

## Gesellschaftspolitische Leitbilder der Alterssicherung: am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und der Schweiz

Kohl, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohl, J. (1989). Gesellschaftspolitische Leitbilder der Alterssicherung: am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und der Schweiz. In H.-J. Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft: gemeinsamer Kongreß der Deutschen, der Österreichischen und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie*, Zürich 1988 ; Beiträge der Forschungskomitees, Sektionen und Ad-hoc-Gruppen (S. 385-388). Zürich: Seismo Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-147138>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ten auf diese Frage dürften trägeraffine Elemente von Wohlfahrtskulturen sichtbar werden.

4. Welche Argumentationsfiguren kehren in sozialpolitischen Diskursen immer wieder? Für die Bundesrepublik sei etwa an die Unterscheidung zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge bzw. an die Polarisierung von Kausal- und Finalprinzip oder Äquivalenzprinzip und Bedarfprinzip erinnert. Sie sind offenkundige Elemente von Wohlfahrtskultur.

Es scheinen also eher die Antworten auf solche vergleichsweise allgemeinen Fragen zu sein, wodurch sich wohlfahrtskulturelle Elemente in einer gewissen 'Reinheit' ermitteln lassen, als durch die Stellungnahme zu konkreten sozialen Problemen und Massnahmen. Typifikationen unterschiedlicher Wohlfahrtskulturen lassen sich natürlich nur aus einer Vielzahl derartiger Befunde konstruieren, und es liegt nahe, diese bestimmten repräsentativen Trägern zuzuordnen, also z.B. bestimmten Weltanschauungsparteien, bestimmten Professionen usw. Ist dies einmal geschehen, so lässt sich die Wirksamkeit der postulierten Wohlfahrtskultur an konkreten Stellungnahmen in bestimmten sozialpolitischen Diskursen überprüfen. Denn natürlich ist das Konzept nur dann heuristisch fruchtbar, wenn sich zeigen lässt, dass die identifizierten Ideenkomplexe sich in der Struktur konkreter Situationsdefinitionen und der Wahl bestimmter Handlungsalternativen sinnhaft niederschlagen. Das Konzept der Wohlfahrtskultur hat nur dann Erklärungskraft, wenn sich auf die Dauer bestimmte Zusammenhänge zwischen der politischen Rhetorik und der Antwort auf die Frage "Wer bekommt was?" finden lassen. Hierbei sollte man allerdings die Untersuchung nicht auf allzu kurze Zeiträume beschränken. Ideen operieren langsamer als Interessen.

### **Gesellschaftspolitische Leitbilder der Alterssicherung - am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Österreichs und der Schweiz**

Jürgen Kohl (Bielefeld)

Idealtypisch können zwei Grundkonzeptionen der sozialen Sicherung unterschieden werden, die in der Literatur als "Bismarck-Modell" und als "Beveridge-Modell" geläufig sind. Im folgenden wird der Versuch unternommen, die gegenwärtigen staatlichen Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und der Schweiz im Hinblick auf diese Idealtypen zu charakterisieren, sie gewissermassen auf dem Kontinuum zwischen "Bismarck" und "Beveridge" zu verorten.

Der Grundgedanke dabei ist, dass die Analyse und Interpretation der geltenden institutionellen Regelungen ein geeigneter methodischer Weg ist, zu Aussagen über die dahinterstehenden gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und Leitbilder zu gelangen. Diese geben gewissermassen die immanenten Beurteilungskriterien ab, an Hand derer die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Systeme beurteilt werden kann. Es kann zunächst dahingestellt bleiben, inwieweit die so ermittelten Leitbilder explizit politisch vertreten und propagiert werden. Zentral wichtig ist

dagegen, dass sie *institutionalisiert* sind, d.h. nicht nur auf der Ebene politischer Programmatik oder Rhetorik existieren, sondern sozialpolitisch wirksam geworden sind.

Zur Charakterisierung der gesellschaftspolitischen Leitbilder erscheinen die Antworten auf drei Fragen besonders aufschlussreich:

1. Wie universalistisch bzw. partikularistisch sind die Systeme strukturiert? Nach welchen Kriterien werden die zu schützenden Personenkreise abgegrenzt?
2. Wie wird die Zielsetzung der Sicherung eines angemessenen Lebensstandards interpretiert und institutionell umgesetzt? In welcher Weise sind Erwerbs- und Sozialeinkommen aufeinander bezogen?
3. Welchen Stellenwert nimmt die Zielsetzung der Vermeidung von Armut im Alter ein? Wie wird, wenn überhaupt, ein Mindestsicherungsniveau zu gewährleisten versucht?

zu 1: In der Bundesrepublik Deutschland ist der partikularistische Charakter der Alterssicherung, wonach für bestimmte Kategorien von Erwerbstätigen je besondere Sicherungsinstitutionen, mit deutlichen Privilegien und Abstufungen hinsichtlich der Qualität der sozialen Absicherung, vorgesehen sind (das sog. "gegliederte System" der Alterssicherung), nach wie vor am stärksten ausgeprägt.

In Österreich wurde dagegen in den 70er Jahren durch die Einbeziehung der Selbständigen in analog konstruierte Pflichtversicherungssysteme die Sozialversicherung tendenziell zu einer Versicherung für alle Erwerbstätigen ausgebaut und zugleich das Leistungsrecht harmonisiert. In der Schweiz schliesslich wurde bereits 1948 der Schritt zu einer die gesamte erwachsene Wohnbevölkerung umfassenden Volksversicherung vollzogen. Diese lässt jedoch vom angestrebten Sicherungsniveau her Raum für ergänzende Regelungen im Rahmen der sog. "beruflichen Vorsorge" für die Erwerbstätigen.

zu 2: Was die Art der Kopplung bzw. Entkopplung von Erwerbs- und Sozialeinkommen betrifft, so wurde in der BRD die Konzeption eines Versicherungssystems mit Leistungen, welche Einkommensersatz- bzw. Unterhaltersatzcharakter tragen (sollen), weitgehend beibehalten. Durch die "strukturelle Äquivalenz" von Beiträgen und Leistungen soll der Idee nach die relative Einkommensposition des einzelnen während des Erwerbslebens (und damit der erreichte Lebensstandard) auch im Ruhestand bewahrt bleiben - auf niedrigerem Niveau natürlich, und soweit sie nicht durch Massnahmen des "sozialen Ausgleichs" modifiziert wird. Die Geltung des Äquivalenzprinzips wird nämlich durch die Konstruktion einer Reihe von Ersatztatbeständen eingeschränkt, insbesondere durch die Anerkennung bestimmter Ersatz- und Ausfallzeiten als Versicherungszeiten.

Obwohl das österreichische Alterssicherungssystem im Grundsatz grosse strukturelle Ähnlichkeiten mit dem deutschen aufweist, sind doch die systematischen Abweichungen vom Prinzip der Beitragsäquivalenz graduell stärker ausgeprägt. So wird etwa - statt auf die im Durchschnitt aller Versicherungszeiten

erreichte Einkommensposition - auf die zuletzt erreichte, d.h. in der Regel günstigste Position während des Erwerbslebens abgestellt. Der Gedanke der Sicherung der Einkommenskontinuität im Lebensverlauf hat hier den Vorrang vor dem Äquivalenzprinzip gewonnen.

In der Schweiz weisen die einzelnen Renten einerseits eine gewisse, aber nicht proportionale Differenzierung nach dem früheren durchschnittlichen Einkommen auf. Die Einkommensdifferenzierung wird jedoch begrenzt durch eine Mindestrente und eine Höchstrente, die gerade das Doppelte der Mindestrente beträgt. Wichtig ist ferner die typisiert bedarfsorientierte Differenzierung der Rentenstruktur. So beträgt z.B. die Altersrente für Ehepaare, wenn beide Partner die Altersgrenze erreicht haben, 150% der einfachen Altersrente. Die durchgängige Differenzierung nach familienstandsbezogenen Merkmalen bringt ein starkes Element der Bedarfsorientierung in die Leistungsstruktur, ohne dass der Einkommensbezug der Renten ganz aufgehoben würde. Der Gedanke des Solidarausgleichs unter den Versicherten (und das heisst tendenziell unter allen Staatsbürgern) überwiegt eindeutig gegenüber dem Gedanken der individuellen Beitragsgerechtigkeit. Dagegen zählen Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich zu den wenigen Ländern, die eine solche durchgängige bedarfsbezogene Differenzierung der Renten nicht kennen.

zu 3: Das einkommensbezogene System der gesetzlichen Rentenversicherung in der BRD kennt keine systematische Mindestrente und gewährleistet daher aus seinen Konstruktionsprinzipien heraus keinen wirksamen Schutz gegen Armut im Alter. Ein gewisses, jedoch unzulängliches Surrogat stellt allenfalls die 1972 eingeführte sog. "Rente nach Mindesteinkommen" dar. Der Grundsicherungsanspruch wird daher i.d.R. auf das subsidiäre System der Sozialhilfe verlagert, das ausserhalb des Standardsystems der staatlichen Alterssicherung steht. Dieses mit eingehenden Bedürftigkeitsprüfungen verbundene System kann jedoch - vor allem wegen der hohen Dunkelziffer der Nichtinanspruchnahme - kaum als adäquate Lösung des Grundsicherungsproblems gelten.

In Österreich wurden dagegen schon 1955 sog. *Ausgleichszulagen* für solche Rentner eingeführt, deren Renten wegen kurzer Versicherungsdauer oder sehr niedriger Bemessungsgrundlage das konventionelle Existenzminimum nicht erreichen. Systematisch gesehen, handelt es sich zwar um eine Leistung aufgrund einer Bedürftigkeitsprüfung (Fürsorgeleistung), die aber speziell auf die Zielgruppe der Rentner ausgerichtet ist und organisatorisch über die Träger der Pensionsversicherung gewährt wird.

Im schweizerischen System der Alterssicherung ist zum einen, wie bereits erwähnt, eine von Bedürftigkeitsprüfungen unabhängige Mindestrente institutionalisiert. Darüber hinaus gibt es aber auch hier seit 1966 sog. *Ergänzungsleistungen*, die Beziehern niedriger staatlicher Renten gewährt werden können, die nicht über zusätzliche Einkommensquellen verfügen. Unter Einbezug dieser Fürsorgeleistung liegt der Mindestsicherungsanspruch derzeit immerhin ca. 40% über dem Niveau der Mindestrente. Die Institution der Ergänzungsleistungen bringt- ähnlich

wie die Ausgleichszulagen in der österreichischen Pensionsversicherung - den höheren Stellenwert zum Ausdruck, den das Ziel der Vermeidung von Armut im Alter bzw. der Gewährleistung einer Mindestsicherung im jeweiligen staatlichen Alterssicherungssystem hat.

## **Sozialpolitik in der DDR - Kontinuität und Wandel**

Gunnar Winkler (Berlin/DDR)

Betrachtet man die wesentlichen Etappen der Sozialpolitik in der DDR, so sind vor allem drei hervorzuheben:

- a) Überwindung von Not und Armut in den Jahren unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg und der Schaffung von Bedingungen zur Verwirklichung der grundlegenden Menschenrechte, unabhängig von Klassenzugehörigkeit, Alter, Geschlecht und Weltanschauung, d.h. es war eine im wesentlichen sozialstrukturell nicht differenzierte Sozialpolitik (1945 - 1950);
- b) Übergang zu einer Sozialpolitik, die vor allem auf Förderung und Entwicklung der Klassen und Schichten (Arbeiterklasse, Genossenschaftsbauern, Intelligenz, Handwerk) gerichtet war und sozialpolitische Leistungen in hohem Masse an eine für die Gesellschaft nützliche Tätigkeit im Arbeitsprozess band (1950 - 1970);
- c) Übergang zu einer alle sozialen Gruppen und Lebensbereich erfassenden Sozialpolitik, die durch die Ausprägung sozialer Einheitlichkeit und wachsender Vielfalt in der Werte-, Bedürfnis- und Interessenstruktur der Bürger gekennzeichnet ist, aber auch durch Einheitlichkeit und Differenziertheit im Mass der Bedürfnisbefriedigung (ab 1970).

Unabhängig von dem Stellenwert einzelner Sachgebiete in der Sozialpolitik zeigt sich als allgemeingültig:

- a) Zu den Grundwerten, die mittels der Sozialpolitik verwirklicht wurden, gehören die Gewährleistung und der Ausbau sozialer Sicherheit. Dabei unterliegt natürlich auch diese Entwicklung Veränderungen. Das betrifft insbesondere Fragen des Rechts auf Arbeit, auf Bildung sowie auf soziale und gesundheitliche Betreuung.
- b) Sozialpolitik in der DDR war stets auf eine leistungsgerechte Entwicklung der Einkommen und die damit verbundene Entwicklung des Lebensniveaus gerichtet. Auch hier wurde der Leistungsbegriff u.a. durch die Anerkennung der für die Gesellschaft bzw. für die Familie erbrachten Leistungen (z.B. durch Geburt und Erziehung von Kindern) erweitert.
- c) Qualitative Wandlungen der traditionellen Gestaltungsbereiche der Sozialpolitik vor allem in folgender Hinsicht:
  - Veränderungen des Gewichts und sozialpolitischer Prioritäten zugunsten des Wohnens (ab 1972);