

Lutz Leisering, Christian Marschallek

## Zwischen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsmarkt

### Alterssicherung und soziale Ungleichheit

#### 1. Zwei Länder – ein Problem

Arbeitsgesellschaften weisen den Alten einen Platz außerhalb der Kerninstitution Arbeitsmarkt zu. Im Zuge der Entwicklung staatlicher Sozialpolitik in westeuropäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg wird der Status der Alten zunehmend durch öffentliche Einrichtungen geprägt. Die Beziehungen zwischen jung und alt werden zu einem Problem kollektiver Umverteilung<sup>1</sup>. In diesem Beitrag fragen wir, wie in unterschiedlichen Grundmodellen westeuropäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit – dem liberalen britischen und dem konservativen deutschen<sup>2</sup> – in der Nachkriegszeit mit dem Problem der Einkommensungleichheit in der Altersdimension umgegangen wurde.

Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien geben ganz unterschiedliche Antworten auf dieses Problem. In beiden Ländern fanden nach dem Zweiten Weltkrieg einschneidende Reformen und Weichenstellungen in der öffentlichen Alterssicherung statt<sup>3</sup>. Die britische staatliche Alterssicherung ist egalitär auf sehr niedrigem Niveau – in Form der auf Beveridge<sup>4</sup> zurückgehen-

---

<sup>1</sup> Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Verschärfung des Generationenproblems, in: Gerfried W. Hunold/Wilhelm Korff (Hrsg.), *Die Welt für morgen. Ethische Herausforderungen im Anspruch der Zukunft*, München 1986, S. 218–228.

<sup>2</sup> Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (N.J.) 1990. Zu dieser Einteilung vgl. auch die Einführung zu diesem Band.

<sup>3</sup> Vgl. in vergleichender Perspektive Hans Günter Hockerts, *German Post-War Social Policies Against the Background of the Beveridge Plan*, in: Wolfgang J. Mommsen unter Mitarbeit von Wolfgang Mock (Hrsg.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany 1850–1950*, London 1981, S. 315–339; zum allgemeinen Vergleich der Alterssicherung in beiden Ländern vgl. Jochen Clasen, *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*, Oxford 2005, und Jay Ginn/Uwe Fachinger/Winfried Schmähl, *Reformen der Alterssicherung und der sozioökonomische Status Älterer in Großbritannien und Deutschland*, Bremen 2007 (ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/2007).

<sup>4</sup> Vgl. William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London 1942.

den, 1946 eingeführten staatlichen Basissicherung mit darauf aufbauender freiwilliger Eigenvorsorge. Dagegen setzte die deutsche Politik 1957 auf staatliche Sicherung von Statusordnungen bei begrenzter privater Vorsorge – durch Dominanz der lohnbezogenen Rente für Arbeiter und Angestellte und durch eine berufsständische Differenzierung der Alterssicherungssysteme. Die unterschiedlichen Modelle geben die britische Tradition der „Armenpolitik“ und die deutsche Tradition der „Arbeiterpolitik“ zu erkennen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Ländern liegt darin, dass „Wohlfahrtsmärkte“, also private Märkte für soziale Güter, in Großbritannien traditionell eine größere Rolle spielen. In der deutschen Alterssicherung erhielt private Vorsorge erst durch die Reformen von 2001 (Riester-Reform) und 2004 einen hervorgehobenen Stellenwert. Wenn wir nach dem Umgang nationaler Alterssicherungspolitiken mit Ungleichheit fragen, wollen wir daher – anders als das Gros der Literatur – das Gesamtarrangement der staatlichen, marktlichen wie auch betrieblichen Wohlfahrtsquellen betrachten.

Im Folgenden untersuchen wir, durch welche politischen und institutionellen Arrangements das Ungleichheitsproblem in der Alterssicherung in den beiden Ländern definiert und bearbeitet wurde. Wir rekonstruieren, wie sich die Ausgangsmodelle der Bearbeitung von Ungleichheit in beiden Ländern bewährten. Reformen deuten wir als Indikatoren für Probleme des jeweiligen Systems. Im Fazit resümieren wir Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Länder in Hinblick auf den politischen Umgang mit sozialer Ungleichheit im Alter<sup>5</sup>.

## 2. Alterssicherung als Konstituierung von Ungleichheitsräumen

Weder der deutsche noch der britische Wohlfahrtsstaat ist primär auf Gleichheit orientiert. Gemäß der viel rezipierten Typologie von Esping-Andersen<sup>6</sup> dominieren im liberalen britischen Modell der Markt und die Freiheitsidee, verbunden mit der Akzeptanz eines

---

<sup>5</sup> Der vorliegende Beitrag ist ein Ergebnis des DFG-Forschungsprojekts „Der regulierende Wohlfahrtsstaat. Staatliche Regulierung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in Europa“ (kurz REGINA; Projektleitung Lutz Leisering, Ulrike Davy; [www.uni-bielefeld.de/soz/regina](http://www.uni-bielefeld.de/soz/regina)). Wir danken Hans Günter Hockerts, der durch seine Vortragseinladung und ein Konzeptpapier zu einer Sektion des Dresdener Historikertags einen wesentlichen Anstoß für den vorliegenden Beitrag gab.

<sup>6</sup> Vgl. Anm. 2.

hohen Maßes von Ungleichheit und Unsicherheit. Für Deutschland postuliert Esping-Andersen dagegen ein starkes Gewicht von Staat und Familie und die Dominanz der Sicherheitsidee. In beiden Fällen wird Gleichheit anderen Werten untergeordnet: Im einen Fall der Freiheit, im anderen der Sicherheit. Wohlfahrtsstaatlichkeit zielt zwar nicht auf Gleichheit, aber auf die *Begrenzung* von Ungleichheit. Aber Sozialpolitik begrenzt Ungleichheiten nicht nur, sondern sie kann bestehende Ungleichheiten auch verfestigen oder gar neue schaffen.

Soziale Ungleichheit kann mit statistischen Größen gemessen werden. In diesem Beitrag fragen wir jedoch nach politischen Wahrnehmungen und Entscheidungen sowie nach den institutionellen Strukturen, die hinter diesen statistischen Größen stehen. Als Ungleichheitsräume bezeichnen wir politisch-institutionelle Verteilungsordnungen unter dem Aspekt der Gleichheit/Ungleichheit: die Zugangsregeln, die Leistungsnormen, die Implementationsformen und die Finanzierungsmodi von Wohlfahrtsinstanzen, soweit sie politische Ziele und Annahmen in Bezug auf Gleichheit und Ungleichheit gesellschaftlicher Ressourcenverteilung spiegeln. Wir sprechen von Räumen, um die Mehrdimensionalität ungleichheitsrelevanter Merkmale zu betonen und um so die Koexistenz gleichheitsorientierter und ungleichheitsorientierter Aspekte von Verteilungsordnungen zu erfassen. Auch öffentliche Alterssicherungssysteme haben Konstruktionsmerkmale, die teils auf Gleichheit, teils auf Ungleichheit hinwirken. Umgekehrt können private Vorsorgemärkte neben den markttypischen Ungleichheiten auch Elemente sozialen Ausgleichs enthalten, sofern sie entsprechend staatlich reguliert sind.

Schließlich hat altersbezogene Ungleichheit zwei Dimensionen, die unabhängig voneinander variieren können: Sie kann sich zum einen auf die Lage der Alten im Verhältnis zur Lage der Jungen beziehen (Inter-Gruppen-Ungleichheit), zum anderen auf Ungleichheit innerhalb der Gruppe der Alten (Intra-Gruppen-Ungleichheit). In Bezug auf beide Ungleichheitsaspekte kann die Politik unterschiedliche Ziele verfolgen<sup>7</sup>. Sie kann Ungleichheitsräume öffnen, also Ungleichheit erzeugen oder zulassen, aber auch einhegen, also begrenzen und strukturieren.

---

<sup>7</sup> Vgl. Jürgen Kohl, Alterssicherung im internationalen Vergleich. Analysen zu Strukturen und Wirkungen der Alterssicherungssysteme in fünf westeuropäischen Ländern, Habilitationsschrift, Bielefeld 1994; Uwe Fachinger/Winfried Schmähl/Rainer Unger, Zielvorstellungen in der Alterssicherung: Konkretisierung, Operationalisierung und Messung als Grundlagen für normative Aussagen, in: Deutsche Rentenversicherung 63 (2008), S. 180–214.

### 3. Ungleichheitsräume im deutschen Sozialstaat

Bis 1957 waren Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung lediglich Ergänzungen des Alterseinkommens, das aus eigener Erwerbstätigkeit, innerfamiliären Transfers oder betrieblichen Leistungen bezogen wurde. Die betriebliche Altersvorsorge galt damals noch als Teil der Sozialpolitik und war Gegenstand staatlicher Regulierung<sup>8</sup>. Die Rentenreform von 1957<sup>9</sup> eröffnete einen neuen, (para-)staatlichen Ungleichheitsraum, da Versicherungsrenten nun zur Hauptquelle des Alterseinkommens avancierten, während der Ungleichheitsraum privater Vorsorge wesentlich reduziert wurde<sup>10</sup>. Damit wurde das Alter zu einem dominant staatlich konstituierten Ungleichheitsraum, dessen Strukturierung als „berufsständisch“ (im Sinne von Esping-Andersens Begriff des konservativen Wohlfahrtsregimes) jedoch unzureichend beschrieben ist. Vielmehr wurde in der von beiden großen Parteien getragenen Reform der politisch „zentristische“ Charakter des deutschen Nachkriegssozialstaats<sup>11</sup> greifbar: Die durch die Reform geschaffene Ordnung verband ausgeprägt liberale, soziale, konservative und anti-liberale Elemente. Ein komplexes Gefüge von Ungleichheitsordnungen entstand. Im Einzelnen waren dies:

- Die Intra-Gruppen-Ungleichheit im staatlichen Raum: Die Reform führte das Prinzip der Lebensstandardsicherung ein und stellte diese Norm durch die Dynamisierung der Leistungen – regelmäßige Erhöhung der Neu- wie der Bestandsrenten gemäß der Lohnentwicklung – auf Dauer. Die Norm implizierte eine Übertragung der Ungleichheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt in das Alter, konstituierte also eine Intra-Gruppen-Ungleichheit, die durch Formeln wie „lohnbezogene Rente“ und „Äquivalenz“ beschrieben und durch das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit legitimiert wurde. Dies war ein starkes liberales Element der Reform und wurde als angemessene Form für die moderne Industriegesellschaft verstanden<sup>12</sup>. Martin Kohli sah in der Rente

<sup>8</sup> Vgl. Frank Berner, *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt a.M. 2009.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Hans Günter Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart 1980.

<sup>10</sup> Regelungen zur Befreiung von der Versicherungspflicht bei Angestellten führten aber kurzfristig zu einem Boom der Lebensversicherungsbranche (s. Hockerts, *Sozialpolitische Entscheidungen*, S. 376).

<sup>11</sup> Vgl. Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2005, S. 220.

<sup>12</sup> Vgl. Wilfried Schreiber, *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur „Sozialreform“*, Köln 1955.

ein gerechtes Abgelten einer Lebensleistung als Teil der Moralökonomie der Arbeitsgesellschaft<sup>13</sup>.

- Die Einhegung des staatlichen Ungleichheitsraums: Der staatlich konstituierte und arbeitsmarktlich geprägte Ungleichheitsraum der gesetzlichen Rentenversicherung wurde nicht „roh“ belassen, sondern zugleich eingehegt. Denn die neue Alterssicherung war – in scharfem Kontrast zur britischen Rentenreform von 1959 – als Sozialversicherung mit systematischen Abweichungen vom Äquivalenzprinzip konzipiert. Erstens wurden Elemente sozialen Ausgleichs eingeführt: beitragsfreie Zeiten, eine Hinterbliebenenversorgung, die „Rente nach Mindesteinkommen“ (ab 1972) sowie gleiche Beiträge für Frauen trotz höherer Lebenserwartung („Unisex-Tarife“). Die Selektivität der sozialen Begünstigungen erzeugte allerdings sekundäre Ungleichheiten und begünstigte etwa Personen mit längeren Bildungszeiten. Sozial eingehend wirkte zweitens der Zwangscharakter der Versicherung, weil dadurch Ungleichheit zwischen Versicherten und Personen, die aufgrund biographischer „Kurzsichtigkeit“ auf eine freiwillige Versicherung verzichtet hätten, verhindert wurde. Eine soziale Einhegung erfolgte drittens durch die Definition von Leistungsstandards in Form von „Rentenanwartschaften“, also (fiktiver) individueller Rentenkonten, statt einer Rente nach Haushaltslage des Staates. Eine weitere massive Einhegung von Ungleichheit – zwischen aufeinander folgenden Geburtskohorten – liegt viertens im „intergenerationalen Lastenausgleich“, den die gesetzliche Rentenversicherung implizit bewirkt<sup>14</sup>: Das Renteneinkommen wurde von Schwankungen rentenrelevanter gesellschaftlicher Parameter wie der Altersstruktur oder der Erwerbsquote entkoppelt. Erst diese Entkopplung machte verlässliche Rentenanwartschaften möglich. Der intergenerationale Lastenausgleich wird durch die Finanzierung im Umlageverfahren realisiert, das geringeren kurzfristigen Schwankungen ausgesetzt ist als private Finanzmärkte. Wachsende Ausgaben infolge

---

<sup>13</sup> Vgl. Martin Kohli, Moralökonomie und „Generationenvertrag“, in: Max Haller/Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny/Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft*, Frankfurt a.M./New York 1989, S. 532–555; vgl. auch Michael O’Higgins, *Public/Private Interaction and Pension Provision*, in: Martin Rein/Lee Rainwater (Hrsg.), *Public/Private Interplay in Social Protection. A Comparative Study*, New York/London 1986, S. 99–148, hier S. 107.

<sup>14</sup> Vgl. Gert Wagner, *Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung*, Frankfurt a.M./New York 1984; vgl. auch Lutz Leisering, *Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung*, Frankfurt a.M. 1992, S. 221 ff.

mittel- und langfristiger Veränderungen rentenrelevanter Parameter glich man in diesem System durch Beitragssatzsteigerungen aus (ausgabenorientierte Einnahmenpolitik). Erst in den 1990er Jahren ging man zu einer einnahmenorientierten Ausgabenpolitik über: Die Festlegung von Beitragssatzobergrenzen zwang dazu, Ausgabensteigerung durch Leistungskürzungen abzufangen<sup>15</sup>. Mit Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenreform 2004 erfolgt der bereits 1997 versuchte Übergang von einer Entkopplung zu einer kontrollierten Verkopplung des Rentenniveaus mit rentenrelevanten Parametern.

- Die Inter-Gruppen-Gleichheit: Das Prinzip der Lebensstandardsicherung implizierte – im krassen Unterschied zu Großbritannien – eine starke Inter-Gruppen-Gleichheitsnorm, verstanden als annähernde Gleichheit der Einkommen im Erwerbsalter und im Ruhestand. Diese Gleichheitsnorm wurde in der Selbstbeschreibung der Gesetzlichen Rentenversicherung als Lohnersatz formuliert und ebenfalls über die Dynamisierung der Renten im Zeitverlauf abgesichert: Die Rentner sollten an den Lohnzuwächsen der Erwerbstätigen beteiligt werden – eine kollektive Ankopplung an den Arbeitsmarkt neben der individuellen Ankopplung durch die lohnbezogene Rente.
- Die Schließung des Raums privater Vorsorge: Der durch die gesetzliche Rentenversicherung eröffnete staatliche Ungleichheitsraum implizierte die folgenreiche Einhegung eines anderen Ungleichheitsraums, nämlich des Marktes für private (betriebliche und individuell-private) Vorsorge. Zwar beließ die Beitragsbemessungsgrenze als „Friedensgrenze“ zur privaten Vorsorge den Lebensversicherern ein Feld für geschäftliche Aktivitäten. Aber während die gesetzliche Rentenversicherung einen arbeitsmarktbasierten Ungleichheitsraum öffnete, wurde der Ungleichheitsraum privater Vorsorgemärkte deutlich begrenzt, weil die Beitragsbemessungsgrenze hoch angesetzt war. Insofern wies die Lösung von 1957 liberale wie illiberale Züge auf. Der Ungleichheitsraum privater Vorsorge wurde 1957 jedoch nur quantitativ begrenzt, nicht durch qualitative soziale Gestaltung eingehegt wie später in der Riester-Reform.

Im Gegenteil, private Vorsorge wurde in der Folge der Rentenreform 1957 als eine eigene Sphäre abgetrennt und nicht mehr zentral

---

<sup>15</sup> Vgl. Winfried Schmähl, Paradigm Shift in German Pension Policy: Measures Aiming at a New Public-Private Mix and their Effects, in: Martin Rein/Winfried Schmähl (Hrsg.), Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Pension Reform, Cheltenham/Northampton 2004, S. 153–204.

zur Sozialpolitik gezählt<sup>16</sup>. Zwar war die staatliche Einflussnahme auf private Vorsorge, etwa die steuerliche Begünstigung von Lebensversicherungen, teilweise auch sozialpolitisch motiviert. Aber es entstanden getrennte, kommunikativ kaum miteinander verbundene *policy communities*, Expertengemeinschaften und wissenschaftliche Disziplinen, die sich entweder mit der gesetzlichen Rentenversicherung, mit betrieblicher oder mit individuell-privater Vorsorge beschäftigten. Entsprechend lagen die Kompetenzen in unterschiedlichen Ressorts wie Arbeits-, Finanz- und Wohnungsbauministerium. Zudem wurde in Maßnahmen wie der Bausparförderung und der Vermögensbildungsgesetzgebung noch nicht so scharf zwischen allgemeiner Vermögensbildung und spezifischer Vorsorge für das Alter unterschieden wie in der späteren Riester-Förderung. In Bezug auf die betriebliche Altersversorgung verfolgte die Politik in der Zeit zwischen der Rentenreform 1957 und der Riester-Reform 2001 eher unternehmenspolitische als soziale Ziele. Sozialpolitik wurde in dieser Hochzeit etatistisch gedachter Sozialstaatlichkeit tendenziell als eigenständige, von gesellschaftlichen Formen der Wohlfahrtsproduktion getrennte Sphäre definiert, so dass sich sozialpolitische Maßnahmen fortan auf die gesetzliche Rentenversicherung konzentrierten und die großen Ungleichheitsfragen primär in deren Rahmen thematisierten. Der Ungleichheitsraum privater Vorsorgemärkte rückte also auch kommunikativ an den Rand.

Die vier Jahrzehnte nach der Rentenreform von 1957 sahen den Abbau von wesentlichen Ungleichheiten, die durch das deutsche Alterssicherungssystem geschaffen oder doch verstärkt worden waren. So wurde die berufsständische Differenzierung abgeschwächt. Es kam zu einer Angleichung von Arbeiter- und Angestelltenrenten bis hin zur organisatorischen Verschmelzung der beiden Versicherungswege im Jahre 2005. Die zunehmende anwartschaftssteigernde Berücksichtigung der Erziehungs- und Pflegerolle führte seit 1986 zur Abminderung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern.

Das 1957 begründete Prinzip der Lebensstandardsicherung avancierte erst in den 1970er und 1980er Jahren zu einem handlungsleitenden Aspekt der Alterssicherungspolitik und zu einem wichtigen Bestandteil des Selbstverständnisses der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>17</sup>. Die großen Rentenreformen von 1972 und 1992 (letztere wurde 1989 verabschiedet) stellten das Prinzip nicht in Frage. Die Vorstellung, die gesetzliche Rentenversicherung könne

<sup>16</sup> Vgl. Berner, *Hybrider Sozialstaat*, S. 120–126.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 118f.

den Lebensstandard sichern, war jedoch eine Fiktion, der die reale Rente nur in der Schönwetterphase des Sozialstaats entsprach und auch dann nur annäherungsweise und nicht für alle Versicherungsbiographien. So bekannte der ehemalige Bundesarbeits- und Sozialminister Walter Riester:

„Ich war mir immer klar, dass die Sozialversicherungsrente von ihrer Konstruktion her und von ihrer ganzen Entwicklung her nie gedacht war als eine lebensstandardsichernde Gesamtversorgung. Da habe ich mich von Norbert Blüm sehr unterschieden, und eigentlich von den ganzen Sozialpolitikern, die immer dieses in den Raum gestellt haben.“<sup>18</sup>

Diese bemerkenswerte Äußerung stammt von einem Politiker, der aus der gewerkschaftlichen Tarifpolitik kam, und daher Distanz zu den Deutungen der staatlichen Sozialpolitik wie auch der „Sozialpolitiker“ unter den Gewerkschaftern hatte. Mehr als diese war sich Riester immer der Relevanz der anderen, betrieblichen und individuell-privaten, Sicherungsformen für das Alter – und damit der Ungleichheit der Alterssicherung – bewusst.

Die Sicherungsfiktion trug also zur politischen Dethematisierung wesentlicher von der gesetzlichen Rentenversicherung generierter und belassener Ungleichheiten im Alter bei. Die Fiktionalisierung des Sicherungsziels fungiert insoweit als diskursive Einhegung sozialer Ungleichheit. Diese Fiktionalisierung brach erst in den 1990er Jahren auf. Entscheidend hierfür war die Öffnung der geschlossenen *policy community* der Rentenpolitiker, die bis in die frühen 1990er Jahre die Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung dominierte. In der Legislaturperiode zwischen 1994 und 1998 veränderte sich der Diskurs der Alterssicherung. Grundannahmen der Rentenversicherung wurden in Frage gestellt und die (2001 vollzogene) Preisgabe der anspruchsvollen Gleichheitsnorm zwischen Alten und Nicht-Alten vorbereitet. Das immer häufigere Auftreten diskontinuierlicher Erwerbsbiographien, vor allem von Frauen und Langzeitarbeitslosen, problematisierte die Intra-Gruppen-Ungleichheitsnorm der gesetzlichen Rentenversicherung, die auf der Vorstellung von Leistungsgerechtigkeit für Normalerwerbsbiographien beruhte. Zudem wurde Generationengerechtigkeit neu definiert als Problem ungleicher Lebensbilanzen zwischen heutigen und zukünftigen Generationen („neue Generationengerechtigkeit“, „Nachhaltigkeit“). Dies schwächte die Inter-Gruppen-Gleichheitsnorm, welche die Relation zwischen heute lebenden Altersgruppen betrifft.

---

<sup>18</sup> Interview am 16.2.2006, geführt von Lutz Leisering und Frank Berner.

Die 2001 verabschiedete und 2002 in Kraft getretene Riester-Reform markierte einen Wechsel vom Sozialversicherungsparadigma zum Mehrsäulenparadigma<sup>19</sup>. Die Vorstellung des Sozialen als eigene und primär staatliche Sphäre wurde zum Gesellschaftlichen hin geöffnet: zu Betrieben, Tarifbeziehungen und Vorsorgemärkten. Die beiden 1957 getrennten „Welten“ der Alterssicherung – die öffentliche und die private – wurden wieder zusammengeführt, private Vorsorge wurde wieder „sozialpolitisiert“<sup>20</sup>. Die Riester-Reform veränderte sowohl die öffentliche als auch die private Alterssicherung und die damit verbundenen Ungleichheitsräume.

Was die öffentliche Alterssicherung angeht, so beschränkten die Riester-Reform und vor allem die Folgeform von 2004 die Leistungen der Rentenversicherung. Dadurch wurde der (para-)staatliche Ungleichheitsraum der Alterssicherung verändert. Die Norm der Intra-Gruppen-Ungleichheit – die lohnbezogene Rente – wurde beibehalten, aber sie hat in zweifacher Hinsicht an Plausibilität verloren: Aus der Perspektive von Versicherten mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien erscheint diese Norm delegitimiert. Zudem hat die Senkung des Renteniveaus zur Folge, dass die Rente häufiger als früher in die Nähe der Sozialhilfe- und Armutsgrenze rückt, wodurch die Ungleichheitsspanne gestaucht wird. Das den Lohnbezug der Rente legitimierende Prinzip der Leistungsgerechtigkeit wird schwächer abgebildet.

Tatsächlich ist die starke, in der Reform von 1957 fundierte Gleichheitsnorm zwischen Alten und Erwerbstätigen explizit gefallen, erstaunlicherweise ohne großes Spektakel. Das Rentenniveau wird schrittweise auf einen Wert gesenkt, der auch nicht annähernd als lebensstandardsichernd und lohnersatzend gedeutet werden kann. Die gesetzliche Rentenversicherung operiert heute in einem normativen Vakuum oder Niemandsland. Sie ist weder Lohnersatz, woraus sie früher ihre Legitimität bezog, noch kann und soll sie das Existenzminimum zuverlässig sichern, woraus sie potentiell eine neue Legitimität beziehen könnte (und sich der britischen Vorstellungswelt annähern würde). Neue Normen fehlen. So erodiert die

---

<sup>19</sup> Vgl. Frank Bönker, Der Siegeszug des Mehrsäulenparadigmas in der bundesdeutschen Rentenpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 51 (2005), S. 337–362.

<sup>20</sup> Vgl. Lutz Leisering, Privatisierung der Alterssicherung als komplexe Ordnungsbildung. Zur Entstehung von Wohlfahrtsmärkten und regulativer Staatlichkeit, in: Ulrich Becker u.a. (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland. Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2007, S. 189–219.

Legitimität der Rentenversicherung. Allerdings hat sich mit der Riester-Reform die Normsetzung von der gesetzlichen Rentenversicherung zum Gesamtsystem der Alterssicherung verschoben, das die Sozialhilfe und die anderen beiden Säulen, die betriebliche und die individuell-private Sicherung, einschließt.

So wurde zur Einhegung der absehbaren Wiederkehr der Armut im Alter ein Instrument gestärkt, das seit den 1970er Jahren in der Alterssicherungspolitik nur eine marginale Rolle gespielt hatte, die Sozialhilfe: Teil der Riester-Reform war die Einführung der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 2003. Dies ist eine Vorzugssozialhilfe, mit verminderter Vermögensanrechnung und weitgehendem Verzicht auf Angehörigenregress, die sich ansonsten nur symbolisch, durch die unterschiedliche Bezeichnung und verschiedene Türen im Amt, von der regulären Sozialhilfe unterscheidet. Die Sozialhilfe wurde damit zu einem Instrument der Alterssicherung, wie sie es in Großbritannien schon lange gewesen war. Auch die Einführung einer sozial regulierten privaten Vorsorge war ein Versuch, die durch die Beschneidung der gesetzlichen Rentenversicherung geschaffenen Ungleichheiten zumindest teilweise zu kompensieren und so im Gesamtsystem der Alterssicherung zu legitimieren. Selbst das Lebensstandardsicherungsziel sollte im Gesamtsystem erfüllbar sein (siehe unten). Die gescheiterte Rentenreform von 1997 unter Helmut Kohl und Norbert Blüm hatte es dagegen bei passiver Privatisierung ohne Kompensation durch eine sozial regulierte private Vorsorge belassen.

Indem die Riester-Reform die private Vorsorge stärkte – durch Absenkung der gesetzlichen Rente (passive Privatisierung) und durch Propagierung und Förderung der (meist individuell-) privaten Riester-Rente und der betrieblichen Eichel-Rente (aktive Privatisierung) –, eröffnete sie neue Ungleichheitsräume privater Vorsorgemärkte, die nun mehr Menschen betrafen und einen größeren Anteil an der Altersvorsorge beanspruchten. In der Folge wurde Ungleichheit im Gesamtarrangement der Alterssicherung vielschichtiger und kontingenter, weil neben die von der gesetzlichen Rentenversicherung erzeugten Ungleichheiten neue, systematische und akzidentelle Ungleichheiten und Unsicherheiten privater Vorsorge traten. Systematische Ungleichheiten ergeben sich vor allem durch Unterschiede bei der Vorsorgefähigkeit, vor allem nach Bildung und Einkommen. Akzidentelle Ungleichheiten kommen etwa durch individuell nicht beeinflussbare Marktvolatilitäten und durch Renditeunterschiede aufgrund verschiedenartiger Anlageprodukte und -strategien zustande. Diese Entwicklung wurde verstärkt durch den Wandel der betrieblichen Altersversorgung, die im Zuge der Reform

stärker individualisiert und kommerzialisiert, also der individuell-privaten Sicherung ähnlicher wurde<sup>21</sup> (was in Großbritannien schon seit 1986 beobachtbar war). Innerbetriebliche und tarifvertragliche Gestaltungsspielräume bei der betrieblichen Altersversorgung konstituieren einen weiteren Ungleichheitsraum, der durch die Reformen verbreitert wurde. Der individuelle Status in diesem Raum hängt davon ab, ob und in welchem Betrieb man beschäftigt ist.

Mit der Öffnung des neuen privaten Ungleichheitsraums zielte die Politik zugleich auf dessen Einhegung, und zwar auf drei Wegen:

- Soziale Regulierung: Die hauptsächliche, operativ wie politisch-symbolisch wirksame Form der Einhegung ist die soziale Regulierung von Vorsorgemärkten<sup>22</sup>. In modernen Gesellschaften sind Märkte, auch Vorsorgemärkte, immer schon politisch-rechtlich strukturiert oder gar konstituiert. Seit 2001 lässt sich jedoch eine programmatisch auf sozialpolitische Ziele gerichtete Regulierung beobachten<sup>23</sup>. Dies beinhaltet die Entwicklung neuer Instrumente – so die personenbezogene Subventionierung privater Vorsorge nach Bedürftigkeitskriterien und die Zertifizierung förderungsfähiger Vorsorgeprodukte – wie auch die soziale Ausrichtung etablierter Instrumente, vor allem der Steuerpolitik. Das dürfte zur politischen Durchsetzbarkeit der Reform – nicht zuletzt in der SPD – beigetragen haben. Marktregulative Politik ist mit der Riester-Reform (wieder) zu einer wichtigen Form von Sozialpolitik geworden. Der sich in der Alterssicherung abzeichnende regulierende Sozialstaat bringt neue politische Projekte, neue Normen, neue Akteure und neue *policy communities* mit sich: Sozialpolitiker kooperieren enger mit Finanzpolitikern, so im neuartigen Projekt einer Angleichung der Besteuerung

<sup>21</sup> Vgl. Frank Berner, Steuerungsprobleme im regulierenden Wohlfahrtsstaat. Die Vermarktlichung und Individualisierung der betrieblichen Altersversorgung, in: Zeitschrift für Sozialreform 54 (2008), S. 391–417; Berner, Hybrider Sozialstaat, S. 247–259.

<sup>22</sup> Vgl. Frank Nullmeier, Sozialpolitik als marktregulative Politik, in: Zeitschrift für Sozialreform 47 (2001), S. 645–668; Lutz Leisering, From Redistribution to Regulation. Regulating Private Pension Provision for Old Age as a New Challenge for the Welfare State in Ageing Societies, Bielefeld 2005 (REGINA Working-Paper Nr. 3); Frank Berner/Lutz Leisering/Petra Buhr, Innenansichten eines Wohlfahrtsmarkts. Strukturwandel der privaten Altersvorsorge und die Ordnungsvorstellungen der Anbieter, in: KZfSS 61 (2009), S. 56–89.

<sup>23</sup> Vgl. Lutz Leisering, Soziale Regulierung privater Altersvorsorge in Deutschland. Instrumente, Normen und ordnungspolitische Herausforderungen, in: Alterssicherung im Mehr-Säulen-System. Akteure, Risiken, Regulierungen, Berlin 2008, S. 59–73 (DRV-Schriften Bd. 80).

- aller drei Säulen (Rentenreform 2004); private Anbieter und – in der betrieblichen Sicherung – die Gewerkschaften werden verstärkt alterssicherungspolitische Akteure; und Verbraucherschutz (an privaten Vorsorgemärkten) rückt in das Feld der Alterssicherungspolitik ein.
- Alterssicherungspolitik: Neben der herkömmlichen, auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkten Rentenpolitik entsteht eine übergreifende Alterssicherungspolitik<sup>24</sup>, die erstmals Sicherheits- und Ungleichheitsprobleme in Bezug auf alle drei Säulen der Alterssicherung ins Blickfeld nimmt. Alterssicherungspolitik in diesem anspruchsvollen Sinne beinhaltet eine Koordination zwischen den Säulen, etwa die Angleichung bei der Besteuerung (2004), und übergreifende Zielformeln wie „Gesamtversorgungsniveau“, verstanden als Summe der Alterseinkommen aus allen drei Säulen. Legislativ greifbar wurde die neue Alterssicherungspolitik in der erstmaligen Behandlung aller drei Säulen in einem gemeinsamen Gesetzeswerk bei der Riester-Reform.
  - Prozessuale und pädagogische Intervention: Bei der staatlichen Rahmung von Vorsorgemärkten fällt auf, dass primär Verfahrens- und Zugangsformen privater Vorsorge, weniger Ergebnisse, geregelt werden. Dies sind zum einen organisatorische Vorschriften für die Anbieter, zum Beispiel Transparenz, Ausgestaltung der Versicherungsverträge sowie Informations- und Beratungspflichten dem Kunden gegenüber. Zum anderen sind es Anspruchsrechte der Vorsorgenden gegenüber den Unternehmern, im Kern Verbraucherschutz im Finanzbereich. Daneben treten zunehmend „pädagogische Interventionen“<sup>25</sup>, also Maßnahmen der Steigerung individueller Handlungskompetenz im Finanzbereich wie Information, Beratung und Bildung für Vorsorgende. *Financial Literacy* wird auch in Deutschland zu einer Zielgröße der Alterssicherungspolitik.

Eine solche prozessual und pädagogisch ausgerichtete Politik bearbeitet Ungleichheiten an Vorsorgemärkten, allerdings nur abgeschwächt und indirekt, indem sie an individuellen und organisatorischen Handlungsvoraussetzungen ansetzt. Diese Politik generiert

---

<sup>24</sup> Vgl. Berner, *Hybrider Sozialstaat*, S. 188–235; anders dagegen: Karl Hinrichs, *Von der Rentenversicherungs- zur Alterssicherungspolitik*, in: ders./Herbert Kitschelt/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 291–317.

<sup>25</sup> Franz-Xaver Kaufmann, *Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention*, in: ders., *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*, Wiesbaden 2005, S. 69–106, hier S. 101–104.

allgemein-rechtliche Normen wie Gleichheit des Zugangs und Widerspruchsrechte, nicht spezifisch „soziale“ Normen und Rechte. Herkömmliche „soziale“ Rechte (*social rights*) werden teilweise durch sozial kontextuierte allgemeine Bürgerrechte (*civil rights*) abgelöst („Zivilisierung“ der sozialen Sicherung<sup>26</sup>). Sozialbürger werden zu Konsumenten. In Großbritannien werden rechtspolitische Normen schon länger auch sozialpolitisch gedeutet.

Die beschriebenen Formen der Einhegung sozialer Ungleichheit an privaten Vorsorgemärkten sind freilich begrenzt, teilweise gar fiktiv. Die ältere Sicherungsvorstellung wurde durch den Begriff „Gesamtversorgungsniveau“ auf das Drei-Säulen-Modell erweitert: Der Begriff suggeriert, dass die Politik wie bisher den Lebensstandard sichern könne (auf einem Niveau von 70 Prozent), nur dass dies jetzt durch das Zusammenspiel von gesetzlicher Rentenversicherung und privater Vorsorge erreicht werde. Private Vorsorge ist jedoch kaum auf definierte Wohlfahrtsergebnisse festlegbar. Das Ziel der Lebensstandardsicherung ist durch Verlagerung auf das Gesamtsystem der drei Säulen also nicht leichter erreichbar als innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, es ist eher noch fiktiver geworden. Eine weitere Grenze der Einhegung des neuen Ungleichheitsraums privater Vorsorge liegt in der begrenzten Einwirkungskraft sozialer Regulierung auf Vorsorgemärkte. Der „Schatten des Sozialstaats“, gemessen in konkreten Maßnahmen staatlicher Politik, ist in diesem Bereich kurz. Die staatliche Förderung und soziale Regulierung gilt nur einem Teilmarkt von Altersvorsorgemärkten, eben den Riester-Produkten und mit Abstrichen auch Betriebsrenten und der sogenannten Rürup-Rente, eine 2005 eingeführte spezifisch steuerlich geförderte Form der Altersvorsorge, die vor allem für Selbständige als Basissicherung und Ersatz für die gesetzliche Rentenversicherung gedacht ist. Auch hebt die Riester-Förderung Ungleichheiten primär im unteren Einkommenssegment ein, denn die Förderung ist vor allem für Einkommensschwache und Familien attraktiv.

#### **4. Einhegung und Legitimierung von Ungleichheitsräumen in Großbritannien**

Primäres Ziel der staatlichen Alterssicherung in Großbritannien ist die Vermeidung von Armut, nicht Lebensstandardsicherung. Dieses Ziel hat sowohl Sicherheits- als auch Gleichheitsaspekte. Sicherheit ist nur in der schwachen Variante einer Grundsicherung angespro-

---

<sup>26</sup> Leisering, Soziale Regulierung, in: Alterssicherung, S. 68f.

chen, Gleichheit als Begrenzung von Ungleichheit nach unten, also Vermeidung krasser Formen von Ungleichheit (Armut). Die staatliche Basisrente zeichnet sich zudem durch einen weitgehenden Universalismus aus und wirkt so auf eine Begrenzung der Intra-Gruppen-Ungleichheit hin. Das Beitragsprinzip bewirkt hier nur in geringem Maße eine Konservierung von Ungleichheiten aus der Erwerbsphase, da die Leistungen der Basisrente nicht vom früheren Erwerbseinkommen abhängen. Doch das Beitragsprinzip erschwert es vor allem Frauen, eigenständige Anwartschaften auf eine volle Basisrente aufzubauen<sup>27</sup>. Jenseits der niedrigen Basisrente werden sowohl Intra-Gruppen-Ungleichheiten aus der Erwerbsphase konserviert (durch die ergänzende staatliche Sicherung, zum Teil auch durch die private) als auch neue, akzidentelle Intra- und Inter-Gruppen-Ungleichheiten hervorgebracht (durch die private Alterssicherung). Eine auf Inter-Gruppen-Gleichheit zielende Lohnersatznorm gibt es in Großbritannien nicht.

Der für die Entwicklung des britischen *welfare state* grundlegende Beveridge-Plan von 1942 sah die Einführung einer universellen Sozialversicherung (*National Insurance*) vor, die jedem Briten – unabhängig vom früheren Erwerbseinkommen – eine existenzsichernde Altersrente gewähren sollte. Der volle Leistungsanspruch bestand allerdings erst nach einer langen Erwerbszeit, während der ein einheitlicher, einkommensunabhängiger (*flat rate*) Sozialversicherungsbeitrag zu entrichten war (Beitragsprinzip).

Indem die Basisrente die Intra-Gruppen-Ungleichheit der Alters-einkommen nach unten begrenzte, bildete sie gleichsam das legitimatorische Fundament für den bewusst weit offen belassenen Ungleichheitsraum privater Vorsorge. Die Aufgabe des Staates bestand für Beveridge in der Gewährleistung des Existenzminimums als erworbenem Rechtsanspruch ohne vorherige Bedarfsprüfung – nicht weniger, aber auch nicht mehr. Auf dieser Basis sollten zusätzliche private Vorsorgeanstrengungen zu einem höheren Lebensstandard im Alter führen. Diese fundamentale Überzeugung ist bis heute in allen britischen Alterssicherungsdebatten zentral. Allerdings hat die Basisrente, wie sie 1946 schließlich eingeführt wurde, nie eine wirklich existenzsichernde Höhe erreicht. Auch das britische Sicherungsziel hat also fiktive Züge, sogar noch ausgeprägter als das deutsche Ziel der Lebensstandardsicherung.

Die private Altersvorsorge wurde auch in Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst nicht (mehr) als Teil der Sozial-

---

<sup>27</sup> Zu *gender* als einer zentralen, hier aber nicht näher behandelten Ungleichheitsdimension vgl. den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

politik betrachtet, jedoch nicht – wie in Deutschland – aufgrund der Dominanz der staatlichen Alterssicherung, sondern wegen der Legitimierung ihrer Ungleichheitsfolgen durch die staatliche Mindestsicherung. Die private Vorsorge blieb keineswegs unreguliert. Die Regulierung zielte aber vor allem darauf ab, einen Missbrauch der privaten Altersvorsorge als Steuerschlupfloch zu verhindern, beispielsweise durch die Festlegung von Obergrenzen „angemessener“ (und damit steuerbegünstigter) Altersvorsorge<sup>28</sup>. Bei der Höhe der steuerlichen Förderung gab es – anders als bei der Riester-Förderung – keine sozialpolitisch motivierten Vergünstigungen für Geringverdiener oder Familien. Im Gegenteil: Die Umverteilungswirkung der steuerlichen Begünstigung privater Altersvorsorge ist bis heute stark regressiv und damit ungleichheitsverstärkend<sup>29</sup>.

Unterschiedliche Zugangschancen zu ergänzender Vorsorge stellen in diesem Alterssicherungskonzept einen wesentlichen Ungleichheitsfaktor dar<sup>30</sup>. Daher wurde 1959, zeitnah zur 1957er Reform in Deutschland, als Ergänzung zur Basisrente eine staatliche Staffelrente (*Graduated Retirement Pension*) eingeführt. Damit ging die Erhebung einkommensbezogener Sozialversicherungsbeiträge einher. Die obere Beitragsbemessungsgrenze lag aber stets auf einem niedrigeren Niveau als in Deutschland. Die Staffelrente lässt sich kaum als Sozialversicherung im engeren Sinne charakterisieren. Es gab weder einen Risikoausgleich zwischen Männern und Frauen – letztere erhielten für gleiche Beiträge geringere wöchentliche Rentenzahlungen –, noch war eine Dynamisierung der Rente vorgesehen<sup>31</sup>. Die bald rapide anwachsende Inflation ließ die Kaufkraft der Leistungen dahinschmelzen. Der mit der Staffelrente verbundene sozialpolitische Gestaltungsanspruch zeigte sich nur in einer Witwenrente und in der Absicht, allen Arbeitnehmern den Aufbau von erwerbseinkommensbezogenen Rentenansprüchen zu ermöglichen. Die Staffelrente war damit ein Paradebeispiel für prozedurale Sicherheit (in Abgrenzung zu einem ergebnisbezogenen, im herkömm-

<sup>28</sup> Vgl. Leslie Hannah, *Inventing Retirement. The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge u. a. 1986, S. 47.

<sup>29</sup> Darauf verwies bereits früh Richard M. Titmuss, *The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity*, in: Brian Abel-Smith/Kay Titmuss (Hrsg.), *The Philosophy of Welfare. Selected Writings of Richard M. Titmuss*, London u. a. 1987, S. 39–59 (zuerst 1956).

<sup>30</sup> Vgl. Anthony Ogus, *Landesbericht Großbritannien*, in: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, Berlin 1981, S. 269–442, hier S. 361f.

<sup>31</sup> Ein Inflationsausgleich wurde erst 1974 beschlossen, als keine neuen Anwartschaften mehr erworben werden konnten.

lichen Sinne „sozialen“ Sicherheitsbegriff) und markierte den seltenen Fall der Öffnung eines Ungleichheitsraums durch ein staatliches Vorsorgeprogramm ohne gleichzeitige Einhebungsversuche mittels sozialen Ausgleichs.

Um den Fortbestand der bestehenden betrieblichen Vorsorgepläne nicht zu gefährden, konnten deren Mitglieder von der Versicherungspflicht in der ergänzenden staatlichen Altersvorsorge befreit werden (*Contracting-out*). Voraussetzung war, dass der Betriebsrentenplan mindestens die Leistungen vorsah, die maximal in der Staffelfrente erworben werden konnten; eine Witwenrente war aber nicht obligatorisch. Der Arbeitgeber durfte seinen Beschäftigten die Mitgliedschaft in seinem Betriebsrentenplan vorschreiben und ihm oblag die Entscheidung über das *Contracting-out*.

Die Regelung des *Contracting-out* wurde so zur Quelle eines ersten, zaghaften Versuchs der bewusst sozialen Regulierung privater Altersvorsorge, der jedoch hinsichtlich seiner Intensität und seiner Extension äußerst begrenzt blieb: Die vorgeschriebenen Standards waren teilweise schwächer als in der Staffelfrente, und sie erstreckten sich ausschließlich auf Leistungen, welche die staatliche Zusatzvorsorge ersetzten. Das Sozialministerium konnte Forderungen nach einer weitergehenden Regulierung zunächst nicht gegen das Schatzamt durchsetzen<sup>32</sup>.

Eine *Labour*-Regierung ersetzte schließlich 1978 (Gesetz von 1975) die Staffelfrente durch eine großzügigere staatliche einkommensbezogene Zusatzrente (*State Earnings-Related Pension Scheme*, SERPS). SERPS-Leistungen wurden geschlechtsneutral kalkuliert und an die Preisentwicklung angepasst. Zudem wurde SERPS auf Basis der besten 20 Erwerbsjahre berechnet, was einen zusätzlichen sozialen Ausgleich – etwa für Zeiten von Arbeitslosigkeit oder Kindererziehung – bedeutete. SERPS war also eine Sozialversicherung im engeren Sinne, die den durch die Staffelfrente eröffneten staatlichen Ungleichheitsraum wieder stärker einhegte.

Mit SERPS kamen auch höhere Standards für die ersetzende betriebliche Vorsorge. Die Möglichkeit des *Contracting-out* wurde beibehalten, nun aber an die Zusage einer *Guaranteed Minimum Pension* (GMP) durch den Betriebsrentenplan geknüpft. Die garantierte Mindestrente entsprach ungefähr den Leistungen unter SERPS (nun einschließlich einer Witwenrente), jedoch ohne besondere

---

<sup>32</sup> Vgl. Noel Whiteside, *Historical Perspectives and the Politics of Pension Reform*, in: Gordon L. Clark/Noel Whiteside (Hrsg.), *Pension Security in the 21<sup>st</sup> Century. Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford 2003, S. 21–43, hier S. 27.

Berücksichtigung der 20 besten Erwerbsjahre und ohne Inflationsausgleich in der Auszahlungsphase. *Contracting-out* führte (bis 1995) nicht zum Verlust des vollen SERPS-Anspruchs. Dieser wurde lediglich um die GMP gekürzt. SERPS übernahm damit den Inflationsausgleich für einen Teil der Betriebsrenten. Auf Grund dieser Garantien subventionierten also die in SERPS versicherten Arbeitnehmer die meist besser verdienenden Beschäftigten mit *contracted-out* Betriebsrenten. Dies verstärkte bestehende Intra-Gruppen-Ungleichheiten.

In den zwei Dekaden bis 1979 war die britische Alterssicherungspolitik also von einer zweigleisigen Einhegung der Ungleichheitsräume geprägt. Auf der einen Seite stand die Einführung einer ergänzenden erwerbseinkommensbezogenen staatlichen Vorsorge, auf der anderen die vorsichtige „Sozialpolitisierung“ der betrieblichen Alterssicherung mittels staatlicher Regulierung, vor allem im Rahmen des *Contracting-out*. Beide Maßnahmen begrenzten in der Intra-Gruppen-Relation die akzidentellen Ungleichheiten der privaten Altersvorsorge, verstetigten aber die Einkommensunterschiede am Arbeitsmarkt über die Erwerbsphase hinaus. Letzteres wurde abgeschwächt durch die soziale Regulierung der privaten Vorsorge beziehungsweise den Charakter von SERPS als Sozialversicherung. SERPS und die darauf bezogenen *Contracting-out*-Bedingungen zielten zudem auf einen Abbau von Inter-Gruppen-Ungleichheiten, da die zu erwartenden Alterseinkommen vieler Briten nunmehr höher ausfielen als in der Vergangenheit. Während sich die deutsche Entwicklung (vereinfacht gesagt) als eine Abfolge von Sozialversicherung und sozialer Regulierung begreifen lässt, war der britische Fall bis Ende der 1970er Jahre durch die Gleichzeitigkeit des Ausbaus beider Instrumentarien gekennzeichnet.

Die Thatcher-Regierung hinterließ deutliche Spuren im britischen Alterssicherungssystem. Seit 1980 wurde die Basisrente nur noch gemäß der Preis- anstelle der Lohnentwicklung erhöht. Die Mindestsicherung und mit ihr die Einhegung sozialer Ungleichheit nach unten erodierten somit weiter. SERPS-Leistungen wurden ebenfalls gekürzt. Beides führte zu einer zunehmenden Ungleichheit zwischen Alten und Erwerbstätigen. Die Absenkung des Leistungsniveaus in beiden Zweigen der staatlichen Alterssicherung verstärkte zudem die Dringlichkeit zusätzlicher privater Vorsorge („passive Privatisierung“) und weitete den Ungleichheitsraum privater Vorsorge wieder aus. Außerdem berücksichtigte die SERPS-Berechnung nun das komplette Erwerbsleben, nicht mehr nur die 20 besten Erwerbsjahre. Der Wegfall dieses Ausgleichselements verstärkte die Intra-Gruppen-Ungleichheit.

Ein zentrales Ziel der Thatcher-Regierung war die Förderung der Verbreitung privater Vorsorge (aktive Privatisierung). *Contracting-out* wurde ab 1988 auch für Betriebsrenten mit reiner Beitragszusage und für *Personal Pensions* – also individuell-private Vorsorgepläne – möglich. Bei beiden ist die Rentenhöhe stark vom Investorfolg sowie den zum Verrentungszeitpunkt vorherrschenden Konditionen zum Kauf einer lebenslangen Leibrente (Annuität) abhängig. Beide Faktoren enthalten ein starkes Zufallselement und bedingten so zunehmende akzidentelle Ungleichheiten. Anders als im Falle der deutschen Riester-Rente gab es in Großbritannien keine obligatorische Mindestverzinsung und auch die genannten SERPS-Garantien galten ausschließlich für betriebliche Leistungszusagen.

Obwohl die Öffnung von Ungleichheitsräumen durch aktive und passive Privatisierung in den 1980er Jahren dominierte, wurden auch Maßnahmen zu deren Einhegung ergriffen. So zielte die Ausweitung des *Contracting-out* auch auf die Begrenzung der Nachteile, die Personen mit häufig wechselnden Beschäftigungsverhältnissen bei betrieblichen Leistungszusagen noch immer hinnehmen mussten. Durch die Förderung von betrieblichen Beitragszusagen erhoffte sich die Thatcher-Regierung ein breiteres Angebot an branchenübergreifenden Betriebsrentenplänen, die nicht bei jedem Arbeitgeberwechsel einen Wechsel des betrieblichen Vorsorgeplans nach sich ziehen. Auch von den *Personal Pensions* versprach sich die Regierung Vorteile für Personen mit häufig wechselnden Arbeitgebern. Akzidentelle Ungleichheiten aufgrund der Verschiedenheit der Erwerbsverläufe sollten durch diese Maßnahmen begrenzt werden.

Ein weiterer Aspekt der Einhegung des Ungleichheitsraums individuell-privater Vorsorge lag in der sozialen Regulierung der *Personal Pensions* mittels finanzmarkt-, steuer- und sozialrechtlicher Vorschriften. Zwar wurden auch in Großbritannien die eigentlichen Finanzmärkte nicht sozial reguliert (im Unterschied zu den Vorsorgeprodukten); das britische Finanzmarkt-Recht hatte jedoch Auswirkungen auf den Verbraucherschutz und die Finanzberatung. Die einschlägigen Regelungen des *Financial Services Act* 1986 waren zwar nicht alterssicherungspolitisch motiviert, sollten aber auch die Käufer von *Personal Pensions* vor unzureichender Beratung schützen<sup>33</sup> – ohne großen Erfolg, wie die spätere Erfahrung des *Pension Mis-selling* zeigte<sup>34</sup>. Die steuerliche Förderung setzte wie bei der betrieblichen Vorsorge

---

<sup>33</sup> Vgl. Secretary of State for Social Services, Reform of Social Security. Programme for Action, Cmnd. 9691, London 1985, S. 17.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu David Blake, Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom, Oxford 2003, S. 219f.

voraus, dass der Zugriff auf das Vorsorgevermögen erst jenseits eines Mindestalters (ursprünglich: 50 Jahre) und nur in Form einer Rente, also nicht als Einmalzahlung, möglich war. Die sozialrechtlichen Vorschriften betrafen nahezu ausschließlich den Bereich des *Contracting-out*. Damit eine *Personal Pension* als *contracted-out* anerkannt wurde, musste ein Mindestbeitrag (in Höhe des Beitragsvorteils in der Sozialversicherung) geleistet werden, der die sogenannten geschützten Rechte generierte. Auf diese konnte erst nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters zurückgegriffen werden, und sie mussten in eine Leibrente auf Unisex-Basis mit begrenztem Inflationsausgleich und einer Hinterbliebenenrente (in Höhe einer halben Versichertenrente) umgewandelt werden. In mancher Hinsicht gingen die Regelungen damit weiter als die der Riester-Rente. Die Neueröffnung des Ungleichheitsraums privater Vorsorge in den Thatcher-Jahren schloss also begrenzte Einhegungsversuche nicht aus.

*New Labour* trat 1997 mit dem Versprechen an, die verbreitete Altersarmut zu bekämpfen, die nicht zuletzt ein Ergebnis der zunehmenden Erosion der Basisrente war. Aus Kostengründen wurden zunächst die bedürftigkeitsgeprüften Leistungen für Rentner ausgebaut, so dass diese das Niveau einer vollen Basisrente nunmehr deutlich überstiegen. Dadurch erlangte mehr als die Hälfte aller Rentnerhaushalte Ansprüche auf solche Leistungen<sup>35</sup>. Gemäß der umfassenden Rentenreform der Jahre 2007/08 soll die Basisrente ab 2012 wieder an die Einkommensentwicklung gekoppelt und so reformiert werden, dass langfristig die meisten Briten einen Anspruch auf die volle Basisrente haben werden. SERPS wurde 2002 durch die *State Second Pension* (Staatliche Zusatzrente) ersetzt, welche Personen mit niedrigen Erwerbseinkommen oder Kindererziehungszeiten höhere Leistungen als SERPS gewährt. Dabei wird jedoch der Bezug zum früheren Erwerbseinkommen bei der Leistungsberechnung sukzessive ganz entfallen (zu Lasten von Personen mit mittleren und höheren Einkommen). *Contracting-out* wird ab 2012 wieder auf betriebliche Leistungszusagen beschränkt werden. Durch all diese Maßnahmen wird der Anteil an Rentnern mit Anspruch auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen voraussichtlich zwar nicht weiter anwachsen, aber auch nur leicht zurückgehen<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Vgl. James Banks u.a., *Retirement, Pensions and the Adequacy of Saving: A Guide to the Debate*, London 2002, S. 14 (The Institute for Financial Studies Briefing Note No. 29). Armutsträchtig ist die hohe Nichtinanspruchnahmequote von bis zu einem Drittel der Berechtigten; vgl. Department for Work and Pensions, *Income Related Benefits. Estimates of Take-Up in 2002/2003*, London 2005, S. 19 und S. 22.

<sup>36</sup> Vgl. Department for Work and Pensions, *Projections of Entitlement to*

*New Labour* wollte staatliche Leistungen auf jene Bürger konzentrieren, die zur privaten Vorsorge nicht in der Lage sind, und allen anderen bessere private Vorsorgemöglichkeiten bieten. Einen wichtigen Schritt auf diesem Weg markierte 2001 die Einführung von privaten *Stakeholder Pensions*, die in besonderer Weise (sozial) reguliert sind. Die erlaubten Verwaltungskosten sind begrenzt, und die Beitragsmodalitäten müssen flexibel sein. Arbeitgeber ohne Betriebsrenten müssen ihren Mitarbeitern Zugang zu einem *Stakeholder Pension Plan* gewähren. Sie sind jedoch nicht zu Beitragszuschüssen verpflichtet. Eine Innovation in der britischen Alterssicherung stellen die *Personal Accounts* dar, die 2012 eingeführt werden sollen. Ihre Konzeption erinnert an die schwedische *Premiepension*. Alle Arbeitnehmer werden automatisch Mitglied dieses Vorsorgeprogramms, haben jedoch eine Austrittsoption. Für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind Mindestbeitragssätze festgelegt, die durch Steuervorteile aufgestockt werden. Die *Personal Accounts* bieten Beitragszusagen ohne Elemente des sozialen Ausgleichs, so dass hier der Ungleichheitsraum privater Vorsorge erneut geöffnet wird.

Ansonsten verstärkte sich unter *New Labour* die regulierungspolitische Hyperaktivität, die bereits 1995 unter den Konservativen begonnen hatte. Sie ist gekennzeichnet durch die hektische Abfolge von Regulierungs-, De-Regulierungs- und Re-Regulierungsmaßnahmen<sup>37</sup>. Nachdem 1992 offenbar wurde, dass der Medien-Tycoon Robert Maxwell Gelder aus den Betriebsrentenkassen seiner Unternehmen veruntreut hatte, verankerte der *Pensions Act* 1995 zahlreiche Maßnahmen, welche die Sicherheit betrieblicher Vorsorge verbessern sollten. Dazu zählte die Einrichtung einer neuen Behörde für die Regulierung betrieblicher Alterssicherung mit weitreichenderen Befugnissen. Für Betriebsrenten mit Leistungszusage wurde eine Mindestdeckungsvorschrift (*Minimum Funding Requirement*) erlassen. Der 2004 ins Leben gerufene Pensionssicherungsfonds sollte leistungsdefinierte Betriebsrenten im Falle einer Arbeitgeberinsolvenz absichern. Die Arbeitgeber machten jedoch die wachsende Regulierung für die zunehmende Schließung betrieblicher Vorsorgepläne verantwortlich<sup>38</sup>. Die Regierung sah sich daher

---

Income Related Benefits to 2050; <http://www.dwp.gov.uk/pensionsreform/pdfs/Projections-of-entitlement-to-incomeRelatedBenefitsJune2008.pdf>.

<sup>37</sup> Vgl. Christian Marschallek, *Back to the State? Provision and Regulation of Old Age Pensions in Britain*, Bielefeld (mimeo) 2009.

<sup>38</sup> Zu den Hintergründen vgl. Paul Bridgen/Traute Meyer, *When Do Benevolent Capitalists Change their Mind? Explaining the Retrenchment of Defined-Benefit Pensions in Britain*, in: *Social Policy and Administration*

genötigt, mit De-Regulierungsmaßnahmen gegenzusteuern, um die Belastung für die Arbeitgeber zu senken.

Wahlfreiheit als liberales Ziel in der Altersvorsorgepolitik wurde von *New Labour* als Fähigkeit zur wohlinformierten Entscheidung (*Informed Choice*) konkretisiert. Pädagogische Interventionen zielen darauf, die *Financial Literacy* der Briten zu verbessern. Sie sollen in die Lage versetzt werden, aus den verschiedenen Angeboten die für sie geeignetste Altersvorsorge auszuwählen. Die Versicherten erhalten jetzt regelmäßig und automatisch individuelle Prognosen ihrer staatlichen Altersrente, in denen teilweise auch private Rentenansprüche berücksichtigt werden. Die *Financial Services Authority* veröffentlichte gemeinsam mit dem Versichererverband ABI einen internetbasierten Rentenrechner und publiziert leicht verständliches Informationsmaterial. Auch die Vereinheitlichung der steuerlichen Förderung soll die Orientierung im hochkomplexen britischen Alterssicherungssystem erleichtern. *Financial Literacy* und *Informed Choice* werden zum Kern einer *Do-it-yourself*-Sozialpolitik, die den Bürgern nicht nur Handlungsräume eröffnet, sondern ihnen zugleich Entscheidungen zumutet: Die Verantwortung für die Höhe des Alterseinkommens wird auf das Individuum übertragen<sup>39</sup>. Doch die zunehmende Dominanz bedürftigkeitsgeprüfter Mindestleistungen lässt den individuellen Verzicht auf private Vorsorge womöglich rational erscheinen, weil fraglich bleibt, ob sich diese überhaupt finanziell lohnt<sup>40</sup>.

Weder in der staatlichen Altersvorsorge noch bei der Regulierung privater Vorsorge lässt sich seit Mitte der 1990er Jahre ein klarer Trend der Einhegung oder Öffnung von Ungleichheitsräumen beobachten. Trotz der Einhebungsversuche von *New Labour* verbleiben erhebliche Ungleichheitsräume. Noch immer ist der – sehr ungleiche – Zugang zu betrieblicher Alterssicherung eine entscheidende Determinante für die Höhe des zukünftigen Alterseinkommens. Beschäftigte im öffentlichen Sektor und in großen Unternehmen, in denen weiterhin großzügige Leistungszusagen domi-

---

39 (2005), S. 764–785; Christian Marschallek, Regulierung als Risiko, Koordinierung als Problem. Staat und Alterssicherung in Großbritannien, in: Deutsche Rentenversicherung 62 (2007), S. 529–541.

<sup>39</sup> Vgl. Rudolf Klein/Jane Millar, Do-It-Yourself Social Policy: Searching for a New Paradigm, in: *Social Policy and Administration* 29 (1995), S. 303–316; Mark Hyde/John Dixon, „Working and Saving for Retirement“: New Labour’s Reform of Company Pensions, in: *Critical Social Policy* 24 (2004), S. 270–282, hier S. 277.

<sup>40</sup> Vgl. Christian Marschallek, (Private) Alterssicherung im unteren Einkommensbereich. Was kann Deutschland von Großbritannien lernen?, Bielefeld 2006 (REGINA Working Paper Nr. 16).

nieren, werden ihren Lebensstandard im Alter wahrscheinlich weitgehend aufrechterhalten können. Vielen Briten dürfte es jedoch schwerfallen, der Altersarmut ohne die Beantragung von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen zu entgehen, von der Sicherung des Lebensstandards ganz zu schweigen<sup>41</sup>. Die britische Sozialpolitik tut sich schwer, über die Armutsfrage hinauszugehen. Die soziale Regulierung privater Vorsorge setzt auf *Informed Choices* durch verbesserte *Financial Literacy*, auf vereinfachte Zugangsmöglichkeiten zu privater Vorsorge, höhere Flexibilität, begrenzte Verwaltungskosten und – im Falle der *Personal Accounts* – auf quasi-obligatorische Arbeitgeberbeiträge. Diese Variante liberaler Alterssicherungspolitik schützt die Versicherten vor einigen Risiken der Vorsorgemärkte sowie den daraus entstehenden Ungleichheiten und generiert jene schwache Form von Sicherheit, die durch Prozessualisierung, Individualisierung und „Zivilisierung“ gekennzeichnet ist<sup>42</sup>.

### **5. Fazit: Alterssicherung im Nachkriegseuropa – Ungleichheit im Alter als permanentes Problem im wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus**

Wir waren davon ausgegangen, dass das Alter in modernen wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften zu einem Problem sozialer Ungleichheit und kollektiver Umverteilung geworden ist. Wir haben gefragt, wie die Politik in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten mit diesem Ungleichheitsproblem umgeht – im liberalen britischen und im konservativen (oder besser: zentristischen) deutschen.

Die Geschichte des politischen Umgangs mit Armut und Ungleichheit im Alter ist, so haben wir gezeigt, eine doppelte: Sie bezieht sich auf die öffentliche und die private Alterssicherung sowie auf die Interaktion von öffentlich und privat. Die Ungleichheitsgeschichte der Alterssicherung ist weder für Deutschland durch die vorherrschende Beschränkung auf staatlich-parastaatliche Sicherungen hinreichend beschrieben, noch für Großbritannien durch eine Fokussierung auf betriebliche und individuell-private Vorsorge.

Die Weichen wurden in der frühen Nachkriegszeit – 1946 in Großbritannien und 1957 in der Bundesrepublik Deutschland – gegenläufig gestellt: 1946 die breite Öffnung eines marktlichen Raums bei rudimentärer staatlicher Mindestsicherung, dagegen 1957

---

<sup>41</sup> Vgl. Traute Meyer/Paul Bridgen, *Class, Gender and Chance: The Social Division of Welfare and Occupational Pensions in the United Kingdom*, in: *Ageing & Society* 28 (2008), S. 351–381.

<sup>42</sup> Vgl. Leisering, *Soziale Regulierung*, in: *Alterssicherung*, S. 68f.; Berner, *Hybrider Sozialstaat*, S. 178.

die Öffnung eines die Alterssicherung dominierenden (para-)staatlichen Raums bei annähernder Schließung des Raums privater Vorsorge. In der Folge verbreiterte die britische Politik jedoch den staatlichen Bereich; umgekehrt wurde in Deutschland, wenn auch sehr spät, der marktliche Bereich stärker geöffnet. Unser Hauptbefund ist, dass soziale Ungleichheit in der Alterssicherung in beiden Ländern immer wieder zum politischen Problem wurde. Die Politik begegnete diesem Problem durch Einhegung staatlicher wie marktlicher Ungleichheitsräume. In Großbritannien war Ungleichheit als Folge der liberalen Programmatik zwar grundsätzlich akzeptiert, dennoch wurden immer wieder Einhebungsversuche unternommen, die aber stets umstritten blieben. Mehrfach wurde in Großbritannien die Basisrente durch weitere staatliche Sicherungen ergänzt, primär für Personen ohne Zugang zu – als gleichwertig anerkannter – privater Alterssicherung. Die Regelungen des *Contracting-out* aus staatlichen Systemen sollten dabei gewährleisten, dass alternativ zur staatlichen Zusatzsicherung stets auch eine private Vorsorge möglich war und diese Privatvorsorge gewisse Mindeststandards erfüllte. In beiden Ländern war ein doppeltes Ungleichheitsproblem zu bewältigen: die Ungleichheit zwischen den Alten und den Erwerbstätigen sowie die Ungleichheit innerhalb der Gruppe der Alten.

Wir können fünf Hauptstrategien der Einhegung von Ungleichheitsräumen unterscheiden, die alle in beiden Ländern anzutreffen waren:

- Quantitative Beschränkung von Märkten: In Großbritannien geschah dies 1946, den Vorstellungen Beveridges folgend, als untere Beschränkung durch eine staatliche Mindestalterssicherung; in Deutschland 1957 in der großen Rentenreform Adenauers als obere Beschränkung durch eine hoch angesetzte „Friedensgrenze“ zu privaten Anbietern.
- Qualitative politische Gestaltung von Märkten durch Regulierung: Der Staat delegiert Wohlfahrtsaufgaben an Märkte, reguliert diese jedoch. In Großbritannien war (sozial-)regulative Politik schon früh verbreitet, in Deutschland wurde sie erst mit der Riester-Reform zu einem großen Thema der Politik. Zuvor war die Regulierung in Deutschland nicht primär sozialpolitisch ausgerichtet, sondern diente vor allem unternehmenspolitischen Zielen und vollzog sich in Expertenzirkeln außerhalb der sozialpolitischen Fachkreise<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Zur Regulierung privater Altersvorsorge im deutsch-britischen Vergleich vgl. Patrick Blömeke, Die Regulierung nicht-staatlicher Alterssicherung.

- Redistributive, sozial ausgleichende Politik der Sozialversicherung: In Deutschland wurde dies in der großen Rentenreform von 1957 forciert und bis in die 1980er Jahre weiter ausgebaut, während Großbritannien in dieser Hinsicht ein *latecomer* war, nämlich erst 1978 eine reguläre Sozialversicherung jenseits der Basisrente einrichtete (SERPS). Nach Myles und Pierson ist eine so späte Einführung jedoch prekär. Denn die Beschneidung einer jungen Sozialversicherung fällt politischen Gegnern vergleichsweise leicht, da von den Versicherten noch keine umfangreichen Anwartschaften aufgebaut werden konnten<sup>44</sup>. Tatsächlich konnte sich SERPS in der ursprünglichen Form politisch nicht halten.
- Bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung durch Sozialhilfe: Diese Strategie wurde in beiden Ländern verfolgt. In Großbritannien waren und sind weit mehr alte Menschen sozialhilfebedürftig als in Deutschland, obwohl Großbritannien im Gegensatz zu Deutschland eine Basisrente hat. Die Basisrente sollte laut Beveridge Armut auch ohne Bedürftigkeitsprüfung verhindern. Um die Jahrtausendwende wurde die Sozialhilfe für alte Menschen in beiden Ländern aufgewertet und stärker als Komponente einer integrierten Alterssicherung gesehen.
- Politik des Wohlfahrtsmixes, welche die marktlichen und staatlichen Bereiche, oft nur implizit oder beschränkt, koordiniert: In Deutschland fand lange wenig Koordination statt, da der staatliche Bereich bei weitem dominierte. Erst im Zuge der Riester-Reform setzt sich eine übergreifende, integrierte Alterssicherungspolitik durch, die jedoch nur bei einzelnen *issues* Gestalt annimmt. In der britischen Politik herrschte seit 1959 negative Koordination vor. Sie richtete sich darauf, Bedingungen für ein *Contracting-out* aus dem staatlichen System zu schaffen, also das Primat des Marktes abzusichern. Besonders ausgeprägt war diese Politik unter Thatcher, während bei der Einführung von SERPS noch am ehesten nach einer positiven Koordinierung gesucht wurde.

Alles in allem kann man sagen, dass in beiden Ländern die in der frühen Nachkriegszeit geschaffenen Ausgangsmodelle der Alterssicherung und die von ihnen konstituierten Ungleichheitsräume

---

Deutschland und Großbritannien im Vergleich unter Berücksichtigung von Staatstheorie, Verfassungs- und Europarecht, Berlin 2007.

<sup>44</sup> Vgl. John Myles/Paul Pierson, *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, in: ders. (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York 2001, S. 305–355, hier S. 314f.

legitimatorisch wie funktional immer wieder unter Druck geraten sind. Schon in den Grundmodellen beider Länder war „zu viel“ Ungleichheit zugelassen worden, was spätere Korrekturen erforderte. In Großbritannien musste der offene Ungleichheitsraum oberhalb der staatlichen Basisrente immer neu eingehegt werden, und in Deutschland verlor die Übertragung der Ungleichheiten am Arbeitsmarkt in das Alter durch die lohnbezogene Rente zuletzt an Plausibilität. Dabei rückten in beiden Ländern auch neue Ungleichheiten ins Blickfeld, die in der frühen Entwicklungsphase übersehen, vernachlässigt oder programmatisch verfestigt worden waren, vor allem in der *gender*-Dimension. Zudem wurde in den Ausgangsmodellen mehr Gleichheit versprochen als später realisiert wurde: Die deutsche Politik versprach eine Lebensstandardsicherung als Gleichstellung von Alten und Erwerbstätigen, die britische versprach basale Gleichheit durch Mindestsicherung. Die Nicht-Einlösung der Gleichheitsversprechen, die begrenzte Wirkung der immer erneuten Einhegung illegitimer Ungleichheit, wurde in beiden Ländern durch Einhegungsfiktionen überdeckt.

Parallel zur Annäherung der zwei Länder in Bezug auf die Mischung öffentlicher und privater Elemente ist auch regulative Politik in der Alterssicherung zu einem gemeinsamen Kennzeichen geworden. In beiden Ländern geht es bei Regulierung vorrangig um individuellen Zugang, Verfahrensregeln, Verbraucherschutz und *Financial Literacy* und weniger um Verteilungsergebnisse. Diese Entwicklung deutet in die Richtung eines für Deutschland neuen Begriffs des Sozialen, der über die ältere Arbeitsmarktorientierung hinaus neue liberale Elemente in sich aufnimmt, die in der britischen Tradition länger vertraut sind. Die Ungleichheit im Alter nimmt dabei in beiden Ländern zu. Altersarmut ist in Deutschland weiterhin sehr viel seltener als in Großbritannien, aber infolge der Reformen von 2001 und 2004 ist mit einer Zunahme der Armut zu rechnen. Beide Länder begegneten dem mit der Einführung einer privilegierten Sozialhilfe für alte Menschen. Allerdings wurde Ungleichheit auch abgebaut: Der Deckungsgrad der staatlichen Systeme hat sich verbreitert, in Deutschland gar in Richtung einer Quasi-Universalisierung, die die berufsständische Differenzierung der deutschen Alterssicherung abgeschliffen hat. Die Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Rentensystem ist in beiden Ländern vermindert, aber nicht aufgehoben worden.

Neben dieser teilweisen Konvergenz sind die Unterschiede weiterhin groß. In Großbritannien verweist die Kluft zwischen dem Niveau der vollen Basisrente und dem Grundsicherungsanspruch auf eine enorme Armutstoleranz. Paradoxerweise (oder folgerichtig,

letztlich aber weitgehend wirkungslos) wird Armut in Großbritannien in der politischen Öffentlichkeit seit längerem stark thematisiert – hier herrscht „laute Passivität“<sup>45</sup> vor. In Deutschland ist Armut im Alter dagegen erst nach 2000 als Thema anerkannt worden. Auffällig ist auch, ebenfalls im Unterschied zu Deutschland, dass die britische Politik bezüglich der Normierung des Leistungsniveaus der staatlichen Rentensysteme seit langem einen Schlingerkurs fährt.

Während die Problemdefinition in Großbritannien durch Vorstellungen von Eigenverantwortung beeinflusst ist, scheint der Problemlösungshorizont durch ein private Vorsorge begünstigendes „Versicherungsdenken“ geprägt. Alterssicherungspolitik ist weniger als in Deutschland ein Gebiet für Sozialpolitiker<sup>46</sup> mit ausgeprägtem „sozialem“ Ethos, sondern vor allem eine Angelegenheit von Finanzexperten, Finanzdienstleistern, Portfolio-Managern, also der *Pensions Industry* und der *City*. Alterssicherung gilt als Problem angemessenen Finanzmanagements. Die normative Gestaltung von Vorsorgemärkten wird thematisiert, aber unter inhaltlich ausgedünnten Normen wie prozessuale Sicherheit und (*Informed*) *Choice*, kaum in Bezug auf spezifische sozialstaatliche Normen wie in Deutschland.

In Deutschland hatte die prägende Sicherheitsorientierung immer eine Subgeschichte der Ungleichheit. Die Sicherheitsnorm legitimierte das ungleichheitsstiftende Äquivalenzprinzip in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ungleichheitsfragen kamen erstmals systematisch in der Geschlechterdimension auf, als die „geschlechtliche Spaltung des Lebenslaufs“ durch die gesetzliche Rentenversicherung<sup>47</sup> thematisiert wurde und als diskontinuierliche Erwerbsbiographien und Fragen der Gerechtigkeit gegenüber zukünftigen Generationen ins Blickfeld rückten. Durch den halboffiziellen Abschied vom Ziel der Lebensstandardsicherung im Übergang zum Mehrsäulenmodell wurde 2001 und 2004 ein breiterer Ungleichheitsraum geöffnet, dessen Gestaltungsnorm diffus ist. Die gesetzliche Rentenversicherung befindet sich derzeit in einem normativen Niemandsland zwischen Lebensstandardsicherung und Mindestsicherung: Das Leistungsniveau unterschreitet einerseits erklärtermaßen die Lebensstandardsicherung, wird aber andererseits nicht auf ein Grundsicherungsniveau mit dem Ziel der Armutsvermeidung abgesenkt. Es fehlen Normen, die diese diffuse Mittellage definieren und legitimieren könnten. Versuche, die alte Norm der

---

<sup>45</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

<sup>46</sup> Vgl. Berner, *Hybrider Sozialstaat*, Kap. 6.

<sup>47</sup> Jutta Allmendinger, *Lebensverlauf und Sozialpolitik. Die Ungleichheit von Mann und Frau und ihr öffentlicher Ertrag*, Frankfurt a.M. 1994.

Lebensstandardsicherung auf das Gesamtarrangement öffentlicher und privater Alterssicherung zu übertragen, bleiben prekär.

Die von Beveridge formulierte britische Mindestsicherungsnorm ist normativ anspruchsloser als die ursprüngliche deutsche Norm. Das Problem liegt hier nicht im Verfall oder Wandel der Norm, sondern im geringen politischen Willen, sie konsequent umzusetzen. Zugleich zielte die Politik immer wieder darauf, eine Altersversorgung jenseits des Minimums zu gewähren oder zumindest regulativ zu unterstützen. So laboriert auch Großbritannien letztlich in einem normativen Niemandsland zwischen Mindestsicherung und einem diffusen, selten spezifizierten höheren Sicherheitsstandard. In beiden Ländern bleibt Ungleichheit im Alter ein schwelendes Problem der Normbildung und der institutionellen Gestaltung.