

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 87

Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland sowie deren Schutz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention

**Eine rechtsvergleichende Untersuchung im Hinblick auf
die Rechtspositionen der Versicherten in den gesetzlichen Renten-
versicherungen der Arbeiter und Angestellten**

Von

Winfried Boecken



Duncker & Humblot · Berlin

WINFRIED BOECKEN

**Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen
und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland
sowie deren Schutz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention**

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 87

**Der verfassungsrechtliche Schutz
von Altersrentenansprüchen und -anwartschaften
in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland
sowie deren Schutz im Rahmen der
Europäischen Menschenrechtskonvention**

**Eine rechtsvergleichende Untersuchung im Hinblick auf
die Rechtspositionen der Versicherten in den gesetzlichen
Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten**

Von

Dr. Winfried Boecken



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Boecken, Winfried:

Der verfassungsrechtliche Schutz von Altersrentenansprüchen und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland sowie deren Schutz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention: e. rechtsgl. Unters. im Hinblick auf d. Rechtspositionen d. Versicherten in d. gesetzl. Rentenversicherungen d. Arbeiter u. Angestellten / von Winfried Boecken. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1987.

(Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht; Bd. 87)
ISBN 3-428-06276-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3-428-06276-0

Vorwort

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um die überarbeitete Fassung einer Forschungsarbeit, die während eines einjährigen Aufenthalts am Europäischen Hochschulinstitut Florenz 1985/86 im Rahmen des von Professor Mauro Cappelletti geleiteten Forschungsvorhabens „Dimensionen der Justiz: konstitutionelle und übernationale Durchsetzung der Menschenrechte“ angefertigt wurde.

Literatur und Rechtsprechung haben im wesentlichen bis Ende 1986 Berücksichtigung gefunden.

Bedanken möchte ich mich bei Herrn Professor Mauro Cappelletti für die Unterstützung während meines Forschungsaufenthalts sowie bei meiner Kollegin Frau Dottoressa Matilde Carrà, Assistentin an der Universität Macerata, für viele hilfreiche Anregungen und Diskussionen.

Schließlich gilt mein Dank Herrn Rechtsanwalt und Notar Dr. jur. Hans-Peter Wüst, Berlin.

Bonn, im Mai 1987

Winfried Boecken

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	15
1. Überblick und allgemeine Einordnung der gesetzlichen Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland	15
a) Überblick über die jeweiligen Rentenversicherungen	15
b) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rentenversicherungen	16
c) Gesetzliche Rentenversicherungen als Bestandteile umfassender Sozialleistungssysteme	17
2. Gegenwärtige Probleme der gesetzlichen Rentenversicherungen und ihre Gründe	19
3. Fragestellung nach dem verfassungsrechtlichen Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften	22
 II. Der verfassungsrechtliche Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften in Italien	26
1. Die wesentlichen Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte	26
a) Träger der gesetzlichen Rentenversicherung	26
b) Pflichtversicherungssystem	28
c) Rechtsnatur und Struktur des Sozialversicherungsverhältnisses	29
d) Finanzierungsmittel	34
e) Finanzierungssystem der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung	37
f) Alterssicherungsleistungen und ihre Voraussetzungen	38
g) Berechnung und Anpassung der Altersrenten	40
2. Der verfassungsrechtliche Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften	42
a) Denkbare verfassungsrechtliche Grundlagen	42
b) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage von Art. 38 II Cost.	43
(1) Allgemeine Bedeutung von Art. 38 II Cost.	43
(2) Gestaltungsvorgaben für den Gesetzgeber aus Art. 38 II Cost. i. V. m. Art. 36 I Cost.	45
(3) Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers für Eingriffe in Rentenansprüche und -anwartschaften	48

c) Verfassungsrechtlicher Schutz unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Rückwirkung von Gesetzen	50
(1) Geltungsumfang des Verbots der Rückwirkung von Gesetzen in der italienischen Rechtsordnung	50
(2) Verbot der Rückwirkung von Gesetzen i.V.m. den sogenannten „diritti quesiti“	51
d) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage von Art. 42 Cost. (Eigentum)	52
e) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage von Art. 3 I Cost. (Gleichheitsgrundsatz)	55
III. Der verfassungsrechtliche Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften in der Bundesrepublik Deutschland	57
1. Die wesentlichen Strukturen der gesetzlichen Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte	57
a) Träger der gesetzlichen Rentenversicherungen	57
b) Pflichtversicherungssystem	58
c) Rechtsnatur und Struktur des Sozialversicherungsverhältnisses	60
d) Finanzierungsmittel	61
e) Finanzierungssystem der gesetzlichen Rentenversicherungen	62
f) Alterssicherungsleistungen und ihre Voraussetzungen	64
g) Berechnung und Anpassung der Altersrenten	66
2. Verfassungsrechtlicher Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften	68
a) Denkbare verfassungsrechtliche Grundlagen	68
b) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage von Art. 14 GG (Eigentum)	69
(1) Rentenansprüche und -anwartschaften als Eigentum im Sinne von Art. 14 I GG	69
(2) Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers im Hinblick auf Rentenansprüche und -anwartschaften	74
(a) Inhalts- und Schrankenbestimmung durch den Gesetzgeber gemäß Art. 14 I S. 2 GG	74
(b) Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	77
(c) Grundsatz des Vertrauensschutzes	78
c) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage des aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) abgeleiteten allgemeinen Vertrauensschutzes	80
d) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I GG)	82
e) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 I GG)	83

IV. Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften im Rahmen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	84
1. Bedeutung der EMRK	84
2. Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften auf der Grundlage von Art. 1 ZP	85
a) Überblick	85
b) Rentenansprüche und -anwartschaften als Eigentum im Sinne von Art. 1 I S. 1 ZP	86
(1) Kriterien für eine Einbeziehung in den Eigentumsschutz	86
(2) Einordnung der im Rahmen des italienischen und deutschen Rentenversicherungssystems bestehenden Rentenansprüche und -anwartschaften	90
c) Gestaltungsbefugnis der Gesetzgeber im Hinblick auf unter Art. 1 I S. 1 ZP fallende Rentenansprüche und -anwartschaften	91
3. Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften auf der Grundlage des in Art. 14 EMRK enthaltenen Diskriminierungsverbots i. V. m. Art. 1 I S. 1 ZP	94
V. Schlußbetrachtung	96
1. Vergleich zwischen dem verfassungsrechtlichen Schutz von Rentenansprüchen und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland	96
a) Verfassungsrechtlicher Schutz durch Art. 38 II Cost. einerseits, Art. 14 GG andererseits	96
b) Verfassungsrechtlicher Schutz unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Rückwirkung von Gesetzen bzw. des durch Art. 14 GG gewährten Vertrauensschutzes	98
c) Verfassungsrechtlicher Schutz auf der Grundlage der jeweiligen Gleichheitsgrundsätze (Art. 3 I Cost. bzw. Art. 3 I GG)	101
d) „Systemgerechtigkeit“ des verfassungsrechtlichen Schutzes in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland	101
2. Bedeutung des Schutzes durch die EMRK für Rentenansprüche und -anwartschaften in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland	106
Literaturverzeichnis	109

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	= am angegebenen Ort
AK-GG	= Alternativkommentar zum Grundgesetz
Anm.	= Anmerkung
AnVNG	= Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
ArVNG	= Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz
Aufl.	= Auflage
AVG	= Angestelltenversicherungsgesetz
Bay VBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	= Band
BfA	= Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	= beziehungsweise
c. civ.	= Codice civile
Cnas	= Cassa nazionale per le assicurazioni sociali
Cost.	= Costituzione
ders.	= derselbe
Dir. società	= Diritto e società
D.L.	= decreto legge
D.L.Lgt.	= decreto legge luogotenenziale
DM	= Deutsche Mark

DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
D.P.R.	= decreto del Presidente della Repubblica
DR	= Decisions and Reports, Sammlung der Entscheidungen und Berichte der Kommission ab 1975
DRV	= Deutsche Rentenversicherung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	= Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	= Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	= folgende
ff.	= fortfolgende
GG	= Grundgesetz
GGK	= Grundgesetz-Kommentar
Giur. costituz.	= Giurisprudenza costituzionale
GK-SGB	= Gemeinschaftskommentar Sozialgesetzbuch
Hrsg.	= Herausgeber
HS	= Halbsatz
INPDAI	= Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriale
INPS	= Istituto nazionale della previdenza sociale
ISSR	= International social security review
ISTAT	= Istituto centrale di statistica
i.V.m.	= in Verbindung mit
Komm.	= Kommentar
Kommission	= Europäische Kommission für Menschenrechte
LVA	= Landesversicherungsanstalt
Nr.	= Nummer
NssDI	= Novissimo digesto italiano
Politica dir.	= Politica del diritto
preleggi	= disposizioni sulla legge in generale
Prev. soc.	= Previdenza sociale
Quad. reg.	= Quaderni regionali
RAG	= Rentenanpassungsgesetz
R.D.L.	= regio decreto legge
Rdn.	= Randnummer
RGBI	= Reichsgesetzblatt
Riv. it. lav.	= Rivista italiana di diritto del lavoro

Riv. it. prev.	
soc.	= Rivista italiana della previdenza sociale
Riv. trim.	
pubbl.	= Rivista trimestrale di diritto pubblico
RM	= Reichsmark
RVO	= Reichsversicherungsordnung
S.	= Seite
SdDSRV	= Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SGb	= Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	= Sozialgesetzbuch
VSSR	= Vierteljahresschrift für Sozialrecht
Yb	= Yearbook of the European Convention on Human Rights
z. B.	= zum Beispiel
ZfS	= Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZGVW	= Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft
ZP	= Erstes Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ZSR	= Zeitschrift für Sozialreform

I. Einführung

1. Überblick und allgemeine Einordnung der gesetzlichen Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland

a) Überblick über die jeweiligen Rentenversicherungen

In Italien und in der Bundesrepublik Deutschland bestehen gesetzliche Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte der Privatwirtschaft¹, die zum Ende des vorigen Jahrhunderts eingeführt wurden (in Italien 1898 zunächst als freiwillige Versicherung, in Deutschland 1889 als Pflichtversicherung)² und heute – abgesehen von Ausnahmen für einzelne Arbeitnehmergruppen – alle Arbeiter und Angestellten erfassen³.

In einer groben Skizzierung sind die wesentlichen Merkmale dieser gesetzlichen Rentenversicherungen übereinstimmend dahin zu charakterisieren, daß es sich hierbei jeweils um gesetzlich begründete, öffentlich-rechtlich organisierte Verwaltungseinheiten⁴ handelt, zu deren vornehmlichen Aufgaben neben der Gewährleistung einer Alterssicherung für die pflichtversicherten Mitglieder⁵ eine Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung gehört.

Die Finanzierung dieser Alterssicherungssysteme erfolgt durch Beitragszahlungen der versicherten Arbeitnehmer und der Arbeitgeber einerseits sowie staatliche Zuschüsse andererseits⁶, wobei als Finanzierungsverfahren

¹ Die vorliegende Untersuchung wird deshalb auf die Versicherungssysteme der in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer beschränkt, weil in Italien für die im öffentlichen Dienst tätigen Arbeitnehmer – im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland (abgesehen von der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes) – ein besonderes Alterssicherungssystem besteht (zur Alterssicherung der öffentlich Bediensteten in Italien siehe Levi Sandri, Istituzioni di legislazione sociale, 1983, S. 113 und 418 f.).

² Siehe dazu näher unter II 1 a und III 1 b.

³ Siehe dazu im einzelnen unter II 1 b und III 1 b; in Italien wird die Rentenpflichtversicherung der Arbeiter und Angestellten von dem Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) über den „Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti“ durchgeführt (sogenannter „regime generale“), siehe dazu unter II 1 a; in der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich um die gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, deren Träger zum einen die Landesversicherungsanstalten, zum anderen die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte sind (dazu unter III 1 a).

⁴ Dazu unter II 1 a und III 1 a.

⁵ Zur Versicherungspflicht siehe unter II 1 b und III 1 b.

⁶ Siehe dazu unter II 1 d und III 1 d.

anstelle des in der Privatversicherung gebräuchlichen Kapitaldeckungsverfahrens das sogenannte Umlageverfahren verwendet wird⁷. Die Alterssicherungsleistungen für die versicherten Arbeitnehmer bestehen in der Zahlung einer – unterschiedlich bestimmten – lohnbezogenen Rente⁸, die mit Erreichen der jeweils festgelegten Altersgrenze sowie der Erfüllung weiterer Voraussetzungen gewährt⁹ und als Bestandsrente auch den wirtschaftlichen Entwicklungen angepaßt wird¹⁰.

b) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rentenversicherungen

Verfassungsrechtliche Grundlage des italienischen Rentenpflichtversicherungssystems ist die Bestimmung des Art. 38 II Cost., die als eines der sogenannten „sozialen Rechte“ in der italienischen Verfassung¹¹ den auf die Arbeitnehmer¹² bezogenen Sozialleistungsbereich der sogenannten „previdenza sociale“ regelt¹³ und jedem Arbeitnehmer unter anderem ein Recht darauf einräumt, daß die seinen Lebensbedürfnissen angemessenen Mittel für den Fall des Alters bereit- und sichergestellt werden¹⁴. Hiermit wird zwar kein unmittelbarer Anspruch des Einzelnen auf ein entsprechendes staatliches Handeln begründet, vielmehr handelt es sich um einen an den Staat gerichteten Gestaltungsauftrag¹⁵, dessen wesentliche Bedeutung darin gesehen wird, daß der Staat nicht nur die zur Durchführung einer Alterssicherung notwendigen Organisationsstrukturen zu ermöglichen, sondern vielmehr im Sinne eines intervenierenden Staates angesichts der zur Staatsaufgabe gewordenen sozialen Vorsorge selbst die notwendigen Mittel zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrages zu bestimmen hat und im Bedarfsfalle durch eigene finanzielle Beteiligung sicherstellen muß, daß die bezeichneten Rechte auch realisiert werden können¹⁶.

Im Gegensatz zur italienischen Verfassung enthält das deutsche Grundgesetz keine entsprechend spezifische Regelung, vielmehr ist insoweit als ver-

⁷ Siehe II 1 e und III 1 e.

⁸ Zur Berechnung der Altersrenten siehe unter II 1 g und III 1 g.

⁹ Zu den Voraussetzungen siehe unter II 1 f und III 1 f.

¹⁰ Siehe zur Anpassung unter II 1 g und III 1 g.

¹¹ Zu den sozialen Rechten in der italienischen Verfassung siehe Corso, Der Staat, Beiheft 5 (1981), S. 29 ff.; ders., Riv. trim. pubbl. 1981, S. 755 ff.

¹² Zu der Frage, inwieweit Art. 38 II Cost. auch für selbständige Arbeitende Bedeutung hat, siehe die Nachweise unter II 2 a, Anm. 119.

¹³ „Soziale Vorsorge“; dieser Begriff wird häufig mit der Sozialversicherung als solcher gleichgesetzt, die „previdenza sociale“ kann jedoch auch in anderen Formen durchgeführt werden, siehe nur Sorace / Orsi Battaglini / Ruffili, Diritto pubblico, 1981, S. 120.

¹⁴ Siehe dazu noch ausführlich unter II 2 b.

¹⁵ Siehe unter II 2 b und die Nachweise dort.

¹⁶ Levi Sandri (Anm. 1), S. 223; Persiani, Diritto della previdenza sociale, 1983, S. 13.

fassungsrechtliche Grundlage auf das in Art. 20 I GG niedergelegte Sozialstaatsprinzip zurückzugreifen, wonach die Bundesrepublik Deutschland „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ ist.

Hierbei handelt es sich um eine die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung bindende Verfassungs norm¹⁷, deren Konkretisierung dem Gesetzgeber obliegt¹⁸ und die unter anderem in der Sozialversicherungs- (und damit auch Rentenversicherungs-)gesetzgebung einen wesentlichen Ausdruck gefunden hat¹⁹.

**c) Gesetzliche Rentenversicherungen
als Bestandteile umfassender Sozialleistungssysteme**

Sowohl in Italien als auch in der Bundesrepublik Deutschland sind die Rentenpflichtversicherungen der Arbeitnehmer Teil eines umfassenden Sozialleistungssystems²⁰.

Dieses wird in der Bundesrepublik Deutschland unter dem eher „statisch“ verstandenen Begriff der „sozialen Sicherheit“ traditionell in die Bereiche Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge unterschieden²¹, wobei die gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten neben der Unfall-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zum Bereich der Sozialversicherung rechnen.

In Italien gehört die gesetzliche Rentenpflichtversicherung der Arbeitnehmer zusammen mit den Vorsorgesystemen gegen Arbeitsunfälle, Krankheit sowie Arbeitslosigkeit zum Bereich der „previdenza sociale“²², die zusammen mit der in Art. 38 I Cost. verfassungsrechtlich normierten „assistenza

¹⁷ „Staatsleitlinie“, siehe Herzog, in: Maunz / Dürig / Herzog, Komm. z. GG, Art. 20, VIII, Rdn. 6.

¹⁸ BVerfGE Bd. 36, S. 73 ff. (84).

¹⁹ Siehe Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. I, 1965, S. 173. Dies bedeutet nicht, daß die Sozialversicherung als Organisationsinstrument zur Erbringung sozialer Leistungen institutionell verfassungsrechtlich garantiert ist, ablehnend z. B. BVerfGE Bd. 39, S. 302 ff. (314). In neuerer Zeit wird allerdings versucht, über den Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen, der in bestimmtem Umfang vom BVerfG anerkannt wird (dazu näher unter III 2 b), auch eine institutionelle Garantie des Sozialversicherungssystems zu begründen, so z. B. Heinze, Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungzwang und Bestandsschutz, Gutachten E zum 55. Deutschen Juristentag 1984, S. E 62 ff.

²⁰ Zu Italien siehe den Überblick bei Simons, Sozialer Fortschritt 1983, S. 202 ff. sowie Levi Sandri (Anm. 1); zum deutschen System siehe Bley, Sozialrecht, 1982.

²¹ Wannagat (Anm. 19), S. 35; siehe auch Schmid, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit, 1981, S. 134, der im übrigen einen Überblick über die Verwendung des Begriffs der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland gibt, S. 127 ff; in neuerer Zeit wird dieser Unterscheidung zum Teil die Differenzierung nach Vorsorge-, Entschädigungs- und Ausgleichssystemen vorgezogen, siehe Schmid, a.a.O., S. 137 f. mit Nachweisen.

²² Art. 38 II Cost., siehe schon oben unter b.