

# Diskussionsbericht

I. In der Diskussion wurde zunächst die Aussagekraft von Systematisierungen erörtert. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die rechtsdogmatische Zuordnung eines Systems als Vorsorge- oder Fürsorgesystem tatsächlich so bedeutsam sei. Wichtiger als die rechtsdogmatische Zuordnung sei die Notwendigkeit, dass ein System als gerecht empfunden werde. Insbesondere sollten nicht die Gelder der Allgemeinheit, also öffentliche Mittel, überwiegend den bessergestellten Einkommensschichten zugute kommen. Es wurde bedauert, dass immer noch viele der Systeme der sozialen Sicherheit den Ansatz verfolgten, diejenigen zu begünstigen, die ohnehin bereits gut gesichert seien.

In Anlehnung an den Beitrag von Köhler wurde ergänzend darauf hingewiesen, dass das Vertrauen in die Zukunft der Rentensysteme nicht nur durch die Solidarität begründen werden könne. Solidarität sei ohnehin nur ein Begriff, der sehr unterschiedlich interpretiert werde. Vielmehr gründe sich das Vertrauen in die Zukunft der Rentenversicherung auf ein individuelles Eigeninteresse des Versicherten. Denn jeder, der ein gutes Einkommen habe, möchte später eine gute Rente erhalten. Dies setze voraus, dass das System durch entsprechende Finanzierung aufrecht erhalten werde.

II. Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde die Bedeutung des demographischen und ökonomischen Wandels erörtert. Obwohl die Fakten langfristig im Voraus bekannt seien, werde oftmals zu spät auf Veränderungen reagiert. Hier müsse gewährleistet werden, dass politischen Entscheidungen eine längerfristige Perspektive zugrunde gelegt wird. Einige Ökonomen setzten verstärkt oder allein auf Kapitaldeckung. Angesichts der Schwankungen der Wechselkurse und der möglichen staatlichen Eingriffe bleibe abzuwarten, wie viel bei einem Kapitaldeckungsverfahren nicht nur nominal, sondern auch real als Rentenleistung zurückverlangt werde. Schließlich erfülle soziale Sicherung nicht nur individuelle Interessen, sondern diene zudem auch der sozialen Kohäsion. Die demographische Entwicklung werde eine große Belastung für kommende Generationen sein. Hier müsse die Politik rechtzeitig handeln.

III. Sodann wurde das Verhältnis von öffentlicher und privater Sicherung in Großbritannien und in den Niederlanden beleuchtet. In den Referaten von *Pitschas* und *Ebsen* war bereits die Ergänzung und Substitution von öffentlicher sozialer Sicherung durch Elemente der Privatversicherung angesprochen worden. In diesen beiden Ländern wurde die eigenverantwortliche Absicherung über die Privatversicherung sehr forciert. Dies führte zu der Überlegung, ob dadurch die Privatversicherung zu einer Art „Sozialversicherung“ werde und diese gleichsam überlagere. Allerdings müssten dann in der Privatversicherung auch vergleichbare Leistungen erbracht werden wie in den öffentlichen Sicherungssystemen. Als Beispiel könne die private Pflegeversicherung in Deutschland genannt werden, die zwar nicht optional gewählt werden kann, sich im Leistungskatalog aber an der sozialen Pflegeversicherung orientieren muss. Die stärkere Rolle privater

Absicherung werde zu einer sozialrechtlichen Überformung des Privatrechts und zu einer noch stärkeren Regulierung als bei der Sozialversicherung führen, weil bei privatrechtlichen Streitigkeiten nicht die Ressourcen des Verwaltungsrechts zur Verfügung stünden.

IV. Im Anschluss widmete sich die Diskussion der Erörterung der Begrifflichkeit im Sozialrecht. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Verwendung von bestimmten Begriffen sehr national geprägt sei. Damit ergäben sich aus der ausländischen Perspektive Schwierigkeiten bei der rechtssystematischen Einordnung. So wäre der Beitrag von *Pitschas* aus österreichischer Sicht dem Verfassungsrecht zuzuordnen gewesen, weil der Begriff des Sozialrechts in Österreich nur spezielle einzelgesetzliche Normen, wie etwa das Pensionsversicherungsgesetz, umfasse.

Ebenso sei der von *Zacher* eingeführte Begriff der Vorsorge nicht unproblematisch. Er erlaube zwar das Erfassen eines größeren Bereichs des Sozialrechts, doch seien die Subsysteme, wie z.B. Rentenversicherung, Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung, doch sehr unterschiedlich in ihrer Zielsetzung. Gemeinsam sei ihnen allenfalls das zugrundeliegende Versicherungsprinzip. Bei der Krankenversicherung stehe etwa die Absicherung eines kurzfristigen Risikos im Mittelpunkt, während es bei der Rentenversicherung um einen Generationenausgleich gehe. Erstere könne vom Gesetzgeber durch Leistungseinschränkungen relativ leicht zurückgefahren werden, was bei der Rentenversicherung sicherlich nicht in gleichem Maße möglich sei. Die Forderung, dass öffentliche Mittel nicht überwiegend zugunsten der ohnehin schon Bessergestellten verwendet werden sollten, verlange nach einer Differenzierung, ob Vorleistungen in Form von Beiträgen erbracht wurden oder nicht. Lasse man die Vorleistung der Beiträge außer Acht, gelange man leicht zu einer Umverteilung, die dem Gerechtigkeitsempfinden widersprechen könne.

Zur Begrifflichkeit wurde ferner angemerkt, dass die von *Köhler* verwendeten Ausdrücke der Daseinsvorsorge und Daseinsfürsorge das Verwaltungsrecht bereits in den 20er und 30er Jahren beschäftigt hätten. Es wurde auf das heutzutage immer wieder diskutierte Bürgergeld in Höhe von 600 – 800 € hingewiesen, welches in bar oder über das Steuerrecht jedermann gewährt werden solle. In der Sprache *Zachers* handle es sich um eine Externalisierung. Diese habe zum einen eine systematische Ebene, weil ein Teilbereich der sozialen Sicherung von der Vorsorge in die Versorgung verschoben werde. Zum anderen sei die dogmatische Ebene betroffen, was verschiedene Fragen aufwerfe, etwa ob eine verfassungsrechtliche Steuerung zum Tragen kommen könnte oder es sich um einen Leistungsexzess handle. Es wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle das Subsidiaritätsprinzip bzw. der von *Zacher* genannte Primat der Eigenverantwortung spielle und welche Anreizwirkungen solche Modelle hätten. Es komme letztlich zu einer Verschiebung der Verantwortung für das Dasein vom Einzelnen auf die Gesellschaft. Schließlich gelte es abzuklären, wie sich Modelle, die eine gleichmäßige und einheitliche Leistung an alle vorsehen, auf die Motivation zur Aufnahme und Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit auswirken.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Terminologie wurde nochmals betont, dass das Vorsorgeverhältnis in dem Sinne geschichtsbezogen sei, als es mit den persönlichen Lebensumständen des Betroffenen über eine bestimmte Zeit verknüpft sei. Dieser Geschichtsbezug ergebe sich daraus, dass das Vorsorgeverhältnis einen Anwartschaftserwerb voraussetze, der sich über einen längeren Zeitraum vollziehe. Diese gemeinsame Ebene der Geschichtsbezogenheit könne methodisch auch dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den Systemen besser zu verstehen und einzuordnen. In Deutschland mag diese Begrifflichkeit im Sozialrecht deshalb eine größere Bedeutung erlangt haben, weil es hier – anders als in anderen Staaten – in der Nachkriegszeit eine Fülle von neuen Systemen gegeben habe, nämlich die verantwortungsbezogenen Entschädigungssysteme (z.B. Kriegsopfersversorgung) und die steuerfinanzierten Sozialleistungssysteme (z.B. BAFöG, Wohngeld, Kindergeld), die keinerlei Bezug zur Vorgeschichte des Leistungsbeziehers hätten.

V. Mit Hinweis auf das Thema des Colloquiums wurde festgestellt, dass in der Regel zwar von *Sozialrechtsvergleichung* gesprochen, in der Sache aber häufig *Sozialpolitikvergleichung* betrieben werde. Die rechtliche Perspektive sei damit nur eine Erkenntnisquelle unter mehreren geblieben. Vernachlässigt worden sei der Aspekt, welche besondere Verantwortlichkeit Recht im Prozess der Vergleichung ausübt. Trotz der gewachsenen Kenntnis über das Sozialrecht sei immer noch wenig darüber bekannt, was als Recht gilt, was wiederum erlauben würde, auch mit Dynamiken und Veränderungen fertig werden zu können. Nach wie vor fehle es an einer wie für das BGB vorhandenen guten systematischen Darstellung des Sozialrechts. Eine solche Darstellung könne helfen, Veränderungen systematisch einzuordnen. Hier gebe es ein großes Defizit.

VI. Abschließend wurde festgehalten, dass Sozialrecht und Rechtsvergleichung aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden könnten. Es gebe keine allgemeingültigen Aussagen und Begriffe. Jedenfalls könne und dürfe aber die Ökonomie nicht der Weisheit letzter Schluss sein und jegliches Vorgehen bestimmen. Im Hinblick auf die demographischen Veränderungen wurde konstatiert, dass längerfristig die Wählergruppe der Senioren einen wachsenden Einfluss erlangen könnte.

Anklang fand die Ansicht, dass es einen schleichenden Prozess der Privatisierung gebe; dabei müssten stets die Vorgaben des Grundgesetzes im Auge behalten werden. Dem stehe eine Angleichung des Privatrechts an das Sozialrecht gegenüber. Es sei ein allgemeines Phänomen, dass sich der Staat aus der Verantwortung zurückziehe, es im Gegenzug aber zu einer starken Re-regulierung komme. Als Beispiel wurde ein kürzlich veröffentlichtes Grundsatzpapier der Privatversicherer genannt. Diese wollten ihr Nebengeschäft im Bereich der Zusatzversicherung ausbauen, weil die Zusatzversicherung weniger stark reguliert würde als eine private Vollversicherung. Deren Einführung als Alternative zur gesetzlichen Krankenversicherung werde vielmehr sogar eher gefürchtet. Hinterfragt wurde, ob ein System tatsächlich so ausgestaltet werden sollte, dass je-

der unabhängig von seiner erbrachten Vorsorge dasselbe erhalten sollte. Es wurde be- zweifelt, dass die Mehrheit dies als gerecht ansehen würde.

Abschließend wurde hervorgehoben, dass es eine Besonderheit des schwedischen Systems sei, eine grundlegende Reform der Alterssicherung im Konsens erzielt zu haben. Dies sei unter anderem deshalb gelungen, weil die Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf die Alterssicherung reduziert worden seien.

*Hans-Joachim Reinhard*