

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 61

Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten

**Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen
Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung**

Von

Peter Krause



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

PETER KRAUSE

Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 61

Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten

**Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen
Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung**

Von

Peter Krause



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

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

ISBN 3 428 05183 1

Vorbemerkung

Rechtslehre und Rechtsprechung haben seit längerem die Einbeziehung subjektiver öffentlicher Rechte in den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz gefordert. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dieser Forderung gegenüber lange zurückgehalten, wohl nicht zuletzt deshalb, weil damit Art. 14 GG von einem Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in ein dem Bürger unabhängig vom Staat zustehendes Eigentum in ein Recht auf gesicherte Teilhabe an durch staatliche Maßnahmen zu leistendes Eigentum umschlagen müßte, der Inhalt eines derartigen Teilhaberechts auf Eigentum noch kaum geklärt ist und daher die Rechtsfolgen einer Einbeziehung ungewiß erscheinen müßten.

Nachdem nunmehr das Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 28. Februar 1980 (BVerfGE 53, S. 257) entschieden hat, daß jedenfalls „Ansprüche auf Versichertenrenten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen und solche Rechtspositionen der Versicherten nach Begründung des Rentenversicherungsverhältnisses, die bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen, etwa des Ablaufs der Wartezeit und des Eintritts des Versicherungsfalles zum Vollrecht erstarken können (Rentenanwartschaften)“ in den Schutzbereich des Art. 14 GG fallen, wird es höchste Zeit, das Problem der Einbeziehung subjektiver öffentlicher Rechte nicht mehr vordringlich unter dem Aspekt des „Ob“ und „Inwieweit“ zu erörtern, sondern sich der Frage zuzuwenden, welche verfassungsrechtliche Tragweite die Einbeziehung von vermögenswerten Berechtigungen des Bürgers gegenüber dem Staat in den Schutz des Eigentumsgrundrechts besitzen kann, insbesondere welche exakten Bindungen des Gesetzgebers sich daraus herleiten lassen. Einen Versuch dazu stellt die vorliegende Arbeit dar.

Dem Verfasser wäre die Fertigstellung der Arbeit nicht ohne die Unterstützung seiner Mitarbeiter, insbesondere der Herren Assessoren Michael Nitsche und Herbert Schmitz sowie von Herrn Rechtspraktikanten Hans Fein und Frau Birgit Kaiser, möglich gewesen. Ihnen sei auch an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt.

Die Arbeit wurde vor der 2. Sozialrechtslehrertagung am 1. und 2. April 1982 in Bielefeld zu dem Thema „Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen“ abgeschlossen. Die Referate von Stolleis, Franz-Xaver Kaufmann und Streissler über den „Schutz der

Vermögenswerte des Bürgers gegenüber dem Staat“ aus verfassungsgeschichtlicher, soziologischer und ökonomischer Sicht, von Rüfner, Papier und Kübler über „Die Differenziertheit sozialrechtlicher Positionen und den Anspruch der Eigentumsgarantie“ sowie von Grimm über „Eigentumsschutz sozialpolitischer Positionen und rechtlich politisches System“, die zusammen mit dem vorbereitenden Bericht von Stober über „Die Grundlinien der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Bundesgerichte“ in der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes veröffentlicht werden, konnten daher nicht mehr verarbeitet werden. Sie bestätigen im wesentlichen die vorgelegte Untersuchung.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1980 über den Versorgungsausgleich	13
2. Die grundsätzliche Bedeutung der Entscheidung	14
3. Der Stand der Lehre und Rechtsprechung zum Eigentumsschutz für vermögenswerte Berechtigungen des öffentlichen Rechts	17
4. Die ersten Stellungnahmen zur Entscheidung	19
A. Der Schutzzweck von Art. 14 GG und die Möglichkeiten und Folgen seiner Erstreckung auf vermögenswerte Rechtspositionen des öffentlichen Rechts	21
I. Die einzelnen Regelungsgehalte des Art. 14 GG	21
1. Die Sicherung der konkreten Zuordnung des Eigentumsgegenstandes zum Eigentümer und die Ermächtigung zu ihrer Durchbrechung	21
2. Die Sozialbindung des Eigentumsgebrauchs	22
3. Der Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG	24
4. Die Gewährleistung von Vermögensunterschieden	27
II. Die Problematik der Einbeziehung der subjektiven öffentlichen Rechte in den Eigentumsschutz der Verfassung	30
1. Die anfängliche Zurückhaltung	30
2. Die verstärkte Gesetzesabhängigkeit des subjektiven öffentlichen Rechts	31
3. Die Änderbarkeit des subjektiven öffentlichen Rechts als immaterielles Problem des Rechtsverhältnisses oder als Problem der Verfassung	34
4. Die normative Ausgestaltung eines subjektiven öffentlichen Rechts mit der Kraft des Eigentums als Selbstbindung des Gesetzgebers	38
5. Der Sprung vom Abwehr- zum Teilhaberecht	40

6. Von der Garantie eines konkreten Anteils am Vorhandenen zum bezifferten Scheck auf die Zukunft	42
7. Eigentumsschutz von öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen als Gewährleistung absoluter Sicherheit	45
8. Die fortbestehenden Bedenken gegen die Anwendung von Art. 14 GG auf vermögenswerte subjektive öffentliche Rechte	46
9. Die verbleibende Möglichkeit einer analogen Anwendung des Art. 14 GG	47
III. Die Funktionen der Eigentumsgewährleistung	50
1. Die Sicherung der vorgefundenen Vermögensverteilung vor staatlichem Zugriff	50
2. Die Sicherung einer Sphäre der Freiheit	53
3. Die Sicherung des durch Leistung erworbenen Besitzstandes der sozialen Stellung	56
4. Die Gewährleistung einer zielgerichteten, planbaren, verantwortlichen Lebensgestaltung durch verfassungsrechtlich gesicherte Zuordnung des ökonomischen Leistungserfolges	57
5. Übereinstimmungen zwischen der Funktion der Sicherung durch Art. 14 GG und der sozialen Sicherung	62
6. Die Notwendigkeit des Schutzes von Privateigentum fortsetzenden öffentlichen Berechtigungen und das Erfordernis einer Stabilisierung von einzelnen Sozialleistungsansprüchen als Grund für eine Analogie zu Art. 14 GG	64
7. Die Abhängigkeit des Eigentumsschutzes für subjektive öffentliche Rechte von der Entscheidung des einfachen Gesetzes	64
8. Eigentumsschutz für öffentlich-rechtliche Berechtigungen aufgrund eigener Leistung des Berechtigten	65
IV. Die Rechtsfolgen der Einbeziehung einer öffentlich-rechtlichen Berechtigung in den Schutz von Art. 14 GG	70
1. Die Analogie	70
2. Der besondere Schutz des Kernbereichs	70
3. Die Begrenzung des Randbereichs nach Art der Inhalts- und Schrankenbestimmung	71
4. Die Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch die Unterscheidung von sozialem und personalem Bezug des Rechts	73
5. Die allgemeine Kompetenz des Gesetzgebers, im Wege der Inhalts- und Schrankenziehung bestehende Eigentumsrechte zu begrenzen	75
6. Der Ausschluß der Analogie zu Art. 14 Abs. 3 GG	77

	Inhaltsverzeichnis	9
B. Rentenversicherungsrechtliche Positionen als Gegenstand des Eigentumsschutzes der Verfassung		79
I. Darstellung des geltenden Rentenversicherungsrechts		79
1. Die Invaliditätsrente	80	
a) Die einzelnen Versicherungsfälle	80	
b) Wartezeit und Anwartschaftserhaltung	82	
c) Rentenhöhe	83	
d) Anpassung der Bestandsrenten	86	
e) Die Bedeutung der Rentenreform 1957	87	
2. Die Altersrente	88	
3. Die Hinterbliebenenrente	89	
4. Leistungen zur Rehabilitation und zusätzliche Leistungen	90	
5. Beitragserstattungen und Abfindungen	90	
6. Das Beitragsrecht der Rentenversicherung	91	
7. Der schrittweise Aufbau des Versicherungsschutzes	93	
II. Die Strukturen des Rentenversicherungsverhältnisses		96
1. Die Rentenversicherung als Versicherung	96	
a) Das Privatversicherungsverhältnis als Modell	96	
b) Das Synallagma in der gesetzlichen Rentenversicherung	100	
c) Die Leistung der Gefahrtragung als Gegenstand des Anspruchs auf Versicherungsschutz	104	
d) Die Rentenversicherung als Risikoversicherung	108	
e) Differenzen in der Mittelaufbringung zwischen Privat- und Sozialversicherung: Der fehlende Zwang zur Globaläquivalenz	110	
f) Die fehlende Individualäquivalenz von Beiträgen und Versicherungsschutz	112	
g) Das Rentenversicherungsverhältnis als solidarisches Schuldverhältnis	116	
2. Das primäre Ziel der Rentenversicherung: Lebensstandardorientierte Sicherung nach Maßgabe solidarischer Selbstvorsorge	118	
a) Die Gewährleistung individueller Lohnangemessenheit	118	
b) Die Anpassung des Rentenniveaus an die wirtschaftliche Entwicklung	120	
c) Die Festsetzung eines allgemeinen Rentenniveaus	121	

3. Das sekundäre Ziel der Ausgestaltung der Rentenversicherung: Beitrags- und Anteilstgerechtigkeit	121
a) Die Hindernisse, die Beiträge in vollem Umfang nach dem Risiko zu staffeln	122
b) Die Sicherung der Beitragsgerechtigkeit durch Anteilstgerech- tigkeit	123
c) Der Widerspruch der Anteilstgerechtigkeit zum Ziel der Lohn- ersatzsicherung	123
d) Das Instrument zur Auflösung des Zielkonflikts: Anrechnung beitragsloser Zeiten	124
e) Die Vereinbarkeit der Anrechnung beitragsfreier Zeiten mit dem Prinzip der Lastengerechtigkeit und dem Versicherungs- prinzip	125
4. Das verfehlte Bild einer aus einzelnen Bausteinen zusammen- gesetzten Rente	131
 III. Die eigentumsrechtlichen Grenzen einer Rentengesetzgebung	133
1. Soziale Sicherheit, Rechtssicherheit, Sicherheit vor gesetzgebe- rischen Eingriffen	133
2. Der Gegenstand des Eigentumsschutzes	137
a) Das Vorliegen einer rentenversicherungsrechtlichen Rechts- position	137
b) Rentenversicherungsrechtliche Positionen außerhalb des Ge- genseitigkeitsverhältnisses und des Eigentumsschutzes	140
c) Unterschiede in der Gewährleistung der rentenversicherungs- rechtlichen Rechtspositionen	143
d) Einschränkung der Bestandsicherung auf den Umfang des Rentenanspruchs oder der Rentenanwartschaft zum Zeitpunkt des Erwerbs	150
e) Die Abstufung des Eigentumsschutzes nach Maßgabe der Äquivalenz	153
f) Der Kernbereich der Rentenansprüche und -anwartschaften ..	161
3. Die Verhältnismäßigkeit des gesetzlichen Eingriffs	169
a) Die Schwere des Eingriffs	169
b) Eingriffe in Katastrophenfällen, etwa einer Wirtschaftskrise ..	171
c) Eingriffe zur Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähig- keit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherungen und zu deren Anpassung an veränderte Lagen als allgemeiner Auf- trag zur Fortentwicklung der Rentenversicherung	174
d) Die dynamische Entfaltung der Funktion des Rentenversiche- rungsverhältnisses	178
e) Eingriffe zur Vermeidung von Doppelversorgungen	183
f) Die Opfergrenze für den Inhaber eines Rentenanspruchs und einer Rentenanwartschaft	184

Inhaltsverzeichnis	11
4. Einzelne Probleme	186
a) Gewährleistung der Leistungshöhe	186
b) Die Anrechnung und Bewertung von Ausfall- und Ersatzzeiten	189
c) Zurechnungszeit	194
d) Garantie der Rentenanpassung und Rentendynamik	195
e) Die Leistungen aus der Hinterbliebenenversicherung	197
f) Die Krankenversicherung der Rentner	199
g) Die Kinderzuschüsse zu den Renten	201
h) Sekundäre Eingriffe in Rentenansprüche und -anwartschaften	202
i) Zur Anwendung des allgemeinen Vertrauensschutzprinzips neben dem Bestandsschutz aus Art. 14 GG	203
Zusammenfassung: Das Eigentumsgrundrecht als Schranke für den Rentengesetzgeber	205
Literaturverzeichnis	207

Einführung

1. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1980 über den Versorgungsausgleich

In seiner Entscheidung vom 28. Februar 1980¹ hat das Bundesverfassungsgericht die bis dahin offengelassene² Frage, „ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang sozialversicherungsrechtliche Positionen den Schutz der Eigentumsgarantie genießen“, dahin beantwortet, daß jedenfalls „Ansprüche auf Versichertenrenten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen und solche Rechtspositionen der Versicherten nach Begründung des Rentenversicherungsverhältnisses, die bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen, etwa des Ablaufs der Wartezeit und des Eintritts des Versicherungsfalles, zum Vollrecht erstarken können (Rentenanwartschaften)“, unter den Schutz von Art. 14 GG fallen³: „Gegenstand des Schutzes sind — nach dieser Entscheidung — der Anspruch oder die Anwartschaft, wie sie sich aus der jeweiligen Gesetzeslage ergeben“⁴. „Die konkrete Reichweite des Schutzes ergibt sich — allerdings — erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist“.⁵ „Bei der Bestimmung des Inhalts und der Schranken rentenversicherungsrechtlicher Positionen kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich eine weite Gestaltungsfreiheit zu. Dies gilt im besonderen für Regelungen, die dazu dienen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherungen im Interesse aller zu erhalten, zu verbessern oder veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen. Insoweit umfaßt Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Befugnis, Rentenansprüche und -anwartschaften zu beschränken; sofern dies einem Zweck des Gemeinwohls dient und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, Leistungen zu kürzen, den Umfang von Ansprüchen und Anwartschaften zu vermindern oder diese umzugestalten. Allerdings verengt sich seine Gestaltungsfreiheit in dem Maße, in dem Renten-

¹ BVerfGE 53, 257.

² BVerfGE 11, 221, 226; 14, 288, 293; 22, 241, 253; 24, 220, 225; 29, 22, 33 f.; 31, 185, 188 ff.; 40, 65, 84.

³ BVerfGE 53, 289 f.

⁴ BVerfGE 53, 293.

⁵ BVerfGE 53, 292.

ansprüche oder Rentenanwartschaften durch den personalen Bezug des Anteils eigener Leistung des Versicherten geprägt sind. Insoweit entspricht der Höhe dieses Anteils ein erhöhter verfassungsrechtlicher Schutz: An die Rechtfertigung eines Eingriffs sind strengere Anforderungen zu stellen, als an die Änderung einer Rechtslage, die mit der eigenen Leistung des Versicherten nichts zu tun hat⁶. „Eine diesen Grundsätzen folgende Anwendung des Art. 14 Abs. 1 GG auf rentenversicherungsrechtliche Positionen bedeutet nicht, daß die Eigentumsgarantie Umgestaltungen des Rentenversicherungssystems oder Anpassungen an veränderte Bedingungen verhindert, die im Interesse der Verbesserung oder Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung unerlässlich erscheinen. Solche Veränderungen läßt Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu; er bindet sie freilich an Voraussetzungen, die es ausschließen, allein auf das Versicherungssystem als Ganzes zu blicken und darüber die individuellen Rechte der Versicherten außer Betracht zu lassen⁷.“

2. Die grundsätzliche Bedeutung der Entscheidung

Die Gesetzesbindung der Verwaltung, die für den Bereich des Sozialrechts durch I § 31 SGB und für das Gebiet des Sozialversicherungsrechts durch IV § 30 SGB verstärkt wird, verhindert es bereits, daß dem Berechtigten ein Anspruch aus der gesetzlichen Rentenversicherung, der ihm von Rechts wegen zusteht, durch Verwaltung oder Rechtsprechung verkürzt oder entzogen wird. Gegen eine ungleiche Beeinträchtigung seiner Rechtspositionen durch jeden Träger der öffentlichen Gewalt schützt ihn zusätzlich Art. 3 GG, der nach Erschöpfung des grundsätzlich eröffneten Rechtswegs zu den Sozialgerichten auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts im Wege der Verfassungsbeschwerde möglich macht. Nur für den Fall einer allgemeinen richterlichen Fehlauslegung des einfachen Gesetzesrechts, die zur Verkürzung der nach richtiger Auslegung gegebenen vermögenswerten rentenversicherungsrechtlichen Rechtsposition führt, kann deren Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 14 GG gegenüber Maßnahmen der Exekutive oder Judikative den Zugang zum Bundesverfassungsgericht — als einer „Superrevisionsinstanz“ — eröffnen, der allerdings angesichts der Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, die Auslegung des einfachen Rechts zu überprüfen, von geringer Bedeutung bleibt⁸.

⁶ BVerfGE 53, 293.

⁷ BVerfGE 53, 293 f.

⁸ Vgl. dazu, daß das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum verfassungsrechtlichen Schutz genießt, BVerfGE 24, 367, 396; 37, 132, 140.

Im wesentlichen erschöpft sich deshalb die Bedeutung der Einbeziehung einer von einem Hoheitsträger zu gewährenden oder gewährten vermögenswerten Rechtsposition des öffentlichen Rechts in den Eigentumsschutz der Verfassung darin, daß die Befugnisse des Gesetzgebers selbst beschränkt und der Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen werden. Da die vermögenswerten Rechtspositionen des Rentenversicherungsrechts sämtlich und in vollem Umfang durch Gesetz begründet und umschrieben sind, begrenzt ihre Einbeziehung in den Schutz des Art. 14 GG primär die Befugnis des Änderungsgesetzgebers, der eine einmal eingeräumte Rechtsposition nachträglich wieder entzieht oder einengt. Sie läuft darauf hinaus, das Recht des Gesetzgebers, seine Gesetze wieder aufzuheben, in einer spezifischen Weise einzuhängen und tritt damit in Konkurrenz zu anderen Verfassungsschranken für das Revokationsrecht des Gesetzgebers, wie das Vertrauenschutzprinzip, das Rückwirkungsverbot, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Willkürverbot und die Plangewährleistungspflicht⁹. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß sie diese Prinzipien nach dem Grundsatz der Spezialität verdrängt. Am Rande stellt sich die Frage, ob die Ausdehnung des Eigentumsschutzes die Schranken für den Gesetzgeber enger zieht oder gar erweitert; denn immerhin gestattet Art. 14 Abs. 3 GG den Entzug des Eigentums im Wege der Enteignung, soweit dem Betroffenen eine angemessene Entschädigung gewährt wird¹⁰.

Die Schranken, die Art. 14 GG einer Änderung von öffentlich-rechtlichen, vermögenswerten Rechtspositionen entgegenstellt, beziehen sich allerdings nicht auf alle Änderungen. Art. 14 GG gewährleistet nicht, daß es bestimmte vermögenswerte Rechtspositionen des öffentlichen Rechts gibt oder weitergibt. Er garantiert sie allenfalls, wenn sie einem Inhaber bereits zustehen. Er sichert nicht davor, daß der Gesetzgeber für die Zukunft derartige Rechtspositionen nicht mehr zur Entstehung kommen läßt, solange er die erworbenen Rechte noch abwickelt oder sie in Einklang mit Art. 14 Abs. 3 GG entzieht. M. a. W., der Schutz des Art. 14 GG bezieht sich nur auf bereits erworbene Rechtspositionen, nicht auf die allgemeine Chance, in der Zukunft solche Rechtspositionen erwerben zu können — eine andere Frage ist es, inwieweit individuell zuordenbare Erwerbsberechtigungen bereits unter Art. 14 GG fallen. Damit betrifft die von Art. 14 GG aufgerichtete Schranke in aller Regel Übergangsregelungen, d. h. sie entscheidet über die Frage, inwieweit

⁹ Vgl. dazu *Harald Bogs*, Bestandsschutz für sozialrechtliche Begünstigungen als Verfassungsproblem, RdA 1973, S. 26 ff., 30 ff.; *Papier*, Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, -anwartschaften und -erwerbsberechtigungen, VSSR 1973, S. 33 ff., 48 ff.

¹⁰ Vgl. dazu *Papier*, VSSR 1973, S. 42 f.