

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Band 7

Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst

**in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden,
Schweden, Belgien und den Europäischen Gemeinschaften**

**Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung
Frankfurt am Main 1981**

Herausgegeben von

**Hans F. Zacher, Martin Bullinger
und Gerhard Igl**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT**

GESELLSCHAFT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG
(Fachgruppe für vergleichendes öffentliches Recht —
Fachgruppe für Arbeits- und Sozialrecht)

Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von **H a n s F. Z a c h e r**, München

Band 7

Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst

**in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden,
Schweden, Belgien und den Europäischen Gemeinschaften**

**Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung
Frankfurt am Main 1981**

**Gemeinsame Verhandlungen der Fachgruppe für vergleichendes
öffentliches Recht und der Fachgruppe für Arbeits- und Sozialrecht**

Herausgegeben von

**Hans F. Zacher, Martin Bullinger
und Gerhard Igl**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05061 4

Vorwort

I. Zum Gegenstand dieses Bandes

Die soziale Sicherung im öffentlichen Dienst ist ein Problembereich, in dem sachlich-funktionale Gesichtspunkte und historische Entwicklungen zu eigentümlichen Befunden führen. Zuweilen hat der Staat, geleitet von einem richtigen Bild angemessener sozialer Versorgung derer, die ihn darzustellen haben, Modelle geschaffen, denen die allgemeine Entwicklung der sozialen Sicherung folgen konnte. Zuweilen sind Privilegien entstanden, nicht zuletzt, um die Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst zu einem Vorteil zu machen, der Opfer an Hingabe und Treue oder auch an Gefügigkeit wert ist. Zuweilen auch haben sich Besitzstände erhalten, die zunächst ihren Sinn hatten, im Laufe der Entwicklung aber unangemessen wurden, ohne korrigiert zu werden, vor allem weil die Sozialstaat so schwer die Kunst lernt, Besitzstände in Frage zu stellen, die auf einen Titel der Sozialpolitik zurückgehen. In die Gegenrichtung weist — je später je mehr — der Impetus sozialer Reformen, der alle Besonderheiten des öffentlichen Dienstes einebnet. Und auch er wirft Fragen auf: ob nicht aus der Besonderheit des Dienstherrn und der Aufgaben eine Besonderheit des Dienstrechtes folgt, und ob nicht aus dieser Besonderheit des Dienstrechtes (oder schon aus der Besonderheit des Dienstherrn und der Aufgaben, die in seinem Dienst zu erfüllen sind,) eine Besonderheit der sozialen Sicherung folgen und also bleiben muß.

So kann sich die Frage der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst nicht ganz beruhigen. Im Ausland sind vielfach Kommissionen am Werk, um diese Frage zu prüfen. In Frankreich etwa hat die neue Regierung Mauroy im Sommer 1981 schon wenige Wochen nach dem Amtsantritt eine Kommission eingesetzt, um die soziale Sicherung im öffentlichen Dienst zu überprüfen. In der Bundesrepublik stehen die Besonderheiten der sozialen Sicherung im öffentlichen Dienst zwei Reformbestrebungen wie Barrieren im Wege: den Bestrebungen zur Reform des öffentlichen Dienstrechtes und den Bestrebungen zur Reform der Alterssicherung — zwei Vorhaben, die für die politische und gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik von zentraler Bedeutung sind. Die von der Bundesregierung im Sommer 1981 berufene „Sachverständigen-Kommission Alterssicherungssysteme“ wird nicht umhin können, auch die soziale Sicherung der Beamten und der An-

gestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst, ihr Verhältnis zueinander und zu den übrigen Systemen sozialer Sicherung zu prüfen, so wie schon die 1970 eingesetzte Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts die soziale Sicherung im öffentlichen Dienst mit einbezogen hatte. Der Fragenkatalog, den diese Kommission ihrer rechtsvergleichenden Tatbestandsaufnahme vorausschickte*, bezog sich deshalb in vielen Punkten — nicht nur, wohl aber vornehmlich in dem Abschnitt 5 „Versorgungssystem“ — auf die soziale Sicherung im öffentlichen Dienst. Auf diese Tatbestandsaufnahme soll hier mit Nachdruck hingewiesen werden. Die mit diesem Band vorgelegten Verhandlungen können diese weltweite Übersicht nicht ersetzen. Sie können nur einen Versuch darstellen, sie zu vertiefen.

II. Zum Zustandekommen dieses Bandes

1. Die Gesellschaft für Rechtsvergleichung als Rahmen

Daß dieser Band zustande gekommen ist, erklärt sich freilich nicht nur aus dem objektiven Interesse am Thema der sozialen Sicherheit im öffentlichen Dienst. Es hat vielmehr auch mit einer Entwicklungsphase der Gesellschaft für Rechtsvergleichung zu tun. 1979 in Lausanne beschlossen Vorstand und Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, den vorhandenen Fachgruppen eine weitere *Fachgruppe für Arbeits- und Sozialrecht* hinzuzufügen. Diese Fachgruppe sollte nun tätig werden, ohne noch ganz konstituiert zu sein. Darum erschien es angebracht, daß sie ihre Arbeiten nicht im Alleingang aufnahm, sondern im Zusammenwirken mit einer der älteren, etablierten Fachgruppen. Das Thema „Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst“ bot dabei nicht nur die Möglichkeit, die beiden Elemente der neuen Fachgruppe, das Arbeitsrecht und das Sozialrecht, miteinander in Beziehung zu bringen. Es bot sich auch als ein Thema an, das die neue Fachgruppe mit der alten *Fachgruppe für vergleichendes öffentliches Recht* gemeinsam behandeln konnte.

2. Die Reichweite der Untersuchung

Nimmt sich die Gesellschaft für Rechtsvergleichung eines Themas an, so soll das, wie der Name sagt, rechtsvergleichend geschehen. Welche Länder sollten zum Vergleich herangezogen werden? Die Auswahl

* Joseph H. Kaiser, Franz Mayer, Carl H. Ule, *Recht und System des öffentlichen Dienstes*, Bd. 1 (Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und Niederlande), Bd. 2 (Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika), Bd. 3 (Österreich, Sozialistische Länder, Jugoslawien, Polen, Ungarn), Bd. 4 (internationale und übernationale Organisationen ILO, IAIA, OECD, Europarat, NATO und Europäische Gemeinschaften), sämtliche Bände 1973.

konnte nicht allein sachlichen Gesichtspunkten folgen. Sie mußte sich auch den finanziellen Gegebenheiten beugen. Das führte zu einer gewissen Enge. Daß die *Bundesrepublik Deutschland* vertreten sein mußte, war evident. Mit *Schweden* und den *Niederlanden* wurden zwei Länder herangezogen, deren soziale Sicherung durch besondere Fortschrittlichkeit gekennzeichnet ist. Die *Europäischen Gemeinschaften* sollten einbezogen werden, um dem Typus des nationalen öffentlichen Dienstes den Typus des supranationalen öffentlichen Dienstes (stellvertretend auch für den Typus des internationalen öffentlichen Dienstes) gegenüberzustellen. Und von hier aus bot es sich an, den Blick auch auf *Belgien* — gewissermaßen das „Sitzland“ der Europäischen Gemeinschaften — zu richten. Über die Person des Generalreferenten konnten schließlich auch Spuren der *österreichischen* Situation eingebracht werden, ohne daß freilich dafür ein eigener Landesbericht zu erstatten gewesen wäre. Die Grundlage der Arbeit war also allenfalls das Minimum, das für eine rechtsvergleichende Studie notwendig erschien.

3. Der Ablauf der Arbeiten

Zur Vorbereitung der Berichte arbeitete *Hans F. Zacher* (der vom Vorstand der Gesellschaft für Rechtsvergleichung mit dem Aufbau der neuen Fachgruppe für Arbeits- und Sozialrecht beauftragt worden war) in Zusammenarbeit mit *Martin Bullinger* (dem Vorsitzenden der Fachgruppe für vergleichendes öffentliches Recht der Gesellschaft für Rechtsvergleichung) im Winter 1979/80 den unten (S. 11 ff.) wiedergegebenen *Fragebogen* aus. Er wurde im Mai 1980 mit den Landesberichterstattern und dem Generalberichterstatter erörtert. In einer zweiten Zusammenkunft im Januar 1981 konnten schon erste Entwürfe einiger Landesberichte in die Diskussion einbezogen werden. Zwischen Januar und August 1981 gingen dann die *Landesberichte* ein. Es ist notwendig, dies zu betonen, um die Leistung des Generalberichterstatters ins rechte Licht zu rücken, der einige Landesberichte nur sehr kurz vor der abschließenden Redaktion des *Generalberichts* in Händen hatte.

Auf der gemeinsamen *Arbeitssitzung* der beiden Fachgruppen, die am 10. und 11. September 1981 in Frankfurt/Main stattfand, wurde dann der Generalbericht vorgetragen. Die unten im Anschluß an die Landesberichte abgedruckten zusammenfassenden Thesen waren den Teilnehmern vorweg zugesandt worden. Im Anschluß an den Generalbericht erhielten die Landesberichterstatter auch Gelegenheit zu ergänzenden Bemerkungen. Über die *Diskussion*, die sich daran anschloß, hat der Sekretär der Fachgruppe für Arbeits- und Sozialrecht, *Gerhard Igl*, den unten (S. 421 ff.) abgedruckten Bericht verfaßt.

Inhaltsverzeichnis

Rechtsvergleichender Fragebogen	11
<i>Peter Krause:</i>	
Landesbericht Bundesrepublik Deutschland	19
Zusammenfassung	112
<i>L. J. M. de Leede / Baron S. F. L. van Wijnbergen:</i>	
Landesbericht Niederlande	117
Zusammenfassung	169
<i>Gunnar Bramstång / Ove Joheman:</i>	
Landesbericht Schweden	177
Zusammenfassung	289
<i>Dieter Rogalla:</i>	
Landesbericht Belgien und Bericht Europäische Gemeinschaften	293
Zusammenfassung	383
<i>Theodor Tomandl:</i>	
Generalbericht	389
Zusammenfassung	417
<i>Gerhard Igl:</i>	
Zusammenfassender Diskussionsbericht	421
Verzeichnis der Referenten und Herausgeber	437

Fragebogen

für die Landesberichterstatter zu dem Thema

„Soziale Sicherung im öffentlichen Dienst“

Vorbemerkungen

I. Was ist „soziale Sicherung“?

1. Soziale Sicherung im Sinne der folgenden Fragen ist soziale Sicherung gegen die *Risiken*

- der Krankheit
- der Invalidität
- des Alters und
- des Todes unter Zurücklassung unterhaltsabhängiger Hinterbliebener
- des Arbeitsunfalles (Dienstunfalles)
- der Arbeitslosigkeit

etwa i. S. des Übereinkommens Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation. Die besondere Sicherung für den Fall der Mutterschaft (außerhalb der Sicherung gegen den Krankheitsfall) und Familienleistungen (die nicht in Sozialleistungen enthalten sind, die zur Sicherung gegen die vorgenannten Risiken dienen) werden vernachlässigt.

2. Soziale Sicherung im Sinne der folgenden Fragen umfaßt

- a) die soziale Sicherung gegen den *Einkommensausfall*, und
- b) die soziale Sicherung für den Fall *weiterer* besonderer Bedarfe.

Anders ausgedrückt bedeutet das, daß sie sowohl

- a) *Geldleistungen* (z. B. Pensionen, Renten) als auch
- b) *Dienst- und Sachleistungen* (z. B. Behandlung und Pflege im Krankheitsfall) einschließlich Geldleistungen zur Verschaffung oder Erstattung von Dienst- und Sachleistungen umfaßt.

3. Gefragt sind *spezifische Sicherungssysteme*, die der *Vorsorge* gegen eine oder mehrere der *genannten sozialen Gefahren* dienen, sei es, daß diese Vorsorge durch Beiträge zu einem Versicherungs- oder Sozialver-

sicherungssystem bewirkt wird, sei es, daß sie (wie in der deutschen „Beamtenversorgung“) ohne solche Beiträge gewährt wird.

Gefragt sind nicht dagegen Systeme, die spezifisch dem Ausgleich politisch verursachter Schäden dienen (insbesondere Systeme der Kriegsopferversorgung) und nicht allgemeine Systeme zur Bekämpfung von Armut und Not (Sozialhilfe, Armenfürsorge).

II. Was ist „öffentlicher Dienst“?

1. Öffentlicher Dienst im Sinne der folgenden Fragen ist die

- entgeltliche, berufliche Tätigkeit in einem *Arbeitsverhältnis* oder einem diesem ähnlichen Verhältnis *abhängiger Beschäftigung*
- *mit dem Staat* (angelsächsisch: crown, government).

Um Fragen und Antworten auf Typisches und Vergleichbares zu begrenzen, soll von der Beschäftigung im Funktionsbereich der *Regierung und der öffentlichen Verwaltung* ausgegangen werden.

Deshalb beziehen sich diese Fragen insbesondere *nicht* auf

- den Dienst in den Streitkräften
- die Tätigkeit als Richter
- die Tätigkeit als Geistlicher
- das Amt eines Minister oder eines Abgeordneten oder ein ähnliches Amt
- eine freiwillige nebenamtliche („ehrenamtliche“) Tätigkeit etwa im Bereich der Sozialarbeit oder in Ausschüssen.

2. Ob das Rechtsverhältnis *öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur* ist, macht — auch soweit das nationale Recht die Differenzierung überhaupt kennt — keinen Unterschied. In der deutschen Terminologie beziehen sich die Fragen also auf Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst.

3. Öffentlicher Dienst ist *jedenfalls* der Dienst im Rahmen des *allgemeinen Staatsapparates* (angelsächsisch: crown, government). Nach Möglichkeit sollte auch der Dienst bei örtlichen Verwaltungsträgern (Gemeinden usw.) einbezogen werden. Andere Verwaltungsträger dagegen (z. B. öffentlich-rechtliche Wirtschaftsverbände, Sozialversicherungsträger, rechtlich selbständige Universitäten, Rundfunkanstalten usw.) müssen ausgeklammert bleiben, wenn ihr Einbezug die Übersichtlichkeit der Vergleichsarbeit beeinträchtigen würde.

III. Ergänzende Bemerkungen

1. In den Einzelheiten wird es oft nicht möglich sein, die Vielfalt der Ausnahmen zu beschreiben. Es steht im Ermessen des Berichterstatters, inwieweit er neben den Regelaussagen auch die Ausnahmen beschreibt. Jedoch sollte auf die Existenz von Ausnahmen und ihren Charakter stets hingewiesen werden. *Hervortreten sollte das Typische*. Um dieses sichtbar zu machen, bedarf es aber nicht selten der Atmosphäre des Atypischen, die das Typische umgibt.

2. Zur *exemplarischen Verdeutlichung* sollten, um die Landesberichte sinnfällig zu machen und ihre Vergleichbarkeit zu steigern, nach Möglichkeit immer gleichbleibende *Schlüsselfiguren* verwendet werden. Als solche sollten herausgegriffen werden

- ein Beamter mit akademischer Qualifikation und durchschnittlicher Karriere im allgemeinen Verwaltungsdienst (z. B. bei einem Landratsamt oder einer Bezirksregierung in Deutschland)
 - ein Finanzbeamter ohne akademische Qualifikation und
 - ein einfacher Polizist
- (= typischer Beamter aus gehobener, mittlerer und unterer Schicht)

Die Fragen

A. Vorfragen zur allgemeinen Orientierung

Hier wird gebeten, eine *möglichst knappe* Übersicht zu den folgenden Fragen voranzustellen.

I.

Durch *welche Systeme sozialer Sicherung* (allgemeine Sozialversicherung, Zusatzsysteme für einzelne Berufe, betriebliche Systeme für die Angehörigen einzelner Unternehmen usw.) sind die *Arbeitnehmer* in dem Land der Berichterstattung *im allgemeinen* gesichert? Die Darstellung dieser Systeme soll für jedes der bezeichneten Risiken gesondert erfolgen. Dabei sollen angegeben werden:

- Gegenstand (Risiko)
- gesicherter Personenkreis
- Leistungen und Leistungsvoraussetzungen
- Träger (Einrichtungen), Verfahren, Rechtsschutz
- Finanzierung.