

**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 313 A 2005

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 Ausländisches 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 Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

491 | 21 80

# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b>	
<i>von Hans F. Zacher</i>	7
I. Alterssicherung in der Diskussion	11
II. Die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialrechtsvergleichung zur Alterssicherung	16
III. Das Konzept dieses Bandes	19
<b>1. Abschnitt</b>	
<b>Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung</b>	
<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
<b>2. Abschnitt</b>	
<b>Die Landesberichte</b>	115
I. Belgien <i>von Danny Pieters</i>	117
II. Bundesrepublik Deutschland <i>von Hans F. Zacher und Cornelius Mager</i>	151
III. Deutsche Demokratische Republik <i>von Ulrich Lohmann</i>	193
IV. Frankreich <i>von Gerhard Igl und Otto Kaufmann</i>	225
V. Italien <i>von Thomas Simons</i>	273
VI. Kanada <i>von Gisela Schatte</i>	307
VII. Niederlande <i>von Danny Pieters</i>	349
VIII. Schweden <i>von Peter A. Köhler</i>	375
IX. Schweiz <i>von Hans Naef</i>	407
X. Spanien <i>von Hans-Joachim Reinhard</i>	429
XI. USA <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

## **1. Abschnitt**

# **Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung**

*von Hans F. Zacher*

# Inhaltsverzeichnis

I.	Alterssicherung – ein komplexes Phänomen	31
1.	Die Komplexität der Inhalte	32
2.	Die Komplexität der Träger	33
3.	Die Komplexität in der Zeit	36
a)	Die Verwerfungen in der Zeitdimension	36
b)	Exkurs I: Der Generationenvertrag – eine deutsche Interpretation	38
c)	Exkurs II: Alterssicherung und Eigentumsschutz	41
4.	Komplexität der Maßstäbe	42
a)	Grundsätzliches	42
b)	Exemplifikation	44
c)	Die reale Komplexität der Maßstäbe	50
5.	Die Komplexität der Regelung, der Verwirklichung und der Finanzierung	51
a)	Noch einmal: Die Komplexität der Träger	51
b)	Die Komplexität der Finanzierung	52
6.	Die Komplexität der Wirkungen auf die Autonomie der Betroffenen	55
a)	Freiwillige Vorsorge – Vorsorgezwang	56
b)	Privatheit – „Veröffentlichung“ der Lebensverhältnisse	56
c)	Individualität der maßgeblichen Verhältnisse – Maßgeblichkeit individueller Entscheidungen; individualisierende Maßstäbe – generalisierende Maßstäbe	57
7.	Varianten des Konzepts des Alters	58
8.	Zwischenbilanz	59
II.	Die Grundstrukturen des Sozialleistungsrechts als Bauelemente der Alterssicherung	61
1.	Der mikrokosmische Ansatz sozialrechtlicher Lösungen	61
a)	Die Problemfelder sozialer Leistung und Gefährdung	61
b)	Internalisierung – Externalisierung	63
aa)	Das Grundmuster	63
bb)	Internalisierung und Externalisierung in der Alterssicherung	63
c)	Die übergreifende Funktion des Abgabenrechts	66
2.	Die makrokosmischen Bedingungen der Alterssicherung	68
3.	Die Strukturelemente des Sozialleistungsrechts und die Alterssicherung	71
a)	Vorbemerkungen: Die Analyse und Synthese sozialrechtlicher Strukturelemente als Grundlage vergleichender Betrachtung	71
b)	Die elementaren Alternativen des Sozialrechts	71
aa)	Vorgeschichte versus Situationen	72
bb)	Abstrakte versus konkrete Leistungsbestimmung	72

c)	<b>Grundtypen des Sozialrechts</b>	73
aa)	Vorsorgesysteme	73
aaa)	Der Typus	73
bbb)	Alterssicherung durch Vorsorge	75
bb)	Entschädigungssysteme	76
aaa)	Der Typus	76
bbb)	Die Parallele: kausale Vorsorgesysteme	77
ccc)	Noch einmal: zum Typus	77
ddd)	Die Relevanz für die Alterssicherung	78
cc)	Situationsbezogene Systeme	78
aaa)	Einwohnersicherung	78
(1)	Der Typus	78
(2)	Die Relevanz für die Alterssicherung	79
(3)	Übergangsformen zwischen Vorsorge und Einwohnersicherung: „Volksversicherungen“	80
bbb)	Hilfssysteme	82
(1)	Die Typen: allgemeine Hilfssysteme – besondere Hilfssysteme	82
(2)	Hilfssysteme als Elemente der Alterssicherung	83
ccc)	Förderungssysteme – Hilfs- und Förderungssysteme	84
(1)	Die Typen	84
(2)	Hilfs- und Förderungssysteme als Element der Alterssicherung	84
4.	<b>Schematische Darstellung der Grundelemente der Alterssicherung</b>	85
a)	Schaubild	85
b)	<b>Elemente der Leistungsbemessung</b>	87
aa)	Individualisierende Faktoren – Leistungsfaktor und Zeitfaktor	87
bb)	Faktor der Bewertung	89
cc)	Bedarfsoorientierter Faktor/bedarfsorientierter Zuschlag	90
c)	<b>Systemspezifische Varianten der Formel</b>	90
aa)	Vorsorgesysteme	90
bb)	Entschädigungssysteme	91
cc)	Einwohnersicherungssysteme	91
dd)	Volksversicherungen	92
ee)	Hilfs- und Förderungssysteme	92
d)	<b>Leistungsvoraussetzungen, Bestimmung des Leistungsinhalts</b>	93

<b>III.</b>	<b>Die Konstellationen, in denen die Grundtypen der Alterssicherung in den einzelnen Sozialrechtsordnungen miteinander verbunden werden – Versuch eines Systems</b>	93
1.	Vorbemerkungen	93
a)	Die apriorische Notwendigkeit einer Pluralität von Grundtypen der Alterssicherung	93
b)	Die historische Gegebenheit der Pluralität von Grundtypen der Alterssicherung	95
c)	Die Grenzen durchgreifender Schematisierung	96
2.	Selektivität und Universalität: Die subjektive Erstreckung der Systeme	96
3.	Die Ebenen der Sicherung: Funktionale und sachliche Komplementarität	98
a)	Die Kategorien	99
b)	Modelle der Realisierung	99
aa)	Grundsicherung	99
bb)	Die Regelsicherung	101
(1)	Selektiver versus universalistischer Ansatz	101
(2)	Sockel- und Ergänzungssicherung	101
cc)	Die Aufbausicherung	101
dd)	Die Rahmenidee einer Vollsicherung	102
(3)	Einkommens- und Ergänzungssicherungen	102
(4)	Primäre und subsidiäre Leistungen	103
4.	Spezifische und unspezifische Alterssicherung	104
a)	Sozialleistungen zur Kompensation von Schäden	104
aa)	Personenschäden	104
bb)	Vermögensschäden	105
b)	Die abgeleitete Sicherung Unterhaltsabhängiger	106
aa)	Neben Altersvorsorge	106
bb)	Neben situationsbezogener Alterssicherung	107
c)	Ergänzende Vorsorge-, Hilfs- und Förderungssysteme	108
<b>IV.</b>	<b>Abschließende Bemerkungen</b>	108
1.	Die wesentliche Kontextualität aller Einzelsysteme	108
2.	Die Eigenart der Systeme und die aktuellen Herausforderungen der Alterssicherung	109

## I. Alterssicherung – ein komplexes Phänomen

Fällt das Stichwort „Alterssicherung“, so wird vereinfachend zumeist an die öffentlichen Systeme der Einkommenssicherung gedacht. Und auch dabei steht zumeist das allgemeinste und bedeutsamste System im Vordergrund, wie es für die Bundesrepublik Deutschland etwa die Rentenversicherung darstellt. Auf der anderen Seite aber wird immer deutlicher, daß verschiedene Alterssicherungssysteme – je für sich oder in Kombination mit anderen – verschiedene Gruppen der Bevölkerung ungleich sichern<sup>1</sup> und den individuellen Verhältnissen der Gesicherten<sup>2</sup> – sei es ihren Einkünften und ihrem Vermögen,<sup>3</sup> sei es ihren besonderen Bedürfnissen<sup>4</sup> – sehr unterschiedlich gerecht werden. Wo immer auf solche Weise die Einsetzung des allgemeinsten und bedeutsamsten Alters-Einkommenssicherungssystems in Frage gestellt wird, zeigt sich rasch, in welchem Maße Alterssicherung ein komplexes Phänomen ist: komplex hinsichtlich der Herausforderungen – man könnte auch sagen: hinsichtlich der Bedingungen, unter denen alte Menschen leben, und der sozialen Normen, von denen her diese Bedingungen bewertet werden; komplex hinsichtlich der Antworten, welche die Gesellschaft und das Gemeinwesen auf diese Herausforderungen geben. Es ist nicht möglich, die Komplexität der Herausforderungen hier für sich auszubreiten. Es ist auch nicht möglich, die Komplexität der Antworten erschöpfend

---

1 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Gutachten der Sachverständigenkommission, zwei Berichtsbände sowie Anlagenband A und B, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983; Jürgen Kohl, Alterssicherung im internationalen Vergleich. Zur Einkommensstruktur und Versorgungssituation älterer Haushalte, in: Zeitschrift für Sozialreform 1987, S. 698 ff.; Manfred Baden u.a., Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, 1988; Ulrich Battis/Peter Krause/Rolf Caesar/Walther Fürst/Wolfgang Blomeyer/Jürgen Salzwedel, Alterssicherungssysteme im Vergleich, 1988.

2 Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung/Der Bundesminister für Wirtschaft, 1979; dies., Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, 1981; Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVII, 1978; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Daten zur Einkommenssituation im Alter, Infratesterebung 1982, Forschungsbericht Gesundheitsforschung Nr. 118, 1985; ders., Zukünftige Rentnergenerationen. Anwartschaften in der Alterssicherung der Geburtsjahre 1920 – 1955, Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 142, 1986; Winfried Schmähil, Altersvorsorge und Alterssicherung im Vergleich – dargestellt vorwiegend am Beispiel von Beamten und freiberuflich tätigen Zahnärzten, 1981; Hans Pertenrieder, Die Alterssicherung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Sicherung der Frau, 1982; Gabriele Rolf/Hans-Jürgen Stubig, Zum Zusammentreffen von eigenen und abgeleiteten Leistungen aus Alterssicherungssystemen, in: Hans-Jürgen Krupp/Ute Hanefeld (Hg.), Lebenslagen im Wandel: Analysen 1987, 1987, S. 43 ff.; speziell zur Altersarmut von Frauen s. Sigrid Koeppinghoff, Endstation Sozialhilfe – Defizite der Einkommenssicherung von Frauen im Alter, in: Ilona Kickbusch/Barbara Riedmüller (Hg.), Die armen Frauen – Frauen und Sozialpolitik, S. 252 ff.; Margret Dieck, Zur Lebenssituation älterer Frauen – Problemfelder und sozialer Handlungsbedarf, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 150 ff.

3 S. auch Meinhard Miegel, Die verkannte Revolution (1). Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, 1983; Jürgen Kohl (N 1); Winfried Schmähil, Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung im Lebenslauf – ein problemorientierter Überblick, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 221 ff.

4 Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIX, 1987; Gerhard Igl, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, 1987. – S. Auswahlbibliographie II.8.

zu registrieren. Nur Grundlinien, auf welche sich die Vielgestaltigkeit der Antworten auffragen läßt, können angegeben werden.

## 1. Die Komplexität der Inhalte

Alterssicherung ist in der Tat zunächst *Einkommenssicherung*. Einkommenssicherung aber ist nicht etwas Absolutes und in sich Geschlossenes. *Einkommen* heißt wesentlich: die *Fähigkeit, Bedarfe zu decken*. Einkommen steht somit in einer *Wechselbeziehung zu den Angeboten und Weisen der Bedarfsdeckung*. Doch sind diese beiden Elemente – Einkommen und Bedarfsdeckung – nicht etwa beliebig vertauschbar. Einkommen als Kaufkraft für die Bedarfsdeckung gibt ein Mehr an Freiheit als unmittelbare Bedarfsdeckung. Und Einkommen als Überschuß über das zur Bedarfsdeckung Notwendige kann ein gesellschaftlicher Wert eigener Art sein. Unmittelbare, insbesondere administrative Deckung der Bedarfe ohne Rücksicht auf die Kaufkraft ihres Trägers kann andererseits – muß aber nicht – in besonderem Maße Sicherheit der Bedarfsdeckung bewirken.

Zu den Bedarfen kann übrigens auch *soziale Sicherheit* zählen. Für das Alter ist in besonderem Maße die Sicherheit für den Fall der Krankheit und des Pflegebedarfs wesentlich. Verlust des Einkommens bedeutet Verlust der Vorsorgefähigkeit. Wo soziale Sicherung von Vorsorge abhängt,<sup>5</sup> erwächst aus dem Verlust des Einkommens somit das „sekundäre soziale Risiko“ des Sich-nicht-Sichern-Könnens. Alterssicherung bedeutet somit auch, entweder die notwendige Vorsorgefähigkeit zu substituieren<sup>6</sup> oder die soziale Sicherheit ohne Vorsorgeaufwand der zu Sichernden bereitzustellen.<sup>7</sup>

Jedenfalls: finanzielle Einkommenssicherung genügt nicht. Nicht nur der Pflegefall beweist, daß vielfältige *Dienst- und Sachleistungen* hinzutreten müssen.<sup>8</sup> Ein ana-

5 Wenn etwa der Behandlungsbedarf für den Fall der Krankheit – auch für ältere Menschen – durch Krankenversicherung abgedeckt wird. Das Gegenbeispiel: der Behandlungsbedarf wird durch einen nationalen Gesundheitsdienst administrativ gedeckt.

6 Um im Beispiel (s. N 5) zu bleiben: die Alterseinkunft Rente wird explizit oder implizit so gestaltet, daß der Krankenversicherungsbeitrag vom Rentner gezahlt werden kann.

7 Eine Alternative zu N 6: die Rentnerkrankenversicherung wird beitragsfrei gewährt.

8 S. etwa Otto Blume, Altenhilfe, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 1 (1977), S. 217 ff.; Otto Dahlem, Zu Problemen bei sozialen Diensten für alte Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1982, S. 79 ff.; Josef Mauss, Altenhilfe unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Soziale Arbeit in den 80er Jahren – Herausforderungen durch veränderte Rahmenbedingungen –, Gesambericht über den 70. Deutschen Fürsorgetag 1983 in Berlin, 1984, S. 292 ff.; Stephan Articus, Stefan Karolus (Hg.), Altenhilfe im Umbruch, 1986; Gerhard Haag, Altendienste, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 2. Aufl., 1986, S. 18; Margarethe Heinz/Hans-Gerd Ronge, Altenhilfe, ebd., S. 19 ff.; Robin Means, The Development of Social Services for Elderly People: Historical Perspectives, in: Chris Phillipson/Alan Walker (Hg.), Ageing and Social Policy, A Critical Assessment, 1986, S. 87 ff.; Claus Mühlfeld/Hubert Oppl/Hartmut Weber-Falkensammer/Wolf Rainer Wendt (Hg.), Sozialarbeit mit alten Menschen (Brennpunkte Sozialer Arbeit), 1986; Gert Wagner, Drei Thesen zur ökonomischen Bedeutung von Dienstleistungen in einer demographisch alternden Gesellschaft, in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hg.), Die ergraute Gesellschaft, 1987, S. 308 ff.; Merl C. Hokenstad, Cross-National Trends and Issues in Social Service Provision and Social Work Practice for the Elderly, in: Journal of Gerontological Social Work 1988, No. 1/2, S. 1 ff.; International

loges Beispiel ist die Notwendigkeit rechtlicher Betreuung in Gestalt von Vormundschaft, Pflegschaft u.ä.<sup>9</sup> Auch weit darüber hinaus sind zwischenmenschliche Zuwendung und Einbindung vielfältig sinnvoll und notwendig.

Auch zur Einkommenssicherung sind noch Varianten zu nennen. Oben wurde gesagt, Einkommen sei wesentlich die Fähigkeit, Bedarfe zu decken. Diese Fähigkeit muß sich nicht aus Erwerb herleiten. *Unterhalt* und/oder *Vermögen* können das Erwerbseinkommen ersetzen oder ergänzen. Der Tatbestand des Alters bedeutet für Erwerb, Unterhalt, Vermögensnutzung und Vermögensverbrauch jeweils Unterschiedliches. Weitere Varianten können sich ergeben, wo Sozialeinkommen bezogen werden. Sie können mit dem Alter wegfallen,<sup>10</sup> in das Alter hinein fort dauern<sup>11</sup> oder mit dem Alter wachsen.<sup>12</sup> Das alles gibt den Problemen der Einkommenssicherung im Alter unterschiedliche Züge.

## 2. Die Komplexität der Träger

Alterssicherung ist eine *gesamtgesellschaftliche Leistung*.<sup>13</sup> Sie ist eine eigene Leistung *der zu Sichernden* – sei es deren eigene Vorsorge, sei es ihre Selbsterhaltung im Alter.<sup>14</sup> Sie ist eine Leistung der *Familien*.<sup>15</sup> Sie kann eine Leistung der *früheren*

---

Council of Homehelp Services, 8th International Congress, Noordwijkerhout 1989, 1989; Jürgen Kühl, Bevölkerungsentwicklung und öffentlicher Dienstleistungsbedarf, in: WSI-Mitteilungen 1988, S. 330 ff., insbes. S. 334 ff.; Ernst v. Kardorff/Hubert Oppel (Hg.), Sozialarbeit für und mit alten Menschen, 1989; Jean-Pierre Blaie/Jean-Paul Donny (ed.), L'action sociale en Europe, 1989, S. 29 ff.

9 S. dazu Bernd Schulte, Anmerkungen zur Reform des Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1986, S. 249 ff.; Gerhard Richter, Das Betreuungsgesetz – Stand der Reformüberlegungen, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 1989, S. 909 ff.; Bernd Schulte, Zur Reform des Rechts der Entmündigung, Vormundschaft und Pflegschaft – der Diskussionsentwurf eines Betreuungsgesetzes, in: Das öffentliche Gesundheitswesen 1989, S. 132 ff.; ders., Reform of guardianship laws in Europe – a comparative and interdisciplinary approach, in: John M. Eekelaar/David Pearl, An aging world. Dilemmas and challenges for law and social policy, 1989, S. 591 ff.

10 Wie etwa die deutsche Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente, die sich in eine Altersrente verwandelt.

11 Wie etwa eine Unfallversicherungsrente deutschen Rechts.

12 Wie etwa eine Kriegsopferrente deutschen Rechts.

13 S. Hans F. Zacher/Francis Kessler, Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1990, S. 96 ff.

14 Hans Peter Tews, Soziologie des Alterns, 2. Aufl. 1974, S. 159 ff.; Deutsches Zentrum für Altersfragen, Arbeitsgruppe Fachbericht über Probleme des Alterns, Altwerden in der Bundesrepublik Deutschland, 1982, S. 279 ff., S. 399 ff.; Vjenka Garms-Homolová/Ulrike Hüttner/Christa Leibing, Wohnbedingungen und Selbstversorgung im Alter, in: Zeitschrift für Gerontologie 1982, S. 150 ff.; Wulf Damkowski/Thomas Klie, Der alte Mensch zwischen professioneller Versorgung und Selbsthilfe, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1984, S. 3 ff.

15 Vgl. die Auswahlbibliographie II.5 und N 9 der Einleitung. – S. auch Leopold Rosenmayr, Schwerpunkte der Soziologie des Alters (Gerosoziologie), in: René König, Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 7, Familie – Alter, 2. Aufl. 1976, S. 218 ff., insbes. S. 316 ff. – Deutsches Zentrum für Altersfragen, N 14, S. 357 ff.; Hans Braun, Verwandtschaftliche Hilfe für ältere Menschen. Eine explorative Untersuchung des Handlungsfeldes weiblicher Helfer, in: Zeitschrift für Gerontologie 1983, S. 210 ff.; Ursula Lehr, Der ältere Mensch und die Familie: Die Bedeutung innerfamiliärer und außerfamiliärer Kontakte, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1983, S. 15 ff.; dies., Was bedeutet Familie für ältere Menschen und was bedeuten ältere Menschen für die Familie?, in: Familie und soziale Arbeit, Gesamtbericht über den 71. Deutschen Fürsorgetag 1986 in München, S. 474 ff.; Vjenka Garms-Homolová/Erika M. Hoemig/Doris Schaeffer, Intergenerational

*Arbeitgeber* (der Betriebe, der Unternehmen) sein: sei es in Gestalt betrieblicher Alterssicherung in ihren verschiedenen Ausprägungen,<sup>16</sup> sei es durch die ständige oder gelegentliche weitere Einbindung in die Belegschaft, in das Unternehmen, in diese oder jene Dienst- oder Sachleistung, die Betrieb oder Unternehmen den Arbeitnehmern erbringen.<sup>17</sup> Sie ist jedenfalls eine Leistung der Gesellschaft: sei es der *Wirtschaft*, die den Aktiven Möglichkeiten der Vorsorge (Vermögensbildung, Versicherung)<sup>18</sup> anbietet und die Güter produziert und verteilt, mit denen (auch) die Alten ihre Bedarfe decken;<sup>19</sup> sei es altruistischer, *caritativer Organisationen*;<sup>20</sup> sei es kol-

---

Relationships, 1984, insbes. S. 59 ff.; Kurt Witterstätter, Soziologie für die Altenarbeit, 4. Aufl. 1985, S. 51 ff.; Margret Dieck, Unterschiedliche Lebenssituationen im Alter und deren Bedingungen und Ausprägungen – Eine kritische Analyse des vierten Familienberichts zur Situation der älteren Menschen in der Familie auf der Grundlage des Lebenslagekonzepts, in: Sozialer Fortschritt 1987, S. 121 ff.

- 16 Vgl. die Auswahlbibliographie I.3. – S. auch Peter Ahrend/Norbert Rößler, Finanzierungs- und Leistungssysteme der betrieblichen Alterssicherung, in: Die Angestelltenversicherung 1986, S. 372 ff.; Peter Ahrend/Norbert Walickiewicz, Die Aufgabe der betrieblichen Altersversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, ebd., S. 226 ff.; Wolfgang Blomeyer (Hg.), Betriebliche Altersversorgung unter veränderten Rahmenbedingungen, Vorträge von Wolfgang Blomeyer u.a., 1984; Rolf Birk, Rechtsvergleichender Überblick über die betriebliche Altersversorgung, in: Ulrich Runggaldier/Harald Steindl (Hg.), Handbuch zur betrieblichen Altersversorgung: Arbeitsrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, 1987, S. 29 ff.; Roland Abele, Regelungen der betrieblichen Altersversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht 1988, S. 1 ff.
- 17 Die fortdauernde betriebliche Einbindung und Versorgung spielt eine besondere Rolle in den sozialistischen Ländern, s. z.B. § 236 Arbeitsgesetzbuch der DDR und die Erläuterungen dazu bei: Ulrich Lohmann, Das Arbeitsrecht der DDR, 1987, S. 72 f.
- 18 Zum *Verhältnis von öffentlicher und privater Altersvorsorge* vgl. Georg Heubeck, Private Lebensversicherung, gesetzliche Rentenversicherung und betriebliche Altersvorsorge als Komponenten der Vorsorge, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1970, S. 317 ff.; Heinz-Dietrich Steinmeyer, Öffentliche und private Sicherungsformen im System der Alterssicherung der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht 1982, S. 101 ff.; Meinhard Miegel/Stefanie Wahl, Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge – der Weg aus der Rentenkrise, 1985; Willi Leibfritz/Arthur Krumper/Rüdiger Porsche/Wolfgang Nierhaus, Sicherung der Altersvorsorge durch Aufgabenteilung zwischen Individualversicherung und gesetzlicher Rentenversicherung – Möglichkeiten einer Neuordnung und gesamtgesellschaftliche Auswirkungen –, Gutachten im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft, 1986. Zur *privaten Alterssicherung durch Vermögensbildung und Versicherung* vgl. Max Horlick, Mandatory Private Pensions: Experience in Four European Countries, in: Social Security Bulletin 1979/3, S. 18 ff.; Demographische Entwicklung und kapitalbildende Altersversorgungssysteme, Schriftenreihe der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Bd. 6, 1984; Alicia H. Munnell, Die Wirkungen öffentlicher und privater Rentensysteme auf Ersparnis- und Kapitalbildung, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1986, S. 263 ff., insbes. S. 271 ff.; Elmar Helten/Bernd Kaluza (Hg.), Alterssicherung bei sich ändernden Rahmenbedingungen, 1984, S. 111 ff.; Gerhard Laskowski, Lebensversicherung und demographische Entwicklung, in: Arbeit und Sozialpolitik 1985, S. 258 ff.; Hubert Pestenhofer, Grundsatzfragen der Lebensversicherung, in: Versicherungswirtschaft 1986, S. 102 ff.; ders., Altersvorsorge durch Lebensversicherung, in: Versicherungswirtschaft 1987, S. 756 ff.; Gisela Färber, Private Altersvorsorge bei schrumpfender Bevölkerung, in: WSI-Mitteilungen 1988, S. 286 ff.; Burkhardt Müller, Die Bedeutung der Lebensversicherung im System der Altersversicherung unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten bei wachsender Altenlast, ifo- Institut für Wirtschaftsforschung, 1988; Axel Holzwarten, Langfristig erzielbare Leistungen aus der Lebensversicherung in einzelwirtschaftlicher Betrachtung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 613 ff.; Robert Schwebler, Die Lebensversicherung in der Gesamtwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 659 ff.
- 19 Deutsches Zentrum für Altersfragen (N 14), S. 279 ff.; Wagner, Drei Thesen zur ökonomischen Bedeutung von Dienstleistungen (N 8); Margret Dieck, Die Alterspopulation: unverzichtbar als Konsumentengruppe, aber eine untragbare Last für das Sozialleistungssystem, ebd., S. 322 ff.
- 20 Hans-Joachim von Kondratowitz/Roland Schmidt, Vorwärts zu den Anfängen. Wohlfahrtsverbandliche Altenar-

lektiver Selbsthilfe;<sup>21</sup> sei es der Gruppen, Clubs, Verbände usw., die wichtige Bezugssysteme und Entfaltungsräume gerade auch für ältere Menschen sind; sei es einfach der *Mitmenschen*, der „Nächsten“ und „Nachbarn“.<sup>22</sup>

Und sie ist eine Leistung des *Gemeinwesens* – seiner Rechtsordnung, seiner Institutionen, seiner Finanzströme. Sie ist Auftrag aller sozialpolitischen Intervention:<sup>23</sup> der *rechtlichen Intervention* (der Regelung rechtlicher Positionen und Beziehungen);<sup>24</sup> der *dienstleistenden Intervention* (der Bereitstellung von Einrichtungen und Diensten); der *ökonomischen Intervention* (der Bereitstellung und Zuteilung von Mitteln);<sup>25</sup> der *umweltgestaltenden* (infrastrukturellen<sup>26</sup> und ökologischen<sup>27</sup>) *Intervention*; und der *pädagogischen Intervention* sowohl im engeren Sinne der *Bereit-*

beit im Spannungsfeld gerontologischer Zielvorstellungen und finanzieller Restriktionen, in: Dietrich Thränhardt u.a. (Hg.), Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat, 1986, S. 54 ff.

- 21 Diskussionsgruppe „Selbsthilfe und Selbstanalyse älterer Menschen – ein Beitrag zur sozialen Sicherheit?“, in: Soziale Arbeit in den 80er Jahren (N 8), S. 341 ff.; Heinrich Dürscheid, Zwischen „Grauen Panthern“ und Ballsaal: Eine sozialpsychologische Studie zur Entwicklung einer „Subkultur“ älterer Menschen am Beispiel selbstorganisierter Altengruppen, 1984; Edith Halves/Alf Trojan/Hans-Wilhelm Wetendorf, Handlungsfelder und Entwicklungen von Selbsthilfegruppen: Vergleichende Analyse des „Elternkreises Drogenabhängiger“ und der „Grauen Panther – Hamburg“, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), Staat, intermediaire Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention, 1987, S. 177 ff.; Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V. (N 14), S. 433 ff. S. allgemein zur Selbsthilfe Walter Kerber (Hg.), Stärkung der Selbstverantwortung – Aufgabe unserer Gesellschaft, 1984; zu neueren Entwicklungen s. Rolf G. Heinze (Hg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik, 1985; zur Praxis s. Fritz Vilmar/Brigite Runge, Soziale Selbsthilfe – Privatisierung oder Vergessenschaftung des Sozialstaats?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 44/1986, S. 3 ff. – Kritisch zur Rechtslage der Selbsthilfe Johannes Münder, Selbsthilfe und (neue?) Subsidiarität – politische Mode oder rechtlich geboten?, in: Neue Praxis 1986, S. 417 ff.
- 22 Leopold Rosenmayr/Eva Kockeis, Umwelt und Familie alter Menschen, 1965; Peter Zeman, Soziale Identität und Integration in der gemeinschaftlichen Altenselbsthilfe, in: Sozialarbeit mit alten Menschen (N 8), S. 62 ff.; Richard Pieper, Selbständigkeit im Alter – Selbstdorganisation in der Nachbarschaft. Zur Konzeption des Projekts „Nachbarschaft Georgenschwaige“, in: Die ergraute Gesellschaft (N 8), S. 360 ff.
- 23 Zum Instrumentarium sozialpolitischer Intervention s. grundlegend Franz-Xaver Kaufmann, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Interventionen, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, Soziologie und Sozialpolitik Bd. 2, 1982, S. 49 ff. Der Grundansatz von Franz-Xaver Kaufmann ist im nachfolgenden freilich weiterentwickelt. Die unterschiedlichen Interventionsformen bilden dabei (weder bei Kaufmann noch im folgenden) nicht einander ausschließende, sondern einander überschneidende Elemente. So ist etwa die rechtliche Intervention nicht nur imstande, sondern oft auch notwendig, um die dienstleistende, die ökonomische, die umweltgestaltende oder auch die pädagogische Intervention zu regeln. Ein entsprechendes Verhältnis wechselseitiger Durchdringung besteht grundsätzlich auch zwischen allen anderen Interventionsformen. S. dazu Hans F. Zacher, Art. „Sozialpolitik, III. Rechtliche Aspekte“, Staatslexikon, Bd. 5, 7. Aufl. 1989, Sp. 51 ff., insbes. Sp. 51 f.
- 24 Das gilt für die allgemeine Rechtsordnung, die auch die Rechtstellung und Rechtsbeziehungen der älteren Menschen bestimmt, ebenso wie für mehr oder minder spezifisches „Altenrecht“ wie Vormundschafts- und Pflegeschaftsrecht, Recht der Altenheime, Unterhaltsrecht und das Recht der Sozialleistungen für ältere Menschen. Typisch für die Schwierigkeiten, Spezifisches von Unspezifischem zu unterscheiden, ist etwa das Sicherheitsrecht und sein Vollzug. Öffentliche Sicherheit ist von größter Bedeutung für die Lebensqualität älterer Menschen. Vgl. hierzu auch Jürgen Plaschke, Gesellschaftliche Sicherheit im Alter, 1983.
- 25 Insbesondere Sozialleistungen, aber auch Subventionen, durch die Dienste oder Infrastrukturen zu Gunsten älterer Menschen gesteuert werden.
- 26 Die Gestaltung der Verkehrsverhältnisse und die Verteilung von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen angeboten ist von wesentlicher Bedeutung gerade für die Befindlichkeit älterer Menschen.
- 27 Die Relevanz der im engeren Sinne ökologischen Verhältnisse für die Befindlichkeit älterer Menschen ist offensichtlich.

stellung spezifischer beruflicher und paraberuflicher<sup>28</sup> Kompetenz<sup>29</sup> als auch im weiteren Sinne der Vermittlung allgemeiner Kompetenz der Betroffenen (hier also: der älteren Menschen selbst und aller anderen, die mit ihnen zu tun haben), soziale Problematik (hier also: die Problematik des eigenen Alters oder des Alters eines anderen Menschen) zu bewältigen.<sup>30</sup> Dabei kann das Gemeinwesen in sehr unterschiedlichen Ebenen, Dimensionen und Formationen – Zentralstaat und Gliedstaaten, Staat und Gemeinden, überörtliche (Kreise etc.) und örtliche Selbstverwaltung, spezifische öffentliche Einrichtungen und Verbände (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen), vom Staat im Rahmen der Rechtsordnung besonders beauftragte und kontrollierte (in deutscher Terminologie: „beliehene“) private Träger etc. – gefordert sein und eintreten.

### 3. Die Komplexität in der Zeit

#### a) Die Verwerfungen in der Zeitdimension

Eine sehr spezifische und schwierige Dimension, auf der die Komplexität der Alterssicherung aufzutragen ist, ist die Dimension der Zeit. *Alterssicherung ist ein Phänomen des historischen Verlaufs – und zudem ein Phänomen, in dem sich Gleichzeitigkeiten und Ungleichzeitigkeiten überschneiden.*

Betrachten wir das zunächst aus *individueller Sicht*. Die typische soziale Biographie des Menschen zerfällt in drei Phasen: erstens die Kindheits- und Jugendphase; zweitens die – sowohl im erwerbswirtschaftlichen, beruflichen Sinn als auch im nichterwerbswirtschaftlich-produktiven Sinn familiärer<sup>31</sup> oder extrafamiliärer<sup>32</sup> Leistung – aktive Phase; drittens die Altersphase.<sup>33</sup> Die Phase, in der Alterssicherung sich realisieren muß, ist die dritte, die des Alters. Alterssicherung ist zunächst und dominierend hier angesiedelt. Aber die zweite, die aktive Phase wirkt auf vielfältige Weise in die Altersphase hinüber. Unter archaischen Verhältnissen<sup>34</sup> war das, was wir heute „Alterssicherheit“ nennen, weitgehend vom Vorhandensein und von der Zahl der Kinder bestimmt, die in der aktiven Phase aufgezogen wurden. (Und man täusche sich nicht: wenn auch nicht im Sinne von Subsistenz, wenn auch nicht notwendig finanziell, so doch im Hinblick auf menschliche Sorge und Zuwendung, ist „Alterssicherheit“ heute noch weitgehend davon bestimmt, ob der alte Mensch Kin-

28 Im Sinne einer zu „ehrenamtlicher“ Tätigkeit qualifizierenden Ausbildung.

29 Gemeint ist hier sowohl die Ausbildung zu spezifischen Funktionen (wie etwa die des Altenpflegers) als auch der Einbezug altersspezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten in anderen Ausbildungsgängen (etwa der allgemeinen medizinischen Ausbildung, der Ausbildung von SozialarbeiterInnen, administrativer Ausbildung etc.).

30 Im weitesten Sinne geht es also hier um Aufklärung und Bewußtseinsbildung.

31 Insbesondere in Gestalt der Kindererziehung oder familiärer Pflegeleistung, s. dazu Peter Krause, Deutsche Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft, Erziehungsleistungen im Rentenrecht. Gesetzentwurf zur Verbesserung der sozialen Sicherung von kinderbetreuenden Elternteilen, Neuwied 1984.

32 In Betracht kommen vor allem nichtentgeltliche gesellschaftliche Leistungen wie ehrenamtliche Tätigkeit, caritatives Engagement, Nachbarschaftshilfe etc.

33 S. noch einmal Einleitung N 6 und 29 sowie den Text hierzu.

34 S. hierzu Arthur E. Imhof, Die gewonnenen Jahre, 1981, S. 29 ff. und in der Einleitung N 26.

der und Enkel hat, die sich um ihn kümmern, für ihn sorgen können.) Die Entwicklung der Wirtschaftsformen machte es möglich, in der aktiven Phase Geld oder andere Güter, letztlich versicherungsrechtliche Anwartschaften zu erwerben, die „Alterssicherheit“ gewähren konnten. Sparen, Vermögensbildung und Versicherung sind denn auch immer noch „natürliche“ Möglichkeiten der Alterssicherung.

Aber gerade dieser „natürlichen“ Alterssicherung fehlt der verlässliche Bezug zu den Bedarfen des Alters. Was in der aktiven Phase angespart wird und werden kann, muß nicht dem entsprechen, was im Alter gebraucht wird. So schwingt das Pendel der Erwägungen von der eigenen („biologisch“-familiären oder ökonomischen) Vorsorge weg hinüber zur Nachfrage nach einer an den Bedarfen des Alters orientierten Alterssicherung. Hier löst sich der Blick von der aktiven Phase. Er konzentriert sich auf die Altersphase. Die Bedarfe des Alters ergeben sich nur aus ihr. Hier schwächt sich auch der Bezug zur eigenen Leistung; denn das Eintreten anderer (der Familie, der staatlichen Gemeinschaft usw.) für die Bedarfe der älteren Menschen wird gerade wegen des Mißverhältnisses zwischen der eigenen Vorsorgefähigkeit und -leistung sowie den Möglichkeiten zeitgleicher Selbsterhaltung in der Altersphase auf der einen Seite und den Bedarfen der Altersphase auf der anderen Seite notwendig. Gleichwohl läßt sich so der Bezug zur aktiven Phase nicht vollends lösen. Umfassende Alterssicherungsgerechtigkeit verlangt, daß Alterssicherung sich – zumindest auch – als Ertrag des aktiven Lebens verstehen läßt:<sup>35</sup> sei es in Gestalt des irgendwie für das Alter „beiseite Gelegten“; sei es in Gestalt des Nutzens, den ein Leben für die Solidargemeinschaft gehabt hat, die nun für das Alter zu sorgen hat; sei es schließlich sogar als ein Maßstab, um die Lebensstellung zu beurteilen, die der alte Mensch erwarten darf. So sind aktive Phase und Altersphase ebenso vielfältig aufeinander verwiesen wie voneinander getrennt.

Diese Spannung zwischen der Koppelung von aktiver und Altersphase und der Trennung der Altersphase von der aktiven Phase kann allgemein und verlässlich<sup>36</sup> nur in größeren Solidarverbänden, letztlich im Staat aufgehoben werden. Der Staat kann in der aktiven Phase mehr verlangen, als er im Alter zurückgibt; und er kann im Alter mehr geben, als in der aktiven Phase vorgeleistet worden ist. Betrachtet man den intertemporären Zusammenhang der Alterssicherung so aus der Sicht der Allgemeinheit, so fängt zunächst wieder die Dominanz der Altersphase den Blick: Alterssicherung wird in der jeweiligen Gegenwart des Alters gebraucht, ist in dieser Gegenwart zu leisten und aufzubringen.<sup>37</sup> Fast geniert man sich, auf diese Selbstverständlichkeit des Mackenroth'schen Gesetzes<sup>38</sup> noch einmal hinzuweisen. Aber auch unter dem Blickwinkel des Allgemeinen ragt die Vergangenheit in die Gegenwart hinein. Das Mackenroth'sche Gesetz entscheidet nicht, inwieweit es sinnvoll ist, anzusparen,

35 S. Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatsintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco, 1983, S. 943 ff. (968 N 73).

36 Insbesondere jenseits der zufälligen Unterschiede der Leistungsfähigkeit (und des Leistungswillens) familiärer Sozialverbände.

37 Mit anderen Worten: zeitgleich mit dem Alter.

38 Winfried Schmähl, Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“ – Methodische und dogmenhistorische Anmerkungen zur „Belastung“ in einer Volkswirtschaft durch Nichterwerbstätige und durch Sozialausgaben –, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1981, S. 147 ff.

Kapital zu bilden und die Alterssicherung daraus zu decken. Es entscheidet nicht zwischen Kapitaldeckungsverfahren und Umlageverfahren, Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung, Versicherung und Nicht-Versicherungs-Techniken der Alterssicherung. Aber wo immer versichert wird, wo immer Fonds gebildet werden, ist das Verhältnis der aktuell möglichen Erträge zu den aktuellen Bedarfen der jeweils Alten eines der Probleme, in denen sich die Zeitdimension der Alterssicherung niederschlägt. Und wo immer auf Versicherung und Fondsbildung verzichtet wird, erwächst die andere Frage, auf welche Weise sonst die Leistung des aktiven Lebens auf die Sicherung im Alter wirken könnte. Jedenfalls: Leistungen, die in der Vergangenheit erbracht wurden, sind, wenn dies auf die rechtliche Zusage entsprechender Alterssicherung hin geschah, in der Gegenwart zu bewerten. Dies mag bei Beiträgen, die rein versicherungstechnisch in Rentenleistungen umgesetzt werden, noch als eine bloße Rechnung verstanden werden. Wo immer aber – wie etwa in der Dynamik der deutschen Rentenversicherung – Beiträge der Vergangenheit sozialpolitisch in Rentenleistungen der Gegenwart umgesetzt werden, drängen sich Faktoren ein, die nicht durch Rechnen, sondern durch Bewertung bestimmt werden: offen wie (um beim Beispiel der deutschen Rentenversicherung zu bleiben) der Anpassungssatz; komplex offen und verdeckt wie in der allgemeinen Bemessungsgrundlage; und nur bei genauem Zusehen erkennbar in der Ermittlung des Verhältnisses der Beiträge zum Durchschnittseinkommen der Versicherten. A priori offenkundig ist die bewertende Natur der Leistungsbestimmung, wo nicht rechenhaft „in Mark und Pfennig“ erbrachte Beiträge der Vergangenheit in Rentenzahlungen der Gegenwart umgesetzt werden sollen, sondern andere Lebensleistungen oder gar Surrogate einer Lebensleistung, die nicht erbracht werden konnte, wie sie sich in der Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland etwa in Ersatz-, Kindererziehungs- oder auch Ausfallzeiten ausgedrückt finden.

*Alterssicherung ist so eingespannt zwischen dem Alterssicherungsbedarf der jeweiligen Gegenwart und der Rückrechnung in die aktive Phase derer, die gegenwärtig alt sind. Die Gegenwart scheint die Größen des gebotenen, möglichen Globalen vorzugeben. Aber die Vergangenheit gehört zu den Gründen, aus denen die Maßstäbe dafür zu gewinnen sind, was davon individuell zuzuteilen ist. Und für die, welche diese Mittel in der Gegenwart aufzubringen haben, ist eine entscheidende Rechtfertigung ihrer Last die, daß ihnen, wenn sie alt sind, nach gleichem Maß zugemessen wird. Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen personalisiert sich so. Sie nimmt die Gestalt der Gleichzeitigkeit von zwei Generationen an: die Gleichzeitigkeit der Alten, an die jetzt zu leisten ist, mit den Aktiven, die jetzt leisten.*

b) *Exkurs I: Der Generationenvertrag – eine deutsche Interpretation*

In der Bundesrepublik Deutschland hat man für dieses Verhältnis zwischen zeitlicher und personaler Ordnung ebenso genial wie trügerisch den Begriff „Generationenvertrag“<sup>39</sup> geprägt. Auch in einer auf internationalen Vergleich angelegten Arbeit

39 Zum Ursprung s. Wilfrid Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur Sozialreform, Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer, n.F. Bd. 3, 1956; gekürzt abgedruckt bei Bernhard

ist es nützlich, über den „Generationenvertrag“ nachzudenken. Er beleuchtet die Schwierigkeiten, die aus der für die Alterssicherung typischen Personalisierung von Gleichzeitigkeit und Ungleichzeitigkeit erwachsen. Auf der einen Seite legen die individualbiographische Ungleichzeitigkeit von Altersvorsorge und Alterssicherung und die gesellschaftliche Gleichzeitigkeit der Aufbringung der Mittel und ihrer alterssichernden Zuteilung die Ordnungsvorstellung nahe, daß zwischen den Generationen ein sich stets erneuernder Pakt bestehe, daß die Aktiven die Mittel erwirtschaften, die Alten durch diese Mittel gesichert werden. Auf der anderen Seite aber zeigt jedes nähere Zusehen, daß sich die Verwerfung der Zeitdimensionen, die jede Entscheidung über Alterssicherung so schwierig macht, nicht in so einfachen Bildern ausdrücken läßt.

Da ist zunächst die *faktische Macht* der „echten“ Zeitdimension. Umstände und Entscheidungssubjekte sind je andere in der aktiven Phase und in der Altersphase. Das gilt für die Vorleistungen der ehemals Aktiven, jetzt aber Alten: über ihre Last haben andere Entscheidungsträger unter anderen Umständen entschieden als die Entscheidungsträger, die unter den Bedingungen der Gegenwart über die Leistungen entscheiden, welche sie jetzt, im Alter, erhalten. Und das gilt ebenso für die jetzt Aktiven: die Leistungen, die sie im Alter bekommen werden, werden andere Entscheidungsträger unter anderen Umständen bestimmen als die Entscheidungsträger, die unter den Umständen der Gegenwart ihre Leistung bestimmen.<sup>40</sup>

Die Idee einer leistungsfähigen und verbindlichen Rentenformel und verlässlicher Verfahren und Institutionen ihrer Anwendung ist es, diese Kluft zu überwinden und Gebenden und Nehmenden über die Zeit hin gleiche Bedingungen zu gewährleisten.<sup>41</sup> Doch sind die sozialen, wirtschaftlichen und vor allem politischen Verhältnisse zumeist stärker als diese Idee. Das korrespondiert mit einer tieferen Schicht der Problematik. Der „Generationenvertrag“ hat keine Vertragspartner. Eine „Generation“ ist ein so offenes, so wenig organisierbares Phänomen, daß sie als Vertragspartner nicht in Betracht kommt. Was die Beziehung zwischen den Generationen zu einem „Vertrag“ machen könnte – genauer wohl: einem „Vertrag“ ähnlich erscheinen lassen könnte –, ist so also nicht eine übereinstimmende Willenserklärung, sondern allenfalls die inhaltliche Analogie eines *do ut des*, eines Gleichgewichtes der Vorteile und Nachteile, wie es einem Vertrag unter gleich mächtigen,

---

Külp/Wilfrid Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, 1971, S. 276 ff. – S. zum Generationenvertrag ferner Walther Ecker, Der Generationenvertrag – eine vernachlässigte Garantie, in: Die Sozialversicherung 1983, S. 147 sowie ders., Anmerkungen zum „Generationenvertrag“ – Zu einem Strukturbegriff der Sozialen Sicherung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, S. 45 ff.; J. Heinz Müller/Wilfried Burkhardt, Die Drei-Generationen-Solidarität in der Rentenversicherung als Systemnotwendigkeit und ihre Konsequenzen, in: Sozialer Fortschritt 1983, S. 73 ff.; s. auch Johannes Resch/Wolfgang Knipping, Die Auswirkungen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssystems auf die wirtschaftliche Situation der Familie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 1983, S. 92 ff. Zum Generationenvertrag in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. etwa BVerfGE 53, S. 257 ff. (292), 54, S. 11 ff. (28). S. a. Christoph Conrad, Arbeit, Ruhestand und Gerechtigkeit zwischen Generationen 1850 – 2050, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 217 ff.

40 Peter Krause, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung, 1982, S. 42 ff., insbes. S. 44.

41 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., insbes. S. 156.

gleich einsichtigen Vertragsparteien entsprechen sollte. Kann Alterssicherung aber ein solches Gleichgewicht implizieren?

- *Identifizierte man den „Generationenvertrag“ mit einem bestimmten System der Alterssicherung, so fällt es schwer, in diesem einen System das notwendige Gleichgewicht der Lasten (Beiträge, Steuern; gleichwertige Lebensleistungen; Gewährleistung der „dritten Generation“ durch die Erziehung von Kindern) und Vorteile (Altersleistungen; Entlastung der Aktiven durch „Sozialisierung“ des Unterhalts an ihre Eltern) darzustellen. Allein schon die Möglichkeit paralleler oder ergänzender Systeme stellt dieses Gleichgewicht regelmäßig in Frage. Der deutschen Rentenversicherung ist es jedenfalls nicht gelungen, dieses Gleichgewicht darzustellen. Abgesehen von der Hinterbliebenensicherung ist sie blind für die Last der „dritten Generation“.<sup>42</sup> Und sie ist blind für die Unterschiede in der „Sozialisierung“ des Unterhalts der Eltern beitragspflichtiger Aktiver.<sup>43</sup> Schließlich ist sie umgeben von einer Vielfalt alternativer und komplementärer Alterssicherungssysteme, welche die Lasten und Leistungen in ein je anderes Verhältnis setzen. Wo immer die Pluralität der Alterssicherungssysteme auf gruppenspezifische Unterschiede hinausläuft, stellt schon diese Pluralität den Generationenvertrag in Frage.*
- Ein „Generationenvertrag“ jedoch, *der die Alterssicherung in all ihrer Komplexität aufnehmen wollte*, würde sich der Wahrnehmung der Gegenseitigkeit von vornherein entziehen. Wer wäre imstande, hinter allem, was privat, gesellschaft-

42 S. dazu etwa Oswald von Nell-Breuning/Cornelius G. Fetsch (Hg.), Drei Generationen in Solidarität. Rückbesinnung auf den echten Schreiber-Plan, 1981. S. auch Wilfried Burkhardt, Drei-Generationen-Solidarität in der gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Notwendigkeit, 1985; 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., insbes. S. 326 ff.; Kurt Maier, Die Rente im Jahr 2000 – Ziele und Vorstellungen einer Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung im Blickwinkel der demographischen Entwicklung, in: Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 385 ff., insbes. S. 388 f.

43 So kann es sein, daß jemand, der als Beamter oder Selbständiger keine Beiträge zur Rentenversicherung zahlt, durch die Rentenversicherung, die von anderen bezahlt wird, gleichwohl von der Last, für seine Eltern zu sorgen, befreit wird. Auf der anderen Seite kann es sein, daß jemand, dessen Eltern durch die Rentenversicherung nicht geschützt sind, so daß er für sie aufzukommen hat, gleichwohl selbst zur Rentenversicherung beizutragen hat. Doch sind das nur die einfachsten Beispiele. Vielfältige Varianten sind denkbar. Ein weiteres Problem, das hier nicht vertieft werden kann, ist das des Rückflusses von Alterssicherungsleistungen an die nächste Generation. Schon zu Bismarcks Zeiten war das Konzept der Alterssicherung zwiespältig. Ausgehend davon, daß der Rentner in der Familie eines erwachsenen Kindes leben kann, glaubte man, mit verhältnismäßig niedrigen Renten auszukommen. Andererseits wurde auch diese niedrige Rente als eine Verbesserung des Bargeldpotentials der aufnehmenden Familie betrachtet. Mittlerweile haben sich zwei Dinge geändert: Die Alterssicherungsleistungen sind gestiegen; und die Neigung, in Großfamilien zusammenzuleben, ist sowohl bei der älteren als auch bei der mittleren Generation gesunken. Die nicht selten über dem aktuellen Bedarf der älteren Menschen liegenden Alterssicherungsleistungen fließen gleichwohl häufig auf die mittlere und jüngere Generation zurück. Und hier zeigen sich erneut Widersprüche. Je höher die Alterssicherungsleistungen sind, je mehr Mittel also von der aktiven Generation für einen älteren Menschen aufgebracht werden, desto mehr kann zurückfließen. Eine Relation zwischen dem Rückfluß von der älteren Generation zur mittleren (oder jüngeren) auf der einen Seite und des individuellen Anteils der begünstigten Angehörigen der mittleren Generation auf der anderen Seite ist jedoch nicht gesichert – kann wohl auch vernünftigerweise nicht gesichert werden. Und mehr noch: Je weniger Nachkommen ein älterer Mensch hat, desto geringer ist die Zahl der Köpfe, auf die sich der Überschuß der Alterssicherungsleistung verteilt. Je mehr eine Drei-Generationen-Familie sich also an der Reproduktionslast der Gesellschaft beteiligt, desto geringer ist der Anteil der einzelnen Mitglieder an den Überschüssen der Alterssicherung der Großelterngeneration. S. zum Vorigen auch Borchert N 42.

lich und staatlich geschieht und geschehen muß, um die Lebensverhältnisse der Alten zu sichern, den Mechanismus eines do ut des, eines gleichgewichtigen Gebens und Nehmens wahrzunehmen?

Oder täuscht schon das Bild? Meint „Generationenvertrag“ gar nicht den Vertrag, in dem Leistung und Gegenleistung ausgetauscht werden? Meint „Generationenvertrag“ einen *contrat social*,<sup>44</sup> einen Solidaritätspakt aller mit allen?<sup>45</sup> Wie könnte die Idee des Generationenvertrags dann überhaupt eine Orientierung sein, um über das „Ob“ der Alterssicherung hinaus etwas über ihr „Wie“ zu sagen?<sup>46</sup>

### c) Exkurs II: Alterssicherung und Eigentumsschutz

Das gilt nicht weniger für den Gedanken, die durch Beiträge oder andere Leistungen erworbene Anwartschaft auf Alterssicherung als Eigentum<sup>47</sup> oder als Gegenwert der Arbeitsleistung über den Gleichheitssatz oder über den Grundsatz der Rechtssicherheit (des Vertrauenschutzes usw.) verfassungsrechtlich zu schützen.<sup>48</sup> Damit wird der Bezug zwischen der aktiven und der Altersphase betont. Die *Dominanz der Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Gegenwart* aber wird vernachlässigt. Das wiederum relativiert jeglichen Verfassungsschutz der Anwartschaft auf Alterssicherung.

---

44 Dieter Schäfer, Generationenvertrag, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 2. Aufl. 1986, S. 349: „Die Formel vom Generationenvertrag ist nur eine Metapher ... und insoweit vergleichbar der Lehre vom Gesellschaftsvertrag“ (Rousseau: Contrat Social, 1762).

45 Nell-Breuning (N 42), S. 27 ff. (29): „Unglücklicherweise hat Schreiber sich in der Terminologie vergriffen und die bis heute nicht mehr wegzubringende Redewendung von dem „Generationenvertrag“ geschaffen. Generationen schließen keine Verträge; Generationen üben Solidarität. Ich habe immer den Eindruck, dadurch, daß hier ein juridisches Moment, die Vorstellung von einem Vertrag hineingebracht wurde, den man durch Kündigung lösen kann, sei das rechte Bwußtsein dafür getrübt worden, daß es sich hier um einen Vorgang, ein Verhältnis handelt, das durch die Natur der Sache gegeben und erforderlich ist, wobei es nur darauf ankommt, daß die Menschen bereit sind, das anzuerkennen und den Weg zu suchen, auf dem es realisiert werden kann.“

46 S. den Schluß des Zitats von Nell-Breuning (N 45).

47 S. zur deutschen Diskussion statt aller anderen die Dokumentation von Rolf Stöber (Hg.), Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986. Aus der späteren Literatur statt aller früheren Fritz Ossenbühl, Der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Walter Fürst/Roman Herzog/Dieter C. Umbach (Hg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 625 ff.; Klaus Michaelis/Hans-Peter Knaut, Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz in der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 1988, S. 218 ff.

48 S. Winfried Boecken, Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland sowie deren Schutz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1987; Eberhard Eichenhofer, Der verfassungsrechtliche Schutz von sozialversicherungsrechtlichen Anrechten in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den USA, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1988, S. 239 ff.; Bernd Schulte, Bestandsschutz sozialer Rechtspositionen. Eine vergleichende Betrachtung, ebd., S. 205 ff.

#### 4. Komplexität der Maßstäbe

##### a) Grundsätzliches

Alterssicherung soll „sozial“ sein. „Sozial“ ist der Nenner, kraft dessen die Alterssicherung hier – als Phänomen der sozialen Sicherung und des Sozialrechts<sup>49</sup> – interessiert. „Sozial“ ist der Nenner, kraft dessen die Alterssicherung die Politik interessiert, kraft dessen sie in die Verantwortung des Staates – in Sonderheit des Wohlfahrtstaates, des Sozialstaates – fällt. *Was aber ist „sozial“?* Was ist eine „soziale“ Alterssicherung? Was „sozial“ ist, ist in Wahrheit ebenso offen und ungewiß, wie es vordergründig selbstverständlich zu sein scheint.<sup>50</sup> Um das, was „sozial“ ist und welche Maximen deshalb einer „sozialen“ Alterssicherung vorgegeben sind, einigermaßen operational sichtbar zu machen, muß der Zugang über *zwei Paradigmen* genommen werden, die einander ebenso überlagern, wie ergänzen. Bildlich gesprochen könnte man sagen: sie stehen zueinander im „rechten Winkel“ und ergänzen sich so zu einem Raster.

Das *erste dieser Paradigmen* erscheint selbstverständlich, fast wie ein Truismus: „sozial“ meint „soziale Gerechtigkeit“.<sup>51</sup> „Soziale“ Alterssicherung soll, soweit sie in der Verantwortung des Gemeinwesens steht, Ausdruck sozialer Gerechtigkeit sein. *Soziale Gerechtigkeit* aber folgt *immer drei verschiedenen Maßstäben*: der *Bedarfsgerechtigkeit*, der *Leistungsgerechtigkeit* und der *Besitzstandsgerechtigkeit*.<sup>52</sup> Keiner dieser Maßstäbe allein macht eine Gesellschaft sozial gerecht und menschlich erträglich. Die Maßstäbe müssen einander ergänzen.<sup>53</sup> Das gilt gerade auch für die Alterssicherung. Sie darf weder die Bedarfe noch die Leistungen, die dem Alter vorausgegangen sind, noch auch die erworbenen Rechte außer Acht lassen.

Doch auch wenn wir um diese Ausdifferenzierung „sozialer Gerechtigkeit“<sup>54</sup> wissen, fehlt diesen Maßstäben alles „Stoffliche“, alles Technische. Wie soll Alterssicherung, die diesen Maximen folgt, konkret aussehen? Um einer Antwort auf diese Frage näherzukommen, müssen wir uns des *zweiten* der eingangs erwähnten *Paradigmen* bedienen: des historisch gewachsenen *Aufgabenkatalogs des modernen Wohlfahrts- oder Sozialstaats*. Er trägt von der öffentlichen Armenfürsorge her unverzichtbar die Verantwortung für ein Existenzminimum für jeden. Er ist seit der Herausforderung der Arbeiterfrage auf mehr Gleichheit verpflichtet, vor allem durch die Beseitigung oder Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen und die Minderung von Wohlstandsunterschieden. Er hat sich seit der Erfindung der Sozialversicherung die „soziale Sicherheit“ auch über das Existenzminimum hinaus, ja sogar den Schutz

49 S. dazu Felix Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit. Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 1981.

50 Zum Begriff „sozial“ s. Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, S. 1045 ff. (S. 1056 ff.) m.w.Nachw.

51 S. BVerfGE 1, S. 97 ff. (100); 5, S. 85 ff. (198); 59, S. 231 ff. (263); 69, S. 272 ff. (314).

52 Walter Kerber/Claus Westermann/Bernhard Spörlein, Gerechtigkeit, in: Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilband 17, 1981, S. 5 ff. (44 ff.).

53 S. zur Gesamtproblematik Hans F. Zacher, Sozialrecht und Gerechtigkeit, in: Rechtsstaat und Menschenwürde. Festschrift für Werner Maihofer zum 70. Geburtstag, 1988, S. 669 ff.

54 S. dazu Zacher, Sozialrecht und Gerechtigkeit (N 53).

der Kontinuität ungleicher Lebensverhältnisse, zu eigen gemacht. Und er hat sich schließlich, nachdem er die Konzentration auf „Armenfrage“ und „Arbeiterfrage“ überwunden hat, dem Ziel zugewandt, den Wohlstand in der ganzen Gesellschaft zu mehren und – durch die Bemühung um Chancengleichheit und soziale Förderung – auszubreiten.<sup>55</sup> So können wir heute den *Zielkatalog des Sozialstaats* definieren wie folgt: *Garantie des Existenzminimums, Herstellung von mehr Gleichheit, Gewährleistung von Sicherheit und Eröffnung von Wohlstandsteilhabe.*<sup>56</sup> Alterssicherung im Sozialstaat muß auch diesen Zielen gerecht werden.

Diese Ziele sind keine Alternative zu den drei „Gerechtigkeiten“. Die drei „Gerechtigkeiten“ und die vier Ziele des Sozialstaats ergänzen und verschränken sich vielmehr. Sie sind einander ergänzende Versuche, das sozial Richtige zu konkretisieren. Schon dieses Verhältnis der Komplementarität und der Verschränkung von drei Maximen sozialer Gerechtigkeit und vier Maximen sozialstaatlicher Zielsetzung macht die extreme Komplexität der Maßstäbe deutlich, an denen Alterssicherung gemessen werden kann und auch gemessen werden muß. Wo das Gesamtgefüge dieser Maßstäbe vernachlässigt wird und ohne Rechenschaft gegenüber dem Gesamtgefüge einzelne Maßstäbe herausgegriffen werden, liegt allein schon darin die Gefahr des Mißverständnisses und der Verfehlung. Werden einzelne Maßstäbe – wie etwa die Forderung einer leistungsgerechten Alterssicherung – isoliert und pars pro toto gesetzt, verkommen sie leicht zu irreführenden Parolen und werden sie auch gerne als solche mißbraucht. Die Schwierigkeit der Komplexität der Maßstäbe wird aber durch die Vieldeutigkeit eines jeden dieser Maßstäbe noch wesentlich gesteigert. Was etwa ist bedarfsgerecht? Ein minimaler, notwendiger Bedarf? Ein durchschnittlicher, typischer Bedarf? Ein individuell angemessener Bedarf? Und wer bestimmt nach welchen Grundsätzen, was minimal, was notwendig, was durchschnittlich, was typisch und was individuell angemessen ist? Oder was meint soziale Sicherheit? Ist es die Sicherheit des Besitzstandes, des erreichten Lebensstandards? Ist es die Sicherheit erworbener Anwartschaften? Ist es die Sicherheit des Lebensnotwendigen? Ist es die Sicherheit einfach einer zugesagten Leistung – wie immer sie zu den konkreten Bedarfen steht? Ist es die Sicherheit gegenüber den Werturteilen der konkret entscheidenden zugunsten der allgemeinen Norm? Das können nur Beispiele sein. Aber sie beweisen bereits, zu welchem Baum möglicher Differenzierung die Kombinatorik der drei „Gerechtigkeiten“ und der vier Ziele des Sozialstaats aufwächst, wenn man die breiten Fächer möglicher Interpretationen in Betracht zieht.

Diese Komplexität der Ziele der Alterssicherung wahrzunehmen, ist für die nationale Diskussion ebenso bedeutsam wie für den internationalen Vergleich.

- Zunächst ist es notwendig, die allgemeineren Maßstäbe von den konkreten Regelungen oder Regelungsvorschlägen zu abstrahieren. Oft wird der allgemeinere Maßstab, dem eine Regelung oder ein Regelungsvorschlag entsprechen oder entsprechen soll, nicht benannt. Oft werden auch Maßstäbe einerseits und Re-

55 S. zum Vorigen etwa Hans F. Zacher, Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Europa, in: *Sociaal en zeker. Festschrift voor Gerard M.J. Veldkamp*, 1986, S. 221 ff.

56 Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel (N 50), S. 1045 ff. (S. 1060 ff.), zum Katalog insbes. Rd.-Nr. 25 (S. 1060 f.). Weitere Nachweise siehe dort.

gelungen oder Regelungsvorschläge andererseits in einem Übermaß identifiziert. Oft werden schließlich Maßstäbe für Regelungen oder Regelungsvorschläge in Anspruch genommen, die ihnen nicht – zumindest nicht voll – entsprechen. Die Undeutlichkeit, ja Mehrdeutigkeit der Maßstäbe und die Schwierigkeit, ihr Gesamtgefüge zu durchschauen, erleichtert Mißverständnisse ebenso wie Mißbrüche.

Jede komparative Arbeit – nicht nur der internationale Vergleich, sondern auch der nationale Vergleich etwa in der historischen Dimension zwischen dem gegenwärtigen und dem früheren Recht oder zwischen dem gegenwärtigen und dem künftigen (als Änderung des gegenwärtigen Rechts erwogenen, vorgeschlagenen oder beschlossenen) Recht – fordert aber Maßstäbe, die hinter den Regelungen stehen, um die Regelungen anhand dieser Maßstäbe vergleichen zu können.

- Dabei ist die Spannung im Auge zu behalten, die zwischen den jeweils im Vordergrund stehenden, zumindest aber bewußten und artikulierten Maßstäben auf der einen Seite und der Fülle denkbarer Maßstäbe auf der anderen Seite besteht. Während anzunehmen ist, daß in jeder Gesellschaft so viele unterschiedliche Erfahrungen, Interessen und Wertvorstellungen existieren, daß eine maximale Differenzierung der Ziele notwendig ist, um den Vorstellungen von einer „richtigen“ Alterssicherung Ausdruck zu geben, die in einer Gesellschaft lebendig sind, sind demgegenüber die Grade, in denen die Maßstäbe in der wissenschaftlichen oder politischen Diskussion relevant und artikuliert werden, in denen sie sich im Gesetz oder in Gesetzgebungsvorschlägen niederschlagen, in denen sie von der Politik, von der Rechtsprechung oder der Literatur artikuliert oder vernachlässigt, wenn nicht gar verdrängt werden, extrem unterschiedlich. Immer wird eine Pluralität von Maßstäben politisch und rechtlich relevant sein; immer aber wird auch unter den relevanten Maßstäben nur ein Teil bewußt sein, artikuliert werden oder gar zum wirkmächtigen Tabu aufwachsen.

### b) *Exemplifikation*

Um zu verdeutlichen, was gemeint ist, sei im folgenden einmal an den wichtigsten Varianten der drei „sozialen Gerechtigkeiten“ angesetzt. Dabei zeigt sich, daß die sozialstaatlichen Ziele der Gleichheit, der Sicherheit und – weitgehend auch – der Wohlstandsteilhabe jeweils entsprechende Varianten aufweisen, während das sozialstaatliche Ziel der Existenzsicherung zu den Varianten der Bedarfsgerechtigkeit eine ungleich nähere Beziehung hat als zu den Varianten der Leistungs- und der Besitzstandsgerechtigkeit.

#### aa) *Varianten der Bedarfsgerechtigkeit und ihr Verhältnis zu den Zielen des Sozialstaats*

Bedarfsgerechtigkeit kann als *Gleichheit nach Maßgabe der Bedarfe* und als *Sicherheit der Bedarfsdeckung* verstanden werden. Aber welche Bedarfe sind gemeint? Wie werden sie zugemessen? Bedarfsgerechte Leistungen sollen das *Existenzmini-*

*mum* garantieren oder doch einen Beitrag dazu leisten. Ihr Verhältnis zur *Wohlstandsteilhabe* variiert von der minimalen Negation des Ausschlusses bis zur Vermittlung wenigstens der Chance gleicher Wohlstandsteilhabe.

- Bedarfsgerechtigkeit kann auf *minimale, notwendige Bedarfe* zielen. Sie ist dann *Sicherheit des notwendigen Existenzminimums*. Und sie entspricht der *Garantie des Existenzminimums*. Mindestrenten können diesem Ziel ebenso dienen, wie ein individuell-konkretes Hilfssystem nach Art der Sozialhilfe der Bundesrepublik Deutschland. Zur *Wohlstandsteilhabe* haben Leistungen dieser Art ein eher negativ zu definierendes Verhältnis: sie widersetzen sich dem gänzlichen Ausschluß der Bedürftigen aus den Lebensmöglichkeiten der Allgemeinheit.
- Bedarfsgerechtigkeit kann ferner auf *individuell (konkret) angemessene Bedarfe* zielen. Beispiele können spezifische Bedarfsdeckungsprogramme (z.B. Wohn geld) sein. Ob allgemeine Hilfssysteme (wie die Sozialhilfe der Bundesrepublik Deutschland) hierher gehören (oder nicht doch nur der minimalen Bedarfsdeckung dienen), hängt vom Niveau ab. Der Differenz zwischen dem minimalen, notwendigen und dem angemessenen Bedarf entspricht auch ein entsprechend gehobenes Ziel des *Existenzminimums*. Die *Gleichheit nach Maßgabe der Bedarfe* findet hier eine *individualisierende Ausprägung*. *Sicherheit* bedeutet dann, daß die *konkret bestehenden Bedarfe* gedeckt werden. Das geschieht auf Kosten jener Sicherheit der Entscheidung (Eindeutigkeit der Zusage und Gewißheit ihrer Einlösung), wie sie abstrakten (typisierenden) Regelungen gemäß ist. Ob Leistungsprogramme dieser Art der *Wohlstandsteilhabe* dienen, hängt sehr von ihrer konkreten Gestalt ab.

*Dienstleistungsprogramme* sind ihrem Inhalt nach („der Höhe nach“) immer in diesem Sinne individuell (konkret) bedarfsorientiert. „Dem Grunde nach“ können sie von der Prüfung der Bedürftigkeit absehen und abstrakt jedem zustehen, der in einer bestimmten Situation ist (z.B. die medizinische Versorgung nach Maßgabe der Krankenversicherung). Dem Inhalt nach („der Höhe nach“) aber sind sie nur bedarfsorientiert sinnvoll.

- Bedarfsdeckung kann abstrahierend auf *generell angemessene* (typische, durch schnittliche) *abstrakte Bedarfe* gerichtet sein. Auch die *Gleichheit* wird dann *generalisiert* – wird zur „*Gleichheit nach Köpfen*“. In der Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland hat „*Gleichheit nach Köpfen*“ bisher keinen wesentlichen Niederschlag gefunden. In der Debatte um eine Grundsicherung wird sie mit in die Waagschale geworfen. Das Ausland kennt sie etwa in Gestalt der kanadischen demigrants. Die Sicherheit, die solche Leistungsprogramme gewähren, ist primär die *Sicherheit der Entscheidung* (Sicherheit der Zusage und Berechenbarkeit der Entscheidung). Daß die individuellen, konkreten Bedarfe wirklich gedeckt werden (daß die Deckung der Bedarfe auch in der Sache sicher ist), ist dagegen nicht gesagt. Abstrahierende Regelungen gewähren typisch Richtiges auf die Gefahr hin, daß das individuell (konkret) Richtiges verfehlt wird. Dieses Verfehlen kann darin liegen, daß das Richtigste unterschritten, kann aber auch darin liegen, daß das Richtigste überschritten wird. Die Sicherheit steht auch unter dem Vorbehalt der Veränderung im Rahmen des Rechts. Das Recht kann seine Zusagen den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialpoliti-

schen Gegebenheiten anpassen. Inwieweit es dabei begründete Erwartungen zu respektieren hat, ist eine Frage des nationalen Verfassungsrechts. Der Gewährleistung des *Existenzminimums* dienen solche Leistungen zuverlässig nur dann, wenn sie so hoch angesetzt sind, daß das Notwendige jedenfalls zur Verfügung steht. Da die Mittel stets knapp sind und die Abstraktion der Regelung bewirken würde, daß das Notwendige in mehr oder weniger vielen Fällen überschritten würde, sind Grundrenten dieser Art selten. So ist abstrakte allgemeine Bedarfsdeckung zumeist nur ein Beitrag zur Gewährleistung des Existenzminimums. Der *Wohlstandsteilhabe* dienen abstrakte, typisierend-bedarfsorientierte Leistungen vordergründig gerade deshalb, weil sie das konkret Richtige überschreiten können. Ein genauerer Blick zeigt jedoch rasch, daß es für eine solche Art „blinder“ Wohlstandszuteilung keine Rechtfertigung gibt.

bb) *Varianten der Leistungsgerechtigkeit und ihr Verhältnis zu den Zielen des Sozialstaats*

Leistungsgerechtigkeit ist *Gleichheit nach Maßgabe der Leistung*. Die Frage ist freilich: welcher Leistung? Einer auf die Alterssicherung bezogenen Leistung? Einer anderen und doch (warum und wie?) gleichwertigen Leistung? Wie anerkannter und bewerteter Leistung? Je mehr Leistungsgerechtigkeit sich auf Leistungen konzentriert, die sich in Vorsorge für das Alter niederschlagen, desto mehr bewirkt sie auch Sicherheit. Vorsorge, Vorsorgeaufwand und vorsorgegerechte Altersleistungen bilden einen in sich geschlossenen Regelkreis, der verlässliche Erwartungen erlaubt. Alle Gleichstellung anderer Leistungen mit Vorsorgeaufwendungen erfordert zusätzliche Entscheidungen über die Gleichstellung (Anerkennung, Bewertung, Wirkung), die Unklarheit und politische Verfügbarkeit bedeuten. Leistungsgerechtigkeit zielt somit im Kern auf *Sicherheit durch Vorsorge und nach Maßgabe der Vorsorge*. Das bedeutet im wesentlichen auch Sicherheit der Zusage und Berechenbarkeit der Entscheidung. Privatwirtschaftliche Vorsorge (Privatversicherung) steht dabei unter dem Vorbehalt der Entwicklung des Geldwertes. Staatlich geregelte und politisch verantwortete Vorsorge (insbesondere Sozialversicherung) steht dagegen unter dem politischen Vorbehalt der Anpassung an gesellschaftliche, wirtschaftliche und sozialpolitische Veränderungen – freilich immer begrenzt durch den rechtsstaatlichen Schutz begründeter Erwartungen. Zum Problem des *Existenzminimums* hat Alterssicherung nach Maßgabe der Leistung kein direktes Verhältnis. Natürlich: die leistungsgerechte Alterssicherung soll das Problem, daß das Existenzminimum gefährdet ist, erst gar nicht entstehen lassen. Aber wo Leistung keine oder nur eine unzulängliche Alterssicherung erbringt, bleibt das Problem der Sicherung des Existenzminimums daneben bestehen. Das Verhältnis leistungsgerechter Alterssicherung zur *Wohlstandsteilhabe* ist differenziert. Wo Alterssicherung auf Vorsorgeaufwand aufbaut, vertieft, „verlängert“ sie den Stand der Wohlstandsteilhabe in die Altersphase hinein. Wo die Leistungsgerechtigkeit auch andere Leistungen als Vorsorgeaufwendungen meint, kann leistungsgerechte Altersvorsorge auch eine Mehrung von Wohlstandsteilhabe bedeuten.

- Leistungsgerechtigkeit zielt so primär auf den *Vorsorgeaufwand als Leistung*. Dem entspricht *Gleichheit und Sicherheit nach Maßgabe der Vorsorge*. Sparen, Vermögensbildung, Versicherung, wesentlich auch Sozialversicherung (mit dem Beitrag als Vorsorgeaufwand) sind Beispiele dafür.
- Alterssicherung kann sodann *Arbeit* (Dienste) als Leistung anerkennen. Beispiele finden sich sowohl in der Beamtenversorgung der Bundesrepublik Deutschland als auch in der betrieblichen Alterssicherung. Der Gedanke ist der, daß die Alterssicherung einen Bestandteil des Entgelts für die Arbeits-/ Dienstleistung darstellt und sich das Arbeits-/Dienstverhältnis in das Alter hinein erstreckt. Leistungsgerechte Alterssicherung dieser Art bedeutet *Gleichheit nach Maßgabe der Arbeit/der Dienste und des arbeits-/dienstgerechten Einkommens* sowie *Sicherheit des entsprechenden Lebensstandards*.
- Damit wird der Blick auf das Phänomen gelenkt, daß das *Einkommen als Indikator leistungsgerechter Alterssicherung* herangezogen wird. Außer den arbeits-/dienstrechtlichen Erscheinungsformen der Alterssicherung findet sich diese Grundlage dort, wo Vorsorgesysteme (Versicherung, insbesondere Sozialversicherung) mittels einkommensgerechter Vorsorgeaufwendungen (Beiträge) zu einer einkommensgerechten Alterssicherung führen. Denkbar ist jedoch auch, daß Alterssicherungssysteme ohne diese Zwischenschaltung einkommensgerechter individueller Beiträge an das Einkommen anknüpfen. Sie nehmen dann das Einkommen als Indikator einer entsprechenden gesellschaftlichen Leistung. Die Aspekte, unter denen eine einkommensgerechte Alterssicherung auch eine *gleiche Alterssicherung* sein kann, sind demzufolge sehr unterschiedlich: von der Rechtfertigung aus der arbeits-/dienstrechtlichen Streckung des Einkommens in das Alter hinein (*Gleichheit nach Maßgabe der so manifesten Lebensstellung*) über die einkommensgerechten Vorsorgeaufwendungen (*Gleichheit nach Maßgabe der Vorsorge*) bis hin zur Vermutung einer dem Einkommen entsprechenden gesellschaftlichen Leistung (*Gleichheit nach Maßgabe der gesellschaftlichen Leistung*). Umso einheitlicher stellt sich das Ziel der Sicherheit dar, das auf diese Weise verfolgt wird: *Sicherheit eines einkommensgerechten Lebensstandards*.
- Allen vorgenannten Weisen leistungsgerechter Alterssicherung ist das Verhältnis zum sozialstaatlichen Ziel der *Wohlstandsteilhabe* gemeinsam: sie schreiben grundsätzlich die Position der Wohlstandsteilhabe in der aktiven Phase in das Alter hinein fort.
- Einen wesentlichen Schritt weiter geht die Leistungsgerechtigkeit, wenn sie, wie das in der Sozialversicherung oft und in vielfältiger Ausprägung vorkommt, *Lebensleistungen einbezieht, die sich weder in Vorsorgeaufwendungen noch in Einkommen niederschlagen*: private, jedoch gesellschaftlich anerkannte Leistungen wie lange Ausbildung, Kindererziehung, Familienpflege etc.; oder Lasten im Interesse des Gemeinwohls wie Militärdienst. Gleichheit wird als *Gleichheit nach Maßgabe der Leistung* verstanden. Sie wird in zwei Phasen hergestellt. In einer ersten Phase verlangt das Prinzip der Gleichheit danach, gewisse Nichterwerbstätigkeiten (genauer: gesellschaftlich relevante Leistungen, die sich weder in Vorsorgeaufwendungen noch in Einkommen niederschlagen) den Erwerbstätig-

tigkeiten (genauer: den Leistungen, die sich in Einkommen- oder Vorsorgeaufwendungen ausdrücken) gleichzustellen. Doch sind die Verhältnisse und die Möglichkeiten ihrer Bewertung zu vielfältig, als daß das Gleichheitspostulat unmittelbar erkennen ließe, was im einzelnen gleichgestellt werden muß. Die Gleichheit bildet nur einen Appell an das politische Ermessen und eine Rechtfertigung für das politische Ermessen. In einer zweiten Phase wird auf dieser Grundlage politisch entschieden, was wie gleichgestellt wird. Das Ziel der Sicherheit steht unter einem entsprechenden Vorbehalt der Gleichbewertung. Es soll eine Sicherheit hergestellt werden, die – mehr oder weniger – der entspricht, die ohne das kompensierte Opfer erreicht worden wäre.

- Noch weiter vom realen Ansatz der Vorsorgeaufwendungen oder des Einkommens entfernt sich Leistungsgerechtigkeit dann, wenn sie *Leistungen unterstellt oder substituiert, wo sie aus persönlichen (Krankheit, Behinderung) oder gesellschaftlichen (Arbeitslosigkeit) Gründen nicht erbracht werden konnten*. Die Ausfallzeiten der Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland bieten Beispiele dafür. Gleichheit wird hier als *Ausgleich von sozialen Nachteilen* verstanden. Sie wird ähnlich bewirkt wie bei der Gleichstellung von Leistungen. Sicherheit wird auch hier *in der Weise* bewirkt, *in der die Rechtsordnung diese Leistungen gleichstellt*. Der weite Spielraum des Rechts, Leistungen zu unterstellen oder zu substituieren, mag dabei auf den Grad dieser Sicherheit zurückwirken.

Allen diesen Fällen der *Erstreckung der leistungsgerechten Alterssicherung auf nicht erwerbswirtschaftlich manifeste Leistungen und der Leistungsifiktion und -kompensation* ist gemeinsam, daß sie die *Wohlstandsteilhabe im Alter über das Maß hinaus steigern wollen*, das sich aus der Vorsorgefähigkeit und/oder dem Einkommen in der aktiven Phase sonst ergeben würde. Auch haben sie die Tendenz, der Unzulänglichkeit der Alterssicherung entgegenzuwirken, die sich aus einer Beschränkung der Alterssicherungsbasis auf erwerbswirtschaftliche Leistungen ergäbe. Sie haben somit eine besondere Affinität zum sozialstaatlichen Ziel der Gewährleistung des *Existenzminimums*.

cc) *Varianten der Besitzstandsgerechtigkeit und ihr Verhältnis zu den Zielen des Sozialstaats*

Besitzstandsgerechtigkeit scheint vielen auf den ersten Blick ein Fremdkörper im „Sozialen“ zu sein. In Wahrheit aber ist sie gerade als soziale Gerechtigkeit selbstverständlich. Wie anders als auf der selbstverständlichen Anerkennung der Besitzstandsgerechtigkeit wäre auch nur die Forderung verständlich, daß soziale Sicherung auf Erhaltung des erreichten Lebensstandards zielen soll? Auch der *Gleichheitssatz* hat keine Schwierigkeiten, den *Besitzstand* – allgemeiner: die Dinge so, wie sie sind, – zumindest als einen primären Ansatz, um *Gleiches von Ungleichem zu unterscheiden*, anzuerkennen. Daß Gleichheit auch die Korrektur der so gegebenen Verteilung – ein Hinwirken darauf, wie die Dinge sein sollen, – fordern mag, steht dem nicht entgegen. Besitzstandsgerechtigkeit zielt ferner auf die „natürliche“ aller Sicherheiten: die *Sicherheit nach Maßgabe des Vorhandenen, des Erworbenen, des Er-*

*sparten*. Noch deutlicher als leistungsgerechter Alterssicherung fehlt der besitzstandsgerechten Alterssicherung ein direktes Verhältnis zum sozialstaatlichen Ziel der Garantie des *Existenzminimums*. Besitzstandsgerechte Alterssicherung soll das Problem des Existenzminimums erübrigen. Der Besitzstand soll längst vor der Zone des Existenzminimums abfedern. Das Ob eines Besitzstandes und also jener Abfederung vor der Zone des Existenzminimums ist nicht Sache der Besitzstandsgerechtigkeit. Die Lücken überläßt sie der bedarfsgerechten und der leistungsgerechten Alterssicherung. Eindeutig ist das Verhältnis zum sozialstaatlichen Ziel der *Wohlstandsteilhabe*. Besitzstandsgerechte Alterssicherung schreibt die Wohlstandsteilhabe der aktiven Phase in die Altersphase hinein fort.

- Der einfachste Fall der Besitzstandsgerechtigkeit ist der *Besitzstand des Vermögens* (des Ersparnen, Erworbenen). Auch dieser Besitzstandsgerechtigkeit entspricht eine Variante der *Gleichheit*. Genauer: Gleichheit ist, wie schon im Vorigen gezeigt, zwiespältig. Gleichheit kann ebenso die Besitzstände respektieren, wie sie unterschiedliche Besitzstände mißbilligen kann. Die *Sicherheit* der via Vermögen besitzstandsgerechten Alterssicherung ist die Sicherheit des Eigentums. Das ist eine durchaus relative Sicherheit. Sie steht unter dem Vorbehalt der realen Wertentwicklung.
- Besitzstandsgerechtigkeit tritt in kollektive, *gesellschaftliche Bezüge* ein, wenn *Institutionen der Vorsorge* (Versicherung, Sozialversicherung, betriebliche Alterssicherung) *Besitzstände eröffnen*. Dem entspricht *Gleichheit nach Maßgabe der Vorsorge* und *Sicherheit nach Maßgabe der Vorsorge*. Das ist im wesentlichen auch die Sicherheit der Zusage und die Berechenbarkeit der Entscheidung. Freilich steht privatwirtschaftliche Vorsorge unter dem Vorbehalt der Entwicklung des Geldwerts, rechtlich geregelte und politisch verantwortete Vorsorge unter dem Vorbehalt der Anpassung an gesellschaftliche, wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklungen – freilich auch unter dem rechtsstaatlichen Schutz begründeter Erwartungen.
- Im Zusammenhang der sozialen Sicherheit meint Besitzstandsgerechtigkeit vor allem auch *Schutz des Lebensstandards*. *Gleichheit wird hier nach Maßgabe des Lebensstandards realisiert und die Sicherheit ist die Sicherheit des Lebensstandards*. Individualisierende Vorsorge (Versicherung, Sozialversicherung, betriebliche Alterssicherung, Beamtenversorgung) hat in der Regel dieses Ziel. Aber was ist dabei als „*Lebensstandard*“ gemeint?
  - Am unmittelbarsten entspricht der Besitzstandsgerechtigkeit der Schutz des *letzten Lebensstandards* und damit auch die *Sicherheit des Lebensstandards*, der vor Eintritt in das Alter maßgeblich war. Die Beamtenversorgung der Bundesrepublik Deutschland und manche betriebliche Alterssicherungssysteme knüpfen an diese Grundlage an.
  - Eher auf Leistungsgerechtigkeit zielt dagegen der Schutz des *lebensdurchschnittlichen Lebensstandards*, wie er sich in einer nachgezeichneten sozialen Biographie niederschlägt. Das ist das Prinzip der Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. Es vermittelt *Gleichheit und Sicherheit* nach Maßgabe einer vermuteten Lebensleistung. Der Lebensstandard soll damit auf eine wertend angemessene Weise geschützt werden.

- Verbreitet ist auch der Schutz des *höchsten Lebensstandards*, der im Verlauf der sozialen Biographie eingenommen wurde (die „besten zehn Jahre“, die „besten fünf Jahre“ etc.). Die reale Bedeutung solcher Regelungen ist unterschiedlich und schwankt wohl auch von Einzelfall zu Einzelfall. Nicht selten werden Vorschriften dieser Art dazu dienen, soziale Nachteile (Einkommensminderungen) zu kompensieren, die mit dem beginnenden Alter zu tun haben. Wie Regelungen dieser Art unter dem Gesichtspunkt der *Gleichheit* zu rechtfertigen sind, wird von eben ihrer genaueren Gestaltung und Wirkung abhängen. Unter dem Aspekt der *Sicherheit* sind sie als Maximierung des Sicherungsniveaus zu verstehen.

c) *Die reale Komplexität der Maßstäbe*

Diese Maßstäbe und Ziele und ihre Varianten ergänzen einander, konkurrieren untereinander, stehen in Spannung, ja Widerspruch zueinander. Das gilt am elementarsten für die Bedarfsgerechtigkeit (und die ihr entsprechenden Ausprägungen von Gleichheit und Sicherheit) auf der einen und für die Leistungs- und die Besitzstandsgerechtigkeit auf der anderen Seite. Dieses Spannungsverhältnis drückt sich insbesondere in der Frage nach der Umverteilungswirkung der Alterssicherungssysteme aus.<sup>57</sup> So können etwa leistungs- und besitzstandsgerechte Alterssicherungssysteme – paradigmatisch: Sozialversicherungssysteme – dahin variiert werden, daß das Beitrags-Leistungs-Verhältnis degressiv angelegt ist (die „Ärmeren“ also begünstigt, die „Reicheren“ benachteiligt). Eine andere Umverteilungswirkung findet sich vor allem in der Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland: die Hinterbliebenensicherung wird ohne „risikogerechte“ Beitragsgestaltung gewährt. Die Umverteilung geht somit von den alleinstehenden Versicherten an die Verheirateten und die Versicherten mit Kindern. Zumeist freilich wird die Kombination von Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit auf der einen Seite und Bedarfsgerechtigkeit auf der anderen Seite dem Verbund entsprechender Systeme überlassen: so in der Bundesrepublik Deutschland dem Verbund der Rentenversicherung mit zusätzlicher Alterssicherung (durch betriebliche Alterssicherung, Vermögensbildung usw.) einerseits, mit der Unfallversicherung, dem sozialen Entschädigungsrecht, der Sozialhilfe, dem Kindergeld, dem Wohngeld andererseits. Die Wirkungen dieses Verbunds zu messen, ist kaum möglich. Doch sind damit nur einige, wenn auch besonders bedeutsame der vielen Konstellationen, in denen sich die Ziele und Zielvarianten zu-

<sup>57</sup> EISS Yearbook 1974 – 1977, Part I, Social Security and Redistribution of Income, 1979 – insbes. die Bibliographie von Hermann Deleecq, Bibliographie concernant les effets redistributifs de la sécurité sociale, S. 161 ff.; Hermann Deleecq, Der Matthäuseffekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 173 ff.; Detlev Zöllner, Aspekte der Einkommensumverteilung bei der Finanzierung von Rentenversicherungssystemen, in: Soziale Sicherheit 1986, S. 318 ff.; Winfried Schmähl/Hartmut Conradi/Klaus Jacobs/Rüdiger Meierjürgen/Aloys Prinz, Soziale Sicherung 1975 – 1985. Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 62 ff.; Reiner Dinkel, Intergenerationale Verteilungswirkungen umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 174 ff.; s.a. Klaus Mackscheid, Finanzausgleichsbeziehungen innerhalb und außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Sozialbeirat/Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland 1983, Bd. 2, Einzelguachten, S. 143 ff.

einander verhalten können, aufgezeigt. Andere kommen etwa dort zum Ausdruck, wo abstrahierende Systeme durch Härteklauseln, Generalklauseln usw. für andere Gesichtspunkte als die, nach denen ihre abstrakten Regeln gestaltet sind, geöffnet werden sollen.

Mit all dem soll nicht behauptet werden, daß die aufgeführten Maßstäbe und Ziele in den nationalen Alterssicherungssystemen gleichermaßen wirksam und bedeutsam sind. Noch weniger kann behauptet werden, daß sie sämtlich als solche gleichermaßen bewußt sind und artikuliert werden. Es gibt sehr unterschiedliche Grade der Vielfalt von Maßstäben und Zielen. Es gibt sehr unterschiedliche Rangverhältnisse unter den Maßstäben und Zielen. Und noch größer ist das Gefälle hinsichtlich der Bewußtheit und der Artikulation von Maßstäben und Zielen. Vielfach existieren sie nur implizit, bleiben sie als selbstverständlich unausgesprochen. Oft auch werden sie nur in der Regelung von Einzelheiten und Ausnahmen sichtbar. Insgesamt aber ist die Vielfalt wirksamer Zielvarianten tendenziell groß. In der Regel ist sie größer als das bewußt ist.

## 5. Die Komplexität der Regelung, der Verwirklichung und der Finanzierung

### a) Noch einmal: Die Komplexität der Träger

Nach den Überlegungen über die Komplexität der Zeit und die Komplexität der Maßstäbe und Ziele ist es notwendig, die Komplexität der Faktoren noch weiter zu differenzieren.<sup>58</sup> Alterssicherung bedarf unter vielen Gesichtspunkten der rechtlichen Ordnung. Der Träger dieser rechtlichen Ordnung ist naturgemäß zunächst der Staat. Er mag an die von ihm legitimierten und kontrollierten autonomen Einheiten (Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträger usw.) delegieren. Im – engeren oder weiteren – Sinn von rechtlicher Ordnung kommen aber auch gesellschaftliche Träger (z.B. als Tarifvertragsparteien; als Genossenschaften und also Träger autonomen Rechts; durch ihre allgemeinen Bedingungen rechtlich oder faktisch auch Versicherungsunternehmen), Arbeitgeber (Unternehmen) allein oder in Kooperation mit der Belegschaft als Träger einer betriebsinternen oder unternehmensinternen Ordnung, endlich individuelle Vertragspartner in Betracht.

Noch breiter ist das Spektrum der verschiedenen Realisatoren (Vollzugsträger): Staat, Kommunen, spezifische öffentliche Träger (Sozialversicherungsträger etc.), gesellschaftliche Träger (Gewerkschaften, Genossenschaften; Versicherungsunternehmen, Banken; eventuell auch Wohlfahrtsverbände), Arbeitgeber (Unternehmen) und am Ende die Betroffenen und ihre Familien selbst.

In einem Zwischenfeld zwischen Regelungskompetenz und unmittelbarer Realisation liegt die Funktionsgarantie. Sie kann die Gestalt von Aufsicht haben (wie etwa Versicherungsaufsicht), sie kann aber auch die Gestalt einer „Ausfallbürgschaft“ haben (wie es etwa die Funktion des Pensionssicherungsvereins gegenüber der betrieblichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland ist).

---

58 S. zum folgenden noch einmal Zacher/Kessler (N 13).

Zwischen dieser Vielzahl der Faktoren und der Vielzahl der Maßstäbe und Ziele bestehen Zusammenhänge. Das volle Spektrum aller Maßstäbe und Ziele steht nur dem Staat als Ordnungsträger, Realisator und/oder Funktionsgarant zur Disposition. Alle anderen Träger haben einen spezifischeren Ort. Die *Privatversicherung* etwa dient primär der Besitzstandsgerechtigkeit und jener Leistungsgerechtigkeit, die am Vorsorgeaufwand orientiert ist. Der Bedarfsgerechtigkeit dient sie nur in der Weise mittelbar, in der Besitzstand und leistungsgerechte Vorsorge das Bedarfsproblem allemal erübrigen können. *Betriebliche Alterssicherung* kann vielen Zielen dienen, selbst etwa der Bedarfsgerechtigkeit (wenn bedarfsabhängige Direktzusagen gemacht sind). Aber wo es – abgesehen von der Externalisierung auf Versicherungssysteme hin – an einer Funktionsgarantie fehlt, ist betriebliche Alterssicherung eben immer nur so sicher wie die Leistungsfähigkeit des Betriebs selbst. *Wohlfahrtsverbände* sind ausschließlich auf die Bedarfsgerechtigkeit verwiesen – und auch hier nur auf eine minimale und individuelle Bedarfsgerechtigkeit. Und zudem sind sie nicht sicher. Sie schöpfen ihre Ressourcen ja aus freiwilligem Aufkommen.<sup>59</sup>

Das freilich kann nun nicht heißen, daß es am besten ist, Maßstäbe und Ziele der Alterssicherung allein in die Hände des Staates zu legen. Im Gegenteil: der Staat hat es schwer, das volle Konzert potentieller Varianten von Maßstäben und Zielen „auszureißen“. Er muß Prioritäten setzen. Und er soll Prioritäten setzen. Ist es nicht sinnvoll, daß er sich vor allem der Bedarfsgerechtigkeit und jener Leistungsgerechtigkeit widmet, die gesellschaftliche Leistungen anerkennt oder gesellschaftliche Opfer und Nachteile kompensiert, während er die Besitzstandsgerechtigkeit weitgehend wirtschaftlichen Mechanismen überlassen kann? *Der Staat sollte sich (als Reglungsträger, Realisator und Funktionsgarant) auf die Maßstäbe und Ziele konzentrieren, die von anderen (Regelungsträgern und/oder Realisatoren und/oder Funktionsgaranten) nicht mit der notwendigen Effizienz verwirklicht werden.* Das volle Konzert der Maßstäbe und Ziele ist sozusagen Orchestermusik: es ist Sache einer Vielzahl von Faktoren.

### b) *Die Komplexität der Finanzierung*

Die Pluralität potentieller Faktoren, die Pluralität potentieller Maßstäbe und Ziele und die Komplexität in der Zeitdimension reflektieren sich in der Vielfalt der Möglichkeiten der Finanzierung. Die Zusammenhänge zwischen den möglichen Finanzierungsquellen (insbesondere den Beiträgen und Steuern) auf der einen Seite und den verschiedenen Ordnungsträgern, Realisatoren und Funktionsgarantien auf der anderen Seite sind im großen und ganzen evident. Sie sollen hier nicht skizziert werden. Doch scheinen zu den Zusammenhängen zwischen der Finanzierung und der Zeitdimension sowie zwischen der Finanzierung und den Maßstäben und Zielen einige Hinweise angebracht.

---

59 Das gilt natürlich nur für den Fall, daß sich Wohlfahrtsverbände wirklich aus Spenden finanzieren. Das in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschende Modell ist freilich ein anderes. Hier übernehmen die Wohlfahrtsverbände „öffentliche“ Aufgaben und werden insoweit vom Staat finanziert. Es handelt sich um eine Verbundlösung.

Für die *Finanzierung* spielt die Zeitdimension eine tragende Rolle. Wird Alterssicherung *nur in der Dimension der Gegenwart* (der Deckung gegenwärtiger Bedarfe durch gegenwärtig aufgebrachte Mittel) betrieben, so werden die öffentlichen Ausgaben in der Regel über Steuern gedeckt, gesellschaftliche und private Ausgaben entsprechend über unspezifische Einnahmen (wie etwa Spenden) oder durch „Neuwidmung“ von Mitteln („Entnahmen“, „Entsparungen“). Das bedingt zunächst Unterschiede in der Verlässlichkeit dieser Lösungen. Öffentliche Systeme können auf die maximale Effizienz der staatlichen Steuerhoheit zurückgreifen. Zwischen der Leistungsfähigkeit rein „gleichzeitig“ konzipierter gesellschaftlicher und privater Systeme und den Bedarfen, die sie decken sollen, besteht dagegen kein verlässlicher Zusammenhang.

*Wird jedoch die Zeitdimension der Altersvorsorge in Betracht gezogen*, spielen spezifische Vorsorgeaufwendungen eine Rolle: insbesondere *Beiträge*<sup>60</sup> an öffentliche Haushalte, an Versicherungsunternehmen und andere gesellschaftliche und private Träger. Diese spezifischen Leistungen haben auch spezifische Subjekte: die zu Sichernden selbst, ihre Arbeitgeber, andere Garanten (Unterhaltsverpflichtete) etc. Diese „Sonderlast“ bedarf der Rechtfertigung. Das gilt hinsichtlich des freiwilligen Beitrags zu einer privaten Versicherung ebenso wie für die Zwangsbeiträge zu einer öffentlichen Sicherungseinrichtung. Beitragsfinanzierung ist nur für Systeme gerechtfertigt, die der Beitragsleistung irgendwie Rechnung tragen. Die Beitragsfinanzierung hat so ihre eigenen sachimmanenten Schranken – wie freilich korrespondierend auch die Steuerfinanzierung, die fehl am Platz ist, um jene individualisierende Alterssicherung zu finanzieren, die sich aus individuell zurechenbaren Vorsorgeaufwendungen rechtfertigen mag. Wendet man die sachimmanenten Schranken der Beitragsfinanzierung positiv, so bedeuten sie: die Hereinnahme der Zeitdimension aktiviert in Gestalt der Beiträge Finanzierungsquellen, die einem auf „Gleichzeitigkeit“ beschränkten System verschlossen bleiben.

Die Hereinnahme der Zeitdimension verwandelt auch die Problematik der Verlässlichkeit. „Spare in der Zeit, so hast du in der Not“. Der intertemporale Ausgleich unterschiedlicher Leistungsfähigkeit im Verlauf der sozialen Biographie wird möglich. Freilich kann kein Beitragssystem das Mackenroth'sche Gesetz<sup>61</sup> aufheben, wonach alle Sozialleistungen in der Zeit ihres Verbrauchs erwirtschaftet werden müssen. Daher bedeutet Beitragsfinanzierung noch keine Entscheidung darüber, welches *Finanzierungsverfahren*<sup>62</sup> – das Kapitaldeckungsverfahren,<sup>63</sup> das Ab-

---

60 Vgl. Hans F. Zacher (Hg.), *Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung. Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht* Bd. 4, 1980; Franz Ruland, *Der Sozialversicherungsbeitrag zwischen Versicherungsprinzip und sozialem Ausgleich*, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1987, S. 133 ff.

61 S. N 38.

62 Daher bedeutet Beitragsfinanzierung noch keine Entscheidung über das *Finanzierungsverfahren*. Bernd Felderer (Hg.), *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren*, 1987; Winfried Schmähl, *Alternativen der Rentenfinanzierung. Lohnbezogene Beiträge, Wertschöpfungsabgaben, Steuern – Grundsätzliches und Aktuelles*, in: *Die Angestelltenversicherung* 1987, S. 75 ff.; Klaus Heubeck, *Das Mischungsverhältnis zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren – dargestellt anhand von Modellrechnungen*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1989, S. 629 ff. Zu den Finanzierungsproblemen der Systeme der sozialen Sicherheit, insbesondere der Alterssicherung, vgl. N 15 der Einleitung.

schnittsdeckungsverfahren oder das bloße Umlageverfahren – sachgerecht ist. Aber auch darüber hinaus hat die Zeitdimension ihre eigene Unzuverlässigkeit. Die Verhältnisse, unter denen „angespart“ wird, und die Verhältnisse, unter denen „entspart“ wird, weisen in der Regel wesentliche Unterschiede auf. Das einfachste Beispiel ist die Inflation. Rein rechenhafte Systeme wie die private Versicherung können diese Ungleichheiten nie ganz überwinden. Politische Systeme wie die Sozialversicherung können es um den Preis, daß die Veränderung der Verhältnisse kraft politischer Bewertung und Entscheidung überwunden wird – mit all der Unsicherheit, die solcher politischer Bewertung und Entscheidung anhaftet. Die Hereinnahme der Zeitdimension hat noch eine andere Bedeutung: Aus den im Rahmen der Vorsorge aufgebrachten Mitteln können *besondere Fonds*, besondere Vermögen, gebildet werden. Daraus ergeben sich unterschiedliche *Organisationsformen und Zugriffsmöglichkeiten*. Das gespeicherte Geld, das gespeicherte Vermögen kann je nach der Gestaltung des Systems dem Zugriff des Staates, besonderer Sozialversicherungsträger, anderer Solidargemeinschaften, der Versicherungswirtschaft, der Banken oder einfach der Wirtschaft und der Privaten unterliegen. Daß dies gesamtwirtschaftlich wie sozial sehr unterschiedliche Wirkungen haben kann, ist offenkundig.

Die *Polarität zwischen Steuerfinanzierung und Beitragsfinanzierung*, die sich schon aus der Zeitdimension ergibt, steht in einem engen Zusammenhang mit den Maßstäben und Zielen der Alterssicherung. Der Bedarfsgerechtigkeit entspricht im staatlichen Raum die Steuerfinanzierung. Bedarfsgerechtigkeit ist ein Gebot der Solidarität – genauer: der Solidarität der Leistungsfähigen mit den Bedürftigen. Steuern sollen nach der Leistungsfähigkeit erhoben werden. Und somit sind sie das richtige Instrument, um die Mittel zur Erfüllung der Bedarfsgerechtigkeit aufzubringen. Bedarfe sind auch ein Phänomen unmittelbarer „Gleichzeitigkeit“. Auch aus diesem Grunde sind Steuern, die den jeweils aktuellen Bedarf aufbringen, das richtige Finanzierungsmittel. Demgegenüber rechtfertigt sich Besitzstandsgerechtigkeit, soweit sie überhaupt durch kollektive Systeme vermittelt wird, aus dem Vorsorgeaufwand – in der Regel also: aus dem Beitrag. Individuelle Besitzstände sind ein individuelles Interesse. Es erscheint grundsätzlich nicht gerechtfertigt, die Allgemeinheit zur Sicherung individueller Besitzstände heranzuziehen. Nicht so deutlich stehen die Zeichen für die Leistungsgerechtigkeit. Freilich: leistungsgerechte Sicherung, die an den Vorsorgeaufwand anknüpft, setzt per se einen Vorsorgeaufwand voraus. Andere Varianten der Leistungsgerechtigkeit können eine Steuerfinanzierung rechtfertigen – so vor allem die Kompensation von Opfern für die Allgemeinheit, eventuell auch die Kompensation von sozialen Nachteilen. Damit werden Überschneidungen und Mischformen möglich. Wir kennen sie in der Ergänzung beitragsfinanzierter Alterssicherung durch Steuerfinanzierung. Wir kennen sie auf der anderen Seite aber auch,

<sup>63</sup> Zum Kapitaldeckungsverfahren vgl. Manfred Neumann, Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbildende Vorsorgemaßnahmen, 1986; Christian Schwarz-Schilling (Hg.), Langfristig sichere Renten, 1988; Günther Buttler/Norbert Jäger, Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1988, S. 385 ff. Kritisch dazu: Konrad Littmann, Steuerung und Fehlsteuerung in den Alterssicherungssystemen, in: Hans Herbert von Arnim/Helmut Klages (Hg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 270 ff.

indem die Beiträge, die Vorsorgesysteme finanzieren, zu einem Solidarausgleich innerhalb der Vorsorgegemeinschaft verwendet werden – sei es im Sinne einer Leistungsgerechtigkeit, die über die Vorsorgeleistungen hinausgeht, sei es im Sinne einer Bedarfsgerechtigkeit, der dann freilich nur innerhalb dieser Solidargemeinschaft Rechnung getragen wird.

An dieser Stelle muß das Stichwort der „*Lastengerechtigkeit*“ fallen.<sup>64</sup> Es kann systemspezifisch verstanden werden – ob etwa innerhalb eines Vorsorgesystems die Beitragslasten richtig verteilt werden: in der „Gleichzeitigkeits“-Dimension der Beitragszahler zur Zeit der Beitragszahlung und in der „Ungleichzeitigkeits“-Dimension zwischen der Beitragslast und der Altersleistung. Die *Lastengerechtigkeit* muß bei steuerfinanzierten Systemen die Verteilung der Steuerlast und die Zuordnung der Leistungen in Betracht ziehen. Das Postulat der „*Lastengerechtigkeit*“ kann auf Geldleistungen beschränkt werden. Es kann aber auch auf andere Lebensleistungen und Lebenslasten erweitert werden. Schließlich kann das Postulat der „*Lastengerechtigkeit*“ global verstanden werden: ob alle Lasten, die ein einzelner im Vergleich zu anderen getragen hat und trägt, soweit sie irgendwie auf Alterssicherung bezogen werden können, in einem angemessenen Verhältnis zu all den Leistungen stehen, die dieser einzelne im Vergleich zu allen anderen „Alten“ in der Zeit des Alters zu erwarten hat und bekommt. Daß ein Bedürfnis besteht, die „*Alterslast*“ mit Hilfe des Postulats der „*Lastengerechtigkeit*“ rationaler Steuerung, Rechtfertigung und Begrenzung zugängig zu machen, liegt auf der Hand. Jedoch verbieten die Vieldeutigkeit dessen, was damit gemeint sein kann, ebenso wie die Weite und Vielschichtigkeit des Phänomens, in dem sich alle diese Bezüge von Last und Leistung realisieren, eindeutige und zuverlässige Subsumtionen. So besteht die Gefahr, daß das Gebot der „*Lastengleichheit*“, ohne daß dies hinlänglich gerechtfertigt oder auch nur zugegeben würde, trotz seiner wesentlichen Unbestimmtheit als ein Bestimmtes ausgegeben wird. Und ebenso besteht die Gefahr, daß es auf partikulare Zusammenhänge bezogen wird, während ein weiter ausgreifender Blick andere und kompliziertere Zusammenhänge herstellen müßte, um sich schließlich doch wieder im Unendlichen zu verlieren.

## 6. *Die Komplexität der Wirkungen auf die Autonomie der Betroffenen*

Eine weitere Dimension der Vielfalt eröffnet sich, wenn wir auf die Gestaltung der Lebensverhältnisse der Betroffenen blicken. Dabei ist zwischen dem Vorfeld der Alterssicherung, der Vorsorge, und der Realisierung der Alterssicherung zu unterscheiden.

---

<sup>64</sup> Siehe dazu Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Rentenreform '92, Informationen über den Diskussions- und Referentenentwurf, 1988, S. 15.

a) *Freiwillige Vorsorge – Vorsorgezwang*

Im Bereich der *Vorsorge* treffen wir auf zwei sehr wichtige Alternativen: die *Alternative zwischen obligatorischer und freiwilliger Vorsorge*; und die *Alternative zwischen allgemeinem (universalem) und begrenztem (selektivem)* – insbesondere *gruppenspezifischem – Zugang zur Vorsorge*. Wo Vorsorge freiwillig ist, gibt es zudem noch vielfältige Möglichkeiten des Anreizes – von der verlässlichen rechtlichen Ordnung, eventuell auch staatliche Funktionsgarantie der Vorsorge bis zu steuerlichen Vergünstigungen.

b) *Privatheit – „Veröffentlichung“ der Lebensverhältnisse*

Im Stadium der *Realisierung* sind zunächst alle die Differenzierungen relevant, die bisher als Komplexität der Inhalte, Faktoren, Ziele und Maßstäbe benannt wurden. Jedoch sind ergänzende Aspekte zu betonen und zu vertiefen.

Da ist zunächst die *Abhängigkeit* von konkreten Entscheidungen. Sie wurde oben schon in der Gegenüberstellung zwischen der Sicherheit der Zusage und der Berechenbarkeit der Entscheidung auf der einen Seite und der Sicherheit des konkret Notwendigen auf der anderen Seite mit angesprochen. Die Sicherheit des konkret Notwendigen impliziert die Abhängigkeit von der konkreten Entscheidung. Auf dem Wege der sicheren Zusage und der berechenbaren Entscheidung kann, wie schon bemerkt, nur das typisch Richtige, nicht immer auch das im Einzelfall Richtige gewährleistet werden. Die Sicherheit des konkret Notwendigen hat freilich nicht nur den Preis der Abhängigkeit von der konkreten Entscheidung. Sie bedeutet auch den Verzicht auf die in die Gewährleistung des typisch Richtigen eingeschlossene Differenz zwischen dem konkret Notwendigen und dem darüber hinaus abstrakt Zugesagten. Doch ist hier nicht der Ort, das näher auszuführen. Hier geht es um die Last der Abhängigkeit von der konkreten Entscheidung. Sie bedeutet nicht nur Ungewißheit über die konkrete Leistungsgestaltung (den Leistungsinhalt, die Leistungshöhe). Sie kann auch Ingerenz in private Verhältnisse bedeuten, wenn im Vorfeld der Entscheidung das Notwendige zu ermitteln ist.

Eine spezifische Sichtweise der Probleme eröffnet die *Alternative zwischen der Schonung der Privatheit der Lebensverhältnisse und ihrer „Veröffentlichung“*.<sup>65</sup> *Privatheit* kann auf zwei Weisen geschont werden. Die erste Weise ist die: daß *Alterssicherung a priori im Privaten* bleibt (Vermögensbildung, Sparen). Die zweite Weise ist die: daß *Leistungen abstrakt* (entsprechend der Vorsorge oder entsprechend allgemeinen Maßstäben) *unter Voraussetzungen zugesagt* und erbracht werden, die mit einem Minimum an Offenbarung privater Verhältnisse (wie z.B. des Lebensalters) einhergehen. Die „*Veröffentlichung*“ der privaten Lebensverhältnisse findet *in dem Maße statt, in dem öffentliche Leistungen unter Voraussetzungen zugeteilt werden, welche die Offenlegung privater Verhältnisse jedenfalls gegenüber*

65 Christine Hohmann-Dennhardt, Krise des Wohlfahrtsstaates und Existenzsicherung der Familie aus sozialrechtlicher Sicht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1987, S. 112 ff.; Hans F. Zacher, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, in: Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 955 ff.

dem Entscheidenden und Leistenden implizieren. Die Problematik der konkret bedarfsabhängigen Leistungen beruht hierauf.<sup>66</sup> Dienstleistungen haben dabei immer einen höheren Grad an „Veröffentlichung“ zur Folge als Geldleistungen. Dienstleistungen können immer nur dem Grunde, nicht auch dem Inhalt nach abstrakt geregelt werden. Der Dienstleistende (Sozialarbeiter, Pfleger, Arzt usw.) kann seine Leistungen immer nur gegenüber der konkreten Person und in ihre persönlichen Verhältnisse hinein erbringen.<sup>67</sup> „Veröffentlichung“ dieser Art ist jedoch nicht auf öffentliche Sozialleistungen beschränkt. Analoge Ingerenzen können sich auch in gesellschaftlichen, ja selbst privaten Vollzügen ergeben, wenn feste Rechtszusagen fehlen und/oder Dienste zu leisten sind (so im Bereich gesellschaftlicher Wohltätigkeit, betrieblicher Fürsorge oder familiären Unterhalts). Soviel auf den ersten Blick aber auch gegen Ingerenz und „Veröffentlichung“ und für abstrakte Zusage und Privatheit sprechen mag, so bedarf Alterssicherung doch aller dieser „Bauelemente“.

c) *Individualität der maßgeblichen Verhältnisse – Maßgeblichkeit individueller Entscheidungen; individualisierende Maßstäbe – generalisierende Maßstäbe*

Beide Stadien übergreift die Frage nach der Rücksicht, welche die Alterssicherung auf *individuelle Umstände* nimmt. „*Individuell*“ können *Situationen und Bedarfe* sein. Auf diese Weise „*individuell*“ sind alle Systeme, die auf die *konkrete Lage des alten Menschen* abstellen: sei es nach Grund und Inhalt (wie etwa die Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland), sei es – auch wenn der Grund ein allgemeiner ist, jedenfalls – dem Inhalt nach (wie alle sozialen Dienstleistungen). Eine andere „*Individualität*“ finden wir dort, wo soziale Leistungen auf *individuelle Umstände* abstellen, *die der hic et nunc gegebenen Alterssituation vorausliegen*: auf den erreichten Lebensstandard, auf die getroffene Vorsorge usw. Hier mischen sich *frei bestimmte* (gewillkürte) und schon deshalb individuelle Elemente mit individuellen, aber *nicht frei gewählten*, vorgegebenen Elementen auf recht unterschiedliche Weise. Subjektive Vorsorgebereitschaft (zum Sparen, zur freiwilligen Versicherung usw.) steht in der freien Wahl des Betroffenen. Aber die Vorsorgefähigkeit (die Mittel, um zu sparen, um freiwillige Beiträge zu zahlen usw.) kann mehr Schicksal, kann mehr freie Wahl, kann oft auch nur das eine oder das andere sein. Ähnliches gilt etwa für die mittelbaren Wirkungen, welche die Wahl eines bestimmten Berufes für die Alterssicherung hat.

*Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit* stellen gerade auf individuelle Umstände dieser Art – auf *Elemente der freien Wahl und/oder Elemente der individuellen Möglichkeiten* – ab. Die *Maßstäbe* leistungs- und besitzstandsgerechter Systeme – genauer: die Regeln, mit Hilfe derer sie ein Verhältnis zwischen Leistung oder Besitzstand auf der einen Seite und der Altersleistung auf der anderen Seite bereitstellen, – geben diesen *individuellen Umständen* nicht immer ungebrochen, aber doch prinzipiell *Ausdruck*. Demgegenüber muß *Bedarfsgerechtigkeit von allgemeinen*

66 Bernd Schulte/Peter Trenk-Hinterberger, Sozialhilfe. Eine Einführung, 1982, S. 113 ff; W.L.G. Franssen u.a., Einkommensanrechnung in der sozialen Sicherheit, 1987.

67 Thomas Simons, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985, insbes. S. 527 ff.

*Maßstäben* ausgehen: sei es in dem engeren Sinn der Zumessung des individuell Angemessenen oder Notwendigen von außen von allgemeinen Maßstäben her – eine sehr spezifische Kombination von Individualität und Allgemeinheit; sei es in dem weiteren, radikaleren Sinne der Zumessung von Typischem, Durchschnittlichem ohne Rücksicht auf die individuellen Verhältnisse – deutlicher: im Sinne von Kopf-Zahl-Gleichheit.

Alterssicherung wird auch insofern immer ein „Gemisch“ sein: aus Rücksicht auf allgemeine Verhältnisse und allgemeine Maßstäbe, aus Rücksicht auf individuelle Umstände, mögen sie vorgegeben oder frei gewählt sein, aber auch aus Möglichkeiten freier Entscheidung schlechthin.

## 7. Varianten des Konzepts des Alters

Schließlich ist das „Alter“ selbst nichts Eindeutiges, nichts Absolutes, nichts in sich Geschlossenes.<sup>68</sup>

Alter kann zunächst *etwas Ähnliches* sein wie *Invalidität*: ein konkretes Nachlassen der körperlichen und geistigen Kräfte. Und in gewisser Hinsicht, vor allem in Bezug auf den Bedarf an Diensten, ist Alter das immer noch – vor allem wenn Probleme des Pflegebedarfs, der kommunikativen Behinderung etc. auftreten. Alterssicherung bedeutet dann die Deckung ganz spezifischer, konkreter Bedarfe.

Alter kann aber auch als *typisierte Invalidität* verstanden werden. Von einer gewissen Altersgrenze an wird unterstellt, daß die besonderen Probleme alterstypischer Invalidität auftreten. Aber die Leistungen knüpfen an das Alter an, nicht an die reale Invalidität. Der „Alte“, dessen Zustand am weitesten von der alterstypischen Invalidität entfernt ist, hat von dieser Typisierung den größten Vorteil.

Von dieser Fiktion her kann sich das Alter zum „*wohlverdienten Ruhestand*“, zum „*dritten Alter*“ verselbständigen.<sup>69</sup> Der Anspruch darauf, daß das Arbeitseinkommen von einem gewissen Alter an durch eine Sozialleistung substituiert wird, soll sich unter diesem Gesichtspunkt mit möglichst großer *Freiheit, auf Erwerb nicht mehr angewiesen zu sein*, und mit möglichst großer Fähigkeit, von dieser Freiheit Gebrauch zu machen, verbinden. Als letzte „*Vollendung*“ dieser Freiheit gilt dann das „*Recht auf Arbeit*“ für den alten Menschen. Er soll sich nicht mehr durch Arbeit verwirklichen müssen. Aber er soll sich rechtlich ungehindert durch Arbeit verwirklichen können.<sup>70</sup> Auf der anderen Seite aber kann der Gedanke des „*wohlverdienten Ruhestands*“ und des „*dritten Alters*“ auch in einer anderen Richtung weitergedacht werden: in Richtung auf das Alter als *Alternative zum Arbeitsleben*. Von diesem Konzept her scheidet der alte Mensch aus dem Arbeitsleben aus. Es wird ihm nicht nur ermöglicht, auf eigene Erwerbsarbeit zu verzichten. Er muß auf Erwerbsarbeit verzichten. Mit der Zubilligung des sozialen Alterseinkommens wird ihm auch sein „*Recht auf Arbeit*“ abgekauft. Er darf daneben keine Erwerbsarbeiten – oder keine

68 S. zum folgenden die Einleitung, N 28 – 30 und den Text hierzu.

69 S. die Einleitung N 6, 29.

70 Vgl. N 30 der Einleitung.

Erwerbsarbeiten über eine gewisse Grenze hinaus – mehr verrichten. Möglicherweise hat er dann die Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Sozialeinkommen. Möglicherweise aber hat er keine Wahl, ist ihm Erwerbsarbeit untersagt und ist er von einer gewissen Altersgrenze an schlechthin auf das Sozialeinkommen verwiesen. Die Altersgrenze erscheint dann als eine Verteilungsgrenze zwischen denen, die die Chance zur Erwerbsarbeit haben, und denen, die ein Recht auf Alterssicherung haben.<sup>71</sup>

Diese Alternativen des „wohlverdienten Ruhestands“ setzen voraus, daß die Natur die Frage alterstypischer Invalidität nicht entschieden hat, so daß sich für den alten Menschen selbst ein Freiraum bildet, in dem er sich für oder gegen Arbeit entscheiden kann. Dem stehen die Fälle gegenüber, in denen die Natur mit der Invalidität ernst macht. Das kann zunächst bedeuten, daß die Alternative eigener Erwerbstätigkeit nicht mehr besteht und der alte Mensch *auf das soziale Alterseinkommen angewiesen ist*. Es kann darüber hinaus aber bedeuten, daß der alte Mensch nicht mehr für sich selbst sorgen kann, daß er *fremder Hilfe bedarf*, insbesondere daß er pflegebedürftig ist.<sup>72</sup> In der Regel schließt sich dieses Stadium als „viertes Alter“ an das „dritte Alter“ an. Doch muß soziale Sicherheit für das Alter auch damit rechnen, daß fremde Hilfe, insbesondere Pflege, auch schon vorher notwendig ist. Wo immer jedenfalls fremde Hilfe notwendig ist, besteht Alterssicherheit über die Einkommenssicherung hinaus in der Deckung entsprechender zusätzlicher Bedarfe.

Ganz offensichtlich hängen die verschiedenen Inhalte, Ziele und Maßstäbe der Alterssicherung mit diesen Unterschieden des Alters-Konzepts zusammen. Doch ist selten eine klare Entscheidung anzutreffen. So sehr das Konzept des Alters der Kernpunkt, das Herzstück, der Alterssicherungsproblematik zu sein scheint: auch das Konzept des Alters ist komplex, unauflösbar.

## 8. Zwischenbilanz

Ziel dieses Abschnittes war es, die innere Vielfalt des Problems der Alterssicherung aufzuzeigen: die Interdependenz zwischen der inneren Vielfalt der Problematik der Alterssicherung auf der einen Seite und der Vielfalt der Voraussetzungen auf der anderen Seite, von denen her diese Problematik gelöst wird, gelöst werden kann oder gelöst werden soll. Die Komplexität dieser Interdependenzen konnte hier freilich nur angedeutet werden. Es mußte die Selektion von Bedingungen und Prinzipien herausgegriffen werden, die für die konkret vorfindlichen Gestaltungen als besonders signifikant erscheinen. (Was nicht bedeutet, daß sie auch besonders bewußt sind.) Im Ganzen ist das Spiel der Elemente endlos. Soziale Herausforderungen und soziale Antworten haben die Eigenart, daß sie einander konstituieren. Soziale Probleme werden immer im Blick auf mögliche Lösungen gedacht. Soziale Problemlösungen werden immer von den Problemelementen her gedacht, die unter den gegebenen rechtlichen, gesellschaftlichen und sozialpolitischen Bedingungen als beson-

71 Vgl. N 13 der Einleitung.

72 S. N 4 sowie die Auswahlbibliographie II.8.

ders abhilfebedürftig, aber auch in besonderer Weise als abhilfefähig erscheinen. Je umfassender und differenzierter ein soziales Problem dagegen gesehen wird und je umfassender und differenzierter die möglichen Problemlösungen gesehen und systematisch geordnet werden, desto größer wird die Zahl der Konstellationen, in denen Herausforderungen und Antworten zueinander stehen können.

Die Diskussion um die Alterssicherung wird gemeinhin von einer „Teilmenge“ des Gesamtproblems her geführt, die – aus den unterschiedlichsten Gründen der Erfahrung, der Bewertung, der Einschätzung möglicher Abhilfen etc. – ganz selbstverständlich erscheint. Ebenso wird die Diskussion um die Alterssicherung gemeinhin von einer „Teilmenge“ von Problemlösungen (auch von Problemlösungsvarianten und von Kriterien ihrer Unterscheidung) her geführt, die – wiederum aus den verschiedensten Gründen der gegebenen Entwicklung, der artikulierten Alternativen, der Wertvorstellungen etc. – für natürlich und selbstverständlich gehalten wird. Darin aber liegt eine tiefgreifende Schwierigkeit für jeden Vergleich: schon für jeden historischen Vergleich, auch für jeden rechtspolitischen Vergleich (zwischen dem bestehenden Recht und möglichen Alternativen; zwischen einem Plural möglicher Lösungen) und erst recht für jeden internationalen Vergleich. Die pragmatischen Bestimmungsgründe, welche die „Teilmengen“ des Problems, der Problemlösungen, der Problemlösungsvarianten und der Kriterien ihrer Unterscheidung konstituieren, lassen die Bezugssysteme, in denen die Inhalte dieser „Teilmengen“ sich befinden, nur unzulänglich erkennen. In diesen Bezugssystemen aber finden sich die *tertia comparationis*, von denen allein her der Vergleich möglich ist.

Ob etwa eine Grundsicherung<sup>73</sup> wünschenswert ist oder nicht, hängt nicht nur davon ab, was mit „Grundsicherung“ genau gemeint ist, sondern vom Gesamtbefund des Problems Alterssicherung in einer gewissen Gesellschaft, vom Gesamtbefund der Problemlösungen der Alterssicherung in einer gewissen Gesellschaft, von den Werten und Interessen, welche diese Gesellschaft in der Alterssicherung verwirklicht sehen will, von dem Gesamtgefüge der Prinzipien, die daraus erwachsen, und von den Änderungen, die eine „Grundsicherung“ in diesem Gesamtfeld bewirken würde. Und ebenso hängt im internationalen Vergleich die Frage nach Bedeutung und Wert einer „Grundsicherung“ nicht nur von der jeweils ganz konkreten Gestalt der zu vergleichenden „Grundsicherungen“ ab, sondern auch von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der sozialen Problemlage „Alterssicherung“, von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Gesamtheit von Problemlösungen der Alterssicherung, von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in den Werten und Interessen, die eine Gesellschaft verwirklicht sehen will, von den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Prinzipien, die sich daraus ergeben und von eben der Bedeutung, welche die Grundsicherung in dem so gegebenen Gesamtfeld jeweils hat. Natürlich: so wahr dies ist, so hoffnungslos ist es, diese Komplexität ebenso umfassend wie differenziert darzustellen und aus ihr ein operationales Rastersystem des Alterssicherungsvergleichs zu fertigen. Vielmehr ist es notwendig, die Komplexität wieder zu reduzieren, um weder die Fähigkeit der Wahrnehmung noch die Möglichkeit der Darstellung gänzlich zu überfordern.

---

73 Vgl. die Auswahlbibliographie I.4.

In diesem Sinne war es die Absicht dieses Abschnitts, die „Teilmengen“ des Problems der Alterssicherung und die „Teilmengen“ der Problemlösungen der Alterssicherung, die in der Diskussion sind, auszuweiten und die wichtigsten der Bezugssysteme, die dahinterliegen, und die Dimensionen der Gesamtproblematik ebenso wie die der Summe der Lösungen erkennen lassen, so aufzuzeigen, daß Konstante und Variable sichtbar werden, die einen Vergleich ermöglichen.

## II. Die Grundstrukturen des Sozialleistungsrechts als Bauelemente der Alterssicherung

Diese Untersuchung konzentriert sich, wie eingangs<sup>74</sup> vermerkt, auf den Anteil, den Einkommensleistungen – insbesondere öffentliche Sozialleistungen – an der Lösung des Problems Alterssicherung nehmen. Die Grundstrukturen, nach denen Sozialleistungssysteme gestaltet und systematisiert werden, gehören deshalb nicht nur zu den Bezugssystemen, in denen Problemlösungen der Alterssicherung zu sehen sind. Sie nehmen nicht nur von ihrer allgemeinen Bedeutung wegen unter diesen Bezugssystemen eine besondere Stellung ein. Sie erfordern für den Zusammenhang dieser Untersuchung darüber hinaus besondere Aufmerksamkeit.

### 1. *Der mikrokosmische Ansatz sozialrechtlicher Lösungen*

#### a) *Die Problemfelder sozialer Leistung und Gefährdung*<sup>75</sup>

Modernes Sozialrecht hat sich von der Grundannahme her entwickelt, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Es ist klar, daß diese Grundannahme nicht mehr als eine Regel ist – also etwas, was die Möglichkeit und Wirklichkeit von Ausnahmen erschließt, aber auch etwas, was erlaubt, die Ausnahmen wahrzunehmen, zu bewerten und einer Abhilfe zuzuführen. Dabei werden drei zentrale Wirkungs- und Problemfelder erkennbar:

- (1) *Arbeit und Einkommen*: die gesellschaftliche Organisation von Arbeit und Vermittlung von Einkommen durch Arbeit;
- (2) *Bedarfsdeckung*: die privatwirtschaftliche und administrative Bereitstellung von Gütern zur Deckung der Bedarfe und
- (3) *der Unterhaltsverband*: in ihm wird nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht; in ihm werden auch Bedarfe durch tätigen Unterhalt – wie etwa Erziehung, Pflege usw. – befriedigt.

---

<sup>74</sup> S. die Einleitung.

<sup>75</sup> S. zum folgenden ergänzend Hans F. Zacher, Grundtypen des Sozialrechts, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 572 ff.

Damit diese Grundannahme sich vollziehen kann, gab und gibt das *Recht* den drei genannten Wirkungs- und Problemfeldern *je ihre Ordnung*. Im Feld *Arbeit und Einkommen* finden wir das Arbeitsrecht, aber auch die Regelungen, die sich mit dem selbständigen Einsatz persönlicher Leistungen befassen (wie etwa das Landwirtschaftsrecht oder das Recht der freien Berufe). Im Feld der *Bedarfe und ihrer Befriedigung* stoßen wir auf das tief gestaffelte System der Rechtsnormen des öffentlichen und privaten Rechts, welche der privatwirtschaftlichen Versorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung, Dienstleistungen, Wohnungen etc. den Rahmen geben. Daneben liegen Bereiche, in denen die Verantwortung des Gemeinwesens von vornherein größeres Gewicht hat (bei der Bereitstellung von Erziehung, Ausbildung, medizinischer Behandlung usw.). Hier finden wir teils eine intensivere öffentliche Gestaltung des privaten Angebots (wie etwa im Recht gebundener Berufe), teils die anstaltliche Darreichung öffentlicher Leistungen (wie bei den Schulen). Das Feld des *Unterhaltsverbandes* wird traditionell vom Familienrecht geregelt.

Alle diese Rechtsbereiche teilen sich in den *Auftrag, den Vollzug der Grundannahme zu ermöglichen*. Sie verwirklichen diesen Auftrag primär durch die *Integration ihrer „Eigentlichkeit“* – dadurch, daß sie in sich funktionsgerecht gestaltet werden und wirken. Das gilt für das Familienrecht etwa, indem es den Unterhalt an die Älteren regelt, oder auch indem es für den Fall besonderer Gebrechlichkeit durch die Institute der Vormundschaft und der Pflegschaft vorsorgt. Das gilt ebenso für die Garantien und Kontrollen der sozialen Marktwirtschaft, deren Fähigkeit, die Gesellschaft mit den notwendigen Gütern zu versorgen, auch den Älteren zugute kommt. Das *Recht kann aber, um den Vollzug der Grundannahme zu ermöglichen, auch sozial verändert werden*. Das klassische, wenn mittlerweile auch schon historische Beispiel ist die Veränderung des Dienstrechts zum modernen Arbeitsrecht. (Sein Schutz trägt auch dazu bei, daß das Risiko des Alters ein risque heureux sein kann. Und noch intensiver reicht das Recht der betrieblichen Alterssicherung in die Problematik des Alters hinein.) Der Bedarfsdeckung dienen z.B. die besonderen Tarife für Dienstleistungen, etwa Verkehrsleistungen an ältere Menschen oder die Förderung oder Kontrolle von Heimen, in denen ältere Menschen wohnen. Doch sind solchen Anpassungen Grenzen gesetzt. Soziale Veränderungen können die Eigengesetzlichkeit eines Regelungsbereichs überfordern. Ein soziales Privileg (etwa ein besonderer Mieterschutz zugunsten älterer Menschen) kann in Diskriminierung umschlagen. Die Folge kann auch sein, daß das wesensgerechte Funktionieren eines Regelungsbereiches selbst getroffen wird. Sozial gemeinte Preisbindungen heben regelmäßig die Allokationswirkung der Preise auf und erschweren die Versorgung – auch für die sozial Geschützten –, statt sie zu erleichtern. Letzter Ausweg ist dann die Übernahme von Arbeit und Bedarfsdeckung oder auch von Unterhalts- und Erziehungsleistungen in öffentlicher (administrative, politische) Verantwortung. Gerade diese umfassende öffentliche Verantwortung kann freilich – wie im Sozialismus – auch apriorisches Konzept sein.<sup>76</sup>

---

76 S. zum Vorstehenden ergänzend Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Im Dienste des Sozialrechts. Festschrift für Georg Wannagat zum 65. Geburtstag, 1981, S. 715 ff.

b) Internalisierung – Externalisierung

aa) Das Grundmuster

Dieser Weg sozialer Rechtsgestaltung sei hier als *internalisierend* bezeichnet, weil er die *soziale Korrektur und Kompensation in das vorfindliche Recht hinein „internalisiert“*. Aber internalisierende Lösungen kommen nicht nur an die Grenzen, die sich aus dem Wesen, der „Eigentlichkeit“, des vorfindlichen Rechts ergeben. Sie kommen auch an die Grenzen, die sich aus der Leistungsfähigkeit der Wirkungsfelder selbst ergeben. Einfachstes Beispiel: wer keine Familie hat, dem kann das Recht des Unterhaltsverbandes nicht helfen. Oder ein differenzierteres Beispiel: eine Alterssicherung für Arbeitnehmer, die als „Direktvorsorge“ des Arbeitsgebers im Sinne einer einheitlichen Lohnfortzahlung gestaltet ist, ist durch die Erträge, letztlich die Existenz des Unternehmers begrenzt. Während des aktiven Arbeitsverhältnisses wird die Harmonie zwischen Unternehmensertrag und Arbeitsentgelt durch die – wenn auch periodisierend gestreckte – Gleichzeitigkeit von Leistung und Gegenleistung gewährleistet. Für eine Pensionszahlung entfällt dieser Mechanismus. Die Leistungsfähigkeit des Unternehmens wird unmittelbar zur Grenze der Alterssicherung. Somit kommen wir zum *Befund sozialer Defizite, die in den vorfindlichen Regelungsbereichen selbst nicht verhindert oder aufgefangen werden (können)*. Sollen sie kompensiert werden, so muß diese *Kompensation aus den vorfindlichen Rechtsfeldern heraustreten und auf spezifische, besonders zum Zwecke dieser Kompensation geschaffener Ordnungen hin „externalisiert“ werden*.

Diese „Externalisierung“ kann zunächst auf *gesellschaftliche Träger* hin geschehen, wie das für die *Privatversicherung* typisch ist. Auch altruistische *Wohlfahrtsverbände* sind Beispiele gesellschaftsimmanenter Externalisierung. Doch ist die Externalisierung auf (genossenschaftliche oder unternehmerische) Träger der Privatversicherung durch die Kräfte derer begrenzt, die sich in dieser Weise zur gemeinsamen Lastentragung zusammenschließen. Die Externalisierung auf altruistische Wohlfahrtsverbände hin hängt ohnedies ganz von der objektiven Verfügbarkeit und subjektiven Bereitschaft gesellschaftlicher Kräfte ab.

Von noch größerer Bedeutung ist es deshalb, wenn die Kompensation der Defizite vom *Gemeinwesen* übernommen wird – sei es von den vorgegebenen Ebenen des Staates, der Gemeinden usw., sei es von besonderen Solidarverbänden, die (wie in der Sozialversicherung) gerade für diesen speziellen sozialen Zweck geschaffen werden. Diese „*externalisierenden Lösungen*“ sind die *öffentlichen Sozialleistungssysteme* – Sozialleistung natürlich nicht nur als Geldleistung, sondern auch als Dienst- und Sachleistung (z.B. der Pflege, der Betreuung usw.) verstanden.

bb) Internalisierung und Externalisierung in der Alterssicherung

Diese *Alternative zwischen Internalisierung und Externalisierung eines sozialen Problems besteht gerade auch im Hinblick auf das Problem des Alters*. Im Feld Ar-

beit<sup>77</sup> kann das Alter in der Weise internalisiert werden, daß die Beschäftigung fort dauert und nur in dem Maße abgebaut wird, als es dem Nachlassen der physischen und psychischen Kräfte entspricht. Alter kann im Feld Arbeit auch in der Weise absorbiert werden, daß der Arbeitgeber (das Unternehmen, der Betrieb) den infolge des Alters ent gehenden Lohn durch eine Altersleistung kompensiert. Das kann durch eine Geldleistung (Betriebsrente, Lohnersatz) und/oder durch Dienst- und Sachleistungen (betriebliche Altersfürsorge) geschehen.<sup>78</sup> Doch findet, wie schon bemerkt, diese Möglichkeit der Internalisierung ihre Grenze an der Fortexistenz, zumindest an der Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers (Unternehmens, Betriebs). Sollen die Lebensverhältnisse der alten Arbeitnehmer über diese Grenze hinaus sichergestellt werden, so bedarf es der Externalisierung. In gewissen Grenzen kann gesellschaftsimmanente Externalisierung, wie sie in der Privatversicherung prototypisch ausgeprägt ist, dies leisten (Pensionskasse, Direktversicherung). Eine umfassende Garantie der Einkommenssicherung im Alter kann aber nur die – nicht mehr an einzelne Arbeitgeber (Unternehmen, Betriebe) gebundene – öffentliche Externalisierung (Sozialversicherung, steuerfinanzierte Alterssicherungssysteme) bewirken. Doch ist eine vielfältige Komplementarität zwischen Arbeitgeber-(Unternehmens-, betrieblichen) Leistungen und öffentlichen Sozialleistungen – mit anderen Worten: von internalisierenden und externalisierenden Lösungen – denkbar und wohl auch wünschenswert.

Das andere Feld, das soziale Probleme des Alters absorbieren kann, ist das des familiären *Unterhaltsverbandes*.<sup>79</sup> Der familiäre Unterhaltsverband kann die Bedarfe des alten Menschen decken. Er kann aber auch ein Raum sein, der dem alten Menschen noch eine sinnvolle Entfaltung seiner geistigen und körperlichen Kräfte ermöglicht. Die familiären Verhältnisse, von denen beides abhängt, sind jedoch überaus unterschiedlich. Familiäre Internalisierung des sozialen Problems Alter ist eine Möglichkeit, a priori aber keine Garantie seiner Lösung. Vor allem auch: eine Normalität, auf welche die Rechtsordnung sich einlassen könnte, ist hier schwerlich zu ermitteln. So drängt schon die auf Normalitäten angewiesene Regelungstechnik des Rechts darauf, enge Grenzen familiärer Internalisierung des sozialen Problems Alter zu vermuten. In diesem Sinne geht das Sozialrecht von der Normalität einer Kleinfamilie aus, die nicht verlässlich imstande ist, das Problem der älteren Generation in sich zu lösen. Der Unterhalt an die ältere Generation wird auf öffentliche Sozialleistungssysteme hin externalisiert. Dieses Prinzip klärt freilich das Verhältnis zwischen öffentlicher Solidarität und familiärer Solidarität noch nicht völlig. Zwar ist es der Ehrgeiz vieler externalisierender Systeme, den alten Menschen – jedenfalls für den regelmäßigen Lebensbedarf – davon freizustellen, daß er auf Unterhaltsleistungen seiner Kinder und Kindeskinder angewiesen ist. Die Externalisierung des Unterhaltsbedarfs im Alter kann sich aber (wie in der deutschen Sozialhilfe) auch darauf beschränken, den Lebensunterhalt der alten Menschen unter dem Vorbehalt sicherzustellen, daß je nach den Verhältnissen auf den privaten Unterhaltsverband zurück-

77 Rosenmayr, Schwerpunkte der Soziologie des Alterns (N 15), S. 278 ff.; Shirley Dex/Chris Phillipson, Social Policy and the Older Worker, in: Phillipson/Walker (N 8), S. 45 ff.

78 S. hierzu N 16 und die Auswahlbibliographie I.3.

79 S. hierzu die Einleitung, insbes. N 9.

gegriffen werden kann. Aber auch bei grundsätzlicher Externalisierung des sozialen Problems Alter bleibt – je nach der Lebenssituation und den Bedürfnissen der alten Menschen – dem familiären Unterhaltsverband noch vieles möglich, ja aufgegeben, um dem sozialen Problem Alter gerecht zu werden.

Die Möglichkeit, dieses soziale Problem Alter in das Feld der *Bedarfsdeckung*<sup>80</sup> hinein zu internalisieren, ist von vornherein begrenzt. Administrative Sach- und Dienstleistungen können Alten gegenüber verbilligt werden (Sondertarife). Einrichtungen der Betreuung (z.B. Tagesstätten) und Dienste (Besuchsdienste, Essen auf Rädern usw.) können administrativ angeboten werden. Entsprechendes kann – im Sinne gesellschaftlicher Externalisierung – durch Wohlfahrtsverbände und ähnliche Träger geschehen. Subventionen, Regulative und Kontrollen können gewährleisten, daß – öffentliche oder private – Einrichtungen der Versorgung, insbesondere Heime, zu günstigen, zumindest nicht unangemessenen Bedingungen anbieten und leisten. Die allgemeine Deckung der Bedarfe alter Menschen kann damit aber nicht bewirkt werden. Sie muß – soweit das Problem nicht durch Internalisierung in den Feldern der Arbeit und des Unterhaltsverbands absorbiert ist – durch Externalisierung geleistet werden. Dabei kann es sich – und muß es sich in der Regel – um Systeme des Einkommensersatzes handeln (Sozialversicherung, demogrants, Sozialhilfe etc.), aber auch um ergänzende Systeme zur Deckung spezifischer Bedarfe (nach Art des Wohngeldes, des Kindergeldes etc.).

An dieser Stelle ist ein Nachtrag geboten. Zwischen den Feldern Arbeit/Einkommen, Unterhaltsverband und Bedarfsdeckung liegt ein Feld, das bisher nicht erwähnt wurde: das Feld des *Vermögens*.<sup>81</sup> Im Feld des Vermögens kann Einkommen als Ergebnis der Arbeit, das nicht zur Bedarfsdeckung benötigt oder doch verwendet wird, thesauriert werden. Im Feld des Vermögens kann aber auch Einkommen, das nicht aus Arbeit hervorgegangen ist, thesauriert sein oder werden. Auf der anderen Seite: soweit Vermögen vorhanden ist, kann es Einkommen ersetzen oder ergänzen und also auch Arbeit erübrigen. Bedarfe des einzelnen und seines Unterhaltsverbandes können entsprechend aus Vermögen gedeckt werden. Somit ist Vermögen auch ein Instrument zur Deckung der Bedarfe alter Menschen. Und die Bildung von Vermögen ist ein Instrument internalisierender Alterssicherung. Die Abfolge von Vermögensbildung in der aktiven Phase und Vermögensverbrauch in der Altersphase entspricht auf elementare Weise der Zeitdimension der Alterssicherung. Die Grenzen, das soziale Problem Alter internalisierend zu lösen, sind jedoch auch insofern deutlich. Sie liegen in der Ungleichheit der Vermögensverteilung, die selbst durch Maßnahmen zur Förderung der Vermögensbildung nur in engsten Grenzen gemindert werden kann. Das gilt auch für die gesellschaftsimmamente Bildung kollektiven Vermögens (wie in Gestalt der Privatversicherung). Andere Grenzen der Fähigkeit des Faktors Vermögen, das Alterssicherungsproblem zu lösen, liegen in den Unterschieden und Risiken der Wertentwicklung (der Inflation bei Geldvermögen; der Wertentwicklung bei Sachvermögen, Unternehmensanteilen etc.). Auch Alterssicherung durch Vermögensbildung entrinnt nicht der Komplexität der Zeitdimension,

80 Zu den spezifischen Dienstleistungen für Alte s. oben N 8.

81 Bernd Becker, Probleme der Kapitalbildung durch die Altersvorsorge, 1981; s. auch die Hinweise in N 18.

insbesondere nicht der Überlagerung der Vorsorgegeschichte durch die Dominanz der Verhältnisse in der Phase des Altersbedarfs. Je enger aber diese Grenzen einer hinreichend allgemeinen internalisierenden Lösung des Problems der Alterssicherung durch Vermögensbildung sind, desto mehr ist die Alterssicherung darauf verwiesen, auf öffentliche Sozialleistungssysteme hin zu externalisieren. So ist nicht zu übersehen, welche Rolle der Faktor Vermögen im Wechselspiel zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen des sozialen Problems Alter spielen kann. Zu übersehen ist aber auch nicht, welches Ärgernis der ungleiche Altersreichtum schon ist und weiter sein wird.<sup>82</sup>

### c) Die übergreifende Funktion des Abgabenrechts

Die Bereiche der internalisierenden wie der externalisierenden Lösungen werden vom Abgabenrecht durchdrungen und miteinander verbunden. Sozialabgaben und Steuern vom Einkommen bestimmen als „*negatives Einkommensrecht*“<sup>83</sup> wieviel dem Verdienst von seinem Einkommen verbleibt und also auch, wieviel ihm zur Verfügung steht, um seine Bedarfe und die seines Unterhaltsverbands zu decken. Vermögenssteuern, wenn sie je eine Rolle spielen, entsprechen als „*negatives Vermögensrecht*“ dem Feld des Vermögens. Dem Feld der Bedarfsdeckung entsprechen die Umsatz- und Verbrauchssteuern als „*negatives Bedarfsdeckungsrecht*“<sup>84</sup>. Sie bestimmen wesentlich, was die Güter kosten, die zur Deckung der Bedarfe nötig sind.

Ob und wie *Alterseinkünfte besteuert* werden,<sup>85</sup> bestimmt ihren Wert gerade für die Lösung des sozialen Problems Alter. Ob und wie *Aufwendungen, die der Altersvorsorge dienen, steuerlich berücksichtigt* werden, ist von wesentlicher Bedeutung für die Last der Vorsorge, für die Anreize zur Vorsorge, für die Auswahl von Formen der Vorsorge. Wie Rücklagen für Altersvorsorge steuerlich behandelt werden, kann nicht minder die Bereitschaft (etwa von Arbeitgebern, Unternehmen, Betrieben), zur Altersvorsorge beizutragen, beeinflussen.<sup>86</sup>

Das *Verhältnis zwischen der Abgabenlast* (Beitragslast, Steuerlast), die *auf dem aktiven Einkommen* ruht, und der *Abgabenlast* (Beitragslast, Steuerlast), die *auf den*

82 S. dazu etwa Miegel (N 3). Dieses Ärgemis ist umso größer, als die Fähigkeit, Altersreichtum anzusammeln, in einem umgekehrten Verhältnis dazu steht, welchen Anteil jemand durch die Aufzucht von Kindern daran genommen hat, daß die Kinder als Erwachsene imstande sind, die Alterslast zu tragen. Je weniger die alten Menschen in ihrer aktiven Zeit an der gesamtgesellschaftlichen Kinderlast Anteil genommen haben, desto mehr Altersreichtum konnten sie sammeln. Je mehr alte Menschen in ihrer aktiven Zeit an der gesamtgesellschaftlichen Kinderlast Anteil genommen haben, desto weniger Altersreichtum konnten sie sammeln.

83 S. zu diesem Konzept ergänzend Hans F. Zacher, Grundfragen theoretischer und praktischer sozialrechtlicher Arbeit, in: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht 1976, S. 1 ff. (S. 15 N 40).

84 S. zu diesem Konzept ergänzend Hans F. Zacher, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1988, S. 25 ff.

85 S. hierzu N 32 der Einleitung.

86 Gerd Stuhrmann, Aktuelle steuerliche Fragen zur betrieblichen Altersversorgung, in: Beratungs-GmbH für Altersversorgung u.a. (Hg.), Betriebliche Altersversorgung im Umbruch, 1980, S. 307 ff.; Bernhard Gröhs, Betriebliche Altersversorgung aus steuerrechtlicher Sicht, in: Ulrich Runggaldier/Harald Steindl (Hg.), Handbuch zur betrieblichen Altersversorgung: Arbeitsrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, 1987, S. 189 ff.

*Alterseinkünften*, insbesondere den Sozialeinkommen,<sup>87</sup> ruht, ist von wesentlicher, zugleich komplizierter Relevanz.<sup>88</sup>

- Zielt Alterssicherung auf die (relative) Erhaltung des Lebensstandards, so bedeutet das, daß das *Nettoeinkommen in der Altersphase* in einem angemessenen Verhältnis zum *Nettoeinkommen gegen Ende der aktiven Phase* stehen muß. Je nachdem, ob beim Übergang von der aktiven in die Altersphase Beiträge zur Altersversicherung entfallen, beeinflußt das die Nettorelationen in einer vom Bruttoeinkommen unabhängigen Weise. Entsprechendes gilt, wenn Alterseinkünfte (z.B. die Altersrente) anders (nicht oder geringer) besteuert werden, als das aktive Einkommen. Beides – d.h. Beitragsentlastung und Steuerentlastung der Alterseinkünfte – kann dazu führen, daß sich die „Netto-Auswirkung“ des Übertritts von der aktiven in die Altersphase wesentlich anders darstellt als die „Brutto-Auswirkung“. Diese Wirkungen müssen jedoch vom Ziel der sozialen Sicherung, den Lebensstandard zu erhalten, her bewertet werden.
- Die *Abgabenbelastung während der aktiven Phase* kann *Vorsorgeaufwendungen* für die Alterssicherung enthalten (insbesondere Sozialversicherungsbeiträge); diese Vorsorgeaufwendungen sollten sich auf angemessene Weise in der Alterssicherung auswirken. Aber auch diese Wirkungen hängen wieder mit dem Steuersystem zusammen.<sup>89</sup> Werden die Vorsorgeaufwendungen vom aktiven Einkommen vor der Besteuerung abgezogen, so wirkt sich das steuerentlastend aus. Auf der anderen Seite können die Sozialeinkünfte, die sich aus der Altersvorsorge ergeben, steuerbegünstigt oder steuerbefreit sein. Somit ergeben sich *vier elementare Konstellationen*:
  - (1) Die Vorsorgeaufwendungen wirken sich in der aktiven Phase steuerentlastend aus, aber auch die Alterseinkünfte (aus Vorsorge oder auch darüber hinaus) sind steuerlich begünstigt;
  - (2) weder wirken sich die Vorsorgeaufwendungen steuerentlastend aus noch sind die Alterseinkünfte steuerlich begünstigt;
  - (3) die Vorsorgeaufwendungen wirken sich steuerentlastend aus, die Alterseinkünfte aber sind nicht steuerlich begünstigt;

<sup>87</sup> Dabei ist zu betonen, daß dort, wo eine Alters-Sozialversicherung durch Beiträge der Gesicherten finanziert wird, die Abgabenbelastung unsymmetrisch ist: Für die aktiven Einkünfte kommt eine Belastung durch Beiträge für die Alterssicherung in Betracht; für die Alterseinkünfte scheidet diese Belastung aus. Im übrigen freilich kommen hier wie dort Belastungen durch Steuern und Sonderlasten (insbesondere Sozialversicherungsbeiträge für die Krankenversicherung) in Betracht.

<sup>88</sup> S. dazu Konrad Littmann, Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, Gutachten der Sachverständigenkommission, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Berichtsband 2, 1983, S. 425 ff., insbes. S. 436 ff.; ders., Die Besteuerung von Renten, Pensionen und anderen Altersbezügen als aktuelles Problem steuerlicher Gleichheit und Gerechtigkeit, 1980; Dieter Birk, Steuergerechtigkeit und Rentenbesteuerung – Überlegungen zu verfassungsrechtlichen Grundfragen der Neuordnung der Rentenbesteuerung, in: Deutsche Rentenversicherung 1986, S. 129 f.; ders., Altersvorsorge und Alterseinkünfte im Einkommenssteuerrecht. Verfassungsrechtliche Vorgaben, gesetzliche Regelungen, Neuordnungsmodelle, 1987.

<sup>89</sup> S. zum Folgenden Maximilian Wallerath, Die steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Sozialleistungen, in: Sozialrecht und Steuerrecht, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXXII, 1989. Weitere Nachweise s. dort.

(4) die Vorsorgeaufwendungen wirken sich nicht steuerlich entlastend aus, aber die Alterseinkünfte sind steuerlich begünstigt.

Zwischen diesen „Eckpunkten“ gibt es viele Möglichkeiten des Übergangs.

Schließlich hängt die soziale Gerechtigkeit eines *steuerfinanzierten Systems* immer davon ab, wie sozial gerecht die Besteuerung ist. Die soziale Wirkung eines Vorsorgesystems kann, weil und soweit es durch Beiträge finanziert wird, in sich umfassend nach der Gestaltung der Beiträge, nach der Gestaltung der Leistungen und nach den Relationen zwischen beidem beurteilt werden. Bei steuerfinanzierten Systemen erscheint dieser Zusammenhang unterbrochen. Finanzierung und Leistung bilden keinen in sich geschlossenen Kreislauf. Deshalb liegt es nahe, die soziale Wirkung von steuerfinanzierten Systemen nur vom Vordergrund der Leistungsgestaltung her zu beurteilen. Gleichwohl besteht nicht weniger die Notwendigkeit, den Zusammenhang mit der Finanzierung, dem Steuersystem und seiner sozialen Wirkung herzustellen.

Daß alle diese Fragen mit den Eigenarten des gesamten Abgabensystems, insbesondere natürlich des gesamten Besteuerungssystems auf der einen Seite und dem System der Sozialversicherungsbeiträge auf der anderen Seite zusammenhängen,<sup>90</sup> bedarf keiner Vertiefung. Das Steuersystem, die Sozialleistungssysteme (und das ihnen immanente Abgabenrecht) sowie die internalisierenden Lösungen des Alterssicherungsproblems treten hier in vielfältige Beziehungen der Interferenz. Die Eigen gesetzlichkeiten des Steuersystems auf der einen Seite, der Sozialleistungssysteme<sup>91</sup> auf der anderen und der internalisierenden Lösungen der Alterssicherung<sup>92</sup> auf einer dritten Seite bringen es mit sich, daß diese Wechselbeziehungen nur äußerst schwer zu rationalisieren und zu systematisieren sind.

## 2. Die makrokosmischen Bedingungen der Alterssicherung

Für die Zuordnung der Problemlösungen entweder (internalisierend) zu vorgegebenen Problem- und Wirkungsfeldern oder (externalisierend) zu spezifischen Sozialleistungssystemen – oder auch: für eine Kombination von internalisierenden und externalisierenden Lösungen – gibt es eine Fülle von Gründen, deren Systematisierung hier nicht in Angriff genommen werden kann. Eine Vorgabe aber ist von zentraler Bedeutung: der Gegensatz zwischen politisch-sozialen Systemen, die auf dem Gegensatz von Staat und Gesellschaft und auf der Autonomie gesellschaftlicher Einheiten und Prozesse aufbauen (nennen wir sie vereinfachend „marktwirtschaftliche Systeme“), und politisch-sozialen Systemen, die auf der Einheit von Staat und Gesellschaft und der umfassenden politischen Steuerung der wirtschaftlich-sozialen Einheiten und Prozesse beruhen (nennen wir sie vereinfachend „staatswirtschaftliche

90 S. zu diesem Zusammenhang etwa Ferdinand Kirchhof, Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, in: Die Verwaltung 1988, S. 137 ff.

91 Ihrer Leistungen, ihrer Finanzierung (durch Beiträge und/oder Steuern) und ihrer Interdependenz zwischen Finanzierung und Leistung.

92 Insbesondere der betrieblichen Alterssicherung durch Direktzusagen mit ihrer eigenständigen komplexen Einbettung in das Steuersystem.

Systeme“). In staatswirtschaftlichen Systemen liegt die Schwelle der Externalisierung hoch. In marktwirtschaftlichen Systemen liegt die Schwelle der Externalisierung niedrig.

*Marktwirtschaftliche Systeme*<sup>93</sup> müssen der jeweils eigenen Funktion der Institutionen und Prozesse der Produktion und Verteilung der Güter Raum geben. Den Unternehmen Soziallasten aufzubürden, die (wie z.B. die Anstellung von Arbeitskräften, für die sie keine Verwendung haben; Familienlöhne<sup>94</sup> statt Pro-Kopf-Löhne; Pensionslasten für frühere Mitarbeiter<sup>95</sup> usw.) nicht sachlich und zeitlich als Kosten des „Faktors Arbeit“ für die Produktion, von der das Unternehmen lebt, verstanden und gerechtfertigt werden können, hebt die Gesetze auf, nach denen sich in der Marktwirtschaft der gesellschaftliche Nutzen von Unternehmen (das ist: die Produktion und Verteilung durch die jeweils kostengünstigsten Unternehmen) bestimmt. Bedarfsgüter (Grundnahrungsmittel, Wohnungen usw.) durch Preisbindungen leichter zugängig zu machen, hebt das Gesetz von Angebot und Nachfrage auf, führt zu Ungleichgewichten der Nachfrage wie des Angebots und nicht selten dazu, daß gerade die Güter, deren Preise wegen ihrer sozialen Bedeutung gebunden werden, nicht oder nur unzureichend angeboten werden. Darum erscheint es in marktwirtschaftlichen Systemen konsequent, Defizite der Arbeitskraft (Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter usw.) ebenso wie individuelle Defizite der Fähigkeit, sozial notwendige Güter (wie etwa Grundnahrungsmittel, Wohnungen) zu bezahlen, externalisierend über Sozialleistungssysteme zu kompensieren (in der ersten Beispieldgruppe etwa: Arbeitslosengeld, Invalidenrenten, Altersrenten; in der zweiten Beispieldgruppe etwa Sozialhilfe, Kindergeld, Wohngeld). Man kann hier auch von einer Arbeitsteilung zwischen Verteilung und Umverteilung sprechen.<sup>96</sup>

*Staatswirtschaftliche Systeme*<sup>97</sup> dagegen können in hohem Maße internalisieren. Werden den Betrieben Mittel zentral nach Plan zugewiesen, so können den Betrieben auch Mittel für soziale Kosten zugewiesen werden, denen der notwendige Zusammenhang mit der aktuellen Produktion fehlt. Werden Bedarfe administrativ oder doch staatswirtschaftlich befriedigt, so kann, indem keine oder entsprechend niedrige „Preise“ verlangt werden, die individuelle Fähigkeit, die „Preise“ zu zahlen, eher vernachlässigt werden. Nur hinsichtlich der Internalisierung in das Feld des Unterhaltsverbandes stehen auch staatswirtschaftliche Länder vor natürlichen Grenzen. Die Internalisierung in die Felder Arbeit/Einkommen und Bedarfe/ Bedarfs-

93 Vgl. auch Dieter Schäfer, Alterssicherung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 291 ff.

94 Daß internalisierende Systeme mit zu diesen Lösungen tendieren und dazu jedenfalls dann greifen, wenn sie auf steuerfinanzierte öffentliche Haushalte zurückgreifen können, trifft auch für marktwirtschaftliche Systeme zu. S. etwa die Ortszuschläge im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland. Nur eben: es ist hier die Ausnahme.

95 S. zum Vorigen ergänzend Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (N 76), insbes. S. 742 ff.

96 Auch hier gilt (s. N 94), daß internalisierende Lösungen (internalisierende betriebliche Alterssicherungssysteme, z.B. Direktzusage beamtenrechtlicher Alterungssysteme) diese Probleme auch im marktwirtschaftlichen Rahmen haben, daß sie aber gerade deshalb in marktwirtschaftlichen Systemen die Ausnahme bleiben müssen.

97 Zum Sozialrecht in den sozialistischen Ländern Osteuropas s. etwa: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXIII (1982). In diesem Band ist nur das Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik dargestellt. Eine Auswahlbibliographie s. dort S. 344 ff. S.a. Hans-Jörg Bonz, Rentenreformdiskussion auch in Osteuropa, in: Die Angestellenversicherung 1988, S. 464 f.

deckung dagegen kann sehr weit gehen. Die Frage der Externalisierung reduziert sich demgegenüber weitgehend zu einem Problem der optimalen Organisation, Planung und Finanzierung. Von daher ist es verständlich, daß in staatswirtschaftlichen Systemen dem Gegensatz zwischen kurz- und mittelfristigen Einkommensproblemen (Hauptbeispiel Krankheit) und langfristigen Einkommensproblemen (Hauptbeispiele dauernde Invalidität und Alter) eine grundsätzliche Bedeutung kommt. Während kurz- und mittelfristiger Probleme bleibt der Betroffene im Betrieb eingegliedert. Der Lohn wird vom Betrieb fortgezahlt. Nur für langfristige Einkommensersatzleistungen ist die externalisierende Lösung – durch Sozialversicherung oder ein zumeist „Sozialversicherung“ genanntes steuerfinanziertes System – selbstverständlich. Es ist rationeller, die dafür notwendigen Mittel gesondert – und nicht über die Betriebe – bereitzustellen und zu verteilen. Gleichwohl kann den Betrieben eine weitgehende Betreuungslast für ihre „Pensionäre“ zukommen. Der Plan kann ihnen entsprechende Mittel a priori und ohne Rücksicht darauf zuteilen, ob das Betriebsergebnis diese Kosten des „Faktors Arbeit“ – genauer: des „Faktors Arbeit“ aus zurückliegender Zeit – trägt oder nicht. Schließlich, wenn sich die Versorgung mit Bedarfsgütern nicht nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage, sondern nach dem Plan richtet, kann sie durch eine Preisbindung nicht beeinträchtigt werden – allenfalls durch den Plan oder seine mangelnde Erfüllung. Eine Politik, die auf diese Weise die Kosten der Bedarfsdeckung (Essen, Kleidung, Wohnung, Heizung etc.) allgemein niedrig hält, kann entsprechend auch die Einkommensersatzleistungen an Alte niedrig halten. Wir können von einer Vorwegnahme der Umverteilung durch die Verteilung, von der Einheit von Verteilung und Umverteilung sprechen – oder wie der übliche politische Begriff lautet: von der „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“.

Es ist hier nicht der Ort, die beiden Systeme wertend gegeneinander abzuwägen. Ebenso kann hier nicht mehr darüber gesagt werden, in welcher Vielfalt die beiden Grundpositionen sich in der politischen Wirklichkeit mischen. Vielmehr geht es darum, festzuhalten, daß das politisch-ökonomisch-soziale Makrosystem die wichtigste Vorgabe für die Grenze zwischen internalisierenden und externalisierenden Lösungen ist.

Ein Bereich der Bedarfsdeckung, der für alte Menschen besonders wichtig ist, ist auch in marktwirtschaftlichen Ländern zuweilen in das allgemeine, administrative System integriert (und somit internalisiert): der *Gesundheitsdienst*.<sup>98</sup> Ein staatlicher

98 World Health Organization, The elderly in eleven countries. A sociomedical survey (Public Health in Europe 21), 1983; Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hg.), Die gesundheitliche und soziale Situation älterer Menschen in der Großstadt, 1979; ISSA, Long-Term Care and Social Security, Studies and Research No. 21, 1984; Vjenka Garms-Homolová/Alfred Hoffmann/Reinhard Schmitz-Scherzer/Walter Tokarski (Hg.), Professionalisierung und Laisierung in der sozialen und gesundheitlichen Versorgung alter Menschen. Kasseler Gerontologische Schriften, Bd. 1, 1985; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Adäquate stationäre Versorgung von Alters- und Langzeitkranken, 1987; G. Baugut, Zur institutionellen Verankerung der Krankenversorgung alter Menschen: Welchen Beitrag kann das Krankenhaus zur Abwendung des Verlustes an Selbständigkeit alter Patienten leisten?, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 63 ff.; Jost Gross, Psychische Gesundheit und Krankheit im Alter – sozialversicherungsrechtliche Aspekte, in: Schweizerische Zeitung für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 1988, S. 113 ff.; Gerda Holz, Altengerechte Gesundheitsversorgung erfordert den Umbau des Versorgungssystems, in: Sozialer Fortschritt 1988, S. 55 ff.; Vjenka Garms-Homolová/Doris Schaeffer,

Gesundheitsdienst (etwa nach britischem Muster) beschränkt, indem er die medizinische Versorgung für jedermann vorhält, das soziale Risiko Krankheit ganz allgemein darauf, daß, wenn die Krankheit mit Arbeitsunfähigkeit einhergeht, das Arbeitseinkommen entfallen kann. Da das Einkommen alter Menschen in der Regel nicht mehr von ihrer Arbeitsfähigkeit abhängt, ist das soziale Problem Krankheit für alte Menschen durch einen staatlichen Gesundheitsdienst also weitgehend gelöst.

### *3. Die Strukturelemente des Sozialleistungsrechts und die Alterssicherung*

#### *a) Vorbemerkungen: Die Analyse und Synthese sozialrechtlicher Strukturelemente als Grundlage vergleichender Betrachtung*

Internalisierende Lösungen verlieren sich – sei es in marktwirtschaftlichen, sei es in staatswirtschaftlichen Systemen – in der Vielfalt der Formen vorfindlichen Rechts: der Ordnungen von Arbeit und Einkommen, des Unterhaltsverbandes und der Bedarfsdeckung. In externalisierenden Systemen dagegen tritt ihr sozialer Zweck isoliert hervor. Externalisierende Lösungen sind von ihrem sozialen Zweck geprägt. Ihre soziale Aufgabe ist ihnen eigenständig-primär.<sup>99</sup> Es ist daher gerechtfertigt, von den externalisierenden Lösungen als den sozialrechtlichen Lösungen zu sprechen.<sup>100</sup> Das gilt auch und gerade für externalisierende Lösungen des Alterssicherungsproblems – mit anderen Worten: für die Sozialleistungssysteme, die der Bedarfsdeckung und/oder der Erhaltung des Lebensstandards alter Menschen dienen. Sie sind die sozialrechtlichen Lösungen des Alterssicherungsproblems. Historische, internationale oder auch rechtspolitisch komparative Erfahrung läßt Grundelemente sozialrechtlicher Lösungen erkennen sowie Grundtypen, zu denen diese Grundelemente zusammengefügt werden können. Diese Grundmuster reflektieren die „kleinsten gemeinsamen Nenner“, auf welche die in der Wirklichkeit vorfindlichen sozialrechtlichen Problemlösungen gebracht werden können. So können sie auch dazu dienen, Alterssicherungssysteme auf Vergleichbarkeit hin zu ordnen.

#### *b) Die elementaren Alternativen des Sozialrechts*

Die sozialrechtliche Gestaltung von Leistungssystemen ist durch zwei elementare Alternativen geprägt.

---

Die Bedeutung des Krankenhauses für die Versorgung alter Menschen, in: Hans-Ulrich Deppe/Hannes Friedrich/Rainer Müller (Hg.), *Das Krankenhaus: Kosten, Technik oder humane Versorgung*, 1989, S. 119 ff.; Doris Schaeffer, *Strukturelle Versorgungsprobleme und professionelle Interventionsmuster bei chronisch kranken alten Patienten*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1989, S. 737 ff.; Wolfgang Voges, *Ein Kommentar zu den strukturellen Versorgungsproblemen alter chronisch kranker Patienten*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1989, S. 750 ff.

99 Dazu, daß die soziale Aufgabe, „entsprechend dem Sozialstaatsgebot soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit im Einzelfall zu verwirklichen“, Sozialrecht konstituiert, und, wenn sie „eigenständig-primär“ ist, Sozialrecht von anderen Rechtsgebieten abgrenzt, s. Helmar Bley, *Sozialrecht*, 6. Aufl. 1988, S. 3 f.

100 S. Hans F. Zacher, *Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts*, in: Friedrich Kübler (Hg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, 1984, S. 27, 29.

- Soziale Leistungen können an eine *Vorgeschichte* anknüpfen (die über gewisse Minimalia der nationalen Solidarität wie Staatsbürgerschaft und/oder Aufenthaltsdauer hinausgehen) oder *nur an eine Situation*.
- Soziale Leistungen können nach Maßgabe fest umschriebener rechtlicher Tatbestände und/oder in rechtlich geregelter Höhe (*abstrakt typisiert*) oder nach Maßgabe individuell zu ermittelnder und zu bewertender Umstände, insbesondere der Bedürftigkeit (*konkret bedarfsorientiert*), erbracht werden.

Auf die *Geschichte* einer sozialen Lage kann Sozialrecht auf zweifache Weise abstellen: auf eine *Vorgeschichte der Vorsorge* oder eine *Vorgeschichte der Verantwortung*.

#### *aa) Vorgeschichte versus Situationen*

Eine *Vorgeschichte der Vorsorge* ist typisch für die Sozialversicherung. Durch Beitragszahlungen wird die Anwartschaft auf eine Leistung aufgebaut. Im Risikofall wird die Leistung realisiert. Die Zeitdimension des sozialen Problems Alter qualifiziert dieses Problem in besonderer Weise für Lösungen im Sinne der Vorsorge.

Eine *Vorgeschichte der Verantwortung* finden wir vor allem dort, wo das Gemeinwesen Schäden kompensiert, für die es eine Verantwortung trifft und/oder für die es die Verantwortung wenigstens durch eine klärende normative Entscheidung übernimmt. Der klassische Fall sind Entschädigungen für Kriegsopfer. Die letzten Jahrzehnte haben vor allem Entschädigungen für die Opfer eines politischen Systems oder die Opfer von Gewaltverbrechen hinzugefügt.

Fehlt eine Vorgeschichte der Vorsorge oder der Verantwortung (oder verzichtet das Sozialrecht darauf, eine Vorgeschichte aufzugreifen und relevant werden zu lassen), so kann das Sozialrecht nur an die *soziale Situation* (etwa der Armut, des Kinderreichtums usw.) anknüpfen. Allgemeine Fürsorge (Sozialhilfe) ist ebenso ein Beispiel wie etwa Familienleistungen (die nicht auf Versicherung beruhen). Auch Alter kann eine solche soziale Situation sein.

#### *bb) Abstrakte versus konkrete Leistungsbestimmung*

Die Alternative zwischen *abstrakter und konkreter Leistungsbestimmung* hat immobile Grenzen. Erstens: Eine abstrakte Leistungsbestimmung hinsichtlich des *Leistungsgrundes* (z.B. Tatbestand der Invalidität, insbesondere auch des Alters) ist immer möglich. Zweitens: Eine abstrakte Leistungsbestimmung hinsichtlich des *Inhalts und der Höhe der Leistung* ist dagegen nicht immer möglich. *Einkommensersatzleistungen* (z.B. Renten) werden grundsätzlich abstrakt bestimmt. *Andere Geldleistungen* (z.B. einmalige Beihilfen) können konkret (bedarfsorientiert) zu bestimmen sein. *Dienst- und Sachleistungen* (z.B. Behandlung, Pflege) sind ihrer Natur nach konkret.

Ungeachtet dieser Einschränkung kommt der Alternative zwischen der abstrakt-typisierenden und der konkret-bedarfsorientierten Leistungsbewilligung wesentliche Bedeutung zu. *Rechtlich ermöglicht die abstrakte Leistungsbestimmung Voraussehbarkeit, vermeidet sie Abhängigkeit, begrenzt sie das ermittelnde Eindringen in die*

Sphäre des Betroffenen, ermöglicht sie subjektive Rechtsansprüche und gerichtlichen Rechtsschutz. *Konkrete Leistungsbestimmung* wirkt in der jeweils gegenteiligen Weise. Das subjektive Recht kann nur auf die richtige Konkretisierung gehen. Der gerichtliche Rechtsschutz kann nur garantieren, daß diese Grenzen richtiger Konkretisierung eingehalten werden. *Sozial* betrachtet gewähren *abstrakte Systeme* das typisch Richtige auf die Gefahr hin, das konkret Richtige – nach oben oder unten – zu verfehlten. Sie erlauben – vereinfacht ausgedrückt – eine Lebensplanung auf „Betragsbasis“. Ihre Sicherheit ist die Sicherheit der Zusage und der Berechenbarkeit der Entscheidung. Konkrete Systeme ermöglichen das konkret Richtige, schließen aber gerade jene verlässlichen „betraglichen“ Erwartungen aus, welche die abstrakte Leistungsbestimmung vermittelt. Sie erlauben – unter dem Vorbehalt, daß die Entscheidung konkret auch richtig ergeht, – eine Lebensplanung auf der Basis des Notwendigen.

c) *Grundtypen des Sozialrechts*

Aus diesen Elementen haben sich Typen des Sozialrechts (im Sinne der externalisierenden Lösungen) ergeben, die sich durch jeweils spezifische Möglichkeiten und Grenzen auszeichnen.<sup>101</sup> Dabei handelt es sich um „Idealtypen“, die sich in der Rechtswirklichkeit in vielfacher Abwandlung, auch mit vielfachen Übergängen finden. Gleichwohl sind sie geeignet, die Grundstrukturen möglicher Sozialleistungssysteme aufzuzeigen – insbesondere auch deren Bedeutung für die Alterssicherung.

aa) *Vorsorgesysteme*

aaa) *Der Typus*

Vorsorgesysteme sind auf – zumeist „Risiko“ genannte – objektive Tatbestände hin angelegt, an die – jedenfalls dem Grunde nach – abstrakt Leistungen geknüpft werden. Ist die Vorsorge zunächst auf diesen Leistungstatbestand (z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Alter, Tod unter Zurücklassung Unterhaltsabhängiger) hin final orientiert, so ist die Leistung, sobald der Leistungstatbestand erfüllt ist, kausal definiert. Es wird geleistet, weil und wie vorgesorgt ist. Vorsorgesysteme sind so auch in besonderer Weise geeignet, unterschiedliche Lebensstandards zu sichern. Vorsorge beschränkt sich auf die, die – in gewissen Toleranzen – gleichartig vorsorgefähig und vorsorgebedürftig sind. *Vorsorgesysteme* sind deshalb *tendenziell gruppenbezogen (selektionistisch)*. Vorsorge setzt Vorsorgeleistungen – im Regelfall: Beiträge (des Geschützten selbst oder eines Garanten: des Arbeitgebers, des Unterhaltsträgers, eventuell auch eines Sozialleistungsträgers<sup>102</sup>) voraus. Vorsorgesysteme können deshalb finanziell autonom aufgebaut werden. Die abstrakte Zusage, materi-

101 S. zum folgenden ergänzend Zacher/Kessler (N 13).

102 S. in der Bundesrepublik Deutschland etwa die Beiträge, welche die Krankenversicherungsträger für langfristig Kranke an die Rentenversicherung zahlt, desgleichen die Beiträge, welche die Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherungsträger zahlen. Hinzuweisen ist auch auf das Beispiel der Beitragszahlung für die Kranken- und Rentenversicherung durch die Sozialhilfeträger.

ell gestützt durch die Vorleistung der Vorsorge, befähigt die Vorsorge in besonderem Maße, subjektive Rechte auf die Leistung zu gewähren und zu realisieren.

Soziale Vorsorge ist in erster Linie Sozialversicherung. *Sozialversicherung*<sup>103</sup> ist externalisierende, öffentlichrechtliche (oder zumindest öffentlich regulierte, kontrollierte und garantierte) Vorsorge gegen soziale Risiken. Sie wird dadurch bewirkt, daß in einem Vorsorgeverhältnis Anwartschaften aufgebaut werden, aus denen, wenn sich das Risiko verwirklicht, das Leistungsverhältnis hervorgeht. Von diesem Grundtypus der sozialen Sicherung weichen *parallele Institutionen der sozialen Sicherung* gegen bestimmte „soziale Risiken“ auf unterschiedliche Weise ab.

(1) Externalisierende öffentlichrechtliche Vorsorge (Sozialversicherung) hat *externalisierende privatrechtliche Parallelen: Privatversicherung*,<sup>104</sup> *betriebliche Alterssicherung durch Pensionskassen und Direktversicherung*.<sup>105</sup> Diese privatrechtlichen Parallelen können alternativ oder kumulativ zur öffentlich-sozialrechtlichen Vorsorge verwendet werden. Das ist besonders typisch für die Mehr-Säulen-Modelle der sozialen Sicherung.

(2) Die externalisierende Vorsorge vom Typ der Sozialversicherung kennt ferner *internalisierende Parallelen*. Sie können (a) öffentlichrechtlicher Natur sein wie die *dienstrechtlischen Vorsorgesysteme*<sup>106</sup> im Rahmen der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse von Beamten, Richtern und Soldaten. Und sie können (b) privatrechtlicher (arbeitsrechtlicher) Natur sein wie die *betriebliche Alterssicherung durch die Direktzusage des Arbeitgebers*.<sup>107</sup> Beide Fälle haben gemeinsam, daß das Dienstverhältnis/Arbeitsverhältnis auch das Vorsorgeverhältnis und das Leistungsverhältnis umfaßt. Anders als bei der Sozialversicherung wird das Vorsorgeverhältnis nicht gesondert ausgewiesen. Vorsorge ist in der Sache auch *Vermögensbildung* (Sparen). Doch fehlt weitgehend eine spezifische Gestaltung im Sinne risikogerechter Sicherung.

Vorsorgesysteme sind primär *leistungs- und besitzstandsgerecht*. Welche Varianten der Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit dabei vorherrschen, ist sehr unterschiedlich. Nur die Privatversicherung ist eng an die Vorsorgeleistung gebunden. Sozialversicherung, betriebliche Alterssicherung oder internalisierende dienstrechtlische Alterssicherungssysteme geben dagegen auch anderen Ausprägungen der Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit Raum. Der *Sicherheit* dienen sie materiell weitgehend im Sinne der Sicherheit des erreichten Lebensstandards, formell im Sinne der Sicherheit der Zusage und der Berechenbarkeit der Entscheidung. Das

103 Im Sprachgebrauch der Bundesrepublik Deutschland geht der Begriff der Sozialversicherung von der Versicherung aus. Sozialversicherung ist eine sozial mehr oder weniger weitreichend variierte Versicherung. Zur Problematik s. etwa Wilhelm Wertenbruch, Sozialversicherung?, in: Festschrift für Georg Wannagat (N 76), S. 687 ff.; Hans F. Zacher, Art. Sozialversicherung, soziale Sicherheit, in: Dieter Farny u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Versicherung – HdV, 1988, S. 795 ff. Im internationalen Sprachgebrauch ist die Bindung an den Versicherungsbe- griff nicht zuverlässig. „Sozialversicherung“ ist dort oft auch ein Name für steuerfinanzierte Systeme sozialer Sicherheit.

104 S. N 18.

105 S. N 16 sowie die Auswahlbibliographie I.3.

106 S. Hans F. Zacher/Martin Bullinger/Gerhard IgI (Hg.), Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht Bd. 7, 1982.

107 S. N 105.

Verhältnis der Vorsorge zur *Gleichheit* ist mehrdeutig. Sowohl die Sicherung ungleicher Lebensstandards durch entsprechend ungleiche Leistungen als auch die Sicherung ungleicher Lebensstandards durch gleiche Leistungen kann je nach der Be trachtungsweise als gleichheitsgerecht oder gleichheitswidrig angesehen werden. Je doch können Vorsorgesysteme auch auf Umverteilung angelegt sein und somit der Gleichheit im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit dienen. Ein besonderer Gleichheitsnutzen kann im Zugang zur Vorsorge liegen, indem Vorsorgeschwachen zur Vorsorge verholfen wird.

Das alles gilt – den Absichten dieser Analyse entsprechend – so nur für geldle stungsorientierte, insbesondere *einkommenssichernde Vorsorgesysteme*. Wo Vorsorge (wie die Vorsorge für den Fall der Krankheit oder des Pflegebedarfs) auf *Dienst- und Sachleistungen* geht, vergröbert sich das Grundmuster. Die Leistung selbst ist dann dem Inhalt („der Höhe“) nach eher bedarfsoorientiert. Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit beschränken sich so auf die Vorsorge überhaupt: auf den Zugang zur Vorsorge, auf das Ob der Sicherung.

Das Verhältnis der Vorsorge zum Problem des *Existenzminimums* ist differenziert. Wer unter dem Existenzminimum lebt oder allenfalls das Existenzminimum hat, fin det in der Regel keinen Zugang zur Vorsorge. Ihm fehlt – wenn nicht eben ein Garant für ihn eintritt – die Vorsorgefähigkeit. Der Vorsorgefähige aber kann durch die Vorsorge davor geschützt sein, unter das Existenzminimum zu fallen. *Wohlstands teilhabe* kann durch Vorsorge grundsätzlich bewahrt, prinzipiell aber nicht gesteigert werden.

Vorsorge steht weithin im Dienste der *Individualität* und der *Privatheit*. Sie kann auf individuelle Entscheidungen (z.B. freiwillige Versicherung, autonome Bestimmung der Höhe der Versicherung) eingehen. Jedenfalls stellt sie grundsätzlich auf individuelle Lebensumstände ab. Die Tatbestandlichkeit des Risikos und die Vorsorgege rechtigkeit der Leistung ermöglichen auch eine abstrakte Leistungszusage, welche wiederum die Privatheit schützt.

Der Vorsorge entsprechen schließlich reich *differenzierte Möglichkeiten der rechtlichen Ordnung*, des *Vollzugs*, der *Finanzierung*, der *Kapitalbildung* und der *Kapital disposition*.

### *bbb) Alterssicherung durch Vorsorge*

Vorsorge steht mit all diesen Gestalt- und Sinnvarianten auch als Instrument der *Alterssicherung* zur Verfügung. Die Rolle der Vorsorge in der Alterssicherung ist vor allem die, individuelle Alterssicherung zu ermöglichen: durch Rücksicht auf die individuellen Lebensverhältnisse, die individuellen Vorsorgeaufwendungen, die individuellen Vorsorgedispositionen. Vorsorge gibt der Komplexität des Alterssicherungsproblems in der Zeitdimension Ausdruck. Im einzelnen gehen freilich die verschiedenen Formen der Vorsorge in ihrer Wirkungsweise und Bedeutung weit aus einander. Zudem ist jeder Typus recht unterschiedlicher Gestaltungen zugängig.

*bb) Entschädigungssysteme*

*aaa) Der Typus*

Entschädigungssysteme (wie etwa für Kriegs-, Regime- oder Verbrechensopfer<sup>108</sup>) bauen auf Tatbeständen auf, die dadurch gekennzeichnet sind, daß einzelne aus Ursachen geschädigt wurden, für die das Gemeinwesen verantwortlich ist oder doch die Verantwortung von Rechts wegen übernimmt.<sup>109</sup> An diese Tatbestände knüpfen Entschädigungssysteme – zumindest dem Grund nach – abstrakt Leistungen (Entschädigungen).<sup>110</sup> Sie sind kausal orientiert: entschädigt wird nach Maßgabe des Schadens und der Verantwortung, die dafür übernommen wurde.

Entschädigungssysteme sind grundsätzlich Ausdruck „nationaler“ Solidarität – genauer: der Solidarität der im Gemeinwesen verfaßten Gesellschaft. Dem entspricht ihre Finanzierung aus allgemeinen Haushaltssmitteln (Steuermitteln). Ihrem Wesen nach sind sie nicht auf Gruppen beschränkt (nicht selektionistisch), sondern schützen *alle Staatsbürger* (Einwohner, usw.), an denen sich die Geschichte der Verantwortung realisiert (sind sie also *universalistisch*). Da die Anerkennung und Abgrenzung der Verantwortung des Gemeinwesens und die Bestimmung der Entschädigungsleistungen sowie die Bernessung der angemessenen Leistungen jeweils der politischen, normativen Entscheidung bedarf, haftet ihnen jedoch die Versuchung an, zu privilegieren oder zu diskriminieren – anders ausgedrückt: doch eine Tendenz zum Selektionismus.

---

108 Für die Bundesrepublik Deutschland s. dazu Bertram Schulin, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981. – Im internationalen Vergleich ist diese Kategorie besonders problematisch. Im Regefall werden Leistungen an Kriegsopfer als patriotische Schuld, nicht dagegen als Sozialleistung verstanden. In der Bundesrepublik Deutschland war dieses Verständnis nach 1945 problematisch geworden. Gewisse Elemente der Kriegsopfersversorgung hatten zudem früher schon den Sozialleistungscharakter auch der sozialen Entschädigung hervortreten lassen. In vielen anderen Ländern aber ist die Resistenz, Leistungen an Veteranen etc. als Sozialleistungen zu verstehen, oft noch sehr groß.

109 Dabei überschneiden sich unter den rechtsstrukturellen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland zwei Parameter, ohne sich zu decken. Der eine Parameter ist der der Evidenz der Verantwortung (vom anderen Ende her gesehen: der Kausalität). Die Verantwortung des Gemeinwesens für die Schäden von Verbrechensopfern hat einen schwächeren Grad der Evidenz als die Verantwortung des Gemeinwesens für Impfschäden. Der andere Parameter ist der der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit des Schadensausgleichs, wie sie bei Personenschäden (im Gegensatz zu Sachschäden: s. Art. 14 GG) nur aus dem Grundsatz der Opfergleichheit (Art. 3 GG) entnommen werden kann. Für das Sozialrecht werden diese Unterschiede durch die technische Notwendigkeit des Gesetzes, arg. § 31 SGB I, verdrängt. Die Aufopferungsentschädigung für sich ist kein Sozialleistungssystem. So gibt auch § 5 SGB I das Recht auf soziale Entschädigung dem, aber auch nur dem, der „einen Gesundheitsschaden erleidet, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers oder aus anderen Gründen nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen einsteht.“ Welchen Grad an Evidenz die dahinterstehende Verantwortlichkeit hat, ist eine rechtspolitische Frage, so wie die Eindeutigkeit von verfassungsrechtlicher Gebotenheit ein verfassungsrechtlicher Maßstab ist, der an das Gesetz angelegt werden kann oder muß.

110 Auch hier gilt wieder, daß Geldleistungen, insbesondere Einkommensersatzleistungen, nach Grund und Höhe abstrakt sind, während Dienst- und Sachleistungen nur dem Grunde nach abstrakt sein können, dem Inhalt nach aber den konkreten Bedarfen folgen.

*bbb) Die Parallele: kausale Vorsorgesysteme*

Entschädigungssysteme haben privatrechtliche Parallelen in Gestalt privatrechtlicher Haftung. Sie können sozialrechtlich überhöht werden. Das klassische Beispiel ist die Unfallversicherung. Sie ist – jedenfalls in der Gestalt der „echten“ Unfallversicherung in der Bundesrepublik Deutschland – eine „Kreuzung“ von Vorsorge- und Entschädigungssystem: die Verantwortung des Arbeitgebers für Betriebsunfälle wird in der umfassenderen Vorsorge für alle Betriebsunfälle aufgehoben. Das Grundmuster, daß die potentiell für einen Schaden Verantwortlichen (eventuell auch die von einem Schaden Bedrohten) zu gemeinsamer Vorsorge zusammengeschlossen werden, kann jedoch auch auf andere Bereiche von Gefährdungen und potentieller Haftung angewandt werden.<sup>111</sup> Dieser Typ des Entschädigungssystems kann als *kausale Vorsorge* bezeichnet werden. Er ist grundsätzlich auf Gruppen gleichartig Verantwortlicher und Gefährdeter beschränkt, also *selektionistisch*.

Spätere Tendenzen einer allgemeineren „Sozialisierung“ des Unfallrisikos und der Haftung greifen weiter aus und lassen weitere Unfallrisiken (und entsprechende Haftungsfälle privaten Rechts) in ein Vorsorge- und Entschädigungssystem münden.<sup>112</sup> Das kann, je nach der Gestaltung, den Charakter *universalistischer* Schadensvorsorge annehmen.

*ccc) Noch einmal: zum Typus*

Entschädigungssysteme dienen, indem sie die Differenz zwischen dem Status vor dem Schaden und nach dem Schaden auszugleichen suchen, der *Besitzstandsgerechtigkeit*. Sie dienen einer *Leistungsgerechtigkeit*, die ein der Allgemeinheit erbrachtes Opfer als Leistung wertet. In entsprechendem Sinne dienen sie der *Gleichheit*: indem sie besondere – ungleiche – Opfer für die Allgemeinheit oder jedenfalls ungleiche Schäden in Verantwortung anderer ausgleichen. In ähnlicher Weise dienen sie der *Sicherheit* – nicht eigentlich der Sicherheit vor dem Schaden, sondern der Sicherheit des weitgehenden Ausgleichs erlittenen Schadens. Dem sozialen Ziel des *Existenzminimums* dienen sie in dem Maße, in dem der kompensierte Schaden dessen Erhaltung gefährdet. Mehrung der *Wohlstandsteilhabe* ist grundsätzlich kein Ziel der Entschädigungssysteme.

Zu Kategorien wie abstrakt/konkret, individuell/allgemein, privat/öffentlicht usw. sowie zu Differenzierungen der Ordnung, des Vollzugs und der Finanzierung weisen Entschädigungs- und kausale Vorsorgesysteme vielfältig andere Beziehungen auf als Vorsorgesysteme. Doch bedarf das hier keiner näheren Ausführung.

---

111 Schulin (N 108), S. 16 ff.

112 S. Eike von Hippel, Schadensausgleich bei Verkehrsunfällen, 1968; ders., Haftungersetzung durch Versicherungsschutz – Rechtsvergleichendes Generalreferat, in: John G. Fleming/Jan Hellner/Eike von Hippel (Hg.), Haftungersetzung durch Versicherungsschutz, 1980, S. 40 ff.; Dieter Schäfer, Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung, 1972.

### *ddd) Die Relevanz für die Alterssicherung*

Für das soziale Problem des Alters sind Entschädigungs- und kausale Vorsorgesysteme von sekundärer Bedeutung. Alter, das potentielle risque heureux, ist kein Schaden, den soziale Entschädigungs- und kausale Vorsorgesysteme zu kompensieren hätten. Gleichwohl können die Schäden, die zu kompensieren Aufgabe der Entschädigungs- und kausalen Vorsorgesysteme ist, vielfältig in das Alter hineinwirken. Schon in der aktiven Phase: durch Beeinträchtigung der beruflichen Karriere, des erreichten Lebensstandards usw. und/oder durch Minderung der Vorsorgefähigkeit. Sodann in der Altersphase: durch die Fortdauer körperlicher und geistiger Schäden (und somit von Pflegebedarf, von besonderen Aufwendungen usw.). Damit entsteht die Frage, ob und in welcher Weise Entschädigungs- (kausale Vorsorge-) Systeme auf der einen und Alterssicherungssysteme auf der anderen Seite darin zusammenwirken, die für die Altersphase relevanten Schäden zu kompensieren oder zu neutralisieren.

### *cc) Situationsbezogene Systeme*

Situationsbezogene Systeme bilden a priori keine vergleichbar geschlossenen Modelle wie die Vorsorge- und Entschädigungssysteme. Gemeinsam ist ihnen ein universalistischer Charakter (wie er herkömmlich teils mit dem Begriff „Wohnsitzprinzip“, teils mit dem Begriff „Staatsbürgerversorgung“ artikuliert wird). Gemeinsam ist ihnen ebenfalls die Steuerfinanzierung (genauer: die Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln). Sie lassen sich in folgende Gruppen zusammenfassen.

#### *aaa) Einwohnersicherung*

##### *(1) Der Typus*

Vorsorgesysteme schützen – wie oben gesagt – gegenüber typischen „Wechselfällen des Lebens“ („soziale Risiken“). Vorsorge ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, gegen „soziale Risiken“ zu schützen. Vielmehr beschreiben „soziale Risiken“ Situationen, die eine soziale Intervention auch dann rechtfertigen, wenn eine Vorgeschichte der Vorsorge (oder der Verantwortung) fehlt. So können an die Verwirklichung eines „sozialen Risikos“ abstrakt Leistungen geknüpft werden, die dann freilich, weil es an einer Vorsorge und somit an Beitragsmitteln fehlt, aus Steuern finanziert werden müssen („Einwohnersicherung“;<sup>113</sup> demigrants). Da die Einwohnersi-

---

<sup>113</sup> Der Ausdruck „Staatsbürgerversorgung“ wird hier bewußt vermieden. Der Begriffsteil „Staatsbürger“ ist im Realfall zu eng. Im allgemeinen werden Leistungen dieser Art allen Einwohnern gewährt, allenfalls nach einer gewissen Wohnzeit. Der Begriffsteil „Versorgung“ dagegen ist mißverständlich. Zwar drückt in der klassischen Trias „Sozialversicherung – Versorgung – Fürsorge“ der Begriff „Versorgung“ durchaus Elemente aus, die auch in der „Einwohnersicherung“ enthalten sind: Rechtsanspruch und Steuerfinanzierung. Aber die ältesten und wichtigsten Zweige dessen, was unter „Versorgung“ verstanden wird, individualisieren die Leistungen teils nach

cherung nicht an unterschiedliche Vorsorgeleistungen anknüpft, sondern Ausdruck allgemeiner sozialer Solidarität ist, kann sie auch nicht nach Maßgabe des erreichten Einkommens oder Lebensstandards gewährt werden. Vielmehr wird sie nach generellen Sätzen gewährt, die an typischen (minimalen, durchschnittlichen) Bedarfen orientiert sind.

Systeme der Einwohnersicherung dienen so der *Bedarfsgerechtigkeit* im Sinne der *Kopfzahl-Gleichheit*. Sie stellen die abstrakte *Sicherheit der Entscheidung* und damit auch das definitive subjektive Recht vor die Sicherheit der konkreten Bedarfsdeckung. Ob sie das *Existenzminimum* garantieren können, hängt von der jeweiligen konkreten Regelung ab. Einen wirksamen Beitrag dazu wollen sie in jedem Falle leisten. Ihre Abstraktion dient dem Schutz vor der „Veröffentlichung“ der individuellen Lebensverhältnisse, macht sie aber gleichgültig gegenüber den individuellen Bedürfnissen in der Sache. *Differenzierungen* der Ordnung, des Vollzugs und der Finanzierung sind ihnen grundsätzlich *fremd*.

## (2) Die Relevanz für die Alterssicherung

Systeme der Einwohnersicherung sind – neben den Vorsorgesystemen – eine weitere elementare Grundform der Alterssicherung. Vorsorgesysteme sind selektionistisch angelegt. Systeme der Einwohnersicherung bilden den *universalistischen* Gegenpol. Die deutsche Sozialpolitik kennt sie bisher nicht. International haben sie jedoch, nach Anfängen im 19. Jahrhundert (Australien, Neuseeland und Dänemark),<sup>114</sup> nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr Verbreitung gefunden.<sup>115</sup>

Bringen Vorsorgesysteme die individuellen Verhältnisse und Entscheidungen zur Geltung, so zielen Systeme der Einwohnersicherung demgegenüber gerade auf das *allgemein Angemessene*. Relativieren Vorsorgesysteme die Gleichheit im Sinne von Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit, so dienen Systeme der Einwohnersicherung gerade der *allgemeinen Bedarfsgerechtigkeit*. Reflektieren Vorsorgesysteme die *Zeitdimension* der sozialen Biographie, so sind Systeme der Einwohnersicherung ganz auf die *Altersphase konzentriert*. Mag die – Leistungen, Besitzstände und Zeiten reflektierende – Differenzierung der Vorsorge unter Umständen die Sicherheit der Entscheidung beeinträchtigen, so steht die *Sicherheit der Zusage* und die *Berechenbarkeit der Entscheidung* ganz im Vordergrund der Systeme der Einwohnersicherung. Ermöglicht, ja benötigt Vorsorge differenzierte Modalitäten der *Regelung, der Finanzierung und der Organisation*, so sind Einwohnersicherungen auch hier auf *Einfachheit* angelegt. Alles in allem: Vorsorge und Systeme der Einwohnersicherung stehen in einem intensiven Spannungsverhältnis, das ebenso ein Verhältnis der Gegensätzlichkeit wie ein Verhältnis der Komplementarität sein kann.

Darüber darf jedoch die tragende Gemeinsamkeit von Vorsorge und Einwohnersicherung nicht vergessen werden: beiden Typen ist die abstrakte Leistungsbestim-

---

dem erreichten Lebensstandard (Beamtenversorgung), teils nach dem erlittenen Schaden (Kriegsopfersversorgung). Individuelle Sicherung dieser Art ist dagegen der „Einwohnersicherung“ fremd.

114 S. zu Australien Georg Zacher, Die Arbeiter-Versicherung im Auslande, Bd. 5, 1908; s. zu Dänemark ders., Bd. 1, 1898.

115 S. N 73.

mung wesentlich. Beide sind damit mehr oder minder „gleichgültig“ gegenüber den konkreten Bedarfen. Beide ermöglichen das subjektive Recht. Beide schützen die Privatheit vor „Veröffentlichung“ – die Einwohnersicherungen absolut, die Vorsorgesysteme relativ.

(3) *Übergangsformen zwischen Vorsorge und Einwohnersicherung:  
„Volksversicherungen“*

So gegensätzlich sich die „Idealtypen“ von Vorsorge und Systemen der Einwohnersicherung gegenüberstehen, so kennt die sozialpolitische Realität doch Erscheinungsformen, die zwischen den Grundtypen liegen – genauer: zwischen der Einwohnersicherung und der Sozialversicherung<sup>116</sup> als der dem sozialen Zweck besonders angepaßten Form der Versicherung.

– Ein wesentlicher Parameter ist die Rolle, die das *Zeit-Element* spielt. Dabei ist zwischen dem Einfluß der Zeit auf den Grund (das Ob) der Leistung und dem Einfluß der Zeit auf das Wie (die Höhe) der Leistung zu unterscheiden.

- Mindestzeiten, die darüber entscheiden, ob eine Leistung *dem Grunde nach* gerechtfertigt ist, sagen nicht notwendig etwas über den Charakter eines Systems aus. Sie sind Ausdruck eines Mindestmaßes an Zugehörigkeit zu der Solidargemeinschaft, welche die Leistung erbringt.

Für *Einwohnersicherungssysteme* sind dementsprechend Zeiten typisch, die ein Mindestmaß an Zugehörigkeit zur allgemeinen staatlichen Solidargemeinschaft ausdrücken (Wohnsitzzeiten, Zeiten potentieller Steuerpflicht, Zeiten effektiver Steuerzahlung).

Für die *Sozialversicherung* sind dagegen Zeiten typisch, die gerade die Zugehörigkeit zur besonderen Solidargemeinschaft der Sozialversicherung zum Ausdruck bringen (Beitragszeiten).<sup>117</sup>

- Stellt die Leistung *der Höhe nach* auf ein Zeitkriterium ab, so ist noch einmal zu unterscheiden.

*Einwohnerweite Systeme* können die Leistungen danach absteuern, wie lange jemand der allgemeinen staatlichen Solidargemeinschaft angehört hat.<sup>118</sup> Das beeinträchtigt nicht den Charakter eines Einwohnersicherungssystems.

Für *Vorsorgesysteme* wesentlich ist, daß der Zeitfaktor mit dem Leistungsfaktor in Beziehung steht: daß also eine Zeit mit dem Wert gutgebracht wird, der etwa Beiträge (bei der Sozialversicherung) oder Einkommen und Lebensstandard (bei dienstrechtlichen und betrieblichen Systemen) reflektiert.

---

116 S. N 103.

117 So das Beispiel der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) in der Schweiz (vgl. den Landesbericht Schweiz B.I.1) und der Volksversicherungen in Großbritannien (vgl. den Landesbericht Großbritannien B.I.1) und in den Niederlanden (vgl. den Landesbericht Niederlande B.I.).

118 So etwa die Old Age Security in Kanada (vgl. den Landesbericht Kanada B.I.(1)). Aus den hier angesprochenen Vergleichsländern verzichtet nur Schweden auf einen Zeitfaktor bei der Bestimmung der Leistungshöhe (vgl. den Landesbericht Schweden B.I.(2)).

Einwohnerweite Systeme, die entsprechende Leistungsfaktoren in Rechnung stellen,<sup>119</sup> stehen deshalb zwischen Einwohnersicherungs- und Vorsorgesystemen.

- Einwohnersicherungssysteme sind *steuerfinanziert*. Vorsorgesysteme sind *beitragsfinanziert*. Zwischen der allgemeinen Steuerfinanzierung eines Einwohnersicherungssystems und der Beitragsfinanzierung eines Vorsorgesystems besteht nicht nur ein Unterschied, vielmehr bestehen viele Unterschiede. Steuern insgesamt haben viele Anlässe und Bemessungsgrundlagen. Beiträge bauen grundsätzlich auf dem Einkommen auf. Vergleicht man Einkommenssteuern mit Vorsorgebeiträgen, so wird der Unterschied im Abgabensatz relevant. Einkommenssteuern sind im Regelfall progressiv, Beiträge im Regelfall proportional. Steuern dienen allgemeinen Haushaltzwecken. Beiträge sind zweckgebunden. Steuern haben keinen Einfluß auf den Leistungsinhalt. Beiträge haben Einfluß auf den Leistungsinhalt. Wird ein einwohnerweites System durch Abgaben finanziert, die danach alle oder doch die meisten Kriterien des Beitrags erfüllen, so stehen sie – wenn sie schon kein reines Vorsorgesystem sind – zwischen der Einwohnersicherung und der Vorsorge.<sup>120</sup> Aber auch wenn nur ein Element realisiert ist, wie etwa die Zweckbindung, bedeutet das doch einen nicht unbeträchtlichen Unterschied zum Grundtyp des Einwohnersicherungssystems.
- Für die volle Entfaltung des Typs der Vorsorge ist neben der finanziellen Aussonderung aus dem *allgemeinen Staatshaushalt* auch eine administrative Sonderung der *Verwaltung* typisch. Für die Einwohnersicherung dagegen ist weder ein besonderer Haushalt (Fond) noch eine besondere Verwaltung – insbesondere im Sinne einer Selbstverwaltung – notwendig. Haushaltsrechtliche und administrative Verselbständigung sprechen daher für die Unterscheidung zwischen der Volksversicherung und der allgemeinen Einwohnersicherung. Das gilt vor allem dann, wenn andere Kriterien ebenfalls eine Sonderstellung indizieren.

Zusammenfassend erweisen sich die Individualisierung von Vorsorgeaufwand und Leistung auf der einen Seite und die organisatorische und finanztechnische Absonderung des Systems auf der anderen Seite als die bedeutsamsten Maßstäbe, die angelegt werden können, um Abstand und Nähe eines Mischsystems zu den beiden Polen der Vorsorge und der Einwohnersicherung zu messen. Je mehr Individualität und je mehr Aussonderung im Rahmen eines einwohnerweiten Systems, desto mehr rechtfertigt es sich, von „*Volksversicherungen*“ zu sprechen. Sie sind ein Versuch, das Konzept der Vorsorge mit dem Ziel der Universalität zu verbinden.

In solchen Mischfällen kann es nicht darum gehen, diese Systeme begrifflich nach der einen oder anderen Seite einzuordnen. Vielmehr muß erkannt werden, daß im großen komplexen Spiel der Maßstäbe, Faktoren und Wirkungen der Alterssicherung auch solche Mischformen ihren Platz haben. Zurückblickend auf das soeben aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen der Vorsorge und den Systemen der Einwohnersicherung wird man, um eine solche Mischform adäquat einordnen und bewerten zu können, im einzelnen feststellen müssen, in welchem Maße sie auf In-

119 So vor allem die Schweiz, sehr begrenzt auch Großbritannien und die Niederlande.

120 So etwa die Schweiz.

dividualität oder auf Allgemeinheit, auf Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit oder auf eine Bedarfsgerechtigkeit im Sinne von Kopf-Zahl-Gleichheit, auf differenzierte oder auf sichere Entscheidung, auf Sonderung oder auf Verallgemeinerung der Finanzierung und der Organisation usw. abstellt. Auf der anderen Seite kennen ja auch Vorsorgesysteme Elemente der Verallgemeinerung, der Umverteilung (der Korrektur von Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit in Richtung auf Bedarfsgerechtigkeit), der Vergrößerung und somit der größeren Sicherheit der Entscheidung, anteilige Finanzierung aus Steuermitteln usw.

### *bbb) Hilfssysteme*

#### *(1) Die Typen: allgemeine Hilfssysteme – besondere Hilfssysteme*

*Allgemeine Hilfssysteme* sind dazu bestimmt, dringend notwendige Bedarfe zu decken, die anderweitig nicht gedeckt sind. Das zentrale Beispiel ist die Fürsorge (Sozialhilfe). Allgemeine Hilfssysteme sind vor allem der Gewährleistung des *Existenzminimums* und in diesem Sinne auch der *Bedarfsgerechtigkeit* verpflichtet. Sie sind deshalb auch *konkret- bedarforientiert*. Das Risiko, das allen abstrakten Systemen eigen ist, daß das Existenzminimum verfehlt wird, kann ein allgemeines Hilfssystem nicht eingehen. Nur in diesem ungewohnten und doch sehr substantiellen Sinn ist Hilfe auch der *Sicherheit* (Sicherheit des Notwendigen), der *Gleichheit* (Gleichheit in der Garantie des Existenzminimums für jedermann) und der *Wohlstandsteilhabe* (minimale Wohlstandsteilhabe durch die Negation des Ausschlusses einzelner von den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft – relative Wohlstandsteilhabe durch Bemessung der minimalen Standards an den Lebensverhältnissen der Gesellschaft, insbesondere auch – minimale – Gewährleistung kultureller und zivili-satorischer Teilhabe) verpflichtet. Hilfe ist ihrem Wesen nach subsidiär gegenüber dem Einsatz der eigenen Leistungsfähigkeit und des eigenen Vermögens. Sie stehen so in einem „umgekehrten“ Verhältnis zur Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit. Hilfssysteme zielen auf die *individuellen Verhältnisse*, nicht – jedenfalls nicht mit gleichem Gewicht – aber auf *individuelle Autonomie*. Die Bedarfsprüfung bedingt die „*Veröffentlichung*“ der Lebensverhältnisse des Empfängers. Organisatorisch tendieren Hilfssysteme zu bürgernaher, somit *örtlicher Verwaltung*. Finanziell sind sie auf *allgemeine Steuermittel* angewiesen.

*Besondere Hilfssysteme*, die – wie etwa Nahrungsmittel- oder Wohnungsprogramme – Teilauspekte eines angemessenen oder auch nur minimalen Lebensstandards betreffen, können eher als allgemeine Hilfssysteme auch an typische Tatbestände anknüpfen und Leistungen typisierend erbringen. Sie können auch durch differenzierte Regelungen (nach Art des Wohngeldrechts der Bundesrepublik Deutschland) Abstraktion mit möglichst weitgehender Annäherung an die individuellen Verhältnisse verbinden. Schließlich aber sind sie weithin Dienstleistungsprogramme (etwa nach Art der Altenhilfe des Sozialhilferechts der Bundesrepublik Deutschland).

Jedenfalls sind sie *bedarforientiert*. Sie dienen entweder der Darreichung des *individuell Notwendigen oder auch Angemessenen*, oder – je nach dem Grad ihrer Abstraktion – eventuell auch des typischen Bedarfs. Je nachdem zwingen sie zur

„Veröffentlichung“ der Lebensverhältnisse oder schützen sie *Privatheit*. Oft tragen sie auch wesentlich zur Garantie des *Existenzminimums* bei, wenn dieses gerade durch die Nichtdeckung ganz spezifischer Bedarfe gefährdet wäre. Finanziert werden besondere Hilfssysteme grundsätzlich aus allgemeinen *Steuermitteln*. Die Organisation kann – je nach dem Gegenstand und der Regelungstechnik – sehr unterschiedlich gestaltet sein.

## (2) Hilfssysteme als Elemente der Alterssicherung

*Allgemeine Hilfssysteme* sind das „Netz unter dem Netz“ gerade auch für ältere Menschen – sei es, daß sie Vorsorgesysteme ergänzen, wo deren Gruppenbezug oder ihre Bindung an eine individuelle Vorsorgegeschichte Sicherungslücken läßt, sei es, daß sie demigrants „aufstocken“. In diesem Sinne gibt es in aller Regel auch dort, wo Fürsorgesysteme sich nicht (wie die Sozialhilfe der Bundesrepublik) auf alle Gruppen und alle Notlagen erstrecken, sondern selektiv nur für bestimmte Gruppen bestehen, Sozialhilfe jedenfalls für ältere Menschen.

*Besondere Hilfssysteme* können gerade auch eingesetzt werden, um spezifischen Problemen (Unterbringung, Pflegebedarf, Versorgung mit Nahrung, Kommunikationschwierigkeiten etc.) alter Menschen gerecht zu werden. Ob altenspezifisch angelegt oder allgemeinen besonderen Bedarfen folgend sind die besonderen Hilfssysteme eine mögliche Ergänzung aller Vorsorge- und Einwohnersicherungssysteme, ja – je nach dem Zuschmitt – auch der allgemeinen Hilfssysteme.

Das deutet schon an, daß die Hilfssysteme *der Komplexität des Problems Alterssicherung und seiner Lösungen besonderen Ausdruck* geben. Daß sie mit der *Komplexität der Inhalte* der Alterssicherung korrespondieren, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesagten. Einkommenssicherung deckt nicht alle Bedarfe alter Menschen und kann nicht alle Bedarfe alter Menschen decken. Teils ist ihr allgemeines Niveau zu niedrig, teils reflektieren sie die unterschiedliche Vorsorgefähigkeit der Gesicherten während ihrer aktiven Zeit, so daß jedenfalls die Alterssicherung der sozial Schwächeren ihre Bedarfe nur sehr begrenzt deckt. Teils endlich sind die Bedarfe so ungleich, außergewöhnlich oder gar untypisch, daß es a priori falsch wäre, ihre Dekkung zum Ziel der allgemeinen Alterssicherung zu machen. Neben der Komplexität der Inhalte ist es vor allem die *Komplexität der Faktoren* der Alterssicherung, auf welche die Kategorie der Hilfssysteme aufmerksam macht. Die Bedarfe alter Menschen werden nicht nur durch öffentliche Hilfssysteme gedeckt. Und sie können auch nie allein durch öffentliche Hilfssysteme gedeckt werden – jedenfalls nicht in angemessener, der Vielfalt der Menschen gerechten Weise. Teils also weil öffentliche Hilfssysteme Defizite aufweisen, teils einfach deshalb, weil sie öffentlich sind, während der Mensch ein Bedürfnis nach Individualität (Privatheit, menschlicher Beziehung) hat, bedarf es für eine zureichende Alterssicherung komplementärer Faktoren: der Familie, anderer Mitmenschen, anderer gesellschaftlicher Gruppen, der freien Wohlfahrtspflege, eventuell auch des früheren Arbeitgebers, der Arbeitnehmer des früheren Betriebs, der Gewerkschaften, anderer beruflicher Bezugssysteme, spezieller Vereinigungen (wie Sportverbände, Chöre und Orchester, Philatelistenclubs etc.), der Selbsthilfegruppen alter Menschen und der Selbsterhaltungskraft

des alten Menschen selbst, um den individuellen Bedürfnissen alter Menschen gerecht zu werden. Die Vielfalt möglicher Konstellationen ist dabei groß. Und sie lässt sich kaum generell kategorisieren – sieht man von der tragenden Rolle, welche die Betriebe in den tendenziell „internalisierenden“ sozialistischen Ländern spielen, ab.

### *ccc) Förderungssysteme – Hilfs- und Förderungssysteme*

#### *(1) Die Typen*

*Förderungsprogramme* dienen dazu, die soziale Position von einzelnen, Familien oder Gruppen zu verbessern. Das klassische Beispiel ist die Ausbildungsförderung. Förderungsleistungen dienen primär der Gleichheit: der Beseitigung oder Minderung von Nachteilen, insbesondere auch der Vermittlung von *Chancengleichheit*. Sie sind so nicht nur im Zusammenhang mit der *Bedarfsgerechtigkeit* zu sehen. Sie können auch im Zusammenhang mit der *Leistungsgerechtigkeit* gesehen werden, um Leistung zu ermöglichen und Leistungsgerechtigkeit zu rechtfertigen. Dem Gedanken der *Wohlstandsteilhabe* dienen sie umso deutlicher, je klarer der Förderungscharakter hervortritt. *Sicherheit* ist dagegen kein unmittelbares Ziel der Förderung. Freilich: in dem Maße, in dem sie genutzt werden, können sie auch den Zugang zu mehr Sicherheit vermitteln. In welchem Maße Förderungsprogramme *individualisieren* oder *verallgemeinern*, „*veröffentlichen*“ oder *Privatheit schonen*, ist sehr unterschiedlich. Unterschiedlich ist ebenfalls die *Organisation*. Sie sind in der Regel auf *Steuerfinanzierung* angewiesen.

Hilfe und Förderung lassen sich nicht immer voneinander trennen. Viele Leistungsprogramme sind ambivalent. Teils dienen sie der Sicherung des Existenzminimums, teils der Hebung der Lebensbedingungen, der Chancengleichheit, der individuellen und sozialen Entfaltung. Daraus ergibt sich der Mischtyp der Hilfs- und Förderungssysteme (Beispiele im Recht der Bundesrepublik Deutschland: Kindergeld, Jugendhilfe, Wohngeld). Ihre Gestaltung ist vielfachen Abwägungen offen, die zu einer abstrakt-typisierenden Konzeption führen können (wie etwa beim Kindergeld) oder auch zu einer konkreteren Gestaltung (vor allem dort, wo, wie bei der Jugendhilfe, Dienstleistungen angeboten werden).

#### *(2) Hilfs- und Förderungssysteme als Element der Alterssicherung*

Programme, die sowohl der Hilfe für alte Menschen als auch ihrer Förderung – ihrer Teilhabe und Entfaltung – dienen, dürfen als typische Kennzeichen moderner Wohlfahrtsstaaten, insbesondere als notwendige Medien der Wohlstandsteilhabe alter Menschen, bezeichnet werden. Beispiele sind alle Programme, die dazu dienen, alten Menschen Selbstentfaltung, Gemeinschaft mit anderen, Kommunikation mit der Außenwelt, kulturelle Teilhabe usw. zu ermöglichen. Auf der anderen Seite wirken sich hier auch Hilfs- und Förderungssysteme aus, die nicht altersspezifisch angelegt sind, aber doch auch alten Menschen zugute kommen können (Kindergeld, Wohngeld etc.).

Was insbesondere für die Hilfssysteme gesagt wurde, gilt auch hier: Hilfs- und Förderungssysteme korrespondieren mit Problemen, die mit öffentlichen Sozialleistungssystemen, auch wenn sie Dienst- und Sachleistungssysteme sind, allein kaum je ganz gelöst werden können. Gesellschaftliche und private Faktoren sind unerlässlich, um auf die Herausforderung der Probleme mit einer angemessenen Vielfalt von Lösungen zu antworten. Doch beschreibt diese Vielfalt der Problemlösungen weitgehend nur Möglichkeiten. Es bleibt ein – in der Regel fruchtbare – Dilemma des Sozialrechts, daß es für die Fülle dieser Möglichkeiten offen bleiben, jedenfalls aber Institutionen der Alterssicherung vorhalten muß, die das Notwendige und Angemessene auch dort gewährleisten, wo eine optimale Vielfalt von Möglichkeiten der Hilfe und Förderung für alte Menschen sich nicht einstellt.

#### *4. Schematische Darstellung der Grundelemente der Alterssicherung*

##### *a) Schaubild*

Das Schaubild auf der folgenden Seite verdeutlicht die Stellung der verschiedenen Typen der Alterssicherung zu den oben angesprochenen Grundaufgaben der Leistungsbestimmung. Die Leistungssysteme sind in den vier Feldern dargestellt. Die Merkmale der Leistungsbestimmung und des Inhalts der Leistung sind am Rand der vier Felder aufgetragen. Zunächst kann nach dem Inhalt der Leistung unterschieden werden zwischen abstrakter und konkreter Bestimmung. Damit sind die unterschiedlichen Grade der Sicherheit der Leistungszusage verbunden. Die zweite Grundaufgabe ist der Anknüpfungsgrund der Leistung – Vorsorge und Eintritt des Risikos, für das vorgesorgt wurde (Leistung nach Vorgeschichte und Situation) bzw. der nur an der Situation orientierten Leistung (Leistung nach Situation). Den verschiedenen Leistungsinhalten entsprechen die verschiedenen Maßstäbe der Zumesung, Gleichheit nach Maßgabe der Vorleistung – Gleichheit nach Maßgabe der Situation. Die Affinitäten der einzelnen Systemtypen zu diesen Maßstäben sind am Rand dargestellt.

## Ziele der Alterssicherung und Formen ihrer Verwirklichung

Maßgeblichkeit der individuellen  
Verhältnisse zur Zeit der Vorsorge

Gleichheit nach Maßgabe des  
Erworbenen, des Geleisteten

Leistungsgerechtigkeit/Besitzstandsgerechtigkeit

### LEISTUNG NACH VORGESCHICHTE UND SITUATION

		Vorsorge		Sicherheit der Zusage und der Entscheidung
Beitragsfinanzierung		Dienst- und Sachleistungen	Geldleistungen nach Grund und Höhe abstrakt	
KONKRETE ENTSCHEIDUNG	Hilfssysteme (allgemein: Sozialhilfe, spezifisch: z.B. Wohngeld)	nach Grund abstrakt, nach Höhe konkret		ABSTRAKTE REGELUNG
		Steuerfinanzierung		Volkssicherung Einwohner-sicherung

### LEISTUNG NACH SITUATION

im Sinne individueller Bedarfe ← Bedarfsgerechtigkeit → im Sinne allgemeiner (typischer) Bedarfe

Gleichheit nach Maßgabe der

individuellen Mittel und

allgemeinen, typischen

Bedarfe

individueller Ver-  
hältnisse nach  
allgemeinen Maßstäben

Maßgeblichkeit

allgemeiner Maßstäbe

b) *Elemente der Leistungsbemessung*

Der Leistungsinhalt der verschiedenen Alterssicherungssysteme lässt sich anhand der nachstehenden Formel wie folgt allgemein fassen:

$$\begin{aligned} AS &= LF \times ZF \times FdB \times bF \\ &\quad \text{oder} \\ AS &= LF \times ZF \times FdB + bZ. \end{aligned}$$

Ausführlicher:

$$\begin{aligned} &\text{Altersleistung (AS)} \\ &= \\ &\text{Zeitfaktor (ZF) x Leistungsfaktor (LF)} \\ &(\text{Individualisierende Faktoren – Vorsorgezeit, gleichgestellte Zeiten, Vorsorgeleistung, erlittener Schaden}) \\ &\times \\ &\text{Faktor der Bewertung (FdB)} \\ &x/+ \\ &\text{bedarfsorientierter Faktor/Zuschlag (bF/bZ).} \end{aligned}$$

Schaubild und Formel sind insofern inkongruent, als das Schaubild die *Entschädigungssysteme* vernachlässigen muß, während die Formel sie einbeziehen kann. Da Entschädigungssysteme jedoch nicht primär auf Alterssicherung zielen, kann der Unterschied in Kauf genommen werden.

aa) *Individualisierende Faktoren – Zeitfaktor und Leistungsfaktor*

Der Leistungsinhalt von Vorsorgesystemen wird im wesentlichen durch die Bezugnahme auf die aktive Phase, auf die Vorsorgezeit und eine die Vorsorge tragende Leistung bestimmt. Beide Faktoren individualisieren den Leistungsinhalt im Hinblick auf die Vorsorgegeschichte.

Der *Leistungsfaktor* reflektiert die Leistungsgerechtigkeit und die Besitzstandsgerichtigkeit. Er kann das vorverdiente Einkommen, gezahlte Beiträge oder den Wert von Arbeits- oder Dienstleistungen berücksichtigen. Er kann aber auch dem Wert von gesellschaftlich anerkannten Nichterwerbs-Leistungen, Opfern für die Allgemeinheit oder der Kompensation eines sozialen Nachteils Ausdruck geben, der die Erbringung einer Leistung erschwert oder verhindert hat. Soweit die Vorsorgeleistung in einem System keine Rolle spielt, wie bei den auf eine Einheitsleistung zielenden Einwohnersystemen oder bei den Hilfssystemen, ist der Leistungsfaktor gleich 1 zu setzen. In Worten: er wird vernachlässigt.

Der *Zeitfaktor* setzt die Altersleistung in ein Verhältnis zur individuellen Vorsorgezeit. Bei den situativ ansetzenden Hilfssystemen spielt regelmäßig auch der Zeitfaktor keine Rolle und kann ausgeklammert – d.h. gleich 1 gesetzt – werden. Der Zeitfaktor kann sich entweder spezifisch auf die der Altersleistung zugrundeliegende Vorsorgephase beziehen (Dienstzeiten, Versicherungszeiten, Beitragszeiten o.ä.).

Der Zeitfaktor kann sich aber auch unspezifisch auf reine Wohnsitzzeiten oder Zeiten der Staatsangehörigkeit beziehen. Reflektiert der Zeitfaktor zusammen mit dem Leistungsfaktor eine Vorsorgegeschichte, so dient er wie der Leistungsfaktor der Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit des Alterssicherungssystems. Ein unspezifischer Zeitfaktor gibt allenfalls der Leistungsgerechtigkeit einen vereinfachten Ausdruck. Zeiten des Wohnsitzes oder der Staatsangehörigkeit können der Vermutung Ausdruck geben, daß sie Zeiten der Leistung des einzelnen für die Gemeinschaft sind, von der er seine Leistung beansprucht. Mit der Besitzstandsgerechtigkeit kann der Zeitfaktor für sich nur unter der Voraussetzung in Verbindung gebracht werden, daß in der Zugehörigkeit zu einer bestimmten, allgemeinen staatlichen Solidargemeinschaft ein Besitzstand gesehen wird. In der Regel hat die Bezugnahme auf nicht-vorsorgespezifische Zeiten (Wohnsitzzeiten) die Bedarfsgerechtigkeit im Blick: sie formuliert gleichermaßen eine Voraussetzung und Rechtfertigung dafür, daß die Solidargemeinschaft für die Bedarfe einzelner eintritt.

*Zeitfaktor* und *Leistungsfaktor* können ebenso voneinander getrennt wie vielfältig miteinander verbunden sein. Einen *Leistungsfaktor ohne Zeitfaktor* kennen Entschädigungssysteme, indem sie den erlittenen Schaden als Leistung anerkennen, während die Zeit, während derer die besondere Verantwortung des Gemeinwesens für diesen Schaden bestand (etwa die Zeit des Militärdienstes), irrelevant ist. Ein *Zeitfaktor ohne Leistungsfaktor* findet sich etwa bei Einwohnersicherungssystemen, die „Solidaritätszeiten“ (Zeiten der Staatsbürgerschaft, Wohnsitzzeiten, Zeiten der Steuerpflicht) voraussetzen, während die während dieser Zeit erbrachte Leistung irrelevant ist. In Vorsorgesystemen dagegen sind *Leistungsfaktor* und *Zeitfaktor* grundsätzlich *aufeinander bezogen* (Beitragszeiten, Dienstzeiten usw.). Dieser Bezug kann *Abschnitt für Abschnitt* (Tag für Tag, Woche für Woche, Monat für Monat, Jahr für Jahr), aber auch *gesamthaft* (Gesamtleistung, Gesamtzeit) konzipiert sein. Der gesamthafte Bezug selbst kennt wieder vielfältige Varianten, wie sie etwa in der Berechnung einer Durchschnittslebensleistung (Gesamtleistung durch Gesamtzeit) oder in der Ermittlung der (z.B. fünf oder zehn) „besten Jahre“, deren Zeitabschnitts-Wert dann mit der Gesamtzeit multipliziert wird, Ausdruck finden.

#### *bb) Faktor der Bewertung*

Der Faktor der Bewertung vermittelt zwischen dem Produkt aus Zeit- und Leistungsfaktor auf der einen Seite und der mit dem jeweiligen System angestrebten Leistungshöhe auf der anderen Seite. Der Bewertungsfaktor hat das Ergebnis der Alterssicherung im Auge. Er tritt dort, wo Zeit- und Leistungsfaktor irrelevant sind, also bei den Hilfssystemen und den Systemen der Einwohnersicherung, am klarsten in Erscheinung. Er entspricht dann dem Regelbetrag oder der Höhe der Einheitsleistung. Bei den stärker individualisierenden Systemen kann der Bewertungsfaktor sowohl beim Zeitfaktor (Steigerungssätze, Sollzeiten etc.) wie beim Leistungsfaktor (Prozentsatz des Bezugseinkommens als Leistungsgrundlage) oder auch verselbständigt (allgemeine Bemessungsgrundlage o.ä.) auftreten. Für den Faktor der Bewertung sind zwei grundsätzliche Unterschiede in Betracht zu ziehen:

Erstens kann der *Faktor der Bewertung* ein *wirtschaftlicher* oder ein *politischer* sein. Ein *wirtschaftlicher Faktor der Bewertung* kennzeichnet die Privatversicherung. Die Leistungsgröße ergibt sich aus einer versicherungs-mathematischen Ertragsrechnung, deren Spielräume durch den Wettbewerb der Versicherer abgesteckt werden. Die wirtschaftliche Bewertung gibt primär der Besitzstandsgerechtigkeit Ausdruck, der Leistungsgerechtigkeit nur insofern, als ihr ein Vorsorgeaufwand (Beiträge) zugrunde liegt, der als Leistung „Gerechtigkeit“ verlangt. Die *politische* Bewertung zielt auf ein sozialpolitisch richtiges Ergebnis. In Vorsorgesystemen kann er der Besitzstandsgerechtigkeit andere Varianten der Leistungsgerechtigkeit sowie Elemente der Bedarfsgerechtigkeit hinzufügen. Im Falle der Vorsorge durch Sozialversicherung etwa ist der Faktor der politischen Bewertung die Größe, die mit dem Produkt aus Leistungsfaktor und Zeitfaktor multipliziert wird, um die sozialpolitisch richtige (erwünschte, vertretbare usw.) Rentenleistung zu bestimmen. Dabei kann es zu Differenzierungen kommen, wenn etwa von einer bestimmten Versicherungszeit an ein höherer Leistungsfaktor fingiert wird oder der Faktor der Bewertung auf andere Weise so gestaltet wird, daß die Rente einen gewissen Betrag nicht unterschreitet (Mindestrenten).

*Bedarfsorientierte Systeme* (Einwohnersicherungssysteme, Hilfssysteme) werden vom *Faktor der politischen Bewertung* ausschließlich, zumindest primär geprägt. Er bestimmt das allgemein Angemessene (Einwohnersicherungssystem) oder den Spielraum des im Einzelfall Angemessenen (Hilfssystem). Der *Leistungsfaktor* ist a priori irrelevant – in der Formel also mit 1 anzusetzen. Dem entspricht, daß ein *Zeitfaktor* keine „Vorsorgezeiten“, sondern allenfalls „Solidaritätszeiten“ zum Ausdruck bringen kann. Wenn eine für das „ob“ der Leistung notwendige Mindestzeit unterschritten ist, ist er mit 0 anzusetzen, mit dem Ergebnis, daß das gesamte Produkt 0 wird, also keine Leistung beansprucht werden kann. Er wird kleiner eins, wenn subnormale Zeiten zu einer Minderung der Leistung führen (Teilrenten). Auch diese Voraussetzungen sind Ergebnis der politischen Bewertung.

Zweitens unterscheidet sich der *Faktor der Bewertung* danach, ob er *rein systemimmanent* oder *auch systemtranszendent* konzipiert ist. Der Faktor der wirtschaftlichen Bewertung einer Privatversicherung etwa ist rein systemimmanent konzipiert. Die Leistung entspricht den Beiträgen. Ob sie ausreichend oder auch übermäßig ist, spielt für den Faktor der wirtschaftlichen Bewertung keine Rolle. Das richtige Leistungsziel kann allenfalls bei Abschluß des Versicherungsvertrages eine Rolle spielen. So kann etwa die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht davon abhängen, daß die – alternative – Privatversicherung so angelegt ist, daß am Ende ein angemessener, die Sozialversicherungsleistung ersetzender Leistungsbetrag garantiert ist. Ein anderes Beispiel: Zusagen betrieblicher Alterssicherung können auf einen bestimmten Betrag lauten, der nicht in Rechnung stellt, welche Leistungen aus einer allgemeinen Einwohnersicherung und/oder Sozialversicherung bezogen werden. Der Faktor der Bewertung kann jedoch – systemtranszendent – auch darauf abstellen, ob die spezifische Leistung den richtigen Beitrag zu einem richtigen Gesamtergebnis leistet. So kann etwa der Bewertungsfaktor, aus dem sich eine Grundrente ergibt, den Anteil berücksichtigen, den ergänzende Sicherungen (Sozialversicherung, betriebliche Sicherung, private Vorsorge usw.) haben sollen. Ebenso können ergän-

zende Sicherungen (z.B. eine betriebliche Alterssicherung) darauf abzielen, die vorausgesetzten Leistungen (Sozialversicherung, Sockelsicherung und Ergänzungssicherung) zu einem sinnvollen Ergebnis zu ergänzen.

### *cc) Bedarforientierter Faktor/bedarforientierter Zuschlag*

So sind schon im Faktor der Bewertung – vor allem wenn er ein Faktor der politischen Bewertung ist – bedarforientierte Elemente enthalten. Jedoch erscheint es vielfach notwendig, die individuelle Bedarfssituation darüber hinaus zur Geltung zu bringen. Das kann auf zweierlei Weise geschehen. Entweder wird das durch Leistungs-, Zeit- und Bewertungsfaktor erzielte Ergebnis durch einen *bedarforientierten Faktor* multipliziert (Ehegattenfaktor, Kinderfaktor, Alleinstehendenfaktor, eventuell auch Pflegefaktor usw.) oder die durch Leistungs-, Zeit- und Bewertungsfaktor ermittelte Leistung wird durch einen *bedarforientierten Zuschlag* (Ehegattenzuschlag, Kinderzuschlag, Pflegezuschlag usw.) ergänzt.

Situationsbezogene Systeme konzentrieren sich auf eine Bedarfssituation. Der Faktor der politischen Bewertung auf der einen Seite und der bedarforientierte Faktor bzw. bedarforientierte Zuschlag auf der anderen Seite bilden daher eine schwer zu trennende Funktionseinheit. Gleichwohl kommt es technisch zu Regel-Ausnahmeverhältnissen, die auch bei situationsbezogenen Systemen die Unterscheidung in den Faktor der Bewertung und in den bedarforientierten Faktor/bedarforientierten Zuschlag erlauben. Das gilt etwa, wenn Einwohnersicherungssysteme eine Alterssicherungsleistung im Sinne eines typischen, angemessenen Bedarfssatzes festsetzen. Dieses Ergebnis der politischen Bewertung kann durch Bedarfsfaktoren (Ehegattenfaktoren, Kinderfaktoren) bzw. durch Bedarfszuschläge (Ehegattenzuschlag, Kinderzuschlag) variiert werden. Je abstrakter die Leistungsbestimmung ist, desto eher ist diese Aufgabentrennung zwischen dem Faktor der Bewertung und dem bedarforientierten Faktor/bedarforientierten Zuschlag möglich. Je individueller, insbesondere je konkreter die Leistungsbestimmung ist, desto mehr bilden diese beiden Elemente eine Einheit.

### *c) Systemspezifische Varianten der Formel*

Die verschiedenen Grundtypen der Alterssicherung finden in der Formel demnach folgenden Ausdruck.

#### *aa) Vorsorgesysteme*

Für *Vorsorgesysteme* ist zu unterscheiden, ob das Produkt aus Leistungsfaktor und Zeitfaktor auf ein sozial(politisch) gewünschtes Ergebnis hin korrigiert werden soll oder nicht. Wird auf eine solche Korrektur verzichtet (*Privatversicherung*, entsprechende Formen der arbeits- und dienstrechtlichen Alterssicherung), so gilt die Formel

$$AS = LF \times ZF \times FdB \times bF$$

oder

$$AS = LF \times ZF \times FdB + bZ$$

auf folgende Weise:

LF = in der Regel *Beitragsfaktor*,

ZF = in der Regel *Beitragszeit*,

FdB = Faktor der *wirtschaftlichen Bewertung*,

bF/bZ = mögliches, aber nicht notwendiges Element.

In dem Maße, in dem die Vorsorge auf ein sozialpolitisch erwünschtes Ergebnis hin angelegt wird (*Sozialversicherung*, entsprechende Formen arbeits- und dienstrechtlicher Alterssicherung), gilt die Formel dagegen in folgendem Sinn:

LF = in der Regel *Entgeltfaktor*. Dabei kann der Entgeltbezug über Beiträge vermittelt oder – insbesondere bei arbeits- und dienstrechtlichen Systemen – unmittelbar hergestellt werden;

ZF = entsprechende Zeitabschnitte; entsprechende Gesamtzeit (*Versicherungszeiten*, Dienstzeiten). Beitrags- und Einkommenszeiten können durch gleichwertige Zeiten, in denen Beiträge nicht gezahlt oder Einkommen nicht erzielt wurde, ersetzt werden (zur Kompensation von Opfern im Interesse des Gemeinwohls; zur Anerkennung von anderen gemeinnützigen Leistungen; zum Ausgleich sozialer Nachteile);

FdB = Faktor der *politischen Bewertung*;

bF/bZ = nicht notwendiges, jedoch häufiges Element.

### bb) *Entschädigungssysteme*

Für *soziale Entschädigungssysteme* gilt die Formel

$$AS = LF \times ZF \times FdB \times bF$$

oder

$$AS = LF \times ZF \times FdB + bZ$$

grundsätzlich auf folgende Weise:

LF = erlittener *Schaden*,

ZF = in der Regel 1,

FdB = bei öffentlichen Entschädigungssystemen (einschließlich der kausalen Vorsorge der Unfallversicherung): Faktor der *politischen Bewertung*,

bF/bZ = regelmäßiges Element.

### cc) *Einwohnersicherungssysteme*

Für *Einwohnersicherungssysteme* gilt die Formel

$$AS = LF \times ZF \times FdB \times bF$$

oder

$$AS = LF \times ZF \times FdB + bZ$$

auf folgende Weise:

LF = in der Regel 1,

ZF = in der Regel 1 oder ein Faktor, der vereinfachend Zeiten der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes Ausdruck gibt,

FdB = *politische Bestimmung* des im Regelfall Angemessenen,

bf/bZ = Variation dieses „Regelsatzes“ im Hinblick auf typische Bedarfssituationen (Ehegatten, Kinder usw.).

#### dd) Volksversicherungen

Für *Volksversicherungen* kommt es darauf an, ob sie sich von der Einwohnersicherung nur im Hinblick auf die Organisation (besondere Fonds) oder auch im Hinblick auf die Relevanz einer Vorsorgegeschichte (Beiträge usw.) unterscheiden. Eine *nur organisatorische (finanztechnische) Unterscheidung* findet in der Formel keinen Ausdruck. Die Formel gilt in diesen Fällen in der gleichen Weise wie für Einwohnersicherungssysteme.

Gibt das Volksversicherungssystem dagegen einer *Vorsorgegeschichte* Ausdruck, so gilt die Formel auf folgende Weise:

LF = *In Bezug genommene Einkommenswerte, Beiträge, Surrogate,*

ZF = *Beitragszeiten, Zeiten der Erwerbstätigkeit, eventuell verbunden mit Wohnsitzzeiten, Zeiten der Staatsbürgerschaft,*

FdB = Faktor der *politischen Bewertung*. Das Gewicht dieses Faktors tritt gegenüber dem Leistungsfaktor stärker hervor als bei der reinen Vorsorge;

bf/bZ = wie bei Einwohnersicherungssystemen.

#### ee) Hilfs- und Förderungssysteme

Bei den *Hilfs- und Förderungssystemen* vertieft sich dagegen jene Verlagerung der Gewichte in der Formel, die schon bei den Einwohnersicherungssystemen deutlich geworden ist.

LF = in der Regel 1,

ZF = in der Regel 1. Jedoch können Mindestwohnsitzzeiten oder ähnliche „Solidaritätszeiten“ vorausgesetzt werden;

FdB = *politische Bestimmung* der angemessenen Bedarfsdeckung bzw. des Spielraums für die konkrete Bestimmung der angemessenen Bedarfsdeckung;

bF = ist die angemessene Bedarfsdeckung abstrakt bestimmt, kann der Betrag individuell unterschiedlichen Bedarfssituationen durch einen Faktor (Ehegattenfaktor, Kinderfaktor, usw.) angepaßt werden;

bZ = ist die angemessene Bedarfsdeckung abstrakt bestimmt, kann sie auch durch abstrakte Zuschläge ergänzt werden. Ist die angemessene Bedarfsdeckung (in gewissen Spielräumen) der konkreten Bestimmung überlassen, so gilt das weitgehend auch für spezifische bedarfsorientierte Ergänzungen.

d) *Leistungsvoraussetzungen, Bestimmung des Leistungsinhalts*

Die Größen, die in dieser Formel auftauchen, können nun noch einmal unterschiedliche Inhalte haben, je nachdem ob es darum geht, die *Voraussetzungen der Alterssicherungsleistungen* (das Ob der Leistungen, den Leistungsgrund) zu regeln oder den *Inhalt der Leistung* (das Wie der Leistung, die Höhe der Leistung).

Geht es um die Voraussetzungen der Alterssicherungsleistung, so nimmt der *Leistungsfaktor* zumeist die Gestalt von Mindestbeiträgen an. Geht es um den Inhalt der Leistungen, so soll der Leistungsfaktor die Beiträge, das Einkommen oder andere Konstituenten des Lebensstandards reflektieren.

Geht es um die Voraussetzungen der Leistung, so hat der *Zeitfaktor* in Vorsorgesystemen die Gestalt von Mindestvorsorgezeiten (Mindestbeitragszeiten, Mindestdienstzeiten, usw.). Geht es um den Inhalt der Leistung, so wird der Zeitfaktor die Gesamtheit der Leistungszeiten und irgendwie gleichgestellter Zeiten zum Ausdruck bringen. Für Volksversicherungssysteme gilt dies in vergrößernder Weise. In ihnen können jedoch auch „Solidaritätszeiten“ (Wohnsitzzeiten, Zeiten der Staatsangehörigkeiten, Zeiten der Steuerpflicht) für den Leistungsgrund relevant sein. Einwohnersicherungssysteme und andere Hilfs- und Förderungssysteme dagegen stellen, wenn sie überhaupt einen Leistungsfaktor kennen, ganz auf „Solidaritätszeiten“ ab. Sie sind primär für den Leistungsgrund relevant, können aber auch zu Unterschieden in der Leistungshöhe führen.

Der *Faktor der Bewertung* ist als eigenständiger Faktor ganz auf die Bestimmung des Leistungsinhalts (der Leistungshöhe) konzentriert. Doch ist klar, daß bei rein situationsbezogenen Systemen (Einwohnersicherungssystemen, sonstigen Hilfs- und Förderungssystemen) die Situation, von der her ein Bedarf bewertet wird, in der Regel auch schon den Leistungsgrund darstellt. Entsprechendes gilt für den bedarfsorientierten Faktor/bedarfsorientierten Zuschlag. In der Regel (wenn nicht etwa eine besondere „Solidaritätszeit“ als Leistungsvoraussetzung hinzutritt) werden Leistungsgrund und Leistungshöhe bei rein situationsbezogenen Systemen aufgrund des gleichen Tatbestands bestimmt.

III. Die Konstellationen, in denen die Grundtypen der Alterssicherung in den einzelnen Sozialrechtsordnungen miteinander verbunden werden – Versuch eines Systems

1. *Vorbemerkungen*

a) *Die apriorische Notwendigkeit einer Pluralität von Grundtypen der Alterssicherung*

Die Komplexität des Alterssicherungsproblems und die Vielfalt der Grundtypen sozialrechtlicher Problemlösung treffen sich in der Wirkung, daß Alterssicherung nur durch ein *Gefüge unterschiedlicher Institutionen der Problemlösungen*

- von internalisierenden Lösungen in den Feldern des Unterhaltsverbands, des Arbeitslebens, des Vermögens und der Bedarfsdeckung,
- von gesellschaftsimmanenten externalisierenden Lösungen wie Privatversicherung oder caritativen Organisationen,
- schließlich aber von öffentlichrechtlich externalisierenden Lösungen der Vorsorge, der Einwohnersicherung, der „Volksversicherung“, der konkreten umfassenden Hilfe und der besonderen Hilfe oder Hilfs- und Förderungssysteme

bewirkt werden kann.<sup>121</sup> Nur dieses Gefüge kann ein Maximum der Komplexität des Problems in sich aufheben. Und auch dieses Gefüge von Institutionen bleibt noch darauf angewiesen, daß eine Vielfalt privater und gesellschaftlicher Kräfte das bewirkt, was dem Einzelfall gerecht wird. Kein Einzelsystem dagegen wäre imstande, in sich jenes Nebeneinander von Privatheit und Öffentlichkeit, von Abstraktion und Konkretheit, von Autonomie und Fremdbestimmung, von Individualität und Allgemeinheit, von Geschichts- und Gegenwartsbezug, von Differenzierung und Zusammenfassung der Finanzlast, von Gleichzeitigkeit oder Ungleichzeitigkeit der Finanzierung, von Dauer oder Aktualität der Regelungen, von Differenzierung und Einheit der Organisation, der verschiedenen Bedarfs-, Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeiten, der verschiedenen Vorstellungen von Gleichheit und Sicherheit, der Garantie des Existenzminimums mit der Verallgemeinerung der Wohlstandsteilhabe, das ganz offensichtlich die Mehrzahl der Gesellschaften prägt, zu realisieren. Das Nebeneinander der Alternativen und Widersprüche in ein- und demselben System müßte weitgehend jeweils eines der alternativen oder widersprüchlichen Elemente verdrängen, lähmten, zersetzen. Um nur ein Beispiel zu nennen: Eine Rentenversicherung etwa, die nach Grundsätzen der Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit angelegt und abstrahierend ausgestaltet ist, die zugleich aber den konkreten Einzelfällen nach Maßstäben der Bedürftigkeit Rechnung tragen wollte, müßte dies entweder auf Kosten des Vorsorgecharakters, dessen Glaubwürdigkeit beeinträchtigt würde, oder auf Kosten der Hilfe, die sich auf marginale Korrekturen beschränken müßte, tun. Nur die institutionelle Bündelung jeweils einer Selektion verschiedener Wert- und Zielvorstellungen mit jeweils adäquaten Lösungstechniken kann gewährleisten, daß das Ensemble nicht nur harmonischer, sondern auch rivalisierender, ja widersprüchlicher Werte und Ziele, das in der Gesellschaft relevant ist, Gestalt findet und wirksam wird.

Auf der anderen Seite ist nicht zu erkennen, daß die Ausfächerung dieser Wert- und Zielvorstellungen keineswegs in allen Gesellschaften und Staaten eine gleich intensive ist. Vielfach stehen einzelne Aspekte – einzelne Werte, Ziele, einzelne Ausprägungen von Werten und Zielen, vor allem auch einzelne Techniken, organisatorische Strukturen und finanzielle Medien – im Vordergrund, während andere vernachlässigt werden. Die wohl größte Vereinfachung des Grundmusters der Werte und

---

121 S. noch einmal oben II.1. und 2.; s. ferner Hans F. Zacher, Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 714 ff.; Gerhard Igl, Für eine integrierte Alterssicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1988, S. 581 ff.

Zwecke erreichen die sozialistischen Länder.<sup>122</sup> Doch ist in der Regel überall eine größere Vielfalt von Werten und Zwecken wirksam als bewußt ist und artikuliert wird. Ebenso aber ist wohl nirgends das volle Kaleidoskop möglicher Lösungen bekannt, bewußt oder wirksam.

b) *Die historische Gegebenheit der Pluralität von Grundtypen der Alterssicherung*

In welcher Weise die einzelnen Lösungen ausgewählt, ausgestattet und miteinander verbunden wurden,<sup>123</sup> entzieht sich umfassender rationaler Erklärung. Nirgends wurde Alterssicherung – nirgends auch wurde ein allgemeineres Konzept von sozialer Sicherheit, Sozialrecht oder Sozialpolitik – voraussetzungslos auf dem Reißbrett gezeichnet und verwirklicht. Auch große, in sich geschlossene Würfe wie der Beveridge-Plan mußten sich schließlich in die politischen Gegebenheiten des Landes fügen.<sup>124</sup> Die Selektion der Werte und Zwecke ebenso wie der Problemlösungen war und ist ein integraler historischer, vor allem polemischer Prozeß. Jeder kleinere oder größere sozialpolitische Schritt, ja selbst jede „Totalrevision“ einer Sozialpolitik baut auf vorgefundenen Selbstverständlichkeiten auf, auf der Kritik an den Unzulänglichkeiten jener Selbstverständlichkeiten und auf der Betonung dessen, was zunächst vernachlässigt, dann aber artikuliert und positiviert wurde.

Die Entwicklung der Alterssicherung ist ein historischer Prozeß auch insofern, als einmal getroffene Entscheidungen Beharrungseffekte auslösen. Das gilt insbesondere dann, wenn diese Entscheidungen organisatorischen Niederschlag gefunden und Besitzstände geschaffen, wenn sie Gruppenvorteile etabliert haben. Doch noch diesseits dieser schwierigen und oft auch bösartigen Fälle des Beharrens auf Vorteil und Macht gibt es sehr viel harmlose Beharrungseffekte. In der Geschichte der Sozialpolitik bewirkt im Prinzip jede Lösung – zumeist schon der Kampf um eine Lösung – eines sozialen Problems eine Verengung des Blicks. Gefundene Techniken werden zur Lösung schlechthin. Die für ihre Auswahl und Konstitution als entscheidend bezeichneten Prinzipien, die nicht notwendig auch wirklich die entscheidenden sind, erscheinen als grundlegend auch für die künftige Entwicklung – sei es, daß sie wirklich realisiert werden, sei es, daß sie polemischer Argumentation dienen. Die Geschichte der Sozialpolitik ist so eine Geschichte sowohl von sozialpolitischen Parolen als auch von sozialtechnischen Erfindungen, die zu aller Eigenart des sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Kontexts hinzu selbst entwicklungsbestimmende Kraft zu haben scheinen.<sup>125</sup>

---

122 S. noch einmal N 97 und den Text hierzu. Das in diese Studie einbezogene – ehemals – sozialistische Land, die Deutsche Demokratische Republik, war freilich kein typisches Beispiel dafür. Ihre Alterssicherung war – verglichen mit anderen sozialistischen Ländern – besonders differenziert.

123 IVSS, XXII. Generalversammlung, Montreal 1986, Bericht V, Tendenz zur Auffächerung oder Vereinheitlichung der Leistungen der sozialen Sicherheit.

124 S. dazu etwa Anthony I. Ogas, Landesbericht Großbritannien, in: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, 1981, S. 275 ff. (S. 348 ff., 356 ff., 364 ff.).

125 S. auch Theodor Tomandl, Auf den Spuren der Evolution des Sozialrechts, in: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht 1982, S. 213 ff.

c) *Die Grenzen durchgreifender Schematisierung*

So ergänzen sich die Vielfalt der Probleme, Werte, Zwecke und Lösungstechniken der Alterssicherung gerade auch im historischen Verlauf zu immer neuen Konstellationen der Pluralität. Während vereinfachende Sicht nicht selten glauben machen will, man könne diese Pluralität in Schlagworten wie „Staatsbürgerversorgung“, „Drei-Säulen-System“, „Bismarck-“ oder „Beveridge-approach“ einfangen, zeigt genaueres Zusehen, daß dieses Kaleidoskop der Lösungen sich einem durchgreifenden Schema entzieht. Nur Grundmuster im Sinne einer relativen, offenen Systematik sind denkbar. Die beigegebene Übersicht (S. 113) gibt die Grundmuster wider.

2. *Selektivität und Universalität: Die subjektive Erstreckung der Systeme*

Mit Bismarcks Sozialgesetzgebung<sup>126</sup> wird gemeinhin ein gruppenbezogener, *selektiver* Ansatz sozialer Sicherheit assoziiert. In der Tat: Vorsorge durch Sozialversicherung stellt auf mehr oder weniger gleichartige Vorsorgefähigkeit und Vorsorgebedürftigkeit ab. Die Arbeiter, denen Bismarcks Sozialgesetzgebung zunächst zugute kommen sollte, wiesen eine solche gleichartige Vorsorgefähigkeit und Vorsorgebedürftigkeit auf. Das so geschaffene System erwies sich denn auch bis heute – trotz aller Ausdehnung – gegenüber einer Umwandlung in eine allgemeine Volksversicherung als resistent. Zahlreiche Berufsgruppen (die knappschaftlich Versicherten, die freien Berufe, die Landwirte, die Beamten, Richter und Soldaten) haben im Ursprungsland dieses Ansatzes – in der Bundesrepublik und, wenngleich weniger ausgesprägt, selbst in der Deutschen Demokratischen Republik – nach wie vor ein eigenes Alterssicherungssystem. Auf der anderen Seite wird mit dem Namen *Beveridge* die *universalistische* Zielsetzung verbunden, soziale Sicherheit und somit auch Alterssicherheit möglichst allen Bürgern (ja möglichst allen Einwohnern eines Landes) gleichermaßen zu verschaffen. Und in der Tat haben seit dem Zweiten Weltkrieg mehr und mehr Länder diese Tendenz aufgenommen.<sup>127</sup> Ihr Medium sind situationsbezogene Alterssicherungssysteme (wie sie oben als Einkommenssicherung bezeichnet wurden) – zumeist also steuerfinanzierte Systeme, deren Leistungen im direkten Sinne allgemein und gleich sind, aber auch Mischsysteme im Sinne von „Volksversicherung“.

In Wahrheit geht es freilich nur um eine *Polarität der Ansätze, nicht dagegen um eine Ausschließlichkeit der „Universalität“ oder eine Ausschließlichkeit der „Selektivität“*. Die beiden *Prinzipien müssen einander ergänzen*. Die Staaten, die Alters-

126 S. dazu Hans F. Zacher (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Bd. 3, 1979; Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Bd. 6, 1981; dies., Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Bd. 8, 1983.

127 S. zur Typisierung Bernd Schulte, *Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten: Sozialrecht in den EG-Ländern*, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1978, S. 203 ff.

sicherung unter den Primat der Vorsorge stellen – vulgo: die „Bismarckländer“ – sahen sich gezwungen, das Mosaik der Vorsorgesysteme immer weiter zu ergänzen, eventuell auch einzelne Systeme immer weiter zu öffnen, bis schließlich mehr oder weniger die ganze Bevölkerung je nach Vorsorgefähigkeit und -bedürftigkeit Zugang zu einem System – genauer: einem von mehreren Systemen – der Altersvorsorge hat. Weithin sahen sie sich zudem genötigt, Funktionsausfällen dieses Mosaiks durch allgemeine Hilfssysteme im Sinne der Sozialhilfe der Bundesrepublik Deutschland (zumindest durch entsprechende Hilfssysteme für alte Menschen) zu begegnen. Auf der anderen Seite sind universalistische Systeme – vulgo: der „Beveridgeländer“ – so sehr auf allgemeine, einheitliche Leistungen, darüber hinaus auch auf relativ niedrige Leistungen begrenzt, daß sie nach Ergänzungen verlangen, die ein höheres, den individuellen Lebensverhältnissen stärker Rechnung tragendes Niveau der Sicherung ermöglichen. Sie werden in – notwendig selektiven – Vorsorgesystemen gefunden. Man kann alles in allem ebenso von „*zwei Wegen zur Universalität*“ wie von „*zwei Wegen zur Selektivität*“ sprechen.

Das darf freilich nicht zu dem Fehler verführen, die falsche Gegenüberstellung von Universalität auf der einen und Selektivität auf der anderen Seite nun durch eine ebenso falsche Ineinssetzung von beidem zu ersetzen. Ob es ein durchgehendes universalistisches Element in einem Gefüge der Alterssicherungssysteme gibt, oder ob „Universalität“ nur durch die Addition selektiver Vorsorgesysteme hergestellt wird, ist nicht gleichgültig. Für alle die Werte, Zwecke und Maximen, die in der Alterssicherung nach Realisierung verlangen, ergibt dieser Unterschied der Grundstruktur eine wesentlich andere Kombinatorik von Wirksamkeit und Verdrängung. Doch immerhin: es geht nicht um unüberbrückte Polarität, es geht um ein Kontinuum der Übergänge.

Eine eigentümliche Verbindung von Universalität und Selektivität hatte sich in einer Reihe *sozialistischer Länder*<sup>128</sup> herausgebildet: Ein als „Sozialversicherung“ bezeichnetes System sichert alle Arbeitnehmer für den Fall des Alters. Sie entbehrt jedoch hinsichtlich des Vorsorgeaufwandes (der Beiträge, die zu Lasten der Betriebe oder des allgemeinen Staatshaushalts kollektiviert sind)<sup>129</sup> einer individuellen Vorsorgegeschichte. Das kann nicht ohne Wirkung für die Leistungen (die Rentenberechnung) bleiben. Individuelle Faktoren (Zeitfaktor, Entgeltfaktor) sind mehr oder weniger vergröbert. Allgemeine, politisch festgesetzte Größen<sup>130</sup> (z.B. nationale und

128 S. zum folgenden noch einmal N 97.

129 S. etwa Andreas Bilinsky, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht in der Sowjetunion, in: Jahrbuch für Ostrecht (N 97), S. 83 ff. (87 ff.); Hans F. Zacher, Sozialrecht in sozialistischen Ländern Osteuropas, ebd., S. 331 ff. (S. 341) und die dortigen Verweisungen. Nur die DDR und – in geringerem Umfang – Ungarn kennen individuelle Beiträge.

130 S. etwa Bilinsky (N 129), S. 116 ff.; Erich Schmid, Die soziale Sicherung in der Tschechoslowakei, ebd., S. 153 ff. (S. 179 ff.); Christa Jessel-Holst, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht Bulgariens, ebd., S. 201 ff. (S. 224 ff.); Jean Florescu, Das Sozialversicherungsrecht der Sozialistischen Republik Rumänien, ebd., S. 245 ff. (S. 260 ff., 262 ff.); László Rupp, Das Sozialversicherungs- und Versorgungsrecht Ungarns, ebd., S. 287 ff. (S. 305 ff.); Andrzej Tymowski, Politique de la vieillesse en Pologne, in: Gérontologie et Société 1987, S. 98 ff.; E. Burdora, Les pensions de retraite versées en fonction du secteur d'activité en Tchécoslovaquie, in: Les pensions de retraite liées au secteur d'activité, AISS, 1987, S. 59 ff.; G. Gueorguiev, Les pensions de retraite versées en fonction du secteur d'activité en Bulgarie, in: ebd., S. 51 ff.; USSR, New voluntary scheme for „topping up“ pensions, in: Social and Labour Bulletin 1987, S. 659 f.; M. Balaci u.a., The demographic trends and the increase in

wirtschaftliche Nützlichkeit der Beschäftigung, politische Opfer oder Verdienste, Wohnort usw.) relativieren ihre Bedeutung. Im einzelnen unterliegt dieser Grundtyp vielen Varianten. In der Deutschen Demokratischen Republik, die am weitestgehenden an der klassischen Sozialversicherung festgehalten hat, war er nicht realisiert.<sup>131</sup> Für die anderen Länder Osteuropas aber ist diese weitgehend „entindividualisierte“ Sozialversicherung trotz aller Unterschiede der maßgebliche Grundtyp. Er beruht zunächst auf der historischen Vorgabe, daß zur Zeit der russischen Oktoberrevolution die Sozialversicherung die international maßgebliche Technik zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer war. Somit gehörte die Sozialversicherung auch zu einer Grundforderung der kommunistischen Revolution.<sup>132</sup> Auf der anderen Seite hat sich eine Reihe von Gleichsetzungen ergeben, die zu der spezifischen Ausprägung der Sozialversicherung geführt hat. Erstens: die Arbeitnehmer (Werktätigen) wurden mit der Gesamtheit der sozial Schutzbedürftigen identifiziert; somit wurde aus dem selektiven Instrument Sozialversicherung ein universalistisches. Zweitens: die Arbeitnehmer (Werktätigen) wurden mit dem Volk identifiziert, dem neben der politischen Herrschaft auch die Disposition über die wirtschaftlichen Güter zukommt; somit mußte auch die Sozialversicherung ihrer umfassenden, zentralen Disposition über Finanzierung und Leistungen unterliegen. Solchermaßen „politisiert“ wurde die Sozialversicherung ihrer originären Bindung an eine Vorsorgegeschichte weitgehend beraubt, während die Bemessung der Leistungen mehr oder weniger Gesichtspunkten egalitärer Bedarfsgerechtigkeit und politisch formulierter Leistungsgerechtigkeit folgte. Name und Begriff der „Sozialversicherung“ wurden und werden gleichwohl gerade für diesen spezifischen Typus der „Werktätigensicherung“<sup>133</sup> reklamiert.

### 3. Die Ebenen der Sicherung: Funktionale und sachliche Komplementarität

Mag es zwischen den Polen der Universalität und der Selektivität auch zu Fällen äußerster Vereinfachung kommen: der Grundsatz ist die Pluralität und Komplementarität mehrerer Systeme. Die Vielfalt der Erscheinungsformen läßt, wie schon bemerkt, ein durchgreifendes abschließendes System, diese Pluralität und Komple-

---

number of elderly and aged persons in Romania, gerontological implications, in: Romanian Journal of Gerontology and Geriatrics 1987, S. 199 ff.; A. Kozlov, Rentensystem in der UdSSR und die soziale Gerechtigkeit, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1989, S. 71 ff.

131 Vgl. den Landesbericht DDR B.II.

132 S. Hans F. Zacher, a.a.O. (N 129), S. 332 f. und die dortigen Verweisungen.

133 Der Begriff der „Sozialversicherung“ hat gewissermaßen einen eigenen politischen Stellenwert. Das gilt sowohl von der eigentlichen „sozialistischen“ Seite her: wegen des historischen Verdienstes, eine von individueller Belastung der Werktätigen freie „Sozialversicherung“ eingeführt und damit das „kapitalistische“ Vorbild der Sozialversicherung in Richtung auf den Sozialismus hinter sich gelassen zu haben. Es gilt aber auch von „oppositioneller“ Seite her: als begriffliches Argument in Richtung auf eine Re-Individualisierung der sozialen Sicherung, insbesondere auch in Richtung auf individuelle Anwartschaftsrechte. S. zur vorstehend skizzierten Problematik Waclaw Szubert, Quelle considération sur les caractères de la sécurité sociale dans les pays socialistes, in: Le droit social à l'aube du XXIe siècle. Mélanges Alexandre Berenstein, 1989; Krzysztof Kolasinski, Modele: Funkcje ubezpieczen społecznych, Toruń 1990 mit eingehenden Nachweisen in deutscher Zusammenfassung.

mentarität zu ordnen, nicht zu. Gleichwohl soll versucht werden, Kategorien der Zuordnung anzugeben.

a) *Die Kategorien*

Eine erste Grundeinteilung kann auf die Zielvorstellungen von Grund-, Regel- und Aufbausicherung hin orientiert werden. Alle diese *Zielvorstellungen sind relativ*. Das gilt nicht nur international. Das gilt auch national. Sie sind das *Produkt* der jeweiligen gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse sowie entsprechender *gesellschaftlicher Konsense* und – letztlich *politischer – Entscheidungen*.

- Als *Grundsicherung* lässt sich bezeichnen, was älteren Menschen in einem Staat allgemein mindestens zukommen soll. Die Bemessung der Grundsicherung ist primär bedarfsoorientiert.
- Als *Regelsicherung* lässt sich bezeichnen, was älteren Menschen in einem Staat im Regelfall zukommen soll. Dieses Konzept der Regelsicherung kann auf sozial maßgebliche Gruppen der Bevölkerung – in gegenwärtigen Gesellschaften sind dies im allgemeinen die Arbeitnehmer – beschränkt sein. Es wird dann gleichwohl auch auf andere Gruppen und deren Alterssicherung ausstrahlen.

Die Bemessung der Regelsicherung orientiert sich primär an der „sozialen Biographie“ der Gesicherten: an ihrer Lebensleistung, wie sie sich vor allem in Beiträgen und/oder dem während der aktiven Phase individuell erzielten Lebensstandard niederschlägt.

- Als *Aufbausicherung* lässt sich bezeichnen, was älteren Menschen über diese Regelsicherung hinaus zukommen kann oder soll.  
Die Bemessung der Aufbausicherung kann sich wie die Regelsicherung an der Lebensleistung (den Beiträgen, dem Lebensstandard usw.) orientieren. Sie kann sich von diesen Maßstäben aber auch lösen.

b) *Modelle der Realisierung*

Eine der Schwierigkeiten des Vergleichs besteht darin, daß diese elementaren Funktionen der Alterssicherung national von extrem unterschiedlichen Kombinationen von Sicherungssystemen wahrgenommen werden können.

aa) *Grundsicherung*

- (1) Die Gestaltung der *Grundsicherung* hängt in besonderem Maße davon ab, ob ein *universalistischer* oder ein selektiver *Ansatz* gewählt wird. Universalistische Grundsicherung kann durch eine Einkommenssicherung dargestellt werden, die allen Einwohnern eine allgemeine einheitliche Altersleistung gewährt. Diese Leistung kann, aber muß nicht so hoch sein, daß sie die Mindestbedarfe der Empfänger deckt. Deckt sie die Mindestbedarfe nicht – mit anderen Worten: liegt sie unter einer, wie immer

auch feststellten „Armutsgrenze“ – so verlangt die Einkommenssicherung nach komplementärer Sicherung.<sup>134</sup>

- Diese andere Sicherung kann in Vorsorgesystemen liegen, welche die Einkommenssicherung zur Regelsicherung ergänzen.
- Sie kann in subsidiären allgemeinen Hilfssystemen (Sozialhilfe) liegen, welche die Einkommenssicherung bis zur Grenze der Mindestbedarfe ergänzen. Diese subsidiären allgemeinen Hilfssysteme können, wo es an komplementären Vorsorgesystemen fehlen sollte, die Einkommenssicherung unmittelbar ergänzen. Sie können aber auch gerade für den Fall gedacht sein, daß es an einer primär zuständigen komplementären Vorsorge fehlt.

Universalistische Grundsicherung kann sodann durch „*Volksversicherungssysteme*“ bewirkt werden, die Elemente der Vorsorge mit solchen der Einkommenssicherung verbinden. Für ihr Verhältnis zu anderen Systemen gilt Ähnliches wie für die Einwohner-Grundsicherung selbst. Da Volksversicherungssysteme jedoch nicht in der Weise undifferenziert (entindividualisiert) sind wie reine Einwohnersicherungen, können solche Systeme (wie die schweizerische Alters- und Hinterbliebenensicherung)<sup>135</sup> aber auch selbst besondere Vorkehrungen dafür enthalten, daß Mindestbedarfe gedeckt sind.

(2) Von einem *selektiven Ansatz* her kann Grundsicherung die Aufgabe *besonderer*, darauf ausgerichteter *Vorsorgesysteme* sein (wie die Alterssicherung der Landwirte in der Bundesrepublik Deutschland, die als Bargeldsicherung die prinzipiell internalisierende Ergänzung durch Unterhaltsverband, Vermögen und Naturalbezug voraussetzt).

Das Gesamtsystem kann aber auch so angelegt sein, daß die Aufgabe der Grundsicherung primär von dem *Vorsorgesystem* mit übernommen wird, das die *Regelsicherung* bewirken soll. Das ist bei *selektivem Ansatz* sogar die klassische Konstellation. Die Eigenart von Vorsorgesystemen läuft nun aber darauf hinaus, daß sie, wenn die Vorsorge zu niedrig war, das Maß des Notwendigen unterschreiten können. Darum muß der *Gewährleistung eines Mindestbedarfs* besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

- Sie kann *systemintern* bewirkt werden, indem das Vorsorgesystem selbst Garantien für eine *Mindestrente* enthält.
- Sie kann *systemextern* bewirkt werden, indem neben das Vorsorgesystem ein allgemeines Hilfssystem (Sozialhilfe) tritt. Seine Komplementarität hat zwei Dimensionen. In der *Dimension des Sicherungsniveaus* kann das Hilfssystem Klein- und Kleinstrenten so ergänzen, daß schließlich eine Grundsicherung gegeben ist. Insofern konkurriert diese Möglichkeit mit der systeminternen Modalität der Mindestrente. In der *subjektiven Dimension* kann das Hilfssystem aber auch dazu dienen, für Gruppen, die das Vorsorgesystem nicht sichert (und die

134 Natürlich verlangt eine Einwohnersicherung auch dann nach ergänzender Sicherung, wenn die Mindestbedarfe der Empfänger gedeckt sind. Dann geht es jedoch nicht – wie im konkreten Zusammenhang – um die Grundsicherung.

135 Vgl. Pierre-Yves Greber, *Vierzig Jahre Grundrentensystem in der Schweiz. Merkdaten zu seiner Bewertung*, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 1988, S. 202 ff.

entsprechende freiwillige Vorsorge nicht getroffen haben oder treffen konnten), die Grundsicherung zu substituieren.

*bb) Die Regelsicherung*

*(1) Selektiver versus universalistischer Ansatz*

Die Regelsicherung ist am einfachsten dort, wo Vorsorgesysteme (wie die Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland) den Zweck haben, für den von ihnen erfaßten Personenkreis *umfassend* eine im Regelfall ausreichende Einkommenssicherung für das Alter zu bewirken. Das ist der in sich geschlossene *selektive Ansatz*. Jedoch ist auch denkbar, daß sich mehrere Vorsorgesysteme der Höhe nach in diese Aufgabe teilen: eine Sockel- und eine Ergänzungssicherung; zumeist aber ein (was den Personenkreis anlangt) allgemeineres Sockelsystem und mehrere (für besondere Personenkreise) spezielle Ergänzungssysteme.

Bei *universalistischem Ansatz* ist das Sockelsystem ein Einwohnersicherungs- oder ein Volksversicherungssystem, das in der Regel durch Vorsorgesysteme ergänzt wird.

*(2) Sockel- und Ergänzungssicherung*

Ist die Regelsicherung in dieser Weise zwischen Sockel und Ergänzung gespalten, so ist eine Vielzahl von Varianten denkbar:

- hinsichtlich des Niveaus jeweils des Sockels und der Ergänzung und des Verhältnisses der beiden Niveaus zueinander;
- hinsichtlich der Erstreckung (der Selektivität und des obligatorischen oder freiwilligen Charakters) der ergänzenden Systeme;
- hinsichtlich der Möglichkeit, daß eine weitere, dritte Schicht, die primär der Aufbausicherung dient, auch schon an der Aufgabe der Regelsicherung teilnimmt;
- hinsichtlich des (betrieblichen, beruflichen, frei gewählten) Zuschnitts und hinsichtlich des (öffentlichen oder privaten) Rechtscharakters der ergänzenden Systeme;
- hinsichtlich der Rolle, die Privatversicherung und Vermögensbildung als Möglichkeiten bei (ergänzender) Regelsicherung spielen. Zu denken ist vor allem an Wahlmöglichkeiten: Befreiung von Pflichtvorsorge bei hinreichender, alternativer privater Vorsorge (*contracting out*).

*cc) Die Aufbausicherung*

Die Aufbausicherung kann von öffentlichen Systemen (mit-) angeboten werden (z.B. freiwillige Zusatz- oder Höherversicherungen in der Sozialversicherung), in der Regel jedoch ist sie betrieblichen oder beruflichen Vorsorgesystemen, der Privatversicherung und der Vermögensbildung überlassen. Dabei bestehen hinsichtlich der betrieblichen und beruflichen Systeme Unterschiede hinsichtlich ihres obligato-

rischen Charakters und ihrer rechtlichen Garantien. Privatversicherung und Vermögensbildung sind in der Regel allenfalls gefördert, aber nicht gefordert. Vorsorgesysteme, welche die Regelsicherung bewirken (sei es umfassend, sei es als Ergänzung eines Sockels) können aber auch das Ziel haben, die Aufbausicherung einzuschließen und so zusammen mit der Regelsicherung eine Vollsicherung zu bewirken.

#### *dd) Die Rahmenidee einer Vollsicherung*

Eine „Vollsicherung“ kann somit im wesentlichen in folgenden Varianten erreicht werden:

- in drei Schichten:
  - einer Sockelschicht (die selektiv von Vorsorgesystemen oder universalistisch von Einwohnersicherungs- oder Volksversicherungssystemen gebildet werden kann),
  - einer Ergänzungsschicht (die grundsätzlich aus Vorsorgesystemen gebildet wird) und
  - einer Aufbauschicht (die in der Regel betrieblichen oder beruflichen Systemen, der Privatversicherung und der Vermögensbildung vorbehalten ist);
- in zwei Schichten,
  - deren untere nicht mehr nur auf Grundsicherung, sondern schon auf Regelsicherung tendiert (und deshalb grundsätzlich durch Vorsorgesysteme ausgefüllt wird) und
  - einer Aufbauschicht (die in der Regel der betrieblichen Alterssicherung, der Privatversicherung und der Vermögensbildung überlassen ist);
- oder auch in zwei Schichten,
  - deren untere ein selektives, aber doch weit ausgreifendes allgemeines Vorsorgesystem oder universalistisch eine Einwohnersicherung oder eine Volksversicherung ist und
  - einer Aufbauschicht (die aus einem entsprechenden Vorsorgesystem besteht; die aber auch – weniger geschlossen und weniger verlässlich – der betrieblichen Alterssicherung, der Privatversicherung und der Vermögensbildung überlassen sein kann);
- oder durch *ein* umfassendes Vorsorgesystem.

Jedoch ist noch einmal zu betonen, daß diese Vorstellung verschiedener Schichten nur funktional und also relativ gerechtfertigt ist. Die Niveaus einer Alterssicherung, die von diesen Schichten je für sich und zusammen erreicht werden, unterscheiden sich auch bei struktureller Ähnlichkeit von Land zu Land wesentlich.

#### *(3) Einkommens- und Ergänzungssicherungen*

Die Kategorien von Grund-, Regel- und Aufbausicherung sind im wesentlichen am Niveau des verfügbaren *Einkommens* – in der Regel also: am Niveau der sozialen Alterseinkunft (Rente, Pension) – orientiert. Dieses Alterseinkommen ist im Regelfall geringer als das aktive Erwerbseinkommen. Die Lage der älteren Menschen ist daher in besonderer Weise sensibel für zusätzliche Belastungen und Bedarfe, die

von einem reduzierten Einkommen besonders schwer zu decken sind. Die Lebensmöglichkeiten älterer Menschen hängen jedoch nicht nur von ihrem Alterseinkommen ab. Vielmehr haben alte Menschen Schwierigkeiten, die sie – ohne Rücksicht auf ihr Einkommen – nur schwer überwinden können. Die Sicherung des Einkommens bedarf daher einer der Situation der älteren Menschen gerecht werdenden Ergänzung. Eine solche Ergänzung kann von zwei Seiten her erforderlich sein und konzipiert werden:

- individualisierend von der Seite besonderer Lasten oder Bedarfe (Unterbringung, Pflege, spezielle Dienstleistungen usw.) älterer Menschen her;
- oder generell von besonderen Gefährdungen und Defiziten der Lebensverhältnisse älterer Menschen her, die sie häufig unabhängig von der Höhe des Einkommens nicht ohne gesellschaftliche Hilfen überwinden können (kommunikative Probleme, Probleme der kulturellen Teilhabe etc.).

Dementsprechend kann es notwendig sein, die Alterseinkommen durch entsprechende besondere Leistungen (Geldleistungen; Dienst- und Sachleistungen) zu ergänzen. Dabei muß es sich nicht notwendig um Systeme handeln, die speziell auf alte Menschen zugeschnitten sind. Je nach den Umständen kann der Zweck nicht minder oder sogar besser erreicht werden, indem die alten Menschen an allgemeinen Systemen (z.B. Wohngeld) partizipieren.

In welchem Umfang ergänzende Systeme dieser Art bereitstehen, bestimmt wesentlich auch den Wert des Alterseinkommens. Das gilt nicht nur für konkurrenzende Sozialleistungssysteme. Das gilt auch für die allgemeinen administrativen und/oder wirtschaftlichen Gegebenheiten der Bedarfsdeckung. Jedoch ist ein den Preisen der Bedarfsdeckung entsprechendes Alterseinkommen zunächst immer ein Stück Freiheit für den älteren Menschen. Was er nicht mit seinem Alterseinkommen frei kaufen kann, was ihm erst über Ergänzungsleistungen oder unmittelbar als Dienst- oder Sachangebot zugängig ist, kann ein Weniger an Freiheit für ihn bedeuten. Auf der anderen Seite freilich ist der alte Mensch auch dann, wenn ihm ein entsprechendes Alterseinkommen zur Verfügung steht, aus Gründen körperlicher oder geistiger Gebrechlichkeit nicht immer imstande, seine Bedürfnisse selbst zu decken. Stellen sich Probleme dieser Art, so beeinflussen Dienst- und Sachleistungen, die an ihn herangetragen werden, seine Lebensverhältnisse günstiger als (Einkommens- oder besondere) Geldleistungen.

#### *(4) Primäre und subsidiäre Leistungen*

Eine wieder andere Unterscheidung verläuft zwischen primären und subsidiären Systemen. Dieses Verhältnis kann sich in der Vorsorgephase ebenso ergeben wie in der Leistungsphase. In der *Vorsorgephase* kann ein obligatorisches System (z.B. eine Sozialversicherung) subsidiär sein gegenüber einem frei gewählten System (z.B. einer Privatversicherung), wenn dieses verlässlich eine gleichwertige Alterssicherung bewirkt. Vielgestaltiger sind die Konstellationen der Subsidiarität in der *Leistungsphase*. Während Vorsorgesystemen, „Volksversicherungen“ und Einwohnerversicherungen Subsidiarität grundsätzlich fremd ist, ist sie für allgemeine Hilfssysteme typisch, für besondere Hilfs- und Förderungssysteme jedenfalls möglich. Der Anwen-

dungsbereich der Subsidiarität ist deshalb vor allem der Bereich der Grundsicherung durch allgemeine oder auch besondere Hilfssysteme sowie der Bereich der einkommensergänzenden Geld-, Dienst- und Sachleistungen.

#### 4. Spezifische und unspezifische Alterssicherung

Alterssicherung wird nicht nur durch spezifische Alterssicherungssysteme bewirkt. Alterssicherung ist eingewoben in das Netz aller Lebensbedingungen der Menschen einer Gesellschaft. Alle bestimmen unmittelbar oder mittelbar darüber mit, wie die älteren Menschen leben können. Das kann hier nicht umfassend analysiert und systematisiert werden. Nur auf die wichtigsten Komplementaritäten im Bereich der Sozialleistungen – genauer: zwischen spezifischen Alterssicherungssystemen und sonstigen Sozialleistungssystemen – muß noch einmal hingewiesen werden.

##### a) Sozialleistungen zur Kompensation von Schäden

###### aa) Personenschäden

Sozialleistungssysteme zur Kompensation von persönlichen Schäden stehen zur Alterssicherung in einem vieldimensionalen Verhältnis. Systeme, die *Personenschäden* kompensieren, können einen dreifachen Zweck haben: den Verlust an Einkommen zu kompensieren; die medizinische Behandlung des Schadens oder Maßnahmen zur Überwindung einer Behinderung (Körperersatzstücke, Beförderungsmittel usw.) zu ermöglichen; und Einbußen an Lebensqualität zu entschädigen. Nicht alle Sozialleistungssysteme, die an persönliche Schäden anknüpfen, dienen allen diesen Zwecken. Allgemeine Vorsorgesysteme für den Fall der Invalidität kompensieren im Regelfall nur den Einkommensausfall. Kausale Vorsorgesysteme (Unfallversicherung) zielen auch auf die Gewährleistung von medizinischer Behandlung, von rehabilitierenden Maßnahmen usw. Hier liegt der Schwerpunkt auch entsprechender situationsbezogener Hilfs- (und Förderungs-) systeme (etwa zur Wiedereingliederung Behindter). Insbesondere soziale Entschädigungssysteme, die Opfer im Interesse der Allgemeinheit entschädigen, dringen auch zur Kompensation verminderter Lebensqualität vor. Doch gibt es für all diese Abgrenzungen keine festen Regeln. Hier ist nur bedeutsam, die Grundfunktionen zu unterscheiden.

Besondere Belastungen als Folge von Personenschäden (Behinderungen usw.) bestehen grundsätzlich auch im Alter fort – ja können im Alter noch beschwerlicher werden. Soweit ein System *besondere Belastungen* und/oder *den Verlust an Lebensqualität zu kompensieren* sucht, ist es deshalb sinnvoll, daß entsprechende Leistungen (oder Leistungselemente) auch das *Alterseinkommen ergänzen*. Auch situationsbezogene Hilfs- (und Förderungs-) systeme, die sich Behindter, Pflegebedürftiger usw. und ihrer besonderen Bedarfe annehmen, ergänzen sinnvoll das Alterseinkommen.

Soweit Vorsorgesysteme für den Fall der Invalidität, aber auch Entschädigungssysteme (und entsprechende kausale Vorsorgesysteme) die *Minderung oder den Weg-*

*fall des Erwerbseinkommens kompensieren*, wird die causa dieser Leistung durch den Eintritt in die Altersphase jedoch grundsätzlich überholt. An die Stelle des Erwerbseinkommens tritt das Alterseinkommen. Doch sind gegenüber der Annahme, daß die Alterssicherung das Problem des Personenschadens insofern absorbiert, Vorbehalte angebracht. Sie liegen auf zwei Ebenen.

- Die eine Ebene ist die des *Fortwirkens der aktiven Phase in die Altersphase* hin ein. Wo die Alterssicherung von der *Vorsorgefähigkeit* in der aktiven Phase ab hängt, ist der Gefahr zu begegnen, daß die verminderte Vorsorgefähigkeit das Alterseinkommen mindert. Wo das soziale Alterseinkommen von dem in der aktiven Phase erreichten *Lebensstandard* abhängt, ist zu entscheiden, ob dies zu einer entsprechenden Minderung auch der Alterssicherung führen soll. Beidem kann entweder durch die (ganze oder teilweise) Fortdauer der Kompensationsleistung in die Altersphase hinein – also durch die Kumulation von Invaliden-, kausaler Vorsorge- oder Entschädigungsrente mit der Altersrente – oder durch eine „*Gutschrift*“ im Rahmen der Alterssicherung Rechnung getragen werden. Diese zweite Alternative verlangt, wenn Invaliditäts- und Alterssicherung nicht in ein- und demselben System verbunden sind, eine Entscheidung darüber, welche der Solidargemeinschaften diese „*Gutschrift*“ zu finanzieren hat.
- Die zweite Ebene, in welcher das Verhältnis zwischen der Schadenskompensation und der Alterssicherung zu klären ist, ist das *Konzept des Alters* selbst. Wird das Alter als eine Maximierung der Möglichkeiten verstanden – in einem Sinn also, der ein Nebeneinander von sozialem Alterseinkommen und Erwerbseinkommen positiv sieht –, so ist die Fortdauer einer Invaliditäts- oder Entschädigungsleistung in das Alter hinein eine jedenfalls denkbare Lösung. Wird dagegen der Aspekt betont, daß die Alten aus dem Wettbewerb und der Erwerbsarbeit ausscheiden – mit anderen Worten: daß das soziale Alterseinkommen auch den Anspruch auf weitere Erwerbsarbeit abfindet –, so steht das in einem Spannungsverhältnis zu dem Gedanken, Invaliditäts- oder Entschädigungsrente neben der Altersrente zu gewähren.

#### bb) Vermögensschäden

Neben der Kompensation von Personenschäden ist auch die Kompensation von Vermögensschäden durch Sozialleistungssysteme denkbar. Auch Vermögensschäden können auf zweifache Weise für das Alter bedeutsam sein. Betriebsvermögen kann eine wesentliche Erwerbsgrundlage sein.<sup>136</sup> Schäden am Betriebsvermögen können die Altersvorsorge und auch den Lebensstandard, der für die Alterssicherung maßgeblich sein soll, beeinträchtigen. Vermögen kann aber selbst der Alterssicherung dienen, insbesondere zum Zwecke der Altersvorsorge angespart worden sein. Soweit Sozialleistungssysteme (wie der Lastenausgleich der Bundesrepublik

---

136 Das klassische Beispiel entsprechender sozialer Sicherung ist in der deutschen Sozialgeschichte die Schlachtviehversicherung der Landwirte. Auch die Brandversicherung ist cum grano salis hierzu zu zählen. Später ist das Bewußtsein, daß es sich hier um sozialpolitische Maßnahmen handelt, jedoch von der Dominanz der „Arbeiterfrage“ verdrängt worden.

Deutschland) deshalb Vermögensschäden kompensieren, kann dies so zu einer Substitution oder jedenfalls Ergänzung anderer Alterssicherung führen.<sup>137</sup>

b) *Die abgeleitete Sicherung Unterhaltsabhängiger*

aa) *Neben Altersvorsorge*

Soweit Alterssicherung Altersvorsorge ist, reflektiert diese die Vorsorgefähigkeit in der aktiven Phase. Darum ist die Altersvorsorge gemeinhin „blind“ für die Sicherung des Unterhaltsabhängigen. Er ist nicht vorsorgefähig. Ihn deshalb schlechthin ohne Alterssicherung zu lassen, ist aber offensichtlich unbefriedigend. Soziale Vorsorge hat deshalb ziemlich früh ein *Nebeneinander von Altersvorsorge und Hinterbliebenensicherung* entwickelt.<sup>138</sup> Solange der Verdienstler lebt, dient die Substitution seines Erwerbseinkommens durch sein Alterseinkommen auch dem Unterhalt an seinen Unterhaltsverband. Inwieweit die Alterssicherung dem der Höhe nach Rechnung trägt, ist eine andere Frage. Nach dem Tode des Verdienstlers wird sein Unterhalt durch die Hinterbliebenensicherung ersetzt. Für die nichtverdienenden *Ehegatten* (klassisch: für die Hausfrauen und Mütter) wird somit die *abgeleitete Hinterbliebenensicherung* zu ihrer *Alterssicherung*. Diese Modalität ist aus vielen Gründen problematisch. Zunächst deshalb, weil sie zumeist unzulänglich ist. Als ein Bruchteil der Alterssicherung des Verdienstlers bleibt die abgeleitete Sicherung Unterhaltsab-

---

137 Das Lastenausgleichsgesetz hat deshalb in Gestalt der Kriegsschadensrente (Unterhaltshilfe, Entschädigungsrente) eine besondere Leistung eingeführt, die vor allem Geschädigten in fortgeschrittenem Lebensalter zugute kommen sollte, deren Lebensgrundlage durch Vertreibungs-, Kriegssach-, Ost- oder Sparerschäden vernichtet worden ist.

138 Rudolf Kolb, Hinterbliebenenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung, in: Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 635 ff.; Karl Hauck/Arno Bokeloh, Die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung, ebd., S. 650 ff.; Bernd von Maydell, Hinterbliebenenrente mit Einkommensanrechnung – eine glückliche Reformkonzeption?, ebd. S. 662 ff.; Helmut Kaltenbach, Die Anrechnung von Einkommen auf die Hinterbliebenenrenten ist nicht systemwidrig – Eine Stellungnahme zur Kritik von Kolb und von v. Maydell –, in: Die Angestelltenversicherung 1984, S. 525 ff.; Bernd von Maydell, Zur Frage der Systemgerechtigkeit des Anrechnungsmodells, in: Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 35 ff.; Rudolf Kolb, „Bedürftigkeit“ und „Bedarf“ – Begriffsbestimmungen in der Hinterbliebenenversicherung, ebd. S. 40 ff.; Christof Helberger, Die Reform der Hinterbliebenenrente – Anrechnungsmodell und Teilhabemodell im Vergleich, ebd. S. 69 ff.; Meinhard Heinze, Zur Reform der Hinterbliebenenversorgung oder Auf dem Weg zur „Sozialhilfe-Rente“, ebd., S. 245 ff.; Peter Krause, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, ebd., S. 254 ff.; Hans-Jürgen Papier, Das Anrechnungsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht, ebd., S. 272 ff.; Franz Ruland, Sozialpolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Anrechnungsmodell, ebd., S. 278 ff.; Winfried Schmähl, Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive, ebd. S. 288 ff.; Herman Langenheim, Die Neuordnung der Hinterbliebenenrenten, ebd., S. 507 ff.; Walter Quartier, Hinterbliebenenrente mit Freibetrag – Umverteilung mit Augenmaß, in: Die Angestelltenversicherung 1985, S. 1 ff.; Klaus Michaelis/Wolfgang Blümlein/Bernd Heller, Neuordnung der Hinterbliebenenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung ebd., S. 273 ff.; Wolfgang Heine, Hinterbliebenenfürsorge statt Hinterbliebenenversicherung. Zum neuen System der Witwen- und Witwerrenten mit Einkommensanrechnung und Freibetrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 1986, S. 82 ff.; Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1979.

hängiger nicht selten unter dem Mindestbedarf. Sodann ist die abgeleitete Sicherung problematisch, wenn sie nicht leistungsgerecht ist. Die Verweisung der Hausfrau auf die abgeleitete Sicherung ist dann nicht leistungsgerecht, wenn und soweit sie auf das Erwerbsleben verzichtet hat, um Kinder aufzuziehen.<sup>139</sup> Schließlich ist die abgeleitete Sicherung problematisch, wenn sie mit einer eigenen Alterssicherung der Hinterbliebenen zusammentrifft: wenn sie also auch Ehegatten zugute kommt, die aus eigener Erwerbstätigkeit eine eigene Alterssicherung erworben haben. Doch wie auch immer: die Alterssicherung haushaltführender Ehegatten besteht nach wie vor weitgehend in dieser abgeleiteten Sicherung.

Vorsorgesysteme für den Fall des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener sorgen nicht nur für den Ehegatten (Witwe/Witwer), sondern auch für die *Kinder* (Waisen). Die Waisensicherung geht in der Regel davon aus, daß sie enden kann, wenn die Waisen in das Erwerbsleben eintreten. Leistungen an Waisen enden deshalb zumeist mit einem bestimmten Alter der Kinder, für welche der Eintritt in das Erwerbsleben vermutet oder zugemutet wird. Ein Element der Alterssicherung kann die Waisensicherung jedoch dann werden, wenn der/die Waise behindert und auf Dauer erwerbsunfähig ist. Doch kann es in diesem Fall systemgerecht sein, dem/der behinderten Waise(n) eine eigene Alterssicherung aufzubauen. Insgesamt ist eine abgeleitete Alterssicherung an Waisen eine seltene Irregularität.

Entsprechendes gilt heute auch für die abgeleitete Sicherung von *Eltern*. Vorsorgesysteme, die für den Fall des Todes eines Verdieners dessen Eltern sichern, sind eine seltene Ausnahme geworden.<sup>140</sup>

Analog zu den Systemen der Vorsorge für den Fall des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener können auch *Entschädigungssysteme* und *kausale Vorsorgesysteme* (Unfallversicherung) zur Alterssicherung beitragen, wenn der Tod eines Unterhalsträgers zu kompensieren ist. Dabei sind Leistungen an Eltern<sup>141</sup> häufiger als im Rahmen der Vorsorge.

### *bb) Neben situationsbezogener Alterssicherung*

Ganz anders ist die Lage, soweit Alterssicherung situationsbezogen gestaltet ist. Einwohnersicherungssysteme und Hilfssysteme können unmittelbar auf das Alter des einzelnen oder auf seine spezifische Situation im Alter abstellen. Ob dem eine „Verdienergeschichte“ oder eine andere „soziale Biographie“ vorausging, ist irrelevant. „Volksversicherungen“ können ähnliche Wirkungen haben. Soweit Einwoh-

139 Die Witwenrente der Bundesrepublik Deutschland reflektiert nicht, wieviele Kinder eine Frau aufgezogen hat.

140 In verschiedenen Ländern kommen auch Großeltern oder unterhaltsabhängige Geschwister in Betracht. Vgl. auch Wolfgang Schmidt, Ab 1986: Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen, in: Die Angestelltenversicherung 1985, S. 179 ff.; Hugo Finke/Konrad Francke/Bernd Heller, Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, ebd., S. 300 ff.; Rudolf Dederer/Ulrich Krusemark, Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 524 ff.; Bernd Heller, Ausschluß einer Rentenminderung bei Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: Die Angestelltenversicherung 1986, S. 271 ff.; Bernd von Maydell, Der Ausschluß älterer Frauen bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem HEZG – Verfassungsrechtliche Bewertung –, in: Der Betrieb 1987, Beilage Nr. 5, S. 1 ff.

141 Zu Großeltern und Geschwistern s. N 140.

nersicherungssysteme oder „Volksversicherungen“ deshalb eine Grund- oder Sozialsicherung bieten, wird das Problem der abgeleiteten Sicherung Unterhaltsabhängiger entschärft. Es konzentriert sich – je nach der Gesamtstruktur – auf Ergänzungs- oder Aufbausicherungen.

### c) *Ergänzende Vorsorge-, Hilfs- und Förderungssysteme*

Schon in der aktiven Phase besteht ein Bedürfnis, gegen besondere Risiken (Krankheit, Pflegebedarf usw.) vorzusorgen und durch Hilfs- und Förderungssysteme eine angemessene Teilhabe an den allgemeinen Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft zu sichern (Kindergeld, Wohngeld etc.). Sicherungsbedürfnisse dieser Art können im Alter entfallen (so etwa die Sicherung gegen die Arbeitslosigkeit oder die berufliche Förderung). Sie können im Alter aber vermehrt Bedeutung gewinnen (so die Sicherung für den Fall der Krankheit und für den Pflegefall). Oder sie können einfach fortdauern (wie eine Unterhaltsbelastung, der Wohnbedarf). Ob vermehrt oder gleich bedeutsam: jedenfalls müssen die entsprechenden Bedarfe auch in der Altersphase gedeckt werden. Das stellt dann vor keine besonderen Probleme, wenn diese Leistungen durch *situationsbezogene Systeme* steuerfinanziert erbracht werden. Wo sie aber (im Fall der Krankenversicherung oder der Pflegefallversicherung) durch *Vorsorgesysteme* gedeckt werden, ist zusätzlich die Frage zu lösen, wie der Vorsorgeaufwand getragen werden soll: ob aus dem Alterseinkommen, ob als Zusatzeistung der Alterssicherung oder von der Solidargemeinschaft, die das betreffende Risiko deckt.

## IV. Abschließende Bemerkungen

### 1. *Die wesentliche Kontextualität aller Einzelsysteme*

Der Komplexität des Problems Alterssicherung entspricht, wie gezeigt, eine Pluralität der Lösungen. Beides zusammen führt zur wesentlichen Kontextualität aller Einzelsysteme. Eine deutsche Rentenversicherung, ein kanadisches demigrant, eine schweizerische Volksversicherung – sie mögen alle für sich ihre ganz besondere Bedeutung, ihren ganz besonderen Wert und ihre ganz besondere Wirkung haben. Aber letztlich bleiben sie doch Bestandteil der Gesamtheit der Sicherungssysteme, bleiben sie doch eingebunden in den Gesamtkomplex der Alterssicherung. Welche Gestalt Grund-, Regel- und Aufbausicherung haben, wie die Rollen auf Vorsorge, Einwohnersicherung, Volksversicherung, Hilfs- oder Förderungssysteme verteilt sind, wie sich das Gewicht der Alterssicherung auf Einkommenssysteme und bedarfsorientierte ergänzende Systeme, auf primäre und subsidiäre Systeme verteilen, in welchem Umfeld internalisierender Lösungen sie wirken, das alles bestimmt Wert und Wirkung der Gesamtheit der Alterssicherung ebenso wie die aller Einzelsysteme. Einzelsysteme und Gesamtheit der Alterssicherung sind aufeinander verwiesen.

## 2. Die Eigenart der Systeme und die aktuellen Herausforderungen der Alterssicherung

Das gilt auch im Hinblick auf die *aktuellen Herausforderungen*, vor die die Alterssicherung gestellt ist: für das Immer-Älterwerden der Alten, für den wachsenden Pflegebedarf der Alten, für das „Ausdünnen“ der jüngeren Generationen, für die damit verbundenen sogenannten „demographischen“ Probleme der Alterssicherung, für die Veränderungen des Arbeitslebens und für den vielfältigen Wandel der familiären Lebensmuster. Vorsorge-, Einwohnersicherung, subsidiäre allgemeine Hilfen und besondere Hilfs- und Förderungssysteme haben zu allen diesen Phänomenen und Problemen eine besondere Beziehung.<sup>142</sup>

(1) *Vorsorgesysteme* sind von diesen Herausforderungen am stärksten betroffen.

a) Indem sie der „Verwerfung“ der Zeitdimension – genauer: der *gesellschaftlichen Gleichzeitigkeit von Bedarf und Mittelaufbringung und der individuellen Ungleichzeitigkeit* (Abfolge) von Vorsorgegeschichte (insbesondere Beitragszahlung) und Leistungsgeschichte (Rentenzahlung) – Ausdruck geben, sind sie es, in denen die Schwankungen im Verhältnis der Generationen spezifische Wirkung erlangen. Auf der anderen Seite ist gerade das auch ihr Vorzug. Sie geben dem Verteilungskampf zwischen den Generationen ein spezifisches Bezugssystem – der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen einen spezifischen Denk- und Entscheidungsrahmen.

b) Vorsorgesysteme knüpfen an die Vorsorgegeschichte eines Vorsorgefähigen an. Ihre Leistungen geben in der Regel dem Erwerbsleben eines Verdieners Ausdruck: seinen Beiträgen, seinem Einkommen, seinem Lebensstandard usw. Die Veränderungen des Arbeitslebens stellen diese Grundlage in Frage. Wie soll der gesichert werden, der arbeitslos geblieben ist? Aber selbst: wie soll der gesichert werden, der nicht arbeiten wollte, der Aussteiger usw.? Hat er doch seinen Arbeitsplatz für jemanden frei gelassen, der sonst vielleicht arbeitslos geblieben wäre. Schließlich: ist Erwerb, ist Entgeltlichkeit von Arbeit weiterhin das sinnvolle Kriterium für die Anbindung der Alterssicherung? In welchem Umfang aber können Vorsorgesysteme anderen Lebensleistungen als denen der Erwerbstätigkeit Ausdruck geben? Der Erziehung von Kindern? Anderen gesellschaftlich nützlichen Leistungen?

c) In Vorsorgesystemen wird die Familie als Vorsorgegemeinschaft verwirklicht. Das kann auf zwei Weisen geschehen. Die eine: soziale Sicherung wird an die Angehörigen eines Verdieners (als Familienmitversicherung in der Krankenversicherung, als Hinterbliebenenversicherung für Ehegatten und Kinder usw.) beitragsfrei (zuschlagsfrei) gewährt. Dann übernimmt die Solidargemeinschaft, welche das Vorsorgesystem trägt, die Vorsorgelast der familiären Vorsorgegemeinschaft mit. Sie überhöht gleichsam die Vorsorgefähigkeit des Verdieners im Unterhaltsverband. Die zweite Weise, in der Vorsorgesysteme die Familie als Vorsorgegemeinschaft verwirklichen: die Sicherung der Familienmitglieder wird an Beiträge (Zuschläge) geknüpft. Dann bedeutet das, daß das Vorsorgesystem der Unterhaltslast des Verdieners eine besondere Vorsorgelast hinzufügt. In diesem Fall paßt sich das System der

---

142 S. Hans F. Zacher, Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung (N 121).

Veränderung der familiären Lebensmuster – sowohl etwa ihrem informellen Charakter als auch der Überschneidung (eventuell mehrerer) formeller und/oder informeller Unterhaltsverbände – leicht an. Genauer: das System gibt dann dem Mißverhältnis zwischen der Vorsorgefähigkeit der involvierten Verdiener und ihrer Vorsorgelast gegenüber denen, denen sie – kraft welchen Grundes immer – Unterhaltschulden, unmittelbar Ausdruck. Die Grenze der Vorsorgefähigkeit und der in Beitragszahlungen (Zuschlagsleistungen) manifesten Vorsorgewilligkeit wird unmittelbar zur Leistungsgrenze der Vorsorgegemeinschaft, die gesichert ist. Ganz anders ist es, wenn das Vorsorgesystem die Familie zu Lasten der Solidargemeinschaft sichert. Die Solidargemeinschaft wird nicht beliebig in informelle Vorsorgelasten eintreten, ebenso wenig in die „Haftung“ für die Vermehrung der Vorsorgelast durch sich überschneidende Unterhaltsverbände (nach Eheschließung und Familiengründung, Scheidung, Wiederverheiratung, Wiederscheidung etc. bzw. nach den jeweils informellen Varianten der Gründung, Auflösung, Wiedergründung und Wiederauflösung oder auch Parallelität nichtehelicher Lebensgemeinschaften und informeller Familien). Vorsorgesysteme stehen hier – wie immer auch die Grenzen im einzelnen gezogen werden – jedenfalls vor einer schwierigen Entscheidungslast. Sie wird nicht vereinfacht, sondern gesteigert, indem die parallelen Verdienerrollen von Ehepartnern oder Partnern nichtehelicher Lebensgemeinschaften zur Normalität werden. Denn damit wird die Komplexität der Lebenssituationen, die das Vorsorgerecht in Betracht zu ziehen hat, nur noch gesteigert. Besitzstandsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit im Sinne von Beitragsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit im Sinne gesellschaftlich nützlicher Leistung (etwa der Kindererziehung) und Bedarfsgerechtigkeit (die für die Hinterbliebenensicherung dem Grunde nach primär ist) treten in immer intensivere Spannung. Auf der anderen Seite gehört diese Inflexibilität der Vorsorgesysteme auch zu den Faktoren, die der Auflösung von Ehe und Familie entgegenwirken können.

(2) *Situationsbezogene Systeme* (Einwohnersicherung, Hilfssysteme, Hilfs- und Förderungssysteme) kennen alle diese Schwierigkeiten nicht. „Beitragslose“ Systeme werden deshalb derzeit gerade auch in Ländern diskutiert, in denen bisher die Sozialversicherung (als sozial bedeutsamste Ausprägung der Vorsorge) dominiert. Situationsbezogene Systeme können jedoch nur bedarforientiert gestaltet werden. Sie sichern minimale, durchschnittliche oder sonstwie individuell angemessene Bedarfe. Sie reflektieren weder eine individuelle Lebensleistung noch einen individuellen Lebensstandard. Sie prägen die Lebensverhältnisse entweder generell oder individuell nach Maßstäben, die von der Allgemeinheit her gebildet werden. Sie „veröffentlichen“ so die Lebensverhältnisse derer, die auf sie angewiesen sind. Wo die konkrete Entscheidung von individuellem Bedarf abhängt, erlangt diese „Veröffentlichung“ maximale Intensität.

Abzuwägen ist auch, daß situationsbezogene Alterssicherung den Entscheidungsprozeß über Mittelaufbringung oder Verwendung vereinfacht. Die Konsequenzzwänge aus der Ungleichzeitigkeit von Vorsorgegeschichte und Leistungsgeschichte entfallen. Die Gleichzeitigkeit von Mittelaufbringung und Bedarfsbefriedigung ist allein maßgeblich. Doch wird der Entscheidungsprozeß, der damit einerseits offener wird, andererseits doch auch belastet. Es fehlen eigenständige Maßstäbe und Recht-

fertigungsgründe für die Belastung der aktiven Generation zugunsten der Alten ebenso wie eigenständige Maßstäbe und Rechtfertigungsgründe für die Zumessung der Leistungen an die Alten, wie sie den Vorsorgesystemen grundsätzlich innwohnen.

Zudem lassen sich Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit nicht durch die Bedarfsgerechtigkeit situationsbezogener Systeme verdrängen. Sie suchen eigene Wege. Und werden sie nicht in ein Konzert situationsbezogener *und* vorsorgebezogener Systeme einbezogen, das Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Besitzstandsgerechtigkeit in einem erträglichen Verhältnis zueinander hält, so werden die Unterschiede zwischen der Fähigkeit und der Unfähigkeit zu privatwirtschaftlicher leistungsgerechter und besitzstandsgerechter Vorsorge umso stärker spürbar werden.

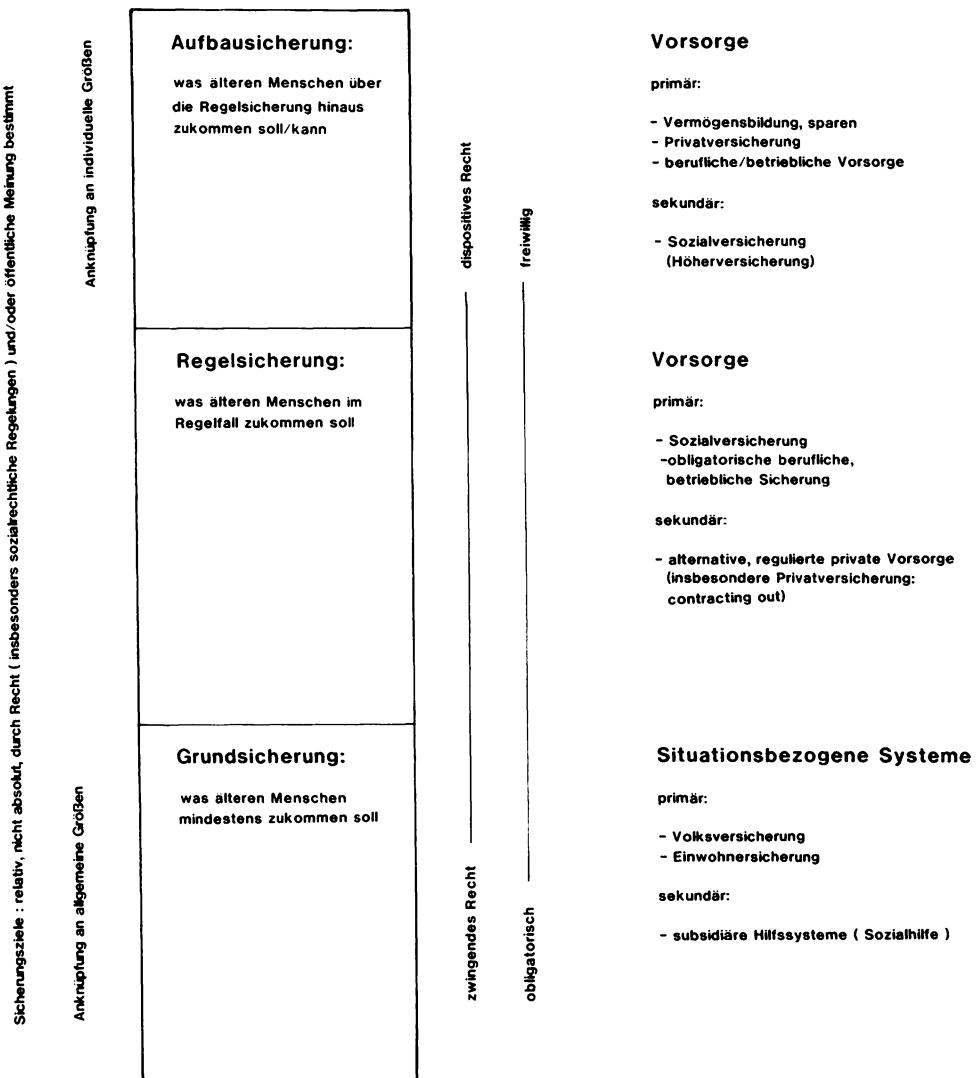
(3) *Volksversicherungen* schaffen einen gewissen Ausgleich zwischen diesen Vorteilen und Nachteilen. Aber sie schöpfen keinen der Vorteile ganz aus und vermeiden keiner der Nachteile ganz.

Diese Andeutungen wollen nichts vereinfachen. Im einzelnen kommt es sehr auf die Ausgestaltung der Systeme an. Aber die Grundprobleme bleiben. Gerade im Lichte der aktuellen Herausforderungen der Alterssicherung zeigt sich, daß Alterssicherung nicht durch einen Grundtyp allein, und – weil sich die Grundtypen der Alterssicherung nicht beliebig „verschneiden“ lassen – auch nicht durch ein Alterssicherungssystem allein bewirkt werden kann. Vielmehr bedarf es einer ausgewogenen Vielheit einander ergänzender Systeme, in denen Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Besitzstandsgerechtigkeit so Ausdruck finden – und in denen die sozialstaatlichen Ziele der Garantie eines Existenzminimums, der Gleichheit, der Sicherheit und der Wohlstandsteilhabe so verwirklicht werden –, wie es den Wertvorstellungen der Gesellschaft gemäß ist.

## SICHERUNGSZIELE

## SICHERUNGSTYPEN

### **Vollsicherung**



## SICHERUNGSMODELLE

**Universalistischer Ansatz**

**Selektionistischer Ansatz**

**mit einstufiger Regelsicherung      mit zweistufiger Regelsicherung**

alle Möglichkeiten ( in der Regel nicht obligatorischer ) Vorsorge

**in der Regel :**  
Sozialversicherung

**ausnahmsweise :**  
sonstige Vorsorge

### Ergänzungssicherung

Alle Möglichkeiten ( in der Regel  
obligatorischer ) Vorsorge

**in der Regel :**  
Sozialversicherung  
**ausnahmsweise :**  
sonstige obligatorische Vorsorge

### Sockelsicherung

Sozialversicherung

Volksversicherung oder  
Einwohnersicherung

**ergänzend :**  
subsidiare Hilfssysteme

Selektionistische Grundsicherung :  
Vorsorgeimmanente  
Mindestsicherung

Universalistische Ergänzung:  
Hilfssysteme

Selektionistische Grundsicherung :  
Vorsorgeimmanente  
Mindestsicherung

Universalistische Ergänzung :  
Hilfssysteme