

Amalienstraße 33

MAX-PLANCK-DIGITAL-LIBRARY

MAX-PLANCK-INSTITUT  
FÜR AUSLÄNDISCHES  
RECHT UND VERGLEICHENDES  
RECHT

MAX-PLANCK-INNOVATION GMBH

## Ein Social Event!

Festveranstaltung  
zur Einrichtung der zweiten Abteilung  
am Max-Planck-Institut  
für Sozialrecht und Sozialpolitik



MAX-PLANCK-GESellschaft

14. November 2011





MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK  
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

# Ein Social Event!

Festveranstaltung zur Einrichtung  
der zweiten Abteilung

Die Vorträge





# Vorwort

Am 14. November 2011 hat unser Institut zu einem „Social Event“ eingeladen. Mit der doppelstimmigen Bezeichnung wollten wir den feierlichen Startschuss für die Einrichtung der zweiten Abteilung an unserem Institut geben, nachdem *Axel Börsch-Supan* den Ruf an das Institut angenommen hat und dort seit dem 1. Juli hauptamtlich tätig ist. Damit ist das Forschungsfeld erheblich erweitert worden und das Institut, 1980 gegründet als Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, hat aufgrund der Erweiterung einen neuen Namen erhalten. Es heißt nun Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Im Folgenden sind die auf der Festveranstaltung gehaltenen Beiträge abgedruckt. Unser besonderer Dank gilt den Vortragenden, die uns ihre Texte zur Verfügung gestellt haben: zunächst dem Generalsekretär der Max-Planck-Gesellschaft, *Ludwig Kronthaler*, für sein Grußwort, und dem Vizepräsidenten der Max-Planck-Gesellschaft und Direktor am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, *Wolfgang Schön*, der es unternommen hat, die Rolle der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung in der Max-Planck-Gesellschaft zu beleuchten.

In Ergänzung zu unseren Vorstellungen über die Forschungsperspektiven folgen zwei Beiträge mit einer Perspektive von außen. Zum einen haben wir *Franz Ruland* gebeten, über „Sozialpolitik aus Sicht des So-

zialrechts“ zu sprechen. Dass er sich dazu bereit erklärt hat, ist uns eine besondere Freude. Wir haben ihn uns gleichermaßen als Redner gewünscht: Weil er über zahlreiche Erfahrungen mit interdisziplinärem Austausch verfügt, etwa auch durch seine Tätigkeit in der sog. „Rürup-Kommission“, in der *Axel Börsch-Supan* ebenfalls Mitglied war. Und weil er, der wie kein anderer Sozialrechtspraxis und Sozialrechtswis-



senschaft auf einem herausragenden Niveau über Jahrzehnte miteinander verbindet, dem Institut lange Zeit als Vorsitzender unseres Fachbeirats zur Seite gestanden und sich um das Fortbestehen des Instituts in ganz besonderer Weise verdient gemacht hat. Das hat er nicht nur mit dem kritischen Blick des Evaluators, sondern auch mit großer Bereitschaft zu Hilfe und zu gutem Rat getan. Diese Unterstützung hat sich im Übrigen, und damit schließt sich ein Kreis, auch auf die 2011 erfolgte Erweiterung des Instituts bezogen.

Als zweiten Redner haben wir *Wolfgang Wiegand* gebeten, komplementär das „Sozialrecht aus Sicht der Sozialpolitik“ zu betrachten. Auch bei diesem Thema waren wir uns sofort über unseren Wunschkandidaten einig, und wird sind glücklich, dass er unserer Bitte um einen Vortrag nachgekommen ist. In seiner Person treffen sich nämlich wieder die besondere fachliche Prominenz – es genügt an dieser Stelle die Erinnerung an Mitgliedschaft im und Vorsitz des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – mit einer persönlichen wie auf das Institut bezogenen Verbundenheit. Sie liegen in einer gemeinsamen Vergangenheit an der Universität Regensburg, die einige fachliche Berührungspunkte einschloss. Und auch *Wolfgang Wiegand* hat die Bemühungen um die Erweiterung des Instituts unterstützt, indem er aufschlussreiche Einblicke in die wirtschaftswissenschaftliche Forschungslandschaft gewährt hat.

Ferner möchten wir auch an dieser Stelle noch einmal dafür danken, dass so Viele, die das Institut über die Jahre in verschiedener Weise begleitet haben, als Gäste an unserem „Social Event“ teilgenommen haben. Zu nennen sind zunächst der Gründungsdirektor des Instituts und frühere Präsident der Max-Planck-Gesellschaft, *Hans Zacher*, ebenso sein Nachfolger als Direktor, *Bernd von Maydell*. Zweitens sind es die anwesenden Mitglieder des Fachbeirats und des Kuratoriums, neben dem schon genannten *Franz Ruland*, *Dagmar Coester-Waltjen*, *Moris Lehner*, *Heinrich Reiter*, *Udo Steiner* sowie *Petr Tröster*. Besondere

Grüße gelten denjenigen, die das frühere Mannheimer Institut *for the Economics of Aging*, dessen Arbeit in der neuen Abteilung zu einem guten Teil fortgesetzt wird, als Zuwendungsgeber und Vorstandsmitglieder unterstützt haben. Schließlich danken wir auch an dieser Stelle noch einmal den Kollegen der den Münchener Max Planck Campus für rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung bildenden Max-Planck-Institute, den Kolleginnen und Kollegen der Münchener rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten sowie von anderen in- und ausländischen Universitäten, denen wir durch frühere und gegenwärtige Zusammenarbeit besonders verbunden sind, den Begleitern unserer wissenschaftlichen Arbeit aus Ministerien, Verbänden und der Wirtschaft, und *last but not least* allen früheren und gegenwärtigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des früheren MEA und unseres Instituts einschließlich unserer besonders zu erwähnenden Max Planck Fellow *Elisabeth Wacker* für Ihr Kommen.

Wir freuen uns, wenn die Dokumentation der Beiträge auf Ihre Aufmerksamkeit stößt. Wir hoffen, dass Sie unserem Institut weiterhin durch Ihr Interesse an unserer Tätigkeit verbunden bleiben. Zugleich möchten wir Ihnen mit der Übersendung unsere besten Wünsche für ein gutes Jahr 2013 übermitteln.

München, im Herbst 2012

*Ulrich Becker*

*Axel Börsch-Supan*





Ludwig Kronthaler

## Grußwort

Sehr geehrte Damen und Herren,  
verehrter Herr Prof. Zacher,

„Alle Kristallisationen sind ein realisiertes Kaleidoskop.“<sup>1</sup> Johann Wolfgang von Goethe notierte diese Beobachtung und brachte damit zu Papier, was die Max-Planck-Gesellschaft seit nunmehr einem Jahrhundert an- und umtreibt. Mit ihren heute 80 Instituten in Deutschland und der Welt schaffen und erhalten Max-Planck-Wissenschaftler nicht nur Kristallisationen, sondern ganze Kristallisationsspektren – oft in Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen, wie etwa den Universitäten. Sie kreieren Orte und Netze aus Grundlagenforschung, deren Blicke stets über die Horizonte des derzeitigen Wissens hinausreichen.



Im Namen der Max-Planck-Gesellschaft begrüße ich Sie heute herzlich zu unserer Festveranstaltung anlässlich der Erweiterung einer solchen Kristallisation: der Einrichtung des „Munich Center for the Economics of Aging“ unter Leitung von Prof. Axel Börsch-Supan und damit der Einrichtung einer zweiten Abteilung am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Kristallisation bezeichnet im Allgemeinen einen Vorgang der konzentrierten Verfestigung basierend auf der Bildung von Kristallen. Während die Umgebung und Einbettung einer Kristallisation unterschiedlich ausfallen kann, geht der Prozess immer einher mit einer Kristallbildung und einem Kristallwachstum.

Das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik ist mit seiner Geschichte aus Entstehung, Auf- und Ausbau seit den 80er Jahren ein Musterbeispiel

für den Prozess einer solchen kristallinen Verfestigung. In den Händen halten wir heute ein wertvolles Kaleidoskop, dessen Formen, Farben, Schattierungen, Anordnungen und Größenverhältnisse seiner Kristalle weltweit einen Vergleich suchten.

Oder wussten Sie, dass man auf diesem Forschungsgebiet hier in München wissenschaftliches Großgerät benutzt? Ich spreche nicht von Teleskopen wie sie Astrophysiker nutzen. Die Rede ist auch nicht von Mikroskopen, mithilfe derer zum Beispiel Zellbiologen Ursprünge des Lebens enträtseln. Im Sozialrecht und der Sozialpolitik nützen „Soziioskope“, also Surveys oder Erhebungen, mit Hilfe derer man sehen kann, was sich in Wirtschaft und Gesellschaft tut. Für den einen oder anderen mag das kostspielige Assoziationen wecken, wenn man jedoch in Kostbarkeiten nicht investiert, um z.B. besser sehen zu können, wird man wohl auf Dauer einäugig oder sogar blind.

Wenn Sie bis zu diesem Augenblick geglaubt haben, ein 12 bis 15 Zentimeter langes Rohr in den Händen gehalten zu haben, an dessen einem Ende sich zwischen einer glatten und einer mattierten Glasplatte bewegliche, kleine, farbige Objekte befinden und an dessen anderem Ende Sie durch ein kleines Sichtfenster in ein Rohr mit Spiegelstreifen blicken, deren Längskanten sich berühren; wenn Sie dachten, dass Sie dann beim Hindurchsehen symmetrisch farbige Muster durch Mehrfachspiegelung wahrnehmen, die sich beim Drehen zwar verändern aber deren Kombination endlich ist, dann kann ich Ihnen jetzt versichern: das war längst noch nicht alles.

Prof. *Börsch-Supan* und Prof. *Becker* werden Ihnen gleich selbst schildern, was sich in ihrem Kaleidoskop des MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik alles bewegt. Zur besseren Verortung wird Ihnen vorher jedoch der Vizepräsident der Max-Planck-Gesellschaft, Prof. *Wolfgang Schön*, das Kristallisationsspektrum der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung in der MPG präsentieren.

Die Kaleidoskope unserer Organisation sind vielfältig und bunt. Lassen Sie uns heute gemeinsam einen Blick hinein werfen und schauen, welche Konstellationen sich auftun und welche schönen Formen und Gestalten<sup>2</sup> wir sehen können ... Zwei Dinge kann ich Ihnen schon jetzt versprechen: 1. es ist kostenlos und 2. Sie werden es nicht bereuen...

Vielen Dank.

---

<sup>1</sup> *Johann Wolfgang von Goethe*, „Maximen und Reflexionen“ (1907).

<sup>2</sup> Kaleidoskop: griech., kalós = schön; eidos = Form, Gestalt; skopéo = schauen, sehen.

Wolfgang Schön

## Rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung in der Max-Planck-Gesellschaft

Hochverehrter, lieber Herr Zacher, verehrter, lieber Herr von Maydell, lieber Herr Börsch-Supan, lieber Uli, meine sehr verehrten Damen und Herren,

als am 4. Oktober 1950 die Geisteswissenschaftliche Sektion der Max-Planck-Gesellschaft in der Tradition der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft neu gegründet wurde, gehörten ihr nicht mehr als drei Institute an: Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht sowie die Bibliotheca Hertziana in Rom



als Max-Planck-Institut für Kunstgeschichte. An diesem Tag wurde auf Vorschlag des Präsidenten *Otto Hahn* eine „Kommission zur Erweiterung der Geisteswissenschaftlichen Sektion“ durch den Senat

eingesetzt. Und doch sollte es 43 Jahre dauern, bis im Jahre 1993 mit der Gründung des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen in Jena, dem heutigen Max-Planck-Institut für Ökonomik, das erste streng wirtschaftswissenschaftliche Institut ins Leben gerufen wurde. Dort arbeiten heute *Werner Güth* und *Ulrich Witt* mit ihren Teams. Es folgten weitere Berufungen – im Jahre 2004 *Martin Hellwig* an das Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn und im Jahre 2009 *Kai Konrad* an das Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht. Heute feiern wir mit der Amtseinführung von *Axel Börsch-Supan* die Erweiterung des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht zu einem interdisziplinären Institut, in dem Juristen und

Wirtschaftswissenschaftler zu Grundfragen der Sozialstaatlichkeit im deutschen, europäischen und weltweiten Kontext arbeiten werden.

Warum so spät? Die Volkswirtschaftslehre ist als akademisches Fach an deutschen Universitäten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts präsent und die alten rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten repräsentierten eine Einheit von Rechtswissenschaften und Wirtschaftswissenschaften, in denen die heute so stark betonte Interdisziplinarität bereits vor 100 Jahren mit Selbstverständlichkeit gelebt wurde. Hat die Max-Planck-Gesellschaft hier frühzeitig Chancen vergeben? Oder passten die Wirtschaftswissenschaften nicht zum früheren Selbstverständnis der Gesellschaft?

Für die Antwort muss man sich in einem ersten Schritt darauf besinnen, dass die Max-Planck-Gesellschaft keine „Volluniversität“ betreibt. Ihr Auftrag besteht nicht darin, das gesamte Reich wissenschaftlicher Forschung zu besiedeln. Im Gegenteil: Das „Subsidiaritätsprinzip“ hindert die Max-Planck-Gesellschaft daran, Institute oder Abteilungen auf Gebieten ins Leben zu rufen, deren Forschungsziele genauso gut an Universitäten verfolgt werden können. Dieser Anspruch führt im Kern in eine naturwissenschaftlich dominierte Welt, in der große, apparativ und personell herausragend ausgestattete Institute in der Physik, der Chemie oder den Lebenswissenschaften den Ton angeben. Wer genau hinschaut, wird daher feststellen, dass noch heute große Bereiche der Geisteswissenschaften in der

MPG nicht betreut werden – namentlich der Kern dessen, was eine „philosophische Fakultät“ ausmacht. Und das, obwohl der Geistes-, Sozial- und Humanwissenschaftlichen Sektion heute nicht mehr drei, sondern zwanzig Institute angehören.

Als die Sektion sich in den 50er und 60er Jahren anschickte, neue Arbeitsgebiete für ihre Institute zu entdecken, stand zunächst die Rechtswissenschaft im Vordergrund. In der Mitte der 60er Jahre wurden die Institute für Strafrecht, für Rechtsgeschichte sowie für Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht ins Leben gerufen, das Institut für Sozialrecht bildete Mitte der 70er Jahre den Abschluss dieser Erweiterungsbeziehung. Dabei blieb das Grundkonzept der älteren rechtswissenschaftlichen Institute vorbildhaft, nämlich die Konzentration auf ausländische, internationale und supranationale Entwicklungen, verbunden mit einer Forschungs- und Beratungskapazität rund um eine auf Weltniveau ausgestattete Bibliothek. Diese Institute leben auch heute noch vielfach nach dem „Referatssystem“ mit fachlich oder geographisch spezialisierten Referenten, das nicht nur außerhalb der juristischen Max-Planck-Institute unbekannt ist, sondern auch in den Neugründungen der letzten Jahre nicht mehr praktiziert wird.

Den Sozialwissenschaften näherte man sich demgegenüber zunächst in der Gründung des MPI für Bildungsforschung im Jahre 1963. Auch wenn diese Gründung in großem Umfang auf den „Übervater“ dieses Instituts, den Juristen und autodidaktischen Bildungsforscher *Hellmut Becker*, zugeschnitten war, lohnt es sich festzuhalten, dass neben ihm als Direktoren auch ein Soziologe, ein Psychologe sowie der „Bildungsökonom“ *Friedrich Edding* berufen wurde, der – aktiv bis 1979 und verstorben 2002 – als erster wirtschaftswissenschaftlicher Direktor in der Max-Planck-Gesellschaft gelten kann. Und doch muss auch Friedrich Edding wohl aus der Sicht der klassischen Wirtschaftswissenschaften als „atypischer Fall“ bezeichnet werden: Nach dem Studium der Germanistik, der Geschichte und der Theologie hatte er zunächst im Statistischen Reichsamt in Berlin gearbeitet

und sich später am Kieler Institut für Weltwirtschaft in die Bildungsökonomie vertieft. Es hat vielleicht seinen Grund, dass es ein interdisziplinäres Institut war, an dem die Wirtschaftswissenschaften erstmals in der Max-Planck-Gesellschaft Präsenz zeigten.

Dem wissenschaftspolitischen Trend der 60er und 70er Jahre folgend, sahen die Gremien der Max-Planck-Gesellschaft in den folgenden Jahren ihr Heil eher in der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Forschung. Dies war auch eine Flucht nach vorne, denn immerhin wurde zu Beginn der 70er Jahre unter dem Einfluss von *Niklas Luhmann* und *Rainer Lepsius* ernsthaft die Gründung einer Max-Weber-Gesellschaft für diesen von der MPG vernachlässigten Bereich betrieben. Das hoch ambitionierte Vorzeigeprojekt dieser Zeit war das in Starnberg mit *Carl-Friedrich von Weizsäcker* und *Jürgen Habermas* 1970 gegründete und 1981 aufgelöste Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen in der wissenschaftlich-technischen Welt, ein Projekt, dessen Anspruch und dessen Scheitern in jeder Hinsicht höchstes akademisches Niveau zeigten. Hans Zacher hat uns in seinem Nachruf auf Carl-Friedrich von Weizsäcker vor der Sektion im Juni 2007 sehr eindringlich das Schicksal dieses Instituts vor Augen geführt. Bedeutend glücklicher wurde die Max-Planck-Gesellschaft mit ihrem zweiten Anlauf, dem um *Fritz Scharpf* und *Renate Mayntz* gegründeten MPI für Gesellschaftsforschung. *Ariane Leendertz* hat in ihrem Buch „Die pragmatische Wende: Die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975 – 1985“ diesen Wandlungsprozess eindrücklich nachvollzogen. Dieses von *Wolfgang Streeck* und *Jens Beckert* initiierte Buch ist ebenso lesenswert wie die Replik von *Reimar Lüst* in den Annalen des Instituts.

Und dann: Die Wirtschaftswissenschaften. Ganz vergessen waren sie nie. Immerhin hatten *von Weizsäcker* und *Dahrendorf* – wie Reimar Lüst berichtet – für Starnberg die Einrichtung einer dritten Abteilung für „Internationale Ökonomie“ gefordert. Aber was fehlte, war doch ein eigenständiges wirtschaftswissenschaftliches Institut. *Ernst-Joachim Mestmäcker* berichtete

mir, dass es *Helmut Coing*, der Direktor des Instituts für Europäische Rechtsgeschichte, war, der als erster zum Ende der 70er Jahre die Einrichtung einer Gründungskommission für ein solches Institut anregte. Dabei musste nicht nur eine Legitimation dafür geschaffen werden, neben den volkswirtschaftlichen Fakultäten ein außeruniversitäres Institut zu betreiben, es musste auch eine *raison d'être* neben den großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten gefunden werden. *Mestmäcker* berichtet, dass man die Vorstellung eines kleineren, stark theoretisch und zugleich ordnungspolitisch arbeitenden Hauses verfolgte, das nicht in Konkurrenz zu den empirisch arbeitenden Konjunkturforschern der großen Institute treten sollte. Als Gründungsdirektor war *Herbert Giersch* aussersehen, der allerdings nur bereit war, das MPI im Nebenamt zu der Leitung des Instituts für Weltwirtschaft zu führen – ein Geschäft, auf das sich die MPG damals nicht einließ und auch heute nicht einlassen würde.

Es dauerte daher bis 1993, als das jetzige Institut für Ökonomik in Jena unter Führung von *Manfred Streit* als Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen gegründet wurde. Erneut hatte *Mestmäcker* die Federführung in der Kommission. Das Transformationsgeschehen in der postkommunistischen Welt war der unmittelbare Anlass zur Gründung, aber doch nicht die einzige Bestimmung dieses Instituts, das später zu so unterschiedlichen Themen wie der Spieltheorie, der Innovationsforschung und der Evolutionsökonomie arbeitete und arbeitet.

Seither ist der Fokus eindeutig auf die Einrichtung interdisziplinärer Institute gerichtet, namentlich die Kooperation zwischen den Rechts- und den Wirtschaftswissenschaften. In Bonn arbeiten *Christoph Engel* und *Martin Hellwig* Seite an Seite, in München *Kai Konrad* und ich sowie jetzt *Ulrich Becker* und *Axel Börsch-Supan*. Auch für das Institut für Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht ist eine entsprechende Erweiterung vorgesehen. Das gibt mir Gelegenheit, einige Minuten zu den Chancen und Problemen interdisziplinärer Arbeit zu sprechen.

Ich habe bereits betont, dass das 19. Jahrhundert eine Selbstverständlichkeit darin sah, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften in einer Fakultät zusammenzuführen. Und doch entwickelte sich das Selbstverständnis beider Wissenschaften in den folgenden Jahrzehnten auseinander. Man könnte auch sagen, dass beide Wissenschaften sich jeweils einer stärkeren Formalisierung unterzogen haben. Die Wirtschaftswissenschaften wurden mathematischer, wurden dadurch auch allgemeiner und verloren Stück für Stück das Interesse an konkreten institutionellen und historischen Zusammenhängen. Die Rechtswissenschaften hingegen wurden positivistischer, spätestens mit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum 1.1.1900 schuf sich die deutsche Zivilrechtswissenschaft ihren eigenen Kosmos, ein Denken, das nach 1949 auch für die Staatsrechtslehre unter dem Grundgesetz einsetzte. Die selbstverständliche Einheit, die Personen wie *Levin Goldschmidt*, *Georg von Schanz* oder *Rudolf von Jhering* noch repräsentierten, ging damit verloren, zugleich mit der Renationalisierung der Wissenschaften nach dem 1. Weltkrieg. Es brauchte mehr als 50 Jahre, bis mit dem Auftreten der *law and economics*-Bewegung in den Vereinigten Staaten die Juristen das Interesse an der ökonomischen Bewertung von Rechtsregeln wieder entdeckten. Und ebenso lange dauerte es, bis in der „Neuen Institutionenökonomik“ die Bedeutung rechtlicher Rahmenbedingungen für ökonomische Prozesse wieder ins Bewusstsein der Wirtschaftswissenschaften rückte. Als vor einigen Jahren von der Kölner Fakultät ein Richtungsstreit über die Zukunft der Wirtschaftswissenschaften vom Zaun gebrochen wurde, schrieb *Hans-Werner Sinn* in einem Zeitungsbeitrag, dass die Ökonomie drei wesentliche Forschungsmethoden in das Zentrum stellen solle: die theoretische Grundlagenforschung, die empirisch-statistische Arbeit und die „Institutionenvergleichung“ über Ländergrenzen hinweg. Als ich ihn mit der Aussage konfrontierte, dass eben diese Institutionenvergleichung seit Jahrzehnten in besonderem Maße von den juristischen Max-Planck-Instituten betrieben werden, hielt er kurz inne, stimmte zu und meinte abschließend: „Das ist schön und gut, aber am Ende muss doch immer noch einmal ein Ökonom drüberschauen!“

Das führt mich zu der Frage nach der richtigen Arbeitsteilung zwischen Juristen und Ökonomen in der Forschung. Lassen Sie mich zunächst mit einigen Fehlvorstellungen aufräumen. Es hat keinen Sinn, deskriptive ökonomische Konzepte gegen normative juristische Konzepte auszuspielen. Die Vorstellung etwa, dass sich Ökonomen nur für Effizienz interessieren, Juristen hingegen für Gerechtigkeit, ist unrichtig. Die Ökonomie trifft im Ausgangspunkt keine normativen Aussagen, und wenn sie sie trifft, ist auch der Ökonom berufen, Fragen der Verteilung oder der Fairness in den Blick zu nehmen. Ebenso sollte der Jurist sich Gedanken machen um die Auswirkungen von Normensystemen auf die Wohlfahrt einer Gesellschaft und die Verhaltensanreize in einer Volkswirtschaft. In gleicher Weise hat es keinen Sinn, mathematische Forschungsergebnisse gegen gesetzliche Vorschriften auszuspielen. Der Arbeit eines Ökonomen, der Effizienzgewinne bei der Besteuerung bestimmter Güter oder Erträge ermittelt hat, sollte man nicht entgegnen, dass dieses Ergebnis gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes verstößt. Umgekehrt sollte der Ökonom rechtliche Vorschriften nicht als irreguläre Stolpersteine begreifen, sondern zunächst nach dem ordnungspolitischen Sinn dieser Vorschriften (gerade besonders traditionsreicher Vorschriften) fragen, die typischerweise nicht ohne Grund in Kraft gesetzt wurden.

Schließlich wäre es nicht angemessen, eine Art hierarchisches Verhältnis zwischen den Wissenschaften – etwa bei der Erarbeitung von Vorschlägen für die Gesetzgebung – zu errichten. Für mich gehört zu den schönsten Erfahrungen interdisziplinärer Arbeit die Mitwirkung in der Arbeitsgruppe zur Dualen Steuerreform, die Wolfgang Wiegard vor einigen Jahren im Auftrag des Sachverständigenrats geleitet hat. Wolfgang Wiegard hat mir zu Beginn dieser Sitzungen erfolgreich den Eindruck vermittelt, dass der einzige Jurist in dieser Arbeitsgruppe vor allem zwei Aufgaben hat: Er muss sicherstellen, dass die Regelungsvorschläge nicht als verfassungswidrig verworfen werden, und er muss im Übrigen für terminologische Trittsicherheit sorgen. Die Sacharbeit erledigen dann schon die Ökonomen.

Es hat sich schnell herausgestellt, dass der Jurist vielleicht doch mehr beitragen kann als die formale Absicherung eines genuin ökonomischen Regelungskonzepts. Dabei tritt der Jurist nicht in erster Linie hervor als Experte für Einzelvorschriften. Er tritt hervor als Experte für die Realität, als Begleiter der Institutionen, als historisch versierter Kenner der Evolution von Rechtsvorschriften. Es sind die vielen tausend Rechtsfälle – nicht zuletzt in Gerichtsentscheidungen – die dem Juristen eine plastische Anschauung von der Realität und ihren möglichen Konflikten verschaffen und deren Kenntniss nicht leicht kopiert werden kann. Es ist das Bewusstsein von der Geschichtlichkeit von Normen, den Konflikten, aus denen sie herühren und dem gesellschaftlich-politischen Umfeld, das sich verändert hat, mit welcher der Jurist Beiträge leisten kann. Es ist schließlich die Fähigkeit zur Entscheidung unter unvollständigem Wissen, zur pragmatischen *second best*-Lösung, in welcher der Jurist geübt ist.

Die Hilfestellung der Juristen gegenüber den Volkswirten liegt daher, wie Levin Goldschmidt bereits im 19. Jahrhundert feststellte<sup>1</sup>, nicht in erster Linie in der bloßen Kenntnis des positiven Rechts oder gar metaphysischer oder naturrechtlicher Geltungsgründe des Rechts. Sie liegt in den „geschichtlichen Thatsachen und deren Gesetzen“<sup>2</sup>. Der Jurist erweist sich hier als Empiriker<sup>3</sup>, der dem zur Theoriebildung neigenden Ökonomen zur Seite stehen kann:

„ Sodann hat auch der Nationalökonom die geschichtlich gegebenen Thatsachen, sei es einer Vergangenheit oder der Gegenwart, vom staatlichen Standpunkt aus, somit nach Maßgabe der bestehenden oder der angemessenen Rechtsordnung zu prüfen, nicht oder doch nicht vorwiegend als Antiquar, Philologe, Statistiker u. s. f., wie nützlich dies auch alles sein mag. (...) Der weitere Fortschritt der Nationalökonomie ist m. E. wesentlich dadurch bedingt, dass dieselbe von juristisch gebildeten Männern betrieben wird.“<sup>4</sup>

Damit formulierte *Goldschmidt* allerdings zugleich einen Anspruch an die Rechtswissenschaft, dem diese nicht immer nachzukommen in der Lage war und ist. Denn nicht jeder tüchtige Kenner des Rechts, sondern nur der historische geschulte Jurist mit vollem Überblick über das geschichtliche Werden und seine ökonomischen Grundlagen sollte als gleichwertiger Gesprächspartner gelten. Von Seiten zeitgenössischer Ökonomen wurden hier bereits im 19. Jahrhundert Defizite festgestellt. Nach Ansicht von *Gustav Cohn* in seinem „System der Nationalökonomie“ aus dem Jahre 1885 dürfe

„ eine besonnene Methode über den großen rechtshistorischen Stoff nicht hinweggehen, in welchem die Erfahrung über die bestrittenen Institute vorlag. Nur zeigte es eben die Schranken der herkömmlichen Jurisprudenz, dass diese ein Weiteres als diesen positiven Stoff nicht darzubieten vermochte, ja dass die Ergänzung selbst dieses Stoffes erst aus der Hand wirthschaftshistorischer Forscher erfolgte und fernerhin erwartet wurde. Die Einsichten, welche aus diesen Erfahrungen zu gewinnen waren, hatte die Nationalökonomie selber zu suchen (...) Je mehr aber die Nationalökonomie in der Richtung einer Untersuchung der Rechtsordnung, ihrer Voraussetzungen und Absichten, ihrer Rechtfertigung im Zusammenhange mit den wandelnden Ansprüchen des Volkslebens, fortschreitet, desto mehr gewinnt sie den Charakter einer allgemeinen Grundlegung für das gesellschaftliche und staatliche Zusammenleben.<sup>5</sup> “

Es ist dieser Charakter der interdisziplinären Forschung als einer „allgemeinen Grundlegung für das gesellschaftliche und staatliche Zusammenleben“, zu der die Wissenschaftler dieses Instituts unter Leitung von *Axel Börsch-Supan* und *Ulrich Becker* gemeinsam berufen sind. Das ist denn auch Grundlagenforschung in ihrer eigentlichen Bedeutung. In diesem Sinne wünscht die Max-Planck-Gesellschaft dem neu formierten Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik Glück und Erfolg.

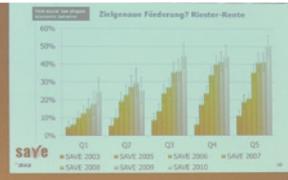
<sup>1</sup> Schön, in: *Bitter/Lutter/Priester/Schön/Ulmer*, Festschrift für Karsten Schmidt zum 70. Geburtstag, 2009, S. 1427 ff.

<sup>2</sup> *Levin Goldschmidt*, Rechtsstudium und Prüfungsordnung, 1887, S. 256.

<sup>3</sup> Schön, Schlusswort, in: *Engel/Schön*, Das Proprium der Rechtswissenschaft, 2007, S. 313 ff., 315 f.

<sup>4</sup> A. a. O. (Fn.2), S. 256 f.

<sup>5</sup> *Gustav Cohn*, System der Nationalökonomie, 1. Bd., Grundlegung, 1885, § 58, S. 87 f.; zustimmende Rezension von *Meili* in ZHR 32 (1886), S. 340 ff., 341.



Axel Börsch-Supan

# Forschungsperspektiven Sozialpolitik: Wie das Sozialrecht das ökonomische Verhalten prägt

Sehr geehrter Herr Vizepräsident, lieber Herr Schön,  
sehr geehrter Herr Generalsekretär, lieber Herr Kronthaler,  
meine Damen und Herren,

nach Ihren eindrucksvollen Einleitungen in das Zusammenwirken von Infrastrukturerstellung und Forschung, lieber Herr Generalsekretär, und in die Zusammenarbeit zwischen Ökonomen und Juristen,



lieber Herr Vizepräsident, ist es mir ein großes Vergnügen, nun die neue Abteilung des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik vorzustellen, die der Sozialpolitik gewidmet ist.

Dies tut sie einerseits in einem sehr weiten Sinne, denn uns interessiert – und dies bietet sich geradezu als Motto unserer Abteilung und Klammer des ganzen Institutes an – wie das Sozialrecht das ökonomische Verhalten prägt. Auf der anderen Seite fokussieren wir unsere Arbeit auf das Altern. Das mag zunächst verwundern. Sozialpolitik ist jedoch hauptsächlich ein sehr langfristiges Geschäft: ihre Wirkungen akkumulieren sich über den Lebenslauf und manifestieren sich besonders deutlich im gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Status im Alter.

## 1. Abteilungsstruktur und Forschungsfragen der einzelnen Forschungsbereiche

Auch hier können wir nicht alles beackern. Das MEA – das „Munich (vormals Mannheim) Center for the Economics of Aging“ – befasst sich hauptsächlich mit ökonomischen Analysen der Sozialpolitik, der Wechselwirkungen zwischen ökonomischem Verhalten und dem Gesundheitszustand, und den makroökonomischen Folgen des demographischen Wandels. Dementsprechend ist der analytische Teil des MEA in diese drei Forschungsbereiche gegliedert (vgl. Abbildung 1). Hinzu kommt die Datenerhebung.

Der Forschungsbereich Sozialpolitik widmet sich vor allem folgenden Fragen:

- Wie wirkt die Demographie auf die Sozialversicherungssysteme, insbesondere die Altersvorsorge? Populistisch ausgedrückt: wie sicher ist unsere Rente?



Abbildung 1

- Wie stark sind die Wechselwirkungen zwischen gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge? Funktioniert Riester?
- Wie gut sind die Menschen im Alter abgesichert? Wem droht in Zukunft Altersarmut?
- Wie können die Anreize zum frühzeitigen Renteneintritt gemildert werden? Was sind die Folgen der Rente mit 67 für Gesundheit und Einkommen?

Dies sind klassische Fragen der Sozialpolitik, die nicht ohne ein fundiertes Verständnis der sozialrechtlichen Grundlagen solide untersucht werden können. Dieser Forschungsbereich ist daher besonders eng mit der Abteilung Sozialrecht verbunden.

Der zweite Forschungsbereich des MEA widmet sich der Gesundheitsökonomik. Dies ist ein relativ neues Feld in Deutschland, insbesondere, was empirische Arbeiten über das Verhalten einzelner Haushalte bzw. einzelner Menschen angeht. Wichtige Fragestellungen dieses Forschungsbereichs sind:

- Wie wirken sich die ökonomischen Rahmenbedingungen auf Gesundheit und Lebenserwartung aus?
- Wie sehr beeinflusst umgekehrt die Gesundheit eines Menschen dessen ökonomische Entscheidungen, z.B. das Sparverhalten oder den Renteneintritt?
- Was sind im Einzelnen die Mechanismen, die zum „socio-economic gradient“ führen, also dem irritierend großen Unterschied in Gesundheit und Lebenserwartung zwischen reich und arm, gut vs. schlecht ausgebildet, und vermögend vs. nicht vermögend?
- Wo und wann im Lebenslauf helfen sozialpolitische Interventionen – hier sehr weit gefasst und das Bildungssystem einschließend – besonders effektiv und effizient, um wenigstens Chancengleichheit in Lebenserwartung und Gesundheit herzustellen?

- Wie gut ist die Gesundheit im Alter – wie misst man sie überhaupt und welche Dimensionen sind für die ökonomische Analyse besonders wichtig?

Dies sind nicht nur politisch brisante, sondern auch wissenschaftlich umstrittene Fragen, weil im Dreieck der sozialen, ökonomischen und gesundheitlichen Bedingungen viele wechselseitige Beziehungen existieren, die man mühsam auseinander dividieren muss, um Ursache und Wirkung zu verstehen.

Unser dritter Forschungsbereich nimmt eine völlig andere, quasi eine Vogelperspektive, ein und ist den makroökonomischen Folgen der Alterung gewidmet. Kernfragen sind:

- Wie wirkt sich die Demographie auf das Wirtschaftswachstum, den Konsum, die Investitionen und die Außenbilanz einer alternden Gesellschaft aus?
- Wird es einen *Asset Meltdown* geben? Wird es also in den 2020/2030er Jahren, wenn die Babyboomer in Rente gehen und einen Teil ihrer Ersparnisse auflösen, um ihn für Konsumausgaben zu verwenden, einen Einbruch in den Immobilien- und Aktienwerten geben? Wie groß könnte ein solcher Einbruch sein? Ist er von ähnlicher Größenordnung, wie wir ihn in der Finanzkrise seit 2008 erlebt haben?
- Wie ändern sich die Produktivität und die Innovationsfreude einer alternden Gesellschaft?
- Welche Rolle spielt die Weiterbildung in einer alternden Gesellschaft?

All dies sind Fragen, die zunächst ein theoretisches Grundgerüst benötigen, um mögliche Wirkungsmechanismen zu verstehen. Da es deren aber oft viele gleichzeitige und überlappende, zum Teil auch gegenläufige gibt, kann die Theorie in vielen Fällen keine eindeutigen Aussagen liefern. Wenn wir ehrlich sind, ist dies in unserem Metier sogar in der Mehrzahl der interessanten Probleme der Fall. Daher müssen empirische Untersuchungen zu Rate gezogen werden, die

sich auf Datensätze von Industrien, Haushalten und ganzen Ländern stützen.

Geeignete Datensätze kann man jedoch nicht für jede unserer Fragestellungen aus der – mittlerweile elektronischen – Schublade ziehen. Daher hat das MEA viele Mitarbeiter in der zum Teil methodisch sehr innovativen Datensammlung und -aufbereitung engagiert. Wichtige Fragen sind hier:

- Wie steht Deutschland im Verhältnis zu seinen europäischen Nachbarn da? Wiederum hilft uns hier die Schwesterabteilung des ausländischen und internationalen Sozialrechts.
- Wie vergleichen sich die typischen sozialpolitischen Indikatoren in Europa mit denen in den USA und Asien, vor allem Japan, Korea, Indien und China?
- Wie repräsentativ und verlässlich sind die vorhandenen Daten? Gibt es Datenlücken, die so wichtig für unsere Arbeit sind, dass wir sie auch mit großem personellem und finanziellem Aufwand selber füllen wollen?
- Wie erhebt man geschickt Daten zu Gesundheit, dem sozialen Netzwerk und der ökonomischen Situation von Menschen, ohne sie in ihrer Privatsphäre zu verletzen?

Zu den drei größten Datenerhebungen, die das MEA in den letzten Jahren getätigt hat, gehört der Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE), das derzeit größte sozialwissenschaftliche Projekt der EU-Forschungsförderung, die Studie zur Altersvorsorge und Vermögensbildung (SAVE), und eine Reihe von Firmendatensätzen zu dem wichtigen Fragenkomplex, wie sich die Produktivität von Arbeitnehmern im Laufe ihres Lebens verändert.

Insgesamt hat das MEA derzeit 35 wissenschaftliche Mitarbeiter, von denen etwa die Hälfte in der ökonomischen Analyse und die andere Hälfte bei den Datenerhebungsprojekten beschäftigt ist, wobei es uns

sehr wichtig ist, dass auch diejenigen, die für unsere Forschungsinfrastrukturen arbeiten, an der methodischen und inhaltlichen Forschung beteiligt sind.

Um Ihnen ein Bild von der Vielfalt unserer Forschung zu geben, möchte ich vier Themenbereiche exemplarisch vorstellen, die uns besonders am Herzen liegen. Dies sind (1) die Anreizeffekte zur Frühverrentung, die die Rentenversicherung typischerweise ausübt; (2) die Zukunftsaussichten der makroökonomischen Entwicklung unseres Landes, das vom demographischen Wandel besonders stark geprägt sein wird; und (3) die Hauptergebnisse aus dem besonders vielen Vorurteilen widersprechenden Forschungsprojekt „Produktivität und Gesundheit im Alter“. (4) und abschließend möchte ich skizzieren, was die Datenerhebung unseres Flaggschiffs SHARE zum Fortschritt in unserem Fach beitragen kann.

## 2. Anreizeffekte der Rentenversicherung

Die Gesetzliche Rentenversicherung hat seit 1992 Zulagen und Abschläge eingeführt, so dass diejenigen, die später in Rente gehen und daher eine kürzere Rentenbezugszeit haben, dadurch belohnt werden, dass ihre monatliche Rente höher ist. Die Abschläge bei früherem als normalem Renteneintrittsalter liegen in Deutschland bei 3,6 % pro Jahr. In den Vereinigten Staaten oder Schweden sind sie deutlich höher, etwa 6,5 % pro Jahr, während sie in Belgien, Italien und Frankreich oft ganz entfallen.

Im Durchschnitt bezieht ein Arbeitnehmer ungefähr 20 Jahre lang Rente. Jedes einzelne Jahr davon ist also ein Zwanzigstel wert, gleich 5 %, tatsächlich etwas mehr, weil man die höhere Sterblichkeit im späteren Alter berücksichtigen muss. Deutsche Arbeitnehmer, die sich entschließen, nicht zum frühestmöglichen Renteneintrittsalter, das bislang oft bei 60, zumindest 63 Jahren gelegen hat, in Rente zu gehen, sondern ein Jahr länger zu arbeiten, bekommen zwar eine um 3,6 % höhere monatliche Rente. Diese hätte aber eigentlich, wie eben gezeigt, um mehr als 5 % höher liegen müssen. Sie müssen also auf mehr als 1,4 % ihrer Rente für die restli-

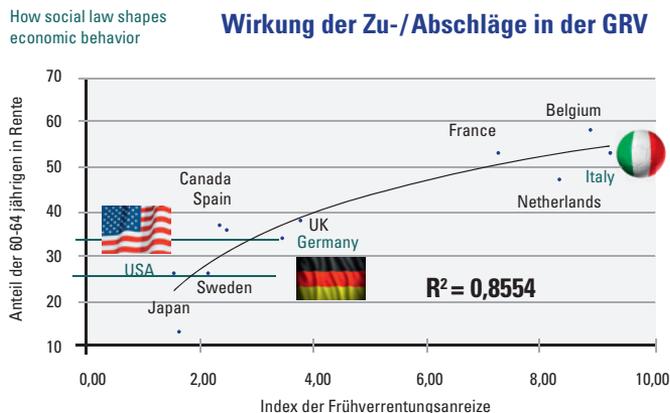


Abbildung 2

chen 19 Jahre verzichten. Damit wird klar, dass die niedrigen Abschläge in Deutschland ihr Ziel verfehlen, längeres Arbeiten zu fördern, sondern im Gegenteil Anreize zur Frühverrentung ausüben.

Kombiniert mit anderen sozialrechtlichen Regelungen kann man eine Maßzahl erstellen, die die Frühverrentungsanreize eines Rentenversicherungssystems ausdrückt. Abbildung 2 zeigt, wie stark diese Frühverrentungsanreize im internationalen Vergleich mit dem tatsächlichen Renteneintrittsverhalten korrelieren. Auf der einen Seite finden sich beispielsweise die Vereinigten Staaten, in denen weniger als 30 % aller 60 – 64-jährigen Männer schon in Rente gegangen sind. Auf der anderen Seite liegt u.a. Italien, wo nur knapp die Hälfte dieser Altersgruppe noch arbeitet. Deutschland liegt dazwischen.

Diese Korrelation lässt sich – dies zeigen eine Vielzahl von Untersuchungen, die das MEA mit seinen Kollegen im In- und Ausland durchgeführt hat – auch kausal interpretieren, zum Beispiel aufgrund der vielen Änderungen und Rentenreformen, auf die sich entsprechende Änderungen im Rentenzugangsverhalten klar zurückführen lassen. Kausal interpretiert bedeutet Abbildung 2, dass die Frühverrentungsanreize in Deutschland einen

um etwa 10 % höheren Anteil an Frührentnern relativ zu den USA verursachen. Man sieht also, wie zutreffend das anfänglich erwähnte Motto unseres Instituts ist: „Wie das Sozialrecht ökonomisches Verhalten prägt“.

Der in Abbildung 2 sichtbare Zusammenhang lässt sich zudem mathematisch in ein Analyse- und Prognosemodell rentenpolitischer Maßnahmen fassen, mit dem man die Auswirkungen von Reformen simulieren kann. Die Tabelle in Abbildung 3 gibt ausgewählte Ergebnisse wieder.

Die erste Zeile zeigt den Status Quo nach den Reformen 1992 und 1999, die die Zu- und Abschläge eingeführt hatten. Das durchschnittliche Rentenalter liegt bei 63 Jahren und der Anteil der besonders frühen Renteneintritte bei über 42 %. Demgegenüber würde eine Erhöhung der Abschläge auf 6 % das Renteneintrittsalter um fast zwei Jahre verschieben (dritte Zeile), gleichzeitig würde der Anteil derjenigen Personen, die vor dem 62. Lebensjahr in Rente gehen, von über 42 auf unter 19 % sinken. Die Größenordnungen sind insbesondere deswegen eindrucksvoll, weil sie, was das durchschnittliche Rentenalter angeht, weitaus stärker wirken als die 2007 eingeführte „Rente mit 67“ (fünfte Zeile). Wie die Tabelle zeigt, würde eine konsequent umgesetzte Rente mit 67 das Rentenalter nur um 0,7 Jahre erhöhen. Das liegt daran, dass immer noch sehr viele Menschen auf

How social law shapes economic behavior

### Erwartete Wirkung von Reformen

	Mean retirementage	Percentage of persons who retire before age 62
<b>Men:</b>		
Pension reforms 1992 + 1999	63,0	42,4 %
...plus adjustments 4,5 %	63,7	31,3 %
...plus adjustments 6 %	64,9	18,6 %
...plus „pivotal age“ + 1 year	63,3	26,0 %
...plus „pivotal age“ + 2 years	63,7	11,3 %

Abbildung 3

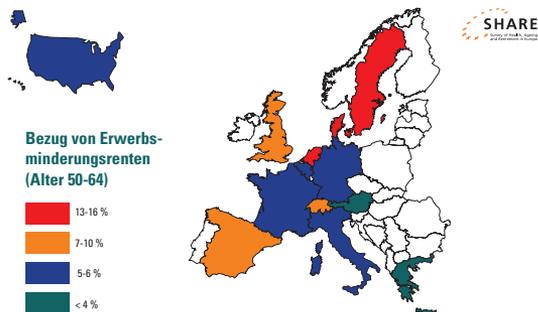


Abbildung 4

alternative Renteneintrittspfade (Erwerbsminderungsrente, vorgezogene Rente unter Einbeziehung der Abschläge) ausweichen können. Allerdings würde die sehr frühe Verrentung stärker (auf 11 %) sinken.

Ein zweites Beispiel für die Arbeiten des Forschungsbereichs Sozialpolitik betrifft die Erwerbsminderungsrenten. Dieses Beispiel zeigt sehr schön, welch hohen Wert für die Analyse des Sozialrechts und der Sozialpolitik internationale Vergleiche haben, die wir aus den SHARE-Daten ziehen können. Erwerbsminderungsrenten sind sozialpolitisch notwendig, weil sie verhindern, dass gesundheitlich benachteiligte Personen in Altersarmut geraten, wenn sie keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen können. Sie sind jedoch auch ein teures Instrument.

Abbildung 4 zeigt den Anteil der 50 – 64jährigen Menschen, die in den SHARE-Ländern Erwerbsminderungsrenten beziehen. Die großen Unterschiede mögen überraschen. Deutschland liegt im Mittelfeld, etwa 5 – 6 % der Menschen im Alter von 50 – 64 Jahren erhalten eine Erwerbsminderungsrente. Dieser Anteil ist jedoch deutlich höher in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden, wo er zwischen 12 und 15 % liegt. In diesen Ländern ist also jeder siebte Mensch im Alter von 50 – 64 Jahren erwerbsgemindert.



Die nahe liegende Hypothese ist, dass diese großen Unterschiede ähnliche Unterschiede in der Gesundheit der Menschen und der Altersstruktur der Länder widerspiegeln. In Ländern mit einem schlechten Gesundheitszustand der Menschen und/oder einem hohen Anteil älterer Menschen würde man eine höhere Bezugsquote von Erwerbsminderungsrenten erwarten als in den übrigen Ländern. Diese Hypothese erweist sich jedoch als falsch. Zum einen kennen wir aus unseren SHARE-Daten die Gesundheit der Menschen, und zwar in vielen Dimensionen: psychisch, physisch, subjektiv und objektiv. Gleichzeitig kennen wir aus dem Sozialrecht die Bedingungen, unter denen eine Erwerbsminderungsrente bezogen werden kann, sowie, wie großzügig diese ausfallen. Daher können wir die Bezugsquoten von Erwerbsminderungsrenten in ein statistisches Modell einbetten, bei dem wir z.B. die Gesundheit der Menschen oder die Großzügigkeit der Erwerbsminderungsrate hypothetischen Werten zuweisen können – z.B., dass sie in allen Ländern gleich wären. Wäre die Gesundheit oder die Altersstruktur eines Landes die maßgebliche Ursache, müssten dann auch die Bezugsquoten grosso modo gleich ausfallen.

Abbildung 5 zeigt, dass dies nicht der Fall ist. Die dunkelblauen Balken zeigen die hypothetischen Bezugsraten, wenn in allen Ländern Altersstruktur und Gesundheit gleich wären. Erstaunlicherweise verändert

How social law shapes economic behavior

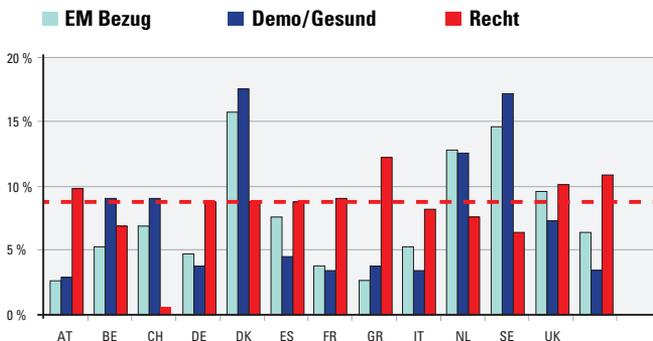


Abbildung 5

sich das Bild nur unwesentlich im Vergleich zu den tatsächlichen Bezugsraten, die als hellblaue Balken dargestellt sind. Die Korrektur um Altersstruktur und Gesundheit erhöht sogar den Unterschied zwischen Deutschland und Dänemark! Daher kann es nicht die landestypische Altersstruktur oder Gesundheit sein, die die internationalen Unterschiede in den Bezugsraten von Erwerbsminderungsrenten produzieren.

Setzt man, wiederum hypothetisch, die sozialrechtlichen Regelungen für alle Länder gleich, korrigiert man also um die Großzügigkeit und die Einfachheit, mit der man eine Erwerbsminderungsrente beziehen kann (etwa ob überhaupt eine medizinische Untersuchung notwendig ist), zeigt sich ein ganz anderes Bild: Die roten Balken sind zwar nicht exakt gleich hoch, aber die Bezugsraten bei gleicher Sozialrechtslage, aber unterschiedlicher Gesundheit und Altersstruktur sind sich deutlich ähnlicher als die blauen Balken, bei denen die Altersstruktur und die Gesundheit, nicht aber das Sozialrecht über die Länder gleich ist. Zusammengefasst: Nicht die Gesundheit, sondern die sozialrechtlichen Regelungen erklären die Unterschiede zwischen den Ländern. Wieder einmal sehen wir also, wie stark das Sozialrecht das ökonomische Verhalten der Menschen prägt.

Geht man weiter ins Detail, vgl. Abbildung 6, sehen wir, dass etwa drei Viertel der internationalen Unterschiede durch sozialrechtliche Regeln erklärt werden können, allen voran dadurch, welcher Bevölkerungskreis überhaupt für die Erwerbsminderungsrenten antragsberechtigt ist (z.B. die Gesamtbevölkerung oder nur die Arbeitnehmerschaft).

### 3. Produktivität und Gesundheit im Alter

Über das Alter herrschen viele Ängste und Vorurteile. Zu den gängigsten gehören, dass ältere Menschen weniger produktiv sind, weil sie körperlich wie geistig nicht mehr so fit sind wie ihre jüngeren Kollegen. In der Tat lässt die Kognition (z.B. Sehkraft, Reaktionsgeschwindigkeit und Kurzzeitgedächtnis), wie wir alle leider wissen, mit dem Alter nach. Auf der anderen Seite wird aber oft unterschätzt, welchen Wert Erfahrung, Menschenkenntnis und die größere Gelassenheit der Menschen im Alter haben.

Um die altersspezifische Balance zwischen Kognition einerseits und Erfahrung andererseits gründlich zu untersuchen, hat das MEA Studien in drei großen bekannten Unternehmen durchgeführt, die mit hohem Aufwand und vielen Beobachtungspunkten z.T. sehr trennscharfe Ergebnisse erbringen konnten. Derzeit arbeiten wir mit einem großen Versicherungskonzern zusammen. Vorher hatten wir bei der in Ludwigshafen ansässigen BASF und mit einem LKW-Werk des Daimler-Konzerns in der Nähe von Karlsruhe zusammen gearbeitet. Dieses Werk scheint uns besonders instruktiv zu sein, weil es sich hier um Arbeiten handelt, die sowohl in der körperlichen Anstrengung z.B. beim Schieben der Fahrerinnen als auch in der kognitiven Leistung z.B. beim Einbau des Armaturenbrettes (vgl. Abbildung 7) sehr anspruchsvoll sind, so dass man hier am ehesten erwarten könnte, dass die Schwächen des Alters die Vorzüge von Erfahrung und Menschenkenntnis dominieren.

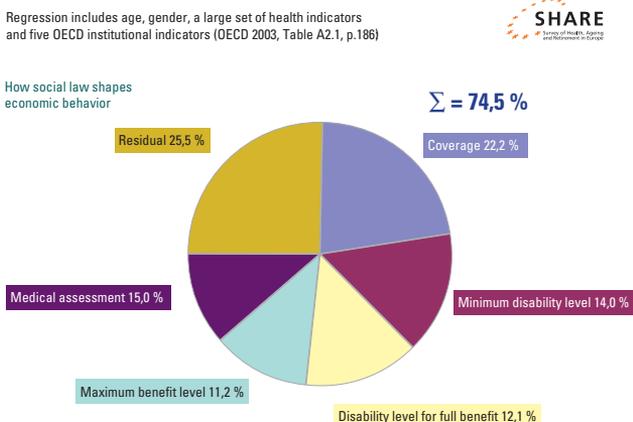


Abbildung 6



Abbildung 7

Dank der großen Zahl von über einer Million Beobachtungen am Fließband dieses LKW-Montagewerkes konnten wir die Produktivität der Menschen sehr präzise durch die Anzahl ihrer Fehler messen, während die Produkte als solche und die Zeit, in der sie montiert wurden, fest durch den Fließbandablauf vorgegeben waren.

Entgegen dem gängigen Vorurteil konnten wir präzise messen, dass das Produkt aus der Anzahl und der Schwere der Fehler mit dem Alter leicht abnimmt (vgl. Abbildung 8), die Produktivität in diesem Betrieb mit dem Alter also nicht sinkt, sondern sogar leicht ansteigt. Detaillierte Analysen zeigen, dass dies im Wesentlichen daran liegt, dass ältere Mitarbeiter zwar öfter einmal leichter patzen, in schwierigen Situationen aber weniger katastrophale Fehler machen – wohl auch deswegen, weil die typischen Fehler ihnen allen schon bekannt sind, sie einen kühlen Kopf bewahren und daher rechtzeitig eingreifen können.

Die Ergebnisse bei BASF sind weniger trennscharf, lassen aber auch keine sinkende Produktivität im Alter erkennen. Nun sind wir gespannt, ob sich diese dem gängigen Vorurteil widersprechenden Ergebnisse auch auf die Dienstleistungsbranche übertragen lassen.

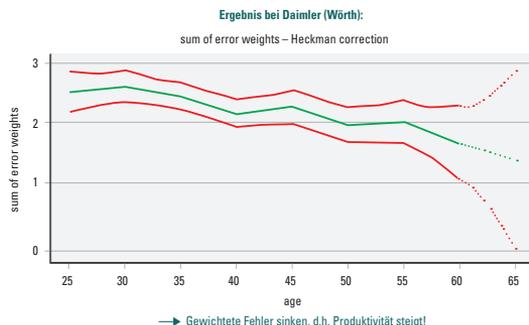


Abbildung 8

Ein ähnliches Vorurteil betrifft die Gesundheit älterer Menschen: sie seien in der Regel gesundheitlich zu angeschlagen, um bis zum neuen Rentenalter von 67 Jahren zu arbeiten. Stattdessen zeigen unsere SHARE-Daten, wie gut der durchschnittliche Gesundheitszustand älterer Menschen in Europa ist, und wie wenig er mit dem Alter abnimmt, jedenfalls im Vergleich zu der großen Bandbreite, mit der verschiedene Menschen des gleichen Alters ihre Gesundheit einschätzen. Wichtig: dies gilt im Durchschnitt, also dem Regelfall, nicht für alle.

Abbildung 9 zeigt, dass sich etwa 79 % der Menschen, die 60 Jahre alt sind, mit einem Gesundheitszustand von gut, sehr gut oder exzellent einordnen. Bei den

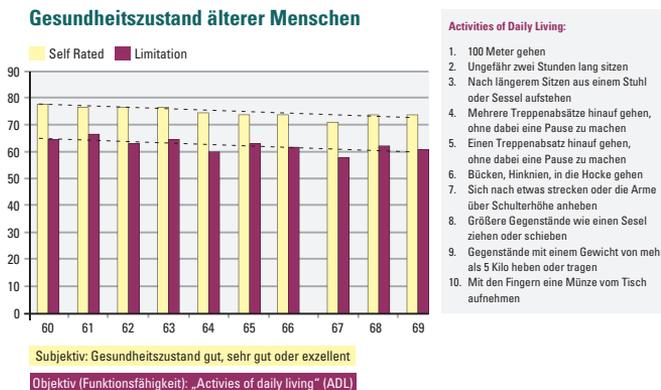


Abbildung 9

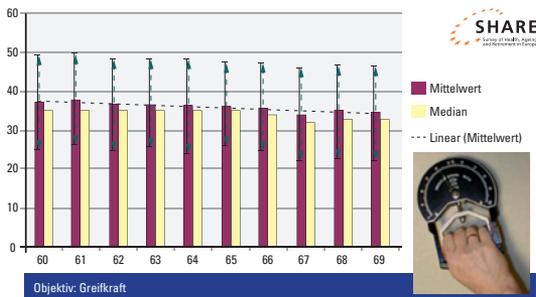


Abbildung 10

Menschen, die knapp zehn Jahre älter sind, sind es immer noch über 73 %. Auch das objektive Fehlen von Funktionseinschränkungen, gemessen in zehn Dimensionen (z.B. ob ein Mensch hundert Meter weit laufen oder zwei Stunden lang sitzen, oder eine Münze mit zwei Fingern aufheben kann, usw.) zeigt ein ähnliches Bild: etwa 65 % der 60jährigen hat keinerlei Einschränkung der Funktionsfähigkeit, im Alter von 69 sind es noch 61 %.

Noch etwas objektiver können unsere SHARE-Daten die Gesundheit an Maßzahlen wie der Greifkraft messen. Wiederum ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Abbildung 10). Zwar ist die durchschnittliche Greifkraft niedriger für die 69jährigen im Vergleich zu den 60jährigen, aber der Unterschied über diese zehn Jahre ist erheblich geringer als die Bandbreite innerhalb jeder Alterskategorie, die in Abbildung 10 mit den grünen Pfeilen bezeichnet ist.

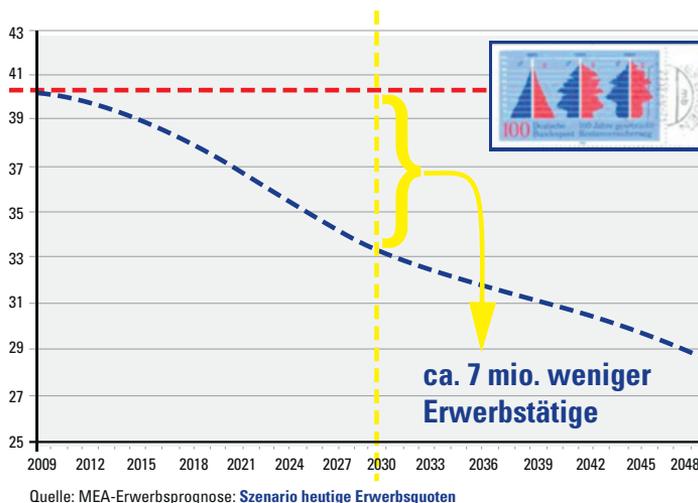
Eine wichtige Erkenntnis der Arbeiten unserer Abteilung ist also, wie sich die Welt geändert hat, und wie sehr wir daher unser Altersbild ändern müssen: Im Gegensatz zu früheren Generationen sind die heute älteren Menschen wesentlich gesünder und auch deswegen produktiver, als wir es gemeinhin annehmen.

#### 4. Makroökonomische Implikationen

Die Alterung der Bevölkerung hat für Deutschland besonders massive Auswirkungen. Viele von Ihnen werden sich noch an die Briefmarke erinnern, die vor etwa 10 Jahren erschienen ist und die die Verwandlung der deutschen Altersstruktur von einer Pyramide zu einem Pilz zeigt. Im Höhepunkt des Babybooms gab es etwa doppelt so viele Kinder wie seit dem Pillenknick. Dies bedeutet, dass es im Jahre 2030 etwa 7 Millionen weniger Erwerbstätige als heute geben wird (vgl. Abbildung 11). Dies wird zu einer Verwerfung der Altersstruktur führen, weil im Großen und Ganzen die Gesamtgröße der Bevölkerung gleich bleiben wird, da die meisten der Babyboom-Generation bis dahin noch leben werden.

Ein so dramatisch geringerer Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung wird uns in Schwierigkeiten bringen, weil es die Erwerbstätigen sind, die Güter und Dienstleistungen herstellen, von denen die Bevölkerung leben will, ganz zu schweigen davon, dass sie auch die Steuerlast und die Finanzierung der Sozialsysteme tragen sollen.

Um die Auswirkungen quantitativ zu verstehen, konstruiert das MEA mathematische Modelle, die mit der



Quelle: MEA-Erwerbsprognose: Szenario heutige Erwerbsquoten

Abbildung 11

**Makroökonomisches Modell überlappender Generationen**

• **Produktion:**

$$Y_{t,i} = F(\Omega_{t,i}, K_{t,i}, L_{t,i}) = \Omega_{t,i} K_{t,i}^\alpha L_{t,i}^{1-\alpha}$$

$$w_{t,i} = \Omega_{t,i} (1-\alpha) k_t^\alpha \quad r_t = \alpha k_t^{\alpha-1} - \delta$$

• **Umlagefinanzierte Rentenversicherung:**

$$\tau_{t,i} w_{t,i} L_{t,i} = \sum_{j=jr+1}^J p_{t,j,i} N_{t,j,i} = p_{t,i} w_{t,i} (1-\tau_{t,i}) \sum_{j=jr+1}^J N_{t,j,i}$$

• **Haushaltsverhalten:**

$$\max \sum_{j=0}^J \beta^j \pi_{t,j,i} u(c_{t+j,j,i}, 1-l_{t+j,j,i}, h_{t+j,j,i})$$

Abbildung 12

demographischen Entwicklung „gefüttert“ werden, vgl. Abbildung 12. Auf die Konstruktion solcher Modelle können wir heute Abend natürlich nicht näher eingehen. Sie mögen Ihnen aber das mathematische Korsett verdeutlichen, das sich moderne Ökonomen anlegen, um den Fallen vielleicht auch ideologisch motivierter Trugschlüsse zu entgehen, vor allem aber die vielen z.T. rein buchhalterischen Gleichgewichtsbedingungen einzuhalten.

Eine Kernfrage ist, wie sich unter verschiedenen Politikenszenarien unser Lebensstandard entwickeln wird, wenn wir weniger Menschen haben, die die Sozialsysteme finanzieren, dennoch hohe Steuern bezahlen müssen, und gleichzeitig pro Arbeitnehmer eine größere Anzahl von Menschen mit Gütern und Dienstleistungen versorgen müssen. Abbildung 13 zeigt derartige Modellergebnisse. Abgebildet wird die Entwicklung des Lebensstandards eines Durchschnittsdeutschen während des demographischen Wandels, der hier bis zum Jahr 2050 verfolgt wird, gemessen an den durch Arbeits- und Renteneinkommen definierten Konsummöglichkeiten, im Vergleich zum

Jahr 2005, und relativ zu einer Bevölkerung, die nicht altert. In Abbildung 13 bedeutet 100 % im Jahr 2050 also, dass es einem typischen Deutschen genauso gut geht, als wenn es den demographischen Wandel nicht geben würde.

Die unterste „Trajektorie“, d.h. den Entwicklungspfad unseres zukünftigen Lebensstandards, beschreibt den sozialpolitischen Status Quo in dem Sinne, dass die Menschen während des demographischen Wandels unter den gleichen arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Rahmenbedingungen leben wie heute. Man sieht, dass der Lebensstandard deutlich absinkt, bis 2050 um etwa 17 %, relativ zu 2005 und einer Entwicklung ohne demographischen Wandel. Der gesamtwirtschaftliche „Kuchen“ schrumpft, weil weniger Menschen Güter und Dienstleistungen produzieren. Dies kann auch nicht durch Importe wettgemacht werden, denn diese müssen zumindest langfristig aus den in Deutschland hergestellten Exporten bezahlt werden, für die es ebenso wie für die inländische Produktion weniger Erwerbstätige gibt.

Die übrigen Trajektorien zeigen, dass es nicht so kommen muss. Dies ist die Botschaft, auf die es mir wirtschaftspolitisch ankommt: der Verlust an Lebensstandard durch den demographischen Wandel ist kein Schicksal, sondern er kann abgewendet werden, wenn man sich anpasst. Im günstigsten Fall geht es uns 2050 besser als heute, trotz der Bevölkerungsalterung.

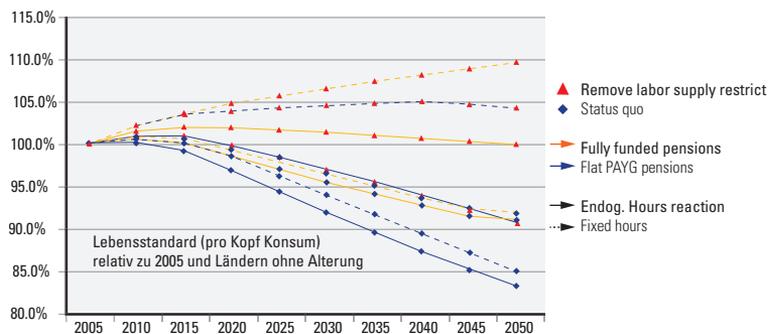


Abbildung 13

Dem Status Quo-Szenario werden zwei kombinierbare wirtschaftspolitische Reformbündel und zwei Verhaltensannahmen gegenüber gestellt. Daraus ergeben sich die acht in Abbildung 13 abgebildeten Entwicklungspfade unseres zukünftigen Lebensstandards.

Das erste Reformbündel betrifft die Beschäftigung: ein um zwei Jahre späterer Renteneintritt aufgrund der Rente mit 67, plus ein um zwei Jahre früherer Berufsbeginn aufgrund der derzeitigen Reformen im Schul- und Universitätsbereich, plus eine höhere Frauenerwerbsquote aufgrund einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, und schließlich eine niedrigere Arbeitslosigkeit aufgrund der Agenda 2010. Es ist nicht zufällig, dass dieses Reformbündel ziemlich genau die heutige dänische Erwerbslandschaft widerspiegelt. Diese aus diesem beschäftigungsfördernden Reformbündel sich ergebenden Trajektorien sind mit einem roten Dreieck bezeichnet, während der Status Quo auf dem Arbeitsmarkt durch eine blaue Raute markiert ist. Abbildung 13 zeigt, dass die Trajektorien mit einem roten Dreieck deutlich über denen mit einem blauen Viereck liegen. Daraus folgt eine eindeutige Botschaft: Ohne Reformen, die die Beschäftigung erhöhen, können wir unseren Lebensstandard nicht halten.

Im Gegensatz zur Arbeitsmarktreform, die durchaus realistisch umsetzbar ist, und nicht nur die heutige Situation in Dänemark oder der Schweiz widerspiegelt, sondern auch das Ergebnis einer konsequent durchgehaltenen Agenda 2010 gewesen wäre, die sich ja stark am Vorbild Dänemarks orientiert hat, ist die Rentenpolitik drastisch modelliert: die gelben Linien repräsentieren Entwicklungslinien, in denen unser Rentensystem weitgehend auf Kapitaldeckung umgestellt wurde, während die blauen Linien unserem jetzigen Umlageverfahren entsprechen. Wie der Vergleich der gelben mit den blauen Linien zeigt, wird es ohne die von *Walter Riester* begonnene grundsätzliche Umstellung zu einem Mehssäulenmodell mit deutlich höherer Kapitaldeckung schwierig sein, unseren jetzigen Lebensstandard zu halten. Dies liegt weniger an der

Kapitaldeckung per se, als an der Entlastung der Arbeitnehmer durch Steuern und Beiträge, die das Arbeitsangebot stärkt.

Zum Dritten zeigen die durchgezogenen Linien, wie die Menschen typischerweise auf die Veränderungen in den demographischen, arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Rahmenbedingungen reagieren, während die gebrochenen Linien davon ausgehen, dass die Menschen exakt das tun, was die Politik ihnen vorschreibt. Typischerweise zeigen Menschen Ausweichreaktionen, die die Reformeffekte dämpfen. An den durchgezogenen Linien sehen wir, dass man nur mit einer Kombination von Rentenreform und höherer Beschäftigung unseren Lebensstandard halten kann.

Der in Abbildung 13 aufgezeigte weite Bereich möglicher Entwicklungen, die – ob steigend, fallend oder gleichbleibend – von unseren Reaktionen auf den demographischen Wandel abhängen, zeigt, dass nicht die Demographie unser Schicksal ist, sondern unsere Reaktion auf den demographischen Wandel. Die Schlüsselrolle spielt dabei eine höhere Beschäftigung.

## 5. Datenerhebung

Unter den vielfältigen Datenerhebungen, die das MEA unternimmt, ist der Survey for Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) die aufwendigste. MEA koordiniert dieses europäische Großprojekt in München, es findet jedoch in 20 europäischen Ländern statt und ist Teil eines globalen Netzwerkes. Abbildung 14 zeigt, wie sich SHARE von ursprünglich 11 Ländern auf nun 20 Länder ausgeweitet hat. Im Jahre 2011 wurde SHARE zu einer internationalen Organisation nach dem Vorbild physikalischer Großforschungsanlagen wie CERN in Genf.

SHARE sammelt Daten über die ökonomische Situation (z.B. Einkommen, Erwerbstätigkeit, Vermögen), das soziale Netzwerk (z.B. Familienkontakte, Aktivitäten, Transfers an Kinder und Enkelkinder) und die Gesundheit der Befragungspersonen (subjektiv, objektiv, physisch und mental).

**Survey in 20 Europäischen Ländern plus globales Netzwerk**

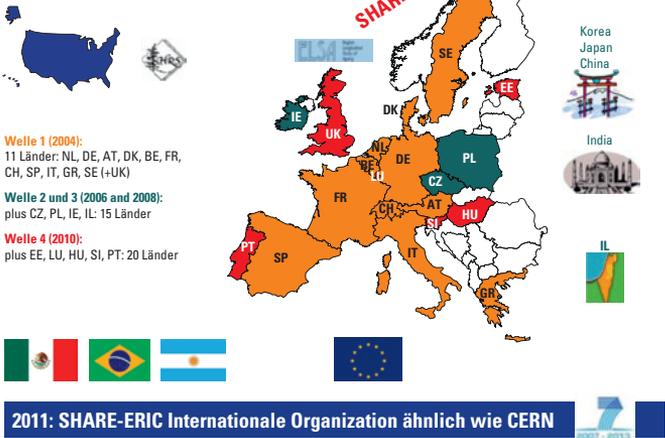


Abbildung 14

Ähnliche Studien gibt es in den Vereinigten Staaten und für Großbritannien; sie waren Vorbilder für SHARE. Bei SHARE kommt jedoch hinzu, dass die Daten nicht für ein einziges Land, sondern international ex ante harmonisiert erhoben werden. Dies bedeutet, dass die gleichen Fragen mit den gleichen Surveymethoden in allen SHARE-Ländern gestellt werden. Diese Harmonisierung geht deutlich weiter als die Erhebungen von Eurostat, etwa EU-SILC. Mittlerweile hat SHARE seine eigenen „Kinder“ bekommen: so stellt JSTAR in Japan zum größten Teil die gleichen Fragen wie SHARE. In den letzten Jahren ist daraus ein globales Netzwerk von Umfragen geworden, mit Teilnehmern in Korea, China, Indien, Mexiko, Argentinien und Brasilien.

International vergleichbare Daten zu sammeln ist eine schwierige Angelegenheit. Um möglichst gleiche Befragungsbedingungen zu schaffen, sind die Fragen auf einem Computer installiert, in die der In-

terviewter die Antworten direkt eintragen kann. SHARE mit seinen 20 Ländern hat Fragebögen in 27 verschiedenen Sprachen, von daher ist die Übersetzung ein wichtiger Schritt, bei dem dafür gesorgt werden muss, dass im Übersetzungsprozess nicht die Ursprungsfragen verfälscht werden; auf der anderen Seite müssen Fragen wie z.B. nach dem Renteneinkommen den landestypischen sozialrechtlichen Regelungen angepasst werden. Insgesamt hat SHARE eine Menge innovativer Software geschaffen, die diese ex ante Harmonisierung einer internationalen Umfrage erst ermöglicht. Um möglichst objektive Daten zu erheben, verwendet SHARE seit Neuestem auch Biomarker (vgl. Abbildung 15). Wir vermessen den Menschen, um besser

die sozialen und ökonomischen Hintergründe der zunehmenden Adipositas zu verstehen. Wir sammeln in winzigen Mengen Blut, um zu verstehen, welche Befragungsperson Diabetes hat, es aber nicht weiß oder dem Interviewer nicht sagen möchte. SHARE analysiert das Blut auch auf Cholesterin und bestimmte Proteine, die Entzündungen anzeigen, die ihrerseits z.B. durch Stress am Arbeitsplatz entstanden sein könnten.

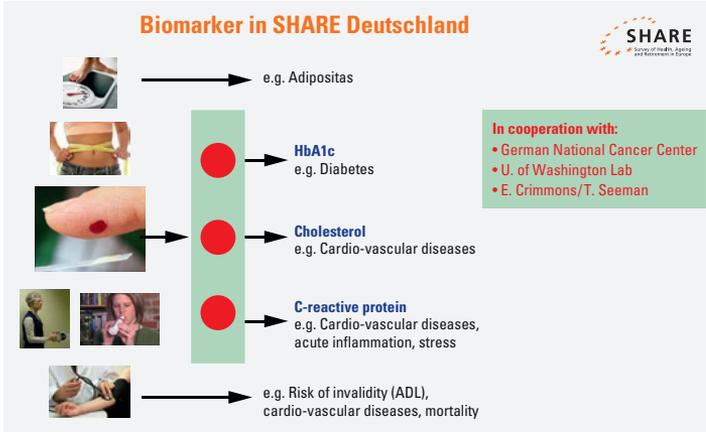


Abbildung 15

Bislang hat SHARE über 120.000 Interviews durchgeführt. In Welle 4 waren über 2.000 Interviewer im Einsatz. Die Umfragekosten betragen etwa 14 Millionen Euro im Jahr, die im Wesentlichen von der EU-Kommission, einem Konsortium der Mitgliedsländer und dem US-amerikanischen National Institute of Aging getragen werden. Derzeit gibt es etwa 6.000 Nutzer einschließlich der Studenten und Assistenten in den Arbeitsgruppen. SHARE stellt etwa 150 Mitarbeiter ein, die meisten davon in den Mitgliedsländern, 17 im Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München. Die meisten von ihnen promovieren über methodische und substanzwissenschaftliche Themen aus SHARE.

## 6. Ausblick und Perspektiven

Uns wird die Arbeit nicht ausgehen. SHARE ist geplant für insgesamt 10 Wellen und wird bis zum Jahr 2024 dauern. In SAVE, unserer Studie zur Altersvorsorge und Vermögensbildung, wollen wir die Haushaltsperspektive mit administrativen Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Betriebsrentendaten der beschäftigenden Unternehmen verbinden, um die kommunizierenden drei Säulen der Altersvorsorge besser zu verstehen. Wir sam-

eln in einem großen Versicherungskonzern Daten zur Produktivität älterer Mitarbeiter in der Dienstleistungsbranche und wollen im nächsten Jahr mit der Auswertung beginnen.

In der Sozialpolitik wollen wir unser Augenmerk zunehmend auf die Umverteilungswirkungen sozialrechtlicher Regelungen werfen und besser verstehen, ob und inwieweit die umgesetzten und geplanten Änderungen im Rentenrecht künftig verstärkt Altersarmut hervorrufen bzw. mit welchen Maßnahmen diese vermieden werden kann. Im Forschungsbereich Gesundheit steht die konsequente Anwendung von lebenslaufbezogener Forschung im Vordergrund. Schließlich scheint uns, was die makroökonomischen Implikationen der Alterung angeht, von großer Wichtigkeit zu sein, besser zu verstehen, was Aus- und Weiterbildung sowohl der jüngeren als auch der älteren Menschen bewirken kann. In einem so rohstoffarmen Land wie Deutschland ist Bildung der Stoff, der uns am meisten zu Wachstum und Fortschritt verhilft. Diese durchaus bekannte Einsicht in quantitative makroökonomische Modelle einzubauen, um so zu verstehen, wo und wann Bildungsanstrengungen am produktivsten sein können, wird eine weitere große Herausforderung an das MEA sein.





Ulrich Becker

## Forschungsperspektiven Sozialrecht

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Gäste,

I.

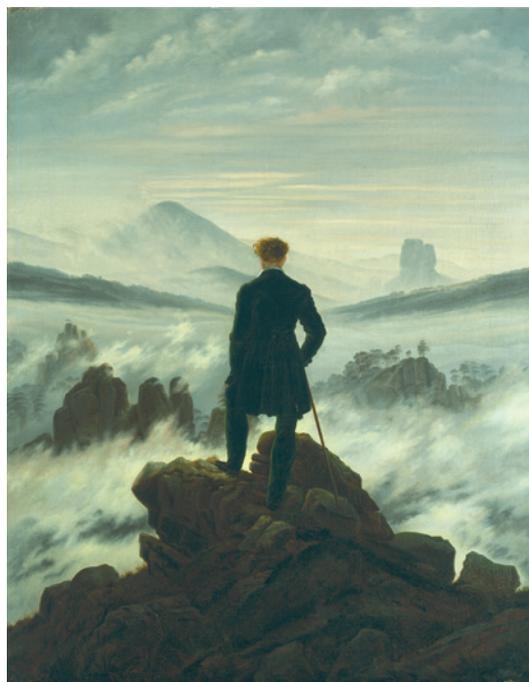
Von den Perspektiven des Sozialrechts zu sprechen, meint, einen Moment innezuhalten – die tägliche Beschäftigung mit den vielen und vielfältigen Regelungen des Sozialrechts zu unterbrechen und gleichsam einen Aussichtspunkt zu ersteigen, um einen Blick von oben auf das schwer systematisch zu durchdringende Dickicht des Sozialrechts zu werfen. Und von diesen Perspektiven im Licht der Zusammenarbeit mit ökonomisch ausgerichteter Sozialpolitik-



forschung zu sprechen, meint, die zusätzlichen Aufschlüsse, die sich durch eine solche Zusammenarbeit für die rechtswissenschaftliche Arbeit ergeben können, zu beleuchten.

Dabei geht es zu diesem Zeitpunkt, in dem wir zunächst damit beschäftigt sind, unsere jeweiligen Forschungsfelder in einem neuen und gemeinsamen Rahmen zu verankern, nicht um die Ausbreitung konkreter Projekte. Es geht um Berührungspunkte, von denen eben aus sozialpolitischer Perspektive schon die Rede war. Und es geht um die Möglichkeiten, neue Einblicke zu gewinnen – also um das auf der bisherigen Tätigkeit gründende und von einem disziplinar verorteten Standpunkt ausgehende Interesse an neuen Fragestellungen und weitergehenden Erkenntnissen. Die Basis der an einem Max-Planck-Institut betriebenen Forschung bleibt die allein wissenschaftlich getriebene Neugier. Sie wird auch in Zukunft auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse für die eigene Disziplin gerichtet sein. Durch die Zusammenführung verschiedener Dis-

ziplinen erfährt sie aber neue Impulse und neue Möglichkeiten. Sie muss dabei nicht das eine große sozialpolitische Gesamtprojekt verfolgen oder einen „Masterplan“ für rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Sozialpolitikforschung. Zu viele interdisziplinäre Unternehmungen sind an entsprechenden Überforderungen gescheitert. Zudem könnte das Institut schon deshalb anderes alleine kaum leisten, weil es die vielfältigen Zugänge zur sozialpolitischen Forschung nicht in vollem Umfang abdecken kann. Es empfiehlt sich ein Vorgehen, das *Filippo Brunelleschi* zu Beginn des 15. Jahrhunderts eingeschlagen hatte, als unter seiner



Caspar David Friedrich, *Wanderer über dem Nebelmeer* (um 1817). Hamburger Kunsthalle.

Leitung die Kuppel des Doms zu Florenz errichtet werden sollte – ein damals wagemutiges, weil ohne Vorbild durchzuführendes Vorhaben. Er sagte: „Die Kuppel baue man in der angegebenen Weise und ohne Stützwerk bis zur Höhe von 30 *braccia*, jedoch mit Gerüsten in der Weise, wie es jene Meister raten werden, die über die Mauerung befinden müssen. Und von der Höhe von 30 *braccia* an aufwärts je nachdem, was sie raten werden, weil beim Errichten der Wände die Praxis die weiteren Schritte zeigen wird.“<sup>1</sup>



Die Kuppel von Santa Maria del Fiore, Florenz.  
Kupferstich von Bernardo Sansone Sgrilli (1733).  
Bibliotheca Hertziana, Rom.

Eine pragmatische Herangehensweise ist auch für unsere Unternehmung sinnvoll. Denn der wirklich wagemutige Schritt des Baumeisters war wohl gar nicht die Errichtung der Kuppel selbst, sondern die eines Modells, das dann die spätere Bautätigkeit anleitet. Und das am Ende zugrunde gelegte Prinzip ist ebenso universell wie verblüffend einfach: Es soll darin bestanden haben, so ein Biograph *Brunelleschis*, „dass zugelegte Körper sich gegenseitig stützen“.<sup>2</sup> Die Rede ist

wohlgerne von Körpern, die alleine tragfähig sind, aber erst, so die weitere Folgerung, in einem „Gemeinschaftswerk“ zusammenzufügen waren, wobei die „Qualität [...] durch gegenseitige Kontrolle, Gutachten und Wettbewerb gesichert“ worden war.<sup>3</sup>

## II.

Was aber ist das rechtswissenschaftlich begründete Interesse an einem „Zuneigen“ oder „Zusammenfügen“, was begründet die Annahme, die Kooperation und damit auch die Auseinandersetzung mit den Wirtschaftswissenschaften könne wissenschaftlich fruchtbar sein? Die Gründe sind zweifach, sie liegen in der Eigenheit des Sozialrechts und in der rechtsvergleichenden Methode. Aus beiden ergibt sich ein rechtswissenschaftlich inspiriertes sozialpolitisches Erkenntnisinteresse (1.). Zugleich kann die Auseinandersetzung mit ökonomischer Forschung die eigene, genuin rechtswissenschaftliche Tätigkeit bereichern (2.). Vor allem in dem zweiten Punkt mag man das Recht als Nachfrager sehen, als Disziplin, die von der Begegnung mit einer anderen Disziplin lernen will. Aber wie das so ist in einer gegenseitigen Beziehung – das Recht hat auch Angebote zu machen und kann seinerseits brauchbare Beiträge für die sozialpolitische Forschung liefern (3.).

### 1.

a) Das Sozialrecht ist, wie *Michael Stolleis* es ausgedrückt hat, „nicht dem Bauplan eines Meisterarchitekten der Gesetzgebung entsprungen“.<sup>4</sup> Sein Entstehen ist oft nur erklärbar aus bestimmten historischen Situationen und Gegebenheiten, und das einmal Entstandene schafft Fakten, an die das neu Dazukommende anknüpfen muss. Die Systematisierung des Sozialrechts wird zusätzlich dadurch erschwert, dass dieses Recht nicht unmittelbar der Ordnung zwischenmenschlicher Vorgänge dient, sondern zumeist in gesellschaftliche Abläufe eingreift, um unerwünschte Ergebnisse zu vermeiden. Sozialrecht will sozialpolitisch gestalten. Es teilt zwar die Eigenheiten sonstigen Rechts, erklärt sich aber wegen seiner Funktionalität nur beschränkt aus sich heraus.<sup>5</sup>

Der Ausgangspunkt sozialrechtlicher Interventionen kann durchaus ein freiheitlicher sein, und nicht umsonst gilt die Eigenverantwortung als sozialrechtliches Grundprinzip.<sup>6</sup> Aber wo sie versagt, ist es eine – schon in der Staatsrechts- und Verwaltungswissenschaft des 19. Jahrhunderts anerkannte – staatliche Aufgabe, die Freiheitsausübung tatsächlich zu ermöglichen.<sup>7</sup> Wie genau das zu geschehen hat, unterliegt wechselnden gesellschaftlichen Vorstellungen und wirtschaftlichen Hintergründen – und damit der sozialpolitischen Festlegung. Nicht umsonst hat *Wilfrid Schreibers* die Sozialpolitik umschrieben als den „Inbegriff allen Bemühens, das die Menschen befähigt, Heimatgefühl in der Freiheit zu empfinden“<sup>8</sup>. Aus der Umsetzung dieses Bemühens ist in der Folge ein Nebeneinander verschiedener Leistungssysteme entstanden, bei denen oft schon nicht mehr klar ist, welchen Zwecken sie denn letztendlich dienen sollen. Dazu kommt der Umstand, dass einmal geschaffene Institutionen Rückwirkungen auf die Situationen haben, für deren Korrektur sie gedacht waren, manchmal unerwünschte, ganz wie Nebenfolgen einer verordneten Arznei.

Will oder muss der Jurist sich für die Auslegung des Sozialrechts an dem tatsächlichen Funktionieren einer sozialstaatlichen Intervention orientieren, so steht er vor Schwierigkeiten. Das können juristische Schwierigkeiten sein: Dann, wenn es für die Rechtsanwendung selbst auf die tatsächliche Wirkung einer Maßnahme ankommt, etwa im Rahmen der Frage, ob diese bestimmte Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Oft ist es aber vor allem unbefriedigend, keine belastbaren Erkenntnisse über die angeblichen Segnungen oder Nachteile des Sozialrechts zu besitzen. Dieser Zustand der fehlenden empirischen Untermauerung wird auch aus wissenschaftlicher Sicht problematisch, wenn aus der Beschäftigung mit dem Sozialrecht rechtspolitische Schlüsse gezogen werden sollen. Um nur zwei Beispiele aus der aktuellen Tätigkeit des Instituts zu erwähnen: Für den Wettbewerb im Gesundheitswesen, der in Deutschland durch die Beteiligung der Krankenkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts, also durch Behörden, eine besonders eigen-

tümliche Gestalt annimmt, kommt es oft auf die Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts an.<sup>9</sup> Vor allem aber fragt sich auch, wie dieser Wettbewerb überhaupt sinnvoll, nämlich effizienzsteigernd, eingesetzt werden kann. Das lässt sich aber nicht beantworten, ohne über das wahrscheinliche Verhalten der potentiellen Wettbewerber Aussagen treffen zu können. Ähnlich liegen die Dinge bei der Gestaltung der Pflegeleistungen. Das Jahr der Pflege wurde ausgerufen. Welche Reformen zur künftigen Sicherstellung der Unterstützung von Pflegebedürftigen ergriffen werden sollen, ist aber auch nach den letzten Verlautbarungen alles andere als klar. Gerade hier zeigt sich, dass die sozialrechtlichen Folgen der demographischen Entwicklung, auf die nicht zuletzt das Mannheimer Institut von *Axel Börsch-Supan* immer wieder eindringlich hingewiesen hat, keineswegs, wie manche Beobachter meinen, geklärt sind. Vor allem geht es hier nicht nur darum, wie die Finanzierung der Sozialversicherung zu schultern ist. Es geht auch um die drängende Frage, wie unter veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen die Mitwirkung der nicht beruflichen Pflegekräfte und damit letztlich potentielle Kräfte der Zivilgesellschaft, ohne deren Zutun die Sicherungsaufgabe nicht zu lösen sein wird, gefördert und überhaupt erst ermöglicht werden kann. Der Sozialrechtler kann Lösungsoptionen aufzeigen,<sup>10</sup> sie aber ohne Einschätzung der mit diesen Optionen ausgelösten Anreize und Belastungen unter Berücksichtigung der Präferenzen der Beteiligten nur wenig über deren Vor- und Nachteile aussagen.

**b)** Die Wechselbezüglichkeit von Sozialrechts und Sozialpolitik erfährt eine Steigerung, wenn es um den Einsatz einer besonderen wissenschaftlichen Methode geht, nämlich den Rechtsvergleich. Auch wenn die Attribute „ausländisch und international“ bezüglich des Sozialrechts im Institutsnamen aus Gründen der Prägnanz entfallen sind, wird sich die sozialrechtliche Abteilung in Zukunft vor allem dieser Methode zuwenden und sie weiter nutzen. Der Vergleich bleibt ein besonders wichtiges Erkenntnismittel. Vielfach sind die vom Recht zu bewältigenden Probleme ähnlich, weshalb sich Schlüsse aus dem Umstand ziehen las-

sen, dass in anderen Ländern zu deren Lösung entweder unterschiedliche oder auch gleiche Wege eingeschlagen werden. Das ist übrigens kein neues Phänomen. So haben etwa zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausländische Kommissionen die deutsche Sozialversicherung studiert, um die für ihre eigenen Länder passenden Lösungsvorschläge ausreichend zu fundieren. Der Vergleich ist und bleibt aber eine voraussetzungs-volle Tätigkeit. Schon deshalb legt, am Rande bemerkt, ein Blick auf die gegenwärtig betriebene sozialrechts-wissenschaftliche Forschung sehr die Vermutung nahe, dass der Sozialrechtsvergleich ohne die Verankerung in einem Max-Planck-Institut das nötige institutionelle Fundament verlöre.

Was den Vergleich schwierig macht, ist nicht nur die erforderliche Kenntnis ausländischen Rechts und möglicher fremder Rechtskulturen. Es ist vor allem auch die immer wieder neu herzustellende Grundlage für den Vergleich. Bei allen methodischen Diskussionen:<sup>11</sup> Ohne eine funktionale Betrachtung ist kein Erkenntnisgewinn möglich. Der Vergleichler muss wissen, welche Probleme durch Recht gelöst werden, auf welche Fragen des Lebens das Recht Antwort geben soll. Das geht, wie die sozialrechtlichen Doktoranden des Instituts immer wieder mehr oder weniger schmerzlich erfahren, nicht ohne Auseinandersetzung mit sozialpolitischen Grundlagen. Schon *Rabel* hatte bildlich auf die Gefahren hingewiesen, die mit dem Eindringen in eine ausländische Rechtsordnung verbunden sind: Nämlich dass dort „mit Pfeilen lauerner Eingeborene“<sup>12</sup> die Erkenntnis hindern. Um wieviel größer ist aber die Gefahr für den mühsam sein positives Recht ordnenden Juristen, wenn er sich nun mit den außerrechtlichen Anknüpfungspunkten dieses Rechts auseinandersetzen muss? Hier kann nur die Bezugnahme auf fremde Erkenntnisse helfen, eine Hilfe, die bis jetzt von außen kommen musste, aber nun in reicher Form am Institut selbst vorhanden ist. In seiner Forschung hat sich *Axel Börsch-Supan* mit seinen Mitarbeitern, wie nur wenige Andere in Deutschland, intensiv mit ausländischer Sozialpolitik beschäftigt. Die meisten der von unserer zweiten Abteilung durchgeführten Projekte waren und sind vergleichend angelegt, und nicht zuletzt das

SHARE-Projekt sammelt und vereint Daten über ausländische sozialpolitische Institutionen. Wir hätten insofern keine passendere Erweiterung für unsere sozialrechtsvergleichende Forschung finden können. Wenn es gelingt, dass sich auch die Nachwuchswissenschaftler auf diesem gemeinsamen Feld künftig gegenseitig austauschen, wird das deren Arbeit wesentlich befruchten können – und zwar durchaus ohne den Rahmen zu sprengen, der ihnen durch die Notwendigkeit, sich im eigenen Fach zu befähigen und zu profilieren, gesetzt bleibt und den sie weiterhin natürlich ausfüllen müssen.

## 2.

Nun ist es bemerkenswert, dass das geschilderte Interesse des Sozialrechtlers an der Sozialpolitik heute in eine Zeit fällt, in der die Rechtswissenschaft im allgemeinen und die Verwaltungs- und Sozialrechtswissenschaft im besonderen ganz offensichtlich bemüht sind, sich um eine neue Vergewisserung ihrer eigenen Grundlagen zu kümmern.<sup>13</sup> Anlass dafür ist die Internationalisierung der Rechtswissenschaft, die einen Vergleich insbesondere US-amerikanischer Ansätze mit kontinentaleuropäischen fördert. Dabei geht es vor allem um die Rolle, die soziale Tatsachen für die Rechtsanwendung und die Rechtstheorie spielen, und die Frage, wie diese Tatsachen erhoben und berücksichtigt werden sollen. Ein wichtiger Auslöser ist sicher die ökonomische Analyse des Rechts. Verstärkt erklingt gleichzeitig die Forderung, das Verwaltungsrecht, dessen Bestandteil das Sozialrecht ist, vor allem als Steuerungsinstrument zu betrachten. Die Rede ist von einer neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, die im Kern eine Steuerungswissenschaft sein soll. Wohl-gemerkt: Die hinter der erneut aufgeflamten Debatte stehenden Fragen sind keineswegs neu. Sie bleiben aber elementar und bedürfen immer wieder der Beantwortung.

Die Begegnung mit den empirischen Sozialwissenschaften ist auch in dieser Hinsicht hilfreich. Sie fordert zur Vergewisserung heraus, bezogen auf Ziel und Methode der eigenen rechtswissenschaftlichen Tätig-

keit. Und sie erlaubt die Herstellung von Verknüpfungen, die über die Grenzen der eigenen Disziplin hinausgehen. Insofern unterstreicht sie zugleich Notwendigkeit und Chancen einer theoretischen Arbeitsteilung in zweierlei Hinsicht:

Zunächst: Indem Recht Folgen an bestimmte Voraussetzungen anknüpft, filtert es die Wirklichkeit. Es bleibt, je nach eigener Bestimmung, mehr oder weniger auf diese bezogen. Ohne notwendig von einer systemtheoretischen Abgrenzung auszugehen, schafft es eine eigene Ordnung, um die Durchsetzung der normativen Vorgaben sicherzustellen. Die Regeln für das Funktionieren dieser Ordnung lassen sich als Rechtsdogmatik bezeichnen, und ihre Herausarbeitung ist eine rechtswissenschaftliche Aufgabe. Diese Aufgabe bleibt gerade auch deshalb wichtig, um die Eigenheiten des Sozialrechts herauszuarbeiten. Die am Institut zuletzt begonnenen und weiterzuführenden Arbeiten müssen zum einen zeigen, wie das allgemeine Verwaltungsrecht das Sozialrecht ordnet. Und sie müssen zum anderen die innovative Kraft des Sozialrechts für die Weiterentwicklung des allgemeinen Verwaltungsrechts betonen.<sup>14</sup> Auch das ist nicht neu. *Hans Zacher* hat auf diese Notwendigkeit vor über 40 Jahren hingewiesen und gemeint, es sei an der Zeit, „dem übrigen öffentlichen Recht die Impulse zuzuführen, die ihm das Sozialversicherungsrecht dank seiner spezifischen Probleme und Lösungsvorräte zu geben vermag“ – dies im übrigen bezeichnenderweise in einer Festschrift mit dem Titel „Sozialrecht und Sozialpolitik“.<sup>15</sup> Die Aufgabe ist nicht gelöst, aber mit einer Dissertation zur Regulierung der Langzeitpflege in Deutschland und England<sup>16</sup> und dem Doktorandenkolleg zur Leistungserbringung im Sozialrecht<sup>17</sup> in einem durchaus zentralen Aspekt, nämlich der praktischen Wahrnehmung der heute so gerne betonten Gewährleistungsverantwortung des Staates, vielleicht ein Stück vorangebracht.

Zweitens und andererseits: Sozialrecht soll steuern, und das setzt seine Wirksamkeit voraus. Um diese beurteilen zu können, bedarf es des fundierten Wissens über das Entscheidungsverhalten der Normadressa-

ten. Der Rechtswissenschaftler muss versuchen, möglichst viel über die Wirksamkeitsbedingungen der ihn interessierenden Vorschriften zu erfahren. Er kann aber zumindest mit seinen eigenen Methoden keine Wirksamkeitsforschung betreiben. Insofern führt an einer disziplinären Arbeitsteilung kein Weg vorbei. Das schließt nicht aus, dass zumindest in beschränkten Einzelfällen, in denen zur Gewinnung empirischer Erkenntnisse keine umfangreiche Modellierung nötig ist, auch der Jurist etwas über die Wirklichkeit der Normanwendung erfahren möchte. Wir haben das, gleichsam auf den Spuren der Rechtssoziologie, in einzelnen Projekten begonnen.<sup>18</sup> Dabei handelt es sich um beschränkte Fragestellungen, deren Formulierung eingehende Kenntnisse der Vorschriften erforderte. Jedoch hilft auch dann für die eigene Forschung kein Alltagswissen mehr, sondern es ist die Verwendung anerkannter empirischer Methoden notwendig. Und spätestens da birgt wieder der interdisziplinäre Austausch Entwicklungspotentiale. In der neuen Abteilung des Instituts arbeiten Ökonomen und Soziologen, die verschiedene empirische Methoden anwenden und die Juristen bei ihren Ausflügen in die Empirie unterstützen können.

### 3.

Damit komme ich zum letzten Punkt und der Frage, wie umgekehrt Juristen die wissenschaftliche Arbeit der Ökonomen weiter bringen können. Dazu müssen hier zwei kurze Überlegungen genügen.

Erstens existieren normative Aspekte und Zusammenhänge, die auch für sozialpolitische Untersuchungen relevant sind. Um ein einfaches Beispiel zu nennen: Ob eine Sozialleistung durch Beiträge oder Steuern finanziert wird, hat nicht nur Bedeutung für die Arbeitskosten und die zur Verfügung stehenden Finanzmassen, sondern ebenso für deren Zuordnung und die Begründung von Ansprüchen – und das hat wiederum Folgen etwa für die Revidierbarkeit eingeschlagener Lösungen. Meist werden diese Aspekte erst bei sozialpolitischen Vorschlägen relevant, und sie scheinen dann oft Schranken für die Realisierung dieser Vor-

schläge aufzurichten.<sup>19</sup> Es geht aber nicht darum, dass Juristen auch im übertragenen Sinne Recht haben, und nicht immer um die Unvereinbarkeit normativer Vorgaben mit tatsächlichen oder scheinbaren Sachgesetzhelikeiten. Erst recht geht es nicht um Grundsatzfragen, wie sie jüngst *Jürgen Habermas* anlässlich der Schuldenkrise aufgeworfen hat hinsichtlich des aktuellen Stellenwerts demokratischer Entscheidungen.<sup>20</sup> Es geht zumeist in kleinerer Münze um die Berücksichtigung normativer Orientierungen, die vielleicht Restriktionen setzen, vielleicht die gesellschaftlich konsentierete Grenze für die Wahrnehmung von Verhaltensoptionen markieren.

Wissenschaftliche Annahmen über ein erwartetes Verhalten sind ohnehin naturgemäß mit Unsicherheiten verbunden. Das führt zu einem zweiten und oft relevanteren Punkt. Juristen, die bei ihren Vergleichen relativ kleinteilig arbeiten, wissen einiges über Details von Sozialleistungssystemen, über deren Entstehung und Entwicklung, über verschiedene Anwendungskulturen und auch über das Zusammenspiel unterschiedlicher Systeme. Sie arbeiten auch qualitativ empirisch und können deshalb bei der Ausarbeitung von Modellen helfen, die der Annäherung an das Erkennen der Wirklichkeit dienen und unverzichtbar bleiben, um Erkenntnisfortschritte zu erzielen. Gerade die institutionelle Komplexität einzelner Sicherungsaufgaben und der Rechtskulturen übergreifende Vergleich haben das Institut schon seit vielen Jahren beschäftigt, und daraus kann nach wie vor Ertrag gezogen werden, auch für sozialwissenschaftliche Arbeiten. Juristen würden etwa zögern, als Bewertungsmaßstab für einen länderübergreifenden Vergleich von Systemen der Invaliditätssicherung den Erfolg hinsichtlich bestimmter Gesundheitskriterien anzulegen – weil die einzelnen Leistungssysteme möglicherweise gar nicht dieselben Zielvorgaben haben, aber auch, weil Invaliditäts-, Alterssicherungs- und Arbeitsmarktsysteme so eng miteinander verknüpft sind, dass politische Maßnahmen zu Verschiebungen zwischen den jeweils erfassten Personengruppen und damit zu Verzerrungen der durch einzelne Systeme hervorgerufenen Ergebnisse führen können.

Das heißt keineswegs, dass der Versuch einer übergreifenden Bewertung nicht unternommen werden sollte. Ganz im Gegenteil: Nicht zuletzt die Unterschiede in den Fragestellungen eröffnen neue Einblicke. Sie sind ja für sich gesehen berechtigt. Denn natürlich muss es letztendlich darum gehen, dass bestimmte sozialstaatliche Interventionen ein Gemeinwohlziel erreichen. Die genannten Unterschiede geben also auch Anlass, die eigene Herangehensweise zu hinterfragen. Sie verursachen hoffentlich Reibungen, die neue Energien freisetzen und damit produktiv sein können – jedenfalls dann, wenn sie nicht nur als Störungen im eigenen, gemächlich eingerichteten Gedankengebäude empfunden werden.

### III.

Soweit in aller Kürze und Vorläufigkeit dazu, wie sich, um das am Anfang verwendete Bild noch einmal aufzunehmen, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften „einander zuneigen“ können, um an dem Bau der „Kuppel“ einer sozialpolitischen Forschung, sich gegenseitig ergänzend, zu arbeiten.

Wir stehen dabei vor der Aufgabe, von dem geteilten Interesse an einem gemeinsamen Forschungsgegenstand über das jeweilige Interesse an der Erweiterung der eigenen disziplinären Perspektive zu einem gemeinsamen Interesse an Fragen zu kommen, die durch eine Verbindung der Disziplinen und ihrer Methoden fruchtbar zu lösen sind.



*Santa Maria del Fiore, Florenz.*

Wir hoffen dafür auf die Unterstützung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Und auch auf eine ebenso wohlwollende wie kritische Begleitung, zu der ich ger-

ne alle Interessierten und insbesondere auch die heute hier Versammelten einladen möchte – verbunden zunächst mit meinem Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

- 
- <sup>1</sup> Pizzigoni, Filippo Brunelleschi, 1991, S. 46; gefunden bei und zitiert nach Schwarze, Das Konzept des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Horn/Baur/Stern (Hrsg.), 40 Jahre Römische Verträge – Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union, 1998, S. 29 f.
- <sup>2</sup> Markschie, Brunelleschi, 2011, S. 51.
- <sup>3</sup> A.a.O., S. 60.
- <sup>4</sup> Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003, S. 1.
- <sup>5</sup> Insofern unterscheidet es sich etwa vom römischen Recht – das auch aufgrund seiner besonderen Abstraktionsfähigkeit eine Wurzel der europäischen Rechtsordnungen darstellt, und dem dafür jetzt im Zuge der Schuldenkrise vorgeworfen wird, durch Entpersonalisierung zugleich in eine „kommerzielle Ökonomie“ und die Schuldenwirtschaft geführt zu haben, vgl. Graeber, Schulden, 2012, S. 208 ff.; diesen Zusammenhang in seiner Besprechung betonend Zielcke, SZ v. 12.5.2012, S. 18 („Wir sind alle Römer“); zu Recht kritisch dazu hingegen Plumpe, FAZ v. 15.5.2012, S. 30 („Schuldensklaven sind wir alle“), der auf die stark verkürzte Sicht dieser Argumentation hinweist.
- <sup>6</sup> Vgl. Zacher, Sozialrecht, in: Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 5, 1989, Sp. 61; Becker, Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft, ZÖR 65 (2010), S. 607, 617 f.
- <sup>7</sup> Vgl. v. Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands, 1876, S. 215; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 3, 1913, S. 289.
- <sup>8</sup> Schreiber, Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Sozialpolitische Perspektiven, 1972, S. 23, 34.
- <sup>9</sup> Vgl. dazu Becker/Schweitzer, Wettbewerb im Gesundheitswesen – Welche gesetzlichen Regelungen empfehlen sich zur Verbesserung eines Wettbewerbs der Versicherer und Leistungserbringer im Gesundheitswesen?, Gutachten B zum 69. DJT, 2012.
- <sup>10</sup> Vgl. Becker/Lauerer, Zur Unterstützung von Pflegepersonen – Reformnotwendigkeiten und -optionen (zusammen mit L. Lauerer), in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zeit für Verantwortung im Lebensverlauf – Politische und rechtliche Handlungsstrategien, 2011, S. 121 ff.
- <sup>11</sup> Dazu etwa Michaels, The Functional Method of Comparative Law, in: Reimann/Zimmermann (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, Oxford, New York 2006, S. 339.
- <sup>12</sup> Rabel, Deutsches und Amerikanisches Recht, RabelsZ 16 (1951), S. 340, 340 f.
- <sup>13</sup> Dazu nur Becker, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, in: ders. (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, 2010, S. 11 ff. m.w.N.
- <sup>14</sup> Vgl. Becker, ZÖR 65 (2010) (Fußn. 6), S. 607, 636 ff.
- <sup>15</sup> Zacher, Die Sozialversicherung als Teil des öffentlichen Rechts, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, FS für Jantz, 1968, S. 29, 39.
- <sup>16</sup> Landauer, Die staatliche Verantwortung für die stationäre Langzeitpflege in England und Deutschland, 2012.
- <sup>17</sup> Becker/Meeßen/Neueder/Schlegelmilch/Schön/Vilaclara, Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht – Teile 1 bis 3, VSSR 2011, S. 323 ff.; 2012, S. 1 ff. und S. 103 ff.
- <sup>18</sup> Vgl. Becker/Friedrich, Mediation in der bayerischen Sozialgerichtsbarkeit – Abschlussbericht zur Evaluation eines Modellprojekts, MPISoc Working Paper 3/2009, und Schweigler, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG) – Dogmatische Einordnung und sozialgerichtliche Praxis eines umstrittenen Prozessinstruments, i.E.
- <sup>19</sup> Vgl. nur Becker, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sozialversicherungsreformen, ZVersWiss. Bd. 99 (2010), S. 585 ff.
- <sup>20</sup> In der FAZ v. 5.11.2011, S. 31 („Rettet die Würde der Demokratie“).



# Sozialpolitik aus der Sicht des Sozialrechts\*

## I. Das Sozialrecht als Teil der Sozialpolitik

### 1. Die Verflechtung von Sozialpolitik und Sozialrecht

Sozialrecht und Sozialpolitik sind benachbarte Disziplinen mit dem gleichen Ziel, das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes umzusetzen. Sie greifen vielfach ineinander, bauen auf einander auf und wissen doch von einander nur sehr wenig. Aber es müssen Sozialpolitiker das Sozialrecht gut kennen und es müssen



Sozialrechtler sich des sozialpolitischen Hintergrundes der Gesetze, die sie anwenden, bewusst sein. Mein Vortrag will die Zusammenhänge von Sozialpolitik und Sozialrecht aufzeigen.

Für das Sozialrecht ist die Sozialpolitik das größere Ganze. Sozialpolitik und Sozialrecht sind eng verflochten<sup>1</sup>. Dies gilt für die Sozialpolitik in allen Facetten ihres Begriffs<sup>2</sup>. Er meint zum einen die politische Diskussion zwischen den „Sozialpolitikern“ insbesondere der politischen Parteien, zum andern das Gesetz, das Recht gewordene Ergebnis dieser politischen Diskussion, geschichtlich betrachtet etwa als die Sozialpolitik bestimmter Perioden, z.B. der Zeit *Bismarcks* oder *Adenauers*. Diese zweite Begriffsebene deckt sich weitgehend mit dem über die Bücher des Sozialgesetzbuchs hinausgehenden, erweiterten Bereich des Sozialrechts<sup>3</sup>. Sozialpolitik hat sich inzwischen auch als Begriff für die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Handlungsfeldern der Sozialpolitik herausgebildet<sup>4</sup>. Die sozialpolitische Forschung will aber nicht nur der sozialpolitischen Diskussion fundierte Fakten und Analysen liefern, auch ihr Ziel ist eine gerechtere Sozialordnung.

Am Anfang steht die sozialpolitische Diskussion mit dem Ziel, den Gesetzgeber zu überzeugen. Seine Entscheidung, seine Sozialpolitik, löst neue sozialpolitische Diskussionen, Kritik oder Zustimmung und eventuell neue Erwartungen aus, die ggf. zu neuen Entscheidungen des Gesetzgebers und zur Änderung seiner Sozialpolitik führen. Das Ziel der Sozialpolitik ist es, Sozialrecht zu werden. Das Sozialrecht ist „geronnene“, „zur Norm verfestigte Sozialpolitik“<sup>5</sup>. Ohne das Recht gibt es keine verbindliche Umsetzung sozialpolitischer Entscheidungen<sup>6</sup>. Allein das Sozialrecht bestimmt, was insbesondere der Staat sozialpolitisch konkret zu leisten hat. So legt vor allem das sich wandelnde Sozialrecht eines Staates Zeugnis ab von seiner Sozialpolitik. „Das Sozialrecht ist“ – in den Worten des BVerfG – „eines der wichtigsten Instrumente der Sozialpolitik“<sup>7</sup>. Ihre Geschichte<sup>8</sup> ist vor allem eine Geschichte des nun weit verstandenen sozialen Rechts. Sie handelt aber auch von den Bestrebungen, Initiativen und Vorschlägen, die nicht Gesetz wurden, die es nicht geschafft haben, Sozialrecht zu werden.

Das Sozialrecht braucht die Sozialpolitik, um zu werden. Aufgabe des Rechts ist es, die Regeln aufzustellen, die einem Staat, einem Gemeinwesen die Ordnung geben, die es ermöglicht, dass Menschen zusammenleben, zusammen arbeiten, für ihr Dasein vorsorgen und sich selbst organisieren können<sup>9</sup>. Diese Ordnung ist aber nicht nur ein Selbstzweck, eine Ordnung um der Ordnung halber, die Ordnung soll „richtig“ sein, um dem Gemeinwesen die besten Entfaltungsmöglichkeiten zu bieten. Was die „richtige“, die „gerechte“ Ordnung ist, entscheidet im Verfassungsstaat die Mehrheit, die vor allem wegen der Grundrechte den Schutz der Minderheit zu wahren hat. „Richtig“ und „gerecht“ sind aber immer nur auf die konkrete zeitliche und gesellschaftliche Situation be-

zogen. Die immer schneller sich ändernden Herausforderungen an das Zusammenleben machen es immer häufiger notwendig, seine Ordnung den Veränderungen anzupassen. Dies gilt besonders für den Bereich des Sozialen, der sich wegen der Vielzahl der Einzelsysteme, der Vielzahl der zu lösenden Probleme, der Höhe des Sozialbudgets und der Abhängigkeiten von den wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in einem ständigen Anpassungsprozess befindet.

## 2. Von der Sozialpolitik zum Sozialrecht

Eine sozialpolitische Intervention des Staates beruht – wie es *Hans F. Zacher* herausgearbeitet hat – auf einer Grundstruktur aus drei Elementen. Es ist zunächst die soziale, zumeist ökonomische Situation, die die Politik unter Handlungsdruck setzt; es sind die normativen und institutionellen Bedingungen, unter denen die Antwort auf diese Herausforderung gesucht, gefunden und gegeben werden kann, und es ist die Antwort, zu der sich der Gesetzgeber dann entschließt. *Zacher* betont zu Recht, dass dieser Prozess nie einen eigentlichen Anfang, nie eine „Stunde Null“ kennt. Jede soziale Situation sei Ausdruck bisheriger Politik. Jede Herausforderung werde aus der Erfahrung von Reaktionen der Politik und insbesondere aus der Erfahrung vordem gegebener oder verworfener Antworten formuliert<sup>10</sup>.

Das Sozialrecht braucht die Sozialpolitik, es braucht die wissenschaftliche und die politische Diskussion. Sie arbeitet Anstöße, soziale Situationen heraus, die sozialpolitischen Handlungsdruck erzeugen. Wird das Problem sozial und politisch relevant, muss es in seinen Strukturen wissenschaftlich analysiert werden, das betrifft den betroffenen Personenkreis, die Intensität der Betroffenheit, die Auswirkungen, die Handlungsmöglichkeiten, ihre Kosten und Nutzen, und nicht zu vergessen die Lösungsvorräte im Ausland. Die Notwendigkeit einer solchen fundierten Analyse ist von dem BVerfG in seiner Entscheidung zu den Hartz IV-Regelsätzen deutlich und unmissverständlich betont worden<sup>11</sup>. Der Gesetzgeber muss seine Entscheidung auf verlässliche Fakten und Argumente stützen können. Er musste z.B. bei der Einführung der Pflegever-

sicherung wissen, in wie vielen Pflegefällen die Sozialhilfe mit welchen Beträgen einspringen musste; er muss, sollte er sich zur notwendigen besseren Absicherung der Selbständigen entschließen, wissen, wie hoch ihre Alterssicherungen sind und wie ihre Versicherungsbiografien aussehen. Er muss bei einer Reform der Erwerbsminderungsrenten wissen, welches die häufigsten Ursachen einer Erwerbsminderung sind. Er braucht, um „richtiges“ Recht setzen zu können, die Kenntnis vieler Rechtstatsachen<sup>12</sup>. Diese sind fast alle durch das Recht geprägt und wirken auf das Recht zurück, indem sie zu seiner Evaluierung beitragen und ggf. Rechtsänderungen veranlassen und begründen oder helfen, deren Auswirkungen vorauszuschätzen. Die Rechtstatsachenforschung ist Aufgabe vieler Disziplinen<sup>13</sup>, vor allem der Juristen und der Sozialwissenschaftler; vergessen seien aber nicht die Politologen, denn viele der Entscheidungen sind primär politisch<sup>14</sup>, nur sekundär sozialpolitisch motiviert, sie werden auch mit Rücksicht auf die Wähler getroffen<sup>15</sup>.

Typische Gegenstände vor allem der sozialpolitischen Diskussion sind, stehen Reformen an, vor allem die mittel- und langfristigen Kosten und die sonstigen finanziellen Auswirkungen der Lösungsalternativen, ihre politischen Auswirkungen und ihre ökonomischen Rückwirkungen, Ausweichreaktionen der Betroffenen und eventuelle Auswirkungen auf andere Leistungssysteme. Rechtlich geht es bei der Diskussion insbesondere um die Vereinbarkeit der Lösungsalternativen mit höherrangigem Verfassungs- oder supranationalem Recht, etwa um die Frage der Zulässigkeit einer neuen Versicherungs- oder Abgabepflicht, dies hat z.B. bei der Künstlersozialabgabe der Vermarkter, aber auch bei der Pflegeversicherung<sup>16</sup> eine entscheidende Rolle gespielt<sup>17</sup>. Weitere Themen sind die gleichheitsgemäße Typisierung des z.B. von einer Versicherungs- oder Beitragspflicht betroffenen Personenkreises, die Angemessenheit eines ggf. notwendigen Vertrauensschutzes, die Kompetenz des jeweiligen Gesetzgebers (Bund oder Land)<sup>18</sup> und – wegen unterschiedlicher Mehrheiten stets wichtig – die Frage, ob das geplante Gesetz der Zustimmung auch des Bundesrates bedarf.

Die Ermittlung der Fakten kann von der Politik, Regierung oder Parlament, ausgehen. Häufig erstellt die Regierung entsprechende Analysen selbst, vielfach mit Hilfe spezieller Institutionen, etwa des Statistischen Bundesamtes. Teils genügt sie dabei gesetzlichen Berichtspflichten<sup>19</sup>, teils legt sie von sich aus entsprechende Berichte meist mit umfangreichem Zahlenmaterial vor<sup>20</sup>. Immer häufiger führen auch Anfragen aus dem Parlament zu ausführlichen Antworten der Bundesregierung<sup>21</sup>. Wichtige Sozialleistungsträger sehen sich in der gesetzlich nunmehr anerkannten<sup>22</sup> Verantwortung, auch für eine rationale Diskussion von Fragen ihres Systems zu sorgen<sup>23</sup>, und schaffen sich selbst unmittelbar oder mittelbar entsprechende Forschungskompetenzen, etwa die Bundesagentur für Arbeit mit ihrem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die AOK mit ihrem Wissenschaftlichen Institut oder die Rentenversicherung mit ihrem Forschungsnetzwerk Alterssicherung<sup>24</sup>. Nicht selten erteilt die Politik auch der Wissenschaft den Auftrag, bestimmte Sachverhalte zu analysieren<sup>25</sup>, um auf dieser Basis über ein Tätigwerden des Gesetzgebers zu entscheiden, wobei der Auftrag an Einzelpersonlichkeiten, an Institute oder auch an von der Regierung eingesetzte Kommissionen gehen kann, denen in letzter Zeit wie der Hartz-<sup>26</sup> oder der Rürup-Kommission<sup>27</sup> relativ große Bedeutung zukam. Der zurzeit von dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geführte „Rentendialog“<sup>28</sup> stellt eine neue Form der Sammlung von Problemen, Fakten und Meinungen dar.

Sozialpolitische Anstöße ergeben sich nicht selten auch aus Analysen, die aus der Eigeninitiative der Wissenschaft hervorgehen. Bei der Einführung der Künstlersozialversicherung war dies 1972 der „Autorenreport“ von Fohrbeck/Wiesand, der 1975 den Künstlerbericht der Bundesregierung<sup>29</sup> und 1981 das entsprechende Gesetz auslöste. Bei der Pflegeversicherung, über deren Einführung 20 Jahre lang diskutiert wurde<sup>30</sup>, stammten vorbereitende Analysen von dem Kuratorium Deutsche Altershilfe<sup>31</sup>, von dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg<sup>32</sup>, von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Aufbau und Finanzierung ambulanter und stationärer Pflege-

dienste“<sup>33</sup> und von dem zuständigen Bundesministerium, das nach der Vorlage eines eigenen Berichts<sup>34</sup> mit der „Socialdata-Studie“<sup>35</sup> die erstmalige, gründliche Analyse der Anzahl und der Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger in Auftrag gegeben hatte. Aktuelles Beispiel ist die Studie von Oelschläger zu der sehr defizitären Alterssicherung der Selbständigen<sup>36</sup>, die durch Untersuchungen der Deutschen Rentenversicherung Bund ergänzt und bestätigt wurde<sup>37</sup>. Die Bundesregierung arbeitet an einem Gesetzentwurf, der möglicherweise noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll. Diese Beispiele sollen genügen, um aufzuzeigen, wie sich Forschungsaktivitäten der Wissenschaft und amtlicher Stellen bei der Ausarbeitung des Handlungsbedarfs ergänzen.

Ist der Handlungsbedarf erkannt, geht es um die normativen und institutionellen Bedingungen, unter denen eine Antwort auf diese Herausforderung möglich ist. Auf dieser Ebene der Diskussion sind Sozialpolitik und Sozialrecht eng mit einander verbunden<sup>38</sup>. Die Frage der Systemscheidung beschäftigt beide Disziplinen. Die Stunde „Null“, in der vor der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung Alternativen noch relativ frei von Zwängen eines bestehenden Systems diskutiert werden konnten<sup>39</sup>, ist längst vorbei. Inzwischen werden für neue Sicherungsbedarfe Lösungen meist in schon bestehenden Systemen gesucht. Auch hierfür ist die Pflegeversicherung ein gutes Beispiel. Die beitragsfinanzierte Versicherung<sup>40</sup> setzte sich gegenüber einer steuerfinanzierten Versorgung<sup>41</sup> durch. Diskutiert wurden Lösungen in der Privat- und in der Sozialversicherung<sup>42</sup>, herausgekommen ist ein „Sowohl-als-auch“. Für die soziale Pflegeversicherung ging es um ihre Zuordnung zur Renten-<sup>43</sup> oder zur Krankenversicherung<sup>44</sup>, die Entscheidung fiel zugunsten einer eigenständigen Versicherung, organisatorisch allerdings an die Struktur der Krankenversicherung gebunden. Auffallend an dieser Diskussion war zum einen, dass sie vor allem zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen stattfand, forciert vor allem von den Trägern der Sozialhilfe, die durch die steigenden Pflegekosten überfordert waren; auffallend war zum andern die erbitterte Diskussion zwischen der Politik

und den Arbeitgeberverbänden, die aus Kostengründen die Einführung einer neuen Sozialversicherung kategorisch ablehnten<sup>45</sup>. Wissenschaftliche Beiträge aus dem Bereich des Sozialrechts<sup>46</sup> oder der Sozialpolitik<sup>47</sup> waren eher selten.

Sieht der Gesetzgeber die Zeit für eine Entscheidung gekommen, entscheiden die Bundesregierung und die Sozialpolitiker der Koalitionsfraktionen über den Entwurf. In ihm erfolgt eine erste Abwägung der in der zuvor geführten sozialpolitischen Diskussion vorgetragenen Fakten und Argumente. Die meisten Akteure der sozialpolitischen Diskussion sind interessengebunden. Das ist, wenn sie zur Wahrnehmung von Interessen berufen sind, wie z.B. bei Gewerkschaften oder Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, offenkundig und entspricht ihrem Auftrag. Die Haltung der Medien lässt sich entsprechend ihrer politischen Grundhaltung meist voraussagen und ist auch durch Rücksicht auf Anzeigenkunden mitgeprägt. Vielfach ist selbst die wissenschaftliche Diskussion interessengebunden. Geldgeber finanzieren „ihre“ Institute, prominentes Beispiel hierfür ist das im Verbund der Deutschen Bank gegründete „Deutsche Institut für Altersvorsorge“, das sich auftragsgemäß für die private Vorsorge einsetzt<sup>48</sup>. Je nach Auftraggeber können auch Gutachten von Wissenschaftlern durch eine solche – offenzulegende – Abhängigkeit gekennzeichnet sein. Es ist Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik, aus der Vielzahl der angebotenen Fakten und Argumente den „Spreu von dem Weizen“ zu trennen. Dass je nach der Couleur der Regierung dabei andere Präferenzen gesetzt werden, entspricht den Regeln der parlamentarischen Demokratie. Diese allerdings werden verletzt, wenn die Abhängigkeit von Interessen zu groß wird, wie dies z.B. der Einführung der Riester-Rente nachgesagt wird<sup>49</sup>.

Der vorgelegte Regierungsentwurf steht nun im Zentrum der weiteren Diskussion, die sowohl parlamentextern, vor allem in den Medien, aber auch parlamentsintern, in den Beratungen der Ausschüsse und ggf. auch in Anhörungen von Sachverständigen, in den Verhandlungen von Bundestag und Bundesrat erfolgt. Es geht dann häufig, aber nicht immer „nur“ noch um

Änderungen in wichtigen Details. Nur selten wird ein Entwurf unverändert Gesetz<sup>50</sup>.

### 3. Nach der Reform – vor der Reform

Ist das Gesetz verabschiedet, wird es zunächst juristisch umgesetzt. Die Leistungsträger sind die ersten, die mit ihm arbeiten, es auslegen müssen<sup>51</sup>. Neue Bestimmungen treffen sie in aller Regel nicht unvorbereitet. Zumeist haben sie an ihrem Entstehen über ihre Verbände mitgewirkt<sup>52</sup>. Die Auslegung des Gesetzes muss soweit wie irgend möglich abgeschlossen sein, bevor es zur Anwendung kommt. Dies ist notwendig, um die Programme zu schreiben, die vorhanden sein müssen, um die Bescheide erlassen zu können. Diese Reihenfolge ist zwingend, denn Rechtsauffassung und -auslegung steuern die Programme. Die Versicherungsträger haben möglicherweise bereits millionenfach Bescheide erlassen, bevor es zur ersten Entscheidung der Sozialgerichte und insbesondere des Bundessozialgerichts kommt. Das ist ihre Aufgabe, aber auch ihr Risiko, falls die Gerichte nach Jahren die eine oder andere Rechtsauffassung der Träger nicht bestätigen sollten. Sie müssen dann mit hohem Aufwand die entsprechenden Bescheide zurücknehmen oder aufheben. Um dieses Risiko möglichst gering zu halten, kommt der gründlichen und sachgerechten Beantwortung der Auslegungsfragen hohe Bedeutung und Aufmerksamkeit zu.

Die Rechtswissenschaft erläutert das neue Recht in Aufsätzen und Kommentaren. Die Rechtsprechung klärt Einzel- und Zweifelsfragen, auch sie kommt bei ihren Überlegungen je nach Streitgegenstand ohne eine ökonomische Analyse des Rechts nicht aus<sup>53</sup>, lehnt es wegen ihrer Bindung an Gesetz und Recht aber ab, ihre Entscheidungen von ihr abhängig zu machen. Das Verfassungsgericht wird immer häufiger mit all den sozialpolitischen Streitfragen konfrontiert, die schon während der Entstehung des Gesetzes diskutiert wurden. Die Sozialpolitik zieht eine Bilanz<sup>54</sup>, analysiert die Kosten der nun Gesetz gewordenen Entscheidung, die Verteilungswirkungen und die Rückwirkungen auf die Staatsfinanzen, die Ökonomie und den Arbeitsmarkt.

Gründe, das Recht zu ändern, gibt es zahlreiche. Es sind zum einen solche, die sich aus ihm selbst ergeben: die Gesetz gewordene Lösung sei mit höherrangigem Recht, vor allem dem der Verfassung, unvereinbar. Ist das der Fall, ist es nach entsprechender Feststellung durch das BVerfG nichtig. Der Gesetzgeber muss handeln. Das BVerfG korrigiert zwar nicht selten den Gesetzgeber, doch selbst bei großen Reformen beschränkten sich die geforderten Korrekturen nahezu immer auf Detailfragen<sup>55</sup>. Änderungsbedarf kann sich auch ergeben, wenn die Praxis Lücken und Schwächen der Regelung aufzeigt; so kann sich herausstellen, dass nach der Regelung eines Teilbereichs bislang unregelte Aspekte des Zusammenlebens nun geregelt werden müssten. Trotz des inzwischen sehr engmaschigen Netzes sozialer Sicherung gibt es auch heute noch solche Diskussionen, erinnert sei an die wieder aktuellen Forderungen, Selbständige in die Sozialversicherung einzubeziehen oder Mindestsicherungen einzuführen. Die Kritik an dem geltenden Recht kann sich auch daran entzünden, dass die ihm zugrunde liegende Problemanalyse nicht oder nicht mehr zutreffend sei, dass die Regelung zu teuer sei oder schädliche Auswirkungen habe, die der Gesetzgeber nicht oder zu wenig berücksichtigt habe. Das geltende Recht wird kritisiert, weil sich die ihm zugrunde liegenden gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen verändert hätten; das Gesetz biete auf die gewandelten Herausforderungen der Zeit nicht oder nicht mehr die richtige Antwort. Es können sich auch die Wertvorstellungen geändert haben – etwa die Akzeptanz von Lebenspartnerschaften – oder es gibt schlicht neue Mehrheiten für Lösungen, die zuvor nur von einer Minderheit präferiert wurden. Schließlich können sich die Kosten und die Verteilungswirkungen anders, als vom Gesetzgeber erwartet, entwickelt haben. Das Ergebnis der rechtlichen und sozialpolitischen Analyse des geltenden Gesetzes kann die Notwendigkeit seiner Änderung sein. Kommt es zu ihr, hat der Gesetzgeber zusätzlich die Probleme des Übergangs und des Vertrauensschutzes zu beachten. Und so wiederholt sich der Prozess. Allein das Rentenrecht ist nach seiner Reform und Neukodifikation 1989 an die 180mal, allein die für die Rentenfinanzen so wichtige Anpassungsformel über 10mal geändert worden<sup>56</sup>.

## II. Die Umsetzung der Sozialpolitik durch das Sozialrecht

### 1. Unterschiedliche Interessen und Aufgaben von Sozialpolitik und Sozialrecht

Das Sozialrecht braucht wie gezeigt die Sozialpolitik, um zu werden. Die Sozialpolitik erhält von dem Sozialrecht her ihren Sinn, denn ihr Ziel ist es, Sozialrecht zu werden. Erst als Recht, insbesondere als beschlossene und verkündete Gesetze, erhalten sozialpolitische Entscheidungen ihre normative Verbindlichkeit und lösen Rechte und Pflichten der Betroffenen aus.

Doch sind die Interessen und Aufgaben von Sozialpolitik und Sozialrecht nicht deckungsgleich. Die Sozialpolitik interessieren vor allem die Grundfragen, die große Linie, das „große Geld“. Da, wo es um Milliarden geht, ist aus verständlichen Gründen die sozialpolitische Diskussion am intensivsten. Deshalb standen und stehen z.B. Fragen der Rentenpolitik stets im Vordergrund ihres Interesses. Gleiches gilt für Grundfragen der Finanzierung der Krankenversicherung – etwa die Auseinandersetzung um die Modelle der Bürgerversicherung oder der Kopfpauschale<sup>57</sup>. All das hat wesentliche volkswirtschaftliche Rückwirkungen. Das Detail der Umsetzung interessiert die Sozialpolitik nur wenig. Fehlt einer Problematik die volkswirtschaftliche Relevanz, wie bei sozialrechtlichen Beziehungen zwischen Privaten, wie z.B. bei dem Versorgungsausgleich<sup>58</sup> oder sozialrechtlich relevanten Haftungsbeziehungen (§§ 116, 119 SGB X)<sup>59</sup>, fehlt dann auch das sozialpolitische Interesse. Das Recht darf sich eine Begrenzung auf die Grundfragen nicht erlauben. Es hat auch für eine „Gerechtigkeit im Detail“ zu sorgen. Ein weiterer Unterschied zwischen den Aufgaben von Sozialrecht und Sozialpolitik ergibt sich daraus, dass die sozialpolitische Diskussion sich zumeist an den Grundfragen einzelner Systeme entzündet. Das Sozialleistungssystem als Ganzes wird sozialpolitisch nur hinsichtlich seiner Kosten, seines Budgets, kaum jedoch im Hinblick auf seine systemimmanente Stimmigkeit diskutiert, die vor allem die Juristen interessieren sollte<sup>60</sup>.

## 2. Die Aufgaben des Rechts bei der Umsetzung sozialpolitischer Entscheidungen

Das Sozialrecht ist die Summe sozialpolitischer Entscheidungen. Es hat als wichtigster Teil der Sozialpolitik zunächst festzulegen, wie in dem Staat gesellschaftliche Solidarität, wie die soziale Sicherung organisiert ist<sup>61</sup>. Dazu gehört, welche Sicherungssysteme der Staat selbst anbietet, wobei im Bundesstaat zwischen Bund und Ländern und deren Gemeinden zu differenzieren ist, welche Solidargemeinschaften – Sozialversicherungen – der Staat gründet, wie er die Solidarfunktionen des familiären Unterhaltsverbandes<sup>62</sup> und der Betriebe nutzt und welchen Verantwortungsbereich er dem Markt überlässt. Das Recht hat somit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Grenzen zwischen staatlicher Verantwortung und Eigenverantwortung festzuschreiben. Je mehr der Staat gesellschaftliche Solidarität anstrebt, desto mehr muss er die Sicherung selbst gestalten und desto weniger kann er die Entscheidung dem Einzelnen oder den Mechanismen des Marktes überlassen. Eine gesellschaftliche Solidarität, die über den reinen versicherungsmäßigen Risikoausgleich zwischen den von einem Risiko Bedrohten und den bereits Geschädigten hinausgeht, lässt sich ohne das Recht und seine Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit nicht organisieren<sup>63</sup>. Im Rahmen dieser Grundentscheidungen zugunsten bestimmter Systeme sozialer Sicherung hat das Recht auch die für die Verwaltung dieser Systeme notwendigen Institutionen und ihre Verwaltungsabläufe zu bestimmen und auch gerichtliche Verfahren zur Streitschlichtung vorzusehen.

Das Recht hat die sozialpolitischen Systementscheidungen in Rechte und Pflichten der Betroffenen umzusetzen. Dazu muss es im Einzelnen zunächst die Tatbestände, die Risiken, umschreiben, die einen Anspruch auf eine Leistung auslösen können, und es muss deren weitere Voraussetzungen, den Inhalt, die Höhe und ihre Dauer bestimmen. Nur das Recht begründet für die potentiellen Leistungsempfänger einklagbare Ansprüche auf die Leistungen; allein das Recht verleiht der sozialen Sicherung Verbindlichkeit und macht sie damit für den Bürger verlässlich, plan-

bar und damit sicher<sup>64</sup>. Sie belassen oder eröffnen selbst dem, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, einen – wenn auch in diesem Fall sehr engen – Rahmen individueller Freiheit und Gestaltung. Der Rechtsanspruch muss aber auch für den Begünstigten durchsetzbar sein. Nur dann ist er verbindlich und planungssicher. Ohne den Rechtsanspruch hinge die soziale Sicherheit von der freiwilligen Hilfe Dritter (der Familie, des Betriebes, der Kommune) oder von dem Ermessen – manchmal auch von der Willkür – staatlicher Stellen ab. Ohne den Rechtsanspruch müsste die Hilfe notfalls als Almosen erbettelt werden. Solidarität nur als „Bürgertugend“ kann soziale Sicherheit verlässlich nicht vermitteln. Gesellschaftliche Solidarität muss rechtlich durch Vorsorgepflichten auf der einen und durch Leistungspflichten auf der anderen Seite organisiert werden. Vorsorgepflichten lassen sich nur begründen, wenn das Recht dann auch die Gegenleistung, den sozialen Schutz, den Anspruch z.B. auf Rente, absichert. Dies ist besonders wichtig, wenn – wie im Bereich der Alterssicherung – die Zeitpunkte der Vorleistung und der Gegenleistung weit, nicht selten über mehrere Jahrzehnte, auseinander liegen.

Das Recht hat des Weiteren verbindliche Grundlagen dafür zu schaffen, dass zur Finanzierung der Systeme Abgaben, Beiträge oder Steuern, erhoben werden können. Das beinhaltet die Entscheidung, wie die einzelnen Systeme sozialer Sicherung finanziert werden, ob durch Steuern oder durch Beiträge<sup>65</sup>, wobei diese Entscheidung und die Auswahl des Leistungsträgers auf das Engste zusammenhängen: Staatliche Leistungen sind meist steuerfinanziert, die der Sozialversicherung beitragsfinanziert. Bei jeder Abgabe müssen die Tatbestände und Voraussetzungen genau definiert werden, die eine Abgabepflicht auslösen, und diese muss, auch um einklagbar zu sein, der Höhe nach exakt festgelegt sein. Nur dann, wenn dies der Fall ist, sind die Belastungen für den Einzelnen, für seinen Arbeitgeber und für die Wirtschaft planbar. Das Recht muss auch die Erfüllung dieser Pflichten gewährleisten.

Sozialleistungssysteme sind als Summe von vielen zu unterschiedlichen Zeiten getroffenen, sozialpoliti-

schen Entscheidungen historisch gewachsen<sup>66</sup>. Immer weitere Verästelungen, Differenzierungen und Veränderungen haben das Sozialrecht zumeist sehr detailreich und kompliziert, nicht selten auch unübersichtlich werden lassen. Daher hat das Recht auch die wichtige Aufgabe, die vielen Bestimmungen zu den einzelnen Sozialleistungen zu systematisieren, sie in eine Ordnung zu bringen. Sie ist notwendig, um die Übersicht zu bewahren, um Transparenz für die Betroffenen, aber auch für die Entscheidungsträger, die Politik, zu schaffen. Das Recht muss den Bürgern bekannt sein. Subjektiv fühlt sich nur der sicher, der weiß, welche Leistungen er bei welchem Risiko erhält. Er kann dann auch abschätzen und als Teil seiner Lebensplanung<sup>67</sup> entscheiden, ob, wo und wie er sich ergänzend absichert. Ansprüche, die die Betroffenen nicht kennen und nur schwer ermitteln können, verfehlen daher ihren Zweck und benachteiligen sozial Schwächere. Vor allem das Sozialrecht, das insbesondere den schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft helfen soll, muss daher, um sein sozialpolitisches Ziel zu erreichen, auch Information<sup>68</sup>, Aufklärung und Beratung der Betroffenen vorschreiben, damit diese ihre Ansprüche kennen und ggf. auch geltend machen können. Die rechtliche Ordnung hat des Weiteren, auch um den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung zu tragen, Gleiches gleich und Ungleiches entsprechend der Ungleichheit unterschiedlich zu behandeln. Bei der Frage, was gleich oder ungleich ist, kommt der Sozialpolitik, dem Gesetzgeber ein großer Entscheidungsspielraum zu, er kann und muss typisieren<sup>69</sup>.

Soziale Sicherheit braucht Verlässlichkeit<sup>70</sup>, braucht Kontinuität. Nur das Recht kann diese vermitteln. Diese Schutzfunktion obliegt vor allem dem Verfassungsrecht. Kontinuität wird immer wichtiger, weil und obwohl die Sozialpolitik auf immer neue Herausforderungen reagieren und das Sozialrecht entsprechend anpassen muss. Allerdings wäre es falsch, Reformen als Belege für Mängel im System zu werten. Sie sind vielmehr Beweis dafür, dass die Systeme flexibel genug sind, um auf wandelnde gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu reagieren. Die Zukunftsfähigkeit der Systeme sozialer Sicherung

setzt ihre Anpassungsfähigkeit voraus; eine Sozialpolitik, die früher richtig war, muss durch eine Sozialpolitik ersetzt werden können, die heute richtig ist.

Somit steht das Sozialrecht im Spannungsverhältnis zwischen Kontinuität und Flexibilität. Es muss, auch um künftigen Gesetzgebern die demokratisch und sozialpolitisch notwendige Entscheidungsfreiheit zu belassen, Regeln vorsehen, wie die Systeme sozialer Sicherung angepasst, d.h. geändert werden können. Maßstab hierfür sind die Prinzipien, nach denen die Systeme jeweils geordnet sind: ob sie auf individueller Vorleistung oder auf staatlicher Hilfe beruhen. Das Gesetz ist nicht das Ende der Sozialpolitik, es ist nur eine Etappe der Sozialpolitik auf dem nicht endenden Weg zu einer hoffentlich gerechteren Sozialordnung.

Ich hoffe sehr, dass die beiden Abteilungen dieses Instituts wichtige Wegweiser setzen. Durchbrechen Sie beide dabei die Mauern, die die beiden Disziplinen umgeben, suchen nicht nur Sie beide den Dialog – eröffnen sie ihn auf breiter Basis. Das ist mein Wunsch und meine Bitte. Sozialrechtliche Forschung ist auf die sozialpolitische Forschung und die sozialpolitische Forschung ist auf die sozialrechtliche angewiesen. Wir sind auf Ihre Ergebnisse sehr gespannt.

- <sup>\*</sup> In gekürzter Fassung wurde dieser Beitrag im Rahmen der Festveranstaltung zur Einrichtung der zweiten Abteilung am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik am 14. November 2011 vorgetragen. Er ist bereits publiziert in der NZS 2012, 321 ff. Der Verf. ist Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung und war Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und bis Ende 2011 Vorsitzender des Fachbeirats des Instituts.
- <sup>1</sup> Vgl. v. Maydell, in: v. Maydell/Kannengießer (Hrsg.), Handbuch Sozialpolitik, 1988, S. 113 ff.; ders., in: v. Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., 2012, S. 64 f.; s. inzwischen auch Eichenhofer, ZeS-Report 2012/1, 25 ff. Daher ist es erstaunlich, dass in den meisten Darstellungen der Sozialpolitik der Begriff „Sozialrecht“ nicht auftaucht.
- <sup>2</sup> Vgl. Kaufmann, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, 2001, S. 36.
- <sup>3</sup> Zum Begriff des Sozialrechts: Eichenhofer, Sozialrecht, 7. Aufl., 2010, S. 3 ff.; Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981; Zacher, in: FS Schieckel, 1978, S. 373; ders., VSSR 1976, 1 (7); s.a. v. Maydell, in: SRH (Fn. 1), S. 48 ff.
- <sup>4</sup> Zur ihr vor allem: Brück, Allgemeine Sozialpolitik, 1976; Frerich, Sozialpolitik, 1987; Kaufmann (Fn. 2); ders., Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 2. Aufl., 2005; Lampert/Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl., 2007; Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland, 3. Aufl., 2005.
- <sup>5</sup> Bley/Kreikebohm/Marschner, Sozialrecht, 8. Aufl., 2001, S. 24.
- <sup>6</sup> Ruland, in: Söllner/Gitter/Waltermann/Giesen/Ricken (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Heinze, 2005, S. 731 ff.
- <sup>7</sup> BVerfGE 68, 193 (209) unter Hinweis auf § 1 I SGB I. Kaufmann: „Das Sozialrecht ist zum Rückgrat der sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik geworden“, in: Ruland/v. Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, FS Zacher, 1998, S. 308.
- <sup>8</sup> Zu ihr: Hentschel, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 1880 – 1980, 1983; Lampert/Althammer (Fn. 4), S. 23 ff.; Schmidt (Fn. 4), S. 21.
- <sup>9</sup> Dazu Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999, S. 9.
- <sup>10</sup> Zacher, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. XLII.
- <sup>11</sup> BVerfGE 125, 178 (237 f.).
- <sup>12</sup> Dazu Schulin/Dreher (Hrsg.), Sozialrechtliche Rechtstatsachenforschung – Probleme und Perspektiven, 1987.
- <sup>13</sup> Ruland, in: Schulin/Dreher (Fn. 12), S. 103 ff.
- <sup>14</sup> Zur Sozialpolitik als „Systemstabilisierung“: Brück (Fn. 4), S. 31; Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus, 1929, S. 135; Narr/Offe, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, 1975, 23; Schmidt (Fn. 4), S. 26, 288 ff.; Standfest, Sozialpolitik als Reformpolitik, 1979, S. 52 ff.; Zacher, in: FS Ipsen, 1977, S. 207 (245).
- <sup>15</sup> Dazu Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981; als Beispiele: Nullmeier/Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik, 1993; Wrobel, Notwendig und gerecht? – Die Legitimation von Sozialreformen in Deutschland und Frankreich, 2009.
- <sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 91, 320 ff.; 103, 242 (271 ff.).
- <sup>17</sup> Dazu BVerfGE 75, 108 ff.; Osterloh, Verfassungsfragen der Künstlersozialabgabe, NJW 1982, 1617 ff.
- <sup>18</sup> So lässt sich die systemwidrige Einbeziehung der unechten Unfallversicherung in das System der gesetzlichen Unfallversicherung nur damit erklären, dass der Bund glaubte, nur für diesen Weg eine Gesetzgebungskompetenz zu besitzen, vgl. dazu BVerfG, SozR 2200 § 555a Nr. 3; Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., 2009, S. 537; Krasney, in: FS Zacher (Fn. 7), S. 408 ff.
- <sup>19</sup> Vgl. z.B. die Rentenversicherungsberichte, zuletzt: BT-Dr. 17/7770; Bericht gem. § 154 IV SGB VI zur Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre: BT-Dr. 17/3814; Armuts- und Reichtumsbericht, zuletzt: BT-Dr. 16/9915; Behindertenbericht, zuletzt: BT-Dr. 16/3829; Sechster Altenbericht, BT-Dr. 17/8345.
- <sup>20</sup> Vgl. z.B. Bericht über den Wohnungsmarkt und Immobilienwirtschaft, BT-Dr. 16/13325.
- <sup>21</sup> Wichtige Beispiele aus letzter Zeit: BT-Dr. 17/2271 (Beschäftigungssituation Älterer, ihre wirtschaftliche und soziale Lage und die Rente ab 67); 17/6050 („Riester-Rente“).
- <sup>22</sup> Vgl. §§ 280, 282 SGB III; § 55 SGB II; § 217 II Nr. 7 SGB V; § 138 I 2 Nr. 15 SGB VI; § 206 II SGB VII.
- <sup>23</sup> Vgl. Ruland, in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Zukunft gestalten – Fünf Jahre Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA), DRV Schriften Bd. 67, 2006, S. 9 (10); s.a. Baltzer, Sozialleistungsträger – Forschungsträger, in: Heinze/Schmitt (Hrsg.), FS Gitter, 1995, S. 1 ff.

- <sup>24</sup> Zu ihm: Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 23); *Ruland*, DRV 2001, 129 ff.; *ders.*, KritV 2004, 307 ff.
- <sup>25</sup> Vgl. z.B. *Ruland*, Verein oder Körperschaft?, 2007; *ders.*, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung – Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Versorgung des Beamten, Anlageband B zum Gutachten der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, hrsg. von der Bundesregierung durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983.
- <sup>26</sup> *Hartz u.a.*, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, hrsg. von dem BMAS, 2002.
- <sup>27</sup> Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, 2003.
- <sup>28</sup> Vgl. BT-Dr. 17/6317, S. 100 ff.
- <sup>29</sup> BT-Dr. 7/3071.
- <sup>30</sup> Dazu *Igl*, in: SRH (Fn. 1), S. 878.
- <sup>31</sup> Kuratorium Deutsche Altershilfe, Gutachten über die stationäre Behandlung von Krankheiten im Alter und über die Kostenübernahme durch die gesetzliche Krankenversicherung, 1974.
- <sup>32</sup> Die Pflegebedürftigkeit als Leistungsgrund für die Sozialversicherung, 1977.
- <sup>33</sup> Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, NDV 1981, 30 ff.
- <sup>34</sup> BT-Dr. 10/1943.
- <sup>35</sup> *Brög/Häberle/Mettler-Meibohm/Schellhass*, Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger, 1980.
- <sup>36</sup> Alterssicherung von Selbständigen: Entwicklung, Status quo und Reformoptionen, 2005; s.a. *Fachinger/Oelschläger/Schmähl*, Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen, 2004; *Kelleter*, WiSta 2009, 1204 ff.; *Ziegelmeyer*, Das Altersvorsorgeverhalten von Selbständigen, MEA-Diskussionspapier, August 2009.
- <sup>37</sup> *Ehler/Frommert*, DRV 2009, 36 ff.; *Frommert/Loose*, SozSich 2008, 410 ff.; *Rische*, RVaktuell 2008, 1 ff.; *Ruland*, ZRP 2009, 165 ff.
- <sup>38</sup> *Brück* (Fn. 4), S. 20: „Ohne die Kenntnis der Gesetze und der Rechtsprechung ... ist es schlechterdings unmöglich, die Sozialpolitik in ihrer ganzen Bedeutung zu erfassen.“
- <sup>39</sup> Dazu *Rückert*, in: VDR/*Ruland* (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HdR), 1990, S. 17 ff.; s.a. *Haerendel*, in: *Eichenhofer/Rische/Schmähl* (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Aufl., 2012, S. 1 ff. je m.w.Nachw.
- <sup>40</sup> Schon früh von dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge vorgeschlagen, Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung des Pflegefallrisikos, 1986.
- <sup>41</sup> Entsprechende Vorschläge: BT-Dr. 10/2609 (Gesetzentwurf der GRÜNEN); BR-Dr. 137/86 (Gesetzentwurf von Rheinland-Pfalz); BT-Dr. 11/3439 ([erster] Gesetzentwurf der SPD).
- <sup>42</sup> Dazu *Igl* (Fn. 30), S. 880 f.
- <sup>43</sup> Vorgeschlagen von *Wannagat*, ZfS 1974, 205 ff.
- <sup>44</sup> So die Vorschläge des Kuratoriums Deutsche Altershilfe, Fn. 31.
- <sup>45</sup> Dazu *Schulin*, NZS 1994, 433 m.w.Nachw.
- <sup>46</sup> Zu nennen sind die frühen Anstöße von *Wannagat* (Fn. 43); das Gutachten von *Krause*, Empfiehlt es sich, soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln?, in: Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages, 1978, Bd. I, S. E 1 ff.; *Krasney*, a.a.O., Bd. 2, S. N 34 ff.; s.a. *Igl*, VSSR 1994, 261 ff.; *ders.*, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, 1992.
- <sup>47</sup> Vgl. vor allem die „Socialdata-Studie“ (Fn. 35); s.a. *Schmähl*, Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland, in: Sozialpolitik und Wissenschaft, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Bd. 269, 1992, S. 308 ff.
- <sup>48</sup> Vgl. etwa *Fleck*, Vorsorglich gekauft, in: DIE ZEIT Nr. 29/1998; *Sommer/Wehlau*, Governance der Politikberatung in der deutschen Rentenpolitik, Schriftenreihe Institut Arbeit und Wirtschaft, 2010, S. 45.
- <sup>49</sup> *Hockerts*, in: *Becker/Hockerts/Tenfelde* (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, 2010, S. 257 (268 ff.); *Schmähl*, Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, 2009, S. 412 f.; *Wehlau*, Lobbyismus und Rentenreform, 2009, S. 159 ff.; s.a. *Berner*, Der hybride Sozialstaat, 2009.

- <sup>50</sup> Eine seltene Ausnahme ist das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz v. 20.4.2007 (BGBl I, 554). Angesichts der politischen Brisanz des Gesetzes kann man daraus schließen, dass in erheblichem Maße Fraktionszwang ausgeübt wurde; dennoch stimmten 11 Abgeordnete der SPD gegen das Gesetz.
- <sup>51</sup> Dazu *Ruland*, NZS 1995, 49 (51).
- <sup>52</sup> Exemplarisch: *Ruland*, DRV 1988, 359 (375 f.).
- <sup>53</sup> Dazu *Kirchner/Koch*, Norminterpretation und ökonomische Analyse des Rechts, 1989.
- <sup>54</sup> Vgl. *Schmidt* (Fn. 4), S. 293 ff.
- <sup>55</sup> Vgl. ausf. *Ruland*, NZS 2010, 121 (127).
- <sup>56</sup> Krit. Sozialbeirat, BT-Dr. 17/52, S. 74.
- <sup>57</sup> Dazu Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hrsg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission (Fn. 27), S. 148 ff.
- <sup>58</sup> Zu ihr: *Ruland*, Versorgungsausgleich, 3. Aufl., 2011. Doch auch diese Reform kam nicht ohne Rechtstatsachen aus, zu ihnen: *Gude*, WiSta 2008, 1088 ff.; *Bieber/Stegmann*, FF 2010, 55 ff.; *Stegmann*, DRV 2008, 435 (442 ff.); *Stegmann/Bieber*, DRV 2007, 265 (275).
- <sup>59</sup> Andere Beispiele etwa bei *Pappai*, in: *Schulin/Dreher* (Fn. 12), S. 45 (46).
- <sup>60</sup> Kritisch daher zur Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 40, 121 [140]; 43, 13 [22]; 63, 152 [168 f.]); ebenso *Papier*, in: SRH [Fn. 1], Rn. 96), wonach das Gebot der Gleichbehandlung an den Grenzen des jeweiligen Systems endet: *Ruland*, NZS 2010, 121 (127).
- <sup>61</sup> Zum Folgenden bereits *Ruland*, in: Gedächtnisschrift für Heinze (Fn. 6), S. 731 ff.
- <sup>62</sup> Dazu z.B. *Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, 1973.
- <sup>63</sup> Vgl. *Ruland*, DRV 2000, 733 (740); zum Versicherungsprinzip in der Sozialversicherung *Schmähl*, Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, 1985.
- <sup>64</sup> Vgl. auch zum Folgenden *Ruland*, DRV 2000, 733 (740). S.a. BVerfGE 5, 85 (198): „Der Sozialstaat kann auf dem Boden des Grundgesetzes nur mit den Mitteln des Rechtsstaates verwirklicht werden.“
- <sup>65</sup> Dazu: *Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, 2001, S. 85 ff.; *Hase*, Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich, 2000, S. 162 ff., 231 ff.; *F. Kirchhof*, DRV 1993, 437 (441); *Ruland*, ZESAR 2009, 14 ff.; *ders.*, DRV 1985, 13 (16 ff.); *ders.*, DRV 1985, 152 f.; *Zacher*, DRV 1977, 197 (215 ff.).
- <sup>66</sup> Dazu: *Hänlein/Tennstedt*, in: SRH (Fn. 1), S. 67 ff.; *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003.
- <sup>67</sup> Dazu *Ruland*, DRV 2006, 1 ff.
- <sup>68</sup> Zur Aufklärung, Auskunft und Beratung der Sozialleistungsträger grundlegend: *von Koch*, Auskunfts- und Beratungspflichten im Sozialrecht, 2000.
- <sup>69</sup> Dazu zuletzt: *Ruland*, NZS 2010, 121 (127 ff.).
- <sup>70</sup> *Hufen*, VVdStRL 47, S. 147 (150): „Unzuverlässiges Leistungsrecht im Leistungsstaat bedroht Akzeptanz und Integrationskraft des Rechts insgesamt“.





Wolfgang Wiegard

## Sozialrecht aus Sicht der Sozialpolitik

Meine Damen und Herren,

wenn Sie von mir heute tiefgründige Reflexionen zum Thema „Sozialrecht aus Sicht der Sozialpolitik“ erwarten, muss ich Sie leider enttäuschen. Ich überschaue das Sozialrecht viel zu wenig, um es kompetent aus ökonomischer Sicht beurteilen oder kommentieren zu können. Ich kann lediglich einige persönliche Bemerkungen zur Verbindung von Sozialrecht und Sozialpolitik beisteuern. Kurz zusammen gefasst: Ich bin felsenfest überzeugt, dass eine politikrelevante Sozialpolitik ohne Kenntnisse des Sozialrechts von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Genauso bin ich der festen Überzeugung, dass umgekehrt in das Sozialrecht Erkenntnisse der sozialpolitischen Forschung einfließen sollten. Sozialrecht und Sozial-



politik gehören zusammen. Deswegen begrüße ich ganz nachdrücklich die Einrichtung eines Max-Planck-Instituts mit den beiden Abteilungen „Sozialrecht“ und „Sozialpolitik“.

Herr *Becker* und ich kennen uns aus unserer gemeinsamen Zeit an der Universität Regensburg. Unser Kontakt kam zustande, weil ich als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen damals sozialrechtliche Nachhilfe benötigte. Der BMF-Beirat hat sich in den Jahren 1999/2000, im Vorfeld der EU-Osterweiterung, mit dem Thema „Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa“ beschäftigt. Das entsprechende Gutachten wurde dann im Dezember 2000 veröffentlicht<sup>1</sup>. Fast die Hälfte des Gutachtens beschäftigt sich mit den primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Grundlagen der so-

zialen Sicherung in Europa – also den Grundfreiheiten des EU-Vertrages, dem freien Personen- Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr –, und im Sekundärrecht vor allem mit den Verordnungen 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und 1612/68 über die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Um das alles einigermaßen zu verstehen und darauf aufbauend dann ökonomisch begründete Vorschläge zur Koordinierung der sozialen Sicherung in Europa auszuarbeiten, brauchten der Beirat und natürlich auch ich juristischen Rat. Und zum Glück gab es in Regensburg mit *Ulrich Becker* einen herausragenden Fachmann für internationales Sozialrecht. Ich habe enorm von unseren Gesprächen damals über die rechtlichen Grundlagen der Koordinierung der europäischen Sozialpolitik profitiert. Herr *Becker* ist dann bekanntlich nach München an das Max-Planck-Institut gewechselt, aber unser Kontakt ist nicht abgerissen. Ich erinnere mich noch gut an einen sonntäglichen Frühstich im Gasthof Röhl in Eilsbrunn, bei dem wir schon vor langer Zeit die Möglichkeit einer Erweiterung des damaligen Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht um eine sozialpolitische Abteilung diskutiert haben. Bis es dazu kam, hat es einige Zeit gedauert. Aber jetzt ist es soweit und ich finde das wirklich großartig. Nur ganz nebenbei: Herr *Becker* und ich haben damals auch über potenzielle Kandidaten für die Abteilung Sozialpolitik gesprochen. Natürlich gehörte auch *Axel Börsch-Supan* zu den Kandidaten – obwohl ich mir damals nicht so richtig vorstellen konnte, dass er nach München wechseln würde. Umso froher bin ich, dass *Axel Börsch-Supan* jetzt Direktor der Abteilung Sozialpolitik ist. Und wenn zwei so herausragende Forscher und zusätzlich noch nette Kollegen wie *Ulrich Becker* und *Axel Börsch-Supan* das Max-Planck-Institut für Sozial-

recht und Sozialpolitik leiten, dann kann man der Max-Planck-Gesellschaft nur zu dieser Symbiose gratulieren.

Ich möchte den Bogen aber noch etwas weiter spannen. Ich bin jetzt seit über 20 Jahren Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und war 10 Jahre Mitglied des Sachverständigenrates. In beiden Gremien habe ich viel gelernt. Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist, wie wichtig, fruchtbar und unverzichtbar die interdisziplinäre Zusammenarbeit von Rechtswissenschaft und Ökonomie ist. Das gilt für das Sozialrecht und die Sozialpolitik, aber es gilt auch für eigentlich alle übrigen wirtschaftspolitischen Fragen, mit denen ich mich in diesen Gremien beschäftigt habe. Es gilt für das Arbeitsrecht und die Arbeitsmarktpolitik, für das Wettbewerbsrecht und die Wettbewerbspolitik, und es gilt natürlich für das Steuerrecht und die Steuerpolitik. *Wolfgang Schön* hat in seinem Vortrag schon darauf hingewiesen: Der Sachverständigenrat ist 2005 von den damaligen Bundesministern *Eichel* und *Clement* beauftragt worden, eine Expertise zu einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung auszuarbeiten. Ich war damals im Sachverständigenrat zuständig für die Finanz- und Steuerpolitik, traute mir aber die Ausarbeitung eines solchen Gutachtens nicht alleine zu. Mir war klar, dass ein fundiertes Gutachten nur in der interdisziplinären Zusammenarbeit von finanzwissenschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und juristischer Steuerlehre gelingen kann. Zum Glück konnte ich mit *Wolfgang Schön* für die juristische Steuerlehre und *Uli Schreiber* und *Christoph Spengel* für die betriebswirtschaftliche Steuerlehre drei Kollegen für die Ausarbeitung dieses Gutachtens gewinnen, das dann 2006 unter dem Titel „Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer“ veröffentlicht wurde<sup>2</sup>. Ehrlich gesagt ist von diesem Gutachten nicht allzu viel umgesetzt worden – ich möchte hinzufügen: *noch* nicht umgesetzt worden. Denn ich bin überzeugt, dass das noch kommt – ich weiß nur nicht, ob ich das noch erlebe. Mit der Einführung der Abgeltsteuer hat man sich von der synthetischen Ein-

kommensteuer verabschiedet und ist zu einer Art dualen Einkommensteuer übergegangen. Aber zu einer schlechten Dualen Einkommensteuer, mit vielen Verwerfungen insbesondere bei den Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen. Wenn die Politik eine Blaupause für eine steuersystematisch vernünftige Duale Einkommensteuer sucht, braucht sie nur auf unseren damaligen Vorschlag zurückzugreifen. Aber das ist jetzt gar nicht mein Punkt. Der Punkt, den ich hier hervorheben will, ist, wie außerordentlich fruchtbar die Zusammenarbeit zwischen der juristischen und ökonomischen Steuerlehre aus meiner Sicht war. Ich habe nicht nur extrem viel aus dieser Zusammenarbeit gelernt, die sich mehr oder weniger über ein Jahr hinzog; tatsächlich war das in der Rückschau eines der für mich schönsten und intellektuell befriedigendsten Projekte meiner gesamten Berufstätigkeit – gerade auch wegen der interdisziplinären Zusammenarbeit mit *Wolfgang Schön* und den Kollegen aus Mannheim. Deshalb bin ich geradezu begeistert, dass die Max-Planck-Gesellschaft die Zusammenarbeit von Juristen und Ökonomen sowohl mit dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und eben auch mit dem Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen einen institutionellen Rahmen gegeben hat. Und so wie jetzt mit *Ulrich Becker* und *Axel Börsch-Supan* ist es einmal mehr gelungen, mit *Wolfgang Schön* und *Kai Konrad* die jeweils Besten der beiden steuerlichen Fachdisziplinen als Direktoren zu gewinnen.

Zurück zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht, letzteres aber sozusagen in Klammern. Generell ist anzumerken, dass die Probleme und der Reformbedarf im System der Sozialen Sicherung aktuell in den Hintergrund getreten sind. Dies gilt analog auch für Fragen der Besteuerung. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in den 10 Jahren, in denen ich Mitglied dieses Gremiums sein durfte, in jedem Jahresgutachten ausführlich mit Problemen der Sozialen Sicherung auseinandergesetzt, mit besonderem Schwerpunkt auf konzeptionelle Reformüberlegungen zur Rentenversicherung und zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Erwähnen möchte ich insbesondere den Vorschlag zur Reform der Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung durch Einführung einer einkommensunabhängigen Bürgerpauschale, verbunden mit einem sozialen Ausgleichsmechanismus, im Jahresgutachten 2004/05 – an dem im Übrigen *Martin Gasche*, heute Mitarbeiter an der Abteilung Sozialpolitik des MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik, maßgeblich beteiligt war. Sozialpolitische Fragen – genauso wie steuerpolitische – sind allerdings seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 und angesichts der aktuellen europäischen Schuldenkrise in den Hintergrund getreten. In der Tat ist der unmittelbare sozialpolitische Handlungsbedarf angesichts der gigantischen wirtschaftspolitischen Aufgabe, die europäische Schuldenkrise in den Griff zu bekommen, nicht wirklich vordringlich. Ich gehe davon aus, dass das auch in den nächsten zwei oder drei Jahren so bleiben wird. Aber das wird sich wieder ändern. Denn der langfristige Handlungsbedarf in den Systemen der Sozialen Sicherung insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung ist nicht minder groß als der bei der Schuldenkrise.

Ursache der europäischen Schuldenkrise ist die sprunghaft angestiegene *explizite* staatliche Verschuldung. Tatsächlich ist die so genannte *implizite staatliche Verschuldung*, die den Handlungsbedarf in den Systemen der Sozialen Sicherung anzeigt, aber noch größer als die momentan im Vordergrund stehende explizite Staatsverschuldung. Explizite und implizite staatliche Schulden sind nichts anderes als die Barwerte zukünftiger staatlicher Zahlungsverpflichtungen. Im Fall der expliziten Verschuldung bestehen die Zahlungsverpflichtungen in den staatlichen Zinszahlungen. Der Barwert dieser Zinszahlungen entspricht gerade der zu einem bestimmten Zeitpunkt ausstehenden Staatsschuld. Im Fall der impliziten Staatsverschuldung resultieren zukünftige Zahlungsverpflichtungen aus den staatlichen Leistungsverpflichtungen im Rahmen der umlagefinanzierten Systeme der Sozialen Sicherung, vor allem der Gesetzlichen Rentenversicherung, den staatlichen Pensionsverpflichtungen, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung. Die implizite Staats-

schuld berechnet sich dabei als Barwert der staatlichen Netto-Zahlungsverpflichtungen, also der Brutto-Zahlungsverpflichtungen abzüglich der Beitragseinnahmen.

Die Stiftung Marktwirtschaft veröffentlicht regelmäßig die Höhe der impliziten Staatsschulden<sup>3</sup>. Die explizite Staatsschuld belief sich in Deutschland für das Basisjahr 2010 auf etwas über 83 %. Bekanntlich ist sie, bedingt durch einen simplen Verbuchungsfehler bei der FMS Wertmanagement um 55,5 Mrd Euro oder 2,6 Prozentpunkte nach unten revidiert worden, liegt aber aktuell immer noch über 80 %. Die entsprechende implizite Staatsschuld bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt wird demgegenüber sogar mit 109,4 % ausgewiesen. Die Summe von expliziter und impliziter Staatsschuld, die als Tragfähigkeits- oder Nachhaltigkeitslücke bezeichnet wird, erreicht damit einen Wert von etwa 192 %. Nach diesen Berechnungen ist die implizite Staatsschuld also höher als die explizite Schuldenstandsquote. Werte ab 85 % bis 90 % für die explizite Schuldenstandsquote gelten im Durchschnitt als nicht mehr refinanzierbar; bei solchen Werten droht ein Staatsbankrott. Dann müsste bei Werten von über 100 % für die implizite Staatsschuldenquote die Nachhaltigkeitsampel erst recht rot aufleuchten.

Allerdings ist bei solchen Aussagen Vorsicht angebracht. Explizite Schuldenstandsquoten von über 90 % bedeuten keinesfalls automatisch einen Staatsbankrott, das zeigt nicht zuletzt Japan mit einer expliziten Schuldenstandsquote von im kommenden Jahr fast 240 %. Und auch die impliziten Schuldenstandsquoten lassen sich allzu leicht für alarmistische Meldungen missbrauchen, wie sie etwa unter dem Stichwort „Brandmelder der Zukunft“ verbreitet werden. Tatsächlich erfordert die Berechnung der impliziten Staatsschulden einigermaßen heroische Annahmen zum Beispiel über die Entwicklung der Gesundheitsausgaben bis zum Jahr 2060 oder gar 2100. Kritisch bei der Berechnung der impliziten Staatsschulden ist aber vor allem, dass ihre Höhe außerordentlich sensitiv auf vergleichsweise geringe Parametervariationen reagiert. So führt eine um einen Prozentpunkt höhere

oder geringere Differenz von Zinssatz und Wachstumsrate zu einer um jeweils rund 100 Prozentpunkte höheren oder geringeren impliziten Schuldenstandsquote<sup>4</sup>. Andere Institutionen, etwa die Europäische Kommission<sup>5</sup> und auch das Bundesministerium der Finanzen<sup>6</sup>, veröffentlichen deshalb an Stelle der impliziten Staatsschulden weniger parameterabhängige Indikatoren, wie einen allgemeinen Ausgabenkürzungssatz oder Abgabenerhöhungssatz (im *Sustainability Report* der Europäischen Kommission ist das der S2 Indikator) oder einfach diejenige Veränderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos, die erforderlich ist, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Sozialen Sicherungssysteme zu sichern.

Dies ist eine Festveranstaltung und ich möchte jetzt nicht mit den Details der Berechnungen zu Tragfähigkeitsindikatoren langweilen. Das ist auch wegen des engen zeitlichen Rahmens gar nicht möglich. Aber die Botschaft ist für mich klar: Momentan und auch noch in den kommenden Jahren ist die Bewältigung der europäischen Schuldenkrise das alles dominierende wirtschaftspolitische Problem. Verglichen damit erscheinen Probleme der Sozialpolitik, der Arbeits-

marktpolitik oder auch der Steuerpolitik vergleichsweise klein und nicht wirklich vordringlich. Aber das wird sich wieder ändern. Wenn es gelingt, die europäische Schuldenkrise in den Griff zu bekommen – und seit der Ernennung von *Lucas Papademos* zum griechischen und *Mario Monti* zum italienischen Ministerpräsidenten bin ich wieder etwas optimistischer, beides sind ja seriöse und ausgezeichnete Ökonomen – wenn es also gelingt, die Schuldenkrise in den Griff zu bekommen, steht der Reformbedarf in den Systemen der Sozialen Sicherung wieder ganz vorn auf der Agenda. Dieser Reformbedarf ist wesentlich getrieben durch den demographischen Wandel. Dazu braucht es fundierte und seriöse wissenschaftliche Analysen. Auch wenn die Konjunkturprognosen, an denen ich im Sachverständigenrat 10 Jahre beteiligt war, nicht immer richtig waren, bin ich ganz sicher, dass eine andere Prognose zutreffen wird: Das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik wird im Diskussionsprozess um den Reformbedarf und die Ausgestaltung der sozialen Sicherung die führende Rolle einnehmen. Deshalb zum Schluss noch einmal mein Glückwunsch zu dieser Verbindung von Sozialrecht und Sozialpolitik.

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000): Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 69, Bonn.

<sup>2</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006): Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79, Bonn.

<sup>3</sup> Vgl. *Stefan Moog* und *Bernd Raffelhütschen* (2011): Ehrbare Staaten? Tatsächliche Staatsverschuldung in Europa im Vergleich, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 115, Berlin.

<sup>4</sup> Vgl. dazu etwa die Sensitivitätsanalysen in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Tabelle 55, S. 280, Wiesbaden.

<sup>5</sup> European Commission (2009): Sustainability Report 2009, European Economy 9, Luxembourg.

<sup>6</sup> Bundesministerium der Finanzen (2011): Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.





# Impressum

## Herausgeber

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

Amalienstraße 33  
80799 München  
Tel.: +49 89 38602 0  
Fax: +49 89 38602 590  
www.mpisoc.mpg.de

## V.i.S.d.P.

Der Geschäftsführende Direktor  
Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

## Koordination & Redaktion

Dr. Monika Nißlein

## Abbildungen

Photos (Andreas Schmidt), Graphiken (MEA)

© Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

sowie

S. 29: © Hamburger Kunsthalle/bpk, Photo: Elke Walford

S. 30: © Bibliotheca Hertziana – Max-Planck-Institut für Kunstgeschichte, Rom

S. 34: © Martina Friedl/pixelio.de

## Graphik & Satz

HM Scherer GmbH  
Druck & Kommunikation  
München

Alle Rechte vorbehalten.

© Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik  
München, 2012.





