

**Studien aus dem Max-Planck-Institut für
ausländisches und internationales Sozialrecht**

Band 11

Hans F. Zacher (Hrsg.)
unter Mitarbeit von Cornelius Mager

Alterssicherung im Rechtsvergleich

mit Beiträgen von

Eberhard Eichenhofer, Gerhard Igl,
Otto Kaufmann, Peter A. Köhler,
Ulrich Lohmann, Cornelius Mager,
Hans Naef, Danny Pieters,
Hans-Joachim Reinhard, Gisela Schatte,
Bernd Schulte, Thomas Simons,
Hans F. Zacher



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Universitäts-
Bibliothek
München

Redaktion: Paul Mair-Ludwig,
Christina Wolf

U 333/1085

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Alterssicherung im Rechtsvergleich / Hans F. Zacher (Hrsg.) unter Mitarb. von
Cornelius Mager. Mit Beitr. von Eberhard Eichenhofer . . . – 1. Aufl. – Baden-
Baden: Nomos Verl.-Ges., 1991

(Studien aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und
Internationales Sozialrecht; Bd. 11)

ISBN 3-7890-2323-X

NE: Zacher, Hans F. [Hrsg.]; Eichenhofer, Eberhard; Max-Planck-Institut für Aus-
ländisches und Internationales Sozialrecht <München>: Studien aus dem . . .

1. Auflage 1991

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991. Printed in Germany. Alle
Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wieder-
gabe und der Übersetzung, vorbehalten.

W 91 / 21 8 00

Inhaltsübersicht

Einleitung

<i>von Hans F. Zacher</i>	7
I. Alterssicherung in der Diskussion	11
II. Die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialrechtsverglei- chung zur Alterssicherung	16
III. Das Konzept dieses Bandes	19

1. Abschnitt

Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung

<i>von Hans F. Zacher</i>	25
I. Alterssicherung – ein komplexes Phänomen	31
II. Die Grundstrukturen des Sozialleistungsrechts als Bauelemente der Alterssicherung	61
III. Die Konstellationen, in denen die Grundtypen der Alterssicherung in den einzelnen Sozialrechtsordnungen miteinander verbunden werden – Versuch eines Systems	93
IV. Abschließende Bemerkungen	108

2. Abschnitt

Die Landesberichte

I. Belgien	115
<i>von Danny Pieters</i>	117
II. Bundesrepublik Deutschland	151
<i>von Hans F. Zacher und Cornelius Mager</i>	151
III. Deutsche Demokratische Republik	193
<i>von Ulrich Lohmann</i>	193
IV. Frankreich	225
<i>von Gerhard Igl und Otto Kaufmann</i>	225
V. Italien	273
<i>von Thomas Simons</i>	273
VI. Kanada	307
<i>von Gisela Schatte</i>	307
VII. Niederlande	349
<i>von Danny Pieters</i>	349
VIII. Schweden	375
<i>von Peter A. Köhler</i>	375
IX. Schweiz	407
<i>von Hans Naef</i>	407
X. Spanien	429
<i>von Hans-Joachim Reinhard</i>	429
XI. USA	465
<i>von Eberhard Eichenhofer</i>	465

XII. Vereinigtes Königreich <i>von Bernd Schulte</i>	497
3. Abschnitt	
Grundmuster und Grundelemente der Alterssicherung im internationalen Vergleich <i>von Cornelius Mager</i>	549
I. Unvergleichbarkeit im Konkreten – Vergleichbarkeit der Kategorien.	553
II. Grundmuster des Aufbaus der Alterssicherung	556
III. Grundelemente der an der Alterssicherung beteiligten Leistungssysteme	576
IV. Grenzen des Ergebnisses – Möglichkeiten seiner Nutzung	602
Anhang	
I. Internationale Statistiken zur Alterssicherung	613
II. Auswahlbibliographie zur Alterssicherung	629

Inhaltsverzeichnis

I.	Alterssicherung in der Diskussion	11
II.	Die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialrechtsvergleichung zur Alterssicherung	16
III.	Das Konzept dieses Bandes	19
1.	Die Begrenzung des Vorhabens	20
a)	Die Konzentration auf die rechtlich geregelten Einkommenssicherungssysteme	20
b)	Die Konzentration auf Industriestaaten „westlicher Prägung“	21
2.	Das positive Ziel der Arbeit	22
3.	Der Stand der Arbeit	23

I. Alterssicherung in der Diskussion

Die Alterssicherung ist in fast allen industrialisierten Ländern in der Diskussion.¹ Die Menschen werden immer älter.² Die Kinderzahlen sinken in vielen Ländern.³ So

- 1 Siehe dazu auch die Auswahlbibliographie I.2. – Zur *Geschichte der Alterssicherung* vgl. Georg Zacher (Hg.), *Die Arbeiterversicherung im Auslande*, 1900; BIT, *L'assurance invalidité-vieillesse-décès obligatoire, analyse comparative des législations nationales et les résultats de leur application (études et documents, sér. M, no. 10)*, 1933; BIT, *Pensions non contributives (études et documents, sér. M, no. 9)*, 1933; IVSS, *Generalversammlung 13, Bericht 3, Die Altersversicherung*, 1959; IAA, *Internationale Arbeitskonferenz 46, Das Alter als soziales Problem. Erwerbstätigkeit und Ruhestand*, 1962; IAA, *Internationale Arbeitskonferenz 51, Neufassung der Übereinkommen Nr. 35, 36, 37, 38, 39 und 40 über Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten*, 1966; Detlev Zöllner, *Vergleich von Sozialversicherungssystemen verschiedener Länder in ihrer geschichtlichen Entwicklung*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1980, S. 215 ff.; Peter A. Köhler/Hans F. Zacher, *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, 1981; Horst A. Wessel, *Probleme der Altersversorgung im 19. Jahrhundert und Ansätze zu ihrer Bewältigung. Das Beispiel betrieblicher Sozialpolitik*, in: Christoph Conrad/Hans-Joachim von Kondratowicz (Hg.), *Gerontologie und Sozialgeschichte*, 1983, S. 425 ff.; Gerhard A. Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England, Entwicklung und Grundzüge im Vergleich*, 1983; Christoph Conrad, *Geschichte des Alterns: Lebensverhältnisse und sozialpolitische Regulierung*, in: *Zeitschrift für Sozialisationsforschung* 1984, S. 143 ff. Peter Borscheid, *Geschichte des Alters*, 2 Bde, 1987; Christoph Conrad, *Arbeit, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen Generationen 1850 – 2050 – Zu einer internationalen Tagung über langfristige Perspektiven der Alterssicherung*, in: *Sozialer Fortschritt* 1988, S. 217 ff.
- 2 Vgl. die Tabellen 8 und 9 im Anhang. Zum Anstieg der Lebenswahrscheinlichkeit in der *Bundesrepublik Deutschland* s. auch Unterrichtung durch die Bundesregierung, *Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1 (1980)*, BT-Drucks. 8/4437, S. 18 und Teil 2 (1984), BT-Drucks. 10/863, S. 55 f.; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, *Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung*, 1987, S. 20, 24, 27. – *Zur internationalen Entwicklung* s. Franz-Xaver Kaufmann/Lutz Leisering, *Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 1984, S. 429 ff., insbes. S. 432 f.
- 3 *Entwicklung der Kinderzahlen in der Bundesrepublik Deutschland (Alter bis 15 Jahre/in Mio.):*

	1973	1975	1981	1984	1986
Jungen	7,2	6,9	5,6	4,9	4,6
Mädchen	6,8	6,6	5,4	4,7	4,4
Summe	14,0	13,5	11,0	9,5	9,0

(zusammengestellt aus: *Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft*, Eurostat 1973/74, 1977, 1983, 1987, 1989)
S. auch Bericht der Bundesregierung (N 2), S. 11; Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (N 2), S. 16, 21. Zur Entwicklung der Kinderzahlen in den *in diesem Band besonders berücksichtigten Ländern* (mit Ausnahme der DDR/in Mio.):

	1973	1975	1981	1985	1986
BRD	14,0	13,5	11,0	9,5	9,0
B	2,3	2,2	2,0	1,9	1,8
F	12,7	12,7	11,9	11,8	11,6
J	13,3	13,5	12,4	11,3	10,7
NL	3,6	3,5	3,1	2,9	2,8
E	9,5(72)	9,6	9,6	9,2	8,7
UK	13,4	13,2	11,5	11,0	10,8
CH	1,5(72)	1,4	1,2	1,1	1,1
USA	56,7(72)	54,6	51,2	51,4 (82)	51,9
CDN	6,4(71)	6,1 (74)	5,5	5,5	5,4
Summe	133,3	130,2	119,5	115,6	114,0

(zusammengestellt aus: *Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft*, Eurostat 1973/74, 1977, 1983, 1987, 1989)

wird befürchtet, daß in Zukunft immer weniger aktiv Erwerbstätige für immer mehr Alte aufzukommen haben.⁴ Zudem: die immer älteren Alten werden, da die moderne Medizin mehr imstande ist, ihnen das Leben zu erhalten, als ihre Leiden und Gebrechen zu heilen, immer häufiger und auf immer längere Zeit pflegebedürftig.⁵ Steigende Lebenserwartung und wachsender Pflegebedarf haben zur Unterscheidung zwischen den „alten“ und den „sehr alten“ Menschen⁶ geführt – genauer: zur Unterscheidung zwischen einer Altersphase, in der sich – durch die Freistellung von Arbeitszwängen und familiären Lasten bei andauernder körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit und gesicherter wirtschaftlicher Grundlage – die Lebensmöglichkeiten zunächst präsumtiv weiten und einer zweiten Altersphase, in der die nachlassenden körperlichen und geistigen Kräfte den alten Menschen zunehmend auf fremde Hilfe verweisen. Mitunter wird auch von einem auf die Kindheits- und Jugendphase, der „aktiven Phase“ und der „postaktiven Phase“ folgenden „vierten Alter“ gesprochen. Auf der anderen Seite sind die Haushalte immer kleiner geworden.⁷ Die Gewichte im Gemisch der Haushaltsstrukturen haben sich verlagert: von den Großfamilien über die Kleinfamilien auf die Ein-Personen-Haushalte; von den Drei-Generationen-Familien über die Zwei-Generationen-Familie (der Eltern mit den kleinen oder heranwachsenden Kindern) auf die Ein-Generationen-Haushalte; von der Familie, in der ein Erwachsener oder einige der Erwachsenen verdienen auf die Familien, in denen möglichst alle Erwachsenen verdienen.⁸ Damit ging die Fähigkeit der Familien, das Problem Alter in sich zu lösen, zurück.⁹ Auch Tenden-

Zur internationalen Entwicklung s. ferner Malcom Wicks/Melanie Henwood, Old Age in Europe: Implications for Social Policy, in: EISS Yearbook 1984, Sociological Research and Social Security, 1986, S. 46.

4 Zur demographischen Problematik der Alterssicherung s. Auswahlbibliographie II.2. Für die Bundesrepublik Deutschland s. auch Gutachten der Kommission des VDR (N 2), S. 15 ff.

5 S. Auswahlbibliographie II.8.

6 Vgl. ISSA, Social Protection and the Over-75s, Studies and Research No. 12, 1979; Gertrud Backes/Margret Dieck/Gerhard Naegele, Ziele und Grundsätze einer modernen Altenpolitik, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1985, S. 410 ff.; Margret Dieck/Gerhard Naegele/Roland Schmidt (Hg.), „Freigesetzte“ Arbeitnehmer im 6. Lebensjahrzehnt – eine neue Ruhestandsgeneration?, 1985; Conseil de l'Europe, Actes du Colloque sur la protection sociale des personnes très âgées: alternatives à l'hospitalisation, 1986; Gerhard Naegele, Gegenwärtige Tendenzen und Perspektiven in der Sozialpolitik für ältere Menschen, in: Claus Mühlfeld/Hubert Oppl/Hartmut Weber-Falkensammer/Wolf Rainer Wendt (Hg.), Sozialarbeit mit alten Menschen, 1986, S. 9 ff.; Günter Buttler/Philipp Herder-Domeich/Friedrich Fürstenberg/Helmut Klages/Hans-Günther Schlotter/Karl Oettle/Helmut Winterstein, Die jungen Alten. Eine neue Lebensphase als ordnungspolitische Aufgabe, 1988; Ursula Lehr, Zur Situation der älterwerdenden Frau, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahre 2000, 1987, S. 99 ff.; Margret Dieck/Gerhard Naegele, Die „Neuen Alten“ – Die „Karriere des neuen Alters“ ist voraussichtlich von kurzer Dauer, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1989, S. 162 ff.; IVSS, Tagung einer Expertengruppe über „Die Rolle der sozialen Sicherheit in der Versorgung hochbetagter Personen“, 4. – 6. April 1989 in Jerusalem. – In der Statistik wird ein „viertes Alter“ in der Regel bei alten Menschen über 80 Jahre angesetzt, VDR-Gutachten (N 2), S. 27; Bericht der Bundesregierung zur Bevölkerungsentwicklung, Teil 2 (N 2), S. 75.

7 Zur Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland s. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung, Teil 2 (N 2), S. 27 ff.; Gutachten der Kommission des VDR (N 2), S. 15, 18.

8 S. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (N 2), Teil 1, S. 21 ff., Teil 2, S. 29.

9 S. Auswahlbibliographie II.5. – S. ferner Johannes Resch/Wolfgang Knipping, Die Auswirkungen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssystems auf die wirtschaftliche Situation der Familie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 33, 1982, S. 92 ff.; Peter Krause, Ehe und Familie im sozialen Sicherungssystem, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 21, 1986, S. 270 ff.; Dieter Grunow, Drei-Generationen-Solidarität in der Familie, in: Klaus Weigelt (Hg.), Familie und Familienpolitik. Zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, S. 146 ff.; Ursula Lehr, Was bedeutet Familie für ältere

zen wie die Gleichberechtigung der Geschlechter,¹⁰ die Instabilität der Familienverbände, das Nebeneinander von formellen und informellen Unterhaltsverbänden blieben nicht ohne Wirkung auf die Alterssicherung.¹¹

Ganz besonders gilt das für den Wandel des Arbeitslebens¹² – genauer: für die Tendenz zur ungleichen intertemporalen und interpersonalen Verteilung der Erwerbsarbeit, wie sie sich sowohl in der erneuten Zunahme der Arbeitslosigkeit seit den siebziger Jahren als auch im Individualismus der „Aussteiger“ ausdrückt. In vielen ihrer Erscheinungsformen beruht Alterssicherung auf der Lebensleistung, auf der Vorsorgefähigkeit, die aus der Lebensleistung resultiert, und auf dem Lebensstandard, der durch die Lebensleistung erworben wurde. Und so schlagen sich gerade die Phänomene der Erwerbsarbeit in der Alterssicherung nieder.¹³ Schließlich

Menschen und was bedeuten ältere Menschen für die Familie?, in: Familie und soziale Arbeit, Gesamtbericht über den 71. Deutschen Fürsorgetag 1986 in München, 1987, S. 474 ff.; Franz Ruland, Die sozialrechtliche Situation alleinerziehender Eltern und ihrer Kinder, in: ebd., S. 189 ff.; ders., Schutz und Förderung von Ehe und Familie im Sozialrecht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1986, S. 164 ff.; Christine Hohmann-Dennhardt, Krise des Wohlfahrtsstaates und Existenzsicherung der Familie aus sozialrechtlicher Sicht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1987, S. 112 ff.; Ursula Lehr/Max Wingen/Joachim Wilbers unter Mitarbeit von Ivar Cornelius, Veränderte Familienstrukturen und ihre Bedeutung für den älteren Menschen von morgen, in: Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.), Bericht der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“, 1988, S. 99 ff.

10 Vgl. Auswahlbibliographie II.6. – S. außerdem Hans F. Zacher, Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 714 ff., insbes. S. 720 (dort auch N 56).

11 S. Auswahlbibliographie II.5 – Zur *Instabilität von Familienverbänden* und zu informellen und formellen *Unterhaltsverbänden* s. insbes. Jürgen Plaschke, Zwischen sozialen Transfers und „unzumutbarer“ Erwerbsarbeit: Zum Stand der Einkommenssicherung von Ein-Elternteil-Familien in der Bundesrepublik und im internationalen Vergleich, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 154 ff.; Jochen Plagemann, Die nichteheliche Lebensgemeinschaft in der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1988, S. 187 ff., insbes. S. 197 ff.; Dieter Schäfer/Jürgen Plaschke, Frauenerwerbstätigkeit, Familienformen und Sozialpolitik, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1988, S. 257; Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages zum Thema „Empfiehlt es sich, die rechtlichen Fragen der nichtehelichen Lebensgemeinschaft gesetzlich zu regeln?“, insbes. das Referat von Bernd von Maydell, Die nichteheliche Lebensgemeinschaft im geltenden Sozialrecht, Bd. II (Sitzungsberichte), 1988, Teil J, 45 ff.

12 Vgl. Auswahlbibliographie II.4.

13 Vgl. nochmals Auswahlbibliographie II.4. – Zu den Beziehungen zwischen *Alterssicherung*, *Altersgrenze* und *Arbeitsmarkt* s. außerdem: Christian Brinkmann, Arbeitslosigkeit und berufliche Ausgliederung älterer und leistungsgeminderter Arbeitnehmer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1979, S. 517 ff.; Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele, Arbeitsmarkt, Altersgrenze und die Ausgliederung älterer Menschen, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 679 ff.; Helmut Kaltenbach, Früher in Rente?, in: Die Angestelltenversicherung 1981, S. 167 ff.; Winfried Schmähel, Anpassung der Alterssicherung an veränderte Bedingungen, in: List-Forum, Bd. 11 (1981-82), S. 210 ff., insbes. S. 215 ff.; Carla Orsinger/Peter Clausing, Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 1982, S. 261 ff.; Wilhelm Adamy/Sigrid Koeppinghoff, Zur Krisenanfälligkeit der Rentenversicherung. Arbeitsmarktbedingte Finanzierungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 1983, S. 285 ff.; Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele, Früher in den Ruhestand – aber wie?, Sozial- und arbeitsmarktpolitische Probleme einer weiteren Absenkung der Altersgrenze, in: Sozialer Fortschritt 1983, S. 27 ff., 59 ff., 79 ff.; Rudolf Kolb, Zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: Deutsche Rentenversicherung 1983, S. 81 ff.; Klaus Page/Axel Reimann, Trend zu früherer Verrentung nimmt drastisch zu, in: Die Angestelltenversicherung 1983, S. 401 ff.; Helmut Heymann/Lothar-F. Seiwert, Flexible Pensionierung, Arbeitszeitmodelle – Vorruhestandsregelungen – Ruhestandsvorbereitung, 1984; Margret Dieck/Gerhard Naegele/Roland Schmidt, „Freigesetzte“ Arbeitnehmer (N 6); Christof Helberger, Arbeitslosigkeit als finanzielles Problem des sozialen Sicherungssystems, in: Sozialer Fortschritt 1986, S. 13 ff.; Reiner Hinkel, Lebensarbeitszeitveränderung als zentrales Element einer Strukturreform der Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt 1986, S. 241 ff.; Gert

nimmt die Alterssicherung an allgemeinen Problemen der sozialen Sicherheit, ja des Wohlfahrtsstaates überhaupt Anteil,¹⁴ wie etwa der Frage nach Finanzierung und Finanzierbarkeit.¹⁵

Die *Diskussion* um die Alterssicherung hat *in jedem Land andere Schwerpunkte*. Sie hängen vom gegebenen Bestand an Alterssicherung, von der Bewertung seiner verschiedenen Elemente im gesellschaftlichen Bewußtsein, von der Art und dem Gewicht der gesellschaftlichen Veränderungen und von deren Bewertung durch die

-
- Wagner, Die Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung und Strategien der Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 1986, S. 245 ff.; ders., Ökonomische Bestimmungsgründe und Verteilungskonsequenzen der Rentenlaufzeit, in: Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 568 ff.; Gerhard Bäcker, Verlängerung der Erwerbsphase – Verkürzung der Ruhestandsphase? Zum Verhältnis von Arbeitsmarkt, Altersgrenzen und Rentenrecht, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 25 ff.; Jürgen Kruse/Werner Steinjan, Verlängerung der Lebensarbeitszeit und Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand im Hinblick auf künftige Erfordernisse des Arbeitsmarktes und der Alterssicherung, 1988; Friedrich Buttler/Gerhard Kühlewind (Hg.), Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030 –, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1989; Wolfgang Klauer, Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben – Gegenwärtige und zukünftige Tendenzen und Probleme, in: Sozialer Fortschritt 1989, S. 85 ff.; Gerhard Naegel/Wolfgang Voges, Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Vorruhestandsgesetzes, in: Sozialer Fortschritt 1989, S. 52 ff.
- 14 Zur *deutschen Situation* vgl. die Auswahlbibliographie bei Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Grundlagen von Staat und Verfassung, 1987, S. 1045 ff., dort N 278, 279; Martin Pfaff (Hg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, 1983; Karl-Jürgen Bieback, Das Sozialleistungssystem in der Krise, in: Zeitschrift für Sozialreform 1985, S. 577 ff., 641 ff., 705 ff., insbes. 584 ff.; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen 70er Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift 1986, S. 29 ff.; Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Das soziale Netz reißt. Vorschläge zur Rettung des Systems der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe Bd. 16, 1988. – *International* vgl. Paul Fisher, Die Krise der sozialen Sicherheit: Ein internationales Dilemma, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1978, S. 423 ff.; OECD, The Welfare State in Crisis, Conference on Social Politics in the 1980s, An Account, 1981; Peter Flora (Hg.), Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II, 3 Bde 1986, 4. Bd. 1987; Else-jean, Comparing Welfare States and their Futures, 1986.
- 15 Zur *Finanzierung des Wohlfahrtsstaates* vgl. ILO, The Cost of Social Security – 9th International Inquiry 1972–1974, 1979; ISSA, Methods of Financing Social Security, Their Economic and Social Effects, 1979; ILO, Meeting of Experts on Social Security Financing, 1981; ILO, Financing Social Security, The Options, An International Analysis, 1984; OECD, Social Expenditure – 1960–1990, The Problems of Growth and Control, 1985; Karl-Jürgen Bieback (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, 1986; Winfried Schmähl, Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit, Europäische Regionaltagung über die Finanzierung der sozialen Sicherheit, 9.–11.9.1987 in Stockholm, 1987. – Zur *Finanzierung der Rentenversicherung* vgl. insbes. Hartmut Hensen, Zur Geschichte der Rentenfinanzen, in: Reinhard Bartholomäi/Wolfgang Bodenbender/Hardo Henkel/Renate Hütel (Hg.), Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen, 1977, S. 137 ff.; Rudolf Kolb, Zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung (N 13); Peter Thullen, Ursachen der weltweiten Krise der sozialen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 459 ff.; Horst-Wolf Müller, Zur langfristigen Finanzierung der Rentenversicherung unter demographischen und ökonomischen Aspekten, in: Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 189 ff., 270 ff.; ders., Finanzielle Aspekte einer Einführung von Teilrenten, in: Deutsche Rentenversicherung 1988, S. 378 ff.; Detlev Nolte, Die gesetzliche Rentenversicherung als unüberwindbare Barriere der Sozialpolitik? Analyse des Rentenversicherungssystems im Hinblick auf die Finanzierung der Sozialrenten, 1988; Werner Tegtmeier, Die gesetzliche Rentenversicherung in der Gesamtwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 647 ff. – Zur *Finanzierung der Beamtenversorgung* vgl. Konrad Littmann, Finanzpolitik bei Bevölkerungsrückgang, Anmerkungen zu einer notwendigen Neuorientierung staatlicher Entscheidungen (Speyerer Forschungsberichte 74), 1989. – Zu den *Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung* vgl. auch N 62, 63 des 1. Abschnitts: Ziele der Alterssicherung und das Formenspiel ihrer Verwirklichung. S. im übrigen die Auswahlbibliographie II.1, II.3.

öffentliche Meinung ab. Für die Bundesrepublik sind drei zentrale Felder sichtbar.¹⁶ Zwei davon liegen im Bereich der Einkommenssicherung: *erstens* eine Reform der Rentenversicherung, die den *demographischen Veränderungen* Rechnung trägt;¹⁷

16 Zur *Reform der Alterssicherung* vgl. Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVII, 1979; Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bde 1 – 3, 1981; Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, 1981; Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Gutachten der Sachverständigenkommission, 2 Berichtsbände sowie Anlagenband A und D, veröffentlicht durch die Bundesregierung, 1983; Winfried Schmähel, Gesetzliche und betriebliche Altersversorgung für verschiedene Gruppen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland: Erfahrungen und Zukunftsaufgaben, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 684 ff.; Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Reform der Alterssicherung, 1987; Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, Alterssicherung – die Notwendigkeit einer Neuordnung, 1987; Heinz Pampel, Strukturreform der Alterssicherung – Probleme und Lösungsmöglichkeiten –, in: Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 348 ff.; Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Zukünftige Rentnergeneration, Anwartschaften in der Alterssicherung der Geburtsjahrgänge 1920 – 1955, Forschungsbericht 142, 1987, S. 46 ff.; Winfried Schmähel, Herausforderungen und Perspektiven der Alterssicherung, in: Die Angestelltenversicherung 1988, S. 173 ff. – Aus der *Rentenreformdiskussion* s. Oswald von Nell-Breuning, Soziale Sicherheit. Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, 1979; Rudolf Kolb, Bemessung des Arbeitgeberanteils in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Kapitaleinsatz bzw. der Wertschöpfung, in: Deutsche Rentenversicherung 1980, S. 1 ff.; Josef Isensee, Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers in der Finanzordnung des Grundgesetzes – Zur Verfassungsmäßigkeit eines „Maschinenbeitrages“, in: Deutsche Rentenversicherung 1980, S. 145 ff.; Marianne Dünwald, Der „Maschinenbeitrag“ – eine Steuer?, in: Deutsche Rentenversicherung 1981, S. 51 ff.; Klaus-Dirk Henke, Fragen einer Reform der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1982, S. 144 ff.; Norbert Berthold/Ulrich Roppel, Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen, in: Wirtschaftsdienst 1983, S. 297 ff.; Helmut Kaltenbach, Revolution oder Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 1985, S. 477 ff.; Winfried Schmähel, Einführung einer „demographischen Komponente“ in die Rentenformel – Anmerkung zum Vorschlag der SPD, in: Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 370 ff.; ders., Strukturreform der Rentenversicherung – Konzept und Wirkungen, in: Die Angestelltenversicherung 1986, S. 162 ff.; Rudolf Kolb, Möglichkeiten zukünftiger Alterssicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 494 ff.; ders., Strukturreform oder Strukturverbesserung des Rentenrechts?, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 1 ff.; Reiner Hinkel, Lebensarbeitszeitveränderung (N 13); Gerd Wagner, Die Strukturreform (N 13); Rainer Will/Bernd Rill (Hg.), Die Rentenversicherung im Jahre 2000 – Entschließung und aktuelle Grundlagen, 1986; Eugen Glombig, Strukturreform in der Rentenversicherung – Überlegungen der SPD Bundestagsfraktion, in: Die Angestelltenversicherung 1986, S. 249 ff.; Hans-Jürgen Krupp, Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35, 1987, S. 3 ff.; Werner Niemeyer, Strukturreform der gesetzlichen sozialen Alterssicherung, Vorstellungen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, in: ebd., S. 17 ff.; Kommission des VDR (N 2); Ernst-Jürgen Borchert, Operation ohne Diagnose? – Rentenstrukturreform ohne Kinder? – Zur Frage der Berücksichtigung der Kindererziehung in der aktuellen Rentenreformdebatte, in: Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 321 ff.; Wolfgang Heine, Rentenreform und Steuerreform, in: Arbeit und Sozialpolitik 1988, S. 74 ff.; Helmut Kaltenbach, Vorschläge zur Rentenreform, in: Die Angestelltenversicherung 1988, S. 89 ff.; J. Heinz Müller, Die Rentenreform 1957 und heute – zugleich ein Beitrag zur Notwendigkeit langfristiger Entscheidungen in der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 147 ff.; Werner Niemeyer/Josef van Almsick, Staffelung des Beitragssatzes nach der Kinderzahl – mögliches Element der Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung?, in: Deutsche Rentenversicherung 1988, S. 41 ff.; Franz Ruland, Anmerkungen zu den Vorschlägen von Schwarz-Schilling zur Rentenreform, in: Deutsche Rentenversicherung 1988, S. 109 ff.; Winfried Schmähel, Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen, 1988. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Gemeinsames aktuelles Presse-seminar des VDR und der BfA, 28./29. November 1988 in Würzburg, mit Referaten von Alfred Schmidt, Reinhold Schulze, Rudolf Kolb, Werner Doetsch, Walter Quartier und Helmut Kaltenbach, 1988; „Der Referentenentwurf zur Rentenreform“, ein Zeitgespräch von Stefan Höpfinger, Rudolf Dreßler und Winfried Schmähel, in: Wirtschaftsdienst 1989/I, S. 7 ff.

zweitens die Einführung einer sogenannten *Grundsicherung*,¹⁸ die wohl vor allem dazu dienen soll, die Auswirkungen der Veränderungen der Arbeitswelt und der familiären Lebensmuster auf die Alterssicherung besser zu bewältigen und die Distanz zwischen der konkret bedarfsabhängigen Sozialhilfe und der abstrakt vorsorgeabhängigen Rentenversicherung zu überwinden.¹⁹ Das *dritte* Feld, auf das sich die Diskussion konzentriert, liegt nicht ausschließlich im Bereich der Alterssicherung und nicht ausschließlich, wenn überhaupt, im Bereich der Einkommenssicherung: die Diskussion um die *Sicherung für den Pflegefall*.²⁰ Gleichwohl ist das wesentlich auch ein Problem der Alterssicherung. Die Diskussion kann sich jedoch nicht auf diese Problemfelder beschränken. Sie muß komplexer geführt werden und wird komplexer geführt. Sie geht über die Schwerpunktfelder hinaus, geht auf eine Vielzahl von Einzelheiten ein, stellt – bewußt oder unbewußt – Prämissen und Prinzipien in Frage und wird von den unterschiedlichsten Erfahrungen und Interessen her gespeist.²¹

II. Die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialrechtsvergleiche zur Alterssicherung

Bedeutung und Dimensionen der Diskussion geben Anlaß, nach der *Hilfe* Ausschau zu halten, die sich aus der Situation und den Entwicklungen in anderen Ländern ergeben kann – kurz *aus dem Vergleich*.²² So wird nicht selten die Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland mit der Rentenversicherung anderer Länder, werden Reformvorschläge zur deutschen Rentenversicherung mit Reformvorschlägen anderer Länder, werden Modelle für eine Grundsicherung in der Bundesrepublik Deutschland mit Phänomenen der Grundsicherung im Ausland verglichen. Vergleich, soll er gültig sein, darf sich aber *nicht damit begnügen, daß die Problemlösungen einander ähnlich sind* oder sehen.²³ Er muß *vielmehr darauf achten, daß*

18 Vgl. Auswahlbibliographie I.4.

19 Otker Bujard/Ulrich Lange, Armut im Alter. Ursachen, Erscheinungsformen, politisch-administrative Reaktionen, 1978; Georg Faupel, Bedarfsorientierte Mindestrente, Kritische Gedanken zur Altersarmut, in: Soziale Sicherheit 1986, S. 165 ff.; Gerhard Bäcker, Solidarische Alterssicherung statt Altersarmut – Weiterentwicklung der Rentenversicherung mit den Schwerpunkten „Rente nach Mindesteinkommen“ und „bedarfsorientierte Mindestrente“ –, in: WSI-Mitteilungen 1987, S. 75 ff.; Frank Klanberg, Sozialhilfebedürftigkeit unter Rentempfängern, in: Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 437 ff. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der verschämten Altersarmut (Ausgleichszulagengesetz – AZuG) vgl. BfA, Verschämte Armut – Stellungnahme der BfA zu einem Gesetzesentwurf, in: Die Angestelltenversicherung 1987, S. 373 f. und Ulrich Fink, Verschämte Altersarmut, Vorstellung eines Gesetzesentwurfs und Entgegnung auf die Stellungnahme der BfA, ebd., S. 441 ff.; Lorenz Schnupfahn, Bekämpfung der Armut im Alter – eine Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung?, in: Die Angestelltenversicherung 1989, S. 339 ff.

20 Vgl. Auswahlbibliographie II.8.

21 S. auch Hans F. Zacher, Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung (N 10).

22 Vgl. das internationale Material in der Auswahlbibliographie I.1.2.

23 Vgl. Bernd von Maydell, Die soziale Alterssicherung der Frau im internationalen Vergleich, in: Die Angestelltenversicherung 1981, S. 222 ff.; Franz-Xaver Kaufmann/Lutz Leisering, Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme (N 2).

die Probleme, die damit gelöst werden, *einander gleich sind* – realistischer freilich, da mit völliger Gleichheit fast nie zu rechnen ist: einander möglichst ähnlich sind. Das vorausliegende – *cum grano salis* – gemeinsame Problem ist das *tertium comparationis* der zu vergleichenden Problemlösungen. Für den Rechtsvergleich heißt das: das gemeinsame *vorrechtliche Problem* ist das *tertium comparationis* der zu vergleichenden rechtlichen Lösungen.²⁴

Nun existieren soziale Probleme aber nicht *per se*. Das soziale Sein wird zu einem Problem erst, indem ihm Maßstäbe des sozialen Sollens gegenübergestellt werden. Gegenüber konkreten sozialen Verhältnissen manifestiert sich dieses Sollen in konkreten Vorschlägen ihrer Veränderung. Sie führen das soziale Sein mit dem sozialen Sollen zusammen. So läßt sich sagen: soziale Probleme werden *dadurch konstituiert*, daß überhaupt an Problemlösungen gedacht wird, daß überhaupt Problemlösungen möglich erscheinen, daß sie ergriffen werden. Und soziale Probleme werden *geformt*, indem gewisse Problemlösungen gedacht werden, indem gewisse Problemlösungen ergriffen werden. Historisch ist unübersehbar, daß Herausforderungen Antworten hervorbringen, daß aber auch jede Antwort die Welt der Antworten, damit aber auch die Welt der Herausforderungen selbst wieder verändert.²⁵

Das Alter ist ein *gutes Beispiel* dafür. Vor der Erfindung der Sozialversicherung war „Alter“ grundsätzlich nichts, was mit dem Kalender, einem Geburtstag, einem Jahrestag viel zu tun hatte. Alter war das Nachlassen der körperlichen und geistigen Kräfte. Das war ein individuell sehr unterschiedlicher, zumeist stufenloser, langsamer Prozeß. Das wird leicht einsichtig, wenn wir den Idealtypus archaischer ganzheitlicher Erwerbs- und Unterhaltsgemeinschaften (des Hauses, des Hofes, der Großfamilie usw.) unterstellen.²⁶ Sie boten Arbeit auch noch, wenn die Kräfte langsam abnahmen. Und sie boten – mehr oder weniger – auch die Dienste, die der alte Mensch braucht. Im Laufe der Entwicklung zerfielen diese ganzheitlichen Erwerbs- und Unterhaltsgemeinschaften, trennte sich die Arbeitswelt von der Unterhaltsgemeinschaft, erwiesen sich auch die Unterhaltsgemeinschaften dem sozialen Anspruch der Neuzeit gegenüber als zu schwach und zu ungleich.²⁷ Ihre Fähigkeit, das Alter als individuell höchst unterschiedliche Entwicklung zu integrieren und in sich aufzuheben, ließ, sei es infolge realen Wandels, sei es infolge veränderter sozialer Normen, nach. In Wahrheit freilich war das Leben stets vielgestaltiger, waren die „sozialen Biographien“ mitnichten erschöpfend in ganzheitliche Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaften eingebunden, waren die alten Menschen keineswegs immer in ihnen aufgehoben. Das ändert aber nichts daran, daß das Altern weithin ein amorpher Prozeß war und das Alter unterschiedlichste Grade und Formen der Teilhabe an den Lasten und Gütern einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, auch unter-

24 S. dazu Hans F. Zacher, Vorfagen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung, in: Hans F. Zacher (Hg.), *Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs*, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 1, 1977, S. 21 ff.

25 S. Hans F. Zacher, Einleitung, in: Hans F. Zacher (Hg.), *Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung*, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 4, 1980, S. 7 ff. (S. 14 ff.).

26 S. Manfred Partsch, *Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften*, 1983.

27 S. zu entsprechenden Phänomenen der Gegenwart Hans F. Zacher, *Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit – ein sozialpolitisches Dilemma der Entwicklungsländer*, in: *Landwirtschaftliche Sozialversicherung und internationale Beziehungen*, Festschrift für Kurt Noell, o.J., S. 37 ff. (S. 43 ff., S. 45 ff.).

schiedlichste Grade und Formen des Leistens und Nehmens von Diensten, schließlich unterschiedlichste Grade und Formen des Ausschlusses bedeutete. Jedenfalls drängte die moderne Arbeitswelt, deren Rationalität Vollzeit-Arbeitsrollen verlangte, auf schärfere Zäsuren. Möglich wurden diese aber erst, als die Sozialversicherung das Arbeitseinkommen von einer gewissen Altersgrenze an durch das Sozialeinkommen – mehr oder minder – substituierte. Mit der abstrakten Regelung, die nunmehr das Sozialeinkommen nicht mehr an Zeit und Maß des Nachlassens der Kräfte band, sondern an einen Termin, entstand zugleich die Chance, Sozialeinkommen, das zur Kompensation des Nachlassens der Erwerbsfähigkeit gedacht war, selbst dann zu beziehen, wenn die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit fortduerte. Der Gedanke des „wohlverdienten Ruhestands“, die Einschätzung des Risikos des Alters als eines „risque heureux“,²⁸ die Idee eines (auf Jugend und „aktive“ Phase folgenden) dritten Lebensabschnittes, eines „dritten Alters“,²⁹ in dem die Verbindung von Alterseinkünften mit dem Vollbesitz der körperlichen und geistigen Kräfte ein spezifisches Stadium sozialen Glücks, ja neue Anfänge der Selbstverwirklichung eröffnet, wurde möglich. Auf der anderen Seite wurde die Entscheidung notwendig, ob der Bezug der Altersrente eine weitere Erwerbstätigkeit ausschließen soll oder nicht.³⁰ Solange das Alter nur ein „informeller“ Prozeß in der Erwerbs- und Unterhaltsgemeinschaft war, auch noch als etwa die Armenfürsorge Alten nur nach Maßgabe ihrer nachlassenden Kräfte half, war für diese Entscheidung kein Anlaß, ja kein Raum. Niemand kann heute sagen, inwieweit das Problem Alter, wie wir es heute vorfinden, aus der Entwicklung der Arbeitswelt, der familiären Verhältnisse und Leitbilder, der Wohnverhältnisse, der medizinischen Möglichkeiten usw. oder inwieweit es aus der Entwicklung der sozialen Sicherung hervorgegangen ist. Sicher aber ist, daß das soziale Problem „Älter“ immer auch davon mit konstituiert wurde, welche Lösungen die Gesellschaft, die Rechtsordnung und der Staat anboten oder wenigstens für möglich hielten.

Ist es somit schwierig, Probleme und Problemlösungen voneinander zu scheiden und einander gegenüberzustellen, so ist es auch *unmöglich, das Problem und die Problemlösung aus dem sonstigen Kontext zu lösen*. Die soziale Befindlichkeit des Menschen im Alter ergibt sich „vor Sozialrecht“ – allgemeiner: „vor sozialen Leistungen und Diensten“ – aus der *Fülle aller Determinanten*, welche das Erwerbsleben, die Befriedigung der Bedürfnisse und die Wirksamkeit der Unterhalts-

28 Zum Begriff des „risque heureux“ s. Jean-Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, 5. Aufl. 1973, S. 300.

29 Vgl. Otto B. Roegele (Hg.), *Das dritte Alter*, 1974, S. aber auch noch einmal oben N 6 und den Text hierzu.

30 S. Erika Pillardy, *Arbeit und Alter. Eine soziologische Untersuchung über die Bedeutung der Arbeit nach der Pensionierung*, 1973; Paul Fisher, *Labour Force Participation of the Aged and the Social Security System in Nine Countries*, in: *Industrial Gerontology 1975*, S. 1 ff.; Deutsches Zentrum für Altersfragen, *Altwerden in der Bundesrepublik. Geschichte, Situation, Perspektiven. Arbeitsgruppe Fachbericht über Probleme des Alterns*, 1982, S. 205 ff.; Paul Hecquet, *IVSS*, 21. Generalversammlung, Genf 1983, Bericht 6, *Rentenalter und Fortführung einer Erwerbstätigkeit*; Charlotte Nusberg (with Mary Joe Gibson and Sheila Peace), *Innovative Aging Programs Abroad – Implications for the United States*, 1984; *Changes in Retirement and Work Patterns. Scandinavian Models: Combining Part-time Work With a Partial Pension*, in: *Bulletin of the Research Program on Social Security, Insurance and Savings, Geneva Associations*, 1988, S. 11 ff.; Detlev W. Belling, *Das Recht auf Arbeit im Alter – Berufsfreiheit und Persönlichkeitsschutz älterer Arbeitnehmer*, in: *Blick in die Wirtschaft*, 19.4.1989; Friedrich Buttler/Gerhard Kühlewind (Hg.), *Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030* (N 13).

verbände bestimmen, ja noch weiter aus den Beziehungen der Menschen untereinander, der Lage privater Gemeinschaften, dem Verhältnis der Gesellschaft zu ihren Individuen und deren Stellung im Gemeinwesen. Andererseits aber ergibt sich auch die *Wirkung der sozialen Leistungen und Dienste* – und damit auch des Sozialrechts – für die soziale Befindlichkeit des Menschen im Alter nicht nur aus einem bestimmten Zweig sozialer Sicherung, etwa der Rentenversicherung oder der Beamtenversorgung, sondern *aus dem ganzen Konzert sozialer Leistungssysteme* bis hin etwa zur betrieblichen Alterssicherung, zur Unfallversicherung, zur Sozialhilfe usw. Schließlich sind administrative Daseinsvorsorge und gesellschaftliche Wohltätigkeit, aber auch das Steuerrecht mit beiden Seiten, der Seite der Probleme und der Seite der sozialen Problemlösungen, verflochten.³¹

Dies in Betracht gezogen, gehen die *Erwartungen, die in den Sozialpolitik- oder den Sozialrechtsvergleich zur Alterssicherung gesetzt werden*, leicht in die falsche Richtung. Wer auf ein einziges fremdes Leistungssystem blickt, dieses kennenlernen und importieren will, kann damit sein sozialpolitisches Potential bereichern. Was ein Leistungssystem im Kontext der sozialen Probleme und Problemlösungen *in einem anderen Land bedeutet und im eigenen Land bedeuten könnte*, ist eine weitaus schwierigere, *vollständig wohl nie zu beantwortende Frage*. Auf der anderen Seite ist gerade die *Aufhellung der doppelten Komplexität* – der Komplexität der Herausforderungen und der Komplexität der Antworten – *selbst ein nützlicher Beitrag zur Diskussion*. Sozialrechtsvergleich kann so *das Wissen über die Gesamtheit der Problemelemente und über den Gesamtvorrat an denkbaren Lösungen vermehren*, zugleich aber die *Relativität aller Ähnlichkeit von Problemlösungen* aufdecken und dadurch vor der Überschätzung von Ähnlichkeiten warnen.

III. Das Konzept dieses Bandes

Die *komparative Diskussion* steht zu *diesen Fragen* – genauer: nicht so sehr zu einzelnen Systemen der Alterssicherung, wohl aber zur Komplexität der Probleme und der Problemlösungen – *noch am Anfang*. Das gilt für die jeweilige nationale Diskussion ebenso wie für die trans- und internationale Diskussion. Die nationale Diskussion zur Alterssicherung erkennt kaum irgendwo die ganze Komplexität der Probleme und der Problemlösungen. Sie vereinfacht, stellt einzelne Systeme, Prinzipien, Gruppen oder Sachbereiche in den Vordergrund, verdrängt andere Systeme, Prinzipien, Gruppen oder Sachbereiche. Damit wird es auch für den ausländischen Betrachter schwierig, die Komplexität der Probleme und Problemlösungen zu erfassen, zu verstehen und zu bewerten. Und die komparative Arbeit – die sozialpolitikvergleichende ebenso wie die sozialrechtsvergleichende – hat, so weit zu sehen, bis-

31 S. Jürgen Plaschke, *Gesellschaftliche Sicherheit alter Menschen*, 1983; Laszlo A. Vaskovics, *Alter (III)* in: *Staatslexikon*, Bd. 1, 7. Aufl. 1985, Sp. 114 ff.; Hans F. Zacher, *Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung* (N 10); je mit weiteren Nachweisen.

her noch nirgends Erfahrungen damit gesammelt, die Fülle der Variablen wahrzunehmen und zu ordnen und ihr Zusammenspiel vergleichbar zu machen.

1. Die Begrenzung des Vorhabens

So konnte es von vornherein nicht der Ehrgeiz dieses Vorhabens sein, das Panorama der Problemelemente sowie die Vielfalt und Eigenart der Problemlösungen und ihr Zusammenspiel darzustellen und sie international vergleichbar zu machen. Vielmehr mußte sich das *Vorhaben beschränken und konzentrieren*.

a) Die Konzentration auf die rechtlich geregelten Einkommenssicherungssysteme

Die *Beschränkung* mußte zunächst *sachlicher Natur* sein. Im Vordergrund müssen die *rechtlich geregelten Einkommenssicherungssysteme* stehen. Ihr Inhalt ebenso wie ihre explizite Regelung erlauben es, ihre Existenz und Wirkungsweise ohne Rückgriff auf empirische Methoden zu erfassen. Der Rechtsvergleicher ist sich freilich bei diesem Vorgehen bewußt, daß gesetzliche Regelungen und – so es sie gibt – ihre literarische Beschreibung nicht mit der Wirklichkeit gleichgestellt werden dürfen. Immerhin kann von einer gewissen Vermutung ausgegangen werden, daß Regelung und Beschreibung der Wirklichkeit entsprechen.

Demgegenüber müssen *Institutionen, die zwar der Einkommenssicherung dienen, deren Wirkungsweise jedoch nicht gesetzlich geregelt ist, ebenso zurücktreten wie Dienstleistungen*. Ihre Erfassung und Darstellung bedürfte a priori empirischer Erhebungen.

Ebenso müssen in diesem Zusammenhang jene oft sehr vielfältigen, oft auch schwer wahrnehmbaren *Modalitäten* der sozialen Sicherung alter Menschen und der Deckung ihrer spezifischen Bedarfe zurücktreten, *die aus der Gesellschaft heraus realisiert werden*: wie betriebliche Alterssicherung, Privatversicherung, Vermögensbildung, kollektive Selbsthilfe, Nachbarschaftshilfe oder caritative Organisationen. Nur soweit das Recht ihnen eine gewisse Rolle verbindlich zuweist, kann diese dargestellt werden.

Schließlich kann auch der *weitere Rahmen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen usw. Bedingungen, unter denen alte Menschen leben* – und unter denen sich Aktive auf ihr Alter einrichten –, *nur sehr grundsätzlich* abgesteckt werden.

Eine besondere Schwierigkeit bereitet insoweit das *Steuer- und sonstige Abgabenrecht*.³² Es beeinflusst intensiv die Spielräume der Altersvorsorge und den Lebensstandard, den zu sichern eine zentrale Sorge der Alterssicherung ist. Es ist ein Medium, in dem die gesellschaftliche Leistung der Aktiven Ausdruck findet, auf die zu antworten ebenfalls ein Anliegen der Alterssicherung sein kann. Schließlich bestimmt es den Nettowert all der Leistungen, die im Alter bezogen werden. Das Steuer- und sonstige Abgabenrecht ist somit ein wesentliches Gestaltungselement

³² Zum Verhältnis von Steuer und Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland s. Auswahlbibliographie II.7.

aller Alterssicherung.³³ Zugleich aber ist es ein umfangreiches und rechtsdifferenziertes eigenständiges System. Sein umfassender Einbezug muß daher ebenfalls ausscheiden. Die Darstellung konzentriert sich insofern vor allem auf die Besteuerung der sozialen Alterseinkünfte.

Immerhin ist es ein *Ziel der Arbeit, auch diese Zusammenhänge grundsätzlich sichtbar zu machen* und zu zeigen, daß Wirkung und Wert der in den Vordergrund gestellten, rechtlich geregelten Einkommenssicherungssysteme in diesen Zusammenhängen gesehen, von ihnen her verstanden und von ihnen her bewertet werden müssen.

b) *Die Konzentration auf Industriestaaten „westlicher Prägung“*

Die Arbeit muß sich ferner auf eine *Auswahl von Ländern* beschränken, deren gesellschaftliche, wirtschaftliche, rechtliche und vor allem auch sozialpolitische Verhältnisse hinreichend vergleichbar sind. Das heißt grundsätzlich: die Arbeit muß sich auf „entwickelte“ marktwirtschaftliche, pluralistisch-demokratische Industriestaaten – mit anderen Worten auf *Industriestaaten „westlicher Prägung“* – konzentrieren.

Davon wurde keine Ausnahme hinsichtlich eines *Entwicklungslandes*³⁴ gemacht. Hinsichtlich der *sozialistischen Länder*³⁵ wurde das Konzept dieses Buches freilich von der Entwicklung überholt. Als das Konzept in den späten achtziger Jahren entwickelt wurde, wurde vom Verzicht auf die Industriestaaten „sozialistischer Prägung“ eine Ausnahme gemacht: die *Deutsche Demokratische Republik*. Die Gründe lagen nahe. Die Deutsche Demokratische Republik war nicht nur der „zweite deutsche Staat“. Sie hatte gerade in bezug auf die Alterssicherung weitgehend an der durch die Bismarcksche Sozialgesetzgebung gestifteten deutschen Tradition festgehalten. Die Hereinnahme der Deutschen Demokratischen Republik erlaubte aber auch, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Industrieländern „westlicher“ und „sozialistischer“ Provenienz wenigstens anzudeuten.

33 Einige differenzierte Anmerkungen zum Thema s. unten I. Abschnitt II.1.c.

34 Zu den Entwicklungsländern vgl. E.J. Ejuba, ISSA, Old-Age Protection Schemes in Africa, 1982; Jorge J. Tapiaviddella/Charles J. Parrish, Ageing, Development and Social Service Delivery Systems in Latin America: Problems and Perspectives, in: Ageing and Society 1982, Volume 2, S. 32 ff.; James Midgley, Social Security, Inequality and the Third World, 1984; Maximilian Fuchs, Soziale Sicherheit in der Dritten Welt, 1985, S. 24 ff.; Hans F. Zacher, Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit – ein sozialpolitisches Dilemma der Entwicklungsländer (N 27); Otto Kaufmann, Soziale Sicherheit in frankophonen Ländern Afrikas, in: Die Angestelltenversicherung 1988, S. 232 ff. Ken Iout, Ageing in Developing Countries, 1989.

35 Michael Faude, Strukturelemente sozialistischen Sozialrechts am Beispiel des Altersrentenrechts in der DDR und der UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht 20 (1979), S. 105 ff.; Tatjana Globokar, Der Übergang der Arbeitnehmer in den Ruhestand in Osteuropa, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1983, S. 53 ff.; Soziale Sicherheit für die Älteren: Informationsdokument vorbereitet von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit für die Weltversammlung über das Alter, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1982, S. 534 ff.; Ulrich Lohmann, Sozialistisches Sozialrecht? – Ausgewählte Sozialrechtsinstitute der UdSSR und der DDR im Vergleich –, in: Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht 1988, S. 269 ff., insbes. 275 ff.; Pavel Stiller, Altersrentensysteme und Sozialhaushalte in Osteuropa. Eine vergleichende Studie über die Finanzierbarkeit der Altersversorgung, 1988. Zur sozialen Sicherung in Osteuropa s. ferner: Zeitschrift für Ostrecht 23 (1982).

Die Entwicklung hat diese Gründe relativiert. Die Sozialordnung der Deutschen Demokratischen Republik wurde durch die Sozialordnung des gemeinsamen deutschen Staates abgelöst. Aber auch in den anderen bis vor kurzem eindeutig sozialistischen Staaten sind vielfältige Wandlungen eingetreten. Mit unterschiedlichem Tempo nähern sie sich der Marktwirtschaft und der pluralistischen Demokratie. Somit mußte die Frage, ob das Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik weiterhin in diesem Vergleich seinen Platz haben soll, neu bedacht werden. Die Überlegungen führten dazu, das Konzept beizubehalten. Auch im gemeinsamen deutschen Staat werden die sozialpolitischen Lösungen und sozialrechtlichen Regelungen des „zweiten deutschen Staates“ noch lange relevant bleiben. Nicht anders verhält es sich hinsichtlich der „sozialistischen“ Staatenwelt im großen. Noch gibt es „sozialistische“ Staaten alten Zuschnitts. Noch sind die Übergänge zu einer neuen, marktwirtschaftlich und pluralistisch orientierten Ordnung sehr unterschiedlich. Und in jedem Falle wird auch dort, wo diese Übergänge rasch und entschlossen zu Ende geführt werden, die „sozialistische“ Epoche eine lange und intensive Nachwirkung haben. Das Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik lohnt also auch unter diesem Gesichtspunkt. Die Schwierigkeit, die Situation in der Deutschen Demokratischen Republik im Sommer 1990 zu beschreiben, erinnert freilich an den alten Rechtssatz, daß an der fließenden Welle kein Eigentum besteht.

Läßt sich der Rahmen der Auswahl so zunächst leicht erklären, so folgt die *Auswahl der einzelnen Länder* weniger einheitlichen Prinzipien. So spielten Grenzen der sprachlichen Erreichbarkeit eine negative Rolle (z.B. hinsichtlich Japans), desgleichen Defizite der literarischen Erschließung (z.B. hinsichtlich Portugals). Schließlich mußte das Gesamtvorhaben in machbaren Grenzen gehalten werden. Auf der anderen Seite mußte auch eine gewisse Breite angestrebt werden. Im Hinblick auf die dynamische Entwicklung der *Europäischen Gemeinschaften* wurde auf eine starke Repräsentanz ihrer Mitglieder Wert gelegt (außer der Bundesrepublik Deutschland: Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich). *Skandinavien* ist durch Schweden repräsentiert. Aus *Mitteleuropa* mußte noch die Schweiz, deren Alterssicherung in besonderer Weise eigenständig ausgestaltet ist, einbezogen werden. Schließlich schienen sowohl die USA als auch Kanada bedeutsam genug, um ganz *Nordamerika* hereinzunehmen.

2. *Das positive Ziel der Arbeit*

Kann die Arbeit das Ziel, *die umfassende Komplexität der Herausforderungen und der Antworten, welche die Probleme und die Problemlösungen der Alterssicherung konstituieren*, aufzuzeigen, *nur sehr prinzipiell und allgemein* verfolgen, so kann sie *hinsichtlich des benannten Schwerpunktbereiches, der Einkommenssicherungssysteme, konkreter und differenzierter* werden. Hier stand die Arbeit von vornherein im Zeichen einer Beobachtung, die sich im Verlauf der sozialrechtsvergleichenden Arbeit, insbesondere in bezug auf die Alterssicherungssysteme verschiedener Länder und ihrer Diskussion, immer mehr verdichtet hatte: daß *auch im engeren Bereich der Einkommenssicherung grundsätzlich eine Pluralität von Systemen* zusammenwirkt,

die einander ergänzen.³⁶ Insofern ist es das *Ziel der Arbeit*, dieser *Beobachtung tendenzieller Pluralität der Alterssicherungssysteme nachzugehen*, die Gründe dieser Tendenz und der Formen ihrer Verwirklichung aufzuhellen und die Konstellationen zu sichten und – soweit möglich – zu ordnen, in denen sich verschiedene Typen von Alterssicherungssystemen zu einem Gesamtgefüge der Alterssicherung verbinden. Dazu bietet sich ein dialektisches Verfahren an: Eine *Analyse der Ziele der Alterssicherung und der Formen ihrer Verwirklichung* führt differenzierter in die Zusammenhänge ein (*1. Abschnitt*), die *Landesberichte* erschließen die nationale Realität (*2. Abschnitt*). Und eine *Synthese* widmet sich der Frage, welche Konstellationen der Pluralität der Alterssicherungssysteme sich in den dargestellten Ländern finden – genauer: welche Typen von Einzelsystemen sich zu der Gesamtfunktion sozialer Sicherung, insbesondere Einkommenssicherung, im Alter verbinden (*3. Abschnitt*).

3. *Der Stand der Arbeit*

Die Landesberichte geben grundsätzlich den Rechtsstand vom Ende des Jahres 1989 wieder. Auf spätere Entwicklungen wurde hingewiesen, soweit das möglich war. Die Bedingungen dafür waren von Land zu Land freilich unterschiedlich. Bibliographisches und statistisches Material ist angeführt, soweit es bis zum Frühjahr 1990 verfügbar war.

³⁶ Hans F. Zacher, *Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung* (N 10), insbes. S. 729 ff., 731 ff.; Gerhard Igl, *Für eine integrierte Alterssicherung*, in: *Deutsche Rentenversicherung* 1988, S. 581 ff.