

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

---

Band 183

# Zweiheit statt Einheit

Versorgungsüberleitung Ost

Von

Werner Mäder



Duncker & Humblot · Berlin

WERNER MÄDER

Zweiheit statt Einheit

Beiträge zur Politischen Wissenschaft

Band 183

# Zweiheit statt Einheit

Versorgungsüberleitung Ost

Von

Werner Mäder



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0421

ISBN 978-3-428-14534-8 (Print)

ISBN 978-3-428-54534-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84534-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Zur Würdigung des ungebrochenen Engagements  
von Ingeborg und Karl-Heinz Christoph*



„Mit Recht also ist,  
wenn in allen Dingen  
das leichtfertige Urteil und  
die Unwissenheit verwerflich sind,  
die Kunst, die dergleichen beseitigt,  
eine Tugend genannt worden.“

*Marcus Tullius Cicero* (106–43 v. Chr.)  
aus: Vom höchsten Gut und  
vom größten Übel (*De finibus bonorum  
et malorum libri quinque*), III, 72

„Was wir freilich gegenwärtig in diesem  
Land erleben, ist noch nicht einmal  
jener Versuch richtigen Ausgleiches, sondern  
eher das Recht des Siegers, des Stärkeren  
sowohl über die Geschichte wie über die  
Güter eines anderen Landes.“

*Friedrich Schorlemmer* über Recht und Gerechtigkeit  
aus:  
Gerechtigkeit und Utopien ...



# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>A. Einführung</b> .....   | 15 |
| <b>B. Einleitung</b> .....   | 18 |
| <b>C. Eine unendliche Geschichte ...</b> .....   | 28 |
| I. Von Gewinnern zu Verlierern .....   | 28 |
| II. Prozesse, Eingaben, Petitionen (1991–2005) .....   | 29 |
| III. Bundestag – 16. Wahlperiode (2005–2009) .....   | 29 |
| IV. Bundestag – 17. Legislaturperiode (2009–2013) .....  | 32 |
| V. Vereinte Nationen .....   | 36 |
| VI. Bundestag – 18. Wahlperiode (2013 – ...)   | 37 |
| VII. Versöhnung und innere Einheit .....   | 38 |
| <b>D. Alterssicherungssysteme in Deutschland</b> .....   | 44 |
| I. Das Alterssicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) .....                     | 44 |
| 1. Gesetzliche Rentenversicherung .....  | 46 |
| 2. Zusatzversorgungssysteme, Gesamtversorgungssysteme .....  | 47 |
| 3. Gesamtversorgungssysteme .....  | 48 |
| 4. Private Eigenvorsorge .....   | 48 |
| II. Das Alterssicherungssystem der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). .....                          | 49 |
| 1. Allgemeine Sozialversicherung – Sozialversicherung und Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) ..... | 50 |
| a) Sozialpflichtversicherung .....   | 50 |
| b) Freiwillige Zusatzrentenversicherung (FZR) .....  | 51 |
| 2. Zusatzversorgungssysteme .....  | 51 |
| 3. Gesamtversorgungssysteme .....  | 53 |
| 4. Eigene Altersvorsorge .....   | 54 |
| <b>E. Das Recht auf Eigentum und das Recht am Eigentum</b> .....   | 55 |
| I. Eigentum im europäischen Völkerrecht .....  | 55 |
| II. Bundesrepublik Deutschland .....   | 57 |
| 1. Eigentum nach Artikel 14 Abs. 1 GG als variabler Begriff .....  | 57 |
| 2. Bundesverfassungsgericht: Schwindende Eigentumsfreiheit .....   | 59 |
| 3. Menschenrechtlicher Eigentumsbegriff vs. praktische Verfassung .....                                    | 61 |

|   |           |
|---|-----------|
| 4. Eigentum durch Arbeit .....  | 62        |
| III. Einigung, Übergang und Angleichung der Rechtsordnungen .....           | 63        |
| 1. Deutsche Demokratische Republik .....                                    | 63        |
| 2. Der Systemwechsel zur rechtsstaatlichen Ordnung in der DDR .....         | 64        |
| a) Das Verfassungsgrundsatzgesetz vom 17. 6. 1990 .....                     | 64        |
| aa) Zum Inhalt .....  | 65        |
| bb) Systemwechsel nach der Revolution von 1989 .....                        | 65        |
| b) Staatspolitische Einwendungen von westdeutscher Seite .....              | 65        |
| c) Vorrang des Völkerrechts .....   | 67        |
| <b>F. Versorgungsüberleitung im Einigungsprozess .....</b>                  | <b>69</b> |
| I. Der Staatsvertrag vom 18. 5. 1990 .....                                  | 69        |
| 1. Zum sozialpolitischen und -rechtlichen Inhalt .....                      | 69        |
| 2. Einwendungen von westdeutscher Seite .....                               | 71        |
| 3. Allgemeine Regeln des Völkerrechts als unmittelbar geltendes Recht ..... | 71        |
| II. Das Rentenangleichungsgesetz der DDR vom 28. 6. 1990 .....              | 72        |
| III. Der Einigungsvertrag vom 31. 8. 1990 .....                             | 73        |
| 1. Ansprüche und Anwartschaften aus den Versorgungssystemen der DDR ..      | 73        |
| 2. Der Rahmen .....   | 74        |
| 3. Geltung des Befehls zur Anwendung des Grundgesetzes vor dem Wirk-        |           |
| samwerden des Beitritts der DDR am 3. 10. 1990 .....                        | 75        |
| 4. Rechtsangleichung .....  | 76        |
| a) Artikel 8 des Einigungsvertrages [Überleitung von Bundesrecht] .....     | 76        |
| b) Art. 9 des Einigungsvertrages [Fortgeltendes Recht der Deutschen De-     |           |
| mokratischen Republik] .....  | 76        |
| aa) Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet F: Sozialversicherung (Allgemei-      |           |
| ne Vorschriften) Abschnitt III Nr. 8 zum EV: Rentenangleichungs-            |           |
| gesetz der DDR vom 28. 6. 1990 .....  | 77        |
| bb) Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet H: Gesetzliche Rentenversiche-        |           |
| rung Abschnitt III Nr. 6 zum EV: Anordnung über die Gewährung               |           |
| einer berufsbezogenen Zuwendung .....                                       | 77        |
| (1) LSG Thüringen .....   | 78        |
| (2) Zur Kontinuität trotz Verfassungswechsels .....                         | 81        |
| cc) Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet H: Gesetzliche Rentenversiche-        |           |
| rung Abschnitt III Nr. 9 zum EV: Regelungen für Sonder- und Zu-             |           |
| satzversorgungssysteme (Versorgungssysteme) .....                           | 82        |
| (1) Garantie des Bestandes der Ansprüche nach Art, Grund und                |           |
| Umfang .....  | 83        |
| (2) Zur Bedeutung der Beitragsleistungen .....                              | 83        |
| (3) Die Zahlbetragsgarantie .....   | 84        |
| IV. Zwischenergebnis .....  | 85        |
| V. Die sog. Systemscheidung und die Versorgungsüberführung .....            | 87        |

|  |            |
|--|------------|
| VI. Schlussfolgerungen .....   | 89         |
| <b>G. Wende rückwärts .....</b>  | <b>91</b>  |
| I. Bundesgesetzgebung I: Systembruch .....   | 91         |
| 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....  | 92         |
| 2. Das Renten-Überleitungsgesetz vom 25.7.1991 .....   | 93         |
| a) Der Rentenzugriff des AAÜG als strafgleiche Sanktion .....  | 95         |
| aa) „Staatsnahe“ Versorgungssysteme .....  | 95         |
| bb) „Staatsnahe“ Tätigkeiten .....   | 97         |
| cc) Ausnahme-Exemtionen .....  | 98         |
| dd) Versorgungssystem des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für<br>Nationale Sicherheit .....    | 99         |
| b) Begrenzung der Rentenzahlbeträge .....  | 99         |
| 3. Das Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz (Rü-ErgG) von 1993 .....                                    | 100        |
| II. Gesetzliche Novation: eine sozialversicherungsfremde Rechtsfigur .....                             | 102        |
| 1. Gesetzliche Novation .....  | 102        |
| 2. Wende rückwärts .....   | 103        |
| III. Erneute Teilung nach der „Einigung“ .....   | 105        |
| <b>H. Ein Schritt vorwärts: Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.4.<br/>1999 .....</b> | <b>108</b> |
| I. Verletzung des Eigentumsgrundrechts .....   | 108        |
| II. Die Zahlbetragsgarantie und Dynamisierung der Versorgungsbeträge .....                             | 115        |
| <b>I. Zwischenbilanz 1991/1993: Fall eines Konzepts .....</b>  | <b>118</b> |
| I. Die wissenschaftliche Literatur .....   | 118        |
| II. Das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1999 .....   | 123        |
| 1. Zahlbetragsgarantie (Leiturteil) .....  | 124        |
| 2. Staats- und Systemnähe .....  | 126        |
| 3. Ministerium für Staatssicherheit .....  | 127        |
| 4. Versicherungsbiographie .....   | 129        |
| III. Grundrechtsschutz der Zusatz- und Sonderversorgungsberechtigten .....                             | 129        |
| <b>J. Wende rückwärts II .....</b>   | <b>131</b> |
| I. Bundesgesetzgebung II .....   | 131        |
| 1. Das AAÜG-Änderungsgesetz (AAÜG-ÄndG) von 1996 .....   | 131        |
| 2. Das 2. AAÜG-Änderungsgesetz von 2001 .....  | 132        |
| II. Das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2004/2005 .....   | 133        |
| 1. Staats- und Systemnähe .....  | 133        |
| 2. Hin – und – Her .....   | 135        |
| 3. Balletttänzer/innen .....   | 136        |
| 4. Auffüllbeträge .....  | 136        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>K. Rentenstrafrecht</b> .....   | 137 |
| I. Politische Vorgaben .....   | 137 |
| II. Verfassungswidrigkeit der Renten„konfiskation“ .....                           | 139 |
| III. Systemwidrigkeit des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes ..      | 141 |
| IV. Eigentum im Völkerrecht .....  | 141 |
| <b>L. Bundesgesetzgebung III</b> .....   | 142 |
| I. Das 1. AAÜG-Änderungsgesetz von 2005 .....                                      | 142 |
| II. Die Gerichte: Recht versus „Recht“ .....                                       | 144 |
| 1. Recht-Sprechung der Sozialgerichte .....  | 144 |
| a) Weisungsbefugnis gegenüber dem MfS? .....                                       | 144 |
| b) Überhöhte Entgelte? .....   | 145 |
| c) Kadernomenklatur oder Selbstprivilegierung? .....                               | 146 |
| d) Staats- und Systemnähe .....  | 149 |
| e) Sonstige Privilegien .....  | 149 |
| f) Berufsbiographie eines Ministers der DDR .....                                  | 150 |
| g) Wahrung des Rechts .....  | 152 |
| 2. Rechtsprechung „Im Namen der Regierung“ .....                                   | 153 |
| a) Weisungsbefugnis gegenüber dem MfS .....  | 154 |
| b) Einbindung in das System der Überwachung und Informationsbeschaf-<br>fung ..... | 154 |
| c) „System der Selbstprivilegierung“ .....   | 155 |
| d) Andere Privilegien .....  | 157 |
| e) Kommentar der Betroffenen .....   | 159 |
| <b>M. Machtpolitik vs. Recht</b> .....   | 160 |
| I. Die Bundesregierung .....   | 160 |
| II. Der Bundesgesetzgeber .....  | 163 |
| III. Das Bundesverfassungsgericht: Zum Beschluss vom 6. 7. 2010 .....              | 164 |
| <b>N. Vergangenheit, die nicht vergeht</b> .....                                   | 168 |
| I. Afterdienst .....   | 168 |
| II. Verlust der Rechtskultur im Zwange des Zeitgeistes .....                       | 169 |
| III. Zum Ideal einer „lebendigen Demokratie“ .....                                 | 172 |
| IV. Rechtspositivismus: Herrschaft der „Gesetze“ .....                             | 174 |
| V. „Kreativer Umgang“ mit dem Grundgesetz .....                                    | 183 |
| 1. Staatsrecht .....   | 183 |
| 2. Sphären der Freiheit .....  | 184 |
| 3. „Kreativer Umgang“ mit Grundrechten .....                                       | 186 |
| a) Aus alter Zeit ... ..   | 187 |
| b) Abgesang auf den Dreiklang „Staat – Freiheit – Eigentum“ .....                  | 188 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>O. Das Gesicht eines Machtstaates</b> .....    | 198 |
| <b>P. Hoffnung aus der Welt der Wunder?</b> ..... | 200 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....                 | 202 |
| <b>Sachwortverzeichnis</b> .....                  | 213 |



## A. Einführung

Die Bundeskanzlerin hat wiederholt auf große Veränderungen und Erfolge seit der Vereinigung der beiden Staaten auf deutschem Boden, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, zu Recht hingewiesen. Trotz der beachtlichen, in einem zusammenwachsenden Europa vollbrachten Leistungen, die ihresgleichen suchen, hat die Bundeskanzlerin aufgefordert, bisher nicht gelösten Fragen Aufmerksamkeit zu schenken und möglichst bald einer Lösung zuzuführen, sind doch immerhin zwei Jahrzehnte vergangen, in denen Unbewältigtes nicht bewältigt wurde.

Das findet Zuspruch, und viele Menschen aus der DDR sind ihr für eine solche Position dankbar.

Jedoch, vieles was mit der Einigung versprochen wurde, ist aber leider bis heute offen.<sup>1</sup>

Die Gleichheit der Rentenansprüche sollte noch in den 90er Jahren hergestellt werden. Sie ist bis heute zum Nachteil von einstigen DDR-Bürgern noch immer nicht verwirklicht. In vielen Verfahren und Prozessen wurde gegen die ungleiche, diskriminierende Unterscheidung vorgegangen. Eine besondere Rolle spielt dabei die „Versorgungsüberleitung Ost“. Der Kreis der nach wie vor Betroffenen ist groß und schließt eine ganze Reihe unterschiedlicher Berufsgruppen ein. Eisenbahner, Balletttänzer, Krankenhausschwester und viel andere mehr gehören dazu.

Nach dem Einigungsvertrag (EV)<sup>2</sup> sind Ansprüche aus den Versorgungssystemen der DDR „nach Art, Grund und Umfang“ nach den allgemeinen Regeln der Sozialversicherung in dem Beitrittsgebiet unter Berücksichtigung der jeweiligen Beitragsleistungen anzupassen. Der Einigungsvertrag in Fortsetzung des Staatsvertrages

---

<sup>1</sup> So auch *Hans Modrow* (vom November 1989 bis April 1990 Ministerpräsident der DDR), „Zweiheit“ statt Einheit. Hans Modrow kritisiert im Brief an Angela Merkel die Ost-West-Ungerechtigkeit, in: ND vom 16.4.2012, S. 3. – Vgl. auch *Gertrud Höhler*, Die Patin – Wie Angela Merkel Deutschland umbaut, 2012: „Wer Normen und Werte einer demokratischen Gesellschaft zur Manövriermasse macht wie Angela Merkel, der arbeitet am Zerfall der Demokratie.“

<sup>2</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag (EV) – vom 31.8.1990 (BGBl. II S. 889). – Die Zustimmung zum Einigungsvertrag ist mit dem Vertragsgesetz vom 23.9.1990 (BGBl. II S. 885) erfolgt. Der Einigungsvertrag ist am 29.9.1990 in Kraft getreten.

(StV)<sup>3</sup> gibt damit eine Garantie der erworbenen Rechte. Wenn diese Garantie, wie geschehen, nicht eingelöst wird – die Bundesgesetzgebung hatte alle Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatz- und Gesamtversorgungssystemen „liquidiert“ –, ist es verständlich, wenn viele Menschen keine Einheit, sondern eine „Zweiheit“ erleben und die berechtigte Auffassung haben, Bürger zweiter Klasse zu sein.<sup>4</sup>

Als der erste gesamtdeutsche Bundestag sich im Dezember 1990 konstituierte und der Alterspräsident Willy Brandt bekannte, dass nun zusammenwachsen möge, was zusammen gehört, hat er Erwartungen und Hoffnungen vieler Menschen, die in der DDR gelebt haben, zum Ausdruck gebracht. Hans Modrow an die Adresse der Bundeskanzlerin Merkel: „Ausdruck dessen ist heute für viele Menschen auch die Tatsache, dass Sie mit Ihrem der DDR nahen Elternhaus, mit einer soliden Ausbildung und Förderung in der und durch die Gesellschaft der DDR heute das hohe Amt der deutschen Bundeskanzlerin im vereinigten Deutschland ausüben.“<sup>5</sup>

Unvergessen bleibt die Botschaft des Bundeskanzlers Helmut Kohl von „blühenden Landschaften“ in Mitteldeutschland binnen fünf Jahren. Und so versprach seinerzeit der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Norbert Blüm, dass es jedem DDR-Bürger nach der Einigung nicht schlechter, eher besser gehen werde. Die Versprechen und damit geweckten Erwartungen wurden für einen großen Teil der DDR-Bürger nicht erfüllt.

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat nach der Einigung 1990 alle Ansprüche und Anwartschaften aus den Zusatz- und Gesamtversorgungssystemen der DDR zur Alterssicherung beseitigt und die betroffenen ehemaligen DDR-Bürger auf die minimale Rente aus der westdeutschen gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Sozialgesetzbuch herabgestuft. Nachdem anfangs das Bundesverfassungsgericht 1999 noch bereit war, den Betroffenen das Eigentumsgrundrecht aus Artikel 14 des Grundgesetzes zuzugestehen, hat es in der Folgezeit unter seinem Präsidenten Papier – in Kehrtwendung – einen Schutz für die alten, in der DDR rechtmäßig erworbenen Ansprüche verneint. Damit ist die Versorgungsüberleitung Ost zu einem Dauerproblem bis in die heutigen Tage geworden, zumal das Parlament als Bundesgesetzgeber nicht bereit ist, wider besseres Wissen die allseitig beklagten Ungerechtigkeiten zu beseitigen.

---

<sup>3</sup> Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18.5.1990 (BGBl. II S. 537). – Die Zustimmung zu dem Vertragsgesetz ist mit Gesetz vom 25.6.1990 erfolgt (BGBl. II S. 518). Der Staatsvertrag ist am 30.6.1990 in Kraft getreten (BGBl. II S. 700).

<sup>4</sup> H. Modrow, „Zweiheit“ statt Einheit, in: ND vom 16.4.2012, S. 3. – Vgl. auch: *Kirchlicher Herausgeberkreis*, Jahrbuch Gerechtigkeit: Zerrissenes Land. Perspektiven der deutschen Einheit, in: Jahrbuch Gerechtigkeit III, Oberursel November 2007. Die Herausgeber stellten fest: „Tiefe Risse gehen durch unser Land.“ und erklären: „Der Riss zwischen West- und Ostdeutschland ist noch längst nicht geschlossen.“, S. 7.

<sup>5</sup> H. Modrow, „Zweiheit“ statt Einheit.

So sah sich auch jüngst der UN-Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten in seinem Staatenbericht zur Bundesrepublik Deutschland zu der Rüge veranlasst für die Fälle, in denen das Rentenrecht zur politischen und sozialen Diskriminierung genutzt wird.<sup>6</sup> Diese Aussage hat er unter Punkt 22 seiner abschließenden Bemerkungen präzisiert, in dem er sich besorgt zeigte „über die Diskriminierung hinsichtlich der Rechte über soziale Sicherheit zwischen den östlichen und westlichen (Bundes-)Ländern, wie sie in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2010<sup>7</sup> über die Renten der (DDR-)Minister und stellvertretenden Minister zum Ausdruck kommt“.

Entgegen den wohlfeilen politischen Erklärungen bundesdeutscher Politiker hat es die Bundesregierung angesichts der Bedeutung und des allgemein anerkannten Wirkens der UN und ihrer Ausschüsse bisher pflichtwidrig unterlassen, mit ihrer Mehrheit im Bundestag die gerügte Gesetzgebung zu korrigieren, den Verstoß gegen den Einigungsvertrag zu beenden, dem Grundgesetz zu folgen, in dem es heißt: „Das Eigentum ... wird gewährleistet. (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ (Art. 3 Abs. 1 GG), und geschaffenes Unrecht aufzuheben.

Nichts dergleichen wurde auf den Weg gebracht. So setzt sich das Übel auch im 3. Jahrzehnt nach der Einigung fort. Abertausende ehemalige deutsche Bürger aus der DDR müssen durch die Enteignung ihrer Rentenansprüche am Rande des Existenzminimums leben, während die Bundesregierung unzählige Milliarden Euro, zuletzt über den unbefristeten Rettungsschirm (ESM-Vertrag und Fiskalpakt), in das europäische Ausland und an die Finanzoligarchie transferiert.<sup>8</sup> Das eigene Volk gilt nichts.

---

<sup>6</sup> Der Ausschuss zeigte sich im Mai 2011 besorgt über die Diskriminierung in Ostdeutschland, wie sie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.7.2010 über die Versorgungsansprüche ehemaliger Minister und stellvertretender Minister der DDR zum Ausdruck kommt. Vgl. Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 46. Tagung, Prüfung der Staatenberichte nach den Artikeln 16 und 17 des Paktes, Punkt 22, Übersetzung des BMA nach der englischen Originalfassung vom 12.7.2011.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. vom 6.7.2010 – 1 BvL 9/06, 2/08 – BVerfGE 126, 233–268.

<sup>8</sup> Vgl. statt aller allumfassend *Karl Albrecht Schachtschneider*, Die Rechtswidrigkeit der Euro-Rettungspolitik. Ein Staatsstreich der politischen Klasse, 1. Aufl., Rottenburg 2011; *Friedrich Romig*, ESM-Verfassungsputsch in Europa, Schnellroda 2012.