

Cornelius Torp

# Gerechtigkeitsprinzipien in der Konstruktion sozialer Sicherung

## 1. Zur Einführung

Gerechtigkeit gehört zu den zentralen Normen moderner demokratischer Wohlfahrtsstaaten. Anders als die Lotterie der Natur, die für ihre Verteilung von Gaben und Nachteilen nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, aber ebenso wie der Markt, die andere große Verteilungsagentur der Moderne, ist der Sozialstaat eine gesellschaftliche Erfindung und daher in seinen distributiven Auswirkungen begründungsbedürftig<sup>1</sup>. Zugleich erwächst aus der sozial gerechten (Um-)Verteilung von Lasten und Leistungen zu einem guten Teil seine eigene Daseinsberechtigung und Legitimität. „Die Gerechtigkeit“, schreibt John Rawls, der bedeutendste Gerechtigkeitstheoretiker des 20. Jahrhunderts, „ist die erste Tugend sozialer Institutionen, so wie die Wahrheit bei Gedankensystemen“<sup>2</sup>. Das gilt nicht nur, aber in besonderer Weise für die institutionelle Verfasstheit des Wohlfahrtsstaats. Und es gilt zumal für die Phase seines Umbaus seit der Mitte der 1970er Jahre, in der Gerechtigkeit als wohlfahrtsstaatliche Leitkategorie in der öffentlichen Wahrnehmung noch einmal an Bedeutung gewonnen hat<sup>3</sup>. In der Expansionsperiode des Wohlfahrtsstaats waren sozialpolitische Ungerechtigkeiten weniger scharf empfunden worden, da auch die vermeint-

---

<sup>1</sup> Vgl. Wolfgang Kersting, *Gerechtigkeit: Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt a.M. 2003, S. 23–40, hier S. 23.

<sup>2</sup> John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M. 1975, S. 19.

<sup>3</sup> Zu den verschiedenen Phasen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und zum Charakter der 1970er Jahre als Wasserscheide vgl. Hans Günter Hockerts, *Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert*, in: *AfS* 47 (2007), S. 3–29; Winfried Süß, *Der bedrängte Wohlfahrtsstaat. Deutsche und europäische Perspektiven auf die Sozialpolitik der 1970er Jahre*, in: ebenda, S. 95–126; Hartmut Kaelble, *Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive*, in: ders./Günther Schmid (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004, S. 31–50; Lutz Raphael, *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973)*, in: ebenda, S. 51–73; Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001.

lich zu kurz Gekommenen immer noch ein Stück des stets größer werdenden Kuchens erhielten; oft hatten auch neue kompensatorische Maßnahmen die Spannungen entschärft. Dagegen ist heute Zustimmung oder wenigstens Akzeptanz für Kürzungen und Belastungen nur dann zu haben, wenn die Betroffenen und die politische Öffentlichkeit den Eindruck gewinnen, dass die Eingriffe in das soziale Netz mit Sensibilität für Fragen der sozialen Gerechtigkeit unternommen werden.

Die Beurteilung der Gerechtigkeit sozialstaatlicher Arrangements wird freilich dadurch erschwert, dass der Begriff ebenso plakativ wie schillernd ist und sich einer eindeutigen Definition hartnäckig entzieht. „Justice is like a greased pig“, hat der schwedische Sozialpsychologe Kjell Törnblom diesen Sachverhalt einmal auf den Punkt gebracht, „it yells loudly but is hard to catch“<sup>4</sup>. Wahrscheinlich ist es gerade diese Gleichzeitigkeit von zentralem politischen Stellenwert und begrifflicher Deutungs Offenheit, welche die Gerechtigkeitsfrage zu einem seit Jahrzehnten boomenden Forschungsfeld gemacht hat. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Zweige unterscheiden, die allerdings kaum voneinander Notiz nehmen oder miteinander kommunizieren<sup>5</sup>. Auf der einen Seite steht die normative Gerechtigkeits theorie, die sich mit der Frage auseinandersetzt, welche Regeln der gerechten Verteilung von Gütern und Lasten in einer Gesellschaft idealiter gelten sollen. Die Debatte über dieses Problem verfügt in der politischen Philosophie über eine bis auf Aristoteles zurückgehende Tradition und hat 1971 mit Rawls’ „Theory of Justice“ einen wichtigen neuen Impuls erfahren. Auf der anderen Seite hat sich in den letzten Dekaden eine in sich wiederum heterogene empirische Gerechtigkeitsforschung etabliert, die untersucht, welche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in der gesellschaftlichen Realität tatsächlich existieren, wie sie zu erklären sind und inwieweit sie individuell und kollektiv handlungsleitend wirken.

Die zahlreichen Studien, die der empirischen Gerechtigkeitsforschung zuzurechnen sind, setzen entweder am Individuum (Mikroebene) an oder an der Gesellschaft (Makroebene). Sie fragen zum einen nach Verhalten (*behavior*), zum anderen nach Überzeugung beziehungsweise Einstellung (*attitude*). Mithilfe dieser Unter-

---

<sup>4</sup> Kjell Törnblom, The Social Psychology of Distributive Justice, in: Klaus R. Scherer (Hrsg.), Justice. Interdisciplinary Perspectives, Cambridge 1992, S. 177–236, hier S. 177.

<sup>5</sup> Vgl. Stefan Liebig/Holger Lengfeld, Gerechtigkeitsforschung als interdisziplinäres Projekt, in: dies. (Hrsg.), Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung. Zur Verknüpfung empirischer und normativer Perspektiven, Frankfurt a.M. 2002, S. 7–20.

scheidungen lassen sie sich in zwei Gruppen unterteilen<sup>6</sup>: Die erste Spielart, die sich mit dem Verhalten von Individuen oder kleinen Gruppen beschäftigt, ist in der Sozialpsychologie und neuerdings in den Wirtschaftswissenschaften beheimatet. Meist handelt es sich um Laborexperimente, bei denen im Rahmen von Spielsituationen getestet wird, ob und inwieweit die Probanden ihr Verhalten nach Fairnessgrundsätzen ausrichten<sup>7</sup>. Der zweite Strang empirischer Gerechtigkeitsforschung fällt in den Bereich der Sozial- und Politikwissenschaften. Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Untersuchungsansätze unterscheiden<sup>8</sup>: Die Institutionenanalyse fragt danach, welche Gerechtigkeitsprinzipien in die Baupläne bestimmter Institutionen eingelassen sind und welche Verteilungsergebnisse durch sie faktisch erzeugt werden<sup>9</sup>. Die Einstellungsforschung untersucht auf der Grundlage repräsentativ erhobener Umfragedaten – wie etwa denen des *International Social Justice Project* –, welche Vorstellungen von Gerechtigkeit tatsächlich in der Bevölkerung verbreitet sind und durch welche sozialen Variablen sie beeinflusst werden<sup>10</sup>. Neben diese Ansätze hat sich in den letzten Jahren ein dritter Untersuchungsstrang geschoben, der sich mit der Heraus-

---

<sup>6</sup> Martin Kohli, Aging and Justice, in: Robert H. Binstock/Linda K. George (Hrsg.): *Handbook of Aging and the Social Sciences*, Burlington/Mass. 2006, S. 456–478, hier 459ff.

<sup>7</sup> Vgl. Joseph Henrich u. a. (Hrsg.), *Foundations of Human Sociality. Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*, New York 2004; Ernst Fehr/Klaus M. Schmidt, A Theory of Fairness, Competition and Cooperation, in: *Quarterly Journal of Economics* 114 (1999), S. 817–868; Ernst Fehr/Urs Fischbacher, The Nature of Human Altruism, in: *Nature* 425 (2003), S. 785–791.

<sup>8</sup> Vgl. Stefan Liebig/Holger Lengfeld/Steffen Mau, Einleitung: Gesellschaftliche Verteilungsprobleme und der Beitrag der soziologischen Gerechtigkeitsforschung, in: dies. (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M. 2004, S. 7–26, hier S. 11–17.

<sup>9</sup> Vgl. etwa Volker H. Schmidt, Soziologische Gerechtigkeitsanalyse als empirische Institutionenanalyse, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*, Opladen 1995, S. 173–195; Bo Rothstein, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge 1998; Robert Goodin u. a., *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1999; Marion Möhle, *Vom Wert der Wohlfahrt. Normative Grundlagen des deutschen Sozialstaats*, Wiesbaden 2001.

<sup>10</sup> Vgl. nur James R. Kluegel/David S. Mason/Bernd Wegener (Hrsg.), *Social Justice and Political Change. Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States*, Berlin 1995; Stefan Liebig/Bernd Wegener, Primäre und sekundäre Ideologien. Ein Vergleich von Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und den USA, in: Hans-Peter Müller/Bernd Wegener (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit*, Opladen 1995, S. 265–293; Manfred Schmitt/Leo Montada (Hrsg.), *Gerechtigkeitserleben im wiedervereinigten Deutschland*, Opladen 1999.

bildung und der Rolle von Gerechtigkeitssemantiken in öffentlichen Diskursen beschäftigt<sup>11</sup>.

Die folgenden Überlegungen zum britischen und (west-)deutschen Wohlfahrtsstaat seit 1945 sind einem institutionengeschichtlichen Ansatz verpflichtet. Sie zielen darauf ab zu rekonstruieren, welche Konzepte sozialer Gerechtigkeit der Architektur der sozialen Sicherungssysteme in beiden Ländern zugrunde liegen und ob beziehungsweise wie sie sich verändert haben. Im Vordergrund stehen nicht die Intentionen der zentralen sozialpolitischen Akteure, sondern jene Bauprinzipien, die sich schließlich – teilweise auch hinter dem Rücken der Beteiligten – in den sozialstaatlichen Arrangements institutionell verfestigt fanden und die sich daher lediglich aus der Vogelperspektive und am besten in der Retrospektive herausdestillieren lassen. Besonderes Augenmerk soll in diesem Kontext auf der Frage liegen, ob sich die in den wohlfahrtsstaatlichen Institutionen eingeschriebenen Gerechtigkeitsprinzipien in beiden Ländern seit dem Zweiten Weltkrieg grundlegend verändert haben oder ob ihr jeweiliger „genetischer Code“ erhalten geblieben ist.

Den heuristischen Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die in der Gerechtigkeitsforschung weit verbreitete Unterscheidung von drei Grundprinzipien distributiver Gerechtigkeit: Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit (im Sinne einer Beitrags-Leistungs-Äquivalenz in Sozialversicherungssystemen) und Gleichheit (*need, merit, equality*)<sup>12</sup>. Greift man auf die vielgescholtene, aber ebenso vielgebrauchte Typologie Gøsta Esping-Andersens zurück<sup>13</sup>, wird

---

<sup>11</sup> Vgl. Grant Reeher, *Narratives of Justice. Legislator's Beliefs about Distributive Fairness*, Michigan 1996; Vivien A. Schmidt, *Values and Discourse in the Politics of Adjustment*, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Bd. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford 2000, S. 229–309; Lutz Leisering, *Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats*, in: Liebig/Lengfeld/Mau (Hrsg.), *Verteilungsprobleme*, S. 29–68.

<sup>12</sup> Vgl. David Miller, *Principles of Social Justice*, Cambridge 1999; Morton Deutsch, *Equity, Equality and Need: What Determines Which Value Will be Used as the Basis of Distributive Justice?*, in: *Journal of Social Issues* 31 (1975), S. 137–150; Jochen Clasen/Wim van Oorschot, *Changing Principles in European Social Security*, in: *European Journal of Social Security* 4 (2002), S. 89–115.

<sup>13</sup> Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990. Zur Kritik vgl. Jürgen Kohl, *Der Wohlfahrtsstaat in vergleichender Perspektive. Anmerkungen zu Esping-Andersens „The Three Worlds of Welfare Capitalism“*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 39 (1993), S. 67–82; Stephan Lessenich/Ilona Ostner, *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M. 1998; Christian Toft, *Jenseits der Dreiweltendiskussion*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 46 (2000), S. 68–86.

das liberale Wohlfahrtsregime Großbritanniens häufig pauschal dem Bedarfs- beziehungsweise Bedürftigkeitsprinzip, das korporatistische oder konservative Deutschlands dem Leistungsprinzip zugeordnet. Auch das gilt es im Folgenden zu hinterfragen. Im Zentrum soll dabei zunächst das Gesundheitssystem, danach die Alterssicherung und schließlich die Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit stehen, bevor die Ergebnisse zusammengefasst und im Licht neuerer Entwicklungen reflektiert werden.

## 2. Gesundheitspolitik

Kennzeichnend für die Gesundheitssysteme beider Staaten ist eine relativ hohe Kontinuität in ihren grundlegenden Konstruktionsprinzipien. In Westdeutschland knüpfte man nach 1945 an das bereits unter Bismarck eingeführte Pflichtversicherungssystem an und etablierte ein Gesundheitswesen, in dem die organisierten Interessengruppen, vor allem die Krankenkassen und die Verbände der Ärzteschaft, eine traditionell starke Position erhielten, die sie mit weitreichender Vetomacht gegen alle ausgreifenden Reformen ausstattete. Bereits Anfang der 1960er Jahre scheiterte an ihrem Widerstand eine grundlegende Reform, welche die Bundesregierung mit dem „Krankenversicherungsneuregelungsgesetz“ angestrebt hatte<sup>14</sup>. Obwohl sich in der Austeritätsphase seit der Mitte der 1970er Jahre der Sparzwang politisch immer nachdrücklicher artikuliert, blieb den verschiedenen Kostendämpfungsmaßnahmen, die sowohl die SPD/FDP- als auch die CDU/CSU-FDP-Koalition in Angriff nahmen, allenfalls ein zeitweiliger Erfolg beschieden. Das westdeutsche Gesundheitssystem überlebte auch die deutsche Einigung weitgehend unverändert und wurde einfach auf das Gebiet der ehemaligen DDR ausgeweitet. Aufs Ganze gesehen, blockierten die kollektiven Akteure im deutschen Gesundheitswesen jede grundlegende Strukturreform<sup>15</sup>.

Das britische Gesundheitssystem ist bis heute durch den 1948 ins Leben gerufenen *National Health Service* (NHS) geprägt<sup>16</sup>. Zwar

---

<sup>14</sup> Vgl. Ursula Reucher, Reformen und Reformversuche in der gesetzlichen Krankenversicherung (1956–65). Ein Beitrag zur Geschichte bundesdeutscher Sozialpolitik, Düsseldorf 1999.

<sup>15</sup> Vgl. Bernd Rosewitz/Douglas Webber, Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen, Frankfurt a.M. 1990.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu allgemein Rudolf Klein, *The Politics of the National Health Service*, London 1983; Ulrike Lindner, *Gesundheitspolitik in der Nachkriegszeit. Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, München 2004.

unterwarf die Thatcher-Regierung seit 1979 den Gesundheitssektor einem rigiden Sparkurs sowie einer Reihe von – insgesamt in ihrer Reichweite weit über den deutschen Fall hinausgehenden – Reformen, die 1989 in der Einführung von marktorientierten Mechanismen und privatwirtschaftlichen Elementen kulminierten<sup>17</sup>. Doch blieb der NHS in seiner Grundstruktur als staatlicher Gesundheitsdienst bestehen. Einer weitergehenden Privatisierung stand nicht zuletzt die gleichsam ikonenhafte Popularität entgegen, die der NHS als nationale Institution nach wie vor in weiten Teilen der Bevölkerung genießt.

Die grundlegende Verschiedenartigkeit des britischen und des deutschen Gesundheitssystems ist immer wieder betont worden<sup>18</sup>. Tatsächlich gibt es weitreichende Unterschiede, von denen hier nur die wichtigsten genannt werden sollen. Erstens entspricht der britische NHS dem sogenannten Beveridge-Typ des Wohlfahrtsstaats. Es handelt sich also um einen aus Steuermitteln finanzierten staatlichen Gesundheitsdienst, zu dem alle Bürger im Wesentlichen beitragsfrei Zutritt haben. Das bundesdeutsche Gesundheitswesen dagegen beruht auf der gesetzlichen Versicherungspflicht in einer der zahlreichen Krankenkassen und regelt den Zugang über direkte oder familiär abgeleitete Versicherungszugehörigkeit (Bismarck-Typ). Charakteristisch für das deutsche Gesundheitssystem ist, zweitens, die Monopolisierung ambulanter Leistungen durch die niedergelassenen Ärzte und die anhaltend starke Stellung ihrer Interessenorganisationen, die in Großbritannien im Zuge der Konzentrationsbewegung im Gesundheitssektor seit den 1960er Jahren zunehmend erodiert ist. Drittens scheinen die beiden Systeme unter dem Aspekt der Finanzierung strukturell unterschiedliche Problemlagen aufzuweisen: Während das britische Gesundheitswesen seit seiner Gründung durch eine chronische Unterfinanzierung geprägt ist, leidet das deutsche bis heute unter einer weitgehend ungebremsten Kostendynamik.

Trotz dieser grundsätzlichen Differenzen in der Konstruktion der beiden Sicherungssysteme überwiegen jedoch unter dem Gesichtspunkt der institutionell verankerten Gerechtigkeitsprinzipien die Gemeinsamkeiten: Die individuelle Beitragsbemessung folgt, erstens, sowohl beim NHS als auch im Fall der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung dem Prinzip der wirtschaftlichen Leis-

---

<sup>17</sup> Vgl. Ulrike Lindner, Die Krise des Wohlfahrtsstaats im Gesundheitssektor. Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Schweden im Vergleich, in: AfS 47 (2007), S. 297–324, hier S. 314–318.

<sup>18</sup> Vgl. etwa Lindner, Gesundheitspolitik, S. 119.

tungsfähigkeit, wobei diese in beiden Staaten mit dem Erwerbseinkommen gleichgesetzt wird. Das gilt für den NHS, der überwiegend durch Steuern finanziert wird, mit leichten Abstrichen aber auch für die gesetzliche Krankenversicherung der Bundesrepublik, deren Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze proportional mit dem Bruttolohn ansteigen.

Unter dem Aspekt der Zugangsgerechtigkeit herrscht, zweitens, in beiden Systemen das Gleichheitsprinzip vor. Zum NHS haben alle in Großbritannien ansässigen Personen Zutritt. In der Bundesrepublik waren 1949 bereits 72 Prozent, 1959 dann sogar 85 Prozent der Bevölkerung und damit nur unwesentlich weniger als heute (circa 90 Prozent) gesetzlich krankenversichert<sup>19</sup>. Der Mitgliederkreis der Krankenkassen setzt sich aus den als Arbeitnehmern direkt Pflicht- oder freiwillig Versicherten, den mitversicherten Familienangehörigen und aus nichterwerbstätigen Gruppen zusammen, von denen die Rentner die größte bilden. Ein Ausscheiden aus dem staatlichen beziehungsweise gesetzlichen System ist in beiden Ländern nicht als Exklusion Minderprivilegierter, sondern als privater Ausstieg für Wohlhabende und Sondergruppen konzipiert. Dabei ist das Solidarprinzip in Großbritannien stärker ausgeprägt: Zwar verfügen viele Besserverdienende über eine private Zusatzversicherung für Sonderleistungen, doch tragen sie durch ihre Steuern zur Finanzierung des NHS bei und nutzen ihn zumeist auch für ihre Grundversorgung<sup>20</sup>. In Deutschland dagegen scheiden die Privatversicherten – gut verdienende Arbeitnehmer, die über der Versicherungspflichtgrenze liegen, Selbständige und Beamte – ganz aus der gesetzlichen Pflichtversicherung aus.

Die Leistungsgewährung, also die Behandlung, geschieht, drittens, sowohl im NHS als auch bei den Versicherten der deutschen Krankenversicherung nach dem Bedarfsprinzip, das heißt abhängig von der Erkrankung und ohne Ansehen des zuvor geleisteten Beitrags<sup>21</sup>. Auf diese Weise wird in beiden Systemen eine nicht un-

---

<sup>19</sup> Vgl. Florian Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Maria Blohmke (Hrsg.), Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3: Sozialmedizin in der Praxis, Stuttgart 1976, S. 385–492, hier S. 422; Deutscher Bundestag, Drucksache 15/530: Gutachten 2003 des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Bd. 1, S. 26.

<sup>20</sup> Vgl. Lindner, Krise, S. 317f.

<sup>21</sup> Die ausschließliche Orientierung der Behandlung am Prinzip des medizinischen Bedarfs ist jedenfalls die beiden Systemen zugrundeliegende, in der Praxis freilich nicht immer konsequent umgesetzte regulative Idee. So führte der Kostendruck gerade im britischen Gesundheitssystem de facto immer wieder dazu, dass einzelne Patientengruppen – etwa ältere Menschen – von bestimmten medizinischen Leistungen ausgeschlossen wurden.

erhebliche redistributive Wirkung erzielt, die freilich nicht das intendierte Ziel darstellt, sondern lediglich als „Mittel zum Zweck“ billigend in Kauf genommen wird<sup>22</sup>. Das Zusammenspiel von solidarischer Finanzierung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und Leistungserbringung nach dem Bedarfsprinzip führt zu Umverteilungswirkungen in vier verschiedenen Dimensionen: von Gesunden zu Kranken, von Beziehern hoher Einkommen zu solchen mit niedrigeren Löhnen und Gehältern, von Alleinstehenden zu Familien, deren Mitglieder beitragsneutral mitversichert sind, und von Jungen zu Alten. Dabei können sich die unterschiedlichen distributiven Effekte bei den einzelnen Versicherten beziehungsweise Steuerzahlern überlagern und gegenläufig wirken. Daher bleibt der distributive Saldo des Einzelnen quantitativ intransparent und ändert sich zudem regelmäßig im Zeitlauf<sup>23</sup>.

### 3. Sicherung im Alter

Sowohl in Großbritannien als auch in der Bundesrepublik Deutschland kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zu tiefgreifenden Reformen in der öffentlichen Alterssicherung. In Großbritannien stand die institutionelle Neugestaltung ebenso wie die ihr vorangehende politische Debatte ganz unter dem Primat der Armutsvermeidung. Die große Popularität des 1942 vorgelegten Beveridge-Plans zur Neuordnung der sozialen Sicherungssysteme lässt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, dass er Leistungen für jedermann und ohne jene als entwürdigend angesehene Bedürftigkeitsprüfungen in Aussicht stellte, welche zur Tradition des britischen *Poor Law* gehörten<sup>24</sup>. Die weitgehende Umsetzung des Beveridge-Plans durch die *Labour*-Regierung unter Clement Attlee führte im Bereich der Alterssicherung ab 1948 zur *Basic State Pension*, die als staatliche Mindestsicherung konzipiert war. Dabei handelte es sich – anders als etwa in Schweden – nicht um eine universalisierte Staatsbürgerrente; ihr Bezug war vielmehr abhängig von der vorangehenden Beitragsleistung in den *National Insurance Fund*. Doch war das hierin zum Ausdruck kommende Äquivalenzprinzip in der britischen Altersgrundsicherung nie dominant und schwächte sich zudem im Laufe

---

<sup>22</sup> Vgl. Carsten G. Ullrich, Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Liebig/Lengfeld/Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme, S. 69–96, hier S. 73f.

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/530, Bd. 1, S. 26f.

<sup>24</sup> Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 2003, S. 139ff.



der Zeit deutlich ab. Das galt zumal, als seit der Mitte der 1970er Jahre die Beiträge nicht länger pauschal, sondern einkommensabhängig erhoben wurden, die *Basic State Pension* dagegen das blieb, was sie auch zuvor gewesen war: eine für alle Anspruchsberechtigten gleiche Pauschalrente.

So klar mithin in der institutionellen Konstruktion der britischen Basisrente das Gleichheitsprinzip vorherrschte, so deutlich wiesen ihre Initiatoren von Beginn an darauf hin, dass sie nicht darauf abzielte, den Rentenbeziehern ein bequemes und sorgenfreies Leben zu sichern, sondern der privaten Altersvorsorge einen hohen Stellenwert einräumte. Bereits der *Beveridge Report* stellte unmissverständlich fest:

„Social security must be achieved by co-operation between the State and the individual. [...] The State in organising security should not stifle incentive, opportunity, responsibility; in establishing a national minimum, it should leave room and encouragement for voluntary action by each individual to provide more than that minimum for himself and his family.“<sup>25</sup>

Es ging um eine Alterssicherung auf dem Niveau des Existenzminimums, nicht um mehr. Auch diesem bescheidenen Ziel wurde die *Basic State Pension* freilich nie gerecht. Bereits 1948, im ersten Jahr ihrer Existenz, waren 638 000 Personen im Rentenalter auf die bedürftigkeitsabhängige *National Assistance* angewiesen. Bis 1951 wuchs diese Zahl auf 969 000 an, da die Rentensteigerungen mit der Nachkriegsinflation nicht Schritt hielten<sup>26</sup>. In den 1960er und 1970er Jahren konnte die staatliche Basisrente gegenüber den Löhnen etwas aufholen; seither ging ihre relative Bedeutung als Element der Alterssicherung kontinuierlich zurück. 1979 wurde ihre jährliche Steigerungsrate vom Lohnwachstum abgekoppelt und auf einen reinen Inflationsausgleich reduziert. Das hatte zur Folge, dass die Rentenentwicklung immer mehr hinter den Löhnen zurückblieb. Hatte sich die *Basic State Pension* 1974 noch auf 24 Prozent des Durchschnittslohns belaufen, waren es 2008 nur noch 16 Prozent<sup>27</sup>.

Das unzureichende Versorgungsniveau der öffentlichen Alterssicherung und das Ausmaß an sozialer Ungleichheit im Alter, das

---

<sup>25</sup> Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge, Cmd. 6404 (1942), S. 6f.

<sup>26</sup> Vgl. Pat Thane, *Old Age in English History. Past Experiences, Present Issues*, Oxford 2000, S. 371.

<sup>27</sup> Vgl. Pensions Policy Institute, *The Pensions Primer*, June 2008, S. 5; *Pensions: Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission*, 2004, S. 132.

sich abzeichnete, da betriebliche und private Altersversorgung nur einer Minderheit offenstanden, ließen schon bald Rufe nach Reformen laut werden. Bereits 1955 beklagte Richard M. Titmuss, der führende sozialpolitische Experte der 1950er Jahre, die zunehmende Absicherung einer privilegierten Minderheit durch betriebliche Rentenansprüche drohe, „two nations in old age, greater inequality in living standards after work than in work“ zu schaffen<sup>28</sup>. Der wachsende politische Druck, der auf eine allgemeine einkommensbezogene öffentliche Rente zielte, fand seinen ersten Niederschlag im *Graduate Retirement Pension Scheme* (GRPS), einer staatlichen Staffelfrente, welche die konservative Regierung Macmillan 1959 in Ergänzung der Basisrente beschloss. Dabei handelte es sich jedoch allenfalls um einen halbherzigen Versuch, ja eine minimalistische Lösung, deren Rentenerträge die zum Teil erhebliche Inflation der Folgejahre mangels Indexierung der Leistungen schon bald auf eine *Quantité négligiable* reduzierte<sup>29</sup>.

Deutlich weiter ging die 1975 von der *Labour Party* durchgesetzte Reform, welche mit dem *State Earnings Related Pension Scheme* (SERPS) eine an die Lohn- beziehungsweise Preisentwicklung gekoppelte, nach dem Leistungsprinzip gestaltete staatliche Zusatzrente an die Stelle der Staffelfrente treten ließ. SERPS zielte ursprünglich bei vollem Anspruch auf Rentenleistungen in Höhe von 25 Prozent des zur Beitragsbemessung herangezogenen Einkommens. Dieses Ziel wurde jedoch, wie SERPS überhaupt, nur kurze Zeit aufrecht erhalten. Kaum (seit 1978) in Kraft, entging es zwar knapp seiner von der Thatcher-Regierung beabsichtigten Abschaffung, musste aber, besonders durch den *Social Security Act* 1986, deutliche Leistungskürzungen hinnehmen, welche die Lohnersatzquote auf 20 Prozent reduzierten<sup>30</sup>. Seinen Todesstoß erhielt SERPS schließlich durch die Blair-Regierung, die es 2002 auslaufen ließ, wobei die erworbenen Rentenansprüche noch über Jahrzehnte bestehen und ausbezahlt werden. An seinen Platz als staatliche Zusatzrente setzte *New Labour* 2002 die *State Second Pension* (S2P), die jedoch anders als SERPS langfristig als Pauschalrente für Geringverdiener, also

---

<sup>28</sup> Richard M. Titmuss, *Pension Systems and Population Change* (1955), in: ders., *Essays on the Welfare State*, London 1958, S. 56–74, hier S. 73.

<sup>29</sup> Die maximale Rentenleistung aus dem GRPS beträgt heute pro Woche £ 9,44 für Männer und £ 7,91 für Frauen; vgl. *Pensions Primer*, S. 8.

<sup>30</sup> Vgl. Lutz Leisering u. a., *Vom produzierenden zum regulierenden Wohlfahrtsstaat. Eine international vergleichende und interdisziplinäre Studie des Wandels der Alterssicherung in Europa*, Bielefeld 2002, S. 98 (REGINA Working Paper Nr. 2).

ebenso wie die *Basic State Pension* nicht nach dem Leistungs-, sondern nach dem Gleichheitsprinzip, konzipiert ist<sup>31</sup>.

Das britische System der Alterssicherung wäre unzureichend beschrieben, wenn man versäumte, zwei Grundmerkmale hervorzuheben, welche die skizzierten Veränderungen im Kernbereich staatlicher Altersvorsorge überdauert und mit der Zeit sogar noch an Bedeutung gewonnen haben. Erstens gilt es, die traditionell wichtige Rolle der betrieblichen und privaten Altersvorsorge in Großbritannien zu betonen. Heute stammt fast die Hälfte (47 Prozent) der Einkommen der britischen Rentnerinnen und Rentner aus dieser Quelle<sup>32</sup>. Der Ausbau der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung ist staatlicherseits durch die Ermöglichung des *Contracting-out* – der Befreiung von der Versicherungspflicht in der öffentlichen Zusatzversicherung bei Bestehen einer bestimmten Mindestanforderungen genügenden privaten Vorsorge – massiv gefördert worden. Auch die neuesten Maßnahmen von *New Labour* zielen auf die weitere Generalisierung von Formen privater und betrieblicher Altersvorsorge, zudem aber auch auf deren zunehmende sozialpolitische Regulierung.

Zweitens muss auf die Altersarmut, die kontinuierlich hoch war, und die damit korrespondierende zentrale Stellung des Bedürftigkeitsprinzips in der britischen Alterssicherung hingewiesen werden, die im offenen Widerspruch zu ihrem immer wieder bekräftigten Hauptziel der Armutsvermeidung stehen und sie, gemessen an ihren eigenen Ansprüchen, als weithin gescheitert erscheinen lassen. Circa 60 Prozent der Rentnerinnen und Rentner haben in Großbritannien heute nach offiziellen Schätzungen Anspruch auf mindestens eine jener staatlichen Leistungen, die eine Bedürftigkeitsprüfung voraussetzen (*Pension Credit*, *Housing Benefit*, *Council Tax Benefit*)<sup>33</sup>. Aus Unwissenheit oder Angst vor sozialem Stigma nehmen davon jedoch nur ungefähr zwei Drittel die Leistungen auch tatsächlich in Anspruch<sup>34</sup>. Altersarmut hat in Großbritannien einen klaren Geschlechterbias: Frauen – und ganz besonders alleinstehende Frauen – sind unter den Bedürftigen deutlich überrepräsentiert.

---

<sup>31</sup> Vgl. Department for Work and Pensions, *Security in Retirement. Towards a New Pension System*, May 2006, S. 17.

<sup>32</sup> Vgl. Pensions Policy Institute, *Pension Facts*, December 2008, S. 3.

<sup>33</sup> Vgl. Department of Work and Pensions, *Projections of Entitlement to Income Related Benefits to 2050*; <http://www.dwp.gov.uk/pensionsreform/pdfs/Projections-of-entitlement-to-incomeRelatedBenefitsJune2008.pdf>.

<sup>34</sup> Vgl. Department of Work and Pensions, *Income Related Benefits Estimates of Take-Up in 2006–07, 2008*, S. 11 und S. 29.

In der Bundesrepublik Deutschland erfolgte die entscheidende Weichenstellung in der Alterssicherung mit der umfassenden Rentenreform von 1957. Sie etablierte ein Alterssicherungssystem, das in der Folgezeit – sieht man von einigen Sondergruppen wie den Beamten ab – praktisch auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurde und in seinen Grundstrukturen bis heute Bestand hat. Die Beiträge zur Rentenversicherung wurden und werden nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufgebracht: Bis zur Beitragsbemessungsgrenze steigen die Beiträge proportional mit dem Bruttolohn an, wobei die Hälfte vom Arbeitnehmer, die andere Hälfte vom Arbeitgeber gezahlt wird. Auf der Leistungsseite war die Rentenreform von 1957 in ihren Zielen weit ambitionierter als die Neuordnung der britischen Alterssicherung zehn Jahre zuvor: Sie zielte nicht nur auf die Vermeidung von Altersarmut, sondern darüber hinaus auch auf den Funktionswandel der Rente von einem Zuschuss zum Lebensunterhalt zu einem nahezu vollwertigen Lohnersatz und auf die Bewahrung des im Arbeitsleben erworbenen sozialen Status<sup>35</sup>.

Dabei war die institutionell dominierende Gerechtigkeitsvorstellung das Leistungsäquivalenzprinzip. Die Rentenhöhe war und ist abhängig von der Höhe der zuvor geleisteten Beiträge und der Länge der Beitragszeiten. Von Beginn an wurde diese Norm durch Regelungen durchbrochen, welche die neue Alterssicherung als Sozialversicherung qualifizierten. Hierzu zählten etwa die Hinterbliebenenversorgung und die ausgleichende Anrechnung von beitragsfreien Zeiten, die auf Standardrisiken wie Krankheit oder zeitweilige Erwerbsminderung zurückzuführen sind. Gleichzeitig enthielt die Rentenreform mit der massiven Anhebung des allgemeinen Rentenniveaus und der Dynamisierung der Renten (also ihrer Kopplung an die Entwicklung der Löhne) wesentliche Elemente der Norm einer Gleichheit zwischen den Altersgruppen. Beide Gerechtigkeitsprinzipien – die auf der Vorstellung ungleicher Leistungen im früheren Erwerbsleben ruhende Ungleichheitsnorm innerhalb der Gruppe der Rentenempfänger einerseits und das Prinzip der Parallelenentwicklung der Einkommen der bereits aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen und der noch im Beruf stehenden Arbeitnehmer

---

<sup>35</sup> Vgl. Hans Günter Hockerts, Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889–1979, in: Werner Conze/M. Rainer Lepsius (Hrsg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, Stuttgart 1983, S. 296–323, hier S. 312ff.; Hans Günter Hockerts, Die Rentenreform 1957, in: Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 93–104.

andererseits – verbanden sich zu der in Deutschland dominanten Vorstellung der Lebensstandardsicherung<sup>36</sup>.

Gemessen an ihren Leistungszielen, kann die deutsche Rentenversicherung im vergangenen halben Jahrhundert, aufs Ganze gesehen, als erfolgreich bezeichnet werden. Bereits die Rentenreform von 1957 führte zu einer Anhebung der Renten um durchschnittlich 65 Prozent. Einen weiteren Meilenstein expansiver Alterssicherungspolitik bildete die Rentenreform von 1972, die unter anderem die (freilich nicht mit einer Mindestrente zu verwechselnde) „Rente nach Mindesteinkommen“ und weitere umfangreiche Leistungsverbesserungen brachte. Hinzu kam, dass die Rentenentwicklung bis 1992 an die Steigerung der Bruttolöhne gekoppelt war und daher die langsamer steigenden Nettolöhne in ihrer Wachstumsrate zeitweise deutlich übertraf. Im Ergebnis hatte all das zur Folge, dass die Nettolohnersatzrate, also die Rentenleistung des Durchschnittsverdieners bei voller Beitragszeit (45 Versicherungsjahre) in Relation zum letzten Nettoverdienst in den 1970er Jahren einen Wert von rund 70 Prozent erreichte, um den sie seither schwankt<sup>37</sup>. Auch unter dem Aspekt der Bekämpfung von Altersarmut erwies sich das deutsche Alterssicherungssystem als effektiv: 1994 lag die Armutsquote der über 65jährigen in Deutschland bei 7,0 Prozent und damit auf einem international vergleichsweise niedrigen Niveau, das von Großbritannien mit 13,7 Prozent weit übertroffen wurde<sup>38</sup>. Der Abbau der Altersarmut schritt in der Bundesrepublik auch nach der Mitte der 1970er Jahre noch voran, als die gesamtgesellschaftliche Armutsquote bereits wieder moderat anstieg. Eine Konsequenz des hohen Leistungsniveaus der deutschen Rentenversicherung liegt darin, dass die betriebliche und private Alterssicherung in Deutschland bis in die jüngste Vergangenheit lediglich eine untergeordnete Rolle spielte.

Im Hinblick auf die Bedeutung des in der gesetzlichen Rentenversicherung traditionell zentralen Prinzips der Leistungsgerechtigkeit

---

<sup>36</sup> Vgl. den Beitrag von Lutz Leisering und Christian Marschallek in diesem Band.

<sup>37</sup> Vgl. Johannes Frerich/Martin Frey, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München <sup>2</sup>1996, S. 44; Kay Bourcarde, Die Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Zeitschrift für Wachstumsstudien* 2/2006, S. 16–24, hier S. 16.

<sup>38</sup> Armutsquote: Weniger als 50 Prozent des Median-Äquivalenzeinkommens; vgl. Martin Kohli, *Alt – Jung*, in: Stephan Lessenich/Frank Nullmeier (Hrsg.), *Deutschland – eine gesplante Gesellschaft*, Frankfurt a.M. 2006, S. 115–135, hier S. 126.

keit lassen sich in den letzten Jahrzehnten uneinheitliche Tendenzen beobachten. Auf der einen Seite wurde der Grundsatz der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz gestärkt, etwa durch den sukzessiven Abbau der Anrechnungsfähigkeit von schulischen und universitären Ausbildungszeiten seit 1992 und ihre vollständige Abschaffung ab Anfang 2005<sup>39</sup>. In die gleiche Richtung weist die schrittweise Zurücknahme von Frühverrentungsmöglichkeiten beziehungsweise die Einführung von Leistungsabschlägen bei einem Renteneintritt vor dem gesetzlichen Rentenalter seit Ende der 1980er Jahre<sup>40</sup>. Auf der anderen Seite lässt sich in anderen Bereichen eine Schwächung des Äquivalenzprinzips konstatieren. Das gilt vor allem für den konsequenten Ausbau der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht seit 1986, welche die Lockerung des Beitrags-Leistungs-Zusammenhangs zugunsten des Ausgleichs zwischen den Geschlechtern beziehungsweise zwischen Familien und Kinderlosen in Kauf nimmt.

Die Rentenreformen von 2001 und 2004 schließlich markieren in mehrfacher Hinsicht einen strukturellen Wandel im System der deutschen Alterssicherung. Das trifft zunächst einmal auf den Bedeutungszuwachs der betrieblichen und privaten Altersvorsorge zu, die sowohl politisch gefördert als auch sozialpolitischen Regulativen unterworfen wird<sup>41</sup>. Die beabsichtigte Stärkung der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung hängt unmittelbar damit zusammen, dass die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auf mittlere und lange Frist deutlich beschnitten wurden. Durch Änderungen der Rentenformel und ihre Erweiterung um einen Nachhaltigkeitsfaktor wird das Netto Rentenniveau nach übereinstimmenden Modellrechnungen des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger und der OECD bis 2030 voraussichtlich bis auf circa 58 Prozent (aktuell: 67 Prozent) sinken<sup>42</sup>. Damit bleibt das Prinzip

---

<sup>39</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung, Anrechnung schulischer Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung; [http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn\\_6986/DRVB/de/Inhalt/Presse/Hintergrundinfos/anrechnung\\_schulischer\\_ausbildungszeiten.html](http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_6986/DRVB/de/Inhalt/Presse/Hintergrundinfos/anrechnung_schulischer_ausbildungszeiten.html).

<sup>40</sup> Vgl. Bernhard Ebbinghaus/Isabelle Schulze, Krise und Reform der Alterssicherung in Europa, in: AfS 47 (2007), S. 269–296, hier S. 286ff.

<sup>41</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, Baden-Baden 2007, S. 189–219; Frank Berner, Beyond the Distinction Between Public and Private: Hybrid Welfare Production in German Old-Age Security, Bielefeld 2006 (REGINA Working Paper Nr. 10).

<sup>42</sup> Vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Stellungnahme zum RV-Nachhaltigkeitsgesetz, Februar 2004, S. 29; Organisation for Economic

der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz zwar erhalten, verliert jedoch infolge der mit der Absenkung des Gesamtniveaus verbundenen Stauchung der Rentenungleichheitsspanne an Bedeutung. Die im deutschen gesetzlichen Rentensystem vormals stark ausgeprägte Norm der Gleichheit zwischen den Altersgruppen wird ebenso aufgegeben wie das Ziel der Lebensstandardsicherung. Angesichts der vergleichsweise niedrigen Lohnersatzraten für Geringverdiener – ihrerseits eine Folge des Äquivalenzprinzips – und des Fehlens einer bedürftigkeitsunabhängigen Altersgrundsicherung dürfte diese Entwicklung in den nächsten Jahren – bei unveränderter Gesetzeslage – mit einer Zunahme der Altersarmut und einem Bedeutungszuwachs des Bedürftigkeitsprinzips im System der deutschen Alterssicherung korrespondieren.

#### 4. Arbeitslosigkeit

Ebenso wie die staatliche Altersgrundsicherung ist die soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in Großbritannien integraler Bestandteil des *National Insurance*-Systems, das von der *Labour*-Regierung kurz nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurde<sup>43</sup>. Während die ursprünglich von Beveridge als Pauschalabgaben konzipierten Beiträge zum *National Insurance Fund* seit 1975 einkommensabhängig und damit nach Maßgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden, erhalten jene Arbeitnehmer, die ihre Arbeit verlieren und aufgrund von Beitragsleistungen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, nach wie vor *flat-rate benefits*: einen für alle gleichen Einheitssatz. Das britische System der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit trägt insgesamt einen residual-egalitären Charakter: Arbeitslosengeld wird ohne Bezug zum vorherigen Einkommen und auf einem niedrigen Niveau gezahlt (zur Zeit 12,6 Prozent des Medianeinkommens)<sup>44</sup>.

---

Co-Operation and Development, Pensions at a Glance. Public Policies Across OECD Countries, Paris 2007, S. 35 und S. 129.

<sup>43</sup> Vgl. Jose Harris, Beveridge's Social and Political Thought, in: John Hills/John Ditch/Howard Glennerster (Hrsg.), *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, Oxford 1994, S. 23–36; Brian Abel-Smith, *The Beveridge-Report: Its Origins and Outcomes*, in: ebenda, S. 10–22; Paul Johnson, *The Welfare State, Income and Living Standards*, in: Roderick Floud/Paul Johnson (Hrsg.), *The Cambridge Economic History of Modern Britain*, Bd. 3: *Structural Change and Growth, 1939–2000*, Cambridge 2004, S. 213–237.

<sup>44</sup> Eigene Berechnungen nach Department for Social Development, *Jobseeker's Allowance – General Information*, [http://www.dsdni.gov.uk/index/ssa/benefitinformation/a-z\\_of\\_benefits/jobseekers\\_allowance\\_gbi/](http://www.dsdni.gov.uk/index/ssa/benefitinformation/a-z_of_benefits/jobseekers_allowance_gbi/)

Der vorherrschende Trend im britischen System der Absicherung gegen Arbeitslosigkeit liegt seit den späten 1970er Jahren in der Zurückdrängung des Gleichheitsprinzips durch das Bedürftigkeitsprinzip. Nachdem zuvor über anderthalb Jahrzehnte hinweg die Bedingungen für einen Leistungsbezug aus der Sozialversicherung immer weiter verschärft worden waren<sup>45</sup>, führten die bis heute gültigen Regelungen der *Job Seekers' Allowance* 1996 die beitragsabhängigen Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung (*contributory benefits*) und die steuerfinanzierten, eine Bedürftigkeitsprüfung voraussetzenden Leistungen an Arbeitslose (*means-tested benefits*) in einem Schema zusammen. Gleichzeitig wurde die maximale Bezugsdauer des beitragsabhängigen Arbeitslosengelds von zwölf auf sechs Monate reduziert. Das Ergebnis dieser wie auch weiterer gleichgerichteter Maßnahmen war, dass der Anteil derjenigen, die Arbeitslosengeld aus der Arbeitslosenversicherung bezogen, von 1979/80 bis 2001/02 von 45 auf neun Prozent zurückging<sup>46</sup>. Die *means-tested benefits* spielen dementsprechend bei der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit in Großbritannien heute eine dominierende Rolle.

In der Bundesrepublik wurde mit der Novellierung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Mitte der 1950er Jahre das im Grundsatz bis vor wenigen Jahren geltende Doppelsystem von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe etabliert. Arbeitslosengeld erhielten Arbeitslose, solange sie Ansprüche aus Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherung geltend machen konnten. Die Bemessung folgte dem Leistungsprinzip: Das Arbeitslosengeld belief sich auf einen festgesetzten Prozentsatz des zuvor erzielten Erwerbseinkommens. War ihr Anspruch aufgebraucht, bezogen die Arbeitslosen – im Prinzip zeitlich unbefristet – die aus Steuermitteln finanzierte Arbeitslosenhilfe. Unter dem Aspekt der in ihr eingelassenen Gerechtigkeitsprinzipien verkörperte diese eine Mischform: Während der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe Bedürftigkeit voraussetzte, lag ihrer finanziellen Bemessung ebenso wie beim Arbeitslosengeld das Äquivalenzprinzip zugrunde. Die Höhe beider Lohnersatzleistungen orientierte sich am zuvor erzielten Brutto- beziehungsweise Nettoeinkommen. In der Spitze (1975)

---

jobseekers\_allowance\_gen eral\_info.htm, und National Statistics, Earnings; <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=285> (gilt für Arbeitslose über 25 Jahre).

<sup>45</sup> Vgl. Anthony B. Atkinson/John Micklewright, *Turning the Screw. Benefits for the Unemployed, 1979–1988*, in: Andrew Dilnot/Ian Walker (Hrsg.), *The Economics of Social Security*, Oxford 1989, S. 17–51.

<sup>46</sup> Clasen/van Oorschot, *Changing Principles*, S. 106.



erreichte die Nettolohnersatzrate 68 Prozent beim Arbeitslosengeld und 58 Prozent bei der Arbeitslosenhilfe<sup>47</sup>. Leitidee bei der Konzipierung beider Unterstützungsleistungen war der weitgehende Erhalt des zuvor erreichten Lebensstandards.

Nach einer Reihe von Verschärfungen im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzungen, Bezugsdauer und Höhe von Arbeitslosengeld und -hilfe seit der Mitte der 1970er Jahre, die jedoch das grundlegende Organisationsprinzip des bestehenden Sicherungssystems unangetastet ließen, kam es schließlich mit den von der rot-grünen Koalition durchgesetzten Hartz-Reformen zu einer institutionellen Zäsur. Ebenso wie die *Job Seekers' Allowance* ein Jahrzehnt zuvor, nur auf einem insgesamt höheren Leistungsniveau, legte das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) ab Januar 2005 die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige in einem einheitlichen Leistungssystem zusammen. Arbeitslose, deren Ansprüche auf Arbeitslosengeld erschöpft sind, sowie erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger erhalten seitdem im Rahmen einer „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ bedürftigkeitsabhängig pauschalierte Regelsätze zur Existenzsicherung (Arbeitslosengeld II)<sup>48</sup>. Gleichzeitig wurde die Bezugsdauer des jetzt als Arbeitslosengeld I bezeichneten Arbeitslosengelds auf in der Regel 12 Monate begrenzt. Im Ergebnis bewirkten diese Maßnahmen einen Paradigmenwechsel: Hatte zuvor das Ziel der Statussicherung der Arbeitslosen vorgeherrscht, fand sich dieses nun durch die Einführung des Arbeitslosengelds II zugunsten der Ausrichtung auf die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums zurückgedrängt. Unter dem Gesichtspunkt des inkorporierten Ge-

---

<sup>47</sup> Vgl. Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung, in: Martin H. Geyer (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: 1974–1982 – Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008, S. 311–363, hier 322. Zur Arbeitsmarktpolitik vgl. auch die einschlägigen Beiträge von Günther Schmid, Nicola Wiebe und Frank Oschmiansky in der elfbändigen, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zusammen mit dem Bundesarchiv herausgegebenen Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Baden-Baden 2001–2008: Bd. 3, S. 267–320, Bd. 4, S. 235–283, Bd. 5, S. 331–379, und Bd. 7, S. 239–287.

<sup>48</sup> Vgl. Petra Dobner, Neue Soziale Frage und Sozialpolitik, Wiesbaden 2007, S. 112–118; Daniel Clegg, Continental Drift. On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States, in: Social Policy and Administration 41 (2007), S. 597–617; Achim Kemmerling/Oliver Bruttel, „New Politics“ in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, in: West European Politics 29 (2006), S. 90–112.

rechtigkeitsgrundsatzes bedeutet das, dass auch in Deutschland das Bedürftigkeitsprinzip – hier auf Kosten des Leistungsprinzips – an Boden gewann.

## 5. Ergebnisse

Versucht man zum Abschluss, die gewonnenen Ergebnisse zu verdichten, so ist als erstes zu betonen, dass sich aus institutionengeschichtlicher Perspektive weder in Großbritannien noch in Deutschland nach 1945 ein einheitliches Gerechtigkeitsprinzip feststellen lässt, das dem gesamten Bauplan des Wohlfahrtsstaats zugrunde gelegen und alle Bereiche sozialer Sicherung organisiert hätte. Eine gewisse Einheitlichkeit besteht lediglich im Hinblick auf die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen. In beiden Fällen herrscht hier das Leistungsfähigkeitsprinzip vor: Die Beiträge und Steuern, aus denen sich die Ausgaben für den Sozialstaat speisen, werden – in Großbritannien gilt das uneingeschränkt erst seit 1975 – nicht in Form von Pauschalabgaben, sondern abhängig von der Einkommenshöhe erhoben. Das spiegelt einen in beiden Ländern anzutreffenden solidarischen Grundkonsens wider, der zwar nicht in erster Linie auf Umverteilung angelegt ist, ein gewisses Maß an redistributiven Wirkungen zur Erreichung des Sicherungsziels aber billigend in Kauf nimmt. Dabei scheint der Redistributionsgedanke im deutschen Fall institutionell weniger tief verankert zu sein als im britischen, da die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik primär auf der Erhebung von einkommensproportionalen Sozialversicherungsbeiträgen mit Beitragsbemessungsgrenzen beruht, während sie sich in Großbritannien vor allem aus progressiv konzipierten Steuern speist. Doch ist die Sozialleistungsquote der Bundesrepublik deutlich höher als die des Vereinigten Königreichs und mit ihr auch der Gesamtumfang des Redistributionspotentials.

Im Gegensatz zur Finanzierungsseite basiert der Wohlfahrtsstaat in Großbritannien wie in Deutschland auf seiner Leistungs- und Ausgabenseite sowohl als Ganzes als auch in seinen Teilsystemen auf einem – in seiner konkreten Ausprägung freilich sehr unterschiedlichen – Amalgam verschiedener Gerechtigkeitsprinzipien. Parallelen zeigen sich vor allem im Gesundheitssystem, das in beiden Ländern auf einer Kombination von Zugangsgleichheit und Behandlung nach dem Bedarfsprinzip beruht. Deutlich größere Differenzen treten dagegen in der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und in der Alterssicherung zutage, wobei dem wohlfahrtsstaatlichen Arrangement in Großbritannien eine Verbindung von Gleich-

heits- und Bedürftigkeitsprinzip eigen ist, während in der Bundesrepublik traditionell der Grundsatz der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz tief verwurzelt ist.

Fragt man nach neueren Entwicklungstendenzen, ist für beide Wohlfahrtsstaaten zunächst auf die wachsende Bedeutung des Bedürftigkeitsprinzips besonders in der sozialstaatlichen Bearbeitung des Risikos Arbeitslosigkeit zu verweisen. Das trifft für Großbritannien bereits auf die Zeit seit 1979, für die Bundesrepublik mit einer deutlichen Zeitverschiebung von einem Vierteljahrhundert erst auf die jüngste Vergangenheit mit ihren grundlegenden Strukturreformen zu. Eine derartige Konvergenz deutet sich durchaus auch auf dem Gebiet der Alterssicherung an, wo sich in Deutschland durch die Weichenstellungen der letzten Jahre ein Bedeutungsverlust der staatlichen Rentenleistungen zugunsten der betrieblichen und privaten Absicherung und insofern eine Annäherung an das britische System abzeichnet. Doch ist das damit einhergehende Vordringen des Bedürftigkeitsprinzips in der deutschen Alterssicherung bislang noch nicht manifest, sondern besitzt zur Zeit noch den Status eines plausiblen Zukunftsszenarios. Aufs Ganze gesehen, überwiegt im Bereich der Alterssicherung bis jetzt noch klar die Abhängigkeit von dem jeweils spezifischen, einmal eingeschlagenen institutionellen Pfad. Dabei lässt sich im deutschen Fall von einer anhaltenden Dominanz des Leistungsprinzips sprechen. In Großbritannien dagegen scheiterte mit SERPS die dauerhafte Einführung einer auf dem Äquivalenzprinzip basierenden und insofern systemfremden Zusatzrente an einer Koalition politischer und ökonomischer Akteure, welche diesen Bereich der Alterssicherung wie zuvor privatwirtschaftlichen Märkten vorbehalten sehen wollten. Durchaus folgerichtig ersetzte *New Labour* SERPS schließlich durch S2P, eine systemkonforme Pauschalrente.

Die gesellschaftliche Bedeutung und Prägekraft von Institutionen ist heute weithin unbestritten. Die meisten jener Ansätze, die sich unter dem Rubrum „Neuer Institutionalismus“ subsumieren lassen, gehen davon aus, dass Institutionen die Perzeption, die Normen, Ansichten, Interessen und Handlungen der in ihnen lebenden Menschen tiefgreifend beeinflussen – ebenso wie letztere sich umgekehrt in der Ausformung institutioneller Ordnungen niederschlagen<sup>49</sup>. Damit stimmt überein, dass empirische Erhebungen zu Ge-

---

<sup>49</sup> Vgl. James G. March/Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989; Walther W. Powell/Paul J. Di Maggio (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991; Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hrsg.),

rechtheitsüberzeugungen und zur Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme sowohl für Großbritannien als auch für die Bundesrepublik einen deutlichen *institutional bias* zeigen: die Prägung von Einstellungen in der Bevölkerung durch die jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und die in sie eingelassenen Gerechtigkeitsprinzipien, aber auch eine nach wie vor breite Zustimmung zu den existierenden Systemen sozialer Sicherung insgesamt<sup>50</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist nicht nur davon auszugehen, dass in politischen Debatten je nach Land und je nach sozialstaatlichem Teilsystem (für Krankheit, Alter et cetera) unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen und -semantiken vorherrschen. Vielmehr wird in der Kohärenzerwartung im Hinblick auf die in die institutionellen Baupläne eingelassenen Gerechtigkeitsprinzipien und die in diesen Bereichen geltenden gesellschaftlichen Normen auch ein zentrales Widerstandspotential gegen den Umbau des Wohlfahrtsstaats zu sehen sein. Grundlegende Strukturreformen liefen dann nicht nur Gefahr, in umfangreichem Ausmaß die materiellen Interessen der Wohlfahrtsstaatsklienten zu verletzen, sondern stünden auch im offenen Widerspruch zu weitverbreiteten und tief verwurzelten Vorstellungen sozialer Gerechtigkeit. Nur auf diese Weise lassen sich beispielsweise die massiven Protestaktionen gegen die Umsetzung der Agenda 2010 ebenso wie die periodisch wiederkehrenden Vorschläge zur Rücknahme bzw. Novellierung von Hartz IV erklären. Weniger die lange Zeit ziemlich unabsehbaren materiellen Konsequenzen der Reform scheinen es hier gewesen zu sein, die Unmut erzeugten, als der partielle Bruch mit den Prinzipien von Leistungsgerechtigkeit und Statuserhalt, die die deutsche Arbeitslosenversicherung über Jahrzehnte bestimmt hatten und als Normen gesellschaftlich tief verankert waren<sup>51</sup>.

Überhaupt lässt sich seit etwa zwei Jahrzehnten sowohl in der deutschen als auch in der britischen Politik, wo die *Labour Party* bereits 1992 eine *Commission on Social Justice* einsetzte<sup>52</sup>, eine „Wie-

---

Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge 1992; Rothstein, Institutions.

<sup>50</sup> Vgl. Steffen Mau, The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared, London 2003; Martin Kohli, Generational Changes and Generational Equity, in: Malcolm L. Johnson u. a. (Hrsg.), The Cambridge Handbook of Age and Ageing, Cambridge 2005, S. 518–526.

<sup>51</sup> Zur hohen Akzeptanz des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit in der deutschen Arbeitslosenversicherung vgl. Ullrich, Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, in: Liebig/Lengfeld/Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme, S. 83–90.

<sup>52</sup> Vgl. den Ergebnisbericht: Social Justice. Strategies for National Renewal. The Report of the Commission on Social Justice, London 1994.

derkehr der Gerechtigkeitsfrage“ (Lutz Leisering) konstatieren<sup>53</sup>. Die Gründe dürften in der Verlangsamung des allgemeinen Wohlstandswachstums seit Mitte der 1970er Jahre sowie in der tatsächlichen Zunahme und Umstrukturierung sozialer Ungleichheit, zum Teil aber auch in der veränderten Wahrnehmung bestehender Ungleichheiten liegen. Neben der diskursiven Aktualisierung der vertrauten Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit ist dabei interessanterweise das Vordringen neuer Gerechtigkeitssemantiken zu verzeichnen, die an askriptiv definierten sozialen Gruppen wie Familien, Frauen, Generationen ansetzen und insofern *non-class issues* thematisieren. Der Ruf nach Familiengerechtigkeit beispielsweise klagt die Besserstellung von Familien gegenüber Kinderlosen ein – unabhängig von ihrem jeweiligen sozioökonomischen Status. Im Begriff der Generationengerechtigkeit ist die Umdeutung der bisher dominierenden Vorstellung einer Altersgruppen- zu einer Alterskohortengerechtigkeit angelegt, die darauf abzielt, die Lebensbilanzen verschiedener Geburtskohorten gegeneinander aufzurechnen. Inwieweit der diskursive Aufstieg solcher Themen durch die institutionelle Verfasstheit der Systeme sozialer Sicherung und die von ihnen inkorporierten Prinzipien distributiver Gerechtigkeit gefördert oder gebremst wird und inwieweit die neuartigen Gerechtigkeitssemantiken die überkommenen überlagern oder sich mit ihnen amalgamieren, liegt außerhalb des Fokus' dieses Aufsatzes und bleibt ebenso empirisch zu untersuchen wie die Frage, in welcher Weise die Veränderungen im Gerechtigkeitsdiskurs umgekehrt ihren Niederschlag in einem Wandel der Institutionen des Wohlfahrtsstaats finden.

---

<sup>53</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden Leisering, Paradigmen, in: Liebig/Lengfeld/Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme; Lutz Leisering, Gerechtigkeitsdiskurse im Umbau des deutschen Sozialstaats, in: Stefan Empter/Robert B. Vehrkamp (Hrsg.), Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme, Gütersloh 2007, S. 77–108.