

# Deutsche Renten Versicherung

JAHRESVERZEICHNIS

1987

Herausgegeben vom  
Verband Deutscher  
Rentenversicherungsträger

wdv Wirtschaftsdienst  
Gesellschaft für Medien &  
Kommunikation mbH & Co OHG  
Frankfurt am Main

## Verzeichnis der Aufsätze

### Alterssicherung

Alterssicherungsanwartschaften der Bevölkerung im Erwerbsalter – Ergebnisse der Infratest-Erhebung 1980/81 (*Pampel*) . . . . . 259

Strukturreform der Alterssicherung – Probleme und Lösungsmöglichkeiten – (*Pampel*) . . . . . 348

Die Rentenversicherung als politisches Potential – Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und unter den Bedingungen steigender Altenquotienten (*Hermann*) . . . . . 372

Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung (*Zacher*) . . . . . 714

### Aufsichtsrecht

Ausgewählte Fragen, Probleme und Besonderheiten im Rahmen der Genehmigung von Bauvorhaben nach § 85 SGB IV (*Mahnke*) . . . . . 619

Rechtsaufsicht oder Fachaufsicht im Rahmen der Genehmigung von Vermögensanlagen nach § 85 SGB IV? (*Bauriedl*) . . . . . 631

### Beitrag und Rente

Die dynamische Rente – einige Bemerkungen zum Rentenniveau, zum Sicherungsziel der Rente und zur gleichgewichtigen Entwicklung von Renten und verfügbaren Arbeitseinkommen (*Bergner*) . . . . . 201

Maschinenabgabe und Verfassungsrecht – zu den Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebers (*Arndt*) . . . . . 282

Zur verfassungsrechtlichen Problematik lohnunabhängiger Arbeitgeberbeiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung (*Franz*) . . . . . 299

Das individuelle Rentenniveau im Rentenzugang 1986 (*Steeger*) . . . . . 435

Der Einfluß ausgewählter Krankheiten/Behinderungen auf die Berentlichkeit wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit – Ein Beitrag zur Epidemiologie der Frühberentung (*Schuntermann*) . . . . . 462

Die Zusammensetzung des Rentenzahlbetrages im Versichertenrentenzugang 1985 – Analysen auf Basis der Sondererhebung über vollendete Versichertenleben (*Kiel/Luckert*) . . . . . 589

### Finanzen

Zur Verkürzung der Rentenlaufzeiten – Möglichkeiten und finanzielle Konsequenzen (*Müller*) . . . . . 30

Zur Aufstockung von »Minirenten« zu »Mindestrenten« (*Knoedel*) . . . . . 324

Die Behandlung der Invaliditätsrenten in den Modellrechnungen zur Entwicklung des Rentenvolumens in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland (*Müller/Kiel*) . . . . . 763

### Grundrente

Was kostet die Einführung der Grundrente? (*Buttler/Jäger/Rappl*) . . . . . 748

### Rehabilitation

Die Rehabilitation psychisch Kranker und Behinderteter in Rehabilitationseinrichtungen nach dem Anforderungsprofil (*Tiedt*) . . . . . 306

Rehabilitation in der Rentenversicherung – was kann verbessert werden? – Fragen und Aufgaben für die Selbstverwaltung der sozialen Rentenversicherung – (*Schmidt*) . . . . . 537

### Rentenbesteuerung

Neutrale Ertragsanteilsbesteuerung von Renten (*Richter*) . . . . . 662

### Rentenreform

Vorwort (*Schriftleitung*) . . . . . 497

Die Entwicklung der Rentenversicherung und der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei Beibehaltung des geltenden Rechts und die Auswirkungen der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen (*Schmidt*) . . . . . 499

Maßnahmen zur Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die sich verändernden Rahmenbedingungen (*Doetsch*) . . . . . 509

Anpassung und Besteuerung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (*Kolb*) . . . . . 520

Neugestaltung des Bundeszuschusses (Bundesanteil) (*Ruland*) . . . . . 527

Ökonomische Bestimmungsgründe und Verteilungskonsequenzen der Rentenlaufzeit (*Wagner*) . . . . . 568

Zur neuen Anpassungsformel der Kommission des VDR (*Müller*) . . . . . 649

Die Neuregelung nicht beitragsgedeckter Zeiten – Gesamtleistungsmodell oder Leistungsdifferenzierung? (*Kolb*) . . . . . 739

### Selbstverwaltung

Mitgliederversammlung des VDR wählt neue Vorsitzende (*Schriftleitung*) . . . . . 60

Neuer VDR-Vorstand gewählt (*Schriftleitung*) . . . . . 61

Aktuelle Probleme der Rentenversicherung (Schmidt) . . . . .	425	Versicherungspflicht und freiwillige Versiche- rung bei Auslandseinsatz (Schötz) . . . . .	148
Aktuelle Probleme der Rentenversicherung (Schmidt) . . . . .	705	Versicherungslastregelungen im Rahmen zwi- schenstaatlicher Verträge über Soziale Sicher- heit (Hillen) . . . . .	172
<b>Sozialmedizin</b>		<b>Rechtsprechung</b>	
Sozialmedizinische Entwicklung von Herzinfarktpatienten fünf Jahre nach ihrer stationären Heilbehandlung – Anwendung neuer Forschungsansätze für die Rehabilitation (Müller-Fahnow) . . . . .	402	25 Jahre »Höchststrichterliche Rechtsprechung« in der DRV (Schriftleitung) . . . . .	63
		Höchststrichterliche Rechtsprechung in der gesetzlichen Rentenversicherung (Tannen) 64, 185, 336, 415, 633, 690	
<b>Sozialversicherung International</b>		<b>Verzeichnis der Berichte und Informationen</b>	
60 Jahre Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) (Vömel) . . . . .	686	<b>Tagungen</b>	
		10. Datenschutzfachtagung in Köln (Klässner) . . . . .	56
<b>Statistik</b>		Bericht über die 19. Richterwoche des Bundes- sozialgerichts (Dumlich) . . . . .	821
Statistische Daten – Bedeutung und Wirkungen im sozialpolitischen Bereich (Klanberg) . . . . .	246	Bundeskongreß für Rehabilitation 1987 – Herausforderung auch an die Rentenversicherung – (Schriftleitung) . . . . .	825
Versichertengesamtdarstellung für die gesetzliche Rentenversicherung 1984 – Verfahren und Ergebnisse – (Knoedel/Luckert) . . . . .	786		
		<b>Persönliche Nachrichten</b>	
<b>Strukturreform</b>		Trauer um Direktor a. D. Herbert E. Liebing (Schriftleitung) . . . . .	73
Rentenzugangsalter und Finanzlage der Rentenversicherung. Zu den quantitativen Auswirkungen einer Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters auf den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung (Schmäh) . . . . .	2	VDR-Geschäftsführer Dr. Rudolf Kolb 60 Jahre alt (Schriftleitung) . . . . .	345
Das Gleichklangebot der §§ 1272 Abs. 2 RVO, 49 Abs. 2 AVG, 71 Abs. 2 RKG (Kolb) . . . . .	10	Trauer um Rudolf Eberlein (Schriftleitung) . . . . .	535
Flexible Arbeitszeitgestaltung und Sozialversicherungsrecht (Ruland) . . . . .	21	<b>Kurzbericht</b>	
		25 Jahre »Deutsche Rentenversicherung« (Schriftleitung) . . . . .	1
		40 Jahre Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) (Schriftleitung) . . . . .	632
<b>Über- und zwischenstaatliches Rentenversicherungsrecht</b>		<b>Verzeichnis der besprochenen Entscheidungen</b>	
Internationales Rentenversicherungsrecht (Dederer) . . . . .	75	BSG-Urteil vom 23. 7.1986 – 1 RA 31/85–S. 64	
Erbringung der Leistungen an Berechtigte außerhalb des Geltungsbereichs der RVO (§§ 1315 ff RVO) (Grotzer) . . . . .	78	BSG-Urteil vom 23. 7.1986 – 1 RA 27/85–S. 64	
Die Anwendung der §§ 1315 ff RVO unter Berücksichtigung des über- und zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts (Kania) . . . . .	106	BSG-Urteil vom 9. 9.1986 –11aRA 28/85–S. 70	
Das Vorläufige Europäische Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen vom 11. Dezember 1953 (Schindler) . . . . .	134	BSG-Urteil vom 9. 9.1986 –11aRA 10/86–S. 70	
		BSG-Urteil vom 13. 5.1986 – 4aRJ 13/85–S.185	
		BSG-Urteil vom 13. 5.1986 – 4aRJ 15/85–S.188	
		BSG-Urteil vom 13. 5.1986 – 4aRJ 19/85–S.189	
		BSG-Urteil vom 11. 6.1986 – 1 RA 51/85–S.189	
		BSG-Beschl. vom 4.6.1986 – GS 1/85–S.192	
		BSG-Urteil vom 16.10.1986 –12 RK 30/86–S.194	
		BSG-Urteil vom 16.10.1986 –12 RK 32/85–S.336	
		BSG-Urteil vom 25.11.1986 –11aRA 18/85–S.337	
		BSG-Urteil vom 9. 9.1986 – 5bRJ 50/84–S.339	
		BSG-Urteil vom 9. 9.1986 – 5bRJ 84/85–S.342	

BSG-Urteil vom 25.11.1986 –11 RA 66/85–S.415	BSG-Urteil vom 18.12.1986 – 4aRJ 83/85–S.638
BSG-Urteil vom 11.11.1986 – 4aRJ 21/85–S.417	BSG-Urteil vom 1.12.1986 – 8 RK 51/85–S.640
BSG-Urteil vom 18.12.1986 – 4aRJ 73/85–S.419	BSG-Urteil vom 13. 8.1986 – 9aRV 8/85–S.641
BSG-Urteil vom 18.12.1986 – 4aRJ 9/86–S.633	BSG-Urteil vom 11.12.1986 –12 RK 48/85–S.690
BSG-Urteil vom 17.12.1986 –11aRA 6/86–S.635	BSG-Urteil vom 21. 1.1987 – 1 RS 3/85–S.695

## Verfasserverzeichnis

Professor Dr. Hans-Wolfgang <i>Arndt</i> , Mannheim	282
Ulrich <i>Bauriedl</i> , Bad Homburg	631
Dr. jur. Ludwig <i>Bergner</i> , München	201
Professor Dr. Günter <i>Buttler</i> , Nürnberg	748
Ltd. Verwaltungsdirektor Rudolf <i>Dederer</i> , Frankfurt	75
Rechtsanwalt Dr. Werner <i>Doetsch</i> , Köln	509
Joachim <i>Dumlich</i> , Kassel	821
Dipl.-Wirtsch.-Ing. Christoph <i>Franz</i> , Darmstadt	299
Werner <i>Grotzer</i> , Bobingen	78
Dr. Christopher <i>Hermann</i> , Berlin	372
Werner <i>Hillen</i> , Heusweiler-Holz	172
Dipl.-Volkswirt Norbert <i>Jäger</i> , Nürnberg	748
Verwaltungsdirektor Gerhard <i>Kania</i> , Frankfurt	106
Ltd. Verwaltungsdirektor Wilfried <i>Klässer</i> , Würzburg	56
Professor Dr. Frank <i>Klanberg</i> , Berlin	246
Dr. Walter <i>Kiel</i> , Frankfurt	589, 763
Dipl.-Volkswirt Peter <i>Knoedel</i> , Hamburg	324, 786
Erster Direktor Dr. Rudolf <i>Kolb</i> , Frankfurt	10, 520, 739
Dipl.-Math. Hilmar <i>Luckert</i> , Würzburg	589, 786
Wolfgang <i>Mahnke</i> , Berlin	619
Dr. med. Dipl.-Psych. Werner <i>Müller-Fahnow</i> , Berlin	402
Direktor Horst-Wolf <i>Müller</i> , Frankfurt	30, 649, 763
Heinz <i>Pampel</i> , Bonn	259, 348
Karl <i>Rappl</i> , Nürnberg	748
Professor Dr. Wolfram F. <i>Richter</i> , Dortmund	662
Direktor Professor Dr. Franz <i>Ruland</i> , Frankfurt	21, 527
Professor Dr. Winfried <i>Schmähl</i> , Berlin	2
Reiner <i>Schindler</i> , Herne	134
Alfred <i>Schmidt</i> , Düsseldorf	425, 499, 537, 705
Jürgen <i>Schötz</i> , Berlin	148
Priv.-Doz. Dr. rer. pol. Michael F. <i>Schuntermann</i> , Frankfurt	462
Dipl.-Math. Walter <i>Steeger</i> , Würzburg	435
Dr. Karl-Heinz <i>Tannen</i> , Berlin	64, 185, 336, 415, 633, 690
Ltd. Verwaltungsdirektor Günter <i>Tiedt</i> , Frankfurt	306
Verwaltungsberrat Ulrich <i>Vömel</i> , Frankfurt	686
Dr. Gert <i>Wagner</i> , Frankfurt	568
Professor Dr. Hans F. <i>Zacher</i> , München	714
Schriftleitung	1, 60, 61, 63, 73, 345, 497, 535, 632, 825

## Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung\*

Prof. Dr. Hans Zacher, München

### I. Das Thema und sein Anlaß

#### 1. Zur Entwicklung der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland

##### 1.1 Der Neuaufbruch der Diskussion vor zwei Jahrzehnten

Seit 1967 hört die Alterssicherung nicht mehr auf, die sozialpolitische Diskussion in unserem Lande zu beschäftigen. 1957 hatte geendet, was ohne jeden Vorbehalt als das »heroische Zeitalter« der Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik bezeichnet werden darf.<sup>1</sup> Zu den herausragenden Ergebnissen hatte die Rentenreform<sup>2</sup> gehört. Ihr folgte ein Jahrzehnt relativer Stille. Erst am Ende dieses Jahrzehnts bricht die Diskussion neu auf. Lassen Sie mich einige Stichworte dafür nennen.

- (1) 1966 legt die Sozialenquete-Kommission ihren Bericht vor.<sup>3</sup> Sie stellt fest, die Rentenversicherung sei zum »Rückgrat« der Alterssicherung in unserer Gesellschaft geworden. Sie stehe nunmehr vor dem Rentnerberg, der für die 70er Jahre vorausgesehen wurde. Die Kommission sieht wenig Strategien, das Problem zu lösen. Die Wichtigste: die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums. Daneben beschäftigt die Kommission sich vor allem mit der Koordination der Rentenversicherung mit anderen Instrumenten öffentlicher und privater Alterssicherung. Die Resonanz war bescheiden.<sup>4</sup>
- (2) 1967 kommt es zur ersten schweren Rezession in der Bundesrepublik.<sup>5</sup> Das Finanzänderungsgesetz<sup>6</sup> bringt ein erstes Krisenmanagement. Aber schon 1968 setzt wieder Erholung ein. Das Menetekel wird rasch vergessen.<sup>7</sup>
- (3) 1968 diskutiert der Deutsche Juristentag in Nürnberg »Die soziale Sicherung der Frau während und nach der Ehe, insbesondere im Fall der Scheidung«.<sup>8</sup> Der lan-

ge Weg zur Gleichstellung der Frau in der Rentenversicherung wird angetreten.

##### 1.2 Die Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte

Was die folgenden zwei Jahrzehnte gebracht haben, brauche ich einem Kreis, wie Sie es sind, nicht vor Augen zu führen. Lassen Sie mich nur einige Stichworte nennen:

- Die Veränderung der *wirtschaftlichen Entwicklung*: die Erfahrung von Rezessionen, die man vor zwei Jahrzehnten für immer geglaubt hatte: im günstigsten Fall wesentlich niedrigere Wachstumsraten als sie

---

\* Vortrag vor der Mitgliederversammlung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger in München am 27. Mai 1987. – Die Sammlung des Materials zu diesem Vortrag habe ich weitgehend den Rechtsreferendaren Marion Berke, Ute Kötter, Cornelius Mager und Ingo Winkelmann zu verdanken.

---

1 Hans Günther Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, 1980.

2 S. etwa Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl. 1978, S. 191 ff.

3 Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission. Erstattet von: Walter Bogs/Hans Achinger/Helmut Meinhold/Ludwig Neundorfer/Wilfried Schreiber, o.J. (1966). Für das Kapitel »Alterssicherung« (S. 163 ff) war Helmut Meinhold federführend.

4 Wie überhaupt die Sozialenquete nicht die Fragen ihrer Zeit beantwortete (was hier nicht als Vorwurf an die Autoren des Berichts gemeint ist, sondern eher ein Urteil über die sozialpolitische Stimmung der Zeit). Zum Kontext s. Hans F. Zacher, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: Klaus Schenke/Winfried Schmähl (Hg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag, 1980, S. 123 ff. (136, 153 ff., 157 ff.). – Aktueller und kritischer auf die konkrete Situation der Zeit gemünzt war die Arbeit von Elisabeth Liefmann-Keil, Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge, 1967.

5 S. Zacher (N 4), S. 159.

6 Gesetz zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, II. Teil – Finanzänderungsgesetz 1967 – v. 21.12.1967, BGBl. I, S. 1259.

7 S. Zacher (N 4), S. 157 ff.

8 Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages, Nürnberg 1968, Bd. I (Gutachten), Teil F (Gutachten von Herbert Langkeit), Bd. II (Sitzungsberichte), Teil O.

- den sechziger Jahren selbstverständlich waren;<sup>9</sup>
- die Veränderung der *Bevölkerungsentwicklung*: während die steigende Lebenserwartung schon den 60er Jahren vertraut war, fügten die 70er Jahre die Erfahrung eines allgemeinen Geburtenrückganges hinzu und damit die Aussicht auf ein ständig wechselndes Ungleichgewicht im Verhältnis der Generationen;<sup>10</sup>
  - die Veränderung der *Arbeitswelt*: die Umstrukturierung – weithin: Akademisierung – der Berufsausbildung, die rasche Entwertung alter und die steigenden Anforderungen neuer beruflicher Qualifikationen usw., vor allem aber die vielfältig neuen Dimensionen und Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit;<sup>11</sup>
  - Die Veränderung der *familiären Strukturen*: die Konzentration auf den Zwei-Generationen-, weithin auf den Ein-Generationen-Haushalt, die Instabilität der Ehen, die Zunahme der Zahl der sogenannten Singles ebenso wie der nichtehelichen Lebensgemeinschaften;<sup>12</sup>
  - die wachsende Geltung der *Gleichberechtigung der Frau*: sei es in der sozialen Realität des Familien- und Arbeitslebens, sei es in der Interpretation und Durchsetzung des Verfassungssatzes;<sup>13</sup>

10 S. zum Zusammenhang zwischen der deutschen Bevölkerungsentwicklung und den Problemen der Rentenversicherung die Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1 (1980) und Teil 2 (1984), insbes. S. 55 ff.; Prognos. Gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung – Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987. – Heinz Grohmann, Rentenversicherung und Bevölkerungsprognosen, 1980; ders., Die gesetzliche Rentenversicherung im demographischen Wandel, in: Sozialbeitr.: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Einzelgutachten S. 1 ff. (1981 vorgelegt); Winfried Schmähl, Anpassung der Alterssicherung an veränderte Bedingungen, in: List Forum Bd. 11 (1981–1982), S. 210 ff., insbes. S. 216 ff.; Elke Lübeck, Die demographische Komponente bei der Finanzierung der Rentenversicherung, in: DRV 1983, S. 134 ff.; Franz-Xaver Kaufmann/Lutz Leisering, Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1984, S. 429 ff. = Studien zum Drei-Generationen-Vertrag, 1984, S. 122 ff.; Reiner Dinkel, Die Auswirkungen eines Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf Entwicklung und Ausgestaltung von gesetzlicher Alterssicherung und Familienlastenausgleich, 1984, insbes. S. 162 ff.; Klaus Hoffmann/Jürgen Genzke, Modellrechnungen über die langfristige finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 1985, S. 337 ff.; Horst-Wolf Müller, Zur demographischen Komponente als Indikator für die Finanzentwicklung der Rentenversicherung, DRV 1985, S. 725 ff.; Georg Wannagat, Auswirkungen der demographischen und technologischen Entwicklungen auf das System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sociala en zeker, Festschrift für Gerard Veldkamp, 1986, S. 367 ff.; Christopher Hermann, Die Rentenversicherung als politisches Potential – Rentenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und unter den Bedingungen steigender Altenquotienten, in: DRV 1987, S. 372 ff.; Ulrich Reinecke, Die gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund langfristiger demographischer und ökonomischer Entwicklungen, in: DAngVers 1987, S. 245 ff.; s. ferner Meinhold und Grohmann (N 9). Zur internationalen Entwicklung s. N 72.

11 »Veränderungen in der Arbeitswelt und soziale Sicherung«, s. N 9 a.E. – S. ferner Werner Tegtmeier, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, in: Festschrift für Helmut Meinhold (N 4); S. 235 ff.; Schmähl, (N 10), insbes. S. 215 f.; Kolb (N 9); Wilhelm Adamy/Sigrid Koeppinghoff, Zur Krisenanfälligkeit der Rentenversicherung – Arbeitsmarktbedingte Finanzierungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 29. Jg. (1983), S. 285 ff.; H.-H. Heymann/L.J. Seiwert, Flexible Pensionierung – Arbeitszeitmodelle – Vorruhestandsregelungen – Ruhestandsvorbereitung, 1984; Christof Helberger, Arbeitslosigkeit als finanzielles Problem des sozialen Sicherungssystems, in: SF 1986, S. 13 ff. Zur internationalen Entwicklung s. N. 73.

9 S. etwa Hartmut Hensen, Zur Geschichte der Rentenfinanzen, in: Reinhart Bartholomäi u. a. (Hg.), Sozialpolitik nach 1945, Geschichte und Analysen, 1977; Heinz Grohmann, Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demographischen, ökonomischen und sozialen Wandel, in: DRV 1981, S. 265 ff.; Dettel Zöllner, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren, in: SF 1983, S. 49 ff.; Dieter Schäfer, Anpassung des Systems der Sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, ebda., S. 121 ff.; Rudolf Kolb, Zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei Rezession und Unterbeschäftigung, in: DRV 1983, S. 81 ff.; Helmut Meinhold, Alterssicherung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, in: DRV 1983, S. 209 ff.; Hans F. Zacher, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: SF 1984, S. 1 ff., – Helmut Schlesinger, Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme bei geringem wirtschaftlichen Wachstum und schrumpfender Bevölkerung, in: »Veränderungen in der Arbeitswelt und soziale Sicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVIII, 1986. Zur internationalen Entwicklung s. N 71.

- auf deren Einkünfte und Vermögen »vor Alterssicherung«,<sup>16</sup>
  - auf ihre besonderen Bedarfe, wie vor allem den Pflegebedarf, »trotz Alterssicherung«;<sup>17</sup>
- endlich die zunehmende Forderung, unter dem Stichwort »Grundsicherung« die Alterssicherung sowohl von der sozialen Biographie als auch von der konkreten Bedürf-

tigkeit zu lösen und das *Alter* zu einem *Leistungsgrund per se* zu machen.<sup>18</sup>

### 1.3 die Reaktion der Politik

Wie hat die Politik – im weitesten Sinne von der Gesetzgebung bis zur sozialpolitischen Diskussion – darauf reagiert?

- Die effektivste und kontinuierlichste Reaktion können wir hinsichtlich der *Gleichstellung von Mann und Frau* verzeichnen:
  - 1985 die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der die Gleichstellung von Mann und Frau hinsichtlich der Hinterbliebenenrenten gefordert wird;<sup>19</sup>

12 »Der Wandel familiärer Lebensmuster und das Sozialrecht«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVII, 1985, – S. ferner Johannes Resch/Wolfgang Knipping, Die Auswirkungen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssystems auf die wirtschaftliche Situation der Familie, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 33 (1982), S. 92 ff.; Peter Krause, Die Familie in der Rentenversicherung, in: DRV 1986, S. 280 ff.; ders., Ehe und Familie im sozialen Sicherungssystem, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 21 (1986), S. 270 ff.; Ursula Lehr, 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.; Franz Ruland, Die sozialrechtliche Situation alleinerziehender Eltern und ihrer Kinder, in: ebda. S. 189 ff.; ders., Schutz und Förderung von Ehe und Familie im Sozialrecht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1986, S. 164 ff.; Christine Hohmann-Dennhardt, Krise des Wohlfahrtsstaates und Existenzsicherung der Familie aus sozialrechtlicher Sicht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1987, S. 112 ff. Zur internationalen Entwicklung s. N 74.

13 S. dazu etwa die Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages zum Thema »Welche rechtlichen Maßnahmen sind vordringlich, um die tatsächliche Gleichstellung der Frauen mit den Männern im Arbeitsleben zu gewährleisten?«: Gutachten von Manfred Löwisch, Wolfgang Gitter und Annemarie Mennel, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages (1974) Bd. I, Gutachten Teil D, 1974 sowie die Beratungen mit dem Referat von Franz Jürgen Sacker, ebda. Bd. II, Sitzungsbericht L; s. ferner Hans-Jürgen Krupp, Frauen-Erwerbstätigkeit und Ziele der Alterssicherung, in: Festschrift für Helmut Meinhold (N 4), S. 501 ff.; Christopher Hermann, Gleichstellung der Frau und Rentenrecht – Zur bevorstehenden Reform der Alterssicherung, 1984. Zur internationalen Entwicklung s. N 155.

14 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Gutachten der Sachverständigenkommission, 2 Berichtsbde., sowie Anlagenbd. A u. B, veröffentl. durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983; Winfried Schmähl, Gesetzliche und betriebliche Altersversorgung für verschiedene Gruppen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland: Erfahrungen und Zukunftsaufgaben, in: DRV 1986, S. 684 ff. = Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1986, S. 280 ff.; Zukünftige Rentnergenerationen, Anwartschaften in der Alterssicherung der Geburtsjahrgänge 1920 – 1955, Forschungsbericht 142, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1987, S. 46 ff. Zur Ungleichheit der Alterssicherungssysteme in anderen Ländern s. N 138.

15 Transfer-Enquete-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Kommission, veröffentlicht durch die Bundesregierung, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung/Der Bundesminister für Wirtschaft, 1979 u. dies., Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, veröffentl. durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung/Der Bundesminister für Wirtschaft, 1981, »Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVII, 1979; Infra-test Sozialforschung: Daten zur Einkommenssituation im Alter, Bd. 1-3, Reihe Forschungsberichte, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 118, Sozialforschung, 1985; Zukünftige Rentnergenerationen (N 14 a.E.) – Winfried Schmähl, Altersvorsorge und Alterssicherung im Vergleich – dargestellt vorwiegend am Beispiel von Beamten und freiberuflich tätigen Zahnärzten, 1981; Hans Pentenrieder, Die Alterssicherung sozialer Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der sozialen Sicherung der Frau, 1982; speziell zur Altersarmut von Frauen s. Sigrid Koepfinghoff, 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: SF 1984, S. 150 ff.

16 S. auch Meinhard Miegel, Die verkannte Revolution (1). Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, 1983.

17 »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.

18 Meinhard Miegel/Stefanie Wahl, Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrisis, 1985; Peter Rosenberg, Die Freiheit unter den Brücken zu schlafen... oder? – Grundrente versus Lebensstandardsicherung, in: SF 1985, S. 204 ff.; Peter Clausing, Auswirkungen des Grundrentenmodells von Miegel/Wahl auf die Rentenversicherung, in: DAngVers 1985, S. 480 ff.; Wolfgang Leyendecker, Grundrente – Rentenmodell für die Zukunft?, in: DRV 1986, S. 143 ff.

19 BVerfGE 39, 169. Zu den Reaktionen der Politik auf die Herausforderungen vgl. N 76-83.

- 1976/77 der Versorgungsausgleich<sup>20</sup>;
- 1977 bis 1979 die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen;<sup>21</sup>
- 1985/86 die Neuregelung der Hinterbliebenen-Sicherung,<sup>22</sup> zugleich die Einführung der Erziehungszeiten.<sup>23</sup>

Daß damit die Probleme des Wandels familiärer Strukturen nicht aufgearbeitet sind,

bedarf kaum der Erwähnung.<sup>24</sup> 1987 setzt zudem das Bundesverfassungsgericht, indem es unterschiedliche Altersgrenzen für Frauen und Männer zuläßt, neue Akzente.<sup>25</sup>

- Effektive Reaktionen des Gesetzgebers beobachten wir auch *hinsichtlich der Schwankungen und des Nachlassens des wirtschaftlichen Wachstums*. Jedoch fehlt hier jegliches Konzept.<sup>26</sup>

20 S. Ursula Köbl, Der Versorgungsausgleich – Ordnungsauftrag und Rollenverteilung von Familienrecht und Sozialrecht, in: Hans F. Zacher (Hg.), Der Versorgungsausgleich im internationalen Vergleich und in der zwischenstaatlichen Praxis, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 11 (1985), S. 47 ff.; Bernd von Maydell, Die deutsche Lösung: das Sozialrecht und andere Instrumente sozialer Sicherung, ebda., S. 249 ff.; Franz Ruland, Die Problemstruktur des Versorgungsausgleichs, ebda., S. 167 ff.; ders. Kostenneutralität des Versorgungsausgleichs?, in: In Verantwortung für die deutsche Rentenversicherung, Rudolf Kolb zum 60. Geburtstag, 1987, S. 109 ff.

21 Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen. Gutachten der Sachverständigenkommission, 2 Bde. sowie Anlagenbd. 1 u. 2, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1979.

22 Rudolf Kolb, Hinterbliebenenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung? in: DRV 1984, S. 635 ff.; Karl Hauck/Arno Bokeloh, Die Neuordnung der Hinterbliebenenversorgung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 650 ff.; Bernd von Maydell, Hinterbliebenenrente mit Einkommensanrechnung – Eine geglückte Reformkonzeption?, in: DRV 1984, S. 662 ff.; Helmut Kaltenbach, Die Anrechnung von Einkommen auf die Hinterbliebenenrente ist nicht systemwidrig, in: DAngVers 1984, S. 525 ff.; Bernd von Maydell, Zur Frage der Systemgerechtigkeit des Anrechnungsmodells, in: DRV 1985, S. 35 ff.; Rudolf Kolb, »Bedürftigkeit« und »Bedarf« – Begriffsbestimmungen in der Hinterbliebenenversicherung, in: DRV 1985, S. 40 ff.; Christof Helberger, Die Reform der Hinterbliebenenrente – Anrechnungsmodell und Teilhabemodell im Vergleich, in: DRV 1985, S. 69 ff.; Meinhard Heinze, Zur Reform der Hinterbliebenenversorgung oder auf dem Weg zur »Sozialhilfe-Rente«, in: DRV 1985, S. 245 ff.; Peter Krause, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrente sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1985, S. 254 ff.; Hans-Jürgen Papier, Das Anrechnungsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: DRV 1985, S. 272 ff.; Franz Ruland, Sozialpolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Anrechnungsmodell, in: DRV 1985, S. 278 ff.; Winfried Schmähl, Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive, in: DRV 1985, S. 288 ff.; Hermann Langenheim, Die Neuordnung der Hinterbliebenenrenten, in: DRV 1985, S. 507 ff.; Walter Quartier, Hinterbliebenenrente mit Freibetrag – Umverteilung mit Augenmaß, in: DAngVers 1985, S. 1 ff.; Klaus Michaelis/Wolfgang Blümlein/Bernd Heller, Neuordnung der Hinterbliebenenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 1985, S. 273 ff.; Wolfgang Heine, Hinterbliebenenfürsorge statt Hinterbliebenenversicherung, in: ZSR 1986, S. 82 ff.

- Auf die *Entwicklung des Arbeitsmarktes* hat der Gesetzgeber nur sehr zögernd reagiert. Zu nennen sind vor allem
  - die – flexible – Vorverlegung des Rentenalters,<sup>27</sup>
  - der Vorruhestand<sup>28</sup> und

23 Wolfgang Schmidt, Ab 1986: Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen, in: DAngVers 1985, S. 179 ff.; Hugo Finke/Konrad Francke/Bernd Heller, Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 1985, S. 300 ff.; Rudolf Dederer/Ulrich Krusemark, Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1985, S. 524 ff.; Bernd Heller, Ausschluß einer Rentenminderung bei Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: DAngVers 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: Beilage Nr. 5 zu Der Betrieb 1987, S. 1 ff.

24 S. noch einmal N 12. S. ferner »Familie – Tatsachen, Probleme, Perspektiven«. Sonderveröffentlichung aus Anlaß des 71. Deutschen Fürsorgetages v. 29. – 31.10.1986 in München. Heft 2 – 4/1986 des Archivs für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit.

25 S. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, abgedr. in: NJW 1987, S. 1541 ff.

26 S. noch einmal N 9. Ferner etwa Karl-Jürgen Bieback, Das Sozialleistungssystem in der Krise, in: ZSR 1985, S. 577 ff.; 671 ff., 705 ff., insbes. S. 584 ff.

27 Vgl. Helmut Kaltenbach, Früher in Rente?, in: DAngVers 1981, S. 167 ff.; Carla Orsinger/Peter Clausing, Verkürzung der Lebensarbeitszeit im Spiegel der Rentenversicherung, in: DAngVers 1982, S. 261 ff.; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Gutachten der Kommission des Verbandes, zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Entwicklung v. ferner Klaus Page/Axel Reimann, Trend zu früherer Verrentung nimmt drastisch zu, in: DAngVers 1983, S. 401 ff., Axel Reimann, Trend zur Frühverrentung noch ungebrochen, in: DAngVers 1985, S. 406 ff.

28 Gesetz zur Förderung von Vorruhestandsleistungen (Vorruhestandsgesetz – VRG) v. 13.4.1984, BGBl. I, S. 601. – S. dazu Günter Albrecht, Vorruhestand und Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 296 ff.; Volkmar Seidel, Vorruhestand – Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand, in: DAngVers 1984, S. 271 ff.; Ralf-Peter Stephan, Erstattungspflicht des Arbeitgebers bei Inanspruchnahme der »59er Regelung«, in: DAngVers 1984, S. 274 ff. und 507 f.; Dieter Heier, Zur sozialpolitischen Problematik der Vorruhestandsregelung, in: SF 1985, S. 145 ff.

- die unglückselige Erfindung, Zeiten der Arbeitslosigkeit als beitragspflichtige Ausfallzeiten zu behandeln.<sup>29</sup>
- Im übrigen finden wir *Diskussionen*, die sich noch im *Vorfeld der Gesetzgebung* befinden.
  - Am deutlichsten hat die *soziale Sicherung für den Pflegefall* Gestalt angenommen.<sup>30</sup> Dieses neue »soziale Risiko« ist mit dem des Alters nicht identisch, überlappt sich aber damit. Die Diskussion darüber ist auf den Nenner zu bringen, daß die Kluft, die heute zwischen der abstrakt vorsorgebezogenen Natur der Alterssicherungssysteme, denen eine Rücksicht auf die konkrete Situation fremd ist, und der umfassend subsidiären Sozialhilfe im Pflegefall klafft, sozial nicht mehr länger erträglich erscheint – weder für die Betroffenen noch für die beteiligten Institutionen.
 

Zugleich ist die Entwicklung auf das Risiko »Pflegetbedarf« hin aber ein Symptom dafür, daß die Rentenversicherung ebenso wie andere lohnersatzende und einkommenssichernde Alterssicherungssysteme nicht mehr allein genügen, aber auch nicht mehr damit alleingelassen sind, den Bedürfnissen der alten Menschen gerecht zu werden, Kindergeld, Wohngeld, Altenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt und andere Leistungen der Sozialhilfe sind die wichtigsten Beispiele für die bedarfsorientierte Elastizität des Gesamtsystems.<sup>31</sup>
  - Entsprechend zeichnete sich auch eine gewisse Tendenz ab, die Alterssicherungssysteme, die *Gesamtheit der Systeme sozialer Sicherheit, sonstige Alterseinkünfte und schließlich das Steuerrecht im Zusammenhang* zu sehen. Meilensteine auf diesem Weg waren die Arbeiten der Transfer-Enquête-Kommission 1977 bis 1979<sup>32</sup> und der Alterssicherungskommission 1981 bis 1983.<sup>33</sup> Hinzu tritt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die unterschiedliche Besteuerung der Alterseinkünfte vom 26. März 1980.<sup>34</sup> Ein Paukenschlag ganz besonderer Art war schließlich, daß der Ge-

setzgeber 1985 die Hinterbliebenensicherung in den Verbund dessen stellte, was das Gesetz als Erwerbs- und Erwerbsersatzesinkommen definiert.<sup>35</sup>

Der Ertrag dieser Entwicklung ist freilich begrenzt. Zwar werden gewisse Zusammenhänge mehr als früher gesehen, werden Unterschiede zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen mittlerweile besser verstanden und rationaler bewertet. Aber eine umfassende Gesamtsicht fehlt ebenso wie ein Konzept der Koordination.<sup>36</sup>

- Ohne Antwort geblieben ist bisher die »*demographische Herausforderung*«. <sup>37</sup> Zwar liegt eine Reihe von Vorschlägen auf dem Tisch.<sup>38</sup> Aber je klarer die Alternativen werden, desto schwerer scheint es der Politik zu fallen, sich einer Entscheidung auch nur zu nähern.

»Demokratietechnisch« gesehen liegen die Gründe auch auf der Hand. Diese Aufgabe reicht weit über die Legislaturperiode hinaus.<sup>39</sup> In dieser sozialpolitischen Schicksalsfrage der Nation Entscheidungen von Bestand herbeizuführen, könnte einem Minister oder Kanzler wohl historischen Ruhm einbringen. Aber die Nachfrage nach diesem historischen Ruhm scheint bisher geringer gewesen zu sein als die Nachfrage danach, die nächsten Wahlen gerade noch einmal zu gewinnen.

29 §§ 1259 Abs. 1 Nr. 3 a, 1385 a RVO.

30 S. Bertram Schulin, Landesreferat Bundesrepublik Deutschland, in: »Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen« (N 17), S. 8 ff., insbes. S. 24 ff.

31 Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik, (N 15); Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V., Altwerden in der Bundesrepublik, Geschichte – Situationen – Perspektiven, 1982, S. 279 ff.; Frank Klanberg, Die Kumulation von Renten und anderen staatlichen Transferzahlungen: Eine Synopse, in: DRV 1983, S. 295 ff.

32 S. noch einmal N 15.

33 S. noch einmal N 14.

34 BVerfGE 54, 11.

35 S. noch einmal N 22.

36 Zur Alterssicherungskommission s. nochmals N 14. Ergänzend s. Heinz Pampel, Strukturreform der Alterssicherung – Probleme und Lösungsmöglichkeiten, in: DRV 1987, S. 348 ff.

37 S. noch einmal N 10.

## 1.4 Die breite Skala offener Fragen

Insgesamt ist so ein weites, vielfältiges und zugleich bedeutsames Spiel offen. Das gilt nicht nur, wie skizziert, für die Seite der Herausforderungen. Das gilt auch für die Seite der Antworten. Die Neubessnung auf Eigenvorsorge, Familie, gesellschaftliche Kräfte, mehr Markt usw.<sup>40</sup> beweist das nicht weniger als die Diskussion über eine Grundsicherung.<sup>41</sup>

## 2. Insbesondere: Die Stellung der Rentenversicherung

Die so in Erinnerung gerufene Entwicklung betrifft im besonderen auch die Stellung der Rentenversicherung.

## 2.1 Zum Konzept von 1957

1957 wurde die Rentenversicherung nicht als Volksversicherung, geschweige denn als Staatsbürgerversorgung konzipiert, sondern weiterhin als Arbeitnehmersicherung. Den Arbeitnehmern sollte eine Sicherung geboten werden, die ihrem erarbeiteten Lebensstandard gerecht wird und ihn im Einklang mit der Entwicklung der Lebensverhältnisse der nachfolgenden Generationen von Arbeitnehmern hält.<sup>42</sup> Die für Arbeitnehmer typische Vorsorgefähigkeit aber auch Vorsorgebedürftigkeit sollte Grundlage des Systems bleiben. Die wichtigsten Indizien dafür: die Einkommensobergrenze für Angestellte wurde aufrechterhalten; und die freiwillige Versicherung wurde eng begrenzt.<sup>43</sup>

Zu dem Konzept von 1957 gehörte jedoch nicht minder, daß die Rentenversicherung nicht nur die im Beitrag manifestierte Vorsorge für das Alter gutbrachte. Vielmehr wurde auch ein Ausgleich für Opfer und soziale Nachteile gutgebracht, wie er in Ersatzzeiten und Ausfallzeiten seinen Ausdruck fand<sup>44</sup> – ein Ausgleich, wie er denen, denen die Rentenversicherung verschlossen blieb, nicht oder allenfalls anders zuteil wurde. Was von Seiten der Rentenversicherung oft als »versicherungs-

38 S. noch einmal N 27. S. zuletzt vor allem das Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (N 27) sowie Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1-3, 1981. Aus der Rentenreformdiskussion im übrigen Oswald von Nell-Breuning, Soziale Sicherheit? – Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, I Soziale Sicherung des Alters, 1979; Rudolf Kolb, Bemessung des Arbeitgeberanteils in der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Kapitaleinsatz bzw. der Wertschöpfung, in: DRV 1980, S. 1 ff.; Josef Isensee, Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers in der Finanzordnung des Grundgesetzes – Zur Verfassungsmäßigkeit eines »Maschinenbeitrages«, in: DRV 1980, S. 145 ff.; Marianne Dünwald, Der »Maschinenbeitrag« eine Steuer?, in: DRV 1981, S. 51 ff.; Grohmann in N 9; Klaus-Dirk Henke, Fragen einer Reform der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1982, S. 144 ff.; Norbert Berthold/Ulrich Rappel, Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen, in: Wirtschaftsdienst 1983, S. 297 ff.; Helmut Kallenbach, Revolution oder Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DAngVers 1985, S. 477 ff.; Winfried Schmähl, Einführung einer »demographischen Komponente« in die Rentenformel – Anmerkungen zum Vorschlag der SPD, in: DRV 1985, S. 370 ff.; ders., Strukturreform der Rentenversicherung – Konzept und Wirkungen, in: DAngVers 1986, S. 162 ff.; Rudolf Kolb, Möglichkeiten zukünftiger Alterssicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung, in: DRV 1985, S. 494 ff.; ders., Strukturreform oder Strukturverbesserung des Rentenrechts?, in: DRV 1986, S. 1 ff.; Reiner Hinkel, Lebensarbeitszeitveränderung als zentrales Element einer Strukturreform der Rentenversicherung, in: SF 1986, S. 241 ff.; Gert Wagner, Die Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung und Strategien der Arbeitsmarktpolitik – Eine zusammenhängende Betrachtung ist erforderlich, in: SF 1986, S. 245 ff.; Rainer Will/Bernd Rill (Hg.), Die Rentenversicherung im Jahre 2000 – Entschlebung und aktuelle Grundlagen, 1986; Eugen Glombig, Strukturreform in der Rentenversicherung – Überlegungen der SPD-Bundestagsfraktion, in: DAngVers 1986, S. 249 ff.; Pampel in N 36.

39 S. Zacher in N 9. Zur Regierungspolitik s. die Erklärung des Bundeskanzlers v. 6.3.1986, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1986, S. 177 ff. (179). S. Auch Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, S. 24 ff., insbes. S. 29 f.

40 S. hierzu Walter Gerber (Hg.), Stärkung der Selbstverantwortung – Aufgabe unserer Gesellschaft, 1984; zu neueren Entwicklungen s. Rolf G. Heinze (Hg.), Neue Subsidiarität – Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik, 1986; zur Praxis s. Fritz Vilmar/Brigitte Runge, Soziale Selbsthilfe – Privatisierung oder Vergesellschaftung des Sozialstaats? Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik, 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.

41 S. noch einmal N 18.

42 S. noch einmal Hockerts (N 1), S. 320 ff., insbes. S. 422 ff.

43 S. noch einmal Peters (N 2).

44 S. §§ 1251, 1259 RVO. Zur Entwicklung der Ersatz- und Ausfallzeiten und ihrer Bewertung s. etwa Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Kommentar zur RVO, 4. u. 5. Buch, Bd. I § 1251 Rdnr. 1, § 1259 Rdnr. 1 sowie die Erläuterung zu § 1255 a RVO.

fremde Last« empfunden wurde,<sup>45</sup> konnte sich so auch für die Gesicherten als eine Ungleichheit darstellen, die auf Korrektur drängte.<sup>46</sup> Wenn die Sicherung im Alter schon nicht allein nach Beiträgen bemessen sein sollte, sondern nach einer weiter ausgreifenden sozialen Bewertung des aktiven Lebens, warum sollte das nicht allen zugute kommen?

## 2.2 Ende der sechziger Jahre: neue Akzente

In der Folgezeit freilich breitete sich der Einzugsbereich der Rentenversicherung weiter aus.<sup>47</sup> Der Anteil der Arbeitnehmer und damit der Rentenversicherten an der Bevölkerung wuchs permanent.<sup>48</sup> Von 1967 an setzt auch rechtspolitisch ein Wandel ein, der das selektive Konzept der Rentenversicherung relativierte. Die Rentenversicherung wurde geöffnet: 1967 durch den Wegfall der Einkommensgrenze für die Angestellten,<sup>49</sup> 1972 dann in umfassender Weise.<sup>50</sup> Zugleich wurde der Wert der »Rentenbiographie« durch die »Rente nach Mindesteinkommen« von unten her korrigiert.<sup>51</sup> Schließlich war die Steigerung des Niveaus der Renten gegenüber dem Niveau der Arbeitnehmereinkommen selbst zu einem Ziel der Sozialpolitik geworden.<sup>52</sup>

Alles in allem: die Rentenversicherung wurde zu der Alterssicherung schlechthin.<sup>53</sup> Sie sollte für sich allein genügen, ein der Lebensleistung entsprechendes Alterseinkommen zu sichern.<sup>54</sup> Als eine indirekte Bestätigung dieser Tendenz mag das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Alterssicherung von 1974 gelten. Danach stellt sich eine ergänzende betriebliche Alterssicherung als eine Möglichkeit, nicht aber als eine Notwendigkeit dar.<sup>55</sup>

## 2.3 Weitere Entwicklungen

Die Folgezeit hat das erneut in Frage gestellt. Dabei verlief die Entwicklung nicht ohne Widersprüche. Die Schritte etwa zu der besseren sozialen Sicherung der Frau stellten die zentrale Rolle der Rentenversicherung deutlich heraus.<sup>56</sup> Auf der anderen Seite aber zeigten sich auch Gegentendenzen:<sup>57</sup>

- das Absinken, jedenfalls die Stagnation des Niveaus der Renten,<sup>58</sup>
- der Teilwiderruf ihrer Öffnung durch eine zunehmende Differenzierung zwischen

45 Peter Krause, Fremdlasten der Sozialversicherung, in: VSSR Bd. 8 (1980), S. 115 ff.; Rudolf Kolb, Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 177 ff.

46 Zu den Wirkungen der Ausfallzeiten s. etwa Jürgen Born, Verteilungswirkungen der Ausfallzeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 11 ff.; Joachim Genosko, Arbeitsangebot und Alterssicherung, 1985, insbes. S. 28 ff. Zur Problematik s. auch BVerfGE 58, 81 (113 f.).

47 S. dazu auch Georg Wannagat, Auf dem Wege zur Volksversicherung, in: Festschrift für Erich Fechner, 1973, S. 207 ff. (212 ff.); Detlev Zöllner, Die Funktionserfüllung der gesetzlichen Alterssicherung im Rückblick, in: Festschrift für Helmut Meinhold (N 4), S. 195 ff., insbes. S. 196 f.

48 S. die Tabelle »Erwerbstätige nach Stellung im Beruf und Wirtschaftsabteilungen, 1967–1984«, in: Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1985, 1985, S. 32.

49 Art. 1 § 2 des Finanzänderungsgesetzes 1967 (N 6).

50 S. Peters in N 2, S. 196 ff.; Kritisch zur Rentenreform 1972: Gert Tureck, Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für Selbstständige, Hausfrauen und andere Personen, in: DAngVers 1972, S. 442 ff.; Willi Albers, Zum Streit um die Rentenreform, in: SF 1973, S. 107 ff.; Peter Thullen, Gedanken zur deutschen Rentenversicherung, in: DRV 1983, S. 401 ff., insbes. S. 406 ff.

51 Hans Jürgen Kremp, Renten nach Mindesteinkommen, in: Arbeits- und Sozialstatistische Mitteilungen 25. Jg. (1974), S. 236 ff.

52 Zur Entwicklung des Rentenniveaus seit 1957 s. die Tabellen in: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, S. 190 u. den Text S. 26, sowie das Gutachten von Heinz Grohmann, Die gesetzliche Rentenversicherung im demographischen Wandel (N 10), S. 44 ff., 47–57, sowie die Zusammenfassung auf S. 87 ff. Aus dem älteren Schrifttum s. auch Winfried Schmähel, Das Rentenniveau in der Bundesrepublik, 1975.

53 S. schon Sozialenquete (N 3), S. 163 f.: »Der Charakter der drei gesetzlichen Rentenversicherungen als Rückgrat der deutschen Alterssicherung tritt damit deutlich hervor.« S. etwa auch Wannagat in N 47, insbes. S. 215 f.

54 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (N 14), Berichtsb. 1, S. 141 f.

55 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (N 14), Berichtsb. 1, S. 121 ff., 142.

56 Das gilt vor allem für den Versorgungsausgleich, Begründung von Anwartschaften bei der Rentenversicherung als zentrale Lösung, und für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten, § 1251 a RVO.

57 S. dazu Bieback (N 26), S. 577 ff., insbes. 584 ff.; ders. (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, 1986, S. 22 f.

58 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1986, S. 26; Jürgen Kohl, Alterssicherung im internationalen Vergleich; Zur Einkommensstruktur und Versorgungssituation älterer Haushalte, erscheint in: Sozialer Wandel und Strukturprobleme sozialer Sicherung (Tagung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie am 1. und 2. Mai 1987 in Bielefeld), 1987.

Pflichtversicherung und freiwilliger Versicherung;<sup>59</sup>

- Einschränkungen in der Anrechnung von Ausfallzeiten;<sup>60</sup>
- die wieder zunehmende Bedeutung zusätzlicher Leistungen aus anderen Leistungszweigen,<sup>61</sup> insbesondere aus der Sozialhilfe;<sup>62</sup>
- das Anrechnungsmodell in der Hinterbliebenensicherung.<sup>63</sup>

So konnte es nicht ausbleiben, daß die Diskussion um die Zukunft der Rentenversicherung doppelbödig wurde: zur Diskussion um die Reform der *Rentenversicherung* und zur Diskussion um die Zukunft der *Alterssicherung*.<sup>64</sup> Auch von daher also zeigt sich, daß sich ein weites Spiel von Herausforderungen und Antworten aufgetan hat.

59 Bieback (N 26), S. 585 f.

60 Vor allem durch Bewertungsgrenzen: Einführung von Bewertungsgrenzen in § 1255 a RVO durch Art. 1 § 1 Nr. 20 RVÄndG («Härtenovelle») v. 9.6.1965; Herabsetzung der Bewertungsgrenzen durch Art. 2 § 1 Nr. 12 a – d des 20. RAG v. 27.6.1977. S. im übrigen Bieback (N 26), S. 585.

61 S. N 31, ergänzend s. Gert Weyers/Alois Oberhauser, Kumulationsabbau bei den Sozialleistungen, 1984.

62 Eine genaue Analyse ist freilich außerordentlich schwierig. Die Verhältnisse stellen sich je nach Arten der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, Altenhilfe, andere Hilfen in besonderen Lebenslagen) und nach Gruppen (z. B. ehemalige Erwerbstätige, ehemalige Hausfrauen etc.) sehr unterschiedlich dar. Außerdem gibt es seitens der Rentenversicherung ihrer Natur nach keine Statistik darüber, welche Rentenbezieher nebenbei auch Sozialhilfe beziehen. Der statistische Zugang könnte nur über die Sozialhilfe genommen werden. Eine vollständige Aufschlüsselung der Sozialhilfebewilligungsvorgänge unter diesem Aspekt scheint jedoch sehr schwierig zu sein. Außerdem stößt die Sozialhilfe – trotz des Amtsprinzips – an gewissen Grenzen der Annahme dieser Leistung. S. zu den Schwierigkeiten etwa die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Bueb, Frau Wagner und der Fraktion DIE GRÜNEN v. 24.9.1986, BTDr. 10/6055, S. 15 f. – Zu der Problematik s. ferner Gerhard Bäcker, Sozialhilfe – Hilfen zum Lebensunterhalt – Daten und Trends der »Neuen Armut«, in: Soziale Sicherheit 1982, S. 179 ff. (181 f.); ders., Solidarische Alterssicherung statt Altersarmut, in: WSI-Mitteilungen 1987, S. 75 ff.; Frank Klanberg, Sozialhilfebedürftigkeit unter Rentneempfängern, in: DRV 1985, S. 437 ff.; Richard Hauser/Elanie Heldmann/Klaus Kortmann, Demographischer Wandel, modifizierte Anpassungsverfahren, Rentenreform und Sozialhilferisiko bei Rentnerhaushalten, in: DRV 1983, S. 668 ff.; Winfried Schmähl, Rentenniveau, Rentenhöhe und Sozialhilfezahlungen – Einkommensmäßige »Über- und Unterversorgung«. Zur Präzisierung verteilungspolitischer Ziele für die gesetzliche Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 563 ff.

## II. Der Bezugsrahmen der Diskussion

### 1. Der vergleichende Ausblick

In dieser Lage liegt es nahe, international Ausschau zu halten und zu fragen, welcher Nutzen aus einem internationalen Vergleich<sup>65</sup> gezogen werden kann. Die ausländische Entwicklung<sup>66</sup> und Diskussion<sup>67</sup> ergibt jedoch ein überaus vielfältiges, ja widerspruchsvolles Bild. Dabei wird man den Blick ohnedies nur auf Länder richten dürfen, deren politische, ökonomische und soziale Struktur mit derjenigen der Bundesrepublik vergleichbar ist – also nicht auf sozialistische Länder<sup>68</sup> oder auf Länder der Dritten Welt.<sup>69</sup> Gleichwohl: wir finden zwar ähnliche Herausforderungen:<sup>70</sup> Rückgang und Unsicherheit des wirtschaftlichen Wachstums,<sup>71</sup> steigende Lebenserwartung, Geburtenrückgang,<sup>72</sup> Veränderungen der Arbeitswelt,<sup>73</sup> Wandel der familiären Lebensmuster<sup>74</sup> etc. Aber wir finden, sehen wir einmal davon ab, daß überall gespart wird oder werden muß, daß jedenfalls die sozialpolitischen Zuwächse zurückgegangen sind,<sup>75</sup> sehr unterschiedliche Reaktionen – unterschiedliche Reaktionen schon in der öffentlichen Diskussion,<sup>76</sup> mehr noch aber unterschiedliche Reaktionen der Politik,<sup>77</sup> insbesondere der Ge-

63 S. noch einmal N 22.

64 S. noch einmal N 14 – 18.

65 Weltweites Material: Detlev Zöllner, Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich, in: »Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung«, (N 15), S. 145 ff.; U.S. Department of Health and Human Services – Social Security Administration, Social Security Programs throughout the World – 1985. – OECD-Material: OECD, Old Age Pension Schemes, 1977; Xenia B. Scheil, Dynamisierung gesetzlicher Altersrenten – eine Analyse der Zielvorstellungen in Anpassungsregelungen ausgewählter OECD-Länder, 1979. – EG-Material: Comparative Tables of the Social Security Schemes in the Member States of the European Communities, 13th ed. (Situation at 1st July 1984). – Europarat-Material: Council of Europe, Comparative Tables of the Social Security Systems, 1985 (Stand: 1. Juli 1984), S. 80 ff. – S. ferner Sybille Dorow, Alterssicherung international, 1970: A. Zelenka, Les systèmes de pensions dans les pays industrialisés, 1974; Schweizerische Bankgesellschaft (Hg.), Soziale Sicherung in zehn Industrieländern, Ein Kosten- und Leistungsvergleich der sozialen Sicherung zwischen der Schweiz, Belgien, der BRD, Finnland, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, Österreich, Schweden und den USA, 1977; Abraham, Doron, Social Services for the Aged in Eight Countries – A Comparative Study, 1979, insbes. S. 16 ff.; President's Commission on Pension Policy, International Comparison of Pension Systems, March 1980.

setzung. Wir finden Länder, in denen die Renten hinter der Inflation zurückgeblieben sind, und Länder, in denen sich die Kaufkraft der Renten erhöht hat.<sup>78</sup> Wir finden Länder, in denen das Nettoeinkommen der Alten stärker gewachsen ist als das Nettoeinkommen der Aktiven, und Länder, in denen das Gegenteil

der Fall ist.<sup>79</sup> Wir finden Länder, in denen der Eintritt in das Rentenalter vorgezogen wurde, und Länder, in denen man versucht, das Ren-

- 66 Bernd Schulte, Reformen der sozialen Sicherheit in Westeuropa 1965 – 1980; in: VSSR Bd. 8 (1980), S. 323 ff., insbes. S. 343–347; George F. Rohrich, Wie Rentensysteme der sozialen Sicherheit angemessen und zahlungsfähig erhalten werden – Ein Überblick über Probleme und Maßnahmen mehrerer Länder, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit 1980, S. 133 ff.; Winfried Schmähl, Tendenzen und Aufgaben der Alterssicherungspolitik in Ländern Westeuropas, in: DRV 1983, S. 348 ff.–Allgemeiner: EISS Yearbook 1979 – 1980 Part II, Social Security Reforms in Europe, 1980; EISS Yearbook 1980 – 1981, Part I, Social Security Reforms in Europe, 1982; Charlotte Nusberg (with Mary Jo Gibson and Sheila Pearce), Innovative Aging Programs Abroad – Implications for the United States, 1984, insbes. S. 3 ff., 43 ff.; Ursula Engelen-Keler (Berichterstatte), Die aktuellen Probleme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Teil 1, 1984; Helmut Gohl, Die Entwicklung von Altersrenten und Vorruhestandsregelungen in westlichen Industriestaaten, in: Mitteilungen der LVA Württemberg 1984, S. 83 ff., 113 ff., 144 ff., 175 ff.; Robert C. Atchley, Social Security – Type Retirement Policies: A Cross – National Study, 1985; Jean-Pierre Dumont, L'Évolution de la Sécurité Sociale dans le Monde en 1984, in: Revue Française des Affaires Sociales, 1986, S. 151 ff., insbes. S. 154 ff., Raymond Nottage/Gerald Rhodes, Pensions, A Plan for the Future, 1986; Kommission der EG, Probleme der Sozialen Sicherheit – Themen von gemeinsamem Interesse, 1986, Kom (86) 410 endg.
- 67 Thomas Wilson (Hg.), Pensions, Inflation and Growth – A Comparative Study of the Elderly in the Welfare State, 1974; ISSA, Implications for Social Security of Research on Aging and Retirement, 1977; Jean-Jacques Rose (Hg.), The World Crisis in Social Security, 1982; Robert H. Binstock/Wing-Sun-Chow/James H. Schulz (Hg.), International Perspectives on Aging: Population and Policy Challenges. 1982; Soziale Sicherheit für die Älteren: Informationsdokument vorbereitet von der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit für die Weltversammlung über das Altern, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1982, S. 534 ff.; ILO, Into the 21st Century: The Development of Social Security, 1984, S. 80 ff.
- 68 Michael Faude, Strukturelemente sozialistischen Sozialrechts am Beispiel des Altersrentenrechts in der DDR und der UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht 20 (1979) 1, S. 105 ff.; Tatjana Globokar, Der Übergang der Arbeitnehmer in den Ruhestand in Osteuropa, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarktforschung 1983, S. 53 ff.; Soziale Sicherheit für die Älteren in N 67; zur sozialen Sicherung in Osteuropa s. ferner: Zeitschrift für Ostrecht, Bd. 23 (1982).
- 69 James Midgley, Social Security, Inequality and the Third World, 1984; Maximilian Fuchs, Soziale Sicherheit in der Dritten Welt, 1985, S. 24 ff.; Hans F. Zacher, Traditionelle Solidarität und moderne soziale Sicherheit – Ein sozialpolitisches Dilemma der Entwicklungsländer, in: Landwirtschaftliche Sozialversicherung und internationale Beziehungen, Festschrift für Kurt Noell, 1986, S. 37 ff.

70 S. noch einmal N 66, sowie das weitere in N 66 u. 67 zitierte Material.

71 Weltweites Material: Paul Fisher, Die Krisis der sozialen Sicherheit: Ein internationales Dilemma, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit 1978, S. 423 ff.; Jean-Pierre Dumont, L'impact de la crise économique sur les systèmes de protection sociale, BIT, 1986. – OECD-Material: OECD, The Welfare State in Crisis, 1981; OECD, Social Expenditure 1960 – 1990, Problems of Growth and Control, 1985. – EG-Material: Mitteilung der Kommission an den Rat, Probleme der sozialen Sicherung – Einige Überlegungen –, 1982, KOM (82), 716 endg.; Mitteilung der Kommission an den Rat, S. N 66; Les Problemes Actuels de la Sécurité Sociale en Europe – une Communication de la Commission des Communautés Européennes, in: Futuribles 1983, S. 53 ff.; Comité économique et social, Les Problemes Actuels de la Sécurité Sociale dans les Pays de la CEE, 1984. – Europarat-Material: Troisième Conférence des Ministres Européens responsables de la Sécurité Sociale. Travaux du Conseil dans les Domaines de la Sécurité Sociale, 1985. – Sonstiges internationales Material: Bernd Schulte, Pensions in a Period of Economic Crisis, in: EISS Yearbook 1980–1981, Part II, The Social Security and the Economic Crisis, 1982; Jef van Langendonck, Sécurité Sociale et Insécurité Économique, in: EISS Yearbook 1982–1983, Part I, 1984, S. 77; ebd. Winfried Schmähl, Pensions, S. 25 ff.; BIT, La Sécurité Sociale dans les Pays les plus Industrialisés, 1984; Hermann Urbanetz, L'Assurance-Vieillesse sur l'Influence des Changements Économiques et Démographiques, in: Revue Belge de Sécurité Sociale 1985, S. 166 ff. S. ergänzend das Material in N 66 u. 67. Zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland s. N 9.

72 Mitteilung der Kommission an den Rat (N 66), insbes. S. 10 ff.; – Franz-Xaver Kaufmann/Lutz Leisering, Demographische Veränderungen als Problem für soziale Sicherungssysteme, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1984, S. 429 ff.; Malcolm Wicks/Melanie Henwood, Old Age in Europe: Implications for Social Policy, in: EISS-Yearbook 1984, Sociological Research and Social Security, 1986, S. 45 ff.; Nathan Keyfitz, The Demographics of Unfunded Pensions, in: European Journal of Population/Revue Européenne de Demographie, 1985, S. 5 ff.; Urbanetz (N 71), S. 166 ff., insbes. S. 171 ff., Franz-Xaver Kaufmann/Lutz Leisering, Demographic Challenges in the Welfare State, in: Else Oyen (Ed.), Comparing Welfare States and their Futures, 1986, S. 96 ff.; S. auch das Material in N 66, 67. – Allgemein zur demographischen Problematik s. Auch L'Évolution Démographique de 1950 à 1990, OECD, 1979; Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 1980, 1. Teil, S. 30 ff. Zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland s. N 10.

73 S. nochmals Urbanetz (N 71), S. 166 ff., insbes. S. 168 ff.; – S. auch ILO, Bericht des Generaldirektors zur dritten europäischen Regionalkonferenz, Oktober 1979, Wachstum, strukturelle Veränderungen und Arbeitskräftepolitik, Die Herausforderung der 80er Jahre, 1979; BIT, Conférence Internationale du Travail, 70. Session 1984, Le Temps de Travail, Réduction de la Durée du Travail, Repos hebdomadaire et Congés Payés, 1984; ILO, World Labour Report 1, 1984 and 2, 1985. Zur Veränderung der Arbeitswelt in der Bundesrepublik Deutschland s. N 11.

tenalter hinauszuschieben.<sup>80</sup> Wir finden Länder, in denen der Staatsanteil an der Alterssicherung gestiegen ist und Länder, in denen der Beitragsanteil zugenommen hat.<sup>81</sup> Wir finden Länder, in denen sich das Gewicht der Alterssicherung von den Versicherungssystemen auf Volksrenten oder Fürsorgesysteme verlagert hat, und Länder, in denen das Gewicht der Versicherungssysteme zugenommen hat.<sup>82</sup> Wir finden Länder, in denen elementare Reformen stattgefunden haben. Länder, die von einem Flickwerk zum anderen stolpern, und Länder, in denen sich scheinbar nichts bewegt.<sup>83</sup>

Wie erklärt sich das? Man wird zwischen sozialpolitik-externen und sozialpolitik-internen Gründen unterscheiden müssen. *Sozialpolitik-externe Gründe* mögen tatsächlicher Art sein: wie etwa Unterschiede des wirtschaftlichen Wachstums, der Bevölkerungsentwicklung, der Arbeitslosigkeit usw. Und sie mögen sozialpsychischer Natur sein: die Herausforderungen mögen unterschiedlich bewertet werden. Verkleinerung und Destabilisierung der Familien etwa mag in dem einen Land eher bedauert, in dem anderen Land eher als ein Zeichen von Freiheit und Gleichheit unvermeidlich erscheinen, ja begrüßt werden. Wir können uns dem hier nicht weiter widmen. Die *sozialpolitik-internen Gründe* sind zunächst solche des Entwicklungsstandes der Alterssicherung. Es ist mit dem »sozialpolitischen Wachstum« ähnlich wie mit dem »wirtschaftspolitischen Wachstum«. <sup>84</sup> Wo der Entwicklungsstand ein geringer ist, ist auch noch viel Platz für Wachstum. Wo ein gewisser Sättigungsgrad erreicht ist, kann dieser für sich selbst schon ein Boden für Stagnation oder gar Rezession sein. Für den Zusammenhang hier ist eine andere Kategorie sozialpolitik-interner Gründe bedeutsamer. Sie lassen sich auf den Nenner bringen: *Die Reichweite des Problems Alterssicherung und die Differenziertheit der Strukturelemente seiner Lösungen sind schwer wahrnehmbar.* Alterssicherung ist immer ein komplexes Phänomen und eine komplexe gesellschaftliche und staatliche Leistung.<sup>85</sup> Zwar gibt es immer einen oder mehrere Schwerpunkte der Lösung. Das gilt für die objektive Bedeutung eines oder mehrerer Systeme. Und es gilt für die politische Be-

wertung eines oder mehrerer Systeme. Aber gerade der Umstand, daß diese Systeme, die – ihrer objektiven Funktion oder ihrer politischen Einschätzung nach – im Vordergrund stehen, eben doch nur Schwerpunkte sind und nicht das Ganze, erschwert, sie richtig zu verstehen und zu bewerten.

- 74 Generalsekretariat der IVSS, Soziale Sicherheit und Familienpolitik, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1982, S. 299 ff.; IVSS-Dokumentation Soziale Sicherheit, Die soziale Sicherheit und die Familienpolitik, 1982; Anton Amann, The Status and Prospects of the Aging in Western Europe, 1981, S. 32 ff.; Rémi Lenoir, Evolution des Structures Familiales et Sécurité Sociale, in: EISS-Yearbook 1984, Recherches Sociologiques et Sécurité Sociale, 1986, S. 55 ff. Zur Veränderung der familiären Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland s. N 12.
- 75 S. im weltweiten Vergleich: The Cost of Social Security – 9th International Inquiry 1972 – 1974, hrsg. v. der ILO, 1979, insbes. die Tabelle 2.
- 76 Das führt auch dazu, daß international nur noch wenig gemeinsamer Nenner für die künftige Entwicklung zu finden ist. So sind die Aussagen der ILO-Denkschrift über die Zukunft der sozialen Sicherung (International Labour Office, Into the 21st Century (N 67 a.E.) zur Alterssicherung (s. insbes. S. 80 ff.) ausgesprochen »dünn« geraten.
- 77 Den gleichermaßen umfassendsten und differenziertesten Überblick über die jüngste Entwicklung der Sozialpolitik in einer Reihe von Ländern findet sich bei Peter Flora (ed.), Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II, 3 Bde., 1986. Zu den Reaktionen der Politik in der Bundesrepublik Deutschland auf die Herausforderungen s. N 19-39.
- 78 Dumont (N 71), S. 87. Umfassend dazu: ILO, Pension and Inflation, 1977.
- 79 Dumont (N 71), S. 88 ff.
- 80 Dumont (N 71), S. 98 ff. S. ferner Martin B. Tracy, Tendenzen des Ruhestandes, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1979, S. 143 ff.; Gerhard Buczko, Das Rentenalter im ausländischen Recht, in: DAngVers 1981, S. 261 ff.; IVSS, XXI. Generalversammlung, Genf. 3. – 13. Oktober 1983, Bericht VI, Rentenalter und Fortführung einer Erwerbstätigkeit, John J. Carroll, Early Retirement Practices in Selected European Countries, 1985; ISSA, Sécurité Sociale, Chomage et Retraite Anticipée, 1985; Heinz Salowsky/Achim Seffen, Vorzeitiger Ruhestand: Rentenrechtliche und tarifvertragliche Regelungen im In- und Ausland, in: RdA 1986, S. 321 ff.; Statistisches Bundesamt, Statistik des Auslandes, Länderbericht EG-Staaten, 1986, S. 50; Jane Ross, Changing the retirement age in the United States; a case study on research and social security policy making, ISSA expert group meeting on »The Role of research in social security«, Cracow 23.–15. June 1987.
- 81 Dumont (N 71), S. 150 ff.
- 82 S. Zöllner (N 65).
- 83 S. noch einmal N 66, 67.
- 84 S. Peter Flora, Introduction, in: Growth to Limits (N 77), S. VI ff. (insbes. S. XXI ff.); Else Oyen (Ed.), Comparing Welfare States and their Futures, 1986.
- 85 Jürgen Plaschke, Gesellschaftliche Sicherheit alter Menschen, 1983.

## 2. Die Komplexität der Alterssicherung

Erlauben Sie mir, die These, Alterssicherung sei ein komplexes Phänomen und eine komplexe gesellschaftliche und staatliche Leistung, näher zu erläutern.<sup>86</sup>

### 2.1 Die Komplexität der Inhalte

Alterssicherung ist zunächst Einkommenssicherung. Aber Einkommenssicherung genügt nicht. Nicht nur der Pflegefall beweist, daß vielfältige Dienst- und Sachleistungen hinzutreten müssen.<sup>87</sup> Und selbst das ist zu schön gesagt, denn zwischenmenschliche Zuwendung und Einbindung läßt sich mit dem terminus technicus der »Dienst- und Sachleistung« nur sehr unzulänglich benennen.

### 2.2 Die Komplexität der Faktoren

Alterssicherung ist eine gesamtgesellschaftliche Leistung. Sie ist eigene Leistung der zu Sichernden – sei es deren eigene Vorsorge, sei es ihre Selbsterhaltung im Alter. Sie ist eine Leistung der Familien. Sie ist eine Leistung der Gesellschaft – sei es der Wirtschaft, sei es altruistischer, karitativer Organisationen, sei es kollektiver Selbsthilfe, sei es einfach von Mitmenschen. Und sie ist eine Leistung des Gemeinwesens – seiner Rechtsordnung, seiner Institutionen, seiner Finanzströme.<sup>88</sup>

### 2.3 Komplexität der Maßstäbe

#### 2.3.1 Bedarfsgerechtigkeit – Leistungsgerechtigkeit – Besitzstandsgerechtigkeit

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>89</sup> Keiner dieser Maßstäbe allein macht eine Gesellschaft sozial gerecht und menschlich erträglich. Sie müssen einander ergänzen. Das gilt gerade auch für die Alterssicherung. Sie darf weder die Bedarfe noch die Leistungen noch auch die erworbenen Rechte außer acht lassen.

#### 2.3.2 Existenzminimum – Gleichheit – Sicherheit – Wohlstandsteilhabe

Gleichsam schräg dazu verläuft – sich mit den Maximen der Bedarfs-, Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit zu immer neuen Mustern knüpfend – der Zielkatalog des Sozialstaates: Existenzminimum, Gleichheit, Sicherheit und Wohlstandsteilhabe.<sup>90</sup> Alterssicherung muß auch ihm gerecht werden. Sie darf das Minimum menschenwürdiger Existenz nicht unterschreiten. Sie soll sicher sein. Sie soll gerade den Lebensstandard sichern. Und sie muß gegen die sog. »Wechselfälle des Lebens« sichern, die, wie etwa Krankheit, auch, ja gerade den alten Menschen bedrohen. Sie soll den Alten auch Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand verschaffen – zumeist verstanden als ein Fortschreiben eines in der Lebensleistung und im Lebensstandard manifesten Anteils in einen wachsenden Wohlstand hinein. Aber sie soll auch mehr soziale Gleichheit bewirken: mehr Gleichheit in der Chance, sich zu sichern, aber auch mehr Gleichheit gegenüber den Unterschieden der Vorsorgefähigkeit; mehr Gleichheit, nach seinen Bedarfen gesichert zu sein, egalitär nach typischen (minimalen, durchschnittlichen) Bedarfen, aber – weil Gleichheit auch bedeutet, wesentlich Ungleiches nach Maßgabe seiner Verschiedenheit ungleich zu behandeln – auch mehr Gleichheit nach Maßgabe unterschiedlicher Bedarfe; mehr Gleichheit in der Berücksichtigung der Lebensleistung; und doch auch Gleichheit in der Anerkennung der Besitzstände.<sup>91</sup>

Wer aber soll aus diesem Wespennest auseinandergehender Zielsetzungen ein Ganzes

86 S. zum folgenden durchwegs Plaschke (N 85); s. auch Laszlo A. Vaskovics, *Alter (III)*, in: *Staatslexikon* 7. Aufl., Bd. 1, 1985, S. 114 ff. m. w. Nachw.

87 S. etwa Otto Blume, *Altenhilfe*, in: *HdWW* Bd. 1 (1977), S. 217 ff.; Gerhard Haag, *Altendienste*, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hg.), *Fachlexikon der sozialen Arbeit*, 2. Aufl., 1986, S. 5 ff. (44 ff.); Margarethe Heinz/Hans-Gerd Ronge, *Altenhilfe*, ebda., S. 19 ff.

88 S. noch einmal N 86 u. 87.

89 Walter Kerber/Claus Wächtermann/Bernhard Spörlein, *Gerechtigkeit*, in: *Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft*, Teilbd. XVII, 1981, S. 5 ff. (44 ff.).

90 S. Hans F. Zacher, *Das soziale Staatsziel*, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1 (im Druck), Rdnr. 25 ff.

machen? Es gehört zu den gefährlichsten Schwächen unserer Diskussion über Alterssicherung, daß wir die Vielfalt und auch Gegenläufigkeit der Werte und Zwecke, die verwirklicht werden sollen, nicht aufdecken und eingestehen.

### 2.3.3 Exkurs: Vielfalt der Werte und Zwecke – Vielfalt und Individualität der Systeme

Wir sind hier bereits beim Kern der Schwierigkeiten eines internationalen Vergleiches.<sup>92</sup> Nicht alle Länder teilen die Entschlossenheit, alle diese Ziele zugleich zu verfolgen. Sie scheiden einzelne Ziele – etwa das der in Beitragsäquivalenzen ausgedrückten Besitzstandsgerechtigkeit, das der Sicherheit des Lebensstandards, das einer Gleichheit nach Bedarfen oder gar das einer öffentlichen Verantwortung für das Existenzminimum eines jeden – aus oder geben diesen Zielen doch andere Prioritäten.

Jedenfalls: Die Rollen, welche die einzelnen Systeme bei der Verfolgung dieser Ziele spielen, sind von Land zu Land anders verteilt. Kein System ist für sich allein imstande, alle die Gegensätze und Spannungen, die sich aus den möglichen Werten und Zwecken der Alterssicherung ergeben, in sich zum Austrag zu bringen. Diese Vielfalt bedarf, um politisch und rechtlich möglich und gesellschaftlich ertragen zu werden, der wohlthätigen Schizophrenie des Nebeneinanders von Systemen, die je für sich ein begrenztes Ensemble von Zielen verfolgen, um in ihrer Gesamtheit doch möglichst vielen von ihnen gerecht zu werden.<sup>93</sup> Daß in der Bundesrepublik, abgesehen noch von allem, was Eigenvorsorge,<sup>94</sup> Familien<sup>95</sup> und Wohltätigkeit<sup>96</sup> leisten, Alterssicherung einem breiten Spektrum von Systemen anvertraut ist – den spezifischen Versorgungssystemen (wie der Rentenversicherung, der Beamtenversorgung, der landwirtschaftlichen Alterssicherung usw.);<sup>97</sup> der Krankenversicherung auch der Alten; dem scheinbar beiläufigen Beitrag der kausalen Vorsorge- und Entschädigungssysteme (wie der Unfallversicherung und der Versorgung); den besonderen Hilfs- und Förderungssystemen, die (z. B. das Wohngeld) die Lebensverhältnisse gerade auch der Alten bestimmen;<sup>98</sup> endlich der (in

sich wiederum differenzierten) Sozialhilfe<sup>99</sup> – entspricht eben dieser Tücke des Objekts. Diese Konstellationen aber wechseln von Land zu Land.

Dennoch ist nicht selten auch einzelnen Systemen selbst ein widerspruchsvolles, zumindest spannungsgeladenes Bündel von Werten und Zwecken aufgegeben – und dies um so mehr, je zentraler, je allgemeiner ihr Auftrag zur Alterssicherung ist. Die deutsche Rentenversicherung ist eines der denkbar besten Beispiele dafür. Beitragszeiten, Ersatzzeiten, Erziehungszeiten, Ausfallzeiten, Zurechnungszeiten, ihre Tatbestände und ihre

91 S. zum Vorliegenden Winfried Schmähel, Soziale Sicherheit im Alter, in: HdWW Bd. 6, 1981, S. 645 ff.; Hans-Jürgen Krupp, Grundlagen einer zielorientierten und integrierten Alterssicherungspolitik, in: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Gutachten des Sozialbeirats), 1981, S. 95 ff.; Pentenrieder in N 15, insbes. S. 27 ff.; Gert Wagner, Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, 1984, S. 25 ff.

92 S. noch einmal N 65. – Bernd Casimir, Darstellung und Vergleich der gesetzlichen Rentenversicherungen in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und den USA, Universität Frankfurt/M. 1985, S. 5 f.

93 S. etwa Hans F. Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, Bd. 27 (1983), S. 228 ff. (242 ff.); genauer: ders., Grundtypen des Sozialrechts, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler (in Druck).

94 Meinhard Miegel, Sicherheit im Alter, 1981, S. 162 ff.; s.a. ders., Die verkannte Revolution (N 16); Hans Bethge, Die betriebliche Altersversorgung als Möglichkeit zur Deckung von Versorgungslücken in der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung unternehmerischer Entscheidungsgrößen, 1986, S. 60 ff. m.w.Nachw.

95 Robert E. Zimmermann, Alter und Hilfsbedürftigkeit, 1977, insbes. S. 128; Leopold und Hilde Rosenmayr, Der alte Mensch in der Gesellschaft, 1978, insbes. S. 179 ff.; Deutsches Zentrum für Alterstragen e.V. in N 31, Dieter Grunow, Drei-Generationen-Solidarität in der Familie, in: Familie und Familienpolitik, 1985, S. 146 ff. insbes. S. 147; Ursula Lehr in N 12.

96 S. noch einmal die Hinweise in N 87. – S. ferner Hans-Joachim von Kondratowicz/Roland Schmidt, Vorwärts zu den Anfängen! Wohlfahrtsverbandliche Altenarbeit im Spannungsfeld gerontologischer Zielvorstellungen und finanzieller Restriktionen, in: Dietrich Thränhardt u.a., Wohlfahrtsverbände zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat, 1986, S. 54 ff.

97 S. vor allem den Bericht der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (N 14).

98 S. nochmals N 62, 31.

99 Zur Bedeutung der Sozialhilfe für alte Menschen s.: Dieter Grunow, Problemsynonyme älterer Menschen und die Selektivität organisierter Hilfe der örtlichen Sozialverwaltung, in: Margret Dieck/Gerhard Naegle (Hg.), Sozialpolitik für ältere Menschen, 1978, S. 246 ff.; Willi Hilfer, Das System sozialer Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Juristischer Anspruch und soziale Wirklichkeit, 1982.

Wirkungen, Rentendynamik, Rente nach Mindesteinkommen, Beitragshöhe und -grenze, Bundeszuschuß und Bundesgarantie. Anrechnungsmodell und Waisenrenten sind nur einige Hinweise darauf, wie groß die Last der Widersprüche oder doch Divergenzen ist, die auf diesem System ruhen.<sup>100</sup> Und fast jede neue Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Rentenversicherung bekundet, wie hoffnungsarm es ist, mit Hilfe des Gleichheitssatzes oder auch des Eigentumsgrundrechts Vereinbares vom Unvereinbaren, Konsequentes vom Inkonsequenten scheiden zu wollen.<sup>101</sup>

## 2.4 Komplexität in der Zeit

### 2.4.1 Die Verwerfungen in der Zeitdimension

Eine letzte Dimension, auf der hier die Komplexität der Alterssicherung aufgetragen sei, 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 soziale Biographie zerfällt in drei Phasen: die Kindheits- und Jugendphase, die aktive Phase und die Altersphase. Die Phase, in der Alterssicherung sich realisieren muß, ist die des Alters. Und eine nur bedarfsorientierte Alterssicherung braucht sich um eine andere Phase auch nicht zu kümmern. Leistungsgerechte Alterssicherung aber hat die Leistungen der aktiven Phase in Beziehung zu setzen zu dem, was in der Altersphase an den Gesicherten gegeben wird. Besitzstände werden auf andere Weise aus den früheren Phasen in das Alter mitgebracht. Und individuelle Alterssicherungsgerechtigkeit verlangt, daß Alterssicherung sich als Ertrag des aktiven Lebens verstehen läßt – zumindest als ein Gegenwert für das, was in die Altersvorsorge eingebracht wurde.<sup>102</sup>

Betrachten wir denselben Zusammenhang *aus der Sicht der Allgemeinheit*, so scheint sich die Problematik zunächst zu vereinfachen. Die Alterssicherung wird in der Gegenwart gebraucht, ist in der Gegenwart zu leisten und aufzubringen. Fast geniert man sich, auf

die Selbstverständlichkeit des Mackenroth'schen Gesetzes noch einmal hinzuweisen.<sup>103</sup>

Aber die Vergangenheit ragt in diese Gegenwart um so schwieriger herein. Besitzstände, die in der Vergangenheit erworben wurden, sind, wenn dies in öffentlicher Verantwortung geschah, in der Gegenwart zu bewerten. Und mag dies noch als eine bloße Rechnung verstanden werden – was es, wie wir aus allen Erfahrungen mit der Umsetzung von Beiträgen der Vergangenheit in Rentenzahlungen der Gegenwart wissen, mitnichten ist –, so gilt das a priori nicht für jene anderen Leistungen der Vergangenheit, die etwa in Ersatz-, Kindererziehungs- oder auch Ausfallzeiten Ausdruck finden, wenn sie in der Gegenwart in Renten eingelöst werden sollen.<sup>104</sup>

Alterssicherung erscheint so, soweit es um Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit geht, als eine permanente Rückrechnung. Die Gegenwart scheint die Größen des Gebotenen und Möglichen global vorzugeben. Aber aus der Vergangenheit sind die Maßstäbe dafür zu gewinnen, was davon individuell zuzu-

100 S. N 91. S. auch Walter Bogs, Entwicklungstendenzen der Sozialversicherung im Rahmen eines Gesamtsystems sozialer Sicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1970, S. 227 ff., insbes. S. 237 ff.

101 Helmar Bley, Die Relevanz verfassungsgerichtlicher Grundentscheidungen im materiellen Sozialrecht, dargestellt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: SGB 1974, S. 321 ff.; Rudi Wand, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VSSR 2 (1974), S. 52 ff.; Wolfgang Rübner, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ebda. S. 68 ff.; ders., Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: JbSozRGeg 1 (1979), S. 59 ff., 2 (1980), S. 21 ff., 3 (1981), S. 33 ff., 4 (1982), S. 35 ff., 5 (1983), S. 21 ff., 6 (1984), S. 37 ff., 7 (1985), S. 21 ff., 8 (1986), S. 37 ff.; Dietrich Katzenstein, Die sozialgerichtlichen Vorlagen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DRV 1985, S. 1 ff.

102 S. dazu Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Rechtsvergleichung, Europarecht und staatliche Integration. Gedächtnisschrift für Leontin-Jean Constantinesco 1983, S. 943 ff. (968 N 73).

103 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, 26. Jg. (1981), S. 147 ff.

104 Vordergründigen Ausdruck findet das in der Problematik des § 1255 a RVO, seiner Wirkungen und seiner Verfassungsmäßigkeit.

teilen ist.<sup>105</sup> Und für die, welche diese Mittel in der Gegenwart aufzubringen haben, ist die entscheidende Rechtfertigung ihrer Last die, daß ihnen, wenn sie alt sind, nach gleichem Maße zugemessen wird.<sup>106</sup> Die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen personalisiert sich so. Sie nimmt die Gestalt der Gleichzeitigkeit von zwei Generationen an: die Gleichzeitigkeit der Alten, an die zu leisten ist, mit den Aktiven, die leisten.

#### 2.4.2 Exkurs I: Der Generationenvertrag

Das ist, was man einmal ebenso genial wie trügerisch den Generationenvertrag<sup>107</sup> genannt hat. Warum trügerisch?

- 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 des jetzt Alten: über seine Last haben andere Entscheidungsträger unter anderen Umständen entschieden als die Entscheidungsträger, die unter den Bedingungen der Gegenwart über die Leistungen entscheiden, welche er jetzt erhält. Das gilt ebenso für den jetzt Aktiven: die Leistungen, die er im Alter bekommen wird, werden andere Entscheidungsträger unter anderen Umständen bestimmen als die Entscheidungsträger, die unter den Umständen der Gegenwart seine Leistung bestimmen.<sup>108</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. Aber bis jetzt waren die Formeln, Verfahren und Institutionen zu schwach, die Herausforderungen der Sache und die Möglichkeiten der Politik dagegen zu mächtig, um die Verlässlichkeit des Systems selbstverständlich werden zu lassen.

- Doch geben wir uns dem Experiment hin, daß es gelänge, diese Schwierigkeit zu meistern, so würde die sachliche Problematik erst voll deutlich.

- Wird der *Generationenvertrag mit der Rentenversicherung identifiziert*, so ist er mehr oder minder blind für die Last der »dritten Generation«. <sup>109</sup> Er ist blind für die Unterschiede zwischen den Alterssicherungssystemen, die ja mitnichten als intergenerative Kanäle gebaut sind. Er ist blind für die Grenzen, jenseits derer für das Alter nicht vorgesorgt und jenseits derer die Altenlast nicht »sozialisiert« ist.<sup>110</sup> Allgemeiner: Er vernachlässigt die Fülle jener Lebensverhältnisse, in denen die Gegenseitigkeit des Generationenvertrages nicht realisiert und also auch nicht erfahren wird. Diese Idee »Generationenvertrag = Rentenversicherung« hat den Vorzug der Geschlossenheit und den Nachteil der Inkonsequenz.

<sup>105</sup> Herbert Rische/Franz-Joseph Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung – Gedanken zu einer Neubestimmung in der Diskussion um den (Bestands-)Schutz sozialer Rechtspositionen nach dem Grundgesetz, in: DRV 1983, S. 273 ff., insbes. S. 279.

<sup>106</sup> S. etwa BVerfGE 53, 257 (292); 54, 11 (28); Walther Ecker, Anmerkungen zum »Generationenvertrag« – Zu einem Strukturbegriff der Sozialen Sicherung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 16. Jg. (1983), S. 45 ff.

<sup>107</sup> Zum Ursprung s. Wilfried Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur Sozialreform, Schriftenreihe des Bundes Katholischer Unternehmer, n. F. Bd. 3 (1955); gekürzt abgedr. bei Bernhard Külpe/Wilfried Schreiber (Hg.), Soziale Sicherheit, 1971, S. 276 ff. – S. zum Generationenvertrag ferner Walter Ecker, Der Generationenvertrag – eine vernachlässigte Garantie, in: Die Sozialversicherung 1983, S. 147 sowie Ecker (N 106); Heinz Müller/Wilfried Burkardt, Die 3-Generationen-Solidarität in der Rentenversicherung als Systemnotwendigkeit und ihre Konsequenzen, in: SF 1983, S. 73 ff.; s. auch die Nachw. in N 12, insbes. Resch/Knipping. Zum Generationenvertrag in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. N 106.

<sup>108</sup> Peter Krause, Eigentum am subjektiven öffentlichen Recht, 1982, S. 42 ff., insbes. S. 44.

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> 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 *Generationenvertrag* jedoch, der die ganze Komplexität der Alterssicherung aufzunehmen versucht, der versucht, konsequent zu sein, wird nicht nur an Geschlossenheit verlieren. Er wird sich der Wahrnehmung der Gegenseitigkeit von vornherein entziehen. Wer wäre imstande, hinter allem, was privat, gesellschaftlich und staatlich geschieht und geschehen muß, um die Lebensverhältnisse der Alten zu sichern, den Mechanismus eines *do ut des*, eines Gebens und Nehmens wahrzunehmen? Oder täuscht nicht schon das Bild? Meint »Generationenvertrag« gar nicht den Vertrag, in dem Leistung gegen Gegenleistung getauscht wird? Meint »Generationenvertrag« einen *contrat social*,<sup>111</sup> einen Solidaritätspakt aller mit allen?<sup>112</sup> Wie könnte die Idee des Generationenvertrages dann überhaupt eine Orientierung sein, um über das »Ob« der Alterssicherung hinaus etwas über ihr »Wie« zu sagen?<sup>113</sup>

Was Wunder, daß diese Idee des Generationenvertrages eine deutsche ist, die wir anderswo kaum wieder antreffen: geboren aus einer Fast-Identität von Rentenversicherung und Alterssicherung und formuliert in der Hoffnung, daß die Konsequenzen, die noch ausstehen, von der Politik gezogen werden; und desavouiert dadurch, daß Alterssicherung und

Rentenversicherung sich doch nicht decken und die Konsequenzen, die – vor allem zur »dritten Generation« hier – zu ziehen waren, doch nicht gezogen wurden.

#### 2.4.3 Exkurs II: Alterssicherung und Eigentumsschutz

Noch mehr wohl eine spezifisch deutsche Idee ist es, Alterssicherung als Eigentum unter den Schutz der Verfassung zu stellen.<sup>114</sup> Er kann sich nur auf die Besitzstandsgerechtigkeit be-

114 S. dazu statt aller anderen Rolf Stober (Hg.), Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986. – Die im Text aufgestellte Behauptung, es handle sich um eine »spezifisch deutsche Idee«, muß freilich relativiert werden. Sozialrechtsvergleich und Verfassungsvergleich, beide an sich schon schwierige Materien, geraten hier aneinander. Damit wird die Problematik der Vergleichbarkeit weiter verschärft. In einem Land etwa, in dem Sozialversicherung (wie in der Schweiz) unter öffentlicher Verantwortung privat rechtlich organisiert ist, stellt sich die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz von vornherein anders, als in einem Land, in dem Alterssicherung öffentlich finanziert und organisiert ist. Die Ausgangsfrage, ob der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz »nur« private Rechte oder auch subjektiv öffentliche Rechte schützt, stellt sich etwa hier von vornherein anders. Aber wer weiß, was das jeweils für den Sinn des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes bedeutet. Unter diesem Vorbehalt ist darauf hinzuweisen, daß sich Tendenzen für die Erstreckung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes auf die Sozialversicherung nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland finden, sondern auch in der Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission. – Vgl. dazu 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, S. 84 ff. Auf der anderen Seite hat etwa der österreichische Verfassungsgerichtshof einen grundrechtlichen Schutz von Rentenanswartschaften über den Gleichheitssatz konstruiert (ZAS 1987, S. 174 ff. mit Anm. Tomandl). In Italien wird ein verfassungsrechtlicher Schutz der Rentenanswartschaften und -ansprüche nicht durch das Grundrecht auf Eigentum (Art. 42 Verf.) vermittelt, sondern durch Art. 38 II Verf. (Recht auf soziale Sicherheit) i.V.m. Art. 36 I Verf. (Recht auf angemessene Entlohnung). Dabei wird die Rente als (aufgeschobener) Teil der während des Arbeitslebens verdienten Vergütung angesehen, die unter dem Schutz von Art. 36 I Verf. steht. Damit können die Grundsätze der Proportionalität und Angemessenheit des Art. 36 I Verf. auf die durch Art. 38 I geschützte Alterssicherung Anwendung finden. Im Ergebnis ist dies dem Schutz nach Art. 14 GG ähnlich (vgl. Boecken S. 43 ff., S. 96 ff.); aus dem Rechtsstaatsprinzip wird in Italien darüber hinaus ein Vertrauensschutz insoweit abgeleitet, als Gesetze, die in erworbene Rechtspositionen (»diritti questi«) eingreifen, nicht unbegrenzt zulässig sind. Dies ist wiederum mit dem Schutz des Vertrauens in den Bestand vermögenswerter Positionen in Art. 14 GG vergleichbar. (Vgl. Boecken aaO).

111 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).

112 Nell-Breuning (N 109), 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 Bewußtsein dafür getrübt worden, daß es sich hier um einen Vorgang, ein Verhältnis handelt, das durch die Natur der Sache gegeben und erfordert ist, wobei es nur darauf ankommt, daß die Menschen bereit sind, das anzuerkennen und den Weg suchen, auf dem es realisiert werden kann.«

113 S. den Schluß des Zitats von Nell-Breuning (N 112).

ziehen.<sup>115</sup> Sie schützt das Verfassungsgericht mit der Härte des Eigentumsgrundrechts. Alle anderen Elemente der Alterssicherung bleiben daneben weichen und ungewissen Verfassungssätzen wie dem Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip anvertraut.<sup>116</sup>

Man wird nicht verkennen dürfen, was ein geschlossener und gesicherter Kreislauf der Alterssicherung, in dem Beiträge und Leistungen einander entsprechen, für die Effektivität monetärer Alterssicherung bedeutet. Aber man wird doch sogleich auch einräumen müssen, wie erratisch dieser Vorrang der Besitzstände in der Landschaft all der Werte und Zwecke liegt, die Alterssicherung zu verfolgen hat. Die Versuchung, Alterssicherung unter den Schutz des Eigentumsgrundrechts zu stellen, wurde so anderswo auch kaum empfunden.

Doch kehren wir zurück zu dem, was uns auf Generationenvertrag und Eigentumsschutz gebracht hat: die Verwerfungen in der Zeitdimension, vor denen jedes Nachdenken über Alterssicherung steht. Generationenvertrag wie Eigentumsschutz sind beides Versuche, die Risiken, die mit der Ungleichzeitigkeit der Generationen verbunden sind, zu überwinden. Ihre Grenzen liegen deshalb auch in der Komplexität der Zeitdimensionen der Alterssicherung.

### 3. Zwischenergebnis: die Offenheit des Spiels

Erinnern wir uns an dieser Stelle zurück an die Komplexität auch der Inhalte, der Faktoren und der Maßstäbe von Alterssicherung. Erneut kommen wir so zu dem Ergebnis, daß Alterssicherung sich auf keinen einzigen Nenner bringen und in kein einziges System einschließen läßt. Alterssicherung ist ein Gesamtgefüge von Inhalten und Faktoren, Funktionen und Normen, Institutionen und Werten.

### III. Einkommenssicherung: Das Arsenal der Möglichkeiten

In der Welt sozialer und politischer Realitäten kann es freilich bei soviel Offenheit nicht bleiben. Der »Rohstoff« der Alterssicherung muß zu Systemen gefügt werden. Die Wirklichkeit

dieser Vielzahl ist so – wie schon gesagt – eine Mehrheit von Systemen.

#### 1. Die Konstruktionselemente

Die wichtigsten Konstruktionselemente von Alterssicherungssystemen erwachsen aus den folgenden beiden Alternativen:<sup>117</sup>

- (1) Die eine Alternative ist die zwischen Systemen, die an eine Vorgeschichte anknüpfen und Systemen, die nur an eine Situation anknüpfen.
  - *Vorgeschichten* dieser Art gibt es zweierlei:
    - Vorgeschichten der Verantwortung, wie wir sie vor allem im sozialen Entschädigungsrecht antreffen. Wir müssen sie hier vernachlässigen, so bedeutsam ihre Rolle im Gesamtgeschehen der Alterssicherung sein mag.
    - Für die Alterssicherung spezifisch ist die *Vorgeschichte der Vorsorge*. Das klassische System, in dem sich eine Vorgeschichte der Vorsorge niederschlägt, ist das der Sozialversicherung.
    - Den Systemen, die auf eine Vorgeschichte der Vorsorge abstellen, stehen die Systeme gegenüber, die sich grundsätzlich nicht für die Vorgeschichte interessieren, sondern unmittelbar an die *Situation* anknüpfen. Das klassische Beispiel dafür ist die Sozialhilfe.
- (2) Die andere Alternative ist die zwischen Systemen, die soziale Leistungen nach Maß-

<sup>115</sup> Vgl. Wolfgang Rüfner, Die Differenziertheit sozialrechtlicher Positionen und der Anspruch der Eigentumsgarantie, in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. XXIII, 1982, S. 169 ff. (180, 184); Hans-Jürgen Papier, Die Differenziertheit sozialrechtlicher Positionen und der Anspruch der Eigentumsgarantie, ebda., S. 193 ff. (198, 200); Christoph Degenhart, Rentenreform, »Generationenvertrag« und Bestandschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen, in: BayVBl 1984, S. 65 ff., insbes. S. 105; s. dazu die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, zuletzt: BVerfGE 69, 272; 58, 81 (109).

<sup>116</sup> S. noch einmal die Nachw. in N 101.

<sup>117</sup> S. o. N 93.

gabe fest umschriebener rechtlicher Tatbestände und/oder in rechtlich geregelter Höhe (*abstrakt*) gewähren oder nach Maßgabe individuell zu ermittelnder und zu bewertender Umstände – insbesondere der Bedürftigkeit – (*konkret*).

- Unsere Rentenversicherung etwa ist hinsichtlich der Renten nach Grund und Höhe abstrakt.
- Hilfe zum Lebensunterhalt im Sinne der deutschen Sozialhilfe dagegen ist nach Grund und Höhe konkret.
- Die Altenhilfe etwa der deutschen Sozialhilfe ist dagegen dem Grunde nach eher abstrakt, dem Inhalt nach aber konkret.

## 2. Die typischen Institutionen der Alterssicherung

Bündeln wir diese Elemente zu den typischen Institutionen der Alterssicherung, so kommen wir auf drei Kategorien:<sup>118</sup>

- (1) Die *Vorsorgesysteme*. Sie bauen über die aktive Phase hin eine Sicherung für den Fall des Alters auf. Sie sind abstrakt, denn den Vorleistungen mit denen die Anwartschaft erworben wird, muß ein an der Vorsorge orientierter Leistungsanspruch entsprechen. Hierher zählen – sehen wir von der gestaltlosen Form der Vermögensbildung ab – Phänomene wie Privatversicherung, betriebliche Altersversorgung und Beamtenversorgung. Das sozialpolitisch wichtigste Phänomen aber ist die »Sozialversicherung«.
- (2) Die situationsbezogenen abstrakten *Sicherungssysteme*. Auch sie zielen auf abstrakten Schutz für das »Risiko« des Alters. Aber sie stellen nicht auf eine Vorsorgegeschichte ab, sondern allein auf die Situation des Alters. Hierher zählen etwa die dänische Volksrente oder die kanadischen demogrants.
- (3) Die konkreten *Hilfssysteme*. Sie stellen (wie im Prinzip die Sozialhilfe) entweder nach Grund und/oder Höhe auf den individuellen Bedarf ab. Oder sie decken nur

ganz spezifische Bedürfnisse (wie etwa das deutsche Wohngeld).

## 3. Die unterschiedlichen Affinitäten dieser Grundtypen

Zu den Werten und Zwecken der Alterssicherung<sup>119</sup> stehen diese Grundtypen in einem recht unterschiedlichen Verhältnis.

- (ad 1) Konkrete *Hilfssysteme* stehen vor allem im Dienste der Bedarfsgerechtigkeit, nicht selten des Existenzminimums. Auch dem Ziel der Gleichheit dienen sie ganz im Sinne der Gleichheit nach den Bedarfen. Sicherheit wird substantiell, nicht aber mit der Zuverlässigkeit eines Wenn-dann-Mechanismus abstrakter rechtlicher Tatbestände vermittelt. Ihre Finanzquelle sind die Steuern.
- (ad 2) Situationsbezogenen abstrakten *Sicherungssysteme* unterscheiden sich von ihnen vor allem dadurch, daß sie im Dienste typischer Bedarfe stehen – seien sie nun minimal (im Sinne von flat-rates), seien sie etwa durchschnittlich (was wohl mit Staatsbürgerversorgung gemeint ist). Der Gleichheit dienen sie so mehr nach Köpfen als nach der Sache. Ob sie die realen Bedarfe treffen, insbesondere das Existenzminimum decken, hängt von den Umständen ab. Ihre primäre Leistung ist neben »egalitärer« Gleichheit wohl Sicherheit – im Sinne abstrakter Wenn-dann-Automatik. Ihre Finanzquelle sind die Steuern. Mitunter werden diese auch Beiträge genannt. Doch je mehr sie es wirklich sind, je mehr also die Leistung nicht allein von der Situation des Alters, sondern auch von der Vorgeschichte der Beitragszahlung abhängt, desto mehr handelt es sich dann doch um Vorsorgesysteme.

<sup>118</sup> Im folgenden handelt es sich um eine spezielle Anwendung und Adaption der vom Verfasser entwickelten Trias »Vorsorge – soziale Entschädigung – Hilfe und Förderung« (Hans F. Zacher, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1985, S. 20 ff.) auf die Alterssicherung.

<sup>119</sup> S. den Text zu N 89 – 91.

- (ad 1 und 2) Konkreten Hilffsystemen und situationsbezogen abstrakten Sicherungssystemen sind Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit fremd. Ungleichzeitigkeiten vermeiden sie. Es wird nach den Umständen der Altersphase geleistet und aufgebracht.
- (ad 3) Damit werden die besonderen Möglichkeiten und auch Belastungen der *Vorsorgesysteme* deutlich. Sie dienen der Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit, während ihnen eine individuelle Bedarfsgerechtigkeit eher fremd ist. So können sie, wenn ihnen nicht eine Mindestgarantie zusätzlich »eingepflanzt« ist, sogar das Existenzminimum verfehlen. Auch ihr Dienst an der Gleich-

heit ist primär von der Leistungs- und der Besitzstandsgerechtigkeit geprägt. Sie dienen der Sicherheit, vor allem der Sicherheit des erworbenen Lebensstandards. Individuelle Alterssicherungsgerechtigkeit, die in der Alterssicherung den Ertrag des Lebens, zumindest den Gegenwert für die Verzichtete sieht, die während der aktiven Vorsorge für das Alter geleistet wurden, kann ohne Vorsorgesysteme nicht auskommen. Das genuine Instrument ihrer Finanzierung ist der Beitrag. Weil sie auf Lebensleistung und Anwartschaften zurückblicken, manifestiert sich in ihnen die skizzierte Komplexität der Zeitdimensionen. Wenn die Idee eines Generationenvertrages<sup>120</sup> greifbar wird, dann in ihnen. Und wenn der Gedanke an Eigentumsschutz<sup>121</sup> überhaupt angebracht ist, dann hier.

120 S. den Text zu N 107 ff.

121 S. den Text zu N 114 ff. Davon zu unterscheiden ist der Begriff des neuen Eigentums, vgl. Charles Reich, »Neues Eigentum«, in der Übersetzung von Stephan Leibfried, in: ZSR 1975, S. 257 ff., 321 ff., 396 ff.

122 OECD, Old Age Pension Schemes, 1977; ISSA, Complementary Pensions, A Comparative Analysis, 1975; ISSA, Complementary Pension Institutes or Complementary Pension Schemes, 1976; ISSA, Conjugating Public and Private: The Case of Pensions, 1987; President's Commission on Pension Policy, International Comparison of Pension Systems, 1980; Georg Heubeck, Private Lebensversicherung, gesetzliche Rentenversicherung und betriebliche Altersvorsorge als Komponenten der Vorsorge, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1970, S. 317 ff.

123 Dabei kommen im internationalen Vergleich nicht selten auch Gestaltungen vor, die im deutschen Recht etwa mit »Beileihung« bezeichnet würden: Private Träger unterliegen durch Regelung und Kontrolle der Verantwortung des Gemeinwesens.

124 Bernd v. Maydell, Basisversorgung (Beamtenpension und Altersruhegelder der gesetzlichen Rentenversicherung) und Ergänzungsvorsorgungen (Zusatzvorsorgungen im öffentlichen Dienst und in der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Privatversicherung), in: »Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVII, 1978, S. 24 ff.; Jürgen Paulsdorff, Die Altersversorgung in der privaten Wirtschaft, ebda., S. 79 ff.; Max Horlick, Mandating Private Pensions: Experience in Four European Countries, in: Social Security Bulletin, 1979, S. 18 ff.; ders., Koordinierung von Berufsrenten und allgemeinen Rentensystemen: Erfahrungen aus vier europäischen Ländern, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1979, S. 295 ff.; U.S. Department of Health and Human Services, Research Report No. 55, Private Pension Plans in West Germany and France, 1980; Heinz-Dietrich Steinmeyer, öffentliche und private Sicherungsformen im System der Alterssicherung der Vereinigten Staaten von Amerika, in: VSSR Bd. 10 (1982), S. 101 ff.; Manfred Schmidt, Das »zweite Bein« der Altersversorgung, Zusatzrentensysteme in europäischen Ländern, in: DAngVers 1983, S. 385 ff.

#### 4. Die Pluralität der Systeme

Aus diesen unterschiedlichen Affinitäten der Systemtypen resultiert, daß sie zumeist gemischt werden. Da die einzelnen Systemtypen nur einen Teil der mit der Alterssicherung anvisierten Ziele verfolgen können, liegt es nahe, durch die Verbindung mehrerer Typen zugleich auch ein größeres Spektrum von Zielen der Alterssicherung zugleich verfolgen zu können.<sup>122</sup>

Für das Bedürfnis, die Systemtypen zu mischen, sind freilich auch noch andere Gründe maßgebend. Die Systemtypen lassen sich auf ganz unterschiedliche Weise in Rechts- und Sachzusammenhänge integrieren. Situationsbezogene abstrakte Sicherungssysteme sind nur öffentlichrechtlich denkbar. Konkrete Hilffsysteme sind ebenfalls typisch öffentlichrechtlich. Privates Recht findet sich nur im Zusammenhang mit der – ohnedies rechtsfernen – Wohltätigkeit. Vorsorgesysteme dagegen kennen sowohl Erscheinungsformen des öffentlichen Rechts (Sozialversicherung,<sup>123</sup> Beamtenversorgung) als auch Erscheinungsformen des privaten Rechts (Privatversicherung, betriebliche Alterssicherung).<sup>124</sup> Ähnliche Unterschiede zeigen sich, wenn man die Polarität zwischen »internalisierenden« Soziallei-

stungssystemen (die soziale Defizite in vorfindlichen Rechtszusammenhängen – z. B. dem Arbeitsrecht – kompensieren) und »externalisierenden« Sozialleistungssystemen (die soziale Defizite auf spezifisch geschaffenen Ebenen – wie denen der Sozialversicherungsträger – oder in der Verantwortung allgemeiner Gemeinwesen – Gemeinden, Staat – kompensieren) berücksichtigt.<sup>125</sup> Abstrakte Sicherungssysteme sind nur als »externalisierende« denkbar. Vorsorge dagegen kann in vorfindliche Rechtsbeziehungen eintauchen (wie öffentlich-rechtlich in der Beamtenversorgung), privatrechtlich in der betrieblichen Alterssicherung durch Direktzusage des Arbeitgebers). Auch konkrete Hilfe freilich kann Sache öffentlich-rechtlicher (Gemeinden etc.) wie privater (Familien) Solidarverbände sein.

## 5. Die Vielfalt der Muster

So einfach das System der Grundelemente erscheint, so verwirrend ist deshalb die Realität: eine weltweit unübersehbare Vielfalt der Mischungsverhältnisse.<sup>126</sup>

- In Österreich<sup>127</sup> ist die *Vorsorge* in Gestalt der Sozialversicherung so sehr auf eine Vollsicherung hin entwickelt, daß für eine zusätzliche *Vorsorge* kaum Interesse bleibt, allenfalls für die konkret ergänzende Sozialhilfe.
- Ähnlich wie in der Bundesrepublik steht in den USA<sup>128</sup> das allgemeine Vorsorgesystem der Social Security im Vordergrund der Alterssicherung – freilich, verglichen mit unserer Rentenversicherung: mit viel allgemeinerer personeller Erstreckung –. Daneben ist Raum für betriebliche und private *Vorsorge* ebenso wie Bedarf an konkreten Hilffsystemen.
- In Italien dominiert eine breite Skala von Vorsorgesystemen. Sie lassen Raum für betriebliche und private ergänzende *Vorsorge*. Dem Bedarfsprinzip entsprechen Mindestrenten.<sup>129</sup>
- Andere Länder zielen von vorherein eine *Differenzierung der Vorsorge* an. Typisch ist etwa Frankreich,<sup>130</sup> wo das sog. regime

general für die Arbeitnehmer durch Zusatzversicherungen ergänzt ist. Mindestsicherungen im regime general und Sozialhilfe ergänzen nach generellen und individuellen Bedarfen.

- Den Dualismus einer robusten, allgemeinen, nur auf einen Zeitfaktor abstellenden *Vorsorge* und einer individualisierenden, Zeit- und Entgeltfaktor verbindenden *Vorsorge* finden wir in Großbritannien.<sup>131</sup> Diese

125 S. Hans F. Zacher, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Friedrich Kübler (Hg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, S. 11 ff. (26 ff.).

126 S. noch einmal N 65, 66 u. 67 sowie N 122.

127 S. Comparative Tables of the Social Security Systems in Council of Europe Member States not belonging to the European Communities, 2nd ed., Situation at 1st July 1984, 1985, S. 79 ff. u. U.S. Department of Health and Human Services – Social Security Programs Throughout the World – 1985, 1986, S. 12 f.; Georg Busch/Wilhelm Hanisch/Silvia Hellmer, Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte des österreichischen Pensionsversicherungssystems – Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen, internationaler Vergleich, 1986; Günter Kubka, Eigenvorsorge und betriebliche Altersversorgung, in: Soziale Sicherheit (Wien) 1986, S. 499 ff.

128 Social Security Programs (N 127), S. 270 f.; Steinmeyer (N 124 a.E.); Reform der Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1983, S. 298 ff.; Paul Neumüller, Sanierung der gesetzlichen Rentenversicherung in den USA, in: DRV 1984, S. 25 ff.; Gerhard Buczko, Zur Rentenversicherungsreform in den USA (Social Security Act Amendments of 1983), in: DAngVers 1984, S. 68 ff.; 1985, S. 22 ff.; Eberhard Eichehofer, 50 Jahre Social Security Act, in: SGB 1984, S. 563 ff.; ders., 50 Jahre Rentenversicherung in den USA, in: DAngVers 1985, S. 357 ff.

129 S. Comparative Tables of the Social Security Schemes in the Member States of the European Communities, 13th ed., Situation at 1st July 1984, S. 65 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 130 f. Zu den Leistungsfällen der italienischen Rentenversicherung sowie zur Anhebung von Kleinstrenten auf den Betrag der Mindestrente s. näher Thomas Simons, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985, S. 149 ff., 189 ff.

130 S. Comparative Tables (N 129), S. 64 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 86 f.; Gerhard Buczko, Die Herabsetzung des Rentenalters in Frankreich, in: DAngVers 1982, S. 324 ff.; ders., Das französische Vorrentensystem, in: DAngVers 1985, S. 448 ff.; Yves Saint-Jours, Traité de Sécurité Sociale, Tome I, Le Droit de la Sécurité Sociale, 1984, S. 274 ff.; Commission présidée par Pierre Schoepflin, »Evaluation et Sauvegarde de l'Assurance Vieillesse«. Rapport au Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, La Documentation Française, 1987.

131 Comparative Tables (N 129), S. 65 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 268 f.; Bernd Schulte, Alterssicherung in Großbritannien, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 1. Jg. (1987), S. 93 ff.; Anthony I. Ogus, La Réforme de la Sécurité Sociale en Grande-Bretagne, in: Revue Belge de Sécurité Sociale 1987, S. 185 ff.

- zweite Ebene der Vorsorge ist jedoch nur ein Grundsatzsystem, das durch freigeählte Alternativen abgelöst sein kann. Auch sonst bleibt für private Vorsorge Raum. Das Existenzminimum wird ergänzend durch die konkret angelegten supplementary benefits gesichert.
- In den Niederlanden<sup>132</sup> finden wir ein allgemeines *situationsbezogenes abstraktes System* als Basis. Die Ergänzung durch individualisierende Vorsorge ist daneben anvisiert, jedoch nicht umfassend geregelt.
  - Kanada<sup>133</sup> verbindet ein allgemeines steuerfinanziertes System von einheitlichen Grundrenten mit aufbauenden Vorsorgesystemen.
  - Norwegen<sup>134</sup> verbindet beide Elemente zu einem geschlossenen System.
  - Schweden<sup>135</sup> baut auf einer situationsbezogenen abstrakten Grundrente zwei Stufen der Vorsorge auf: die staatliche Zusatzrente und die betriebliche Alterssicherung.
  - Die Schweiz<sup>136</sup> hat eine allgemeine und einheitliche Grundsicherung, auf der die differenzierende berufliche Vorsorge aufbaut, die wiederum durch die »dritte Säule« der privaten Vorsorge ergänzt werden soll. Die Garantie des Existenzminimums teils durch das allgemeine System, teils durch die Sozialhilfe spielt daneben nur eine marginale Rolle.
  - Nehmen wir als letztes Beispiel Dänemark.<sup>137</sup> Eine situationsbezogene abstrakte Grundsicherung für alle Einwohner wird durch eine im Betrag ebenfalls einheitliche Aufbausicherung für alle Arbeitnehmer ergänzt. Alle Leistungs- oder Besitzstandsgerechtigkeit ist hier der privaten Vorsorge anvertraut. Gerade hier sind es freilich jetzt die Gewerkschaften, die ein leistungs- und besitzstandsgerechtes System anstreben.
- Diese rasche »Blütenlese« einiger Beispiele nun kann immer noch nichts darüber aussagen,
- welches Sicherungsniveau mit diesem Systemgemisch jeweils erreicht wird,
  - welchen Anteil die einzelnen Elemente daran haben,
  - welche Unterschiede zwischen einzelnen Berufs- und Bevölkerungsgruppen bestehen,<sup>138</sup>
  - wie die Mittel aufgebracht werden und in welchem Sinne die Aufbringung der Mittel gleich oder ungleich gestaltet ist,<sup>139</sup>

132 S. Comparative Tables (N 129), S. 65 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 176 f.; Bernd Schulte u. L.J.M. de Leede, Zur Entwicklung der niederländischen Sozialversicherung, in: VSSR Bd. 7 (1979), S. 23 ff.; L.J.M. de Leede u. S.F.L. van Wejnbergen, Landesbericht Niederlande, in: Hans F. Zacher/Martin Bullinger/Gerhard Igl (Hg.), Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht Bd. 7 (1982), S. 117 ff.

133 S. Social Security Programs (N 127), S. 44 f.; Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht Kanadas, 1984, insbes. S. 89 ff., 183 ff.; Hans-Joachim Reinhard, Änderung in der kanadischen Sozialversicherung, in: DAngVers 1987, S. 183 ff.

134 S. Comparative Tables (N 127), S. 81 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 186 f. sowie Asbjørn Kjønsstad, Social Law in Norway, 1987.

135 S. Comparative Tables (N 127), S. 82 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 242 f.; Gerhard Hahn, Sozialversicherung in Schweden – Auf schwierigerem Weg, in: BArbBl 1976, S. 347 ff.; Gunnar Bramstang/Ove Joheman, Landesbericht Schweden, in: Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst (N 132), S. 177 ff.

136 S. Comparative Tables (N 127), S. 82 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 244 f.; Martin Wechsler, Die Rentensysteme in der Schweiz, in: DRV 1986, S. 625 ff.; Hans Peter Tschudi, Das Drei-Säulen-Prinzip, in: Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 1987, S. 1 ff.; Peter Binswanger, Das schweizerische Modell der Vorsorge unter besonderer Berücksichtigung der Eigenvorsorge, ebda., S. 57 ff.

137 S. Comparative Tables (N 129), S. 64 ff. u. Social Security Programs (N 127), S. 68 f.

138 S. z. B. Paul Hecquet, Branchenbezogene Altersrenten, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1986, S. 300 ff.; IVSS, Dokumentation Soziale Sicherheit, Schriftenreihe Europa Nr. 13, Branchenbezogene Altersrenten, 1987; Kohl, Alterssicherung im internationalen Vergleich (N 58). Zu den Ungleichheiten der Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland s. N 14-17.

139 ISSA, Methods of Financing Social Security, Their Economic and Social Effects, 1979; ILO, Meeting of Experts on Social Security Financing, 1981; Mitteilung der Kommission an den Rat, Probleme der Sozialen Sicherheit – Einige Überlegungen, Komm (82) 716 endg. u. Mitteilung der Kommission an den Rat, Probleme der Sozialen Sicherheit – Themen von gemeinsamem Interesse, Komm (86), 410 endg.; Reformen und Diskussionen zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme in Westeuropa, Beispiele aus Belgien und Frankreich – Die internationale Entwicklung, in: Karl-Jürgen Bieback (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, 1986, S. 86 ff.; Winfried Schmähl, Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit, Europäische Regionaltagung über die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit, Stockholm 9. – 11.9.1987, 1987.

- ob die Finanzierung durch Steuern und Beiträge im Sinne eines Umlageverfahrens zeitgleich oder im Sinne eines Kapitaldeckungsverfahrens zeitlich gestreckt erfolgt,<sup>140</sup>
- wie die Leistungen bemessen werden,<sup>141</sup>
- insbesondere ob und welche Rolle Zeit- oder Entgeltfaktoren bei ihrer Bemessung spielen,<sup>142</sup>
- demzufolge auch, welches Bedürfnis besteht und welche Technik denkbar ist, beitragslose Zeiten (etwa der Arbeitslosigkeit, der Ausbildung, der Krankheit, der Behinderung usw.) zu kompensieren,<sup>143</sup>
- ob und in welchem Sinne die Mittelaufbringung, die Leistungsgestaltung oder beides zusammen Umverteilung bewirken,<sup>144</sup>

- welche Gestalt und Bedeutung betriebliche Alterssicherung hat,<sup>145</sup>
- welches Bedürfnis und welcher Spielraum für private Eigenvorsorge bleibt,<sup>146</sup>
- oder auch: in welchem Maße die öffentliche Vorsorge, quasi-Vorsorge oder Hilfe gegenüber der Eigenvorsorge subsidiär ist.

Alles in allem: die Varianten, in denen die Alterssicherungssysteme je für sich und das Zusammenspiel der Systeme

- Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit oder Besitzstandsgerechtigkeit verwirklichen oder auch vernachlässigen,
- das Existenzminimum alter Menschen sichern, ihnen Wohlstandsteilnahme vermitteln, »sicher« sind, vor allem aber: in welchem der vielen denkbaren Sinne sie »gleich« sind,

sind von wohl unendlicher Vielfalt.

## 6. Ergänzende Aspekte

An dieser Stelle, an der uns die Komplexität dessen, was Alterssicherung sein kann, ohnedies schon kaum mehr erträglich scheint, ist freilich noch einmal daran zu erinnern: die Komplexität der Alterssicherung greift weit darüber hinaus.

- (1) Die Lebensbedingungen alter Menschen werden auch durch alle die *anderen Sozialleistungssysteme* bestimmt, welche die spezifischen Alterssicherungssysteme ergänzen: von der Krankenversicherung bis zu den Altersheimen. Sie werden ebenso aber von der Fülle gesellschaftlicher Faktoren und Bedingungen bestimmt: von den Familien, von individuellen Hilfen, von kollektiven Hilfen, von der organisierten Wohltätigkeit, vom Markt und von den Leistungen der allgemeinen öffentlichen Daseinsvorsorge.<sup>147</sup>
- (2) Alterssicherung ist immer auch eine Funktion der Steuer.<sup>148</sup> Sie bestimmt das sogenannte »verfügbare Einkommen« der Alten. Aber sie bestimmt auch das »verfüg-

140 S. ILO, Financing Social Security: The Options, An International Analysis, 1984; Mitteilung der Kommission an den Rat – Probleme der sozialen Sicherheit (N 139), S. 4 ff.; Reiner Dinkel, Inter-generative Verteilungswirkungen umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme, in: DRV 1986, S. 174 ff.; Peter Thullen, Ursachen der weltweiten Krise der sozialen Rentenversicherung, in: DRV 1986, S. 459 ff.

141 Schmähl (N 91), S. 645 ff. (651); IVSS, Die Beziehungen zwischen Arbeitseinkommen und Renten sowie Arbeitseinkommen und Beiträgen, 1971; vgl. auch Zelenka (N 65), S. 103 ff.; Scheil, (N 65), insbes. S. 110 f.; Zöllner, (N 65), insbes. S. 145, 156 ff.

142 Vgl. nochmals Zelenka, (N 65), S. 103 ff.; s. a. Dieter Schewe, Die Zeit als Rentenfaktor, in: Festschrift für Helmut Meinhold (N 4), S. 314 ff.

143 S. den Bericht VII, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, XXI. Generalversammlung, »Leistungen an Personen, die keine Beiträge zur Alterssicherung entrichtet haben«, insbes. S. 8 f. S. auch Bernd von Maydell, Beitragslose Zeiten in der Sozialversicherung – Eine juristische und sozialpolitische Analyse, in: Festschrift für Karl Sieg, 1976, S. 367 ff.; ders., Die sogenannten beitragslosen Zeiten in der Rentenversicherung – Funktion und Bewertung von Versicherungszeiten ohne – vollwertige – Beitragszahlung, in: DRV 1986, S. 269 ff.; Born (N 46).

144 S. EISS Yearbook 1974 – 1977, Part I, Social Security and Redistribution of Income, 1979 – insbes. die Bibliographie von Hermann Deleeck, Bibliographie Concernant les Effets Rédistributifs de la Sécurité Sociale, S. 161 ff.; ders., Der Matthäus-Effekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben, in: SF 1984, S. 173 ff.; Detlev Zöllner, Aspekte der Einkommensumverteilung bei der Finanzierung von Rentenversicherungssystemen, in: Soziale Sicherheit (Wien) 1986, S. 318 ff.

145 S. nochmals N 122 u. 124.

146 S. Winfried Schmähl, Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele, in: Festschrift für Helmut Meinhold (N 4), S. 379 ff.; George M. von Furstenberg (Hg.), Social Security versus Private Saving, 1979; Alicia H. Munnell, Die Wirkungen öffentlicher und privater Rentensysteme auf Ersparnis und Kapitalbildung, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1986, S. 263 ff.

bare Einkommen« der Aktiven. Und sie bestimmt, was Aktive wie Alte zu den allgemeinen Lasten des Gemeinwesens beitragen. Sie ist vor allem ein wesentliches Instrument, um in der Relation zwischen aktiver und Altersphase Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit herzustellen. In welchem Sinne die Alterssicherung »gleich« ist, kann »vor Steuer« überhaupt nie wirklich wahrgenommen werden.

#### IV. Alterssicherung vor den Herausforderungen der Gegenwart

##### 1. Im internationalen Vergleich

Haben wir das Phänomen Alterssicherung so fast bis zur Unkenntlichkeit relativiert, so verstehen wir auch, warum die internationale Reaktion auf die Herausforderungen, vor denen die Alterssicherung<sup>149</sup> steht, nicht nur aus systemexternen, sondern auch aus systeminternen Gründen eine sehr ungleiche ist.

- Nur die *wirtschaftlichen Rückschläge* plagen alle Länder.<sup>150</sup> Die Systemunterschiede treten insofern zurück, obwohl die autonome Finanzierung von Versicherungssystemen die Politik entlasten kann.<sup>151</sup>
- Die *demographische Herausforderung* trifft Alterssicherungssysteme jedoch ungleich:<sup>152</sup> nach Maßgabe der Zeitdimension, auf die hin sie angelegt sind. Vorsorgesysteme könnten und müßten sich auf die demographische Veränderung einrichten. Situationsbezogene Systeme können, ja müssen die Entwicklung auf sich zukommen lassen. Wo, wie in Deutschland, Vorsorgesysteme dominieren, kann die Antwort auf die demographische Herausforderung *auch* Bevölkerungspolitik sein. Wo situationsbezogene Systeme dominieren, kann sie *nur* Bevölkerungspolitik sein.
- Ähnliches gilt für die *Veränderung der Arbeitswelt*.<sup>153</sup> Phänomene wie lange Ausbildungszeiten, Arbeitslosigkeit, Aussteigertum und Ungleichheiten wie sie in der Relation zwischen der Zahl der in einer Familie verdienenden Erwachsenen und der Zahl der in dieser Familie ausgezogenen Kinder

auch für das Arbeitsleben zum Ausdruck kommen, werden von den »geschichtslosen« Systemen kaum reflektiert. In Vorsorgesystemen schlagen sie sich – so oder so – nieder.

- Eng verwandt sind die Reaktionen auf die *Änderungen der familiären Strukturen*.<sup>154</sup> Situationsbezogene Systeme haben damit relativ wenig Probleme. Konkrete Hilfyssysteme können sich den gegebenen faktischen Verhältnissen anpassen. Typisierende Sicherungssysteme sind vielleicht, wenn sie an familienrechtliche Tatbestände anknüpfen, der Umgehung oder dem Mißbrauch ausgesetzt. Die ungleiche Vorsorgefähigkeit von Doppelverdienern oder alleinverdienenden Eltern sowie die ungleiche Last der »dritten Generation« aber ist für sie, denen die Zeitdimension fehlt, kein

147 S. noch einmal N 86 ff. und den Text dazu. – Vgl. Robert H. Binstock u. a. in N 68. Eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung kommt der Frage zu, inwieweit alte Menschen selbst im Alter noch durch Erwerbsarbeit zu ihrem Unterhalt beitragen und/oder ihrer Selbstverwirklichung dienen sollen. In einzelnen Ländern hat deshalb eine spezifische Diskussion über das »Recht auf Arbeit« alter Menschen eingesetzt. S. zum Thema etwa Paul Fisher, Labour Force Participation of the Aged and the Social Security System in Nine Countries, in: *Industrial Gerontology*, Vol. 2 (1975), S. 1 ff.; vgl. auch Nusberg in N 66, S. 21 ff.

148 Zum Verhältnis von Steuer und Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland s. Konrad Littmann, Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (N 14), Berichtsbd. 2, S. 425 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, 1986; s. auch Winfried Schmähel, Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Renten, in: *Wirtschaftsdienst* 1980, S. 28 ff.; Rudolf Kolb, Steuerbefreiung oder Steuererhöhung? – Zur Besteuerung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1984, S. 479 ff.; Winfried Schmähel, Teilbesteuerung versus Vollbesteuerung von Renten, in: DRV 1986, S. 101 ff.; Dieter Birk, Steuergerechtigkeit und Rentenbesteuerung, in: DRV 1986, S. 129 ff.; ders., Altersvorsorge und Alterseinkünfte im Einkommensteuerrecht, 1987. S. auch zum internationalen Schrifttum: Leif Haanes-Olsen, Steuern und Renten, in: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 1979, S. 35 ff.; Xenia B. Scheil, Besteuerung von Alterseinkünften, Verteilungswirkungen der steuerlichen Behandlung im internationalen Vergleich, 1983; dies., Steuerbelastung von Altersrenten im internationalen Vergleich, in: SF 1982, S. 250 ff.

149 S. noch einmal N 70 ff.

150 S. N 70, 78 ff.

151 S. noch einmal Thullen in N 140.

152 S. noch einmal N 70 ff., insbes. N 72 ff.

153 S. noch einmal N 73 u. 80.

154 S. noch einmal N 74.

Thema. Ganz anders die Vorsorgesysteme. Sie müssen – oder doch: müßten – die Vorgeschichte ebenso wie die Leistungsgeschichte im familiären Verbund sehen und bewerten.

- Zu einem guten Teil ist dies auch die Problematik der *Gleichstellung der Frau*.<sup>155</sup>

Wir haben nicht die Zeit, hier von Land zu Land zu verfolgen, wie sich die jeweiligen Strukturen der Alterssicherung darauf ausgewirkt haben, in welcher Weise die Entwicklungen der Wirtschaft, der Bevölkerung, der Arbeitswelt und der Familien sowie die Gleichstellung der Frau wahrgenommen und bewertet werden. Hätten wir sie, so würden wir sehen, wie sehr die Wirkungen im großen und ganzen den strukturell vorgezeichneten Pfaden gefolgt sind.

## 2. Die Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik ist die Situation davon gekennzeichnet, daß der Vorsorge, ihrer Zeitdimension, der Idee einer Alterssicherungs-gerechtigkeit, welche die soziale Biographie reflektiert, ein hoher Stellenwert zukommt. Die Vorstellung eines Generationenvertrags und der Eigentumsschutz für Rentenansprüche, so problematisch beides ist, artikulieren eben den Rang verlässlicher Altersvorsorge in unserem Lande. Deshalb treffen uns alle die Herausforderungen, vor welche diese Zeit die Alterssicherung stellt, in besonders intensiver Weise.

Auf der anderen Seite hinterläßt der internationale Vergleich doch auch Fragezeichen gegenüber der Gesamtstruktur der deutschen Alterssicherung. Da ist zunächst die allgemeine Frage zu stellen, ob die Länder, welche die Last der Alterssicherung auf eine *größere Vielfalt* von – nicht wie in der Bundesrepublik Deutschland (wie Rentenversicherung, Knappschaftliche Rentenversicherung, Landwirtschaftliche Alterssicherung, Beamtenversorgung, Berufständische Versorgungswerke etc.) horizontal nebeneinander angeordnete, sondern in übereinanderliegenden Schichten sich ergänzenden – *Systemen verteilen*, so

unrecht haben.<sup>156</sup> In dem Ideal, in der Rentenversicherung möglichst viele Funktionen der Alterssicherung zu vereinigen, übertrifft wohl nur Österreich die Bundesrepublik Deutschland. Die Polarität zwischen der abstrakt besitzstands- und leistungsgerechten Vorsorge und der konkret bedarfsgerechten Sozialhilfe muß zumindest aber zu der Frage führen, warum in der Bundesrepublik auf das Element *situationsbezogener, abstrakt bedarfsgerechter Alterssicherung* – und die dahinter stehende Idee von Sicherheit und Gleichheit – ebenso wie auf die Erleichterungen, welche situationsbezogene Alterssicherungssysteme bei der Bewältigung der skizzierten Zukunftsaufgaben bieten, so schlechthin verzichtet werden kann.

Diese Konstellation hat zu zwei Versuchungen geführt.

- (1) Die eine Versuchung ist die, Alterssicherung auf situationsbezogen abstrakte Alterssicherung, eine Grundrente, hin umzubauen.
- (2) Die andere Versuchung ist die, die Rentenversicherung immer noch mehr mit Widersprüchen aufzuladen. Ihr neben der Aufgabe beitragsgetragener Besitzstandsgerechtigkeit immer noch mehr Aufgaben der Leistungsgerechtigkeit an-

<sup>155</sup> Frauen und Soziale Sicherheit – Fünf Fallstudien, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1973, S. 77 ff.; Bernd von Maydell, Die soziale Alterssicherung der Frau im internationalen Vergleich, in: DAngVers 1981, S. 222 ff.; Fred Pampel/Sookja Park, Cross-National Patterns and Determinants of Female Retirements, in: American Journal of Sociology 1985, S. 932 ff. – Richtlinie des Rates v. 19.12.1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (79/7 EWG); André Laurent, European Community Law and Equal Treatment for Men and Women in Social Security, in: International Labour Review 1982, S. 373 ff.; Bernd Schulte, Europäische Sozialpolitik – Eine Zwischenbilanz, in: SF 1986, S. 1 ff., insbes. S. 7 f. Zu den Maßnahmen der Gleichstellung der Frau in der Bundesrepublik Deutschland s. N 13.

<sup>156</sup> Im internationalen Vergleich spricht man hier von zwei Grundtypen: dem universalistischen Grundtyp (Einwohnerprinzip, Staatsbürgerprinzip – unter allem Vorbehalt auch: Beveridge – Prinzip) und dem selektiven Grundtyp (Gruppenprinzip, Personalprinzip – mit allem Vorbehalt: Bismarck-Prinzip). S. 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.

zuvertrauen, wie das zuletzt mit den Kindererziehungszeiten geschehen ist.<sup>157</sup> Ihr noch mehr Bedarfsgerechtigkeit aufzudrängen, wie das zuletzt mit den Hinterbliebenenrenten versucht wurde<sup>158</sup> und wie dies Pläne einer systemimmanenten Grundsicherung wollen.<sup>159</sup>

Ich möchte dazu nicht mehr allzuviel sagen. Nicht nur, weil die Zeit vorangeschritten ist, sondern auch, weil Ihre Strukturreformkommission dazu gewiß ganz entschiedene Ansichten hat. Ich kenne diese nicht.<sup>160</sup> Und ich möchte ihnen unbesehen weder widersprechen noch beitreten. Lassen Sie mich nur so viel sagen: Die Problematik muß von zwei Ebenen her gesehen werden.

Erstens: *Die Ebene der Alterssicherung*. Alterssicherung kann nicht von einem System allein bewältigt werden. Sie ist das Produkt einer Vielzahl privater, gesellschaftlicher und politischer Faktoren, auch das Produkt einer Mehrzahl von Sozialleistungssystemen. Ihr Konzert muß funktional und strukturell ausgegogen sein.<sup>161</sup>

Daran haben alle Teilsysteme ein Interesse. Das gilt auch für die Rentenversicherung. Auch ihre Reform braucht den archimedischen Punkt eines allgemeinen Alterssicherungskonzepts.

Zweitens: *Die Ebene der Rentenversicherung*. Den Vorsorgesystemen, insbesondere der Rentenversicherung, ist der richtige Platz in diesem Konzert zuzuweisen.

- Die genuine Funktion der Rentenversicherung ist die der Besitzstandsgerechtigkeit – d. h. zugleich der Leistungsgerechtigkeit im Hinblick auf die Leistungen, die sich in Beitragsfähigkeit und Beiträgen manifestieren. In dieser Funktion ist sie das Rückgrat einer Alterssicherung in der Zeitdimension.
- Von diesem Element der Leistungsgerechtigkeit her liegt es nahe, der Rentenversicherung auch die Leistungsgerechtigkeit gegenüber den Leistungen aufzutragen, die sich nicht in Einkommen und Beiträgen niederschlagen: unentgeltlichen gesellschaftlichen Leistungen, Opfern, Nachteilen. Diese Leistungsgerechtigkeit wirft je-

doch wesentlich andere Regelungsprobleme auf: Tatbestände und Bewertung sind im Ermessen des Gesetzgebers; ihr Ob und Wie sind ständiges Potential von Enttäuschung und Erwartung.<sup>162</sup> Letztlich verläßt dieses Bemühen den Rahmen der Leistungsgerechtigkeit und verliert sich im allgemeinen Bemühen um soziale Gerechtigkeit. Die Relationen dessen aber, was sozial gleich und was sozial ungleich ist, sind bekanntlich ein Perpetuum mobile. Doch wo auch immer die Grenze liegen mag, an der Leistungsgerechtigkeit in den weiten Raum sozialer Gleichheit übergeht: Leistungsgerechtigkeit dieser Art jedenfalls gefährdet deshalb die rechenhafte Sachgesetzlichkeit der Rentenversicherung. Sie bedarf deshalb eines in besonderem Maße rationalen, stringenten Konzepts. Die Zufälligkeit, von der her heute beitragsfreie Zeiten anerkannt oder Beitragszeiten zu Lasten anderer Träger angeordnet werden, muß überwunden werden.

- Die schwierigste Frage aber ist, ob es in der Rentenversicherung auch einen Ort für Bedarfsgerechtigkeit geben kann, welcher dieser Ort sein soll und welchen Grundsätzen diese Bedarfsgerechtigkeit folgen soll.<sup>163</sup> Das sollte mit ebensoviel Phantasie wie Vorsicht geprüft werden.

157 S. noch einmal N 23.

158 S. noch einmal N 22.

159 S. die Arbeitsgruppe Armut und Unterversorgung, in: SF 1986, S. 160 ff.; Gerhard Bäcker, *Solidarische Alterssicherung statt Altersarmut – Weiterentwicklung der Rentenversicherung mit den Schwerpunkten »Rente nach Mindesteinkommen« und »Bedarfsorientierte Mindestrente«*, in: WSi – Mitteilungen 1987, S. 75 ff.

160 Die Empfehlungen der Strukturreform-Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (s. N 27) lagen zur Zeit des Vortrages noch nicht vor.

161 S. noch einmal N 38.

162 Zur Problematik s. noch einmal N 143. S. auch Peter Krause, *Beitragszahlung für Ausfallzeiten – Ausfallzeiten nur kraft Beitragszahlung*, in: DRV 1984, S. 520 ff.

163 S. dazu schon Harald Bogs, *Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart*, 1973, S. 604 ff.

Jedenfalls scheint es wichtiger, daß die Rentenversicherung ihre wichtige, zentrale Rolle im Konzert der Alterssicherung – die Rolle einer besitzstands- und auch leistungsgerechten und kraft dessen weithin doch auch bedarfsgerechten Vorsorge über die Zeit hin – gut und verlässlich, vor allem auch so eigenständig und so »unpolitisch«, so systematisch geschlossen und so autonom wie möglich

spielt, als daß sie sich vornimmt, alle Ziele der Alterssicherung in sich allein zu verwirklichen.

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Hans F. Zacher  
Max-Planck-Institut  
für ausländisches und  
internationales Sozialrecht  
Leopoldstr. 24  
8000 München 40