Marktmechanismen entstehen (etwa bei Taylor-Gooby 1999a und 1999b). *Das produzierte Gut* macht bei dieser Herangehensweise einen Markt zum Wohlfahrtsmarkt, nicht die staatliche sozialpolitische Intervention. Dass die Interventionen des Staates in Bezug auf den „welfare market“ in der angelsächsischen Literatur so wenig thematisiert werden, hängt vor allem damit zusammen, dass in Großbritannien und in den USA die Unterscheidung zwischen Staat und Markt weniger institutionalisiert und das Staatsverständnis weniger ausgeprägt ist als in Kontinentaleuropa (vgl. dazu Kaufmann 2003: 84ff. und 127f.). Im Gegensatz zur hegelschen Tradition wurde in den angelsächsischen Ländern „government“ immer als ein Bestandteil von „civil society“ gedacht. Historisch gesehen hat sich die Staatsverwaltung dort viel langsamer spezialisiert und professionalisiert als in den kontinentaleuropäischen Ländern. Angesichts der schwach ausgebildeten Staatsverständnisses im angelsächsischen Raum kommt Kaufmann zu dem Schluss: „Streng genommen kennt man dort den ‚Staat‘ als durch positives Verfassungs- und Gesetzesrecht geschaffene einheitliche Ordnung von Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung gar nicht, der dort repräsentative Begriff des ‚government‘ deckt einen wesentlich engeren Bereich“ (Kaufmann 2002: 262). Entsprechend gering ist im angelsächsischen Raum die Vorstellung eines Dualismus zwischen „Staat“ und „Markt“ ausgeprägt, als Folge ist auch der Umgang mit sozialstaatlich regulierten Märkten zur Wohlfahrtsproduktion gelassener.

Vor dem Horizont des selbstverständlichen Umgangs mit „welfare markets“ im angelsächsischen Raum wird deutlich, dass Nullmeiers Verständnis von Wohlfahrtsmärkten stark von der sozialpolitischen Entwicklung in Deutschland seit den 1990er Jahren und insbesondere von der Rentenreform 2000/2001 geprägt ist. Insbesondere die „sequenzielle“ Bestimmung von Wohlfahrtsmärkten als Märkte zur Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen, die *vormals* innerhalb der sozialstaatlichen Sphäre erbracht wurden, ist zu spezifisch aus der „Riester-Reform“ abgeleitet und wird dem allgemeinen Phänomen nicht gerecht. Mit diesem Definitionsmerkmal wäre die Existenz von Wohlfahrtsmärkten in Ländern, die dem liberalen Wohlfahrtsregime zugerechnet werden, ausgeschlossen. Das Gleiche würde für die Neuen Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1996) gelten. Darüber hinaus ist kein Grund ersichtlich, warum die betriebliche Altersversorgung in Deutschland nicht auch vor der Rentenreform 2000/2001 unter „Wohlfahrtsmarktlichkeit“ hätte fallen sollen. Denn auch vorher schon war sie in erheblichem Ausmaß und mit sozialpolitischen Zielen reguliert.

Selbst liberale Ordnungstheoretiker würden einräumen, dass fast jeder Markt politisch konstituiert ist, weil Märkte nur dann funktionieren, wenn die Politik ein Mindestmaß an rechtlichen Rahmenbedingungen bereitstellt. Dass von der Politik reguliert wird, ist deshalb keine Besonderheit von Wohlfahrtsmärkten, sondern trifft auf alle Märkte zu. Man kann jedoch annehmen, dass die Regulierung bestimmter Märkte etwas mit wohlfahrtsstaatlicher Programmatik und Sozialpolitik zu tun hat (oder zumindest mehr mit wohlfahrtsstaatlicher Programmatik zu tun hat als die Regulierung anderer Märkte), und solche Märkte deshalb als „Wohlfahrtsmärkte“ bezeichnen. Insofern verdient die Annahme, dass Wohlfahrtsmärkte durch eine sozialpoliti-

sche Gesetzgebung als Marktregulierung gekennzeichnet sind, besondere Aufmerksamkeit.

#### 4. Altersvorsorge und ihre Märkte

Mit Märkten kann das Problem gelöst werden, dass in einer Gesellschaft knappe Ressourcen oder Güter verteilt werden müssen. Sie beruhen auf den folgenden Grundregeln: Es gibt einerseits Personen, die bestimmte knappe Güter besitzen und grundsätzlich bereit sind, sie abzugeben (Anbieter). Und es gibt andererseits Personen, die bestimmte knappe Güter in ihren Besitz bringen wollen (Nachfrager). Beide Seiten befinden sich in einer Konkurrenzsituation: Die Anbieter stehen miteinander in einem Wettbewerb um die Nachfrager, die Nachfrager wiederum stehen miteinander in einem Wettbewerb um das beste Angebot. Die Funktion von Märkten besteht darin, Angebot und Nachfrage zusammen zu führen, so dass eine Transaktion zwischen beiden stattfinden kann. So einfach ist das: „Aus soziologischer Sicht sind Märkte zunächst einmal ‚Orte‘ der Zusammenführung von Angebot und Nachfrage“ (Berger 2001: 15). Diese Orte können im geografischen Sinne real sein (wie es vor langer Zeit der Regelfall war), oder sie können imaginär sein (wie bei den meisten heutigen Märkten). Steuerungstheoretisch gesehen sind Märkte eine institutionalisierte Form der Koordination von Handlungen und Entscheidungen. Sie sind dabei jedoch nur *eine* institutionalisierte Form der Koordination von Handlungen und Entscheidungen neben anderen Formen. Das grundlegende Problem der Verteilung knapper Güter kann prinzipiell auch mit Hilfe anderer Koordinationsmechanismen gelöst werden. Welche Güter nach den Regeln der institutionalisierten Form „Markt“ verteilt werden können und welche nicht, ist eine empirische Frage und historisch sowie geografisch wandelbar (vgl. Beckert 1998: 211ff.).

Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Frage, aufgrund welcher Mechanismen Anbieter und Nachfrager auf Märkten zusammenfinden und schlussendlich eine wirtschaftliche Transaktion vollziehen. Die neoklassische Markttheorie betont den Mechanismus der Preisvariation. Mit Hilfe der Preisbildung werde das Angebot und die Nachfrage in Übereinstimmung gebracht, bis schließlich eine Transaktion stattfinden könne. Die Wirtschaftssoziologie hat diese Sichtweise und ihre zugrundeliegenden Annahmen kritisiert und darauf hingewiesen, dass neben dem Preismechanismus auch andere Faktoren für das Zustandekommen wirtschaftlichen Handelns relevant sind.

In diesem Abschnitt setze ich die Grundstruktur von Märkten (Nachfrager und Anbieter transferieren Güter oder Dienste) als Heuristik ein, um die konkreten Märkte, die für die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland relevant sind, zu identifizieren. Je nachdem, welche Anbieter und Nachfrager auftreten und welches Gut zwischen den beiden Seiten transferiert wird, können drei Marktbereiche unterschieden werden: die Finanzmärkte (Abschnitt 4.1), die Produktmärkte (Abschnitt 4.2) und die Beratungsmärkte (Abschnitt 4.4). Zu den Produktmärkten gehört der Vertrieb der Produkte, der aufgrund seiner Bedeutung für die Altersvorsorge zumindest in Deutschland besondere Aufmerksamkeit verdient (Abschnitt 4.3).

Zunächst sind jedoch zwei Begriffsklärungen angebracht. Erstens ist oft nicht ganz eindeutig, wann von „Markt“ und wann von „Märkten“ gesprochen werden sollte. Wenn das abstrakte Ordnungsprinzip gemeint ist, oder wenn auf einer theoretischen Ebene argumentiert wird, steht zumeist der Singular. Auf der empirischen Ebene und in Bezug auf konkrete Märkte wird zumeist der Plural gebraucht. Der Finanzmarkt zum Beispiel ist eigentlich ein Geflecht aus mehreren Einzelmärkten. Auch der Markt für Altersvorsorgeprodukte besteht aus vielen Segmenten für jeweils eine Art von Altersvorsorgeprodukten.

Zweitens gibt es keinen eingeführten einheitlichen Begriff für diejenigen an der Altersvorsorge beteiligten Personen, um deren individuelle Alterseinkommen es letztlich geht, die also in irgendeiner staatlich geförderten Form vor ihrem Ruhestand Geld sparen und somit auf Konsum verzichten, um während der Ruhestandsphase ein möglichst hohes Einkommen zu haben. In Deutschland sind dies die Personen, die entweder im Rahmen individuell-privater Altersvorsorge zertifizierte Vorsorgeprodukte erwerben oder denen im Rahmen betrieblicher Altersversorgung Versorgungszusagen gemacht werden, und die dafür entweder die Riester-Förderung nach §§ 10a und 79 ff. EStG und/oder die Eichel-Förderung nach § 3 Nr. 63 EStG erhalten können. Kaufmann/Köhler (2002: 78 und 89) nennen diese Personen „Anleger“. Ich halte diese Bezeichnung für uneindeutig, da zum Beispiel auch eine Kapitalanlagegesellschaften als Anleger auf einem Finanzmarkt auftreten kann. Ich nenne die für ihre Altersvorsorge sparenden Bürger und Bürgerinnen deshalb „Vorsorgesparer“.

#### 4.1 Finanzmärkte

Die Investition des Kapitals auf Finanzmärkten unterscheidet die kapitalgedeckte Altersvorsorge vom Sparen im Sparstrumpf: Das Kapital wird investiert mit dem Ziel, am Ende mehr zu haben als vorher, also eine positive Rendite zu erwirtschaften. Das für die Altersvorsorge angesparte Kapital fließt auf verzweigten Wegen von den Vorsorgesparern über die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten (den Versorgungsträgern) auf die Finanzmärkte. Der Kapitalfluss ist meistens mehrstufig, beteiligt sind in der Regel mehrere Finanzintermediäre. Das Branchenversorgungswerk Metall-Rente zum Beispiel hat Verträge mit mehreren Finanzdienstleistungsunternehmen abgeschlossen. Ein Konsortium aus Allianz Lebensversicherung, Victoria-Versicherung, BHW und WestLB betreibt die drei angebotenen Durchführungswege Pensionsfonds, Pensionskasse und Direktversicherung.<sup>13</sup> Diese Versicherungen und Banken sind wiederum verflochten mit Kapitalanlagegesellschaften, deren Anlage-manager das Kapital an den Finanzmärkten anlegen. Bei den fondsgebundenen Produkten der MetallRente liegt die Kapitalanlage etwa bei der Allianz Dresdner Asset Management (Dannheisig/Karch 2004). Bei der individuell-privaten Altersvorsorge

---

<sup>13</sup> Beim Durchführungsweg Direktzusage bildet der Unternehmer Pensionsrückstellungen, das heißt er baut in seiner Bilanz Verbindlichkeiten auf, was für ihn zunächst einen Steuervorteil erbringt. Die einbehaltenen Lohnbestandteile verbleiben im Regelfall im Unternehmen selbst und werden nicht extern investiert. Die Rentenleistungen müssen aus dem laufenden Gewinn des Unternehmens gezahlt werden. Allerdings gibt es in den letzten Jahren in vielen Unternehmen die Bestrebung, die Direktzusage kapitalgedeckt zu betreiben (Blome/Zwiesler 2003).

fließt das Kapital über das Anbieterunternehmen auf die Finanzmärkte. In der Regel haben weder die Vorsorgesparer noch die Arbeitgeber mit den Finanzmärkten direkt zu tun.

Technisch gesehen sind die Finanzintermediäre Zwischenstationen, über die Kapital zwischen den Vorsorgesparern und den Finanzmärkten hin- und herfließt. Ob die Finanzintermediäre dabei als Anbieter von Altersvorsorgeprodukten oder als Kapitalmarktakteure zu verstehen sind, ist eine offene Frage. Farny (1995) weist darauf hin, dass es dem Selbstverständnis und der rechtlichen Stellung der Versicherungsunternehmen in Deutschland am ehesten entspricht, sie als Versicherer und nicht als Kapitalmarktakteur zu sehen. Ihm zufolge „wird das Kapitalanlagegeschäft als ein *eigener Geschäftsbereich* aufgefasst, der überwiegend durch das Versicherungsgeschäft verursacht wird und diesem dient (Farny 1995: 734, kursiv im Original). Der Hauptgeschäftsbereich der Versicherungsunternehmen sei das Versicherungsgeschäft. Das Kapitalanlagegeschäft sei dem Versicherungsgeschäft nachgeordnet. Es habe für das Versicherungsunternehmen keinen eigenständigen Stellenwert, sondern diene der Abwicklung des Versicherungsgeschäfts. Wie andere an der Altersvorsorge beteiligte Finanzintermediäre (Banken und Investmentgesellschaften) ihrer rechtlichen Stellung und ihrem Selbstverständnis nach zu sehen sind, müsste genauer untersucht werden.

„Finanzmarkt“ ist ein unscharfer Begriff für ein komplexes Geflecht aus einer Vielzahl von Einzelmärkten. Mindestens fünf Segmente können unterschieden werden: der Kreditmarkt, der Primärmarkt für Wertpapierfinanzierungen, der Sekundärmarkt für Wertpapierhandel, der Markt für Währungen und der Markt für abgeleitete Finanzinstrumente (Huffs Schmid 1999: 17). Auf Finanzmärkten werden keine Altersvorsorgeprodukte gehandelt, sondern eben Finanzmarktprodukte wie Kapital, Aktien, Anleihen, Währungen oder Finanzderivate (vgl. von Rosen 2002). Manche Kapitalmarktakteure bieten Finanztitel an, andere Akteure möchten Finanztitel kaufen. Für solche Transaktion macht es keinen Unterschied, ob das Geld, mit dem ein Finanztitel gekauft wird, mit dem Ziel der Altersvorsorge gespart wurde, und ob mit dem Geld, das der Verkauf eines Finanztitels einbringt, am Ende Rentenleistungen bezahlt werden. Das hier transferierte Kapital ist von seinem ursprünglichen und endgültigen Zweck befreit. Für Transaktionen auf den Finanzmärkten macht es auch keinen Unterschied, ob das Kapital aus individuell-privater oder betrieblicher Altersvorsorge kommt. Der einzige Zweck der auf Kapitalmärkten stattfindenden Transaktionen ist die Erwirtschaftung von Renditen.

Zwischen kapitalgedeckter Altersvorsorge, und erst recht zwischen einer Zunahme der kapitalgedeckten Altersvorsorge einerseits und den Finanzmärkten andererseits gibt es eine ganze Anzahl von Zusammenhängen und Wechselwirkungen. Die Literatur dazu behandelt drei Themenkomplexe:

Erstens gibt es Untersuchungen über die Auswirkungen von schwankenden Zinsen und Aktienkursen auf die Alterseinkommen. Das aus kapitalgedeckter Vorsorge entstehende Alterseinkommen ergibt sich aus der Kapitalsumme, die nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben für das Einkommen im Alter zur Verfügung steht.

Diese Kapitalsumme setzt sich zusammen aus der Summe der eingezahlten Beiträge und den durch die Kapitalanlage erwirtschafteten und re-investierten Erträgen. Die Rendite, die mit dem Altersvorsorgekapital erwirtschaftet werden kann, hat erhebliche Auswirkungen auf das Einkommen im Alter. Da sich Wertpapierkurse und Zinssätze – also die Preise, die beim Kauf oder beim Verkauf von Finanztiteln zu einem bestimmten Zeitpunkt erzielt werden – ständig ändern, kann je nach dem Zeitraum, in dem das Vorsorgesparen stattfindet, die gleiche Vorsorgeleistung unterschiedlich viel Ertrag erbringen – und damit ein unterschiedlich hohes Einkommen im Alter (Burtless 2000).<sup>14</sup>

Zweitens gibt es eine breite Diskussion über die Frage, in welchem Maße die kapitalgedeckte Altersvorsorge anfällig für den erwarteten demografischen Wandel ist. Anlass zur Sorge gibt die „asset market meltdown hypothesis“ (Poterba 2001), wonach die Preise für Finanztitel – und damit die erzielbaren Renditen – fallen müssten, sobald die Baby-Boom-Generation um das Jahr 2030 herum in den Ruhestand eintritt. Diesen geburtenstarken Jahrgängen, die ihre Aktien, Fondsanteile und Rentenpapiere beim Eintritt in den Ruhestand verkonsumieren, also verkaufen wollten, stünden dann lediglich geburtenschwache Jahrgänge als potentielle Käufer der Finanztitel gegenüber. Als Folge des Überangebots von Finanztiteln müssten die Preise sinken. Diese These wird in einer Vielzahl von Studien kontrovers diskutiert. Unter der Prämisse, dass es erfahrungsgemäß in OECD-Ländern einen beträchtlichen „Home-Bias“ bei der Kapitalanlage gibt, dass also das meiste Kapital im Heimatland investiert wird, bestätigt etwa die Hypovereinsbank die These und kommt zu dem Schluss: „Jeder ist Gefangener seiner Kohorte“ (Hypovereinsbank 2001: 7). Andere Beiträge kommen dagegen aufgrund anderer Annahmen zu dem Schluss, dass die Folgen des demografischen Wandels für die Kapitalmarktrenditen eher gering sein werden (Culhane 2001; Dresdner Bank 2001; Deutsche Bundesbank 2002; Winter 2002).

Ein dritter Themenbereich hängt mit der Frage zusammen, ob mehr kapitalgedeckte Altersvorsorge das Kapitalvolumen auf den Finanzmärkten erhöht. Bei einer begrenzten Sparfähigkeit steht das Sparziel Altersvorsorge nämlich in Konkurrenz zu anderen Zielen der Vermögensbildung. Manche Kommentatoren erwarten etwa, dass viele Anleger ihre Spartätigkeit, die sie bisher unspezifisch oder mit anderen Zielen an den Tag legten, in förderfähige Altersvorsorgeprodukte umschichten werden, um ohne zusätzlichen Sparaufwand die Förderung zu bekommen (vgl. Steinmeyer 2004). So sei bei konstanter Sparquote eine „Kannibalisierung“ herkömmlicher Sparformen durch die neuen geförderten Instrumente zu erwarten (Binder/Ollmann/Redanz 2002: 10). Andere Autoren gehen trotz dieser Effekte davon

---

<sup>14</sup> In besonders ungünstigen Fällen und einem hohen Aktienanteil bei der Investition des Kapitals wäre theoretisch denkbar, dass zum Zeitpunkt der Verrentung weniger Kapital zur Verfügung steht als insgesamt eingezahlt wurde. In Deutschland gelten deshalb bei Altersvorsorgeprodukten je nach Vorsorgeform bestimmte Anlagevorschriften. Damit ist geregelt, bis zu welchem Anteil das Altersvorsorgekapital höchstens in einzelne Anlageformen fließen kann oder mindestens angelegt werden muss. Mit diesen Regelungen soll das Risiko des Verlustes von Altersvorsorgekapital aufgrund von schwankenden Börsenkursen verringert werden (zu Kapitalanlagevorschriften bei der betrieblichen Altersversorgung vgl. Blömeke 2004: 14; zu Kapitalanlagen generell Greve 2003).

aus, dass die Reformen der Alterssicherung in Deutschland den Kapitalzufluss auf die Finanzmärkte insgesamt erhöhen werden (Winter 2002).

Nun gibt es seit den 1990er Jahren den Trend, dass der Anteil des bei Banken eingelagerten Sparvermögens am gesamten Sparvermögen deutlich zurückgeht, und der Anteil des in Aktien und Investmentfonds investierten Kapitals deutlich ansteigt. Diese Entwicklung der Anlagepräferenzen „zulasten von Bankeinlagen und Sparbüchern und zugunsten von Aktien und Investmentzertifikaten“ (Dresdner Bank 2001: 40) bedeutet, dass die Renditeerwartung und damit zusammenhängend die Risikoneigung der Anleger gestiegen ist. Das Kapital wird ausschließlich mit dem Ziel investiert, möglichst hohe Renditen zu erwirtschaften.<sup>15</sup> Die hauptsächlichen Profiteure eines verstärkten Kapitalzuflusses wären aufgrund der veränderten Anlagepräferenzen die sogenannten institutionellen Anleger. „Institutionelle Anleger“ sind Finanzunternehmen, die Kapital sammeln, um mit Aktien, Anleihen und anderen Finanzprodukte zu handeln und auf diese Weise Renditen zu erwirtschaften.<sup>16</sup> Je mehr im Rahmen kapitalgedeckter Altersvorsorge gespart wird (wenn denn Sparzuwächse tatsächlich stattfinden), desto mehr Kapital fließt über die institutionellen Anleger auf die Finanzmärkte und lässt ihre Bedeutung weiter ansteigen. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Struktur der Finanzmärkte wird als „Institutionalisierung“ bezeichnet (Bundesbank 2002). Aus einer Perspektive der politischen Ökonomie wird in verschiedenen Varianten die These vertreten, dass Rentenreformen durchgeführt werden, weil die globale Integration von Finanzmärkten und/oder mächtige partikulare Interessen (etwa der institutionellen Anleger) darauf hinwirken, dass mehr Kapital auf die Finanzmärkte fließt (Huffs Schmid 1999; Clark 2003).

Selbst wenn man davon ausgeht, dass aufgrund der Rentenreformen in Deutschland und anderen Ländern mehr Kapital auf die Finanzmärkte fließt, scheint es eine offene Frage zu sein, in welchem Umfang die einzelnen Segmente der Finanzmärkte davon profitieren werden. Ob durch vermehrte kapitalgedeckte Altersvorsorge die Nachfrage nach Aktien oder aber nach festverzinslichen Wertpapieren steigt, scheint schwer voraussagbar zu sein (vgl. Winter 2002: 17). Möglicherweise ist das Volumen des zusätzlich auf die Kapitalmärkte gelangenden Altersvorsorgekapitals gemessen am Gesamtvolumen allen Kapitals auch zu klein, um nennenswerte Verschiebungen in der Volumenverteilung zwischen den Segmenten der Finanzmärkte zu bewirken (vgl. Experteninterview Nr. 15).

Vermehrte kapitalgedeckte Altersvorsorge scheint für Finanzmärkte vor allem insofern relevant zu sein, als mehr Kapital über institutionelle Anleger auf die Märkte fließt. Welche Folgen die für Altersvorsorgekapital geltenden Anlagevorschriften für die Struktur von Finanzmärkte haben, müsste genauer untersucht werden. Mit der

---

<sup>15</sup> Dieser Funktionswandel der Finanzmärkte hat weitreichende Folgen: „Die Hauptthese ist, dass der Charakter der modernen Finanzmärkte durch den Übergang von der Investitionsfinanzierung zum Finanzinvestment als treibende Kraft geprägt ist. Dieser Wechsel, der in den letzten beiden Jahrzehnten stattfand, hat wesentliche Veränderungen der Struktur und Funktionsweise von Wertpapiermärkten mit sich gebracht“ (Huffs Schmid 1999: 29).

<sup>16</sup> Der Gegenbegriff dazu sind „private Anleger“, also Privatpersonen, deren Sparvermögen über die Banken als Kredite an Unternehmen fließt oder die selbst und auf direktem Wege Wertpapiere kaufen und verkaufen.

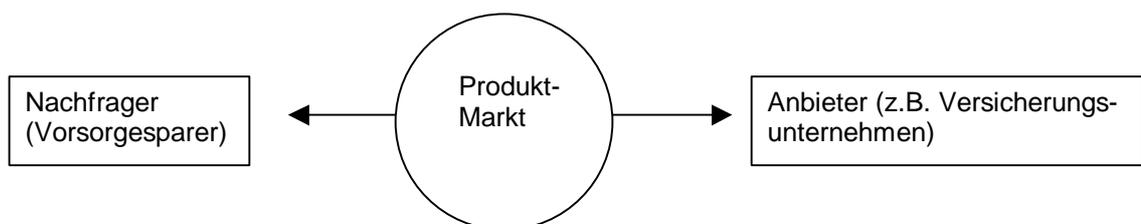
Funktion und der Struktur von Finanzmärkten wandelt sich auch die Finanzmarktregulierung (Moran 1996; Lütz 2002). Veränderungen der Finanzmarktregulierung haben offenbar jedoch primär andere Ursachen und Antriebskräfte als die (sozial-)politische Sorge um die Alterseinkommen der Bevölkerung. Für die Annahme, dass ein Zuwachs der kapitalgedeckten Altersvorsorge mit einer stärker sozialpolitisch motivierten Regulierung von Finanzmärkten einher geht, gibt es keine Hinweise.

#### 4.2 Produktmärkte

Altersvorsorgeprodukte haben die Form von Verträgen und werden auf Märkten gehandelt.<sup>17</sup> Diese Marktart ist gemeint, wenn vom „Altersvorsorge-Markt“ die Rede ist, oder wenn berichtet wird, dass ein Finanzunternehmen ein neues Altersvorsorgeprodukt auf „den Markt“ bringt. Auf der Angebotsseite dieses Marktes stehen privatwirtschaftliche Unternehmen, die Altersvorsorgeverträge entwickeln und zum Verkauf anbieten. Die Anbieter konkurrieren untereinander um Kunden. Welche Akteure auf der Nachfrageseite stehen, hängt davon ab, ob es sich um individuell-private oder um betriebliche Alterssicherung handelt.

Bei der individuell-privaten Altersvorsorge entwickeln die Finanzunternehmen Produkte mit unterschiedlichen Merkmalen und unterschiedlichen Preis-Leistungs-Verhältnissen, der Vertrieb vermittelt und verkauft die Produkte, und die Vorsorgesparer kaufen sie. Der Markt führt die Anbieter der Altersvorsorgeprodukte und die Vorsorgesparer über den Vertrieb zusammen.

Schaubild 1 (individuell-private Altersvorsorge):



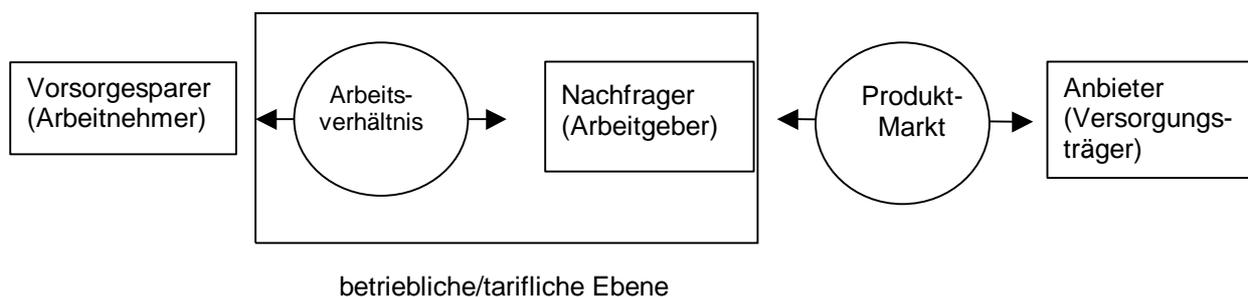
Anders bei der betrieblichen Altersversorgung. Die Nachfrager sind hierbei nicht die Arbeitnehmer, für deren Alterssicherung Geld angelegt wird, sondern die Arbeitge-

---

<sup>17</sup> Theoretisch wäre es denkbar gewesen, in Deutschland eine Komponente der Kapitaldeckung in die einkommensbezogene öffentlich-rechtliche Säule der Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung) einzubauen. Der Pflichtbeitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wäre dann für die Arbeitnehmer etwas erhöht worden. Die Rentenversicherungsträger hätten diesen zusätzlichen Beitragsteil über Finanzintermediäre dem Kapitalmarkt zufließen lassen oder sie hätten sich selbst zu Akteuren umwandeln können, die auf den Finanzmärkten Geld anlegen können. Die Versicherten hätten eventuell zwischen verschiedenen Risikoklassen bei der Anlage ihrer Beiträge wählen können (wie es bei der „Premiepension“ in Schweden praktiziert wird, vgl. Schwarze 2004). Bei dieser Art der „Privatisierung“ wäre auf jeden Fall der Vertrieb, und je nach Ausgestaltung der Kapitalanlage möglicherweise der gesamte Produktmarkt übersprungen worden.

ber. Dies hängt mit der rechtlichen Konstruktion der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland zusammen. Betriebliche Altersversorgung besteht dann, wenn einem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber aus Anlass des Arbeitsverhältnisses Leistungen der Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenversorgung zugesagt werden (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BetrAVG). Es liegt bei dieser Rechtskonstruktion allein beim Arbeitgeber, sich darum zu kümmern, dass und wie er seine Zusagen erfüllen kann. Es stehen ihm dazu fünf Möglichkeiten der organisatorischen Abwicklung offen (die Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung). Bei drei dieser fünf Durchführungswege ist vorgesehen, dass sich der Arbeitgeber mit „Erfüllungsgehilfen“ zusammenschließt. Dies sind die Versorgungsträger Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskasse und Pensionsfonds.<sup>18</sup> Pensionskassen und Pensionsfonds sind Aktiengesellschaften oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit; Pensionskassen sind im Prinzip Lebensversicherungsunternehmen (vgl. Blömeke 2004: 14). Beim Durchführungsweg Direktversicherung schließt der Arbeitgeber als Versicherungsnehmer bei einem Lebensversicherungsunternehmen eine Versicherung auf das Leben des Arbeitnehmers ab. Bei den drei externen Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse, Pensionsfonds ergibt sich deshalb folgende Marktconstellation<sup>19</sup>:

Schaubild 2 (betriebliche Altersversorgung):



<sup>18</sup> Die beiden anderen Durchführungswege Direktzusage und Unterstützungskassen sind sogenannte interne Durchführungswege. Bei der Direktzusage erbringt der Arbeitgeber die Leistung selbst, ohne Umweg über einen dritten Akteur. Die Unterstützungskassen sind zwar rechtlich selbstständig, insofern gibt es zwar einen dritten Akteur, die Unterstützungskassen werden jedoch finanziell von dem oder von mehreren Unternehmen getragen. Die Unterstützungskasse ist ein „verlängerter Arm“ des Arbeitgebers (vgl. Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung 2004). Der Arbeitgeber steht bei der Unterstützungskasse also nicht Anbietern oder Versorgungsträgern gegenüber. Arbeitgeber können jedoch die im Rahmen von Direktzusagen und Unterstützungskassen gemachten Leistungszusagen bei Versicherungsunternehmen rückversichern (vgl. Michaels 2000: 53; Blömeke 2004: 13).

<sup>19</sup> Die beiden Schaubilder beziehen sich auf die Grundformen der Abwicklung der betrieblichen und der individuell-privaten Altersvorsorge. Seit der Einführung der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge gibt es die Akteure und Akteurszusammenhänge, die mit der Zertifizierung der Altersvorsorgeverträge und deren Förderung zu tun haben: die Zertifizierungsstelle (bei der BaFin) und die Zulagenstelle (bei der BfA), außerdem für die steuerliche Förderung das Finanzamt, und für den Datenabgleich auch das Finanzamt, die Meldebehörden, die Familienkasse und Rentenversicherungsträger. Sowohl für die Zertifizierung wie auch für die Förderung können die jeweiligen Akteurskonstellationen grafisch dargestellt werden (vgl. Kaufmann/Köhler 2002: 78 und 89; Dünn/Fasshauer 2003: 11). An dieser Stelle reicht jedoch die Darstellung der Grundformen der kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Das Schaubild macht deutlich, dass bei der betrieblichen Altersversorgung die Rolle des Vorsorgesparers und die Rolle des Nachfragers auf dem Produktmarkt auseinanderfallen. Anders als bei der individuell-privaten Altersvorsorge steht bei der betrieblichen Altersversorgung der Arbeitgeber als der Nachfrager wie ein Puffer zwischen Vorsorgesparer und den Anbietern. Bei der betrieblichen Altersversorgung ist der Vorsorgesparer ein solcher nur als Arbeitnehmer und aufgrund des Arbeitsverhältnisses.

#### 4.3 Und der Vertrieb?

Die Realität des Vertriebs von Altersvorsorgeprodukten ist aus zwei Gründen kompliziert. Zum einen gibt es eine große Vielfalt von Vertriebsformen. Anhand von Versicherungsprodukten sei hier die Vielzahl von Vertriebswegen illustriert (zum folgenden siehe Farny 1995: 622ff. und Eifert 1997: 108ff.). Die Vertriebswege werden in der Regel nach ihrer rechtlichen und wirtschaftlichen Nähe zum Versicherungsunternehmen unterschieden.

- Zu den unternehmenseigenen Vertriebsformen gehört zum einen der Direktvertrieb aus dem Versicherungsunternehmen selbst, sowohl bei der Unternehmenszentrale, als auch in Form von dezentralen Geschäftsstellen. Die Vermittler sind dabei Angestellte des Unternehmens. Der Direktvertrieb macht nur einen sehr geringen Anteil am gesamten Vertrieb von Versicherungsprodukten in Deutschland aus. Zum anderen gibt es dezentrale Absatzstellen in Filialen der Versicherungsunternehmen.
- Die in Deutschland dominierende Vertriebsform sind die Einfirmen- oder Konzernvertreter, die auch als Ausschließlichkeitsvertreter bezeichnet werden.<sup>20</sup> Die Einfirmenvertreter sind rechtlich selbständig, ökonomisch jedoch von einem einzigen Versicherungsunternehmen abhängig. Sie sind in der Regel vertraglich verpflichtet, ausschließlich die Produkte dieses Unternehmens zu vertreiben und dessen Interessen zu vertreten, und haben keine Spielräume bei der Gestaltung ihres Sortiments. Faktisch sind sie also reine Verkaufsorgane eines einzigen Versicherungsunternehmens. Im Gegenzug übernimmt das Versicherungsunternehmen gewisse wirtschaftliche Risiken, so wird etwa ein anfängliches Mindestgehalt gezahlt. Aufgrund ihrer vertraglichen Gebundenheit an ein einzelnes Versicherungsunternehmen bei gleichzeitiger rechtlicher Selbständigkeit werden sie deshalb auch als „unternehmensgebundene“ Absatzform bezeichnet. Sie stehen zwischen den unternehmenseigenen und den unternehmensfremden Vertriebsformen.
- Zu den unternehmensfremden Vertriebsformen gehören die sogenannten Mehrfirmenvertreter und die Versicherungsmakler. Beim Mehrfirmenvertreter gibt es einen fließenden Übergang zum Einfirmenvertreter. Manche Mehrfirmenvertreter vermitteln in jedem Versicherungszweig die Produkte nur eines Versicherungsunternehmens, bei mehreren Versicherungszweigen insgesamt jedoch die Produkte mehrerer Unternehmen. Andere Mehrfirmenvertre-

---

<sup>20</sup> Bei der Allianz Leben zum Beispiel wurde 52,8 % des Neugeschäfts 2003 über diesen Vertriebskanal vermittelt. Auf Makler und unternehmensverbundene Mehrfirmenvertreter zusammen fiel ein Anteil von 19,7 % (Allianz Lebensversicherungs-AG 2004).

ter vermitteln dagegen in allen Versicherungszweigen Produkte mehrerer Unternehmen. Rechtlich sind Mehrfirmenvertreter wie auch die Einfirmenvertreter von den Versicherungsunternehmen betraut, die Produkte zu vertreiben – sie „vertreten“ eben die Unternehmen gegenüber den Kunden. Versicherungsmakler dagegen werden von ihrer rechtlichen Stellung her eher der Sphäre der Versicherungsnehmer zugerechnet. Sie sind – wie Mehrfirmenvertreter – nicht an einzelne Versicherungsunternehmen gebunden und werden in der Praxis von den Kunden beauftragt, Versicherungsschutz zu beschaffen. Sie vertreten insofern eher die Kunden gegenüber den Versicherungsunternehmen. Versicherungsmakler bekommen eine Courtage, bei allen anderen Vertriebsformen spricht man von Provision.

Auch Banken fungieren teilweise als Absatzorgane von Versicherungsunternehmen, sowohl als Einfirmen- wie auch als Mehrfirmenvertretung oder als Makler. Die gegenseitige Nutzung von Absatzkapazitäten zwischen Banken und Versicherungen hat seit den 1990er Jahren zugenommen, nachdem Unternehmensverflechtungen zwischen Banken und Versicherungen häufiger wurden. Durch verstärktes sogenanntes Cross-Selling sollen im Rahmen von Allfinanz-Konzepten die verschiedenen Vertriebswege besser genutzt und ausgelastet werden. Die genuinen Altersvorsorgeprodukte der Banken werden fast ausschließlich in den Bankfilialen vertrieben. Fondsprodukte werden vielfach von Banken verkauft, dazu gibt es Vertriebspartnerschaften zwischen Fondsgesellschaften und Banken. Bei der Dresdner Bank kann man also neben Banksparrprodukten sowohl eine Lebensversicherung wie auch Fondsanteile kaufen. Anders herum werden Fondsprodukte manchmal auch von Versicherungsagenturen verkauft.

Man muss immer sehen: beim Vertrieb geht es um den Verkauf von Produkten. Die Beratung ist demgegenüber sekundär. Vertriebsstellen sind für die Anbieterunternehmen Absatzorgane. Die vermittelnde Person muss deshalb zwei Rollen ausfüllen: Berater und Verkäufer. Als problematisch wird diese Rollenverflechtung angesehen, wenn sie erstens den Kunden gegenüber nicht transparent gemacht wird und zweitens solche Anreizstrukturen bestehen, dass der Verkauf irgendeines Produktes für den Vermittler in der Regel ökonomisch vorteilhafter ist als der Verkauf des „richtigen“ Produkts. Dazu kommt, dass die Vertreiber von Altersvorsorgeprodukten nicht direkt von den Kunden, sondern von den Anbietern bezahlt werden. Für die Kunden scheint die Beratung und der Abschluss kostenfrei zu sein. In Form von gezillmerten Provisionen bei Versicherungsprodukten oder in Form von Ausgabeaufschlägen bei Fondsprodukten werden die Vertriebskosten in jedem Fall auf sie abgewälzt, die Kosten für die Beratung und den Vertragsabschluss sind für die Kunden eher verdeckt.

Der Vertrieb von Altersvorsorgeprodukten in Deutschland, insbesondere der Versicherungsprodukte, ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Vermittlungsformen, die alle auf einem Kontinuum der rechtlichen und ökonomischen Verbundenheit der Vermittler (als Berater und Verkäufer) mit den Anbieterunternehmen angeordnet werden können. Am einen Ende des Kontinuums steht der Direktvertrieb der Anbieter und am anderen Ende ein von einzelnen Anbietern unabhängiger Vermittler. Ent-

lang des Kontinuums sind die Übergänge zwischen den verschiedenen Vertriebsformen fließend, die Zuordnung ist im Einzelfall nicht eindeutig. Die oben angeführte Unterscheidung zwischen unternehmenseigenen, unternehmensgebundenen und unternehmensfremden Vertriebsformen im Versicherungswesen ist eine analytische Hilfskonstruktion. Die Vertriebsformen am „anbieternahen“ Ende des Kontinuums sind gar nicht, die Vertriebsformen am „anbieterfernen“ Ende des Kontinuums schon eher vom Produktmarkt ausdifferenziert. Einer gesetzlich herbeigeführten Vereinheitlichung der vielen Mischformen und damit einer Klarstellung, ob der Vertrieb dem Produktmarkt zuzurechnen ist oder nicht, steht in Deutschland das Grundrecht der Berufsfreiheit entgegen (Taupitz 1996). Eine stärkere Ausdifferenzierung ist nicht wirklich in Sicht. Zwar hat im Bereich der versicherungsförmigen Produkte der Anteil des Einfirmenvertreters abgenommen und der Anteil der Mehrfirmenvertreter und Makler zugenommen, die unternehmensnahen Vertriebswege sind jedoch immer noch die wichtigsten.

#### 4.4 Beratungsmärkte

Wenn die Beratung vom Verkauf getrennt wird, und damit die mehr oder weniger starke Anbindung an den Produktmarkt wegfällt, können jedoch ausdifferenzierte Märkte für Beratung in Fragen der Altersvorsorge entstehen. Das auf diesen Märkten gehandelte Gut ist die Beratungsleistung, für die produktunabhängig bezahlt wird. Altersvorsorgeprodukte sind lediglich der Gegenstand der Beratung. Die Vermittlung von Produkten und der Abschluss von Vorsorgeverträgen ist solchen Beratungsstellen gesetzlich nicht erlaubt. Damit ist eine notwendige Bedingung für die Ausdifferenzierung dieser Märkte institutionalisiert: die Trennung der Beratung vom Verkauf. Für die individuell-private Altersvorsorge bieten etwa kommerzielle Versicherungsberater („Honorarberater“) oder Beratungsstellen der Verbrauchervereine und -verbände gegen Bezahlung Beratungsleistungen an. In Deutschland hat der Beratungsmarkt für die individuell-private Altersvorsorge bislang nur eine verschwindend geringe Bedeutung, die Beratung findet in diesem Bereich in den allermeisten Fällen durch den Produktvermittler statt, die dann auch gleich die Vertragsabschlüsse tätigen – also innerhalb des Vertriebs. Für den Bereich der betrieblichen Altersversorgung ist ein Beratungsmarkt jedoch als feste Größe etabliert, was sicherlich damit zusammenhängt, dass es aufgrund der immensen Komplexität der betrieblichen Altersversorgung und der großen finanziellen Transaktionen und Verpflichtungen für Arbeitgeber oder Träger von Branchenversorgungswerken faktisch unmöglich ist, die notwendigen Entscheidungen selbst zu treffen. Eine Vielzahl von spezialisierten Consulting-Unternehmen bietet deshalb entsprechende Beratungsleistungen an. Obwohl sie von den Produktmärkten strukturell zu trennen sind, sind die Märkte für Beratungsleistungen Sekundärmärkte zu den Produktmärkten, denn ohne die Produkte würde es keine Beratung geben.

Von den nicht ausdifferenzierten Vertriebsstrukturen zum ausdifferenzierten Beratungsmarkt für die individuell-private Altersvorsorge gibt es wiederum einen fließenden Übergang. Manche Mehrfirmenvertreter und Versicherungsmakler bieten nämlich Beratungsleistungen an, für die der Kunde unabhängig von einem Vertrags-

abschluss bezahlt. Wenn es zu einem Vertragsabschluss kommt, erlassen die Vermittler den Kunden die Provisionszahlungen. Diese Praxis findet jedoch in einem aufsichtsrechtlichen Graubereich statt und dürfte deshalb nicht sehr weit verbreitet sein (vgl. Eifert 1997: 117).

## 5. Wandel und Kontinuität auf dem Altersvorsorgemarkt

Der Markt für Altersvorsorgeprodukte hat sich aufgrund der Einführung der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge von allen im Abschnitt vier besprochenen Märkten am meisten verändert. Der Produktmarkt mit dem anhängenden Vertrieb bildet den Marktbereich, der am engsten mit der Altersvorsorge verbunden ist. Ich nenne das Zusammenspiel von Produktmarkt und Vertrieb deshalb „Altersvorsorgemarkt“. Damit soll ausgedrückt werden, dass Altersvorsorge sich nicht nur im Zusammenspiel von Angebot von und Nachfrage nach Vorsorgeprodukten abspielt, sondern dass auch dem Vertrieb für die Altersvorsorge eine entscheidende Rolle zukommt. Natürlich haben auch die Finanzmärkte und die Beratungsmärkte – wie oben beschrieben – eine konkrete Relevanz für die Alterssicherung der Vorsorgesparer und die Alterseinkommen der Rentenbezieher. Sie sind vom Vorsorgegeschehen selbst jedoch relativ weit entfernt. Im Hinblick auf die Nähe zum Altersvorsorgegeschehen sind die Finanzmärkte und der Beratungsmarkt dem Altersvorsorgemarkt gewissermaßen nachgeordnet. Folgenreich und bedeutsam sind die Finanzmärkte und die Beratungsmärkte für die Alterssicherung jedoch auch, jede auf ihre Weise.

Die Altersvorsorgeprodukte stehen bei der Regulierung im Mittelpunkt. Ein zentrales Element der Regulierung der geförderten Altersvorsorge in Deutschland ist die Definition von Kriterien, die von Produkten erfüllt sein müssen, damit für sie die Förderung in Anspruch genommen werden kann – eine klassische Produktregulierung also, besonders in Form der Zertifizierungskriterien.

Die vorrangige Bedeutung des Produktmarktes und des damit verbundenen Vertriebs für die kapitalgedeckte Altersvorsorge erklärt, warum die Regelungen des Altersvermögensgesetzes 2001 sowie diejenigen Regelungen des Alterseinkünftegesetzes 2004, die sich nicht auf die Umstellung von der vorgelagerten auf die nachgelagerte Besteuerung, sondern auf die Gestaltung der kapitalgedeckten Vorsorgeformen beziehen, vor allem Auswirkungen auf den Altersvorsorgemarkt haben. Die politische Gestaltung der Altersvorsorge bezieht sich primär auf die Strukturen und Mechanismen des Altersvorsorgemarktes. Die Regulierung der Finanzmärkte und der Beratungsmärkte wurde durch die beiden relevanten Gesetze nicht verändert. Sicherlich haben die Veränderungen auf dem Altersvorsorgemarkt auch Auswirkungen auf die Finanzmärkte und die Beratungsmärkte. Diese Veränderungen gehen jedoch auf den Wandel des Altersvorsorgemarktes zurück.

In diesem Abschnitt werden die Neuregelungen des Altersvermögens- und des Alterseinkünftegesetzes auf ihre Wirkungen für den Altersvorsorgemarkt hin untersucht.

## 5.1 Wandel auf der Angebotsseite des Altersvorsorgemarktes

Altersvorsorge und Vermögensbildung sind eng miteinander verwandt: Altersvorsorge ist eine mit dem Ziel der finanziellen Absicherung im Alter vorgenommene Vermögensbildung. In Deutschland besteht seit 2001 der in Gesetzesform gegossene politische Wille, Altersvorsorge speziell zu fördern. Man sieht es einer Sparform jedoch nicht an, ob sie nach dem Eintritt in den Ruhestand kontinuierlich und bis zum Tode zum Einkommen beiträgt oder ob das dabei gebildete Kapital nicht schon vor dem Ruhestand oder gleich zu Beginn des Ruhestands aufgebraucht wird. Diese Situation macht es notwendig, politisch zu definieren, welche Formen der Vermögensbildung als Altersvorsorge gelten und welche nicht.

Um die Definition von Altersvorsorge als speziell förderfähige Sparform und um die Institutionalisierung der Unterscheidung zwischen Vermögensbildung und Altersvorsorge wird im politischen System derzeit gerungen. Die Versicherungswirtschaft preist etwa die klassische Kapitallebensversicherung als die am meisten verbreitete Form der Altersvorsorge an (vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft 2004) – der Gesetzgeber dagegen zählt sie nicht zum Kreis der förderwürdigen Altersvorsorgeprodukte und schließt sie von der Riester-Förderung aus. Das rechtliche Mittel der Grenzziehung zwischen individuell-privater Altersvorsorge und unspezifischer Vermögensbildung sind die im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz festgelegten Bestimmungen. Als direkte Folge der rechtlichen Grenzziehung zwischen förderfähigen Altersvorsorgeprodukten und nicht-förderfähigen Altersvorsorgeprodukten ist auf dem Markt der individuell-privaten Altersvorsorge das Segment der zertifizierten Altersvorsorgeprodukte neu entstanden.

Bei der betrieblichen Altersversorgung ist aufgrund der fehlenden Zertifizierung kein vergleichbares Marktsegment neu entstanden. Seit der Rentenreform 2000/2001 hat sich jedoch die betriebliche Altersversorgung als das eigentliche Zugpferd bei der Ausweitung der kapitalgedeckten Vorsorgeformen entpuppt. Der Verbreitungsgrad der betrieblichen Altersversorgung hat sich seit 2001 stark erhöht (Kortmann/Haghiri 2003), weitere Zuwächse werden erwartet.

Mit dem Altersvermögensgesetz wurden Pensionsfonds als fünfter Durchführungsweg bei der betrieblichen Altersversorgung eingeführt.<sup>21</sup> Bis zum März 2004 haben 23 Pensionsfonds eine Zulassung von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bekommen, alle in der Rechtsform der Aktiengesellschaft (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht 2004). Die Pensionsfonds sind nicht nur als regulärer Durchführungsweg gedacht, sondern auch als Möglichkeit für die Unternehmen, Pensionsverpflichtungen im Rahmen von Direktzusagen zu übertragen und auf diese Weise aus ihren Bilanzen auszulagern. Die Übertragung der Pensionsverpflichtungen wird ab In-Kraft-Treten des Alterseinkünftegesetzes durch Steuerfreiheit nach § 3 Nr. 66 EStG steuerlich neutral gehalten und damit zumindest nicht mehr behindert (vgl. Friedrich/Weigel 2004). Bislang wurde dieser neue Durchführungsweg

---

<sup>21</sup> Mit Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes durch Artikel 10 AvmG.

weg sowohl als Vorsorgeweg wie als Möglichkeit zur Auslagerung von Pensionsverpflichtungen wenig genutzt, es zeichnet sich derzeit jedoch eine Konsolidierung ab (von Schenk 2004).

Auch in das Segment der Pensionskassen ist Bewegung gekommen. Seit Januar 2002 wurden im Bereich der Privatwirtschaft 19 Pensionskassen neu gegründet, die meisten davon als Tochtergesellschaften von Versicherungsunternehmen oder Banken in Form von Aktiengesellschaften (Kortmann/Haghiri 2003). Der beobachtbare Zuwachs an Pensionskassen in Deutschland bedeutet nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitative Veränderung. Es entsteht dabei nämlich – hinsichtlich der Rechtsform sowie hinsichtlich der Ausrichtung auf Kunden – ein neuer Typus von Pensionskasse: „Diese neuen Einrichtungen werden in aller Regel in der Rechtsform der Aktiengesellschaft mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben. Die traditionellen Firmenpensionskassen sind dagegen (bisher) ausschließlich in der Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit organisiert“ (Schwind 2003: 9). In die Firmenpensionskassen konnten traditionell nur Angehörige des entsprechenden Betriebs eintreten. Seit der Rentenreform 2000/2001 und dem damit verbundenen Aufschwung der betrieblichen Altersversorgung öffnen sich nun auch die Firmenpensionskassen für Dritte (von Schenk 2003).

Indem sich Versorgungsträger von den Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung lösen, entsteht erst ein richtiger Markt für die Komponenten der betrieblichen Altersversorgung. Dazu kommt, dass es Anzeichen dafür gibt, dass sich die Unterschiede zwischen Pensionsfonds, Pensionskassen und Lebensversicherungsunternehmen immer stärker verwischen. Damit sind nicht die rechtlichen, sondern die Unterschiede beim Produktangebot gemeint. So können zum Beispiel sowohl Pensionskassen wie auch Lebensversicherungsunternehmen Fondspolizen mit Mindestgarantie anbieten (vgl. Jahn 2004). Auch auf dem Markt für zertifizierte Produkte der individuell-privaten Altersvorsorge konkurrieren Lebensversicherungsunternehmen, Investmentgesellschaften und Banken um die gleiche Kundengruppe.

Damit nimmt der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Versorgungsträgern und Anbietern von Produkten und Komponenten zu, mit Folgen für den Altersvorsorgemarkt: „Das Altersvorsorgegeschäft entwickelt sich nun unter dem Dach eines neuen, den Versicherungs- und Bankbereich umfassenden Aufsichtssystems und neuer Vorschriften zu Altersvorsorgeprodukten (Zertifizierung, Besteuerung, Zulagen) zu einem Sektor, der Banken wie Investmentgesellschaften und Versicherungsunternehmen umfasst und für deren Tätigkeit einen einheitlichen Rahmen vorgibt. Somit steht der Altersvorsorgemarkt vor einem nachhaltigen Strukturwandel“ (Warth 2003: 117). Dies betrifft alle Formen der geförderten, kapitalgedeckten Altersvorsorge, auch wenn das Segment der Produkte und Komponenten der betrieblichen Altersversorgung mehr Volumen hat und eine stärkere Wachstumsdynamik aufweist als das Segment der zertifizierten individuell-privaten Altersvorsorge.

## 5.2 Kontinuität bei der Organisation des Altersvorsorgeprozesses

Hinsichtlich der organisatorischen Abwicklung und der Verfahren der kapitalgedeckten Altersvorsorge haben die gesetzlichen Neuregelungen des Altersvermögensgesetzes und des Alterseinkünftegesetzes die folgenden grundlegenden Veränderungen herbeigeführt:

- die Zentrale Stelle für Altersvorsorge bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte („Zulagenstelle“) wurde eingerichtet (§ 81 EStG, eingeführt durch Artikel 6 Nr. 15 AVmG)<sup>22</sup>;
- die Zertifizierungsstelle bei der BaFin wurde eingerichtet (§ 2 AltZertG, eingeführt durch Artikel 7 AVmG).<sup>23</sup>

Die Organisation des Vorsorgeprozesses im Rahmen der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge wurde damit ausgebaut.<sup>24</sup> Abgesehen von den für die Förderung neu eingeführten Verfahren und Strukturen zeugt die „Riester-Reform“ 2001 jedoch von einem bemerkenswerten politischen Willen zur Kontinuität – zumindest was die organisatorische Abwicklung der Altersvorsorge aus Sicht der Vorsorgesparer betrifft. So werden die Produkte der individuell-privaten Altersvorsorge von den gleichen Unternehmen angeboten, die auch schon vor 2001 Spar- und Vorsorgeprodukte angeboten haben: Versicherungsunternehmen, Fondsgesellschaften und Banken. Außerdem gehen die Produkte auf herkömmliche Vermögensbildungs- bzw. Versicherungsprodukte zurück: Banksparrpläne, Fondssparpläne und private Rentenversicherungen. Die bestehenden Produkte wurden zum Teil lediglich modifiziert, um den Zertifizierungskriterien zu entsprechen und förderfähig zu werden.

Bei der betrieblichen Vorsorge gab es keine parallele Entwicklung, da hier keine Zertifizierung nötig ist, um die Förderung in Anspruch nehmen zu können. Hier sind nach wie vor die Durchführungswege Direktversicherung, Pensionskasse und Unterstützungskasse und Direktzusage die hauptsächlich genutzten Formen der organisatorischen Abwicklung. Die Vertriebsstrukturen sowohl für die individuell-private wie auch für die betriebliche Altersvorsorge sind im Grundsatz die gleichen geblieben. Auch die Aufsicht wurde durch das Altersvermögensgesetz nicht verändert. Die

---

<sup>22</sup> Im Regierungsentwurf für das Altersvermögensgesetz vom 14.11.2000 (Bundestags-Drucksache 14/4595) war keine Zulagenstelle vorgesehen. Die Zulagen sollten vom jeweilig zuständigen Finanzamt festgesetzt und auf das Vorsorgekonto des Vorsorgesparers überwiesen werden. Die Zulagenstelle sei im Laufe des Gesetzgebungsprozesses aus politischen Gründen entstanden, weil die Länder den Finanzämtern nicht die Mehrarbeit der Zulagenverwaltung aufbürden wollten (Experteninterview Nr. 17: 22). Das Argument war damals, dass sich bei der Zulage primär um eine Angelegenheit der Alterssicherung und nur sekundär um eine steuerliche Angelegenheit handle.

<sup>23</sup> Die Zertifizierungsstelle ist in gewisser Weise ein Hilfsorgan für die Finanzämter und die Zulagenstelle, da sie die Prüfung übernimmt, ob für bestimmte Vorsorgeverträge die Zulage und die steuerliche Abzugsfähigkeit grundsätzlich in Anspruch genommen werden kann.

<sup>24</sup> Von vielen Seiten wurde die Zertifizierung als ein Grund für die geringe Nachfrage nach zertifizierten Altersvorsorgeprodukten angegeben. Dieses Argument ist unsinnig, da die Vorsorgesparer vom Verfahren selbst überhaupt nichts mitbekommen. Wirklich kompliziert ist dagegen das Förderverfahren, das auch eine Mitwirkung der Vorsorgesparer erfordert (für grafische Darstellungen, aus denen die Komplexität des Verfahrens auf einen Blick deutlich wird, vgl. Kaufmann/Köhler 2002: 89 und Dünn/Fasshauer 2003: 11).

Zertifizierungsstelle ist zwar neu und als Referat Q 22<sup>25</sup> bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht angesiedelt, sie nimmt jedoch keine Aufgaben der Aufsicht im eigentlichen Sinne wahr.<sup>26</sup>

Es war eine politisch bewusste Entscheidung im Vorfeld der Rentenreform 2000/2001, zur Reform der Alterssicherung an den vorhandenen und bekannten Formen der Altersvorsorge anzusetzen, sowohl bei der betrieblichen wie auch bei der individuell-privaten Altersvorsorge. Der folgende Interviewausschnitt macht dies in Bezug auf die betriebliche Altersvorsorge sehr deutlich:

„Dazu war gar nicht die Zeit und auch nicht die Kapazität, und auch nicht die allgemeine Bereitschaft, und ich glaube, auch politisch nicht die Notwendigkeit. [...] Das heißt, man musste also auf den traditionellen Rahmenbedingungen der betrieblichen Altersversorgung aufsetzen, auf den vielfältigen institutionell gegliederten Rahmenbedingungen und Durchführungswegen, um diesen Ansatz wieder zu reaktivieren. Also eine, wenn Sie so wollen, eine Renaissance zu organisieren oder eine Reanimierung der betrieblichen Altersversorgung herzustellen. [...] Da musste sozusagen eine Umkehr eingeleitet werden, auf der Basis dieser bestehenden Rahmenbedingungen. [...] Das war eine ganz bewusste Entscheidung, aber es wäre aus meiner Sicht auch kein geeigneter Ansatz gefunden worden, die bestehenden Rahmenbedingungen zu verlassen und an deren Stelle völlig neue Rahmenbedingungen anzubieten“ (Experteninterview Nr. 17: 6f.).

Die Interviewpassage zeigt, dass die Politik nicht das Ziel verfolgte, eine neue Organisationsstruktur für die kapitalgedeckte Altersvorsorge aufzubauen, mit der das sinkende Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung kompensiert werden sollte. Die Feststellung klingt banal, aber dass Reformen der Alterssicherung auch ganz anders ablaufen können, zeigt die Rentenreform in Schweden. Dort wurde innerhalb des öffentlich-rechtlichen Systems der Alterssicherung neben der weiter bestehenden umlagefinanzierten Komponente eine kapitalgedeckte Komponente eingebaut (Schwarze 2004). In Deutschland ging die Politik dagegen von Anfang an von den bestehenden Formen der nicht-staatlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge aus. Als das geeignete Mittel zur weiteren Verbreitung der nicht-staatlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge wurde die staatliche Förderung angesehen. Auf die vorhandenen rechtlichen Konstruktionen und organisatorischen Formen der betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge wurde deshalb die staatliche Förderung einfach aufgesetzt.<sup>27</sup> Das folgende Zitat aus einem Experteninterview weist auf den Charakter als Trägerkonstruktion hin, den die betriebliche Altersversorgung für die staatliche Förderung hat:

---

<sup>25</sup> In der Abteilung Q 2 (Verbraucher- und Anlegerschutz, Zertifizierung von Altersvorsorgeverträgen und besondere Rechtsfragen).

<sup>26</sup> „Die Zertifizierungsstelle ist ja getrennt von der Aufsicht. Also die Zertifizierungsstelle prüft lediglich die elf Förderkriterien. Das werden künftig fünf sein, da sind allerdings alte Kriterien zusammengefasst. Und die Rechnungsgrundlage z.B. und andere Dinge werden nach wie vor von der Versicherungsaufsicht geprüft. Es ist ein Dualismus.“ (Experteninterview Nr. 13).

<sup>27</sup> Ein weiterer Hinweis darauf, wenn auch kein empirischer „Beweis“, ist die Tatsache, dass das Altersvermögensgesetz kein eigenständiges Gesetz ist, sondern ein Änderungs- oder Artikelgesetz, mit dem bestehende Gesetze verändert werden, ein klassisches Reformgesetz also. Mit dem Altersvermögensgesetz wurden 29 bestehende Gesetze verändert und drei Gesetze neu geschaffen.

„Und wenn Sie so wollen, ist ja für diese Form der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge die zweite Säule, also die betriebliche Altersversorgung, mit ihren etwas kompliziert erscheinenden Durchführungswegen, nichts anderes als eine rechtliche Hülle, um das zu bewerkstelligen und im Wege attraktiver Förderungen hinzukriegen“ (Experteninterview Nr. 16: 3).

## 6. Die sozialstaatliche Regulierung des Altersvorsorgemarktes

Die Annahme, dass es Wohlfahrtsmärkte gibt, oder dass Märkte zu Wohlfahrtsmärkten werden, impliziert – zumindest im kontinentaleuropäischen Kontext – irgend einen Bezug zu wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien. In diesem Abschnitt soll ausgeleuchtet werden, welches der sozialstaatliche Bezug bei der Regulierung der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge ist.

### 6.1 Das untergegangene Sicherungsziel

Mit der Rentenreform 2000/2001 ist die Politik zum ersten Mal seit der Rentenreform 1957 vom Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung abgegangen. Seit der Rentenreform 1957 war die Sicherung des Lebensstandards ein zentrales Ziel der Rentenversicherungspolitik. Das Nettorentenniveau war der Maßstab, an dem die Verwirklichung dieses Zieles gemessen wurde. Bei einem Nettorentenniveau von 70 % galt das Ziel als erreicht. Im Altersvermögensergänzungsgesetz wurde die Rentenformel so verändert, dass das Nettorentenniveau in Zukunft deutlich absinken wird. Die Konsolidierung der Beitragssatzentwicklung hat dabei die Lebensstandardsicherung als wichtigstes Ziel der Rentenversicherungspolitik abgelöst. Von einigen Kommentatoren wird die Rentenreform 2000/2001 als ein Paradigmenwechsel in der deutschen Alterssicherungspolitik angesehen (Hinrichs/Kangas 2003; Schmähl 2003).

Die Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzlichen Rentenversicherung wurde damit legitimiert, dass die betroffenen Rentenversicherten staatlich geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben und mit den daraus resultierenden Alterseinkommen die geringeren Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung aufstocken könnten. Für diesem Zusammenhang wurde ein neues sprachliches Symbol eingeführt: der Begriff „Gesamtversorgungsniveau“. Das Gesamtversorgungsniveau ergibt sich, wenn man die Summe der Rentenleistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung und aus den geförderten kapitalgedeckten Vorsorgeformen in Relation zum den Durchschnittslöhnen setzt. Die Bundesregierung argumentierte im Jahr 2001, dass zukünftige Rentnergenerationen ein Gesamtversorgungsniveau um 70 % oder höher erreichen könnten (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001: 22). Damit wurde suggeriert, dass die Lebensstandardsicherung weiter gewährleistet sei. Die Aufrechterhaltung einer modifizierten Lebensstandardsicherung war das zentrale Argument, mit dem die „Riester-Reform“ rund um die Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes legitimiert wurde.

Rund um die „Riester-Reform“ 2001 schien es zunächst, als ob Rentenversicherungspolitik umgestellt würde auf eine Alterssicherungspolitik (Hinrichs 2000), die sich sowohl auf den institutionellen Mix der Vorsorgeformen wie auch auf den Mix aus Alterseinkommen beziehen würde. Es zeigte sich jedoch, dass die kurzfristig zusammgeführten Politikbereiche „Rentenversicherung“ und „kapitalgedeckte Altersvorsorge“ bald nach der Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes wieder getrennte Wege gingen. Danach feierte die herkömmliche Rentenversicherungspolitik fröhliche Urständ: die gesetzliche Rentenversicherung wurde ohne Bezug zu den kapitalgedeckten Vorsorgeformen reformiert. Die Ende 2002 eingesetzte Kommission zur nachhaltigen Sicherung der Sozialsysteme behandelte die gesetzliche Rentenversicherung und die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge als zwei voneinander unabhängige Bereiche. Die von der „Rürup-Kommission“ vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung entsprachen genau der Tradition der herkömmlichen Rentenversicherungspolitik. Nullmeier interpretiert diese nach 2001 erfolgte Hinwendung zur traditionellen Rentenversicherungspolitik als Rückfall: Mit den Vorschlägen der „Rürup-Kommission“ „sind die tradierten Grenzen der Rentenpolitik wieder errichtet, die Riester-Rente bleibt – bis auf vorsichtige, an anderer Stelle weit intensiver betriebene Bemühungen zur Vereinfachung und Abänderung einiger Produktkriterien – außerhalb der Betrachtung“ (Nullmeier 2003b: 181).

Die Rentenversicherungspolitik fand nach der „Riester-Reform“ also zu sich selbst als geschlossenes System aus alten Stellschrauben und daran drehenden „Rentenmännern“ (Nullmeier/Rüb 1993) zurück. Auf der anderen Seite fand die im Anschluss an die Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes (2001) sofort einsetzende und bis zum Alterseinkünftegesetz (2004) sich hinziehende Debatte um die „richtige“ Regulierung der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge gänzlich ohne Bezug zur gesetzlichen Rentenversicherung statt. Im Sinne einer systemübergreifenden „Alterssicherungspolitik“ hätte man nach der „Riester-Reform“ erwarten können, dass die politischen Auseinandersetzungen um die Regulierung ein bestimmtes Absicherungsniveau zum Maßstab haben. Der erwartete Beitrag der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge zur Gesamtversorgung wäre die logische Zielgröße gewesen. Nach 2001 spielte eine erwartete Höhe der Rentenleistungen aus den geförderten kapitalgedeckten Vorsorgeformen jedoch keine Rolle. Es stellte sich nämlich nach kurzer Zeit heraus, dass die Abschlussquoten bei Riester-geförderten Produkten weit unter dem lagen, was die politischen Akteure und die Anbieter sich erhofft hatten. Die „Riester-Rente“ wurde als „Flop“ gebrandmarkt (etwa Schnabel o.J.). Danach drehte sich die politische Debatte fast ausschließlich darum, wie man ohne Rückgriff auf ein Obligatorium die Beteiligung der grundsätzlich Förderberechtigten an der geförderten kapitalgedeckten Vorsorge erhöhen könne. Die Frage, ob eine bestimmte regulatorische Maßnahme die Attraktivität des geförderten kapitalgedeckten Vorsorgesparens erhöht oder ob sie potentielle Vorsorgesparer weiter abschreckt, wurde zum wichtigsten Maßstab für die Bewertung der jeweiligen Maßnahme.

Selbst die Höhe der Vorsorgebeiträge bei abgeschlossenen Verträgen rückte nach 2001 in den Hintergrund. Umfragen haben inzwischen gezeigt, dass sowohl bei der

betrieblichen wie auch bei der individuell-privaten Altersvorsorge die Beiträge im Durchschnitt weit unter den maximal förderfähigen – und damit von offizieller Seite zur Erreichung der lebensstandardsichernden Gesamtversorgung empfohlenen – Beträgen liegen (vgl. Kortmann/Haghiri 2003 für die betriebliche und Bertelsmann-Stiftung 2003 für die individuell-private Altersvorsorge). Dieser Befund deutet darauf hin, dass das bei der „Riester-Reform“ so hoch gehaltene Ziel einer lebensstandardsichernden Gesamtversorgung selbst bei einer Beteiligungsquote von 100% nicht erreicht würde. Denn die sich beteiligenden Personen sparen im Durchschnitt deutlich weniger an, als nach den im Jahr 2001 aufgestellten Modellrechnungen der Bundesregierung zur Erreichung eines Gesamtversorgungsniveaus von 70% nötig wäre. In der politischen Debatte war dieser Befund zwar bekannt, wurde jedoch – im Gegensatz zur Beteiligungsquote – als zweitrangig angesehen und deshalb sehr viel weniger problematisiert.

Der Maßstab zur Beurteilung des Ausmaßes und der Art der Regulierung ist also nach 2001 nicht ein „positives“ Sicherungsziel, das etwa als Teil einer Gesamtversorgung angesehen würde. Es scheint, als ob sich vielmehr ein „negativ“ formuliertes und sozialpolitisch anspruchsloseres Sicherungsziel etablieren würde: Es soll eine finanzielle Absicherung im Alter in einer solchen Höhe und Verteilung sichergestellt werden, dass möglichst wenig Menschen die bedarfsabhängige Unterstützung (Grundsicherung im Alter) in Anspruch nehmen müssen. Auch dieser Maßstab bezieht sich implizit auf eine Gesamtversorgung aus verschiedenen Einkommensquellen – er ist jedoch nicht an Lebensstandardsicherung, sondern an Mindestsicherung orientiert.

## 6.2 Sozialstaatliche Anforderungen an den Regulierungsrahmen

Die Idee der Gesamtversorgung ist jedoch nicht völlig wirkungslos und verschwunden. Sie lebt weiter in der Vorstellung, dass für die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge (sowohl die „Riester-“ wie auch die „Eichel-Rente“) und ihre Ergebnisse eine weitergehende sozialstaatliche Verantwortung besteht als bei der ungeforderten betrieblichen individuell-privaten Altersvorsorge.

Mit dem Altersvermögensgesetz wurde 2001 ein spezieller Regulierungsrahmen für die unter sozialstaatlicher Verantwortung stehende kapitalgedeckte Altersvorsorge geschaffen und später mit dem Alterseinkünftegesetz (2004) leicht modifiziert. Der Regulierungsrahmen wurde damals unter der politischen Prämisse entwickelt, dass in Zukunft die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise „ersetzen“ und substantiell zu einer sozialstaatlich verantworteten Gesamtversorgung beitragen sollte. Der sozialstaatliche Anspruch an die Ergebnisse der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge hatte zur Folge, dass bestimmte implizite Anforderungen an den Regulierungsrahmen gestellt wurden. Zumindest drei Anforderungen können identifiziert werden: Erstens soll sichergestellt werden, dass die Menschen, für die das Alterssicherungssystem gemacht ist, auch tatsächlich daran teilnehmen (Teilnahme, 6.2.1). Zweitens soll ihr Status gegenüber den Organisationen, die das Alterssicherungssystem tragen und ver-

walten, so definiert werden, dass sie den Organisationen nicht schutzlos gegenüberstehen (Verbesserung des Status der Vorsorgesparer, 6.2.2). Und drittens sollen die Ansprüche auf Geldtransfers, die sie während der Beitragsphase erwerben, vor Verlust oder Mißbrauch geschützt werden (Schutz der Ansprüche oder des Vermögens, 6.2.3).<sup>28</sup>

### 6.2.1 Erhöhung der Zahl der Vorsorgesparer

Ein Teil der rechtlichen Regelungen trägt dazu bei, die sozialen, kognitiven und ökonomischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Teilnahme möglichst vieler Bürger und Bürgerinnen an der staatlich geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge zu schaffen.

Dies geschieht, indem zunächst eine soziale Situation hergestellt wird, in der ein zusätzlicher Bedarf an kapitalgedeckter Altersvorsorge überhaupt erst plausibel konstruiert, dargestellt und kommuniziert werden kann. Hierzu gehört grundsätzlich die im Altersvermögensergänzungsgesetz vorgenommene Weichenstellung für eine Absenkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese neue Situation kann metaphorisch als Lücke („Rentenlücke“) interpretiert werden, die durch die Reformen aufgerissen worden sei und die mit kapitalgedeckter Altersvorsorge geschlossen werden müsse. Eine ähnliche Wirkung hat das Konzept „Gesamtversorgungsniveau“, das die Zielvorstellung „Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung“ ablöste. Damit wird plausibel gemacht, dass beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand auch in Zukunft eine Lebensstandardsicherung erreicht werden könne, wenn zusätzlich zu den Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung Anwartschaften in anderen Altersvorsorgesystemen aufgebaut würden (siehe oben, Abschnitt 6.1). Auch die Abschaffung der Berufsunfähigkeitsrente im Zuge der Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten<sup>29</sup> hat die Möglichkeit geschaffen, eine Sicherungslücke zu konstatieren, die mit entsprechender privater Vorsorge geschlossen werden solle.

Die vielen Beispielrechnungen zu den Auswirkungen der Rentenreform und den Vorteilen einer kapitalgedeckten Altersvorsorge, die in den Informationsmaterialien der Bundesregierung, der Anbieter und der Verbraucherschutzorganisationen enthalten sind, sollen ein Bewusstsein für den individuellen Bedarf schaffen, der durch die allgemeine „Sicherungslücke“ entstanden sei. In den gleichen Informationsmaterialien werden individuelle Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dazu gehören In-

---

<sup>28</sup> Diese drei Anforderungen gelten auch für das völlig verrechtlichte und auf hierarchischer Verwaltung basierende System der gesetzlichen Rentenversicherung. In der gesetzlichen Rentenversicherung sind diese drei Probleme in steuerungstheoretischer Hinsicht auf recht einfache Art und Weise gelöst: Versicherungspflicht für einen gesetzlich definierten Personenkreis, Rechtsanspruch auf Leistungen bei Erfüllung bestimmter Bedingungen, Eigentumsschutz für Renten und Rentenanwartschaften. Der eigentumsähnliche Status der Renten und Rentenanwartschaften und damit ihr entsprechender Schutz wurde allerdings nicht politisch geplant und gesetzlich festgelegt, sondern ist aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entstanden. Bei der nicht-staatlichen Altersvorsorge ist dagegen alles etwas komplizierter.

<sup>29</sup> Siehe Fußnote 4.

formationen darüber, wie man vorgehen muss, um auch tatsächlich zu einer förderfähigen kapitalgedeckten Altersvorsorge zu kommen und die staatliche Förderung zu beziehen (eine Finanzberatung in Anspruch nehmen, gegenüber dem Arbeitgeber den gesetzlichen Anspruch auf Entgeltumwandlung geltend machen, etc.). Im Zuge des Altersvermögensgesetzes wurde außerdem eine jährliche Renteninformation der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte eingeführt, in der den gesetzlich Rentenversicherten realistische Prognosen über ihre zu erwartenden individuellen Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung gemacht werden sollen (§ 109 SGB VI). Dadurch sollen explizit zu hohe Erwartungen an die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung vermieden und die Notwendigkeit kapitalgedeckter Vorsorge vermittelt werden: Die Renteninformation „soll dem Versicherten möglichst frühzeitig zur Verfügung gestellt werden, um gerade auch den jüngeren Versicherten die Möglichkeit zu geben, Notwendigkeit und Umfang einer ergänzenden Altersvorsorge besser einschätzen zu können“ (Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 14. 11. 2000, Bundestagsdrucksache 14/4595: 50).<sup>30</sup>

Neben der Information wird auch Geld als Medium genutzt, Anreize für individuelles Handeln zu schaffen. So werden durch die staatliche Förderung Anreize gesetzt, eigene finanzielle Mittel einzusetzen, um aus Steuermitteln weitere Mittel dazu zu bekommen. Dieses Prinzip gilt nicht nur für die Zulagen und die nachträgliche Steuererstattung nach §§ 10a und 79ff. EStG, sondern auch für die Steuerfreistellung bei der Bruttoentgeltumwandlung nach § 3 Nr. 63 EStG, bei der die Arbeitnehmer die Steuerersparnis nachträglich als Belohnung bekommen. Insbesondere die Zulagenförderung nach §§ 79ff. EStG hat noch einen zweiten Aspekt: Mit ihr wird den grundsätzlich zulageberechtigten Personen direkt zweckgebundene Kaufkraft bereitgestellt, die sie für Anbieter von Altersvorsorgeprodukten in besonderer Weise als Kundengruppe interessant macht.<sup>31</sup> Die zulageberechtigten Personen können mit der Zulage den Anbietern direkt ein Geschäft bescheren.

### 6.2.2 Verbesserung der Verhandlungsposition von Arbeitnehmern und Verbrauchern

Eine Vielzahl der neuen rechtlichen Regelungen verbessert die strategische Position der Vorsorgesparer als Arbeitnehmer (im Fall der betrieblichen Altersversorgung) oder als Verbraucher (im Fall der individuell-privaten Altersvorsorge), also die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern einerseits und der Verbraucher gegenüber den Anbietern andererseits. Bei der individuell-

---

<sup>30</sup> Weil zunächst in der Renteninformation Nominalwerte ohne Inflationsbereinigung angegeben wurden und von einer durchschnittlichen jährlichen Rentenerhöhung zwischen 1,5 und 3,5 % ausgegangen wurde, hatten die Renteninformationen eher den gegenteiligen Effekt: Die Menschen waren zum Teil verblüfft über die hohen Leistungen, die sie angeblich aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwarten hätten (vgl. Dünn/Fasshauer 2003). Die Renteninformation wurde im März 2004 deshalb entsprechend verändert, das obere Entwicklungsszenario geht jetzt nur noch von einem jährlichen Anpassungswert von 2,5 % aus.

<sup>31</sup> Die Zulage wirkt also ähnlich wie Vermittlungsgutscheine, mit denen sich Arbeitslose die Dienstleistungen von privaten Arbeitsvermittlern kaufen und die diese wiederum in Geld eintauschen können.

privaten und bei der betrieblichen Altersvorsorge kommen aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen verschiedene Regelungen zum Tragen.

### Individuell-private Altersvorsorge

Bei der individuell-privaten Altersvorsorge wird es den Vorsorgesparern erleichtert, schon vor Vertragsabschluss die Angebote der verschiedenen Anbieter zu vergleichen, dadurch die Güte eines Angebots angemessen einzuschätzen, und eine von den Verkaufsargumenten der Produktvertreiber möglichst unabhängige Kaufentscheidung zu treffen. Dazu werden von anbieterunabhängigen Stellen Produktvergleiche und Informationen über einzelne Produkte bereitgestellt (etwa in der von der Stiftung Warentest herausgegebenen Zeitschrift FinanzTest). Per Gesetz werden zudem die Anbieter verpflichtet, *vor Vertragsabschluss* bestimmte Informationen in einer für alle Anbieter einheitlichen Weise an die Kunden weiter zu geben (§ 7 Abs. 1 AltZertG).

Weiter sollen die Verbraucher auch *nach Vertragsabschluss* die Möglichkeit haben, die Güte und Angemessenheit ihres Vorsorgevertrages prüfen und gegebenenfalls den Anbieter zu wechseln. Im Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz wird ihnen deshalb grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, einen geförderten Altersvorsorgevertrag zu kündigen (§ 1 Abs. 1 Nr. 10 AltZertG). Um diese Möglichkeit faktisch sinnvoll nutzen zu können, müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein. Erstens müssen die Verbraucher wissen, wie sich ihre Vorsorge im Lauf der Jahre entwickelt. Deshalb werden die Anbieter verpflichtet, jährlich über die Kapitalverwendung und -entwicklung, die Kosten, die Erträge und über die Berücksichtigung ethischer, sozialer und ökologischer Belange informieren (§ 7 Abs. 4 AltZertG). Zweitens ist die in der Versicherungsbranche ansonsten übliche Zillmerung verboten, um eine Kündigung nicht zu einem finanziellen Verlust werden lassen. Bei der Zillmerung wird das Beitragskonto der versicherten Person zu Beginn der Einzahlungsphase mit den Abschlusskosten belastet, so dass der ertragbringende Ansparvorgang erst zu einem späteren Zeitpunkt einsetzt. Im Falle einer Vertragskündigung in den ersten Jahren wird deshalb nichts oder kaum etwas zurückgezahlt. § 1 Abs. 1 Nr. 8 AltZertG verbietet deshalb die Zillmerung und bestimmt, dass bei geförderten Altersvorsorgeverträgen die Abschlusskosten über fünf Jahre verteilt werden müssen. Dadurch wird erreicht, dass von Anfang an ein Kapitalstock aufgebaut wird, der im Fall einer frühen Kündigung wieder ausbezahlt wird.

Mit solchen Maßnahmen sollen Abhängigkeitsverhältnisse aufgrund asymmetrischer Verteilung von Wissen und Information ausgeglichen werden. Die Markttransparenz wird erhöht, indem das Preis-Leistungs-Verhältnis einzelner Produkte leichter ermittelt werden kann (wegen der erhöhten Produkttransparenz) und verschiedene Produkte besser miteinander verglichen werden können. Auf diese Weise wird der Wettbewerb zwischen Anbietern verschärft. Diese Art von Regelungen entsprechen einem rechtlichen Verbraucherschutz im engeren Sinne.

## Betriebliche Altersversorgung

Bei der individuell-privaten Altersvorsorge wird das Verhältnis zwischen Anbieter und Nachfrager/Vorsorgesparer mit der Anbahnung und dem Zustandekommen des Vorsorgevertrags etabliert. Bei der betrieblichen Altersversorgung dagegen ist die Grundlage der Altersvorsorge das durch den Arbeitsvertrag konstituierte Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Der Arbeitnehmer kann nicht zwischen Anbietern wählen. Wenn er grundsätzlich betriebliche Altersversorgung betreiben will, hat er lediglich die Wahl zwischen den verschiedenen Durchführungswegen, die sein Arbeitgeber ihm zur Auswahl stellt. Arbeitnehmer, wenn sie betrieblich für das Altersvorsorgen wollen, sind keine direkten Teilnehmer an einem Marktgeschehen. Es gibt gegenüber den Arbeitnehmern also keinen Anbieterwettbewerb, und deshalb auch nicht die Notwendigkeit, zu seinem Nutzen Markttransparenz zu schaffen und Informationsasymmetrien auszugleichen. Weil die betriebliche Altersversorgung per Definition auf dem schon vertraglich konstituierten Arbeitsverhältnis aufbaut, kann die Position der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern dadurch gestärkt werden, dass den Arbeitnehmern in Verbindung mit dem Arbeitsvertrag Rechtsansprüche eingeräumt werden. Der Arbeitgeber kann also staatliche Instanzen wie Gerichte oder Aufsichtsämter anrufen, um seinen Rechtsanspruch einzuklagen. Der wichtigste der mit dem Altersvermögensgesetz neu eingeführten Rechtsansprüche ist der Anspruch des Arbeitnehmers auf Entgeltumwandlung: „Der Arbeitnehmer kann vom Arbeitgeber verlangen, dass von seinen künftigen Entgeltansprüchen bis zu 4 vom Hundert der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten durch Entgeltumwandlung für seine betriebliche Altersversorgung verwendet werden“ (§ 1a Abs. 1 Satz 1 BetrAVG).

Eine Versorgungszusage durch den Arbeitgeber löst wiederum weitere Rechtsansprüche aus: Erstens gibt es einen Anspruch auf Fortführung des Vertrages mit eigenen Beiträgen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (§ 1b Abs. 5 BetrAVG). Zweitens kann hat der Arbeitnehmer das Recht, auch bei einem ruhenden Arbeitsverhältnisses ohne Bezüge, etwa während der Elternzeit oder während des Bezugs von Krankengeld, die Beitragszahlung mit eigenen Mitteln fortzuführen (§ 1a Abs. 4 BetrAVG). Drittens hat der Arbeitnehmer das Recht, bei einem Arbeitsplatzwechsel das bislang für ihn gebildete Kapital in die Versorgungseinrichtung des neuen Arbeitgebers mitzunehmen (§ 4 Abs. 3 BetrAVG). Dieses Recht gilt allerdings nur für Neuzusagen ab 2005 und nur bei externen Durchführungswegen. Und viertens haben Arbeitnehmer im Zusammenhang mit einem Arbeitgeberwechsel einen Anspruch auf Auskunft durch den alten Arbeitgeber über die Höhe der auf den bisher erworbenen Anwartschaften beruhenden Versorgungsleistung und über den Wert, mit dem die Anwartschaft im Fall einer Mitnahme übertragen würde. Gegenüber dem neuen Arbeitgeber besteht Anspruch auf Auskunft über die Höhe der Versorgungsleistung, die aus den übertragenen Anwartschaften entstehen würde (§ 4a BetrAVG).

### 6.2.3 Schutz von Vermögen und Anwartschaften

Es gibt – vor allem für die geförderte individuell-private Altersvorsorge – eine ganze Reihe von neuen gesetzlichen Regelungen, mit denen die laufenden Beiträge, das angesparte Vermögen, und die Vermögenserträge vor Zweckentfremdung und Verlust geschützt werden sollen. Mit solchen Regelungen soll die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass eine Person – obwohl sie staatlich gefördert Altersvorsorge betrieben hat – im Alter auf bedarfsgeprüfte Leistungen angewiesen ist.

Das aufgrund von geförderten Altersvorsorgeverträgen angesparte Kapital soll nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich zur finanziellen Absicherung bis ins hohe Alter dienen. Die Auszahlung des Kapitals darf deshalb erst ab dem vollendeten 60. Lebensjahr oder ab dem Beginn einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AltZertG). Außerdem dürfen förderfähige Altersvorsorgeverträge lediglich eine Einmalzahlung von 30% des angesparten Kapitals zulassen und müssen ansonsten die Auszahlung in monatlichen, in der Höhe mindestens gleichbleibenden, lebenslangen Zahlungen gewährleisten (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AltZertG). Damit soll verhindert werden, dass das gesamte Kapital auf einmal ausgezahlt und für andere Zwecke als die der Alterssicherung eingesetzt wird. Eine spätere Bedürftigkeit der Vorsorgesparer soll dadurch unwahrscheinlicher werden.

Riester-geförderte laufende Beiträge sowie das daraus entstehende Altersvorsorgevermögen und seine Erträge sind durch § 97 EStG vor Übertragung und damit vor Pfändung geschützt.<sup>32</sup> In diesem Zusammenhang ist interessant, wie seit einiger Zeit Altersvorsorgevermögen als eine besonders schützenswerte Vermögensart institutionalisiert wird. So gab es ein Urteil des Bundesgerichtshofes vom 14. Januar 2004, wonach die eigene Altersvorsorge Vorrang vor dem Elternunterhalt hat. Bei unterhaltspflichtigen Personen müssten zur Berechnung des Unterhalts deshalb fünf Prozent des Bruttoeinkommens abgezogen werden (Urteil des BGH vom 14. Januar 2004, Aktenzeichen XII ZR 149/01). Mit dem Artikel 11 AVmG wurde geregelt, dass Altersvorsorgevermögen, das mit staatlicher Förderung nach den §§ 10a und 79ff. aufgebaut wird, sowie die daraus entstehenden Erträge nicht als ein Vermögen gelten, das bei der Bedürftigkeitsprüfung vor der Gewährung von Sozialhilfe berücksichtigt wird (§ 88 Abs. 2 Nr. 1a BSHG bzw. ab 1. Januar 2005 § 90 Abs. 2 Nr. 2 SGB XII, vgl. Kaufmann/Köhler 2002: 65). Eine ähnliche Regelung wurde mit Artikel 26 AVmG in die Arbeitslosenhilfe-Verordnung eingefügt, so dass auch zur Berechnung der Arbeitslosenhilfe das Vermögen aus einer „riester-geförderten“ Altersvorsorge nicht berücksichtigt wird. Wenn die Arbeitslosenhilfe ab dem 1. Januar 2005 in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) umgewandelt wird, gilt Entsprechendes (ab 1. Januar 2005 geregelt in § 12 Abs. 2 Nr. 2 SGB II).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Der Schutz vor Übertragung und Pfändung war im Altersvermögensgesetz als eines der elf ursprünglichen Zertifizierungskriterien eingeführt worden. Mit dem Alterseinkünftegesetz wurde dieses Kriterium jedoch wieder gestrichen, da der Schutz vor Übertragung und Pfändung schon durch § 97 EStG sichergestellt war.

<sup>33</sup> Der Regierungsentwurf für das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-IV-Gesetz“) vom 5.9.2003 (Bundestags-Drucksache 15/1516) sah zunächst nur den Schutz „riester-geförderter“ Altersvorsorge vor. Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit hat dann in seiner Beschlussempfehlung vom 15.10.2003 (Bundestags-Drucksache 1728) einen zusätzlichen Freibetrag

Um eine mögliche finanzmarktbedingte Minderung des angesparten Vermögens zu begrenzen, sind die Möglichkeiten der Kapitalanlage eingeschränkt. Dies geschieht auf indirektem Wege dadurch, dass das Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz nur bestimmte Finanzunternehmen als Anbieter von förderfähigen Altersvorsorgeverträgen zulässt (§ 1 Abs. 2 AltZertG). Diese Unternehmen unterliegen bei der Anlage des Kapitals den Einschränkungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Außerdem müssen die Anbieter gewährleisten, dass bei riester-geförderten Vorsorgeverträgen zu Rentenbeginn mindestens die eingezahlten Beiträge und Zulagen für die Auszahlung und Verrentung zur Verfügung stehen (Nominalwertgarantie nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AltZertG). Auf diese Weise wird einerseits eine Mindestsicherheit für das Kapital geschaffen, andererseits werden dabei entstehende Kosten und geringere Renditechancen in Kauf genommen. Die Nominalwertgarantie muss auch der Arbeitgeber im Fall einer riester-geförderten betrieblichen Altersvorsorge geben. Im Fall der betrieblichen Altersversorgung ergibt sich die faktische Nominalwertgarantie nicht aus einer Zertifizierung (die es für den Bereich der betrieblichen Altersversorgung ja nicht gibt) sondern aus den rechtlichen Vorschriften für die Zusagearten. Früher war eine betriebliche Altersversorgung in Deutschland regelmäßig als Leistungszusage gestaltet. Daneben gibt es seit 1999 die beitragsorientierte Leistungszusage, bei der mit der Zusage eine Mindesthöhe der späteren Leistung festgelegt wird. Mit dem Altersvermögensgesetz wurde als dritte Zusageform die Beitragszusage mit Mindestleistung eingeführt (§ 1 II Nr. 2 BetrAVG). Dabei verpflichtet sich der Arbeitgeber lediglich, zur Finanzierung der Betriebsrente Beiträge zu zahlen, bei Rentenbeginn muss jedoch mindestens die Summe der eingezahlten Beiträge zur Verrentung zur Verfügung stehen (garantierte Mindestleistung). Es gelten also nur solche Versorgungszusagen als betriebliche Altersversorgung, die entweder eine vereinbarte (Mindest-)Leistung oder die Summe der eingezahlten Beiträge garantieren.

Bei der betrieblichen Altersversorgung können Anwartschaften bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses grundsätzlich verfallen. Dies entspricht dem Interesse der Arbeitgeber, die betriebliche Altersversorgung als personalpolitisches Instrument zu nutzen, um die Fluktuation der Belegschaft möglichst gering zu halten. Seit der Einführung des BetrAVG im Jahre 1974 ist die Verfallbarkeit von Anwartschaften jedoch auf gesetzlicher Grundlage eingeschränkt. Nach § 1b des BetrAVG bleiben Anwart-

---

von 200 Euro pro Lebensjahr bis maximal 13.000 Euro für ungeförderte Altersvorsorgevermögen eingeräumt. Voraussetzung ist, dass das Vermögen oder der Anspruch als Rentenleistungen nicht vor dem Eintritt in den Ruhestand verwertet werden kann. Diese später eingefügte Freibetragsregelung kommt etwa für Lebensversicherungen zur Anwendung. Im Sommer 2004 gab es eine heftige politische Auseinandersetzung über den nach oben begrenzten Anrechnungsschutz für Lebensversicherungen und andere nicht-zertifizierte Formen der individuell-privaten Altersvorsorge. Vielfach wurde eine drastische Erhöhung der Freibetragsgrenzen gefordert. Die Regelung (§ 12 Abs. 2 Nr. 3 SGB II) wurde jedoch nicht noch einmal geändert. Da das vor Anrechnung geschützte Vermögen bei Lebensversicherungen geringer ist als das pfändungssichere Altersvorsorgevermögen aus zertifizierten und geförderten Altersvorsorgeverträgen, wird erwartet, dass in Zukunft viele Menschen ihr Vermögen in „riester-fähige“ Altersvorsorgevermögen umschichten: „Wünscht der Kunde die Sicherheit vor dem staatlichen Zugriff auf sein Vermögen, empfehlen wir derzeit die betriebliche Altersvorsorge oder auch Riester-Produkte“ (Jürgen Kotulla, Marketingchef des Finanzdienstleisters OVB Vermögensberatung, zitiert in der Süddeutschen Zeitung vom 27. August 2004).

schaften, die auf Arbeitgeberleistungen beruhen, auch bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen, wenn der Arbeitnehmer über 30 Jahre alt ist und die Versorgungszusage seit mindestens fünf Jahren besteht. Seit dem Altersvermögensgesetz sind Ansprüche aufgrund von Entgeltumwandlung ohne Einschränkung sofort unverfallbar.

Wenn ein Arbeitnehmer den Arbeitgeber wechselt, kann er vom alten Arbeitgeber verlangen, dass dieser seine bislang erworbenen Anwartschaften auf den neuen Arbeitgeber überträgt, sofern die betriebliche Altersversorgung über einen der drei externen Durchführungswege durchgeführt worden ist und der Übertragungswert nicht größer ist als die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 4 Abs. 3 BetrAVG, vgl. Abschnitt 5.3.2). Der Rechtsanspruch auf Mitnahme von Anwartschaften macht für den Arbeitnehmer jedoch nur Sinn, wenn er durch die Mitnahme der Anwartschaften keine übermäßigen Kosten tragen und keinen Verlust von Anwartschaften hinnehmen muss. Durch das Alterseinkünftegesetz ist in § 4 Abs. 5 BetrAVG zukünftig geregelt, wie der Übertragungswert berechnet werden muss. Damit wird sichergestellt, dass sich die Anwartschaften des Arbeitnehmers bei einer solchen Übertragung nicht vermindern. Außerdem wurden mit dem Alterseinkünftegesetz Regelungen eingeführt, die die steuer- und beitragsneutrale Übertragung von Altersvorsorgekapital sicherstellen (§ 3 Nr. 55 EStG). Ein verbliebenes Hemmnis für eine Übertragung von Anwartschaften stellt jedoch – ähnlich wie beim Anbieterwechsel bei der individuell-privaten Altersvorsorge – die inzwischen auch bei der betrieblichen Altersversorgung praktizierte Zillmerung der Abschlusskosten dar.

## 7. Vom Wohlfahrtsmarkt zum wohlfahrtsmarktlichen Arrangement

In diesem Abschnitt greife ich einige der Befunde aus den vorangegangenen Überlegungen auf und versuche, sie für Überlegungen zum Konzept „Wohlfahrtsmarkt“ zu nutzen.

### 7.1 Besonderheiten des „Wohlfahrtsmarktes“ in der Alterssicherung

Mehr Wettbewerb. Auf der Seite der Anbieter führt die „Riester-Reform“ generell zu einer Verschärfung des Wettbewerbs. Mehrere Veränderungen tragen zu dieser Entwicklung bei. Zum einen wurden mit dem Altersvermögensgesetz Pensionsfonds eingeführt. Damit ist auf dem Produktmarkt für Komponenten der betrieblichen Altersversorgung eine Anbietertyp dazugekommen. Pensionsfonds stehen als Durchführungsweg in Konkurrenz zu den anderen Durchführungswegen der betrieblichen Altersversorgung. Zweitens steigt die Zahl der auf den Märkten für Produkte und Komponenten der betrieblichen Altersversorgung vertretenen Versorgungsträger, je mehr das Geschäftsvolumen dieser Märkte anwächst. So wurden insbesondere neue Pensionskassen gegründet. Diese Neugründungen seit 2001 fanden allesamt durch Finanzunternehmen und in der Rechtsform der Aktiengesellschaft statt. Damit unterscheiden sich die neuen Pensionskassen von den meisten der schon bestehenden

Pensionskassen, die zumeist Firmenpensionskassen in der Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit sind. Bislang waren die Firmenpensionskassen nur für die Angehörigen des entsprechenden Unternehmens geöffnet, inzwischen öffnen sie sich aber auch für Beschäftigte anderer Firmen. Mit der Abkehr vom Prinzip der Firmenpensionskasse entsteht in diesem Segment überhaupt erst ein wettbewerbsorientierter Markt. Im Bereich der individuell-privaten Altersvorsorge wurden die Anforderungen an die förderfähigen Produkte so gestaltet, dass sowohl Lebensversicherungsunternehmen wie auch Investmentgesellschaften und Banken um die Vorsorgesparer konkurrieren können. Die häufig zu findende Forderung und die gesetzgeberischen Anstrengungen, die Produktransparenz und damit die Vergleichbarkeit zwischen den angebotenen Produkten zu erhöhen, zeugen von dem politischen Willen, den Anbieterwettbewerb im Segment der geförderten individuell-privaten Altersvorsorge weiter zu steigern. Die wohlfahrtsstaatliche Einbettung von Märkten bedeutet also nicht in jedem Fall eine Abschwächung des Marktprinzips, sondern kann durchaus mit einer Verschärfung des Wettbewerbs und der Konkurrenz zumindest auf der Seite der Anbieter einhergehen.

Marktdifferenzierung. Im Bereich der individuell-privaten Altersvorsorge ist nach der „Riester-Reform“ ein neues Marktsegment für zertifizierte Altersvorsorgeprodukte entstanden. Das neue Segment kam nicht aus dem Nichts, sondern war das Ergebnis einer Marktdifferenzierung oder Marktsegmentierung. Die neue geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge knüpfte an die herkömmlichen Organisationsformen an, im wesentlichen sollten die bestehenden Vorsorgeformen einfach nur ausgeweitet werden. Dem entsprechend sind die zertifizierten Produkte Weiterentwicklungen der herkömmlichen Spar- und Vorsorgeprodukte. Es gibt – von den Pensionsfonds abgesehen – auch keine neuen Anbietertypen. Im Fall der „Riester-Reform“ ist der neue „Wohlfahrtsmarkt“ durch Marktsegmentierung entstanden. Dieser Segmentierungsprozess fand bislang nur auf den Produktmärkten der individuell-privaten Altersvorsorge statt. Weder auf den Finanzmärkten noch auf den Beratungsmärkten hatte die „Riester-Reform“ bislang vergleichbare Folgen.<sup>34</sup>

Politischer Kontrollverlust. Wenn man sich vor Augen hält, dass mit der „Riester-Reform“ aus einem schon vorher bestehenden nicht-staatlichen Bereich mit relativ wenig Änderungen ein sozialstaatlich gerahmter Bereich geschaffen wurde, dann wird deutlich, dass die sozialstaatlich eingebettete kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland eher staatsfern angesiedelt ist. Indem der Gesetzgeber von vornherein darauf verzichtete, eine kapitalgedeckte Vorsorgestruktur zu schaffen, die organisatorisch und vom Konstruktionsprinzip her näher an der öffentlich-rechtlichen Säule der Alterssicherung lag (wie es etwa in Schweden mit der „Premiepension“ gemacht wurde), hat er geringere Einflussmöglichkeiten in Kauf genommen. Die Politik handelt sich einen Kontrollverlust ein, wenn sie zur Erreichung eines sozialpolitischen Zieles auf andere Organisations- und Steuerungsformen als die der hierarchisch-

---

<sup>34</sup> Am ehesten könnte eine entsprechende Segmentierung noch auf den Beratungsmärkten stattfinden, wenn sich Beratungsanbieter auf die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge spezialisieren würden. Ganz abwegig ist diese Vorstellung nicht: In der politischen Debatte um die Weiterentwicklung der Alterssicherung werden manchmal Beratungsstellen gefordert, die unabhängig von Produkthanbietern oder Sozialversicherungsträgern zu den verschiedenen Altersvorsorgeformen und ihr Zusammenspiel Beratung anbieten können.

bürokratischen Durchsetzung politischer Entscheidungen setzt. Die Realisierung politischer Ziele wird damit voraussetzungsvoller und unwahrscheinlicher. Dass der Gesetzgeber bei der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge in diesem Sinne lange Zügel angelegt hat, zeigt sich zum Beispiel in der Schwierigkeit, ohne Rückgriff auf ein Obligatorium die Beteiligung an den geförderten Vorsorgeformen zu erhöhen.

Unterschiede zwischen betrieblicher und individuell-privater Altersvorsorge. Für institutionelle Anleger auf Finanzmärkten macht es vielleicht wenig Unterschied, ob das Kapital aus einer betrieblichen oder aus einer individuell-privaten Altersvorsorge entsteht. Für die anderen Marktbereiche hat sich gezeigt: Kapitaldeckung ist nicht gleich Kapitaldeckung. Sowohl die Produktmärkte und der Vertrieb wie auch die Beratungsmärkte sind entlang der Unterscheidung zwischen betrieblicher Altersvorsorge und individuell-privater Altersvorsorge segmentiert. In Deutschland findet die geförderte kapitalgedeckte Altersvorsorge vor allem als betriebliche Altersvorsorge statt, die unter ganz anderen Umständen zustande kommt als die individuell-privater Altersvorsorge.<sup>35</sup> Arbeitnehmer sind als Vorsorgesparer keine Nachfrager auf einem Markt, ihr „Gegenüber“ sind nicht Anbieter, sondern Arbeitgeber. Die Rechtskonstruktionen sind bei der betrieblichen Altersvorsorge ganz andere als bei der individuell-privaten Altersvorsorge. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. So können etwa bei der betrieblichen Altersvorsorge dem Vorsorgesparer auf der Grundlage des Arbeitsvertrages Rechtsansprüche eingeräumt werden, was im Fall der individuell-privaten Altersvorsorge undenkbar ist. Die Tarifpartnerschaft bietet neben der parlamentarischen Gesetzgebung eine zusätzliche Verhandlungs- und Regelungsebene, der mit dem Altersvermögensgesetz vom Gesetzgeber ein deutlich höherer Stellenwert als zuvor eingeräumt wird (vgl. Steinmeyer 2002b). Die seitherige Entwicklung zeigt, dass die Tarifparteien die ihnen zugestandenene Gestaltungsmöglichkeiten durchaus nutzen.

Schnittmenge zwischen Verbraucherschutz und Sozialpolitik. Die Regulierung der kapitalgedeckten Alterssicherung muss nicht in jedem Fall zu verbraucherschutzpolitische Instrumente zurückgreifen. Rechtlicher Verbraucherschutz wird aufgrund der Einsicht betrieben, dass auf Märkten strukturelle Ungleichgewichte herrschen und Marktmacht ungleich verteilt ist. Mit Maßnahmen des rechtlichen Verbraucherschutzes sollen solche Ungleichheiten vermindert und damit die schwächere Partei geschützt werden. Rechtlicher Verbraucherschutz in diesem engeren Sinne sind diejenigen Regelungen des Altersvermögens- und des Alterseinkünftegesetzes, die im Rahmen der individuell-privaten Altersvorsorge die strategische Stellung der Vorsorgesparer gegenüber den Anbietern verbessert. In diesem Bereich deckt sich ein sozialpolitisches mit einem verbraucherschutzpolitischen Ziel. Auch im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge gibt es Regelungen, mit denen die strategische Stellung der Vorsorgesparer gegenüber den Arbeitnehmern verbessert wird. Da die Arbeit-

---

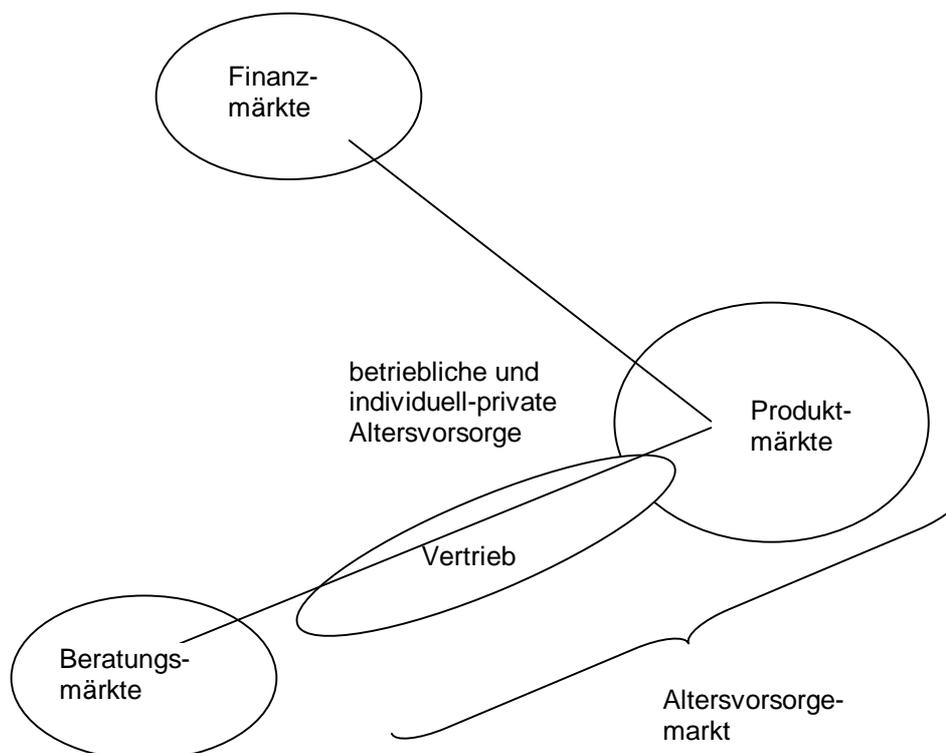
<sup>35</sup> Es gibt jedoch Forderungen (Scheel 2004; Bundesverband Investment und Asset Management e.V. o.J.), die Rolle der Arbeitgeber bei der betrieblichen Altersvorsorge zurückzunehmen und statt dessen eine direkte Beziehung (auch vertraglich) zwischen Arbeitnehmer und Anbieter herzustellen. Der Weg über den Arbeitgeber wäre dann im Vergleich mit der individuell-privaten Altersvorsorge lediglich ein organisatorischer, kein grundsätzlicher Unterschied.

nehmer bei der betrieblichen Altersversorgung jedoch keine Partei in einem Marktprozess sind, macht es keinen Sinn, Verbraucherschützende rechtliche Regelungen zu erlassen. Bei der betrieblichen Altersversorgung soll deshalb das gleiche sozialpolitische Ziel durch die Einräumung von Rechtsansprüchen für die Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern erreicht werden.

## 7.2 Altersvorsorge in einem Netz von Märkten

Betriebliche Altersversorgung und individuell-private Altersvorsorge sind selbst keine Märkte, sondern Formen der Altersvorsorge. Wie jedes System der Altersvorsorge sind sie institutionalisierte Wege der Konsumverschiebung: der Verzicht auf gegenwärtigen Konsum soll zukünftigen Konsum ermöglichen. Bei der betrieblichen und der individuell-privaten Altersvorsorge spielen dabei Marktmechanismen eine zentrale Rolle. Es hat sich gezeigt, dass im Fall der kapitalgedeckten Alterssicherung in Deutschland drei Marktbereiche beteiligt sind: Finanzmärkte, Produktmärkte und Beratungsmärkte. Jeder der einzelnen Marktbereiche erbringt eine Leistung, die für sich alleine genommen keine Alterssicherung schaffen würde. Alterssicherung, also die Produktion von Alterseinkommen aufgrund vorangegangener Altersvorsorge, entsteht erst durch die Kombination der Einzelleistungen, die auf den beteiligten Marktbereichen erbracht werden.

Schaubild 3 (kapitalgedeckte Altersvorsorge in einem Netz von Marktbereichen):



Der Produktvertrieb ist kein ausdifferenzierter Marktbereich. Mit seinen vielfältigen Formen erstreckt sich der Vertrieb gewissermaßen von den Produktmärkten in Richtung der Beratungsmärkte. Je stärker eine Vertriebsform an ein Anbieterunternehmen gebunden ist, desto mehr ist das Vermittlungsgespräch ein Verkaufsgespräch, und desto mehr ist die Vertriebsform ein Teil des Produktmarktes. Der Extremfall an diesem Ende des Kontinuums ist der Direktvertrieb der Anbieterunternehmen. Je mehr jedoch in der anderen Richtung des Kontinuums die Beraterrolle des Vermittlers in den Vordergrund und die Verkäuferrolle in den Hintergrund rückt, desto weiter entfernt ist die Vertriebsform vom Produktmarkt. Der Extremfall an diesem Kontinuum ist sicherlich der Versicherungsmakler, der sich gar nicht mehr als Vertreter der Anbieterunternehmen, sondern als Dienstleister für die Nachfrager versteht. Von diesem Ende des „Vertriebskontinuums“ ist es kein großer Sprung mehr zu den ausdifferenzierten Beratungsmärkten, auf denen überhaupt kein Produktvertrieb mehr stattfindet.

Kapitalgedeckte betriebliche und individuell-private Altersvorsorge in Deutschland findet also in einem Netz von Marktbereichen statt, deren jeweilige Leistungen komplementär zueinander sind. Dies gilt für die herkömmliche betriebliche und individuell-private Altersvorsorge genau so wie für die neuen geförderten Formen der kapitalgedeckten Altersvorsorge.

Obwohl jeder der Marktbereiche spezifische Leistungen erbringt, haben die Produktmärkte und der Vertrieb für die kapitalgedeckte Altersvorsorge in Deutschland eine besondere Stellung inne.<sup>36</sup> Hier werden folgenreiche Entscheidungen über die Vorsorgemodalitäten getroffen und entsprechende Vertragsbindungen eingegangen. Gerade der Vertrieb hat für die Altersvorsorgeentscheidung eine Schlüsselstellung inne. Sowohl bei der betrieblichen wie auch bei der individuell-privaten Altersvorsorge entscheidet sich in der Beratung zwischen Vermittler und Nachfrager (Arbeitgeber oder Vorsorgesparer), welches Produkt (mit einer bestimmten Leistung zu einem bestimmten Preis) gewählt wird. Ob es überhaupt zu einem Vertragsabschluss kommt, und welches Produkt gewählt wird, hängt dabei nur zu einem Teil von rein sachlichen Kriterien ab. Aufgrund ihrer Komplexität und ihrer langen Laufzeit sind Altersvorsorgeprodukte in großem Maße Vertrauensgüter, deren Qualität der Kunde nie abschließend beurteilen kann (Taupitz 1996). Für die Altersvorsorgeentscheidung spielen deshalb rechtlich kaum normierbare situative Faktoren des Vermittlungsgesprächs und die Beziehung zum Produktvermittler eine wichtige Rolle. Produktmärkte und die verschiedenen Vertriebsformen haben für die kapitalgedeckte Alterssicherung eine primäre Funktion und können zusammen deshalb als der eigentliche Altersvorsorgemarkt bezeichnet werden.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Dies ist nicht zwangsläufig so. Es sind Formen der kapitalgedeckten Altersvorsorge denkbar, bei denen der Vertrieb übersprungen wird – wenn etwa die Beteiligung obligatorisch ist und der Beitragseinzug über Sozialversicherungsträger läuft (wie bei der schwedischen „Premiepension“).

<sup>37</sup> Mit der zentralen Stellung des Altersvorsorgemarktes für die kapitalgedeckte Alterssicherung ist es zu erklären, dass die rechtlichen Regelungen des Altersvermögens- und des Alterseinkünftegesetzes sich nicht auf Finanzmärkte und nicht auf Beratungsmärkte, sondern eben auf den Altersvorsorgemarkt beziehen. Man müsste allerdings näher untersuchen, wie und aus welchen Gründen sich die Finanzmarktregulierung in den letzten Jahren verändert hat – vermutlich würde man zur Alterssicherung und zu sozialpolitischen Motiven nur einen losen Zusammenhang finden.

Die Leistungen der Finanz- und Beratungsmärkte sind für das Zustandekommen von Alterssicherung zwar auch wichtig, jedoch nicht so zentral. Die Anbieter von Altersvorsorgeprodukten nutzen die Finanzmärkte, um ihre Renditeversprechungen zu erfüllen – die Nachfrager nach Altersvorsorgeprodukten haben nicht direkt mit den Finanzmärkten zu tun. Die Dienstleistungen auf den Beratungsmärkten beziehen sich auf die Produkte, die auf den Altersvorsorgemärkten angeboten werden. Im Hinblick auf die Alterssicherung haben die Finanz- und Beratungsmärkte gegenüber dem Altersvorsorgemarkt also eine sekundäre Funktion.

### 7.3 Die wohlfahrtsstaatliche Einbettung von Märkten

Im kontinentaleuropäischen Verständnis impliziert „Wohlfahrtsmarkt“ eine wohlfahrtsstaatliche Rahmung oder Einbettung der marktbasierter Wohlfahrtsproduktion. Hier ist ein „Wohlfahrtsmarkt“ ohne Wohlfahrtsstaat nicht zu denken. Dies ist im angelsächsischen Sprachraum anders. „Welfare state“ meint dort die Gesamtheit der Wohlfahrtseinrichtungen (also staatliche Alterssicherung, Gesundheitswesen, Sozialhilfe, soziales Wohnungswesen, etc.), die oft auch mit „social security“ oder „social welfare“ benannt wird (vgl. Kaufmann 2001: 34). Der Bezug zum Staat selbst ist dabei nur schwach ausgeprägt. Ähnlich wie „welfare state“ hat dann auch „welfare market“ keinen Staatsbezug, sondern umfasst schlicht die Vielfalt marktbasierter Produktion wohlfahrtsrelevanter Leistungen.

Die kontinentaleuropäische wohlfahrtsstaatliche Programmatik beinhaltet eine institutionalisierte Verantwortung des Staates für die Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung. Von einem „Wohlfahrtsmarkt“ kann man dann sprechen, wenn sich das politische Bewusstsein dieser staatlichen Verantwortung und ein sozialstaatlich begründeter Gestaltungsanspruch auf Märkte oder einen Komplex von Marktbereichen erstreckt. Die staatliche Regulierung von Märkten geht dann über das ordnungstheoretisch geforderte Mindestmaß hinaus: Es entsteht der Anspruch, nicht nur das Funktionieren der Märkte zu gewährleisten, sondern bestimmte sozialpolitische Ziele zu erreichen. Wohlfahrtsmärkte gehören damit zum Wohlfahrtssektor. Sie sind Marktbereiche oder Verknüpfungen mehrerer Marktbereiche, „die unter staatlichem Einfluss für die Lebenslage der Individuen und damit für deren individuelle Wohlfahrt mitbestimmend sind“ (Kaufmann 2002: 209). Ob es ein bestimmtes Mindestmaß an wohlfahrtsstaatlicher Einbettung von Marktbereichen gibt, ab dem die Bezeichnung „Wohlfahrtsmarkt“ gerechtfertigt ist, muss hier eine offene Frage bleiben. Die betriebliche Altersversorgung in Deutschland bis zur „Riester-Reform“ 2001 wäre sicherlich ein solcher Grenzfall, über den man sich streiten kann.

Das im Zusammenhang der „Riester-Reform“ neu interpretierte Konzept der Gesamtversorgung ist ein Indikator dafür, dass die spezifisch sozialstaatliche Verantwortung auf die betriebliche und die individuell-private Altersvorsorge ausgedehnt wurde. Die politische Konsequenz dieser Entwicklung war die Einrichtung der geförderten und damit spezifisch regulierten kapitalgedeckten Altersvorsorge (die „Riester-“ und die „Eichel-Rente“). Das sozialstaatlich verantwortete Ziel „Lebens-

standardsicherung durch Gesamtversorgung“ wurde auf einer grundsätzlichen Ebene der Alterssicherungspolitik formuliert, auf der es um einen „großen Entwurf“ im Hinblick auf das Gesamtsystem ging. Eine neue „Alterssicherungspolitik“ hat sich im Jahr 2001 damit zwar angedeutet, wurde aber nicht institutionell verfestigt. Nichtsdestotrotz findet die Gestaltung der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge seitdem unter der Prämisse statt, dass eine gewisse sozialstaatliche Verantwortung für die Ergebnisse dieser Vorsorgeformen besteht.

Ein konkretes Absicherungsziel im Hinblick auf die aus der geförderten kapitalgedeckten Vorsorge entstehenden Alterseinkommen wäre aus dem Konzept „Gesamtversorgung“ theoretisch ableitbar. In der politischen Auseinandersetzung um die Regulierung dieses Bereichs hat ein solches Absicherungsziel nach dem Inkraft-Treten des Altersvermögensgesetzes jedoch keine Rolle mehr gespielt. Vielmehr hat die geringe Teilnahme an der geförderten betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge alle sozialpolitische Aufmerksamkeit absorbiert. Bald hatte die Erhöhung der Teilnahme an der geförderten kapitalgedeckten Altersvorsorge die Lebensstandardsicherung durch eine Gesamtversorgung als zentrales sozialpolitisches Ziel abgelöst. Im Gegensatz zur obligatorischen gesetzlichen Rentenversicherung, bei der die Beteiligung gesetzlich vorgegeben ist und politisch nicht thematisiert wird, stellt sich die Motivation der Förderberechtigten zur Beteiligung als ein bislang nur unzureichend gelöstes Steuerungs- und damit auch als Legitimationsproblem. Davon zeugt auch die Tatsache, dass ein Obligatorium in der öffentlichen Debatte als ein mögliches notwendiges Übel betrachtet wird, das zwar niemand will, das aber eingesetzt werden muss, sollte die Beteiligung an einer freiwilligen Altersvorsorge weiterhin als zu gering erachtet werden.

Die sozialstaatliche Einbettung eines marktbasierten Systems (und damit die Entstehung eines Wohlfahrtsmarktes) äußert sich jedoch nicht einfach in einer sozialpolitischen Gesetzgebung als Marktregulierung. In offenen Systemen wie der betrieblichen und individuell-privaten Altersvorsorge, die in hohem Maße auf eine freiwillige Beteiligung der verschiedenen Akteure beruhen, muss jedes Instrument der Regulierung verschiedene Interessen bedienen. Die Einführung der Pensionsfonds durch das Altersvermögensgesetz zum Beispiel ist mit drei unterschiedlichen Zielen verbunden:

- ein sozialpolitisches Ziel: den Vorsorgesparern soll ein Durchführungsweg angeboten werden, der hohe Erträge und damit hohe Alterseinkommen verspricht,
- ein unternehmenspolitisches Ziel: die Arbeitgeber sollen eine Möglichkeit bekommen, Pensionsrückstellungen für Direktzusagen aus ihren Bilanzen auszulagern,
- und ein finanzmarktpolitisches Ziel: über die Pensionsfonds soll mehr Kapital auf die deutschen Finanzmärkte fließen, der Finanzplatz Deutschland sollte damit international wettbewerbsfähig bleiben.

Jedes einzelne dieser Ziele kann um so besser realisiert werden, je mehr das Instrument Pensionsfonds auch den anderen Zielen dient. Aus diesem Beispiel kann man schließen, dass eine Regulierung, die ausschließlich sozialpolitische Ziele verfolgt, vielen anderen Interessen zuwider laufen würde. Ein Alterssicherungssystem, das

auf die Kooperation der verschiedenen Akteure angewiesen ist, würde dann nicht funktionieren. Jede einzelne Maßnahme regulierender Politik muss also immer mehrere Interessen und Ziele bedienen. Regulierung kann deshalb nicht kategorisch und ausschließlich „sozialpolitisch“ sein. Sie kann an sozialpolitischen Zielen ausgerichtet sein, der Gesetzgeber muss jedoch immer berücksichtigen, welche Wirkung die implementierten Instrumente auf andere Ziele haben.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Alterssicherung nicht auf einem einzelnen Markt entsteht, sondern in einem Netz vom Marktbereichen, die jeweils spezifische Leistungen erbringen. Erst die Verknüpfung dieser einzelnen Leistungen, eine sozialstaatlich verantwortete rechtliche Rahmung, sowie die Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen macht die betriebliche Altersversorgung und die individuell-private Altersvorsorge aus. Angesichts dieser Komplexität halte ich den Begriff „Wohlfahrtsmarkt“ für zu einfach, vor allem, weil er zunächst an einen einzelnen Markt denken lässt. In Anlehnung an eine Terminologie von Franz-Xaver Kaufmann schlage ich deshalb vor, die unter dem Prinzip der staatlichen Verantwortung für das Wohlergehen der Gesamtbevölkerung stehenden Marktstrukturen der Alterssicherung als „wohlfahrtsmarktliches Arrangement“ zu bezeichnen. Dieser Begriff deutet eine größere Komplexität der Verhältnisse an und ist offen die Vorstellung eines Netzes oder Geflechts von Märkten. „Wohlfahrtsmarktliches Arrangement“ macht die besondere Stellung der Marktmechanismen für die kapitalgedeckten Formen der Altersvorsorge deutlich, setzt „den Markt“ jedoch nicht absolut. Die konstitutive Rolle des Staates bei der Gestaltung solcher Vorsorge- oder Sicherungsformen kann dabei besser berücksichtigt werden. Damit bleibt im Blick, dass im wohlfahrtsmarktlichen Arrangement neben den Marktmechanismen auch andere Steuerungsformen wirksam sind – zuallererst die hierarchisch-bürokratische Durchsetzung politischer Entscheidungen, aber auch die korporatistische Verhandlung (bei der betrieblichen Altersversorgung) oder Professionalisierung (etwa beim Vertrieb).

## 8. Literatur

- Allianz Lebensversicherungs-Aktiengesellschaft, 2004: Geschäftsbericht 2003. Stuttgart.
- Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V., 2004: Unterstützungskasse. <http://www.aba-online.de/seiten/unter.html>
- Beckert, Jens, 1998: Triumph und Grenzen des Marktes. *Analyse & Kritik* 20 (2): 205-220.
- Berger, Johannes, 2001: Der diskrete Charme des Markts. In: Karl Ulrich Mayer (Hrsg.): *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt, New York: Campus: 13-34.
- Bertelsmann-Stiftung, 2003: *Altersvorsorge 2003: Wer hat sie, wer will sie? Private und betriebliche Altersvorsorge der 30- bis 50-jährigen in Deutschland*. Gütersloh.
- Binder, Stephan, Michael Ollmann und Ulf Redanz, 2002: *Riester-Rente – eine Zwischenbilanz: Ernüchterung nach der ersten Runde im Verteilungswettbewerb*. McKinsey & Company.
- Blome, Sandra und Hans-Joachim Zwiesler, 2003: *Asset Funding in der betrieblichen Altersversorgung*. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* (1): 95-128.
- Blömeke, Patrick, 2004: *Regulierender Wohlfahrtsstaat in der betrieblichen Altersversorgung. Deutschland und Großbritannien im Vergleich*. *Zeitschrift für Sozialreform* 50 (3): 255-282.

- Bonoli, Giuliano, Vic George und Peter Taylor-Gooby, 2000: European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment. Cambridge: Polity Press.
- Bruno-Latocha, Gesa und Otrun Tippelmann, 2004: Änderungen bei betrieblicher und privater Altersvorsorge durch das Alterseinkünftegesetz. Deutsche Rentenversicherung 59 (6/7): 393-408.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2004: Übersicht. In 2002/2003 zugelassene Pensionsfonds. <http://www.bafin.de/datenbanken/pensionsfonds-uebersicht.pdf>
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: Die neue Rente: Solidarität mit Gewinn. Berlin.
- Bundesverband Investment und Asset Management e.V., o.J.: Das Altersvorsorge-Konto. Chancengleichheit für alle. Frankfurt am Main.
- Burtless, Gary, 2000: How would Financial Risk Affect Retirement Income under Individual Accounts? Boston: Center for Retirement Research at Boston College.
- Clark, Gordon L., 2003: Twenty-First-Century Pension (In)Security. In: Gordon L. Clark und Noel Whiteside (Hrsg.): Pension Security in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press: 225-251.
- Culhane, Maureen M., 2001: Global Aging - Capital Market Implications. New York u.a.: Goldman Sachs Strategic Relationships Management Group.
- Dannheisig, Hansjürgen und Heribert Karch 2004: MetallRente – In Search of Governance. In: Deutsche Pensions- & Investmentnachrichten. März 2004. <http://www.dpn-online.com>
- Deutsche Bundesbank, 2002: Kapitalgedeckte Altersvorsorge und Finanzmärkte. Monatsbericht Juli 2002.
- Dresdner Bank, 2001: Die Märkte für Altersvorsorgeprodukte in Europa. Trends Spezial Wirtschaftsanalysen. Juli 2001. Frankfurt am Main: Dresdner Bank AG, Corporate Center Volkswirtschaft.
- Dünn, Sylvia und Stephan Fasshauer, 2003: Ein Jahr Riesterrente – eine Übersicht aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung 58 (1/2): 1-12.
- Eckardt, Martina, 2003: „Europäisierung“ der Sozialpolitik am Beispiel der Alterssicherung. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Sozialstaat in der Diskussion. Stuttgart: 209-214.
- Eifert, Steffen, 1997: Kapital-Lebensversicherungen aus Verbrauchersicht. Berlin: Duncker & Humblot.
- Esping-Andersen, Gosta (Hrsg.), 1996: Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London u.a.: Sage.
- Evers, Adalbert und Thomas Olk, 1996: Wohlfahrtspluralismus - Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Adalbert Evers und Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag: 9-60.
- Farny, Dieter, 1995: Versicherungsbetriebslehre. 2. Auflage. Karlsruhe: Verlag Versicherungswirtschaft.
- Friedrich, Klaus und Hanns-Jürgen Weigel, 2004: Übertragung von Pensionsverpflichtungen auf einen Pensionsfonds. Betriebliche Altersversorgung 59 (1): 25-27.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., 2004: Stellungnahme zum Abschlussbericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der steuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen. Berlin. <http://www.gdv.de/download/1la31274.pdf>
- Greve, Volker, 2003: Die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen für Kapitalanlagen und deren Bilanzierung. In: Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (Hrsg.): Pensionskassen. Heidelberg: 67-77.

- Himmelreicher, Ralf K. und Holger Viebrok, 2003: Die "Riester-Rente" und einige Folgen für Alters-einkünfte. ZeS-Arbeitspapier 4/2003. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Hinrichs, Karl, 2000: Von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik. In: Ders., Herbert Kitschelt und Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt und New York: Campus: 291-317.
- Hinrichs, Karl und Olli Kangas, 2003: When Is a Change Big Enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies. *Social Policy & Administration* 37 (6): 573-591.
- Huffschmid, Jörg, 1999: Politische Ökonomie der Finanzmärkte. Hamburg: VSA.
- Hyde, Mark, John Dixon und Glenn Drover, 2003: Welfare Retrenchment or Collective Responsibility? The Privatisation of Public Pensions in Western Europe. *Social Policy & Society* 2 (3) 189-197.
- Hypovereinsbank, 2001: Age Wave. Zur Demographieanfälligkeit von Aktienmärkten. Policy Brief Volkswirtschaft 4/2001. München.
- Jahn, Dietrich, 2004: Der Pensionsfonds als Instrument zur Fortentwicklung des Finanzplatzes Deutschland. *Betriebliche Altersversorgung* 59 (1): 21-25.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen: Leske + Budrich.
- Kaufmann, Otto und Peter A. Köhler, 2002: Die neue Alterssicherung. Baden-Baden: Nomos.
- Kortmann, Klaus und Pariwa Haghiri, 2003: Situation und Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst 2001-2003. Endbericht. Hrsg. v. Infratest Sozialforschung. München.
- Lütz, Susanne, 2002: Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten: regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA. Frankfurt: Campus.
- Luhmann, Niklas, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München: Günter Olzog Verlag.
- Luhmann, Niklas, 2000: Short Cuts. Frankfurt am Main: Zweitausendeins.
- Marschallek, Christian, 2004: Die „schlichte Notwendigkeit“ privater Altersvorsorge. *Zeitschrift für Soziologie* 33 (4): 285-302.
- Michaels, Bernd, 2000: Die Aufgabe der Versicherungswirtschaft bei der betrieblichen Altersversorgung und der Insolvenzsicherung. In: Martin Hoppenrath und Hermann Peter Wohlleben (Hrsg.): Positionen. 25 Jahre Pensions-Sicherungs-Verein. Köln: 53-68.
- Moran, Michael, 1992: Regulatory Change in German Financial Markets. In: Kenneth Dyson (Hrsg.): *The Politics of German Regulation*. Aldershot: Dartmouth: 137-158.
- Nullmeier, Frank, 2001: Sozialpolitik als marktregulative Politik. *Zeitschrift für Sozialreform* 47 (6): 77-668.
- Nullmeier, Frank, 2003a: Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft. In: Jutta Allmendinger (Hrsg.): *Entstaatlichung und soziale Sicherheit*. Opladen: Leske + Budrich: 961-974.
- Nullmeier, Frank, 2003b: Alterssicherungspolitik im Zeichen der "Riester-Rente". In: Antonia Gohr und Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 167-187.
- Nullmeier, Frank und Friedbert W. Rüb, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt und New York: Campus.
- Poterba, James M., 2001: Demographic Structure and Asset returns. *Review of Economics and Statistics* 83 (4): 565-584.

- Scheel, Christine, 2004: Das Altersvorsorgekonto – eine Alternative? In: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) (Hrsg.): Riester-Rente: Top oder Flop? Berlin: 73-77.
- Schmähl, Winfried, 2003: Private Pensions as Partial Substitute for Public Pensions in Germany. In: Gordon L. Clark und Noel Whiteside (Hrsg.): Pension Security in the 21<sup>st</sup> Century. Oxford und New York: Oxford University Press: 115-143.
- Schnabel, Reinhold, o.J.: Die geförderte private Altersvorsorge – Flop oder Top? Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Schwarze, Uwe, 2004: Pensionsreformen und regulative Politik der Alterssicherung in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes. Die „Premiepension“ in Schweden im Vergleich zur „Riester-Rente“ in Deutschland. REGINA-Arbeitspapier Nr. 7. Bielefeld: Institut für Weltgesellschaft.
- Schwind, Joachim, 2003: Pensionskassen – Die Verantwortung wächst. In: Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (Hrsg.): Pensionskassen. Heidelberg: 7-10.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 2002a: Das Altersvermögensgesetz – Neue Standortbestimmung von öffentlichen und betrieblichen Sicherungsformen. In: Winfried Boecken, Franz Ruland und ders. (Hrsg.): Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa. Festschrift für Bernd Baron von Maydell. Neuwied, Kriftel: Luchterhand: 683-695.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 2002b: Die Rolle der Kollektivverträge nach dem neuen Altersvermögensgesetz. In: Uwe Fachinger, Heinz Rothgang und Holger Viebrok (Hrsg.): Die Konzeption sozialer Sicherung. Baden-Baden: Nomos: 245-259.
- Steinmeyer, Heinz-Dietrich, 2004: Private und betriebliche Altersvorsorge zwischen Sicherheit und Selbstverantwortung. Neue Juristische Wochenschrift, Beilage zu Heft 27: 30-33.
- Taupitz, Jochen, 1996: Die Rolle der Versicherungsvertreter, Versicherungsmakler und Versicherungsberater unter Wettbewerbsbedingungen. In: Jürgen Basedow, Ulrich Meyer und Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.): Lebensversicherung, Internationale Versicherungsverträge und Verbraucherschutz, Versicherungsvertrieb. Baden-Baden: Nomos: 105-125.
- Taylor-Gooby, Peter, 1999a: Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets. *Journal of Social Policy* 28: 97-114.
- Taylor-Gooby, Peter (Hrsg.), 1999b: Choice and Public Policy. The Limits to Welfare Markets. Houndsmill und London: MacMillan Press Ltd.
- von Rosen, Rüdiger, 2002: Altersvorsorge; Aktien und Kapitalmarkt richtig nutzen. Entscheidungshilfen zur Riester-Rente. Köln: Deutscher Wirtschaftsdienst.
- von Schenk, Carola, 2003: Eine harte Probe für die Pensionskasse? In: Deutsche Pensions- & Investmentnachrichten. Mai 2003. <http://www.dpn-online.com>
- von Schenk, Carola, 2004: Pensionsfonds-Segment zeigt Anzeichen von Konsolidierung. Deutsche Pensions- & Investmentnachrichten. Oktober 2004. <http://www.dpn-online.com>
- Warth, Wolfgang P., 2003: Altersvorsorge in Deutschland – ein Markt in Veränderung. *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 56 (3): 116-122.
- Weber, Max, 1982: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Fünfte Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Winter, Joachim K., 2002: The Impact of Pension Reforms and Demography on Stock Markets. Hrsg. v. Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel. Mannheim.