

# Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat

Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute



Cornelius Torp, Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat

**V&R** Academic



Cornelius Torp

# Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat

Alter und Alterssicherung in Deutschland  
und Großbritannien von 1945 bis heute

Vandenhoeck & Ruprecht

Mit 16 Graphiken und 11 Tabellen

Umschlagabbildung: Gemeinsamer Protest von Rentnern und walisischen Bergarbeitern am Eaton Square, London, 1959

© ullstein bild – TopFoto

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-647-30168-6

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: [www.v-r.de](http://www.v-r.de)

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

© 2015, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen / Vandenhoeck & Ruprecht LLC, Bristol, CT, U. S. A.  
[www.v-r.de](http://www.v-r.de)

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Printed in Germany.

Satz: textformart, Göttingen | [www.text-form-art.de](http://www.text-form-art.de)

Druck und Bindung: ☉ Hubert & Co, Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Für Constantin und Lucian*



# Inhalt

Einleitung . . . . .	9
<b>I. <i>Austerity Britain</i> – Alter und Alterssicherung im Zweiten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit . . . . .</b>	<b>29</b>
1. Die soziale und politische Ausgangslage während des Krieges . . . . .	29
2. Der Beveridge-Report und die Alten . . . . .	38
3. Aufbau der Alterssicherung und soziale Lage der Alten Anfang der 1950er Jahre . . . . .	54
<b>II. Gerechtigkeit im Wiederaufbau – die Bundesrepublik in den 1950er Jahren . . . . .</b>	<b>67</b>
1. Die »Altersnot« in der deutschen Nachkriegsgesellschaft . . . . .	67
2. Die Genese der Rentenreform von 1957 im Zeitraffer . . . . .	79
3. Auf der Suche nach der gerechten Rente . . . . .	88
4. Die Norm der Gleichheit zwischen den Generationen . . . . .	99
<b>III. <i>You’ve never had it so good?</i> Großbritannien von den 1950er bis zu den 1970er Jahren . . . . .</b>	<b>109</b>
1. Die Kontinuität der Altersarmut . . . . .	109
2. Der große Wurf: Labours »National Superannuation« . . . . .	119
3. Alterssicherung im Zeichen der Reformblockade . . . . .	129
4. Die Einführung von SERPS . . . . .	144
<b>IV. Altern im »automobilen« Wohlfahrtsstaat – die Bundesrepublik Deutschland in den 1960er und frühen 1970er Jahren . . . . .</b>	<b>155</b>
1. Armut und materielle Ungleichheit im Alter . . . . .	155
2. Von der »Altersnot« zum »Altenproblem« – Die Anfänge der deutschen Gerontologie . . . . .	165
3. Der Ausbau der Alterssicherung bis zur Rentenreform von 1972 . . . . .	174

8 Inhalt

<b>V.</b>	<b><i>Two Nations in Old Age</i> – Das Vereinigte Königreich in den 1980er und 1990er Jahren . . .</b>	197
	1. Alterssicherung unter Thatcher . . . . .	197
	2. Die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich . . . . .	213
	3. Die schleichende Krise der 1990er Jahre . . . . .	229
<b>VI.</b>	<b>Kontinuität nach dem Boom – Die Bundesrepublik bis zur deutschen Vereinigung . . . . .</b>	243
	1. Die Alten in der bundesdeutschen Gesellschaft der 1970er und 1980er Jahre . . . . .	243
	2. Problemdimensionen der deutschen Alterssicherung . . . . .	256
	3. Rentenreform am Abend des Mauerfalls . . . . .	280
<b>VII.</b>	<b><i>Back to Beveridge?</i> Großbritannien seit den späten 1990er Jahren . . . . .</b>	297
	1. Bleibende Ungleichheit und sinkende Armut . . . . .	297
	2. Die »Rentenkrise« am Anfang des 21. Jahrhunderts . . . . .	317
	3. Die Neuordnung der britischen Alterssicherung seit 2005 . . . . .	334
<b>VIII.</b>	<b>Alterssicherung und Generationengerechtigkeit – Deutschland seit 1990 . . . . .</b>	345
	1. Alter und soziale Ungleichheit im vereinigten Deutschland . . . . .	345
	2. Triumph und Krise der Gesetzlichen Rentenversicherung . . . . .	359
	3. Brüche: Die Reformen der deutschen Alterssicherung nach der Jahrtausendwende . . . . .	378
	<b>Bilanz . . . . .</b>	397
	<b>Dank . . . . .</b>	413
	<b>Verzeichnis der Graphiken und Tabellen . . . . .</b>	415
	<b>Abkürzungen . . . . .</b>	417
	<b>Quellen- und Literaturverzeichnis . . . . .</b>	419
	<b>Register . . . . .</b>	467

## Einleitung

Wir leben in einer alternden Welt. Vorangetrieben vom Absinken der Fertilität einerseits und vom Anstieg der Lebenserwartung andererseits, haben fast alle Industriegesellschaften einen Prozess der demographischen Alterung durchgemacht, der das gesamte 20. Jahrhundert umspannt hat und auch in den nächsten Jahrzehnten anhalten wird. Während 1900 etwa in Großbritannien lediglich 5 % der Bevölkerung älter als 65 Jahre waren, wuchs der Anteil der Alten bis 2000 auf 16 % an und soll 2030 22 % erreichen. Für das noch schneller alternde Deutschland wird damit gerechnet, dass die über 65jährigen zu diesem Zeitpunkt bereits 28 % der Bevölkerung stellen.<sup>1</sup> Zugleich hat auch die Lebensdauer der älteren Menschen zugenommen. Aufgrund der allgemeinen Verbesserung der Lebensverhältnisse ist die Zahl der Hochaltrigen deutlich gestiegen und wird weiter wachsen. War der Prozess der Bevölkerungsalterung zunächst auf Europa, Nordamerika und Japan beschränkt, hat er in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr Regionen der Erde erfasst. Heute ist er ein globales Phänomen und schickt sich an, die Überbevölkerung als demographisches Zukunftsszenario zu verdrängen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung rücken die Alten und die Probleme der Alterssicherung zunehmend in das Zentrum des politischen und wissenschaftlichen Interesses. Sie stehen auch hier im Mittelpunkt. Die vorliegende Studie zielt auf eine Geschichte des Alters und der Alterssicherung in Großbritannien und Deutschland vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart. Eine solche Geschichte braucht klare Orientierungspunkte; sonst verliert sie sich. In diesem Fall richtet die Untersuchung ihr Hauptaugenmerk auf das Wechselverhältnis von Strukturen sozialer Ungleichheit, Normen sozialer Gerechtigkeit und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen.<sup>2</sup> Damit versucht sie, verschiedene Dimensionen der gesellschaftlichen Wirklichkeit miteinander zu verbinden, die üblicherweise von ganz unterschiedlichen historischen Teildisziplinen: der Sozialgeschichte, der Kultur- und Ideengeschichte sowie der Politik- und Institutionengeschichte, getrennt voneinander behandelt werden. Indem die Arbeit den Blick auf soziale Unterschiede privilegiert, wirkt sie der vorherrschenden und die Gemeinsamkeiten des Alters überbetonenden Sichtweise entgegen, die die Gruppe der Alten als eine mehr oder minder homogene Rentnerschicht

1 *Phillipson, Ageing*, S. 12; United Nations, *World Population Prospects, 2012 Revision*. Vgl. *Peace* u. a., *Ageing World*; *Harper, Ageing Societies*, S. 1–19, 36–65.

2 Die Begriffe »Wohlfahrtsstaat« und »Sozialstaat« werden im Folgenden synonym verwendet.

## 10 Einleitung

imaginiert. Indem sie Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit in den Vordergrund stellt, betont sie nicht nur allgemein die Bedeutung von Wertideen in der Sozialpolitik, sondern auch die zentrale Stellung eines spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Wertbegriffs gegenüber anderen wie Sicherheit oder Solidarität. Durch die Frage nach der komplexen Wechselbeziehung zwischen gesellschaftlichen Strukturen, ihrer Wahrnehmung und den sozialen Gerechtigkeitsnormen rücken schließlich die Institutionen des Wohlfahrtsstaats ins Zentrum des Erkenntnisinteresses, da ihnen eine Art Scharnierfunktion zukommt, die darauf beruht, dass sich in ihnen auf der einen Seite gesellschaftlich dominante Gerechtigkeitsprinzipien manifestieren und sie auf der anderen Seite das soziale Gefüge tiefgreifend mitgestalten.

Indem die Studie untersucht, welche Rolle die Prinzipien sozialer Gerechtigkeit bei der Konstruktion von Alterssicherungssystemen gespielt haben, wie wohlfahrtsstaatliche Institutionen umgekehrt die gesellschaftlich vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt und soziale Strukturen verändert haben und welche Ungleichheiten, als ungerecht angeprangert, zum Ausgangspunkt sozialpolitischer Intervention wurden, versucht sie zugleich, aus historischer Perspektive einen Beitrag zur Erforschung jenes Problemkomplexes zu leisten, der sich bei Niklas Luhmann in klassischer Weise als »Gesellschaftsstruktur und Semantik« formuliert findet.<sup>3</sup> Dabei verspricht die Konzentration auf die Gruppe der Alten in besonderer Weise, empirische Einblicke in die hier im Mittelpunkt stehende Wechselbeziehung von sozialen Ungleichheitsverhältnissen, Gerechtigkeitsideen und sozialstaatlichen Institutionen zu geben. Sowohl in Großbritannien als auch in der Bundesrepublik Deutschland hat die Frage der Alterssicherung seit dem Zweiten Weltkrieg durchgehend einen der wichtigsten Kristallisationspunkte wohlfahrtsstaatlicher Aufmerksamkeit und Tätigkeit dargestellt. Dementsprechend haben die Alten auch im Mittelpunkt eines Gutteils der Debatten über Armut, soziale Ungleichheit und Gerechtigkeit gestanden. Gleichzeitig waren die Diskussionen über Renten und die soziale Lage der Alten der zentrale Ort, an dem sich Fragen distributiver Gerechtigkeit mit Problemen von Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit trafen.

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis zur jüngsten Vergangenheit. Damit nimmt die Arbeit – in der Darstellung ziemlich gleichgewichtig – sowohl das durch ökonomischen Boom und sozialpolitische Expansion gekennzeichnete »Goldene Zeitalter« (Eric Hobsbawm)<sup>4</sup> bis zum Beginn der 1970er Jahre in den Blick als auch die Epoche der wirtschaftlichen Problemlagen und Krisen, der restriktiveren Finanzpolitik und des sozialstaatlichen Umbaus seither. Die Untersuchung setzt für Großbritannien

3 Vgl. *Luhmann*, Gesellschaftsstruktur; *Rosa* u. *Corsten*, Einleitung; *Lessenich*, Einleitung, S. 11 ff.

4 *Hobsbawm*, Zeitalter, S. 283.

und Deutschland zeitlich leicht versetzt ein: Im ersten Fall beginnt sie mitten im Weltkrieg, im zweiten rund zehn Jahre später in den frühen 1950er Jahren. Damit orientiert sich die Studie an dem unterschiedlichen Zeitrahmen, in dem es in beiden Ländern nach dem Krieg zu einer grundlegenden Neuregelung der Alterssicherung kam: Für das Vereinigte Königreich markieren die Arbeit der Beveridge-Kommission und die Umsetzung ihrer Vorschläge kurz nach Kriegsende den Anfang des Darstellungszeitraumes, für die Bundesrepublik die Adenauersche Rentenreform von 1957 und ihr sozialer wie politischer Vorlauf. Eine Vorverlegung des Untersuchungsbeginns auf die frühen 1940er Jahre auch für den deutschen Fall hätte dagegen aufgrund der anders gearteten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse im Nationalsozialismus und in der unmittelbaren Nachkriegszeit wenig Sinn ergeben.

Eine Ausdehnung der in den Blick genommenen Zeitspanne bis in die unmittelbare Gegenwart liegt nicht nur deshalb nahe, weil sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland wichtige rentenpolitische Weichenstellungen noch nach der Jahrtausendwende fielen. Vielmehr erscheint sie geradezu zwingend geboten, wenn man Zeitgeschichte im Sinne Hans Günter Hockerts' ganz wesentlich auch als »Vorgeschichte gegenwärtiger Problemkonstellationen« begreift, statt einfach der an den Archivsperrfristen orientierten, die Forschungsgrenze von einer Dekade zur nächsten voranschiebenden Arbeitsweise zu folgen, die in diesem Bereich der Geschichtswissenschaft nach wie vor weit verbreitet ist.<sup>5</sup> Gleichzeitig gelangt durch die Heranführung der Untersuchung an die Gegenwartsgrenze ein möglichst großer Abschnitt jener Epoche »nach dem Boom« ins Blickfeld, die in den letzten Jahren zunehmend als Periode grundlegender Umbrüche in den Fokus der zeithistorischen Forschung geraten ist.<sup>6</sup> Je länger aber der Beobachtungszeitraum ist, desto besser lässt sich beurteilen, in welchem Verhältnis in der Transformationsperiode seit den 1970er Jahren Kontinuität und Wandel stehen, in welche Richtung die vielfältigen Veränderungen weisen und ob sich eine Fortsetzung der Umwälzung oder Stabilisierungstendenzen abzeichnen.

Die Studie ist international vergleichend angelegt. Die heuristischen und analytischen Vorzüge des historischen Vergleichs, seine Fragen generierende und vermeintliche Selbstverständlichkeiten erschütternde Wirkung, die durch ihn erreichte Öffnung des Blicks für alternative Entwicklungen, sein Beitrag zur Klärung kausaler Zusammenhänge, aber auch die zahlreichen Schwierigkeiten und Fallen, die komparatistische Ansätze bereithalten, sind inzwischen zu bekannt, als dass sie hier noch einmal ausgeführt werden müssten.<sup>7</sup> Der Vergleich

5 Hockerts, *Zeitgeschichte*, S. 124.

6 Vgl. bes. Doering-Manteuffel u. Raphael, *Nach dem Boom*.

7 Vgl. nur Haupt u. Kocka, *Comparative History*; Kocka u. Haupt, *Comparison and Beyond*; Haupt, *Historische Komparatistik*; Welskopp, *Stolpersteine*; Kaelble, *Der historische Ver-*

## 12 Einleitung

setzt im vorliegenden Fall auf nationalstaatlicher Ebene an: Es werden die britischen Verhältnisse mit jenen in der Bundesrepublik Deutschland verglichen. Gegen eine solche Vorgehensweise lässt sich – durchaus zu Recht – einwenden, dass sie Gefahr läuft, den Nationalstaat als Analyseeinheit zu reifizieren, grenzüberschreitende Gemeinsamkeiten und Beziehungen unterzubehalten und auf diesem Weg die im 19. Jahrhundert wurzelnde nationalhistorische Betrachtungsweise in ganz ähnlicher Weise zu stabilisieren, wie das die herkömmlichen Nationalgeschichten tun.<sup>8</sup> In Erwiderung dieser Kritik ist zum einen vorzubringen, dass die Sozialpolitik im allgemeinen und die Alterssicherung im besonderen zu jenen Politikfeldern gehören, in denen der Nationalstaat sich bis heute ein hohes Maß an Autonomie erhalten hat und er daher die adäquate Bezugseinheit für einen Vergleich wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und der durch sie gestalteten gesellschaftlichen Verhältnisse darstellt. Zum anderen schließen sich historischer Vergleich und Transfergeschichte nicht aus, sondern bereichern sich gegenseitig. Gerade bei dem hier interessierenden Thema drängt sich die Frage nach wechselseitigen Transfers, aber auch jene nach der Rolle supranationaler Institutionen wie der Weltbank oder der EU geradezu auf. Vor allem aber ist auch in Rechnung zu stellen, dass der moderne Wohlfahrtsstaat selbst im Modus des permanenten Vergleichs operiert. Diese von Beginn an angelegte Tendenz hat sich in der Umbauphase seit den 1970er Jahren noch einmal dramatisch verstärkt. Der Vergleich mit anderen Wohlfahrtsstaaten war nun nicht nur in allen Reformdebatten dauerhaft präsent. Vielmehr professionalisierte er sich gleichzeitig auch in Gestalt der international vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, die zu einer veritablen akademischen Großindustrie heranwuchs. In Ermangelung eigener Gesetzgebungskompetenz institutionalisierte die EU schließlich sogar die vergleichende Überwachung der nationalen Reformbemühungen in der *Open Method of Coordination*.

Mit Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland stehen zwei Länder im Mittelpunkt, die eine Reihe grundlegender Gemeinsamkeiten, aber auch deutlicher Unterschiede aufweisen, die in ihrer Gemengelage die Voraussetzung für jeden fruchtbaren Vergleich darstellen. Auf der einen Seite handelt es sich bei beiden um marktwirtschaftlich verfasste, hochentwickelte Industriestaaten. Beide Länder sind westeuropäische Demokratien mit einer langen sozialstaatlichen Tradition. Darüber hinaus sahen sie sich seit dem Zweiten Weltkrieg mit wichtigen gemeinsamen Herausforderungen konfrontiert, zu denen etwa die zunehmende demographische Alterung, ökonomische Krisen und der wirtschaftliche Strukturwandel, aber auch die Erosion des *male breadwinner-*

gleich; Kaelble u. Schriewer (Hg.), Vergleich; Baldwin, Comparing; Green, Forms; Cohen, Comparative History.

8 Vgl. etwa Wagner, Didry u. Zimmermann, Einleitung, S. 19; Werner u. Zimmermann, Vergleich, S. 609–617.

Familienmodells und des Normalarbeitsverhältnisses mit ihren weitreichenden Implikationen für die Alterssicherungssysteme zählen. Auf der anderen Seite zeigen sich markante Unterschiede zwischen der deutschen und britischen Gesellschaft hinsichtlich der sozialen Lage der älteren Bevölkerung und des Ausmaßes an sozialer Ungleichheit insgesamt, im Hinblick auf die vorherrschenden gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen und die sozialpolitischen Positionen der großen Parteien. Schließlich repräsentieren das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik verschiedene Modelle von Wohlfahrtsstaatlichkeit. Das gilt etwa, wenn man die in der international vergleichenden Forschung zu Alterssicherungssystemen häufig gebrauchte Unterscheidung zwischen auf dem Sozialversicherungsprinzip beruhenden und auf Statuserhalt zielenden Bismarck-Systemen einerseits und auf Armutsvermeidung abstellenden, durch eine allgemeine, für alle gleich hohe Grundrente gekennzeichneten Beveridge-Systemen andererseits heranzieht, für die Großbritannien und Deutschland namensgebend waren.<sup>9</sup> Es gilt aber auch für die heute in den Sozial- und Politikwissenschaften fraglos einflussreichste, drei »Welten des Wohlfahrtskapitalismus« unterscheidende Typologie Gøsta Esping-Andersens, in der Großbritannien für das »liberale« Wohlfahrtsregime steht, während die Bundesrepublik dem »konservativ-korporatistischen« Typ zugerechnet wird.<sup>10</sup> Typologien wie die von Esping-Andersen oder eine ihrer zahlreichen Weiterentwicklungen mag man mit guten Gründen als zu holzschnittartig, erweiterungsbedürftig, wichtige Dimensionen ausblendend oder mit dem Argument kritisieren, dass in der Realität ohnehin immer Mischtypen vorherrschten, denen die Klassifikationen Gewalt antäten.<sup>11</sup> Auch das allerdings ändert wenig daran, dass gerade die Alterssicherungssysteme des deutschen und britischen Wohlfahrtsstaats auf grundsätzlich unterschiedlichen Konstruktionsprinzipien aufruhem.

Die Studie besitzt drei Gravitätszentren, die gleichzeitig die wichtigsten Forschungszusammenhänge markieren, in denen sie sich verortet. Im Hinblick auf ihren ersten Schwerpunkt: die Geschichte der sozialen Lage der Alten, geht sie vom doppelten Konstruktionscharakter ihres Gegenstandes aus. Zunächst einmal gilt es zu betonen, dass das, was wir heute unter »Alter« und der Gruppe der »Alten« verstehen, nichts Naturgegebenes, sondern ein Produkt der im 19. Jahrhundert beginnenden und sich dann im 20. Jahrhundert durchsetzenden »Institutionalisierung des Lebenslaufs« (Martin Kohli) ist.<sup>12</sup> Im Laufe dieses Prozesses bildete sich ein an chronologischen Grenzen orientierter Standardlebenslauf

9 Vgl. nur *Hinrichs* u. *Lynch*, *Old-Age Pensions*; *Hinrichs*, *Elephants*; *Bonoli*, *Two Worlds*.

10 Vgl. *Esping-Andersen*, *Three Worlds*.

11 Zur Kritik vgl. nur *Kohl*, *Wohlfahrtsstaat*; *Lessenich* u. *Ostner*, *Welten*; *Toft*, *Jenseits der Dreiweltendiskussion*; *O'Connor*, *Gender*; *Ferrera*, »Southern Model»; *Castles*, *Comparative Public Policy*. Überblick über die Diskussion und alternative Typologien: *Arts* u. *Gelissen*, *Models*.

12 *Kohli*, *Institutionalisierung*. Vgl. *ders.*, *Der institutionalisierte Lebenslauf*.

## 14 Einleitung

heraus und gewann als gesellschaftliches Strukturprinzip zunehmend an Bedeutung. Für das höhere Alter war die Herausbildung des modernen Ruhestands die entscheidende Veränderung.<sup>13</sup> Zwar scheint es Alter als kulturelle Kategorie immer schon gegeben zu haben, die einzelnen Personen aufgrund bestimmter Eigenschaften zugeschrieben wurde. Alter als klar abgrenzbarer Lebensabschnitt, der einen festen Teil der »Normalbiographie« darstellt, durch das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gekennzeichnet ist und darüber hinaus von der Mehrheit der Bevölkerung erreicht wird, ist jedoch ein historisch neuartiges Phänomen.<sup>14</sup> Die zentrale Voraussetzung für die Entstehung des von der Erwerbsarbeit entlasteten Ruhestands und damit auch des Alters als Lebensphase im heutigen Verständnis bildete die Schaffung staatlicher Alterssicherungssysteme. Erst ihre Ausweitung auf einen immer größeren Teil der Bevölkerung und der Ausbau ihrer Sicherungsleistung auf ein Niveau, das den Zusammenhang von Arbeit und Essen wirksam entkoppelte, hat dann aber in allen westlichen Industriegesellschaften in einer bis ungefähr 1960 reichenden Langzeitentwicklung dazu geführt, dass die ganz überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmer tatsächlich mit Erreichen des Rentenalters aus dem Arbeitsprozess ausschied und in den Ruhestand überwechselte. Zeitgleich mit dieser Entstehung einer Lebensphase eigenen Rechts zwischen Arbeitsende und Tod etablierte sich die soziale und rechtliche Konvention, den Beginn des Alters auf die Zeit zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr festzulegen – eine Konvention, der sich im Großen und Ganzen auch die vorliegende Arbeit anschließt, wenn von den Alten oder Älteren die Rede ist.

Doch lenkt die Betonung des Konstruktionscharakters von Alter den sozialgeschichtlichen Blick der Studie zugleich auch auf neuere Entwicklungen, die dieser »Daumenregel« tendenziell zuwiderlaufen. Hierzu gehören an erster Stelle die deutlichen Anzeichen für eine Destandardisierung des Lebenslaufs seit den 1970er Jahren. In der Retrospektive lässt sich gut erkennen, dass der institutionalisierte Lebenslauf seine größte Verbindlichkeit in den 1960er Jahren entfaltete, als das »fordistische« Produktionsmodell seine Hoch- und gleichzeitig Endphase erreichte. Seither lässt sich in verschiedener Hinsicht eine Destandardisierung der Normalerwerbsbiographie beobachten. Im Hinblick auf das fortgeschrittene Alter manifestiert sie sich vor allem in der Vorziehung des Austritts aus dem Arbeitsleben sowie in der Verlängerung und Ausdifferenzierung des Übergangs von der Erwerbstätigkeit zum Ruhestand.<sup>15</sup> Führt dieser Trend dazu, dass die vorliegende Untersuchung die Alten nicht einfach mit den über 65jährigen gleichsetzt, sondern verschiedentlich auch die jüngere Alters-

13 Vgl. *Conrad*, Vom Greis; *ders.*, Entstehung.

14 Vgl. *Kohli*, Institutionalisierung, S. 9.

15 Vgl. *Kohli*, Der institutionalisierte Lebenslauf, S. 528–530, 532 ff.; *Scherger*, Destandardisierung, S. 191–199; *Wirsching*, Erwerbsbiographien; *Guillemard*, Destandardisierung; *dies.*, Equity, S. 84 ff.

gruppe in den Blick nimmt, die sich an der Schwelle des Übertritts in den Ruhestand befindet, richtet sie ihr Augenmerk an anderer Stelle auf die Heterogenität der Lebensphase des höheren Alters selbst. Damit trägt sie der sich angesichts der stetig ansteigenden Langlebigkeit verstärkenden Tendenz im wissenschaftlichen, aber auch publizistischen und politischen Altersdiskurs Rechnung, ein »drittes« Lebensalter der »jungen Alten« von einem »vierten« der Hochbetagten zu unterscheiden.

Ebenso wie »Alter« unterliegt aber auch »soziale Ungleichheit« einem gesellschaftlichen Konstruktions- und Aushandlungsprozess. Welche Strukturen der Ungleichverteilung von Ressourcen und Lebensbedingungen Aufmerksamkeit erfahren, in welchen Kategorien soziale Ungleichheit begriffen, wie sie gemessen und wie mit ihr umgegangen wird – das variiert je nach gesellschaftlichem und historischem Kontext. Die Untersuchung versucht dem Rechnung zu tragen, indem sie die Analyse intra- und intergenerationeller sozialer Ungleichheiten in eine Rekonstruktion der zeitgenössischen wissenschaftlichen und politischen Debatten über sie einbettet und auf diese Weise Sozial- und Wissensgeschichte eng miteinander verknüpft. Dem widerspricht nicht, dass sie sich in ihrem theoretischen Vorverständnis zugleich einem bewusst breit angelegten, mehrdimensionalen Konzept von sozialer Ungleichheit verpflichtet weiß und damit einem neueren Trend der soziologischen und ökonomischen Ungleichheits- und Armutsforschung folgt.<sup>16</sup> Im Gegenteil: Erst die Öffnung eines traditionell häufig auf die materielle Dimension verengten Verständnisses von sozialer Ungleichheit für strukturelle Differenzen in Gesundheitszustand, Lebenserwartung, Bildung und Wohnverhältnissen, aber auch für die quer hierzu verlaufenden nicht-vertikalen Ungleichheitsachsen von Geschlecht und Alter bildet die Voraussetzung dafür, dass Facetten der gesellschaftlichen Ungleichverteilung wieder in den Blick geraten, die auch schon die Aufmerksamkeit der historischen Akteure erregten. Gleichzeitig erlaubt das hier zugrunde liegende, verschiedene Dimensionen und Determinanten einbeziehende Konzept von sozialer Ungleichheit aber ebenfalls, jene Ungleichheitsbereiche zu identifizieren, die sich von den Zeitgenossen mehr oder minder systematisch ausgeblendet fanden, und danach zu fragen, warum das der Fall war.

Wenn im Folgenden trotz des im Grundsatz multidimensionalen Ansatzes dennoch immer wieder der materiellen Ungleichheitsdimension – zumeist in Gestalt der Einkommensverteilung – besondere Aufmerksamkeit zuteil wird, hat das mehrere Gründe. Erstens sprechen die Beharrungskraft und fortdauernd große Bedeutung vertikaler Schichtungsstrukturen dafür, dass die Verteilung materieller Ressourcen – zumeist eng verkoppelt mit beruflichem und Bildungs-Status – in Marktgesellschaften wie der Bundesrepublik und Großbri-

16 Vgl. nur *Grusky* u. *Kanbur*, Introduction; *Sen*, Conceptualizing; *Nussbaum*, Poverty; *Burzan*, Soziale Ungleichheit; *Jenkins* u. *Micklewright*, New Directions.

## 16 Einleitung

tannien durchgehend zu den dominanten Dimensionen sozialer Ungleichheit zählte und aufgrund der Konvertierbarkeit ökonomischen Kapitals in andere Lebenschancen gewissermaßen eine Art »Rückgrat« ihrer Sozialstruktur darstellt. Zweitens bildet die Einkommensverteilung in beiden Ländern jene Ungleichheitsdimension, für die über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg die belastbarsten Daten zur Verfügung stehen. Drittens – und eng damit zusammenhängend – spielte die ökonomische Ungleichverteilung stets auch in den zeitgenössischen Debatten eine zentrale Rolle, wenn es um Fragen der sozialen Ungleichheit ging.

Die sozialgeschichtliche Forschung hat sich dem Thema Alter ebenso wie jene Theorien sozialer Ungleichheit, deren Kategorien und Konzepte sie sich zu eigen gemacht hat, erst vergleichsweise spät zugewandt. Als zu einflussreich erwies sich hier das Verständnis der modernen Gesellschaft als industrielle »Arbeitsgesellschaft« mit den von ihr hervorgebrachten Formen sozialer Ungleichheit. Angesichts der Dominanz der an der Verwertung von Marktchancen orientierten Klassen- und Schichtmodelle stellten die – zu ihnen eigentümlich quer liegenden – »Versorgungsklassen« (M. Rainer Lepsius) der Rentner und Pensionäre geraume Zeit eine von Soziologen wie Sozialhistorikern gleichermaßen unbewältigte – und weitgehend ausgeblendete – Herausforderung dar.<sup>17</sup> Das änderte sich erst in den 1980er Jahren, als auch Historiker unter dem Eindruck einer allgemeinen Besorgnis über die voranschreitende »Vergreisung« praktisch aller entwickelten Industriegesellschaften vermehrt ihr Augenmerk auf Fragen von Alter und Altern richteten. Seither haben sowohl Sozial- als auch Kulturgeschichte dazu beigetragen, unser Wissen über die Lebensformen und die soziale Lage der Alten in früherer Zeit, über historische Altersrollen, Wahrnehmungen und Bewertungen des Alters zu verbreitern und zu vertiefen.<sup>18</sup> Das Bild von den Lebensverhältnissen der Alten in der Vergangenheit hat sich inzwischen deutlich ausdifferenziert; Stereotype wie das in den Sozialwissenschaften populäre, auf einer idealisierten Vorstellung der Vormoderne beruhende Narrativ einer zunehmenden Marginalisierung alter Menschen in der Moderne sind der Revision anheimgefallen. Im Großen und Ganzen lässt sich festhalten, dass Alter und Altern als historiographische Themen in Großbritannien mehr Aufmerksamkeit erfahren haben als in Deutschland und dass die Forschung die Zeit vor dem Beginn des 20. Jahrhundert besser ausgeleuchtet hat als jene danach. Ganz selten hat die historische Altersforschung die Schwelle des Zweiten Weltkriegs überschritten. Erhebliche Lücken klaffen nach wie vor in unserem Wissen über die sozialen Verhältnisse der Alten in Großbritannien

17 Lepsius, Soziale Ungleichheit, S. 179–182.

18 Forschungsüberblicke: Thane, Social Histories; Borscheid, Historische Altersforschung; Blessing, Geschichte.

nach 1945. Die Sozialgeschichte des Alters in der Bundesrepublik Deutschland muss gar als weithin ungeschrieben gelten.

Den zweiten Fluchtpunkt der Studie bildet die Frage nach der Rolle gesellschaftlich wirkungsmächtiger Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit. Ebenso wie »Freiheit« oder »Sicherheit« zählt »Gerechtigkeit« zu den zentralen gesellschaftlichen Wertideen der Moderne, von denen Franz-Xaver Kaufmann schreibt, sie seien »wie Sterne: unerreichbar und doch richtungsweisend«. <sup>19</sup> Mit den anderen Wertideen teilt der Gerechtigkeitsbegriff seine Vielschichtigkeit und Vieldeutigkeit. Angesichts dessen erscheint es angeraten, mithilfe von drei Grundannahmen zu klären, was gemeint ist, wenn hier von sozialer Gerechtigkeit die Rede ist. Erstens soll soziale Gerechtigkeit im Folgenden als distributive, als Verteilungsgerechtigkeit begriffen werden; Aspekte der kommutativen, der politischen oder der korrekativen Gerechtigkeit bleiben dagegen weitgehend außen vor. Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit, heisst das, zielen immer auf die Frage, in welcher Weise materielle oder immaterielle Güter, Chancen oder Lasten unter den Mitgliedern einer Gesellschaft verteilt werden sollen. <sup>20</sup> Das setzt nicht nur die Existenz eines – wenigstens latenten – Verteilungskonflikts voraus, sondern impliziert auch, dass es sich bei Gerechtigkeit im Kern um eine relationale, an den »Verhältnissen zwischen Menschen« interessierte Größe handelt, <sup>21</sup> der darüber hinaus eine komparative Dimension eingeschrieben ist. Zweitens sind Gerechtigkeitsvorstellungen in letzter Konsequenz immer institutionen- bzw. ordnungsbezogen. Ob es um die Ausgestaltung gesellschaftlicher Verteilungsregeln selbst oder die Beurteilung konkreter sozialer Ungleichheiten geht, die das Resultat ihres Wirksamwerdens darstellen – stets bilden die gesellschaftlichen Institutionen und die in sie eingelassenen Verteilungsprinzipien den argumentativen Referenzpunkt. <sup>22</sup> Umgekehrt kann Gerechtigkeit – um die Worte von John Rawls, des bedeutendsten Gerechtigkeits-theoretikers des 20. Jahrhunderts, zu gebrauchen – als »die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen« gelten. <sup>23</sup> Drittens wird hier im Einklang mit neueren Entwicklungen in der theoretischen und empirischen Gerechtigkeitsforschung davon ausgegangen, dass in einer Gesellschaft nicht ein einziges Prinzip sozialer Gerechtigkeit allgemein vorherrscht, sondern dass es eine Pluralität von nebeneinander existierenden Gerechtigkeitsprinzipien

19 Kaufmann, Sicherheit: Das Leitbild, S. 74. Vgl. ders., Sozialstaat und Gerechtigkeit.

20 Vgl. Koller, Soziale Gleichheit, S. 56–60; Müller u. Wegener, Soziologie, S. 10; Liebig, Was versteht man?, S. 495 f.; Liebig u. Scheller, Gerechtigkeit, S. 302 f.; Liebig u. May, Dimensionen, S. 4.

21 Forst, Die erste Frage, S. 27.

22 Vgl. Liebig u. Scheller, Gerechtigkeit, S. 303; Koller, Soziale Gleichheit, S. 54; Becker u. Hauser, Soziale Gerechtigkeit, S. 13.

23 Rawls, Theorie, S. 19.

## 18 Einleitung

gibt.<sup>24</sup> Dabei unterscheiden sich die Verteilungsgrundsätze nicht nur je nach zu verteilendem Gut und sozialem Kontext zwischen verschiedenen »Sphären der Gerechtigkeit« (Michael Walzer) – wie beispielsweise der Marktwirtschaft, der Familie oder dem Sportverein. Vielmehr können auch in ein und demselben Verteilungskontext – dem Wohlfahrtsstaat etwa – in unterschiedlichen Teilbereichen differierende Gerechtigkeitsprinzipien gelten, während sie sich in anderen sogar überlagern und miteinander konkurrieren.

Welche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit aber spielten inhaltlich eine Rolle, wenn es in Großbritannien und der Bundesrepublik um die soziale Lage der Alten und die Grundsätze der Alterssicherung ging? Anders formuliert und die klassische Wendung aufgreifend, nach der Gerechtigkeit »jedem das Seine« zu geben bedeutet: Was waren die Prinzipien, die jeweils in Anschlag gebracht wurden, um die Größe des jedem zustehenden Anteils zu bestimmen? Den heuristischen Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die in der Gerechtigkeitsforschung weitverbreitete Unterscheidung von drei Grundprinzipien distributiver Gerechtigkeit: Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Gleichheit (*need, merit, equality*).<sup>25</sup> Ausschlaggebend für eine Verteilung nach dem Bedarfs- oder Bedürftigkeitsprinzip ist der individuelle Bedarf, der je nach Lebenssituation, Alter, Familienstand etc. variieren kann. Soziale Leistungen, die auf diesem Grundsatz fußen, zielen üblicherweise auf die Sicherung eines soziokulturellen »Existenzminimums« und beruhen auf Bedürftigkeitsprüfungen. Nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit gelten Ungleichheiten als gerechtfertigt, insofern sie unterschiedliche Leistungen von Individuen widerspiegeln – wobei zumeist »explizit oder implizit dem Markt die Definitionsmacht« darüber überlassen wird, was als Leistung zu gelten hat.<sup>26</sup> Im Rahmen des Wohlfahrtsstaats findet das Leistungsprinzip im Grundsatz der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz seinen Ausdruck. Der Gleichheitsgrundsatz schließlich fordert, jedem die gleichen Güter, Lasten oder Anrechte zuzuweisen. Das lässt sich im Sinne von Ergebnisgleichheit – ob nun von Einkommen, Beiträgen oder Sozialleistungen – interpretieren; das Gleichheitspostulat kann sich aber ebenso auf von der sozialen Herkunft unabhängige Zugangschancen beziehen.

In ihrer Gesamtheit scheinen die drei genannten Prinzipien den Raum möglicher Gerechtigkeitsvorstellungen, gleich ob sie sich in Meinungsumfragen, politischen oder theoretischen Debatten artikuliert finden oder als regulative Ideen sozialstaatlicher Institutionen fungieren, in weiten Teilen abzustecken – auch wenn ihr jeweiliges Gewicht in der Zeit, von Land zu Land, von einer so-

24 Vgl. Walzer, Sphären; Miller, Grundsätze; Honneth, Philosophie; Müller u. Wegener, Soziologie.

25 Vgl. bes. Miller, Grundsätze, aber auch Deutsch, Equity; Clasen u. van Oorschot, Changing Principles; Mikula, Gerecht; Liebig u. May, Dimensionen; Becker u. Hauser, Soziale Gerechtigkeit.

26 Döring, Anmerkungen, S. 72.

zialen Gruppe zu anderen und von einem Sektor des Wohlfahrtsstaats zum nächsten variiert.<sup>27</sup> Gleichzeitig bildet die Trias von Gerechtigkeitsprinzipien keine abgeschlossene, sondern eine grundsätzlich offene und erweiterbare Systematik. Damit erweist sie sich als ausreichend flexibel, um einem Trend gerecht zu werden, der sich in den letzten Jahrzehnten abzeichnet und auch in der vorliegenden Arbeit verfolgt wird. Sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland nämlich lässt sich in dieser Zeit der Aufstieg neuer Gerechtigkeitssemantiken beobachten, die an askriptiv definierten sozialen Gruppen wie Familien, Frauen, Generationen ansetzen, insofern *non-class issues* thematisieren und das Koordinatensystem der vertrauten Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit sprengen, sich teilweise aber auch in verschiedener Weise mit ihnen amalgamieren.<sup>28</sup>

Empirisch werden Bedeutung und Wandel von Gerechtigkeitskonzeptionen in Großbritannien und Deutschland schwerpunktmäßig anhand von jeweils vier großen Rentenreformen und der sie begleitenden Debatten untersucht, die zumeist über mehrere Jahre andauerten und Brennpunkte der politischen Kommunikation über Alter, soziale Ungleichheit und Gerechtigkeit darstellten. Für beide Länder werden zwei Reformen des Alterssicherungssystems aus der Zeit der Expansion des Wohlfahrtsstaats und zwei aus der Phase seines Um- und Rückbaus in den Blick genommen. Dabei richtet die Studie ihr Augenmerk nicht nur auf die Gerechtigkeitsprinzipien, die letztlich ihren Niederschlag in der institutionellen Matrix der beiden Rentensysteme fanden. Sie fragt auch, welche politischen Parteien, Verbände, Altenorganisationen und anderen Akteure im rentenpolitischen Diskussionsprozess welche Gerechtigkeitsvorstellungen vertraten und wie erfolgreich sie darin waren, diese – wenigstens temporär – als gesellschaftlich allgemeinverbindlich durchzusetzen. Auf der Grundlage der historischen Längsschnittbetrachtung wird sodann zu klären sein, ob sich im Hinblick auf Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien, aufs Ganze gesehen, unterschiedliche und überzeitlich stabile »Gerechtigkeitskulturen« identifizieren lassen.

Was die Gerechtigkeitsfrage anbelangt, klinkt sich die Arbeit in den Kontext einer seit Jahrzehnten florierenden Forschung ein. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Zweige unterscheiden, die allerdings wenig voneinander Notiz nehmen oder miteinander kommunizieren.<sup>29</sup> Auf der einen Seite steht die normative Gerechtigkeitstheorie, auf deren grundlegende Kategorien und Konzepte hier zurückgegriffen werden kann und die sich mit der Frage auseinandersetzt, welche Regeln der gerechten Verteilung in einer Gesellschaft idealiter gelten *sol-*

27 Vgl. Kohli, Aging, S. 462.

28 Vgl. Leisering, Paradigmen; ders., Gerechtigkeitsdiskurse.

29 Vgl. Liebig u. Lengfeld, Gerechtigkeitsforschung, sowie allgemein die Beiträge zu Liebig u. Lengfeld (Hg.), Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung, mit dem Versuch, erste Verbindungen zwischen den beiden Forschungszweigen herzustellen.

## 20 Einleitung

len. Die Debatte über dieses Problem verfügt in der politischen Philosophie über eine lange Tradition und hat 1971 mit Rawls' »Theory of Justice« einen wichtigen neuen Impuls erfahren. Auf der anderen Seite hat sich in den letzten Jahrzehnten eine in sich wiederum heterogene empirische Gerechtigkeitsforschung etabliert, die sich damit auseinandersetzt, welche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft *tatsächlich* existieren, wie sie zu erklären sind und inwiefern sie individuell und kollektiv handlungsleitend wirken.

Neben einer Spielart von Studien, die sich mit Individuen und kleinen Gruppen im Rahmen von Verhaltensexperimenten beschäftigen und in der Sozialpsychologie sowie den Wirtschaftswissenschaften beheimatet sind, umfasst die empirische Gerechtigkeitsforschung einen zweiten breiten Strang, der den Sozial- und Politikwissenschaften zuzurechnen ist und selbst ganz unterschiedliche Untersuchungsansätze vereint.<sup>30</sup> Besonders verbreitet ist, erstens, die Einstellungsforschung, die auf der Grundlage repräsentativ erhobener Umfragedaten – wie etwa denen des *International Social Justice Project* –, danach fragt, welche Vorstellungen von Gerechtigkeit in der Bevölkerung verbreitet sind und durch welche sozialen Variablen sie beeinflusst werden.<sup>31</sup> Die Institutionenanalyse, zweitens, untersucht, welche Gerechtigkeitsprinzipien in die Baupläne bestimmter Institutionen eingelassen sind und welche Verteilungsergebnisse durch sie faktisch erzeugt werden.<sup>32</sup> Diese beiden Forschungsansätze sind in den letzten Jahren durch einen dritten, diskursanalytischen Zugang erweitert worden, der sich mit der Verwendung und der Funktion von Gerechtigkeitssemantiken in öffentlichen Debatten beschäftigt.<sup>33</sup> Eine Blindstelle, die die verschiedenen Varianten der in ihren Ergebnissen vielfach äußerst aufschlussreichen empirischen Gerechtigkeitsforschung teilen, ist ihre mangelnde historische Tiefenschärfe. Zumeist beschränken sich die Studien auf Momentaufnahmen oder allenfalls die Betrachtung kurzfristiger Entwicklungen. Im Gegensatz dazu stehen hier Kontinuität und Wandel von Konzeptionen sozialer Gerechtigkeit über einen längeren Zeitraum im Mittelpunkt. Auf diese Weise soll versucht werden, zu den laufenden Debatten der empirischen Gerechtigkeitsforschung einen Beitrag aus historischer Perspektive zu leisten.

Das letzte der drei Gravitätszentren der Studie ist der Wohlfahrtsstaat. Einrichtungen der öffentlichen Altersvorsorge gehören überall zu den ältesten nationalen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen – in Deutschland reichen ihre An-

30 Vgl. Kohli, Aging, S. 459 ff.; Liebzig, Was versteht man?, S. 498 ff.

31 Vgl. etwa Kluegel, Maron u. Wegener (Hg.), Social Justice; Liebzig u. Wegener, Primäre und sekundäre Ideologien; Schmitt u. Montada (Hg.), Gerechtigkeitserleben; Ullrich, Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien; Gerlitz u. a., Justice Perception.

32 Vgl. Möhle, Vom Wert; Rothstein, Just Institutions; Becker u. Hauser, Soziale Gerechtigkeit; Elster, Local Justice; Schmidt, Soziologische Gerechtigkeitsanalyse; Goodin u. a., Real Worlds.

33 Vgl. Leisering, Paradigmen; Schmidt, Values; Reeher, Narratives.

fänge bis 1889, in Großbritannien bis 1908 zurück. Das Alterssicherungssystem stellt in den meisten OECD-Staaten seit langem den ausgabenintensivsten Teilbereich wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeit dar; in vielen Fällen bilden die Rentenzahlungen den wichtigsten Einzelposten unter den öffentlichen Ausgaben überhaupt. Im OECD-Durchschnitt beliefen sich die Aufwendungen für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung 2009 auf 7,8 % des Bruttoinlandsprodukts; gleichzeitig zeichneten sie für 16,6 % der öffentlichen Ausgaben verantwortlich. Wie deutlich dabei auch Wohlfahrtsstaaten mit einer langen Tradition voneinander abweichen können, zeigt die Tatsache, dass Großbritannien in beiden Fällen unter diesen Durchschnittswerten blieb (6,2 % und 12,1 %), während die Bundesrepublik Deutschland sie mit Rentenzuweisungen in Höhe von 11,3 % des BIP und von 23,4 % der aggregierten Staats- und Sozialversicherungsausgaben klar übertraf.<sup>34</sup>

Die Bedeutung des staatlichen Rentensystems erschöpft sich jedoch nicht in seiner Kostendynamik, seiner volkswirtschaftlichen Relevanz und seinem fiskalischen Gewicht. Aus sozialgeschichtlicher Perspektive liegt sie vielmehr auch darin, dass die Errichtung und der Ausbau öffentlicher Alterssicherungssysteme den Ruhestand ab einer gesetzlich definierten Altersgrenze zur gesellschaftlichen Norm gemacht und damit die entscheidende Rolle bei der Formierung der Rentner als einer sozialen Gruppe gespielt haben. Zugleich und eng damit zusammenhängend avancierte der Wohlfahrtsstaat im Hinblick auf die Alten zur zentralen Versorgungs- und Verteilungsagentur. Beides zusammen hat sich – besonders im deutschen Kontext – im vorherrschenden Wahrnehmungsmuster der Alten als einer relativ homogenen Gruppe verdichtet, von dem nicht zuletzt auch Lepsius' Subsumierung der Rentner unter dem Dach einer »Versorgungsklasse« zeugt. Gegen eine solche Sichtweise, die dem Wohlfahrtsstaat implizit eine ausschließlich nivellierende, ungleichheitsreduzierende Rolle zuschreibt, gilt es, auf sein ebenfalls vorhandenes Potential zu verweisen, bestehende Ungleichheiten zu konservieren, ja sogar neue hervorzubringen.<sup>35</sup> Daher richtet sich das Augenmerk hier gleichermaßen auf die redistributive Wirkung und die ungleichheitserzeugende Dimension des Wohlfahrtsstaats. Die vorliegende Studie fragt danach, welche sozialen Gruppen durch die sozialpolitischen Arrangements systematisch benachteiligt und welche privilegiert wurden. Sie untersucht, welche Exklusionen im Verlauf von wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsprozessen produziert wurden und inwiefern sie Ansatzpunkte für neue sozialpolitische Forderungen gebildet haben.

Die hier gewählte Perspektive auf den Zusammenhang von Alter und Wohlfahrtsstaat ist eng und weit zugleich. Eine Engführung des Wohlfahrtsstaats-

34 OECD, *Pensions at a Glance 2013*, S. 171. Vgl. *Obinger u. Wagschal, Social Expenditure*, S. 339 f.

35 Vgl. in diesem Sinne auch *Hockerts, Einführung*, S. 11 ff.

## 22 Einleitung

verständnis stellt sie insofern dar, als dass hauptsächlich das Feld der Alterssicherung in den Blick genommen wird, während andere im Hinblick auf das Alter ebenfalls zentrale Bereiche sozialstaatlicher Tätigkeit – das Gesundheitssystem etwa, die Pflegeversicherung oder die sozialen Dienste – weitgehend außen vor bleiben. In bezug auf die Alterssicherung selbst dagegen wird der Begriff des Wohlfahrtsstaats bewusst weit interpretiert. Das bedeutet, dass sich das Augenmerk nicht nur auf das öffentliche Rentensystem, sondern auch auf die staatlichen Bemühungen zur Regulierung und Förderung privater und betrieblicher Formen der Altersvorsorge richtet. Das ist nicht nur unabdingbar, wenn man das britische Alterssicherungssystem mit seiner traditionell erheblichen Bedeutung der *occupational pensions* und seiner komplexen Gemengelage von staatlicher und privater Vorsorge angemessen verstehen will. Vielmehr gerät auf diese Weise auch ein sich im Bereich der Alterssicherung seit den 1990er Jahren abzeichnender internationaler Trend in den Fokus: Während der Wohlfahrtsstaat in zahlreichen westlichen Industriegesellschaften als Anbieter von Altersvorsorgeleistungen auf dem Rückzug zu sein und ihre Produktion zunehmend dem Markt zu überlassen scheint, lässt sich beobachten, dass er zeitgleich seine Anstrengungen zur Regulierung der neu geschaffenen »Wohlfahrtsmärkte« intensiviert und so seinen sozialpolitischen Gestaltungsanspruch prinzipiell aufrechterhält.<sup>36</sup>

Zu den Grundannahmen dieser Arbeit zählt, dass Gerechtigkeit zu den zentralen normativen Leitideen des modernen Wohlfahrtsstaats gehört. Bislang muss nicht nur der Gerechtigkeitsaspekt, sondern das normative Fundament des Sozialstaats insgesamt als unterbelichtet gelten. Die historische, sozial- und politikwissenschaftliche Forschung begreift den Wohlfahrtsstaat in erster Linie als das Produkt funktionaler Erfordernisse oder als das Ergebnis von Interessenkämpfen und institutionellen Eigendynamiken; seine normativen Grundlagen geraten erst seit kurzem und in Ansätzen in den Blick.<sup>37</sup> Im Hinblick auf die Gerechtigkeitsfrage ist zwar vereinzelt zu Recht konstatiert worden, dass der Rekurs auf die mit ihr zusammenhängende Semantik sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland in den sozialpolitischen Debatten über den »Umbau« des Wohlfahrtsstaats seit den 1990er Jahren deutlich an Prominenz gewonnen hat; doch wurde zugleich die Relevanz der Gerechtigkeitsproblematik für die Zeit zuvor eher dementiert.<sup>38</sup> Demgegenüber wird hier die Auffassung vertreten, dass Gerechtigkeitsvorstellungen im Bereich der Alterssicherung nicht nur

36 Vgl. etwa *Leisering*, Privatisierung; *ders.* (Hg.), *New Regulatory State*; *Leisering* u. *Berner*, Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat.

37 Vgl. *Mau*, *Moral Economy*; *Lessenich* (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*; *Manow*, *Religion*; *Oorschot*, *Opielka* u. *Pfau-Effinger*, *Culture*; *Pfau-Effinger*, *Wohlfahrtsstaatliche Politiken*.

38 Vgl. *Kaufmann*, *Sozialstaat und Gerechtigkeit*, S. 39; *Leisering*, *Paradigmen*, S. 31; *ders.*, *Rückkehr*.

neuerdings, sondern über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg und ganz besonders auch in der formativen Periode des Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg eine entscheidende Rolle gespielt haben – selbst wenn dabei der Gerechtigkeitsbegriff nicht immer im Vordergrund stand. Gleichzeitig wird versucht nachzuzeichnen, wie und warum sich in Großbritannien und der Bundesrepublik zwei klar divergierende Traditionen wohlfahrtsstaatlich institutionalisierter Gerechtigkeit herausgebildet haben. Im Einklang mit der neueren Institutionenforschung soll dabei methodisch davon ausgegangen werden, dass sozialstaatliche Institutionen einerseits die Perzeption, die Ansichten und Diskurse der in ihnen lebenden Menschen tiefgreifend prägen – ebenso wie die gesellschaftlich vorherrschenden Normen und Einstellungen sich andererseits umgekehrt in der Ausformung institutioneller Ordnungen niederschlagen.<sup>39</sup>

Im Hinblick auf ihre sozialpolitische Dimension profitiert die Arbeit in hohem Maße davon, dass die Beschäftigung mit dem Wohlfahrtsstaat seit vielen Jahren zu den methodisch fortgeschrittensten und am schnellsten expandierenden Feldern der historischen, vor allem aber der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung gehört. Besonders hervorzuheben ist auf der einen Seite eine facettenreiche nationale Spezialliteratur, in deren Zentrum der institutionelle Wandel und seine politischen Bedingungen stehen. Für den Bereich der Alterssicherung lässt sich dabei insgesamt feststellen, dass die bundesdeutsche Entwicklung intensiver erforscht ist als die britische und die analytische Eindringtiefe mit wachsendem zeitlichen Abstand zunimmt. Auf der anderen Seite hat sich die international vergleichende Forschung zum Wohlfahrtsstaat im allgemeinen und zur Alterssicherungsproblematik im besonderen seit den 1980er Jahren zu einem wissenschaftlichen Boom-Sektor entwickelt, dessen Ausstoß kaum noch überschaubar ist.<sup>40</sup> Die entscheidende Bedeutung der historischen Dimension ist dabei seit Mitte der 1990er Jahre nicht zuletzt unter dem Einfluss der bahnbrechenden Beiträge Paul Piersons sogar noch deutlicher hervorgetreten. Mit Nachdruck hat Pierson darauf hingewiesen, dass die Expansion des Sozialstaats in der Nachkriegsära die politische Landschaft grundlegend verändert hat. Jeder Versuch eines Um- oder Rückbaus trifft seither auf – letztlich nur geschichtlich zu erklärende – Widerstände, die der Wohlfahrtsstaat selbst in Gestalt von Eigentumsrechten und Anwartschaften, von Interessengruppen, Wahrnehmungsfiltren und Denkmustern erst hervorgebracht hat und die die Reformoptionen nachhaltig einschränken.<sup>41</sup>

Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Forschungslage lassen sich jedoch zwei Schwachstellen in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Wohlfahrts-

39 Vgl. etwa *Rothstein*, Just Institutions.

40 Vgl. nur als kleine Auswahl *Kaufmann*, Varianten; *Schmidt*, Sozialpolitik; *Baldwin*, Politics; *Ritter*, Sozialstaat; *Lynch*, Age; *Arza* u. *Kohli* (Hg.), Pension Reform.

41 Vgl. *Pierson*, New Politics; *ders.* (Hg.), New Politics; *ders.*, Dismantling; *ders.*, Politics; *ders.*, When Effect; *Hacker*, Bringing, S. 145 ff.

## 24 Einleitung

staat und Alterssicherung identifizieren. Zum einen klafft nach wie vor eine Lücke zwischen den Studien, die sich detailliert mit den institutionellen Veränderungen und dem politischen Betrieb in einzelnen Ländern auseinandersetzen, und jenen Arbeiten, die aus der Vogelperspektive vergleichend die Entwicklung einer Vielzahl von Wohlfahrtsstaaten verfolgen und dabei häufig in heroischer Weise von den Spezifika der Einzelfälle abstrahieren. Weit seltener sind dagegen Untersuchungen, die auf einer Meso-Ebene ansetzen, lediglich zwei bis vier Länder miteinander vergleichen und den wohlfahrtsstaatlichen Institutionenwandel aus dem komplexen Zusammenwirken von übergeordneten, transnationalen Faktoren und besonderen nationalen Bedingungen zu erklären versuchen. Deutlich schwerer noch wiegt zum anderen, dass die Wohlfahrtsstaatsforschung ihren Fokus ganz auf die Ebene des politischen Prozesses und der institutionellen Ordnung richtet, während sie die gesellschaftlichen Verhältnisse, die doch immerhin das Objekt der sozialstaatlichen Intervention bilden, weitgehend ausblendet. In der reichhaltigen Forschungsliteratur zur Rentenpolitik etwa spielen die soziale Lage der Alten und die Konsequenzen von Reformen des Alterssicherungssystems für die Betroffenen nur eine untergeordnete Rolle. Auf diese Weise werden die vielfältigen Wechselwirkungen von sozialer Struktur, Politik und Wohlfahrtsstaat mehr oder minder systematisch abgeschattet.

Die Quellengrundlage der vorliegenden Studie ist vielgestaltig. Sie stützt sich auf bislang unveröffentlichtes Material aus einer Reihe von britischen und deutschen Archiven. Die archivalischen Quellen reichen von den Mitschriften der Diskussionen des Beveridge-Komitees Anfang der 1940er Jahre über die Akten der mit Rentenfragen befassten Ministerien bis zu den Verlaufsprotokollen der Sitzungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gegen Ende der 1980er Jahre, für die eine Aufhebung der Sperrfrist erreicht werden konnte. In ihren sozialgeschichtlichen Teilen basiert die Arbeit auf umfangreichem statistischen Datenmaterial. Dabei wurde auf die amtlichen nationalen Statistiken, international vergleichende Datensätze supranationaler Institutionen wie der OECD oder der EU, aber auch auf die mit voranschreitender Zeit immer reichhaltiger fließenden Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung zurückgegriffen. In allen Fällen wurde möglichst weitgehend versucht, den Entstehungskontext der Daten zu berücksichtigen und die ihnen zugrundeliegenden Kategorien zu historisieren. Mit gleicher methodischer Vorsicht galt es, die Resultate der repräsentativen Meinungsforschung zu behandeln, die vor allem für die letzten Jahrzehnte herangezogen wurden.

Darüber hinaus stützt sich die Studie auf eine Fülle von gedruckten Quellen. Unter ihnen sind als erstes zahlreiche, in ihrer Summe das gesamte politische Spektrum abbildende Tages- und Wochenzeitungen zu nennen. Der »Spiegel«, die »Zeit«, die »Frankfurter Allgemeine Zeitung«, der »Guardian« und die

»Times« wurden für den größten Teil des Untersuchungszeitraums, die »Süd-deutsche Zeitung«, der »Independent« und die »Financial Times« für einzelne Zeitabschnitte systematisch ausgewertet. Eine wichtige Quelle bilden weiterhin die Debatten des Deutschen Bundestages und des House of Commons. Von nicht minderer Bedeutung sind die Versammlungsprotokolle und Beschlüsse, die Stellungnahmen und Verlautbarungen von Parteien, Verbänden und anderen Organisationen. Schließlich gründet sich die Arbeit auch auf die Auseinandersetzung mit dem schier endlosen zeitgenössischen Schrifttum, das sich mit den Themen Alter und Alterssicherung aus der Perspektive der Politik- und Sozialwissenschaften, der Ökonomie, der Sozialgerontologie und z. T. auch der Rechtswissenschaften beschäftigt. Die methodischen Probleme, mit denen sich die Zeitgeschichte bei der Nutzung der Forschungsergebnisse ihrer Nachbardisziplinen konfrontiert sieht, sind bekannt:<sup>42</sup> Es besteht die Gefahr, dass sich zeitliche Nähe in mangelnde epistemische Distanz transformiert und Deutungsangebote der Nachbarwissenschaften einfach weitgehend kritiklos übernommen werden. Gegensteuern lässt sich dem nur durch eine konsequente Historisierung der verwandten Texte und der Positionen, von denen sie aus verfasst wurden, sowie durch die Erzeugung von Multiperspektivität, die auf der Heranziehung nicht nur einer, sondern mehrerer Interpretationen aus verschiedenen disziplinären Kontexten beruht.

Für die Struktur eines Buches stellt der komparatistische Ansatz üblicherweise eine besondere Herausforderung dar, da es eine weitere Dimension zu berücksichtigen gilt, die in die Linearität der sprachlichen Darstellung hineingepresst werden muss. Nicht zufällig sind historische Vergleiche im Kern häufig Strukturvergleiche, die ihren Gegenstand analytisch isolieren und in der Zeit weitgehend stillstellen, um ihn dann unter systematischen Gesichtspunkten zu zerlegen und nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden der jeweiligen nationalen Ausprägungen zu fragen. Das ist selbstverständlich völlig legitim, hat aber den Nachteil, dass Narrative zerschnitten werden und überhaupt häufig die Frage nach Kontinuität und Wandel ebenso in den Hintergrund tritt wie jene nach den Beziehungen zwischen den betrachteten Strukturdimensionen.<sup>43</sup> Auch die etwas schwerfällige Darstellungsform, in der Vergleiche zuweilen daherkommen, rührt hierher.

Das hier im Mittelpunkt stehende Thema mit seinem Fokus auf die Dynamik der Wechselwirkungen von sozialer Ungleichheit, Normen sozialer Gerechtigkeit und sozialstaatlichen Institutionen, aber auch die Tatsache, dass für den größten Teil des Untersuchungszeitraums noch kein historisches Narra-

42 Vgl. nur *Doering-Manteuffel* u. *Raphael*, Nach dem Boom, S. 57 ff.; *Graf* u. *Priemel*, Zeitgeschichte.

43 Vgl. in diesem Sinne auch *Kocka* u. *Haupt*, Comparison, S. 14.