

**Schriftenreihe  
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von H a n s F. Z a c h e r, München

**Band 4**

# Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung

Colloquium der Projektgruppe für Internationales und  
Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft

Herausgegeben von

Hans F. Zacher



1985

DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Redaktion: Thomas Simons**



375

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04788 5

# Inhaltsverzeichnis

## Erster Teil

<i>Hans F. Zacher:</i>	
Einleitung .....	7

## Zweiter Teil

<i>Hans F. Zacher:</i>	
Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung — Vorbereitende Ausarbeitung .....	23

## Dritter Teil: Die vorbereitenden Landesberichte

Rechtsvergleichender Fragebogen .....	31
<i>Julian Fulbrook:</i>	
Landesbericht für Großbritannien .....	37
<i>Pasquale Sandulli:</i>	
Landesbericht für Italien .....	55
<i>Siegfried Mampel:</i>	
Landesbericht für die Deutsche Demokratische Republik .....	99
<i>Wolfgang Rüfner:</i>	
Landesbericht für die Bundesrepublik Deutschland .....	177

## Vierter Teil: Colloquium

Das Programm des Colloquiums .....	221
<i>Helmar Bley:</i>	
Rechtsvergleichender Generalbericht .....	223
Zusammenfassung .....	241
Summary .....	242

Ergänzende Stellungnahmen der Landesberichterstatter	
Großbritannien ( <i>Schulte</i> ) .....	245
Italien ( <i>Sandulli</i> ) .....	252
Deutsche Demokratische Republik ( <i>Mampel</i> ) .....	255
Bundesrepublik Deutschland ( <i>Rüfner</i> ) .....	260
Diskussionsbericht ( <i>Schulte</i> ) .....	266
<i>Georg Heubeck:</i>	
Versicherungswissenschaftliche Untersuchung .....	289
Zusammenfassung .....	307
Summary .....	308
Diskussionsbericht ( <i>Waldmann</i> ) .....	310
<i>Dieter Schäfer:</i>	
Sozialpolitische Untersuchung .....	331
Zusammenfassung .....	347
Summary .....	349
<i>Hans Braun:</i>	
Soziologische Untersuchung .....	351
Zusammenfassung .....	363
Summary .....	364
Diskussionsbericht zu den Referaten Schäfer und Braun ( <i>Simons/ Trenk-Hinterberger</i> ) .....	365
<i>Martin Pfaff/Markus Schneider:</i>	
Ökonomische Untersuchung .....	391
Zusammenfassung .....	420
Summary .....	420
Diskussionsbericht ( <i>Faude</i> ) .....	424
<i>Günter Hedtkamp:</i>	
Finanzwissenschaftliche Untersuchung .....	437
Zusammenfassung .....	450
Summary .....	451
Diskussionsbericht ( <i>Köhler</i> ) .....	453
<i>Josef Isensee:</i>	
Rechtswissenschaftliche Untersuchung .....	461
Zusammenfassung .....	495
Summary .....	497
Diskussionsbericht ( <i>Igl</i> ) .....	501

## ERSTER TEIL

### Einleitung

Von Hans F. Zacher

#### I. Der institutionelle Rahmen und der methodische Zweck des Colloquiums

Die Max-Planck-Gesellschaft hat 1974 beschlossen, eine *Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht* zu errichten, die im Frühjahr 1975 ihre Arbeit effektiv aufnehmen konnte. Die Projektgruppe war auf 5 Jahre befristet und hatte den Auftrag zu erforschen, ob, auf welche Weise und in welchem institutionellen Rahmen auf Dauer auf dem Gebiet des internationalen und vergleichenden Sozialrechts geforscht werden kann und soll<sup>1</sup>. Im Laufe des Jahres 1979 entschieden die zuständigen Organe der Max-Planck-Gesellschaft, die Projektgruppe in ein *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht* umzuwandeln. Der Beschluß ist seit dem 1. Januar 1980 in Kraft.

Das Thema der Projektgruppe war in hohem Maße komplex. „Internationales und vergleichendes Sozialrecht“<sup>2</sup> umfaßt „*internationales Sozialrecht*“ sowohl im Sinne von „*Sozial-Kollisionsrecht*“ als auch im Sinne von „*Sozial-Völkerrecht*“<sup>3</sup>. Und Sozialrechtsvergleich setzt zunächst die Kenntnis der nationalen Sozialrechte voraus, die verglichen werden sollen. Die nationalen Rechte sind es ja schließlich auch, die durch das „*Sozial-Völkerrecht*“ koordiniert und garantiert und durch das „*Sozial-Kollisionsrecht*“ wechselseitig in Beziehung gesetzt und aufeinander hin geöffnet werden sollen. Somit gehörte zum Thema der Projektgruppe — und gehört nunmehr zum Thema des Max-

---

<sup>1</sup> s. zu dieser Projektgruppe: Max-Planck-Gesellschaft, Jahrbuch 1976, S. 663 ff.; Jahrbuch 1977, S. 672 ff.; Jahrbuch 1978, S. 708 ff.; Jahrbuch 1979, S. 740 ff.

<sup>2</sup> s. dazu auch schon Hans F. Zacher, Einleitung: Horizontaler und vertikaler Rechtsvergleich, in: Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, Bd. 2 dieser Schriftenreihe, 1978, S. 9 ff. (11 ff.).

<sup>3</sup> Was sich in den völkerrechtlichen Quellen des Sozial-Kollisionsrechts auch überschneidet.

Planck-Instituts — in erster Linie auch die Kenntnis des *deutschen und ausländischen Sozialrechts*. Nationales Sozialrecht und „Sozial-Kollisionsrecht“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften kann nun aber nicht mehr ohne das diesen gemeinsame supranationale Recht gesehen und verstanden werden. Also war endlich auch das *supranationale Recht* ein notwendiges Thema der Projektgruppe.

In hohem Maße komplex war der Auftrag der Projektgruppe aber auch noch aus einem anderen Grund. Sozialrecht ist eine genuin interdisziplinäre Materie<sup>4</sup>. Deshalb stellte sich von vornherein die Frage nach der multidisziplinären Substanz und der interdisziplinären Methode der Arbeit der Projektgruppe. Wie jedes Recht wird Sozialrecht ferner von jedem Standort der Befassung her immer nur partikular erfahren und erfaßt. Weder die Wissenschaft noch eine bestimmte Praxis — etwa der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Rechtsprechung oder der Wahrnehmung der Interessen Betroffener — kann allein zu einem ganzen und ausgewogenen Bild eines Rechts kommen. Diese Problematik stellt sich für das Sozialrecht aber mit ganz besonderer Schärfe<sup>5</sup>.

Das Sozialrecht ist ein extrem junges Recht von rasch wachsender<sup>6</sup>, gleichwohl aber immer noch unbefriedigender Rechtskultur. Das „*interfunktionale*“ Gespräch zwischen den verschiedenen juristischen Rollen ist deshalb weniger selbstverständlich und weniger dicht als in anderen Rechtsbereichen<sup>7</sup>. Somit trat neben die interdisziplinäre auch die „*interfunktionale*“ Komplikation der Arbeit der Projektgruppe. Daneben ist endlich der besondere Bedarf an *internationaler* Kooperation zu erwähnen. Sozialrecht ist in besonderem Maße wirklichkeitsbezogenes und wirklichkeitsveränderndes Recht<sup>8</sup>. Das bekräftigt zunächst, daß das

---

<sup>4</sup> s. etwa Hans F. Zacher, Willy Albers und Hans Schäfer, Sozialrecht als interdisziplinäre Aufgabe, in: Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XIV, 1975, S. 50 ff.; Hans F. Zacher, Grundfragen theoretischer und praktischer sozialrechtlicher Arbeit, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 4 (1976), S. 1 ff. (8 ff.); ders., Vorfragen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in: Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, Bd. 1 dieser Schriftenreihe, 1977, S. 21 f. (S. 24, 43 f., 61 ff.).

<sup>5</sup> s. Hans F. Zacher, Grundfragen usw. (Anm. 10 ff.).

<sup>6</sup> Hans F. Zacher, Rechtswissenschaft und Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 26. Jg. (1979), S. 206 ff.

<sup>7</sup> Exemplarisch konkreter gesagt: ein wissenschaftliches Werk auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts spiegelt in hohem Maße auch die verschiedenen Dimensionen der Praxis; Werke auf dem Gebiet des Sozialrechts neigen hingegen dazu, entweder Vorverständnis und Diskussionsstand der Praxis oder einen wissenschaftlichen Ansatz zu reflektieren.

<sup>8</sup> Hans F. Zacher, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 7 (1979), S. 145 ff. (insbes. S. 148 ff.); ders., Rechtswissenschaft und Sozialrecht (Anm. 6), S. 208 f.

Fehlerkalkül einer isolierten Sozialrechtswissenschaft — also einer Sozialrechtswissenschaft, die ohne die notwendige interdisziplinäre und interfunktionale Kooperation betrieben wird — unerträglich groß ist. Es bedeutet aber auch, daß das nationale Sozialrecht nicht ohne die persönlich erfahrene Kenntnis der nationalen sozialen und politischen Wirklichkeit erfaßt und vermittelt werden kann. Gesetze und Gerichtsentscheidungen sind schon im Gefüge des Rechts nur fragmentarisch. Und sie vermitteln nur sporadisch etwas von den sozialen Realitäten, in denen sie wirken, und von den sozialen Normen, die sie ergänzen. Auch die Literatur ist der Ganzheit des Rechts und noch mehr der Ganzheit der sozialen Wirklichkeit „ausnahmehaft“, ja auf das Kritische fixiert aufgesetzt. Die komplexe, lebendige, vor allem die selbstverständliche Realität einer Gesellschaft wird nie so intensiv und ausgewogen literarisch dargestellt, daß man sich auf das im Schrifttum Lesbare<sup>9</sup> verlassen könnte. Schon die Aufnahme ausländischen Sozialrechts, vor allem aber der Sozialrechtsvergleich setzen deshalb die Kooperation mit Sachkundigen voraus, die in dem Lande, dessen Recht erfaßt werden soll, leben und wirken<sup>10</sup>.

Die Projektgruppe — bestehend zunächst aus fünf, später sechs wissenschaftlichen Mitarbeitern und dem Leiter — war in sich geschlossen „deutsch“ und „juristisch“ konzipiert<sup>11</sup>. Die Kompetenz anderer Disziplinen und der verschiedenen Erfahrungsfelder der Praxis sowie den autochthonen Sachverstand aus anderen Ländern und internationalen Organisationen mußte sie durch Kooperation hinzuerwerben. Die kleine Projektgruppe mußte sich aber auch thematisch beschränken. Sie konnte sich nicht alle oben skizzierten Themenfelder des „internationalen und vergleichenden Sozialrechts“ gleichermaßen vornehmen. Sie konzentrierte sich auf den Sozialrechtsvergleich und zu diesem Zwecke auf die Aneignung des Sozialrechts eines ausgewählten Kreises von Ländern, deren Recht verglichen werden sollte<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Analog zum „law in books“.

<sup>10</sup> Genau genommen kann auslands-sozialrechtliche und sozialrechtsvergleichende Forschung personal nur in einem dialogischen Verfahren erfolgreich durchgeführt werden. Aus dem eigenen Recht weiß man nie genug über den Standort eines anderen, der von einem anderen Recht her forscht. Dieser kann die Fragen nur von seinem Standort her stellen. Er weiß aber nie genug, um die Antworten ganz und korrekt geben zu können. Vielleicht stellt er schon die Fragen so, daß sie vom anderen Recht her nicht beantwortet werden können. Dann sind Fragen und Antworten in einem mehrstufigen Prozeß der Korrektur und Differenzierung zu verfeinern und zu verbessern.

<sup>11</sup> s. noch einmal zu Anm. 1; s. ferner die „Einleitung“ zu: Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs (Anm. 4), S. 7 ff.

<sup>12</sup> s. die Teilnehmerliste unten S. 515 ff.



So mußte sich die Projektgruppe auch thematisch durch die Kooperation mit Dritten ergänzen. Dies galt vor allem für die Themenbereiche des Sozial-Völkerrechts, des Sozial-Kollisionsrechts und des supranationalen Rechts.

Die Wege, in denen sich die Projektgruppe so interdisziplinär, inter-funktional, international und thematisch ergänzte, waren vielfältig: Hereinnahme von Stipendiaten, Veranstaltung von Gastvorträgen, Teilnahme an fremden Aktivitäten (Ausschüssen, Colloquien usw.), auch die Erstattung von Expertisen. Eine ganz besondere Bedeutung aber hatte die Veranstaltung von Colloquien. Das erste Colloquium (1976) über „Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs“<sup>13</sup> diente vor allem der interdisziplinären und interfunktionalen Kooperation. Das zweite Colloquium (1977) über „Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts“ diente vor allem dazu, die Brücke von den eigenen rechtsvergleichenden Bemühungen zu den Themenkreisen des Sozial-Völkerrechts und des supranationalen Rechts zu schlagen<sup>14</sup>. Das dritte Colloquium (1979) über „Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“<sup>15</sup> war in erster Linie interdisziplinär angelegt<sup>16</sup>. Sein Thema war primär historischer — auch, aber nicht nur sozialrechts-historischer — Natur. Und es wurde von Experten verschiedener einschlägiger historischer Disziplinen untersucht. Zudem wurde in diesem dritten Colloquium auch der Boden internationaler Kooperation<sup>17</sup>, auf den sich schon das erste und das zweite Colloquium begeben hatten, mit noch mehr Entschlossenheit betreten.

Auch das *Colloquium, über das hier berichtet wird*, ist im Zusammenhang der Bemühungen zu sehen, Erfahrung und Kompetenz der Projektgruppe durch *interdisziplinäre und internationale Kooperation* zu erweitern. Dem Gegenstand nach konzentrierte es sich auf *deutsches und ausländisches Sozialrecht und dessen Vergleich*. Eine Ausweitung über den Arbeitsbereich verschiedener nationaler Sozialrechte hinaus — also etwa in Richtung auf Sozial-Völkerrecht, supranationales Sozialrecht oder Sozial-Kollisionsrecht — war nicht beabsichtigt. Die interfunktionale Kooperation mit Vertretern verschiedener Praxisfelder konnte in diesem Colloquium nur durch deren Teilnahme<sup>18</sup> und ihre Diskussions- und sonstigen Gesprächsbeiträge verwirklicht werden.

<sup>13</sup> Bd. 1 dieser Schriftenreihe, 1977.

<sup>14</sup> Bd. 2 dieser Schriftenreihe, 1978.

<sup>15</sup> Bd. 3 dieser Schriftenreihe, 1979. ≈

<sup>16</sup> Zu den weiteren Zusammenhängen dieses Colloquiums s. Hans F. Zacher, Einleitung, ebd., S. 7 ff.

<sup>17</sup> i. S. des Einbezugs autochthoner ausländischer Experten.

<sup>18</sup> s. die Teilnehmerliste unten S. 515 ff.

Internationale und interdisziplinäre Kooperation zum Zwecke auslandsrechtlicher und rechtsvergleichender Arbeit waren also die wesentlichen „methodischen“ Absichten des Colloquiums.

## II. Konzeption und Durchführung des Colloquiums

Gleichwohl war das methodische Interesse nur ein sekundäres Motiv dafür, daß „Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung“ zum Thema eines Colloquiums gemacht wurde. Primär mußte sein, daß es sich überhaupt um ein relevantes sozialrechtliches Thema handelt. Sowohl von der aktuellen deutschen Diskussion als auch vom Sozialrechtsvergleich her führten immer wieder Spuren auf das Thema „Beitrag“. Während die Systeme sozialer Sicherung hinsichtlich der sozialen Risiken, die sie abdecken, hinsichtlich der Personenkreise, die sie sichern, und hinsichtlich der Leistungen, die sie gewähren, einander gewiß nicht gleich, wohl aber weitgehend ähnlich sind, unterscheiden sie sich in der Finanzierung — sowohl hinsichtlich des „Ob“ von Beiträgen als auch hinsichtlich des „Wie“ von Beiträgen — weitgehend und vielfältig<sup>19</sup>. Wie hängen die Unterschiede hinsichtlich Gegenstand, Personenkreis und Leistungen der sozialen Sicherung damit zusammen? Welche Bedeutung haben die Unterschiede im Einsatz und in der Gestaltung des Instruments „Beitrag“ darüber hinaus? Wie erklären sie sich? Diese Fragen wurden aufgrund eines Diskussionspapiers in der Projektgruppe intensiv erörtert. Das Ergebnis war die Problemskizze, die den Berichterstatern und Referenten als gemeinsame Unterlage diente<sup>20</sup>. Methodisch leistete diese Unterlage in einem ersten Zugriff jene Formulierung des vorrechtlichen Problems, die eine Voraussetzung jeden Rechtsvergleichs ist<sup>21</sup>.

Auf dieser Grundlage sollte das Vorhaben nun in einer *ersten Stufe* primär *rechtsvergleichend* durchgeführt werden. Dafür wurden *vier Länder* ausgewählt. Daß unter ihnen die *Bundesrepublik Deutschland*<sup>22</sup>

<sup>19</sup> s. International Labour Office, *The Cost of Social Security*, 9th International Inquiry, 1972 - 1974, Genf 1979; International Social Security Association, *Methods of Financing Social Security — The Economic and Social Effects*, International Social Security Association, Studies and Research Nr. 15, Genf 1979.

<sup>20</sup> s. unten S. 23 ff.

<sup>21</sup> s. dazu Konrad Zweigert u. Heinz Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 2 Bde. (Bd. I 1971, Bd. II 1969), I, S. 42 f.; Léontin-Jean Constantinesco, *Rechtsvergleichung*, 2 Bde. (Bd. I 1971, Bd. II 1972), II, S. 100 ff. — s. aus den Arbeiten der Projektgruppe: Hans F. Zacher, *Vorfragen* (Anm. 4), S. 36 ff., 41 ff.; ders., *Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich* (Anm. 4), S. 18 f. u. passim.

<sup>22</sup> s. dazu den Landesbericht v. Rüfner, unten S. 177 ff.

war, versteht sich von selbst. Die *Deutsche Demokratische Republik*<sup>23</sup> wurde nicht nur als das „andere Deutschland“ einbezogen, sondern vor allem als dasjenige der osteuropäischen Länder, in dem Beiträge noch die relativ größte Rolle spielen. *Großbritannien*<sup>24</sup> wurde vor allem als das Mutterland des Beveridge-Stils ausgewählt. Wie hat sich — war so eine Facette der Fragestellung — die Rolle des Beitrags in Deutschland als dem Mutterland des Bismarck-Stils und in Großbritannien als dem Mutterland des Beveridge-Stils<sup>25</sup> entwickelt? Schließlich wurde *Italien* als ein zweites „westliches“ Vergleichsland hinzugefügt, das besonders deshalb von Interesse sein mußte, weil sich in Italien, einem Land von traditionell ebenso ausgeprägter wie differenzierter Beitragsstruktur, gerade die Verlagerung der Vorsorge für den Krankheitsfall von der Sozialversicherung zu einem nationalen Gesundheitsdienst vollzieht<sup>26</sup>. Um die nationalen Berichte für diese Länder wurden grundsätzlich „einheimische“ Berichtersteller gebeten, womit vor allem das Prinzip der internationalen Kooperation<sup>27</sup> verfolgt werden sollte. Eine Ausnahme mußte für die Deutsche Demokratische Republik gemacht werden. Für sie war ein einheimischer Berichtersteller nicht zu gewinnen.

Nun bedurften die Landesberichte aber, um zum *Rechtsvergleich* zu kommen, der *Verbindung*. Für diese Verbindung sind zwei Stadien zu unterscheiden: das Stadium der Vorbereitung und das Stadium der Auswertung. Als gemeinsame Grundlage diente im *Stadium der Vorbereitung* zunächst die schon erwähnte *Problemskizze* über „Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung“<sup>28</sup>. Spezifisch der Vorbereitung der Landesberichte — insbesondere auch dem Ziele, den Landesberichten eine jeweils analoge Struktur zu geben — diente ein *Fragebogen*<sup>29</sup>. Die Ausarbeitung des Fragebogens führte zugleich auch zu einer Differenzierung und Vertiefung der Problemformulierung.

Das *Stadium der Auswertung* begann mit dem *Generalbericht* über die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung<sup>30</sup>. Jedoch sollten der

<sup>23</sup> s. dazu den Landesbericht v. Mampel, unten S. 99 ff.

<sup>24</sup> s. dazu den Landesbericht v. Fulbrook, unten S. 37 ff.

<sup>25</sup> s. zu diesem Kontrast etwa Bernd Schulte, Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten: Sozialrecht in den EG-Ländern, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Jg. 58 (1978), S. 203 ff.

<sup>26</sup> s. dazu den Landesbericht von Sandulli, unten S. 55 ff.

<sup>27</sup> s. oben I.

<sup>28</sup> s. noch einmal unten S. 23 ff.

<sup>29</sup> s. unten S. 31 ff.

<sup>30</sup> Von Bley, s. unten S. 223 ff. Helmar Bley erschien für die Aufgabe dieses Generalberichts in ganz besonderer Weise geeignet, nachdem er als einziger Jurist Mitglied der Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung ist — eine Kommission, die sich intensiven Durchblick durch die Umverteilungsströme unserer Sozialpolitik verschaffen soll. Leider war Helmar Bley

erfassenden und vergleichenden Verklammerung auch die Referate und Diskussionen im Rahmen des *Colloquiums* dienen.

Technisch bestand das ganze Vorhaben so aus einem „schriftlichen“ und einem „mündlichen“ Teil. Der „*schriftliche*“ Teil begann mit der vorbereitenden Ausarbeitung und dem Fragebogen, entfaltete sich dann in den vier Landesberichten und schloß mit dem Generalbericht. Der Generalbericht steht gleichsam am Ende des „schriftlichen“ Abschnittes wie am Anfang des „*mündlichen*“ Abschnittes; denn der Vortrag des Generalberichts, die ergänzenden Stellungnahmen der Landesberichterstatter zum Generalbericht und die Diskussion des Generalberichts eröffneten das Colloquium. Dabei ist hervorzuheben, daß die Diskussion zum Generalbericht über die „Vergleichsländer“ Großbritannien, Italien, Deutsche Demokratische Republik und Bundesrepublik Deutschland hinausgriff. In wesentlichen Ergänzungen wurde auch auf das Sozialrecht Frankreichs, der Beneluxstaaten, der Schweiz, Österreichs, Spaniens sowie Polens eingegangen<sup>31</sup>. Die im engeren Sinne rechtsvergleichende Arbeit wurde so dem Colloquium teils vorgegeben; teils wurde sie durch den Generalbericht, seine Ergänzungen und seine Diskussion in das Colloquium hereingeholt.

Das *Colloquium* selbst aber sollte in erster Linie der *interdisziplinären Vertiefung der Problematik* dienen. In diesem Sinn erhielten die *Versicherungswissenschaften*<sup>32</sup>, die (Wissenschaft von der) *Sozialpolitik*<sup>33</sup>, die *Soziologie*<sup>34</sup>, die *Wirtschaftswissenschaften*<sup>35</sup>, die *Finanzwissenschaften*<sup>36</sup>, und die *Jurisprudenz* — insbesondere die Verfassungs- und Finanzrechtswissenschaft<sup>37</sup> — das Wort. Über die beschriebene Vorbereitung des Colloquiums und über den Kreis der Referenten hinaus sollte die Zusammensetzung der *Teilnehmer* des Colloquiums seinen internationalen, interdisziplinären und interfunktionalen Absichten<sup>38</sup> dienen. Das Teilnehmerverzeichnis<sup>39</sup> weist aus, daß die Teilnehmer nicht nur verschiedenen Ländern, den Europäischen Gemeinschaften und der Internationalen Arbeitsorganisation entstammten, sondern daß sie auch eine Reihe kompetenter wissenschaftlicher Diszi-

---

dann durch eine akute Krankheit verhindert, an dem Colloquium selbst teilzunehmen. Sein schriftlicher Generalbericht lag jedoch rechtzeitig vor.

<sup>31</sup> s. dazu unten S. 266 ff.

<sup>32</sup> s. das Referat Heubeck, unten S. 289 ff.

<sup>33</sup> s. das Referat Schäfer, unten S. 331 ff.

<sup>34</sup> s. das Referat Braun, unten S. 351 ff.

<sup>35</sup> s. das Referat von Pfaff und Schneider, unten S. 391 ff.

<sup>36</sup> s. das Referat Hedtkamp, unten S. 437 ff.

<sup>37</sup> s. das Referat Isensee, unten S. 461 ff.

<sup>38</sup> s. oben I.

<sup>39</sup> s. unten S. 515 ff.

plinen<sup>40</sup> und vor allem auch verschiedene Praxisfelder vertraten. Die Diskussionsberichte<sup>41</sup> versuchen, die Erträge wiederzugeben.

### **III. Spezifische methodische Probleme und Grenzen des Colloquiums**

#### **1. Die konkrete Erfahrung des Colloquiums**

Die Projektgruppe hat also mit diesem Colloquium und den Studien zu seiner Vorbereitung den Versuch unternommen, ein „Stück“ Sozialrechtsvergleich über mehrere der Stufen hin durchzuführen, die Rechtsvergleich im allgemeinen und Sozialrechtsvergleich im besonderen zu durchschreiten hat:

- die Formulierung des vorrechtlichen Problems<sup>42</sup> (vorbereitende Ausarbeitung),
- die Befragung der nationalen Rechtsordnungen nach den Lösungen, die sie für das gemeinsame Problem entwickelt haben (Fragebogen), das Erfassen dieser Problemlösungen der nationalen Rechte je für sich (Landesberichte) und ihre vergleichende Zusammenfassung (Generalbericht) sowie
- den Versuch, sowohl die Formulierung des vorrechtlichen Problems als auch die nationalen Antworten auf die gestellten Fragen von verschiedenen Standpunkten — insbesondere von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Referate des Colloquiums) — her zu interpretieren, zu erklären und zu kritisieren — mit anderen Worten: zu verstehen und vielleicht auch zu bewerten<sup>43</sup>.

Nun konnten in den konkret angewandten Verfahren<sup>44</sup> diese Schritte jeweils nur in sich geschlossen getan werden. Jeder dieser Schritte konnte zwar im Verlauf der folgenden Schritte kritisiert werden. Er selbst konnte aber aus den Erfahrungen der folgenden Schritte nicht mehr „lernen“; er konnte nicht mehr revidiert werden. Und selbst innerhalb des dritten der soeben skizzierten Schritte — innerhalb des interdisziplinären und interfunktionalen Verstehens und Bewertens der Problemlösungen im Colloquium — war ein „Lernen“ des jeweils frü-

<sup>40</sup> Insbesondere zielte die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises darauf ab, daß die durch Referenten vertretenen Disziplinen zusätzlich auch durch Diskutanten repräsentiert werden.

<sup>41</sup> s. unten S. 266 ff., S. 310 ff., S. 365 ff., S. 424 ff. und S. 453 ff., S. 501 ff.

<sup>42</sup> s. oben Anm. 21.

<sup>43</sup> Zu dieser Trias von Erfassen, Verstehen und Bewerten von Recht als Zweck und Methode der Rechtsvergleichung s. Hans F. Zacher, Vorfragen usw. (Anm. 4).

<sup>44</sup> s. oben II.

her Formulierten aus der späteren Erfahrung und Kritik nur eng begrenzt möglich. Das führte zu einem Unbehagen. Dieses Unbehagen war ebenso gerechtfertigt wie fruchtbar, denn es steigerte die Bereitschaft

- die Vielfalt der Elemente (Schritte) rechtsvergleichender Arbeit,
- die komplexe Interdependenz dieser Elemente (die permanente Notwendigkeit, frühere Schritte unter dem Eindruck späterer Erfahrungen in Frage zu stellen und neu zu tun und
- den Prozeßcharakter, die Dynamik rechtsvergleichender Arbeit, die — entgegen einer verbreiteten Hoffnung — nur unter seltenen Bedingungen (oder um den Preis unzulässiger Vereinfachung) linear vom Interesse an einem Problem zur Ermittlung seiner „relativ besten Lösung“<sup>45</sup> führt,

zu erörtern und zu akzeptieren. Zugleich ergab das die Gelegenheit, einen „Zwischenbericht“ über die einschlägigen Erfahrungen zu geben, welche die Projektgruppe im Verlauf ihrer sowohl grundsätzlich-methodischen als auch konkret-exemplarischen Bemühungen um sozial-rechtsvergleichende Arbeit gemacht hat.

## 2. Verallgemeinerungen

Um diese Erfahrungen darzustellen, wurde den Teilnehmern des Colloquiums die auf der folgenden Seite abgedruckte Skizze an die Hand gegeben. Zur Erläuterung dieser Skizze war im wesentlichen folgendes anzuführen.

### a) Die Stufen der Vergleichsarbeit

Als „die goldene Pforte“ der Vergleichsarbeit erweist sich die Formulierung des gemeinsamen vorrechtlichen Problems. Verschiedenste Interessen<sup>46</sup> können auf die Frage führen, wie ein gewisses Problem in mehreren Rechtsordnungen geregelt ist. Damit entsteht aber auch die Forderung, dieses meist aus *einer* Rechtsordnung heraus formulierte Problem „vergleichsfähig“ zu beschreiben. Dies ist die Frage nach dem *gemeinsamen vorrechtlichen Problem*.

Die Vergleichsarbeit hat nun an die *nationalen Rechtsordnungen* heranzutreten, um die jeweiligen nationalen Lösungen zu erfassen.

---

<sup>45</sup> s. zur „relativ besten Lösung“ als Ziel der Rechtsvergleichung etwa Konrad Zweigert, Die kritische Wertung in der Rechtsvergleichung, in: Law and international trade, Festschrift für Schmitthoff, 1973, S. 403 ff.

<sup>46</sup> Eine Auswahl s. bei Hans F. Zacher, Horizontaler und vertikaler Sozialrechtsvergleich (Anm. 2), S. 45 ff. s. auch die dort gegebenen Hinweise; nachzutragen etwa Kurt Hanns Ebert, Rechtsvergleichung, 1978, S. 172 ff.

## Bedingungen, Abläufe und Erträge sozialrechtsvergleichender Arbeit

VORGEGBENHEITEN DER VERGLEICHARBEIT

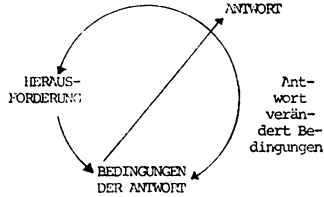
VERGLEICHARBEIT

STUFEN DER VERGLEICHARBEIT

ERTRÄGE DER VERGLEICHARBEIT

VERGLEICH DER REGELUNGEN/  
PROBLEMLÖSUNGEN

Antwort verändert  
Herausforderung



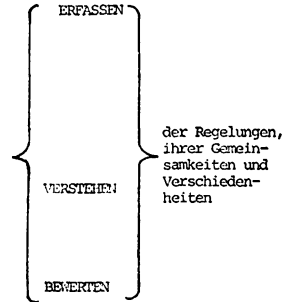
RECHTLICHE  
REGELUNGEN

NATIONALE  
PROBLEMLÖSUNGEN

GEMEINSAMES  
VORRECHTLICHES  
PROBLEM

Kreislauf von  
Herausforderungen,  
Bedingungen der  
Antworten u. Ant-  
worten konstituiert  
vorrechtliches  
Problem

Erträge des Erfassens,  
Verstehens und Bewer-  
tens bereichern Wissen um  
vorrechtliches Problem



ein besseres Wissen jeden-  
falls über  
- gegebenen VORRAT AN  
LÖSUNGEN des vorrecht-  
lichen Problems  
wahrscheinlich auch über  
- BEDINGUNGEN IHRER MÖG-  
LICHKEIT, IHRER WIRK-  
SAMKEIT und  
- KRITERIEN (Normen)  
IHRER BEWERTUNG;

vielleicht auch eine  
Aussage über die  
"RELATIV BESTE LÖSUNG"

Der nächste Schritt ist der *Vergleich* der so erfaßten nationalen Regelungen: Das Herausarbeiten ihrer Gemeinsamkeiten und ihrer Verschiedenheiten.

Nun wäre es ebenso gefährlich wie unergiebig, bei dem Erfassen der das gemeinsame vorrechtliche Problem betreffenden nationalen Regelungen und dem Vergleich des so Erfaßten stehenzubleiben. Sowohl die nationalen Regelungen in ihrer Individualität, als auch ihre im Vergleich hervortretenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede müssen *verstanden* werden. Sie müssen in Zusammenhängen ihrer rechtlichen, politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen, kommunikatorischen, kulturellen, ideologischen usw. *Ambiance* und ihrer Geschichte gesehen und interpretiert werden<sup>47</sup>. Die Zahl relevanter Kategorien des Verstehens erscheint dabei unendlich. Immer wieder erweisen sich neue Aspekte als bedeutsam. Die wesentlichen unter ihnen aufzufinden und einzubringen, ist jedoch von der größten Bedeutung für den Sinn des Rechtsvergleichs. Denn vordergründig „unverstanden“ Gleiches kann „verstanden“ ungleich sein; und vordergründig „unverstanden“ Ungleiches kann „verstanden“ gleich sein. Gerade ein funktionaler Rechtsvergleich, der auf die Eignung verschiedener rechtlicher Regelungen zur Lösung gleichartiger Probleme zielt, hängt vom „Verstehen“ der Problemlösungen ab. Und die Suche nach der „relativ besten Lösung“ verläuft leicht im Irrgarten der Vorurteile, wenn die „verstehende“ Bemühung ein Urteil darüber erlaubt, wie ein fremdes Modell, aus seiner Geschichte und *Ambiance* gelöst, in einem anderen Recht, mit anderer *Ambiance* und anderer Geschichte, wirkt.

Hier nun vollzieht sich der Übergang vom Erfassen und Verstehen zum *Bewerten*. Was nicht verlässlich erfaßt und nicht im wesentlichen verstanden ist, kann und darf nicht bewertet werden. Andererseits aber sind Kategorien des Bewertens zumeist auch schon Elemente des Verstehens. Die Eigenart nationaler Regelungen ist nicht zuletzt vom Wertekanon des nationalen Rechts und der nationalen Gesellschaft her zu sehen. Ein vollkommener Vergleich hat zu den Unterschieden der dem Erfaßten zugrunde liegenden Wertungsmaximen vorzustoßen. Und die „Transplantation“ von Problemlösungen, die so oft als das Ziel des Rechtsvergleichs angesehen wird, muß fragen, ob eine Problemlösung mit dem Wertekanon des Rechts und der Gesellschaft vereinbar ist, in die hinein die Lösung übertragen werden soll. Dabei ist nicht zu verkennen, daß der „Export“ und noch mehr der „Import“ rechtlicher Lösungen sehr oft von der Erwartung beflügelt ist, daß damit gerade die impliziten Wertmaximen — gleichsam als „Konterbande“ — „exportiert“ oder „importiert“ werden können.

---

<sup>47</sup> Zu einigen Einzelheiten s. Hans F. Zacher, Vorfragen (Anm. 4), S. 61 ff.



b) *Rückkoppelungen: die stetige Entwicklung  
interdependenter Elemente*

Für den vorliegenden Zusammenhang ist nun aber vor allem wichtig, daß dieses Fortschreiten vom Erfassen zum Verstehen und zum Bewerten der nationalen Regelungen je für sich und im Vergleich zugleich stetig das Wissen um das gemeinsame vorrechtliche Problem vertieft, differenziert und wandelt. Nicht selten muß auch die Formulierung des vorrechtlichen Problems dem bereicherten Wissen angepaßt werden. So kommt ein „Kreislauf“ zustande, der mit einer ersten groben — um nicht zu sagen: „dilettantischen“ — Problemformulierung beginnt, von ihr her zum Erfassen der nationalen Regelungen voranschreitet, zu ihrem Vergleich vorstößt, zum Verstehen des Erfassten und Vergleichenen aufsteigt und schließlich zur Möglichkeit seiner Bewertung vordringt, um auf das gemeinsame vorrechtliche Problem zurückzukommen. Dessen ursprüngliche Erkenntnis und Formulierung erweist sich als unzulänglich; und seine verfeinerte Erkenntnis und Formulierung erscheint nun möglich. Von diesem neuen Ansatz her könnte der „Kreislauf“ erneut beginnen.

Daß es sich bei diesem „Kreislauf“ nur um ein Bild handelt, und daß sich dieser „Kreislauf“ nicht in solcher geordneten Reihenfolge vollzieht, wie sie eben beschrieben wurde, sollte keiner Erwähnung bedürfen. Doch ist hoffentlich mit diesem Bild der Zusammenhang fortschreitender Verfeinerung der Erkenntnis von Problemen und Lösungen hinreichend zu verdeutlichen.

Hinzuzufügen ist, daß dieser Prozeß der Vergleichbarkeit ein ebenso „willkürliches“ Ende nimmt, wie er im „willkürlichen“ Zugriff beginnt. So wie niemand damit zuwarten kann, die Voraussetzungen der Vergleichsarbeit durch die Formulierung des vorrechtlichen Problems zu schaffen, bis er alles über die Problematik weiß, was er am Ende der Vergleichsarbeit wissen wird, so kann niemand die Vergleichsarbeit fortführen, bis er alle möglichen Kategorien des Verstehens und Bewertens ausgeschöpft, in ihrem Lichte das gemeinsame vorrechtliche Problem erneut formuliert und sodann die rechtlichen Regelungen dieses gemeinsamen vorrechtlichen Problems erneut erfassend, verstehend und bewertend aufgenommen und verglichen hat. Vermutlich gibt es weder für die Zulänglichkeit des Zugriffs durch eine erste vorrechtliche Problemformulierung eine rationale, operationale Definition, wie es eine solche dafür gibt, wann die Verfeinerung der Vergleichsarbeit ihr Optimum erreicht hat. Vermutlich ist für das eine wie für das andere personale Kompetenz und Intuition notwendig.

Eine ähnliche Problematik ergibt sich dann, wenn man in Betracht zieht, daß jede rechtliche Regelung in einem „Viertakt-Modell“ aus (1)

Herausforderung, (2) Bedingungen der Antwort, (3) Antwort und (4) Veränderung der Herausforderung als auch der Bedingungen der Antwort durch die Antwort zu sehen ist<sup>48</sup>. Die Komplexität dessen, was mit „Herausforderung“, „Bedingungen der Antwort“, „Antwort“ und „Veränderungen der Herausforderungen und der Bedingungen der Antwort durch die Antwort“ gemeint ist, kann hier nicht dargestellt werden und braucht das wohl auch nicht. Hier muß es genügen, dreierlei festzuhalten.

Erstens ist offensichtlich, daß der soeben beschriebene Prozeß der Vertiefung der Kenntnis der Probleme und Problemlösungen immer auch eine vertiefte Kenntnis der Elemente dieses „Viertakt-Modells“ — also eine vertiefte Kenntnis von Herausforderung, Bedingungen der Antwort, Antwort und Veränderungen der Herausforderung und der Bedingungen der Antwort durch die Antwort bedeutet.

In eine ganz andere Richtung weisend ist als *zweites* festzuhalten, daß die Dynamik dieses „Viertakt-Modells“ bedeutet, daß das vorrechtliche Problem niemals ein vollkommen Ruhendes ist. Gewiß ist das Tempo der so bedingten Veränderungen sehr unterschiedlich. Und es gibt Rechtsbereiche, in denen die Veränderungen oft lange Zeit nicht wahrnehmbar sind. Für das Sozialrecht aber sind große Energien der Veränderung typisch. Als *drittes* ist hervorzuheben, daß eben diese Energien nicht nur den Wandel des vorrechtlichen Problems, sondern ebenso die Veränderung der rechtlichen Problemlösungen selbst bewirken. Dieser stets pulsierende „Viertakt“ potenziert die Schwierigkeiten, die mit dem Kreislauf der Vergleichsarbeit umschrieben wurden. Ebenso aber bekräftigt das Wissen um ihn die Erkenntnis, daß Anfang und Ende der Vergleichsarbeit einem gewillkürten Kalkül der Opportunität unterliegen; denn ein Aussetzen der Dynamik, das einem beruhigten Beobachten natürlichen Raum gäbe, ist — wenn es sich überhaupt und auch das immer nur annähernd einstellt — rational nicht erschöpfend berechenbar.

Im Ergebnis ist so festzuhalten, daß die Kreisläufe von Herausforderungen, Bedingungen der Antworten, Antworten und Veränderungen der Herausforderungen und Bedingungen der Antworten durch die Antworten auf der einen Seite und der Kreislauf von der Findung des

<sup>48</sup> Das ist mit dem linken Teil der oben wiedergegebenen Skizze gemeint. — Zu diesem „Viertakt-Modell“ s. auch Hans F. Zacher, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. XII ff. Speziellere Überlegungen hierzu s. bei Jens Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen, in: Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, 1979, S. 123 ff. (insbes. S. 182). Eine intensive Exemplifikation solcher Zusammenhänge für die Entstehung der Sozialversicherung s. bei Peter A. Köhler, Entstehung der Sozialversicherung — Ein Zwischenbericht —, ebd., S. 19 ff.

vorrechtlichen Problems über das Aufsuchen und Vergleichen, Erfassen, Verstehen und Bewerten der Problemlösungen und zurück zur verfeinerten Erkenntnis des vorrechtlichen Problems auf der anderen Seite je für sich im Unendlichen verlaufen und daß beide Kreisläufe einander durchdringen und beschleunigen. Beides führt dazu, daß die Vergleichsarbeit jeder Stufe immer wieder dafür offen sein muß, von den Erfahrungen einer späteren Stufe her korrigiert zu werden, was zugleich bedeuten kann, daß die Voraussetzungen der Arbeiten einer späteren Stufe verändert werden müssen. Alles zusammen wiederum führt dazu, daß die Vergleichsarbeit sich nicht scheuen darf, mit sehr „unvollkommenen“ Grundlagen zu beginnen und daß sie nicht darauf hoffen kann, durch Erschöpfung alles möglichen Erfassens, Verstehens und Bewertens ein „natürliches“ und „vollkommen“ gesichertes Ergebnis zu erzielen.

### *c) Die Relativität der Erträge*

Einer solchen pragmatischen Relativität des Arbeitsprozesses entspricht auch eine pragmatische Relativität der anzustrebenden Erträge<sup>49</sup>.

Ein realistisches Ziel ist ein Mehr an Wissen über Probleme, Problemlösungen, Bedingungen ihrer Möglichkeit und Wirksamkeit und Kriterien ihrer Bewertung. Die absolut „richtige“ Lösung eines Problems kann kein rationales Ziel von Rechtsvergleich sein. Selbst die Behauptung, Rechtsvergleich ergebe eine Aussage über die „relativ beste Lösung“ muß sorgfältig zugestehen, daß sie immer auf einer unvollkommenen Grundlage von Wahrnehmungen und Argumenten beruht. Das schließt nicht aus, daß so eine „relativ beste Lösung“ gefunden werden kann. Aber ihre Anerkennung ist letztlich ein Produkt personaler Verantwortung, die zu übernehmen durch rechtsvergleichende Vorarbeit begründet und erleichtert werden kann, die durch Rechtsvergleich aber nicht ersetzt wird.

### **3. Zur Bedeutung für das Colloquium**

Zurück zum Colloquium! Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Überlegungen wird klar, daß selbst so umfassende Arbeiten, wie sie hier vorgelegt werden, nichts Endgültiges über die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung ergeben konnten. Die eingangs erwähnte relative Geschlossenheit der einzelnen Arbeitsabschnitte bewirkte vielmehr im Gegenteil, daß das Vorgelegte mitunter unverbundenen Teilstücken eines Weges zum Ziel gleicht. Die dargestellten Schwierigkeiten rechtfertigen dieses Ergebnis aber nicht nur als Ex-

<sup>49</sup> s. dazu die rechte Spalte der oben wiedergegebenen Skizze.

periment. Die Kenntnis dieser Schwierigkeiten führt vielmehr zu der Erkenntnis, daß rechtsvergleichende Arbeit mitunter — und gar nicht selten — solche fragmentarischen Vorstufen braucht. Es ist zu hoffen, daß der Leser in diesem Sinne aus dem Vorgelegten Nutzen ziehen kann. Mehr noch wäre zu hoffen, daß sich die Möglichkeit ergibt, die Arbeiten weiterzuführen und sie so einem in sich geschlossenen und leichter verwertbaren Gesamtergebnis näherzubringen.

Die einzelnen Beiträge je für sich haben unabhängig davon bereits jetzt ihr eigenes Gewicht und ihren eigenen Wert. Obwohl diese Einleitung keine Rezension der Berichte und Beiträge sein kann und darf, sei dies ganz besonders für den Generalbericht hervorgehoben, der selbst ein sehr weitreichendes Beispiel für gelungene Sozialrechtsvergleichung ist.

#### **IV. Zu diesem Band**

Dieser Band ist eine Gemeinschaftsleistung aller, die an der Vorbereitung des Colloquiums und am Colloquium mitgewirkt haben. Zu nennen sind die Landesberichterstatter, der Generalberichterstatter und die Referenten. Abgesehen von dem Generalberichterstatter und einem Landesberichterstatter, die beide an der Teilnahme am Colloquium verhindert waren, haben alle Landesberichterstatter und alle Referenten es auf sich genommen, an dem gesamten Colloquium teilzunehmen, um so den internationalen und interdisziplinären Austausch — und wohl auch eine notwendige interdisziplinäre Gegenkontrolle — während des ganzen Colloquiums präsent sein zu lassen.

Zu danken ist ferner den Mitgliedern der Projektgruppe<sup>50</sup>, ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern und ihren Stipendiaten. Sie haben schon sehr früh an den Vorbereitungen des Colloquiums, an der vorbereitenden Ausarbeitung, an der Auswahl und Gewinnung der Landesberichterstatter, an der Übersetzung der Landesberichte und an der Organisation des Colloquiums Anteil genommen. Die Mitarbeiter und Stipendiaten der Projektgruppe haben sodann auch die Diskussion im Colloquium wesentlich bereichert, aber auch zusammengefaßt. Die Diskussionsberichte wurden — mit einer Ausnahme — von ihnen verfaßt.

Diese eine Ausnahme ist der Diskussionsbericht zu dem Referat Heubeck. Der sehr spezielle Charakter dieses Referates und seiner Diskussion verhinderte, daß kein Mitglied der Projektgruppe es wagen durfte, den Diskussionsbericht hierzu zu verfassen. Darum hat Herr Direktor a. D. Herbert Waldmann es übernommen, diesen Diskussions-

---

<sup>50</sup> Zur Umwandlung der Projektgruppe in das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht s. noch einmal oben I.

bericht zu erstellen. Herr Waldmann war lange Jahre der kompetente Spezialist des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger. Wir haben ihm für diesen freundlichen, entsagungsvollen Dienst an der Herstellung des Bandes ganz besonders herzlich zu danken.

Abschließend sind aber auch zwei Mitglieder der Projektgruppe namentlich hervorzuheben. Das gilt einmal für Frau *Grita Schock*, die einen Teil der Zusammenfassungen der Referate übersetzt und an der Organisation des Colloquiums erheblichen Anteil genommen hat. Es gilt sodann für Herrn *Thomas Simons*, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe. Er hat mich bei der Vorbereitung und Durchführung des Colloquiums wissenschaftlich wie praktisch vorzüglich unterstützt. In seinen Händen lag die gesamte Redaktion dieses Bandes. Seine Verdienste um diesen Band seien deshalb auch an dieser Stelle besonders hervorgehoben.

## ZWEITER TEIL

### Vorbereitende Ausarbeitung

Von Hans F. Zacher

#### 1. Definition des „Beitrags“

Für die Abgrenzung des Themas gibt es zunächst einen *nominalistischen Zugang*: man befaßt sich mit dem, *was* in den nationalen Systemen als „Beitrag“ (oder mit dem entsprechenden Begriff der jeweiligen Landessprache) bezeichnet wird.

Jedoch müßte sich auch eine *Definition der Sache* finden lassen (*funktionaler Zugang*). Dabei ist davon auszugehen, daß der Beitrag sich dadurch auszeichnet, daß er zweckgebunden an Verbände (Körperschaften usw.) oder Einrichtungen (Anstalten usw.) geleistet wird. Grundsätzlich wird er von denen geleistet, denen diese Vereinigungen oder Einrichtungen oder einzelne ihrer Aktivitäten (potentiell) nützen. Er kann aber auch von anderen zu leisten sein, die aus besonderen Gründen für die Destinatäre einzutreten haben (Arbeitgeber, Betriebe usw.).

#### 2. Versicherungsmathematische Rechtfertigung des Beitrags?

Für alles folgende ist davon auszugehen, daß die „versicherungsmathematische“ Rechtfertigung und Gestaltung der Beiträge in der sozialen Sicherung historisch und ökonomisch nur eng begrenzt richtig und möglich war und ist. Daraus, daß die „versicherungsmathematische“ Rechtfertigung und Gestaltung von Beitragssystemen weitgehend unmöglich ist, erwächst die Frage nach anderweitiger Funktion, Rechtfertigung und adäquater Gestaltung von Beiträgen.

#### 3. Differenzierungen

Die Rolle des Beitrags ist notwendigerweise unterschiedlich danach, wie das *Gesamtsystem der sozialen Sicherung* gegliedert ist. Der *eigentliche Bereich des Beitrages* ist der der *Vorsorge (Versicherung, Sozialversicherung)*. Andere Bereiche, wie die soziale Entschädigung (Kriegsopferversorgung, Verbrechensoferentschädigung usw.), beson-

dere Ausgleichs- und Förderungssysteme (wie Wohngeld, Ausbildungsförderung usw.) oder allgemeine Ausgleichs- und Hilfesysteme (Sozialhilfe/Fürsorge) haben für den Beitrag grundsätzlich keinen Raum.

Innerhalb der *Vorsorge* — insbesondere also der Sozialversicherung — macht es wiederum Unterschiede, wie diese Systeme *nach Risiken und/oder Gruppen gegliedert* sind. Die Tendenz scheint zu sein, daß mit der Differenzierung die Funktion des Beitrages (zumindest die Möglichkeit seiner Anwendung) steigt. Je allgemeiner ein System sozialer Vorsorge in personeller und/oder sachlicher Hinsicht ausgreift, desto geringer werden die Unterschiede zwischen Beitrag und Steuer. Die Funktion des Beitrags ist wiederum unterschiedlich je nachdem, ob es sich um eine Differenzierung nach Gruppen, nach Risiken oder nach beidem handelt. Umgekehrt entspricht einer Vorentscheidung für Beiträge offenbar auch eine Tendenz zu subjektiv-gruppenspezifischer oder objektiv-risikospezifischer Sicherung.

Eine andere Unterscheidung ist wiederum die nach dem *Entwicklungsstand* des Landes. Beitragspflichten setzen Einkommen voraus, von denen der Beitrag berechnet, bezahlt und notfalls eingezogen werden kann. Je weiter von diesem Muster abgewichen wird (Naturalwirtschaft, Arbeitsleben in z. B. familiären Großverbänden, unständige Beschäftigung, Unterbeschäftigung usw.), desto weniger kann der Beitrag eingesetzt werden.

Die Rolle des Beitrags ist notwendigerweise sehr unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um *staatliche* (oder sonstwie öffentlich-rechtliche), *tarifliche, betriebliche oder gruppengetragene* (berufliche) Institutionen sozialer Sicherung oder endlich um reine Privatversicherung (Individualversicherung) handelt. Insbesondere geht es darum, ob ein System überhaupt die Möglichkeit hat, seine Mittel aus einem laufenden Einkommen zu beziehen, das dem Bedarf angepaßt werden kann (Steuermittel, Zwangsbeiträge), oder ob — wie bei langfristigen Risiken in der Privatversicherung notwendig — die Beiträge a priori so bemessen sein müssen, daß sie die Bedarfe decken. Eng mit diesen Unterschieden hängt auch die *Gliederung in allgemeine und Zusatzsysteme* (betrieblicher, beruflicher usw. Art) zusammen.

#### **4. Beitrag und individuelle Zuordnung der sozialen Sicherung**

##### **a) Die Grundkonstellation: Die Identität von Beitragszahlern und Gesicherten**

Der Beitrag stellt einen spezifischen *Zusammenhang zwischen* der zu sichernden, Beiträge zahlenden *Person und der Sicherung* her: zunächst als Motivation für den Beitrag (für den Anteil an der Mittelaufbrin-

gung), sodann als Titel für einen geschützten Besitzstand (der Anspruch auf soziale Sicherung wird zu einer Art Eigentum).

Dem entspricht die Notwendigkeit, den jeweils erfaßten Personenkreis durch plausible, sozial akzeptable und technisch praktikable Regeln abzugrenzen. Ein weiterer Schritt ist es dann, diese Personenkreise auch als *Solidargemeinschaften* (personale Gruppen, konstituiert durch die gemeinsame Bedrohung und durch ein bestimmtes vorsorgefähiges Risiko sowie durch die gemeinsame Vorsorge hiergegen) zu begreifen, die enger sind als die allgemeine staatliche Sozialgemeinschaft. Wie schon unter dem Gesichtspunkt der risiko- und gruppenspezifischen Tendenz des Beitrags bemerkt, nehmen mit der Allgemeinheit eines Sicherungssystems Möglichkeit und Funktion des Beitrages ab. Man kann dementsprechend auch sagen, daß Beiträge der Ausweitung sozialer Sicherung auf möglichst alle Bürger („Staatsbürgerversorgung“) entgegenwirken.

#### **b) Die Abweichung: Die Nichtidentität von Beitragszahlern und Gesicherten**

Ein besonderes Problem stellt die Inkongruenz von Begünstigten und Beitragszahlern dar. Fürs erste können wohl drei Gruppen unterschieden werden:

- die Erstreckung der Leistungen auf Abhängige (Beispiel: der Familienvater zahlt Beitrag; die Familienangehörigen jedoch sind mitgesichert);
- Dritte übernehmen die Beiträge ganz oder teilweise, weil das System auch sie begünstigt (Beispiele: Arbeitgeberbeiträge zur Unfallversicherung bei Einfluß dieser Versicherung auf die Arbeitgeberhaftung; Arbeitgeberbeiträge zum Familienlastenausgleich unter der Voraussetzung, daß die Arbeitgeber zu „Familienlöhnen“ verpflichtet wären);
- Beiträge Dritter aus sozialer Haftung oder Garantie (Arbeitgeberbeiträge, betriebliche Beiträge).

Auf andere Weise besteht Nichtidentität von Beitragszahlern und Begünstigten, wenn der Kreis der Beitragspflichtigen enger ist als der der Begünstigten, indem eine Einrichtung von den Leistungsfähigen durch Beiträge finanziert wird, während die Einrichtung auch anderen nützt. (So soll der nationale Gesundheitsdienst in Chile von einem Teil seiner Destinatäre durch Beiträge finanziert werden, allen aber zugänglich sein.)



### c) Beitrag und Zugang zur sozialen Sicherung

Das Beitragssystem hat eine restriktive Wirkung auf den Zugang zur sozialen Sicherung.

Das gilt zunächst mittelbar kraft des Zusammenhanges zwischen dem Beitrag und der Notwendigkeit, Solidargemeinschaften zu bilden. Die Gruppenzugehörigkeit wird zur Bedingung sozialer Sicherung.

Es gilt aber auch in einem allgemeineren Sinn. Nur wer beitragsfähig ist, ist vorsorgefähig. Wer nichts einzahlen kann — und zu wessen Gunsten auch niemand verpflichtet ist, einzuzahlen — kann grundsätzlich nicht gesichert werden. Das Problem wird diskutiert etwa für die Sozialversicherung von Behinderten oder von Hausfrauen.

Je nach dem Ausbau des Gesamtsystems sozialer Sicherung entsteht dadurch aber auch ein Verlagerungseffekt innerhalb des Gesamtsystems. Verliert jemand sein Erwerbseinkommen und damit seine Beitragsfähigkeit, wird sein Erwerbseinkommen aber durch ein Sozialeinkommen ersetzt, so erhebt sich die Frage, ob andere soziale Sicherungen dadurch beeinträchtigt werden. Das Problem zeigt sich etwa an der Krankenversicherung für Rentner. Vier Möglichkeiten scheinen zu bestehen:

- mit dem Einkommen erlischt die Beitragsfähigkeit und damit die Sicherung;
- der Beitrag kann/muß aus dem Sozialeinkommen gezahlt werden und die Sicherung bleibt so erhalten;
- die Beitragszahlung ist Bestandteil der Einkommensersatzleistung (der Beitrag wird fallweise oder pauschal an das andere Sicherungssystem überwiesen);
- oder das andere Sicherungssystem wird nunmehr ohne Beitrag zugänglich (die Beitragszahler der Solidargemeinschaft übernehmen das Risiko derer, die ohne Erwerbseinkommen sind, mit).

Besonders aktuell ist diese Verlagerung mit steigender Arbeitslosenquote: wie z. B. wird die Rentenversicherung der Arbeitslosen sichergestellt?

### d) Beitrag und Mobilität

In den Rahmen der individuellen Zuordnung gehört auch noch das Wanderungsproblem. Nachdem die soziale Sicherung vermittelt des Beitrags an jeweils partikulare Solidargemeinschaften und entsprechende Sicherungsinstitutionen geknüpft ist, entstehen bei dem Wechsel der Solidargemeinschaft durch örtliche oder soziale, insbesondere berufliche Veränderung oder dgl. Friktionen. Die Regelungen der System-Begegnung (z. B. Übergang zwischen verschiedenen Systemen desselben

Rechtsbereiches; internationales Sozialversicherungsrecht) sind Ausdruck dieser Schwierigkeiten.

### 5. Systemimmanente Wirkungen

Der Beitrag ist eine *Maßgröße* im Sinne der Schlüsse

- vom Einkommen (von der Leistungsfähigkeit) und von der entsprechenden Gefahr des Einkommensverlusts auf den Beitrag;
- vom Einkommen auf den Lebensstandard und somit auf ein verwandtes Schutzgut der sozialen Sicherung, soweit diese auf Erhaltung des Lebensstandards zielt;
- vom Beitrag auf die Leistung, die dadurch in eine Relation zu dem (zu substituierenden) Einkommen und/oder Lebensstandard gesetzt wird.

Beiträgen entsprechen spezifische Techniken, die Aufbringung der *Mittel und die Aufgaben auszubalancieren*. Das kann etwa ex post geschehen, wenn bei der Unfallversicherung der Schadensaufwand nachträglich umgelegt wird und damit auch das Interesse der Beitragszahler an der Schadensverhütung maximiert wird. Ein Ausgleich kann kurzfristig auch prognostisch vorgenommen werden (etwa bei der Krankenversicherung). Eine mittel- oder langfristige Prognose ist für die Rentenversicherung typisch.

Vermutlich sehr unterschiedlich zu beurteilen ist, inwieweit durch Beiträge *verhaltenssteuernde Wirkungen* ausgelöst werden können, so daß der Eintritt des sozialen Risikos in erster Linie bekämpft und erst subsidiär ausgeglichen wird (z. B. Unfallbekämpfung durch das Interesse an niedrigen Unfallversicherungsbeiträgen oder Krankheitsbekämpfung durch die Gestaltung der Krankenversicherungsbeiträge).

### 6. Organisatorische Bedeutung

Indem Beiträge mit spezifischen Solidargemeinschaften und Sicherungseinrichtungen zusammenhängen, entspricht ihnen auch ein Zusammenhang mit organisatorischer Verselbständigung der sozialen Sicherung. Soziale Sicherung in *Selbstverwaltung* verlangt nach Beiträgen als einer adäquaten Finanzierungsquelle. Beiträgen als Finanzierungsmittel entspricht die Sammlung in *besonderen Fonds* und deren Ausgabe durch *besondere Verwaltungen*.

Die Beitragszahlung ist außerdem ein besonderer Titel für *Partizipation* der Beitragszahler (der Gesicherten oder auch ihrer Garanten, z. B. der Arbeitgeber) in den Organisationen der sozialen Sicherung.

In diesem Sinne stehen Beitragssysteme in Zusammenhang mit allgemeineren Prinzipien wie Subsidiarität und Autonomie.

## 7. Finanzwirtschaftliche und -politische Bedeutung

### a) Die Zweckbindung der Beiträge

Beiträge bedeuten — entsprechend auch ihrem organisationspolitischen Zusammenhang — grundsätzlich die Aussonderung von besonderen „Haushalten“ aus dem allgemeinen Staatshaushalt, die prinzipielle Zweckbindung der durch die Beiträge aufgebrachtten Mittel und möglicherweise auch, daß gewisse Aufgaben nur mit den durch Beiträge aufgebrachtten Mitteln bewältigt werden dürfen oder können. Die Wirkungen sind ambivalent.

- Für die Aufgaben, denen die Beiträge zugeordnet sind, stehen diese Mittel zwar zur Verfügung. Bleiben aber Defizite, so bestehen Widerstände, die Mittel aus allgemeinen Haushalten zu ergänzen. Jedoch zeigt sich allgemein die Tendenz, diese Grenze zur komplementären Inanspruchnahme der allgemeineren Haushalte relativ leicht zu durchbrechen.
- Die Mittel, die durch Beiträge aufgebracht werden, können für andere Zwecke nicht verwendet werden. Das kann wohltätig empfunden werden (wenn die konkurrierenden Ausgaben negiert werden — wie weitgehend etwa Verteidigungsausgaben). Das kann negativ beurteilt werden, wenn die konkurrierenden Ausgaben positiv beurteilt werden, wie etwa dort, wo andere sozialpolitische Zwecke wichtiger erscheinen. Allerdings zeigt sich eine Tendenz, die Zweckbindung der Beiträge zu vernachlässigen, die Grenze der beitragsgespeisten Haushalte also in der „Gegenrichtung“ zu überschreiten. Das geschieht etwa in der Weise, daß Beiträge (Beitragsanteile, Beitragszuschläge, Parallelabgaben zu den Beiträgen) für allgemeine Haushaltzwecke, für besondere sozialpolitische Fonds, oder auch für andere Systeme sozialer Sicherung (möglicherweise auch zur Ergänzung von deren Beitragsaufkommen) in Anspruch genommen werden. Ähnliches geschieht durch Finanzausgleich zwischen verschiedenen beitragsgetragenen Systemen.

Der Sinn der Beitragssysteme kann freilich durch beide Extreme in Frage gestellt werden: sowohl durch ein übermäßiges Festhalten an der Kongruenz des Beitragsaufkommens mit den für den Beitragszweck zur Verfügung stehenden Mitteln als auch durch die beliebige Vernachlässigung des Beitragszwecks (sei es durch die Ergänzung der Beitragsmittel aus allgemeinen Haushaltsmitteln oder anderen Beitragsauf-

kommen, sei es durch die Heranziehung der Beitragsmittel für andere — allgemeine oder besondere — Haushalte).

### **b) Die Beiträge als Element der Diversifikation des finanzpolitischen Systems**

In jedem Fall sind Beiträge ein Mittel, das finanzpolitische System aufzulockern.

Das gilt zunächst im *materiellen Sinn*. Finanzpolitik steht immer vor der Spannung, daß *eine* an der Leistungsfähigkeit orientierte Steuer die gerechteste Abgabe zu sein scheint, daß aber praktische, insbesondere sozialpsychische Gründe die Konzentration des Abgabensystems auf eine oder auch nur wenige Steuern nicht erlauben. Beiträge sind eine sinnvolle Möglichkeit der Diversifikation. \*

Das gilt ferner im *institutionellen* und *prozessualen* Sinn. Hätte die eine — meist periodische — Entscheidung über den allgemeinen Staatshaushalt *uno actu* alle Staatseinnahmen (oder deren Einschätzung) und die Spezifikation aller Staatsausgaben zu leisten, wären die Entscheidungsträger durch die Vielfalt der Alternativen und Kombinationen überfordert. Beitragssysteme nehmen Teilbereiche aus dieser Gesamtentscheidung heraus, entlasten so den zentralen finanzpolitischen Entscheidungsprozeß und bewirken, daß Entscheidungen über die Belange der Beitragssysteme in besonderen Entscheidungsgängen getroffen werden müssen.

## **8. Umverteilungswirkung**

Die Umverteilungswirkung von Beiträgen ist zunächst systemimmanent zu beurteilen. Es kommt darauf an, in welchem Verhältnis die Beiträge sich zu den Einkommen und die Leistungen sich zu den Beiträgen verhalten.

Für das *Verhältnis der Beiträge zu den Einkommen* ist an die Möglichkeit fixer, proportionaler oder progressiver Beiträge sowie an die Festsetzung von Beitragsbemessungsgrenzen nach unten oder oben zu denken.

Für das *Verhältnis der Leistungen zu den Beiträgen* ist etwa daran zu denken, daß Sachaufwendungen (wie Heilungskosten) grundsätzlich einkommensunabhängig sind, so daß ein einkommensbezogener Beitrag Umverteilungstendenz hat. Für Einkommensersatzleistungen ist zu unterscheiden, in welchem Verhältnis diese zu Einkommen und Beiträgen stehen. Zu denken ist auch an die Umverteilungswirkung von Leistungen an Familienangehörige, für die nur der „Verdiener“ Beiträge zahlt.

Von diesen Problemen zu unterscheiden ist die *Gesamt-Umverteilungswirkung im nationalen Finanzsystem*. Hier kommt es darauf an, wie die konkurrierenden Abgaben gestaltet sind. Die Umverteilungswirkung von Beiträgen ist anders zu beurteilen neben einem Steuersystem, das von direkten Steuern dominiert wird, als neben einem Steuersystem, das von indirekten Steuern dominiert wird.