

**Sozialpolitische Schriften**

---

**Heft 85**

# **Speyerer Sozialrechtsgespräche**

**der Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz  
in Zusammenarbeit mit der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer**

**1991 – 2000**



**Duncker & Humblot · Berlin**

## Speyerer Sozialrechtsgespräche 1991 – 2000

# Sozialpolitische Schriften

Heft 85

# Speyerer Sozialrechtsgespräche

der Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz  
in Zusammenarbeit mit der Deutschen Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

1991 – 2000

Wissenschaftliche Redaktion

Prof. Dr. Dr. Detlef Merten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Speyerer Sozialrechtsgespräch (1, 1991 - 10, 2000):**

Speyerer Sozialrechtsgespräche der Landesversicherungsanstalt  
Rheinland-Pfalz : 1991 - 2000 / in Zusammenarbeit mit der Deutschen  
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Red. : Detlef Merten. –  
Berlin : Duncker und Humblot, 2002  
ISBN 3-428-10441-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0584-5998

ISBN 3-428-10441-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

# Inhalt

## Deutsche Rentenversicherung im Europa 1992

– 1. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 21./22. März 1991 –

*Roman Herzog*

Sozialgesetzgebung zwischen Verfassungsrecht und EG-Gemeinschaftsrecht ..... 3

*Franz Ruland*

Binnenmarkt in Europa und Binnenwanderung – Konsequenzen für die gesetzliche  
Rentenversicherung ..... 13

*Detlef Merten*

Soziale Grundrechte in Europa – Bilanz und Perspektive ..... 30

*Hans Henning Axthelm*

Aufbau und Entwicklung der Sozialversicherung in den fünf neuen Bundesländern .. 42

## Soziale Sicherung in den neuen Bundesländern

– 2. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 9./10. März 1992 –

*Heinrich Reiter*

Der sozialrechtliche Rechtsschutz ..... 55

*Detlef Merten*

Zugriff auf Renten als strafähnliche Sanktion ..... 66

*Hans Geisler*

Soziale Sicherung in den neuen Bundesländern ..... 83

*Helmut Stahl*

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Flankierung der Transformationsprozesse Ost-  
europas in marktwirtschaftliche Systeme ..... 97

### Soziale Sicherung der Frauen in Deutschland

– 3. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 11./12. März 1993 –

*Ulrike Mascher*

- Eigenständige Alterssicherung der Frauen. Überlegungen der Projektgruppe der SPD-Bundestagsfraktion ..... 111

*Angela Merkel*

- Soziale Sicherung der Frauen – Aufgaben nach der Deutschen Einheit ..... 118

*Franz Ruland*

- Soziale Sicherung der Frauen – Bedarf, Ziele und Elemente einer Reform ..... 127

*Winfried Schmähl*

- Kinder, Frauen, Familie und Alterssicherung. Anmerkungen zur aktuellen sozialpolitischen Diskussion ..... 151

### Regionalisierung der Rentenversicherung

– 4. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 21./22. April 1994 –

*Detlef Merten*

- Föderalisierung der Sozialversicherung aus rechtshistorischer und rechtsdogmatischer Sicht ..... 167

*Rainer Pitschas*

- Regionalisierung der Rentenversicherung – optimale Verwaltungsgrößen aus wissenschaftlicher Sicht? ..... 178

*Thilo Ramm*

- Arbeiter und Angestellte: Bestandsaufnahme im Arbeitsrecht ..... 191

### Harmonisierung der Alterssicherungssysteme

– 5. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 23./24. März 1995 –

*Franz Ruland*

- Harmonisierung der Alterssicherungssysteme – zur Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung ..... 209

*Boy-Jürgen Andresen*

- Betriebliche Altersversorgung im Umbruch – Die zweite Säule auf verändertem sozialen und wirtschaftlichen Fundament ..... 226

*Detlef Merten*

Die Sonderrolle der Beamtenversorgung ..... 241

*Herbert Mai*

Hat die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes Zukunft? ..... 256

**Frühverrentung – Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsentwicklung –  
Hat die Rentenversicherung noch Zukunft?**

– 6. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 18./19. April 1996 –

*Detlef Merten*

Verfassung und Zukunft. Einführung in das Tagungsthema ..... 265

*Wolfgang Klauder*

Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven und Rentenversicherung ..... 276

*Hans J. Barth*

Bevölkerungsentwicklung und Rentenversicherung ..... 306

*Werner Tegtmeier*

Frühverrentung – Arbeitslosigkeit und Bevölkerungsentwicklung ..... 321

*Ursula Engelen-Kefer*

Stellungnahmen der Sozialpartner ..... 335

*Jürgen Husmann*

Stellungnahmen der Sozialpartner ..... 342

**Sozialversicherung im Spannungsfeld von Beitrags- und Steuerfinanzierung**

– 7. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 17./18. April 1997 –

*Franz Ruland*

Rentenversicherung zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung ..... 353

*Detlef Merten*

Die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung ..... 375

*Diether Döring*

Finanzierbarkeit und Finanzierung der deutschen Sozialversicherung unter Einbeziehung europäisch-vergleichender Betrachtungen ..... 388

*Norbert Andel*

- Die einkommensteuerliche Behandlung der Beiträge und der Rentenzahlungen in der Rentenversicherung ..... 409

*Werner Tegtmeier*

- Finanzierung und Finanzierbarkeit sozialer Sicherung vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen ..... 422

### **Ausweitung der Sozialversicherungspflicht?**

– 8. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 2./3. April 1998 –

*Klaus Jensen*

- Zurück zur Solidargemeinschaft: Ausweitung der Versicherungspflicht ..... 437

*Gerhard Kleinhenz*

- Arbeitsmarktkrise und soziale Sicherung ..... 446

*Bert Rürup*

- Zukunft der Arbeit – Zukunft des Rentensystems: Zur Ausweitung des Versichertenkreises ..... 465

*Detlef Merten*

- Verfassungsprobleme bei Ausweitung der Sozialversicherungspflicht ..... 474

*Werner Tegtmeier*

- Konzept Sozialstaat und Sozialversicherungspflicht ..... 489

### **Reform der Hinterbliebenenrenten**

– 9. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 29./30. März 1999 –

*Florian Gerster*

- Demographische Entwicklung, eigenständige Alterssicherung: Wie reformfähig ist die Sozialrente? ..... 513

*Udo Steiner*

- Das Sozialversicherungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 525

*Franz Ruland*

- Soziale Sicherung der Frau – Möglichkeiten einer Reform im Bereich der Alterssicherung ..... 540

*Kurt Lüscher*

Zwischen Zerrbild und Wunschbild: Familien heute ..... 563

*Detlef Merten*

Ehe, Familie und Partnerschaften im Lichte des Verfassungsrechts ..... 584

### **Altersversorgung am Wendepunkt**

– 10. Speyerer Sozialrechtsgespräch am 20./21. März 2000 –

*Detlef Merten*

Verfassungsauftrag Altersversorgung? ..... 603

*Johann Hahlen*

Zur Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland ..... 617

*Hans-Joachim Reinhard*

Modelle obligatorischer oder freiwilliger zusätzlicher Alterssicherung in Europa .... 640

*Franz Ruland*

Neugestaltung der Rentenformel? ..... 669



# **Deutsche Rentenversicherung im Europa 1992**

**1. Speyerer Sozialrechtsgespräch  
am 21. / 22. März 1991**



## **Sozialgesetzgebung zwischen Verfassungsrecht und EG-Gemeinschaftsrecht**

Von Prof. Dr. Roman Herzog  
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Das Thema, so wie es hier gestellt ist, mag auf den ersten Blick überraschen. Zwar gibt es zwischen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland eine Menge von Berührungspunkten, ja zum Teil sogar von potentiellen Konfliktpunkten. Aber man war es doch bisher gewöhnt, solche Berührungen eher im Wirtschafts- und Währungsrecht und den damit zusammenhängenden obrigkeitlichen Materien zu suchen als im Sozialrecht. Es stellt sich daher zunächst einmal die Frage, ob bei der Abfassung meines Themas nicht gewissermaßen am Bedarf vorbei geplant worden ist.

Aber das glaube ich nicht. Natürlich hat schon das deutsche Sozialrecht nur relativ wenig mit dem deutschen Verfassungsrecht zu tun – von der Selbstverständlichkeit abgesehen, daß das Sozialrecht Millionen Bürgern die wirtschaftlichen Grundlagen für die Ausübung und den Genuß ihrer verfassungsmäßigen Rechte schafft. Und ebenso selbstverständlich ist es, daß die Europäische Gemeinschaft ihre Arbeitsschwerpunkte auf ganz anderen Feldern als auf dem sozialen sucht, wofür schon ihre begrenzten finanziellen Möglichkeiten sprechen. Aber das ist doch wohl auch kaum zu bestreiten: daß sie neben der Wirtschafts- und Währungsunion auf lange Sicht auch eine Art Sozialunion anstrebt und wahrscheinlich auch gar nicht anders kann, als sie anzustreben. Man braucht sich nur das magische Viereck der Wirtschaftspolitik genauer anzusehen, wie es in § 1 unseres Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes niedergelegt ist, um den untrennbaren Zusammenhang zwischen der Wirtschafts-, Währungs-, Außenhandelspolitik und Arbeitsmarktpolitik – und in deren logischem Gefolge der Sozialpolitik – zu begreifen. Man kann, um es einfacher zu sagen, nicht Wirtschaftspolitik treiben, ohne sich auch um die zu kümmern, die sie eigentlich exekutieren.

Daß dies alles auch im Recht der EG angelegt ist, ergibt sich aus keiner anderen Bestimmung besser als aus Artikel 130 a des EG-Vertrages, der 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte dort aufgenommen worden ist und der in seinem ersten Absatz lautet: „Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und *sozialen* Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.“ Es konnte deshalb auch keine Überraschung sein, daß am 8. Dezember 1989 dann eine Sozial-

charta der EG zustandekam, die sogenannte Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer. Gewiß enthalten alle diese Instrumente noch nicht sehr viel Konkretes und vor allem Verbindliches, am wenigsten für die begünstigte Nation der Deutschen, denen es zuhause natürlich sehr viel besser geht, als es eine beliebige Festlegung der EG mit sich bringen könnte. Aber die große Richtung ist damit angegeben, und man braucht nicht nur an die unversiegbare Bereitschaft der Kommission und ihrer Bürokratie zur Erzeugung von Normen zu denken, um zu erkennen, daß sie auch in Zukunft eingehalten werden wird. Es gibt genug sachliche Gründe für diese Annahme.

Es ist übrigens, wenn ich recht sehe, auch sinnvoll, bei der Frage nach den Konsequenzen dieser absehbaren Entwicklung für das deutsche Sozialrecht nicht mit diesem oder gar mit seinen spärlichen verfassungsrechtlichen Wurzeln zu beginnen. Die deutsche Verfassung, das Bonner Grundgesetz, mag die bisherige Sozialpolitik zwar da oder dort ermutigt und angespornt haben. Man kann aber weder sagen, daß die Sozialpolitik der letzten vierzig Jahre im Grundgesetz substantiell vorgezeichnet sei, noch daß grundlegende Veränderungen in ihrer Struktur von vornherein und evident verfassungswidrig wären. An dieser Feststellung ändert weder das verfassungsrechtliche Sozialstaatsgebot etwas noch die Absicherung des „sozialen Netzes“ durch Artikel 14 des Grundgesetzes, die das Bundesverfassungsgericht in den vergangenen Jahren ganz bewußt vorgenommen hat; denn beide Verbürgungen lassen dem Gesetzgeber immer noch einen ungewöhnlich weiten Freiraum für politische Gestaltung. Weder der eine noch der andere Verfassungssatz hat wohl auch geistig an der Wiege unseres Sozialsystems gestanden. Da waren ganz andere Kräfte wirksam: das soziale Gewissen der führenden Politiker in allen Lagern, die primitive Erkenntnis, daß eine freiheitliche Demokratie in der schwierigen geopolitischen Lage der Deutschen ohne die integratorische Kraft sozialer Befriedung keinen Bestand hat, und wahrscheinlich auch etwas der in Artikel 38 GG niedergelegte Grundsatz der allgemeinen Wahl, der den sozial Schwachen am Wahltag genausogut eine Stimme gibt wie denen, die sich besser stellen.

Es hat also wenig Sinn, mit dem Bekannten, bereits Vorhandenen zu beginnen – ganz abgesehen davon, daß Sie dieses ja auch bestens kennen und auf eine prinzipielle Darstellung unseres eigenen, deutschen Sozialsystems also gut verzichten können. Ausgangspunkt muß das sein, was sich in der EG zwar noch lange nicht als stringentes Programm, wohl aber als Ziel und Marschweg abzeichnet. An welchen Stellen, auf welche Weise und vor allem von welchem Punkt an es Konflikte mit deutschen Interessen und gar mit deutschen Rechtspositionen geben kann, ist so am leichtesten zu eruieren.

## I.

Die europäische Sozialpolitik und das europäische Sozialrecht, die sich erst allmählich am Horizont abzeichnen, haben es – grob gesprochen – mit zwei großen Problemen zu tun. Zunächst umfaßt die Gemeinschaft Staaten von höchst unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung oder, um es genau zu sagen, von höchst unterschiedlichem Wohlstand, und das schlägt natürlich auch auf das Niveau der sozialen Sicherung des Einzelnen durch. Zum andern aber sind diese Einzelnen gerade wegen dieser Unterschiede im Niveau außerordentlich mobil geworden, sie wandern also von der einen Wirtschaft zur anderen, was zugleich bedeutet: sie wandern vom einen Sozialsystem zum anderen, und die EG billigt und erleichtert diesen Vorgang, indem sie die Freizügigkeit auch der Arbeitnehmer geschaffen hat und in praxi – mit Recht – bitter ernst nimmt.

Damit sind die großen Akkorde, die die europäische Sozialpolitik zu unseren Lebzeiten ausmachen werden, auch schon angeschlagen: Es wird zunächst einmal darum gehen, daß die Hunderttausende von Wanderarbeitnehmern, die es im Gebiet der Gemeinschaft gibt, vor jeder Art von Diskriminierung geschützt werden, was nach deutscher verfassungsrechtlicher Terminologie eine spezifische Anwendung des Gleichheitssatzes bedeutet, und es wird weiterhin darum gehen, daß auch die Einwohner der verschiedenen EG-Mitgliedstaaten sowie der verschiedenen europäischen Regionen auf die Dauer nicht nur in den Genuß gleicher Lebenschancen, sondern auch in den Genuß gleicher sozialer Sicherheiten gelangen. Man wird die erste Aufgabe nicht als besonders einfach qualifizieren müssen, um zuzugeben, daß die zweite eine der eigentlichen, um nicht zu sagen, zentralen Aufgaben Europas ist.

Die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen zur Lösung der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer sind bereits im EWG-Vertrag – und zwar in seiner Urfassung von 1956 / 57 – gelegt. Ich erwähne nur die Artikel 7, 48 und 51 des EWG-Vertrages. Artikel 48 legt die grundsätzliche Freizügigkeit aller Arbeitnehmer im gesamten EG-Raum fest und macht damit das Gleichstellungsproblem überhaupt erst zum Gegenstand gemeinschaftsrechtlichen Interesses. Artikel 7 spricht das grundsätzliche Diskriminierungsverbot – in deutscher Rechtssprache: das Verbot jeglicher Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – aus, wofür seit der Einheitlichen Europäischen Akte Normen des Rates mit lediglich qualifizierter Mehrheit erlassen werden können, und Artikel 51 verpflichtet den Rat zum Erlaß besonders wichtiger flankierender Maßnahmen, die im wesentlichen darauf hinauslaufen, daß bei der Berechnung sozialer Leistungen die nach den jeweils beteiligten Rechtsordnungen zu berücksichtigenden Zeiten addiert werden müssen und daß soziale Leistungen, die in einem Mitgliedstaat der EG verdient worden sind, auch in jeden anderen transferiert werden können.

Ich kann und will die Detailbestimmungen, die im Gefolge der genannten EG-Vorschriften erlassen worden sind, hier nicht im einzelnen darstellen. Erwähnen möchte ich aber doch wenigstens zwei grundlegende EG-Verordnungen: