

Das DDR-Aufhebungsgesetz als Rechtfertigung für gleichheitswidrige Versorgungsüberleitung?

**Rechtsgutachten vorgelegt von em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten,
Speyer**

2020



Inhaltsübersicht

	Rn.
A. Einführung in das Problem	1
I. Berufung auf DDR-Recht der „frei gewählten Volkskammer“?	1
1. Bundestag	2
2. Bundesverfassungsgericht	5
II. Übereinstimmungsbedürftigkeit des DDR-Rechts mit eigenem Verfassungsrecht und internationalem Vertragsrecht	7
B. Die Volkskammer als Verfassungs- und Gesetzgebungsorgan sowie internationaler Vertragspartner	9
I. Staatserhalt trotz Systemwechsels	9
1. Demokratische Grundlage durch Neuwahlen	11
2. Spezifischer Sachverstand der Volkskammer?	14
II. Die Volkskammer als Verfassungs- und Gesetzgeber	19
1. Verfassungsgebung durch Änderungsgesetze	19
2. Die Bedeutung des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes	21
III. Die Tätigkeit der Volkskammer im Sozialversicherungsrecht	26
1. Sozialversicherungsgesetz und Rentenangleichungsgesetz	26
2. Zusatz- und Sonderversorgungssysteme	29
C. Das „Aufhebungsgesetz“ als „Wurzel allen Übels“	33
I. Allgemeines	33
II. Aufhebung des MfS-Versorgungssystems, Kürzungen und Aberkennung der Versorgungsrente	34
1. Aufhebung des MfS-Versorgungssystems	34
2. Kürzung und Aberkennung der Versorgungsrenten	35
a) Kürzungen	40
b) Aberkennung	42
III. Die Fixierung auf das Ministerium für Staatssicherheit	43
IV. Die DDR als „Stasi-Staat“?	46
V. Aufhebungsgesetz als völkervertragsrechtliche Umsetzung?	49
VI. Zur Verfassungsmäßigkeit des Aufhebungsgesetzes	55
1. Prüfungskompetenz und Prüfungspflicht des Bundesverfassungsgerichts nach der Wiedervereinigung	55
2. Regelungskompetenz des DDR-Gesetzgebers?	64
3. Grundrechtlicher Eingriffsschutz	72
a) Eigentumsgarantie	73
aa) Einbeziehung von Renten und Rentenanwartschaften	79
bb) Beschränkungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber?	81
cc) Immanente Schranken?	87
b) Prüfung anhand des Gleichheitssatzes	91

aa) Gleichheit als Systemgerechtigkeit	
93	
bb) Ablehnung eines „Stasi-Unwertes“	
101	
cc) Gleichheit als Sachlichkeitsgebot	
104	
dd) Gleichheit als Gruppen-Gleichheit	
108	
ee) Gleichheit und Pauschalierung	
113	
4. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips	126
a) Bestimmtheit, Messbarkeit und Voraussehbarkeit	
126	
b) Rückwirkungsverbot	
132	
III. Verfassungswidrigkeit zentraler Bestimmungen des Aufhebungsgesetzes wegen fehlender Regelungskompetenz und Verstößen gegen Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip	138
D. Die Folgen des Aufhebungsgesetzes	143
I. Unmittelbare Folgen	143
II. Mittelbare Folgen	144
1. Legende der DDR-Urheberschaft	144
2. Grobe Pauschalierung statt individueller Berechnung	149
3. Dreifache Kürzungen aufgrund des Aufhebungsgesetzes, der „System-entscheidung“ und des Rentenüberleitungsgesetzes	152
a) „Systementscheidung“	
152	
b) Rentenüberleitung	
154	
4. Diskriminierung der Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit	161
E. Rückblick und Ausblick	167
F. Leitsätze	S. 54
G. Literatur- und Abkürzungsverzeichnis	S. 60

A. Einführung in das Problem

I. Berufung auf DDR-Recht der „frei gewählten Volkskammer“

- 1 Insbesondere die Legislative der Bundesrepublik Deutschland weist zur Rechtfertigung gleichheitswidriger Versorgungsüberleitungen auf das „Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit“ (Aufhebungsgesetz)

– vom 29.6.1990 (GBl. I S. 501) –

hin.

1. Bundestag

- 2 So heißt es in der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 4. April 2019: „Versorgungen aus dem Sonderversorgungssystem des MfS und des Amtes für Nationale Sicherheit (AfNS) hatte bereits die frei gewählte Volkskammer der DDR ab dem 1. Juli 1990 pauschal begrenzt, um die weit über dem Niveau der Sozialversicherung (freiwilligen Zusatz-Rentenversicherung [FZR]) liegenden Spitzenversorgungen des MfS/AfNS abzubauen“

– 32. Sitzung Protokoll Nr. 19/32, S. 106 –.

- 3 Dabei vermag zum einen auch eine „frei gewählte“ Institution keine Garantie für die Recht- oder Verfassungsmäßigkeit ihrer Entscheidungen zu verbürgen, und zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht gerade die vom Petitionsausschuss zitierte und von der Bundesrepublik Deutschland als Nachfolgevorschrift formulierte Bestimmung – jedenfalls für die Zeit nach 1993 – als „unvereinbar“ mit dem Grundgesetz bezeichnet

– *BVerfGE 100, 59 (60, 94, 96 f.)* –.

- 4 Viele der Ahndungsmaßnahmen nach dem Systemwechsel hatten übrigens Vergeltungszweck ohne Beachtung des Rechtsstaatsprinzips, weshalb auch das Bundesverfassungsgericht die von dem „Petitionsausschuss“ hervorgehobene „pauschale“ Begrenzung für verfassungswidrig erklärt hat

– *BVerfGE 100, 59 (96)* –.

2. Bundesverfassungsgericht

- 5 Das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 100, 138 (141 ff.)* –

sieht in dem „Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit“ (Aufhebungsgesetz) eine „Umsetzung des Vertrags 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) –

Staatsvertrag), der die Angleichung des Beamtenrechts der Deutschen Demokratischen Republik „an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhenden Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ herstellen sollte (Art. 20 Abs. 1 Staatsvertrag). Das ist schon inhaltlich zweifelhaft. Aber entscheidend ist, ob diese Umsetzung für die Einzelnen oder Gruppen von ihnen vertragsgemäß und verfassungskonform war. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konnte sich der bundesdeutsche Gesetzgeber nicht darauf berufen, „er habe nur an eine Unterscheidung angeknüpft, die schon im Recht der Deutschen Demokratischen Republik vorhanden gewesen sei“

– *BVerfGE 104*, 126 (146 sub C I 3 b); vgl. auch *E 100*, 138 (180) –.

- 6 Dieses Zitat belegt hinlänglich, dass ein pauschaler Hinweis auf Regelungen im Recht der Deutschen Demokratischen Republik nicht ausreicht, um die Verfassungsmäßigkeit einer später vom Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland erlassenen Versorgungsbestimmung zu belegen

– vgl. *BVerfGE 111*, 115 (118, 138) unter Hinweis auf *E 100*, 1 (118) –.

II. Übereinstimmungsbedürftigkeit des DDR-Rechts mit eigenem Verfassungsrecht und internationalem Vertragsrecht

- 7 Für die Akzeptierung des DDR-Aufhebungsgesetzes muss dargetan werden, dass dieses mit den hierzu getroffenen völkervertraglichen Regelungen und auch der eigenen, modifizierten Verfassung der DDR in Übereinstimmung steht. Erst danach können diese Regelungen als Argument für die spätere Versorgungsüberleitung auf die Bundesrepublik Deutschland verwendet werden, die ihrerseits mit den Vorgaben des deutschen Grundgesetzes vereinbar sein müssen

– *BVerfGE 100*, 138 (180) –.

- 8 Die Ausnahmesituation der Wiedervereinigung erlaubt dem Gesetzgeber nicht schlechthin, eine ausreichende Übergangszeit zur Bereinigung der verschiedenen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland überführten Systeme der sozialen Sicherheit der Deutschen Demokratischen Republik zu beanspruchen. Es ist ihm lediglich während einer Anpassungsperiode gestattet, gewisse Unstimmigkeiten, insbesondere eine vorübergehende Schlechterstellung bestimmter Personengruppen vorzunehmen

– *BVerfGE 104*, 126 (149) unter Hinweis auf *BVerfGE 3*, 288 (348); 49, 192 (210); 95, 267 (308 f.) –.

B. Die Volkskammer als Verfassungs- und Gesetzgebungsorgan sowie internationaler Vertragspartner

I. Staatserhalt trotz Systemwechsels

- 9 Die „friedliche Revolution“ des Jahres 1989 hatte zu einem „Systemwechsel“, nicht aber zu einem Staatswechsel geführt. Das beweisen auch die mit der Bundesrepublik geschlossenen Verträge zur Vorbereitung eines Beitritts, nämlich der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion
- vom 18. Mai 1990 (BGBl. II S. 537) –
- und der Einigungsvertrag
- vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) –,
- dessen Vertragspartei ebenfalls die „Deutsche Demokratische Republik“ ist, die gemäß Art. 1 Satz 1 des Einigungsvertrags Rechtsfolgen „des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland“ regelt.
- 10 Infolge der Erhaltung des Staats ist auch die Verfassung der DDR von 1968/1974 in Kraft geblieben, die allerdings in Art. 5 Abs. 1 nur vorsieht, dass ihre Bürger ihre politische Macht „durch demokratisch gewählte Volksvertretungen“ ausüben. Wegen dieser knappen Aussage und der historischen Ereignisse hat die Volkskammer dann ein „Gesetz über die Wahlen zur Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik am 18. März 1990“
- vom 20. Februar 1990 (GBl. I Nr. 9, S. 60) –
- erlassen. Diese Wahlen sollten den Systembruch vom November 1989 auf eine demokratische Grundlage stellen, was auch gelang.
- ### 1. Demokratische Grundlage durch Neuwahlen
- 11 Bei den Wahlen vom 18. März 1990 erreichen die Ostgründungen der CDU und SPD mit 40,8 und 21,9 % die absolute Mehrheit, so dass der Ausgang der Wahl zutreffend als „persönlicher Triumph“ *Helmut Kohls*
- so *Horst Teltschik*, 329 Tage, 1991, S. 176 –
- beschrieben wird. Die von *Gregor Gysi* geleitete (SED)/PDS erhält 16,4 % der Stimmen.
- 12 Die ehemaligen politischen Kräfte sind abgeschrieben. Der Kontakt zu ihnen gilt als anrüchig. Als (nicht zufällig) drei Tage vor der Wahl bekannt wird, dass der Spitzenkandidat des „Demokratischen Aufbruchs“ (DA), *Wolfgang Schnur*, inoffizieller Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit gewesen war, wird er aus der Partei ausgeschlossen. Ebenso ergeht es dem Spitzenkandidaten der Sozialdemokratischen Partei, der später enttarnt und 1992 aus der SPD ausgeschlossen wird.
- 13 Erstaunlich erscheint, dass nur wenige Politiker aus der DDR im späteren politischen Leben des vereinigten Deutschlands herausragende politische Positionen erhalten. Zu den Ausnahmefällen rechnen *Angela Merkel* und *Gregor Gysi*. *Merkel* hatte zunächst für den demokratischen Aufbruch (DA) bei den März-Wahlen kandidiert, der aber nur 0,9 % der

Stimmen errang. Erst durch den Zusammenschluss von DA und CDU und durch *Merkels* Übertritt zur CDU beginnt ihre politische Karriere. *Gregor Gysi* gelangt vom letzten Vorsitzenden der SED zum „Unionsvorsitzenden der Linksfraktion im Deutschen Bundestag“ (2015). Eine Tätigkeit als inoffizieller Mitarbeiter der Staatssicherheit kann ihm nicht nachgewiesen werden. Von diesen beiden Ausnahmen abgesehen sind nur wenige Politiker aus der ehemaligen DDR im vereinten Deutschland in höhere Positionen gelangt, was auf die unterschiedliche Sozialisation zurückzuführen sein mag. Sieht man von wenigen Ausnahmen ab, so war die Volkskammer in ihrer großen Mehrheit Gegner des SED-Systems, wobei die Nähe zum Ministerium für Staatssicherheit stets besondere Empfindlichkeiten hervorrief.

2. Spezifischer Sachverstand der Volkskammer?

- 14 Das Bundesverfassungsgericht hat die Volkskammer zu Unrecht als einen „mit den Verhältnissen vertrauten Gesetzgeber“ angesehen und diese Vertrautheit vor allem auf die „Selbstprivilegierung“ des Ministeriums für Staatssicherheit einschließlich dessen finanzieller Absicherung des Alters erstreckt

– *BVerfGE* 100, 138 (179, 194); 126, 233 (256, 261); *BVerfGK* 3, 270 (273) –.

Dem steht andererseits die verfassungsgerichtliche Feststellung entgegen, dass das System der Staatssicherheit darauf angelegt war, „Informationen auch über die Gehälter seiner Angehörigen geheimzuhalten“, wozu es „entsprechende Vorkehrungen getroffen“ habe

– *BVerfGK* 3, 270 (273) –.

- 15 Gegen die These des Bundesverfassungsgerichts spricht auch die Zusammensetzung der Volkskammer, die zu einem beträchtlichen Teil Systemkritiker, Bürgerrechtler und Reformpolitiker („Transformationseliten“) umfasste. Diesen waren geheimgehaltene interne Organisations-, Befehls- und Besoldungsstrukturen sowie die Einkommensverhältnisse der Angehörigen des MfS im Vergleich zur Volkswirtschaft nicht zugänglich. Über die Hälfte der Abgeordneten kam aus naturwissenschaftlichen Berufen

– vgl. *Helmut Müller-Enbergs*, Das Meinungsspektrum der Volkskammer, in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weißels (Hg.), *Parlament und Gesellschaft*, 1999, S. 248 (252 sub 2.2) –

und waren vielfach Funktionäre der zweiten und dritten Reihe, wie *Christopher Hausmann*

– Die 10. Volkskammer der DDR: Elitenpool der ersten Stunde, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2000, S. 527 (531) –

am Beispiel der CDU darlegt. Angesichts der Fülle der zu lösenden Probleme bestand für die Mitglieder der Volkskammer auch aus zeitlichen Gründen keine Möglichkeit, sich durch Heranziehung der Akten einen genauen Überblick über die Handlungen der Staatsorgane zu verschaffen.

- 16 Die mangelhaften Kenntnisse der Volkskammer und ihre fehlende Zusammenarbeit mit anderen Staatsorganen werden in deren Generalabtitte in Form einer „Gemeinsame(n) Erklärung der Volkskammer“ vom 12. April 1990 sub 3 deutlich, in der sich die Volkskammer der DDR „zur Mitschuld der DDR an der Niederschlagung des ‚Prager Frühlings‘ 1968 durch die Truppen des Warschauer Paktes“ bekennt, feststellt, dass „mit der

unrechtmäßigen militärischen Intervention ... den Menschen in der Tschechoslowakei großes Leid“ zugefügt wurde und „die Völker der Tschechoslowakei um Entschuldigung für das vergangene Unrecht“ bittet. Bereits am 1. Dezember 1989 hatte sich die Volkskammer ausdrücklich für die „Beteiligung der DDR an militärischen Aktionen von Staaten des Warschauer Vertrages“ im August 1968 bei den Völkern der CSSR entschuldigt. Aufgrund der zeitgeschichtlichen Forschung steht heute jedoch fest, dass die Nationale Volksarmee der DDR nicht 1968 in die CSSR einmarschiert war, sondern lediglich zwei mobilisierte NVA-Divisionen an der tschechischen Grenze in Bereitschaft lagen

– hierzu *Manfred Wilke*, Die SED und der Prager Frühling 1968, in: Die politische Meinung, Nr. 465, August 2008, S. 45 –.

Daher ist historisch anerkannt, dass kein Soldat der Nationalen Volksarmee bei der militärischen Intervention einen Fuß auf tschechischen Boden gesetzt hat.

- 17 Unprofessionell handelte die Volkskammer auch, als sie erst rund drei Wochen vor Erlass des Aufhebungsgesetzes vom 29. Juni 1990, nämlich am 7. Juni 1990, einen Sonderausschuss „zur Kontrolle der Auflösung des MfS/AfNS“ sowie zur Erarbeitung eines Gesetzes über die Stasi-Unterlagen einsetzte

– vgl. *Joachim Gauck*, Der Sonderausschuss zur Kontrolle des MfS/AfNS. Die Schaffung eines Gesetzes über die Stasi-Unterlagen, in: Hans Misselwitz/Richard Schröder (Hg.), Mandat für Deutsche Einheit – Die 10. Volkskammer zwischen DDR-Verfassung und Grundgesetz, 2000, S. 141 ff. –.

- 18 Im Unterschied zu der ihr vom Bundesverfassungsgericht attestierten Vertrautheit mit den Verhältnissen hat die Arbeit der Volkskammer in der Öffentlichkeit auch Kritik erfahren. Noch diplomatisch formuliert *Wolfgang Schäuble*

– Der Vertrag, 1991, S. 275 –

im Hinblick auf den Umgang mit den Stasi-Akten, die Volkskammer habe „zurückhaltend formuliert, nicht nur weise Beschlüsse gefasst“. *Uwe Thaysen* wirft ihr „spektakuläre(n), aber leerlaufende(n) Parlamentsaktivitäten“ vor

– in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 295: Der Deutsche Bundestag und seine Akteure, hg. von Susanne S. Schüttemeyer –.

Gelegentlich wurde die Volkskammer sogar als ein „Laienparlament“ bezeichnet, wofür der Ausspruch des zweitältesten Abgeordneten und Bürgerrechtlers *Jens Reich* stehen mag: „Politik ist nicht mein Beruf“

– vgl. Focus-Online-Special, 20 Jahre Wende, 4.11.2009 –.

Das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 99, 332 (337)* –

sieht die Tätigkeit der Volkskammer allerdings „vor dem damaligen Hintergrund des Übergangs von der Diktatur zu dem freiheitlich verfassten Staat“, als „Unsicherheit und Unkenntnis über das Fortwirken der alten Strukturen und Denkweisen des SED-Regimes“ bestand.

II. Die Volkskammer als Verfassungs- und Gesetzgeber

1. Verfassungsgebung durch Änderungsgesetze

- 19 Es hat wohl selten ein Parlament gegeben, das nach einem Systemwechsel die alte Verfassung nicht durch eine neue Konstitution ersetzt, sondern durch acht Gesetze „zur Änderung (und Ergänzung) der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“, die in der Zeit von Dezember 1989 bis Juli 1990 erlassen wurden und die bisherige Verfassung in eine neue verwandelt haben

– abgedr. in: Ingo von Münch/Günter Hoog (Hg.), Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands, München 1991, S. 24 ff.–

- 20 Die Verfassungsänderungsbefugnis besaß die Volkskammer schon nach Art. 63 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung von 1968/1974. Sie beginnt mit der Umbildung dieser Verfassung, an die sie zunächst noch gebunden ist, schon im Dezember 1989, indem sie die „Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch/leninistischen Partei“ bei der Staatsleitung (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung) streicht

– vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 1.12.1989 (GBl. I S. 265), abgedr. bei von Münch/Hoog aaO., S. 24 –

und später die Anteilnahme der Gewerkschaften „an der Gestaltung der Rechtsordnung“ tilgt

– § 2 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. März 1990; abgedr. bei von Münch/Hoog, aaO S. 25 –

2. Die Bedeutung des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes

- 21 Die bedeutsamste Änderung enthält das Verfassungsgrundsätze-Gesetz

– Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 17. Juni 1990 (GBl. I S. 299), abgedr. bei von Münch/Hoog aaO., S. 27 –

Es statuiert in Art. 1 Abs. 1, dass die Deutsche Demokratische Republik ein „freiheitlicher, demokratischer, föderativer, sozialer und ökologisch orientierter Rechtsstaat“ sei, womit die DDR auf ein neues Verfassungsfundament gestellt wird. Nach Art. 1 Abs. 2 der geänderten Verfassung sollen Vorschriften der Verfassung und sonstiger Rechtsvorschriften „entsprechend diesem Verfassungsgesetz anzuwenden“ sein und Rechtsvorschriften, die Staatsorgane „auf die sozialistische Staats- und Rechtsordnung, auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus, auf die sozialistische Gesetzlichkeit, das sozialistische Rechtsbewusstsein oder die Anschauungen einzelner Bevölkerungsgruppen oder Parteien verpflichten“, aufgehoben werden. Durch Änderung des Art. 106 der bisherigen DDR-Verfassung wurde festgelegt, dass jede künftige Verfassungsänderung durch die Volkskammer als „Verfassungsgesetz“ zu bezeichnen sei (Art. 9).

- 22 Gleichzeitig werden Grundrechte in das Verfassungsrecht eingefügt. So wird in Art. 2 dieses Gesetzes „Privateigentum einschließlich des Erwerbs von Eigentum und eigentumsgleichen Rechten an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln ... gewährleistet“. Am Schluss wird statuiert, dass der Eigentumsgebrauch „zugleich dem Wohl der

Allgemeinheit und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlage dienen“ soll. Diese Soll-Vorschrift stellt allerdings keine ausdrückliche Schranke oder Schrankenermächtigung dar. Sie ist zwar ebenso zu beachten wie eine Muss-Vorschrift, hat aber geringere Rechtsfolgen

– vgl. *Hans Schneider*, Gesetzgebung, 2002, Rn. 621 –

und größere Ausnahmen, weil beispielsweise eine Hauseinrichtung nicht allgemein zugänglich sein kann.

23 Das Verfassungsgrundsätze-Gesetz trat nach Art. 10 am 17. Juni 1990 in Kraft und behielt aufgrund dieser Bestimmung „seine Gültigkeit bis zur Inkraftsetzung eines Grundgesetzes“.

24 Die Gewährleistung „Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich“ (Art. 20 Abs. 3) wird aus der Verfassung von 1968/1974 übernommen, so dass Gleichberechtigung garantiert ist, was für Mann und Frau noch einmal ausdrücklich betont wird (Art. 20 Abs. 2 Satz 1).

Hierzu treten „Grundrechte“ mit einfachgesetzlichem Charakter wie das Vereinigungsgesetz vom 21.2.1990

– abgedr. in: v. Münch/Hoog, Dokumente des geteilten Deutschland, S. 95 –

und das Versammlungsgesetz vom 3.3.1990

– abgedr. bei v. Münch/Hoog aaO., S. 117 ff. –.

25 Insgesamt unterliegt aber der „demokratisch gewählte Gesetzgeber“, auf den das Bundesverfassungsgericht gleichsam rechtfertigend mehrmals verweist

– *BVerfGE 126, 233 (257, 259, 260, 267)* –,

ungeachtet dieser Legitimation innerstaatlichen und völker(vertrags)rechtlichen Bindungen.

III. Die Tätigkeit der Volkskammer im Sozialversicherungsrecht

1. Sozialversicherungsgesetz und Rentenangleichungsgesetz

26 Im Sozialrecht erließ die DDR zunächst das Sozialversicherungsgesetz

– Gesetz über die Sozialversicherung vom 28.6.1990 (GBl. I S. 486) –

und das Rentenangleichungsgesetz

– Gesetz zur Angleichung der Bestandsrenten an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen vom 28.6.1990 (GBl. I S. 495) –.

Gemäß § 22 Abs. 1 des letzteren Gesetzes wurden mit Wirkung zum 30. Juni 1990 die bestehenden Zusatzversorgungssysteme geschlossen. Nach dessen Absatz 3 wurden die bis zum 30. Juni 1990 erworbenen Ansprüche und Anwartschaften in die Rentenversicherung überführt. § 23 Abs. 1 Rentenangleichungsgesetz sah vor, dass die bis zum 30. Juni 1990 gezahlten Renten und zusätzlichen Versicherungen ab 1. Juli 1990 bis zur Überführung in die Rentenversicherung „in unveränderter Höhe weitergezahlt“ werden.

- 27 Diese Zahlbetragsgarantie galt allerdings nicht für „zusätzliche Versorgungen aus Versorgungssystemen für hauptamtliche Mitarbeiter von Parteien, gesellschaftlichen Organisationen und der Gesellschaft für Sport und Technik, für Mitarbeiter des Staatsapparates, Generaldirektoren der zentral geleiteten Kombinate und ihnen gleichgestellte Leiter zentral geleiteter Wirtschaftsorgane sowie Versorgungsbezüge aus den Sonderversorgungssystemen des ehemaligen Ministeriums für nationale Verteidigung beziehungsweise des Ministeriums für Abrüstung und Verteidigung und des Ministeriums des Innern, die den Betrag von 1500 M übersteigen.“ Diese sollten ab 1. Juli 1990 maximal in Höhe von 1500 Deutsche Mark gezahlt werden. Zusammen mit der höchsten Rente aus der Sozialpflichtversicherung ergab sich für die Berechtigten nach § 23 Abs. 2 Rentenangleichungsgesetz eine Obergrenze von 2010 DM monatlich (nach der Währungsumstellung)

– vgl. *BVerfGE* 100, 1 (9); 126, 233 (236) –.

- 28 Des Weiteren sah das Rentenangleichungsgesetz die Überführung der Versorgungsansprüche in die allgemeine Rentenversicherung vor. Zudem normierte § 27 Rentenangleichungsgesetz die Möglichkeit einer Kürzung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Versorgungssystemen. Auch die übrigen Zusatz- und Versorgungssysteme wurden im Angleichungsgesetz geregelt.

2. Zusatz- und Sonderversorgungssysteme

- 29 Zusatz- und Sonderversorgungssysteme waren in der DDR für bestimmte Gruppen von Funktionsträgern errichtet worden und unterschieden sich damit von der Pflicht- und Zusatzversicherung für Werktätige, Selbstständige und Genossenschaftsmitglieder

– vgl. hierzu *Barbara Eggenkämper/Gerd Modert/Stefan Pretzlik*, Die staatliche Versicherung der DDR, 2010; *Merten*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012, RN 1–2 –.

- 30 Die zwischen 1950 und 1989 eingeführten Versorgungssysteme sollten den Berechtigten einen prozentualen Teil ihres letzten Erwerbseinkommens (in der Regel zwischen 70 und 90 v.H. des Nettolohns) unter Anrechnung der Rente aus der Sozialpflichtversicherung sichern. Es bestanden 27 unterschiedliche Zusatzversorgungssysteme

– vgl. Art. 3 Anl. 1 des Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz – RÜG) vom 25.7.1991 (BGBl. I S. 1606) –.

Der von ihnen erfasste Personenkreis reichte von Mitgliedern des Staatsapparats sowie gesellschaftlicher Organisationen und des FDGB bis zu Ballettmitgliedern. Die Sonderversorgungssysteme stellten eine eigenständige Sicherung für Staatsbedienstete außerhalb der Sozialpflichtversicherung dar

– vgl. *BVerfGE* 100, 1(5); 100, 138 (140); 104, 126 (129); 112, 368 (370); 124, 1998 (201); 131, 88 (89); 139, 19 (62 Rn. 90) –.

- 31 Insgesamt gab es vier Sonderversorgungssysteme

– vgl. Art. 3 Anl. 2 RÜG –.

Seit dem 1. Januar 1953 bestand eine Sonderversorgung der Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs sowie eine Sonderversorgung der Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit. Mit Wirkung vom 1. Juli 1957 wurde eine Sonderversorgung der Angehörigen der

Nationalen Volksarmee, mit Wirkung vom 1. November 1970 eine Sonderversorgung der Angehörigen der Zollverwaltung der DDR eingeführt. Insgesamt gab es zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung rund 120.000 Empfänger von Sonderversorgungsleistungen. Sonderversorgungsberechtigte erhielten ihre Altersversorgung ausschließlich aus dem jeweiligen Sonderversorgungssystem. Dafür hatten die Versorgungsberechtigten 10 v.H. ihrer vollen Bezüge ohne Beitragsbemessungsgrenze als Beiträge an den Sonderversorgungsträger zu entrichten

– hierzu *Reimann*, DAngVers. 1991, S. 281 ff. –.

Die Rente betrug grundsätzlich bis zu 90 v.H. der jeweiligen Nettobesoldung vor dem Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis

– vgl. *Michael Mutz/Ralf-Peter Stephan*, Aktuelle Probleme des AAÜG, DAngVers. 1992, S. 281 ff. –.

- 32 Die Sonderversorgungssysteme stellten eine Versorgung eigener Art außerhalb der Sozialversicherung der DDR dar. Sie können, was auch das Bundesverfassungsgericht getan hat, mit dem Institut der Beamtenversorgung der alten Bundesländer verglichen werden

– vgl. *BVerfGE* 100, 1 (5); 100, 59 (62); 100, 138 (140); 104, 126 (129); 112, 368 (370); 131, 88 (89 sub A I 1); vgl. auch *Detlef Merten*, Verfassungsprobleme der Versorgungsüberleitung, 2. Aufl., 1994, S. 15 –.

Da auch in den alten Bundesländern die strukturell unterschiedlichen Alterssicherungssysteme der gesetzlichen Rentenversicherung einerseits und der Beamtenversorgung andererseits bestanden, handelt es sich trotz der grundlegenden Differenzen in Leitvorstellungen und Ausformungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik

– hierzu *BVerfGE* 95, 267 (307) –

bei den Sonderversorgungssystemen um eine systemneutrale Einrichtung.

C. Das „Aufhebungsgesetz“ als „Wurzel allen Übels“

I. Allgemeines

- 33 Die schon in den biblischen Worten erwähnte „Wurzel allen Übels“

– 1. Timotheus 6, 10 –

stellt von allen Sozialversicherungsgesetzen der Volkskammer das „Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für nationale Sicherheit“

– vom 29.6.1990 (GBl. I S. 501) –

dar. Es enthält die härtesten und für die Mitglieder des Versorgungssystems ungünstigsten Regelungen, indem es die Versorgungsordnung dieses Ministeriums beziehungsweise Amtes „mit Wirkung vom 30. Juni 1990“ aufhebt, die Möglichkeit einer Aberkennung von Versorgungsrenten vorsieht und damit deutlich macht, dass es sich hier eher um Vergeltungs- als um Umsetzungsmaßnahmen handelt.

II. Aufhebung des MfS-Versorgungssystems, Kürzung und Aberkennung der Versorgungsrente

1. Aufhebung des MfS-Versorgungssystems

- 34 Der im Aufhebungsgesetz gebrauchte Begriff „Aufhebung“ unterscheidet sich nicht nur begrifflich, sondern auch inhaltlich von der im Staatsvertrag vereinbarten „Schließung“. Denn mit der „Aufhebung“ einer Einrichtung wird diese aus der Realität entfernt, während die „Schließung“ eines Versorgungssystems nur künftige Aufnahmen und Leistungen ausschließt.

2. Kürzung und Aberkennung der Versorgungsrenten

- 35 Den schwerwiegendsten Eingriff in die Versorgungsordnung stellte § 5 dar, wonach „Ansprüche aus der Versorgungsordnung ... gekürzt oder aberkannt werden, wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“. Hier fehlt es zum einen an einer rechtsstaatlich genaueren Umreißung der Tatbestandsmerkmale „in schwerwiegendem Maße“ oder „Stellung ... missbraucht“. Denn die Rechtsstaatlichkeit, insbesondere die Strafkompetenz „zielt auch auf die Behinderung und Begrenzung öffentlicher Gewalt zum Schutz individueller Freiheit“

– *BVerfGE 144, 20 (210 Rn. 547)* –.

- 36 Der Zusammenhang von Gesetzestitel und Strafsanktionen bezeugt, dass hier die abzuerkennenden Ansprüche als Ahndung einer missliebigen Gesinnung dienen. Gerade dadurch wird aber der Schutzzweck des Rentenversicherungsrechts verletzt. Das Rentenversicherungsrecht, das insbesondere abhängige Arbeitnehmer auch in Fällen elementarer Lebensrisiken sichern soll, wird durch die „Wertneutralität“ charakterisiert, weswegen ihr wegen selbst strafgerichtlich verurteilte Schwere kriminelle keine rentenrechtlichen Nachteile erleiden

– *Merten, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012, S. 38 f. Nr. 51 f.* –.

Die ausschließliche Maßgeblichkeit der „Lohn- und Beitragsbezogenheit“ vermeidet, dass „etwaige sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse von vornherein vom Schutz der Sozialversicherung ausgenommen werden“

– *BSGE 87, 53 (60)* –.

Daher darf das Sozialversicherungsrecht auch nicht „die Last des verfassungsrechtlichen Unwerturteils tragen“, wie *Ernst-Wolfgang Böckenförde* einmal bemerkte

– *BVerfGE 88, 203, II (355)* –.

- 37 Dies ist im Übrigen von der Bundesrepublik vorausschauend schon in Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags mit den Worten „Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit“ zum Ausdruck gebracht worden. Deshalb formuliert die Amtliche Begründung, dass „das Rentenrecht in der Deutschen Demokratischen Republik an das in der Bundesrepublik Deutschland inhaltlich anzugleichen [sei], dessen Leistungen lohn- und beitragsbezogen ausgerichtet sind“.
- 38 Auch das Bundesverfassungsgericht hält es für nicht „überzeugend, dass bei Versicherten mit Verdienst in der Nähe oder oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze das gesamte oder

nahezu das gesamte Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen oberhalb des Durchschnittsentgelts nicht mehr durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt sein soll und deshalb das Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen auch insoweit bei der Rentenberechnung unberücksichtigt bleibt“. Aus diesem Grunde hat das Bundesverfassungsgericht die Regelung in ihrer späteren Fassung für verfassungswidrig erklärt

– *BVerfGE 100, 59 (97)* –.

- 39 Andererseits hat das Gericht allzu pauschal gemeint, dass bei der Versorgung „Ansprüche und Anwartschaften ... in vielen Fällen nicht allein auf Arbeit und Leistung“ beruhten, sondern auch „Prämien für Systemtreue“ waren

– *BVerfGE 100, 59 (93)*; s. auch *E 126, 233 (261)* –.

Dabei soll „Systemtreue“ wohl Treue zum SED-Staat meinen. Diese Staatstreue kann aber jeder Staat von seinen Bediensteten verlangen. Schon nach § 1 f. II 10 des Preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794 waren „Militair- und Civilbediente“ „dem Oberhaupt des Staates besondere Treue und Gehorsam schuldig“, wie auch heute gemäß Art. 33 Abs. 4 GG die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in einem „öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis“ stehen

– vgl. auch § 3 Beamtenstatusgesetz; *BVerfGE 39, 344 (346 f.)*; *119, 247 (264)*; *148, 296 (353 Rn. 150)* –.

In der Deutschen Demokratischen Republik war „Systemtreue“ zugleich Treue zur SED als Staatspartei. Aber auch in demokratischen Staaten mit einem Parteienoligopol wird Parteitreue als Gegenleistung für „Ämterpatronage“

– hierzu *Theodor Eschenburg, Ämterpatronage, 1961, S. 74*; *Hans Herbert von Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980* –

verlangt.

a) Kürzungen

- 40 Durch das Aufhebungsgesetz wurden die bestehenden Versorgungen in die Rentenversicherung überführt (§§ 1, 3) sowie die nach der Versorgungsordnung festgesetzten Renten „mit dem Ziel der Anpassung an das Niveau im zivilen Bereich“ „vorläufig“ nur in bestimmter Höhe gezahlt. Dabei wurden die Alters- und Invalidenrenten um 50 v.H. des 495 DM übersteigenden Betrags gekürzt, durften jedoch die Höhe von 990 DM nicht überschreiten (§ 2), Vergleichsberechnungen wurden hierzu nicht angestellt. Insbesondere bei der Festsetzung des Höchstbetrags sollte offensichtlich vermieden werden, dass Versorgungen für Mitglieder des Versorgungssystems des MfS/AfNS den Betrag von „1000 DM“ überschritten

– vgl. *BVerfGE 100, 138 (142 f.)* –.

Zu Unrecht beruft sich das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 126, 233 (257)* –

für die pauschale Kürzung der Versorgungsrenten aus dem Versorgungssystem für Mitarbeiter des Staatsapparates nach § 23 Abs. 2 des Rentenangleichungsgesetzes auf den „demokratisch gewählten Gesetzgeber der DDR“. Keine demokratische Wahl kann aber rechtsstaatliche Entscheidungen der Gewählten

garantieren. Folgte man der These des Gerichts, dann hätte auch der demokratisch gewählte Deutsche Bundestag keine verfassungswidrigen Gesetze erlassen können, was jedoch in Fülle geschah. Im Übrigen erwähnt das Gericht in diesem Zusammenhang nicht, dass die Zahlbetragsgarantie des § 23 Abs. 2 des Rentenangleichungsgesetzes für „systemnahe Versorgungssysteme“ von 1500 DM schon einen Tag später durch das Aufhebungsgesetz für Angehörige des Versorgungssystems des MfS/AfNS auf 990 DM herabgesetzt wurde.

- 41 Kürzungen der Versorgung nach § 2 des Aufhebungsgesetzes erwecken den Anschein einer Gleichbehandlung, während sie in Wahrheit Ungleichheit zementieren. Die Kürzung der Alters- und Invalidenrenten um 50 % des 495 DM übersteigenden Betrages scheint auf den ersten Blick alle Sozialversicherten gleich zu behandeln, führt aber bei höheren Gehältern zwangsläufig zu stärkeren Einbußen als bei niedrigen. Gerade das widerspricht aber den das Sozialversicherungssystem prägenden Prinzipien der „Wertneutralität“ und Beitragsbezogenheit

– *Merten*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012, S. 19 ff., Nr. 48 ff. –.

Das gilt insbesondere für die pauschale Kürzung der Versorgung auf den Höchstbetrag von 990 DM durch § 2 des Aufhebungsgesetzes, womit pauschal die Versorgungsspreizung nivelliert und damit Ungleiches nicht verschieden, sondern entgegen seiner Eigenart gleich behandelt wird.

b) Aberkennung

- 42 Nach § 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes konnten Ansprüche aus der Versorgungsordnung nicht nur gekürzt, sondern auch aberkannt werden, „wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“. Dadurch durfte allerdings die gesetzlich festgelegte Mindestrente nicht unterschritten werden. Für die Kürzung oder Aberkennung entschied auf Vorschlag der Regierungskommission zur Auflösung des Amtes für nationale Sicherheit der Minister des Innern (§ 5 Abs. 2). Eine Vorgängervorschrift für die Versorgungskürzung, nicht aber die Versorgungsaberkennung findet sich bereits in § 27 des Rentenangleichungsgesetzes.

III. Die Fixierung auf das Ministerium für Staatssicherheit

- 43 Die Fokussierung auf das Ministerium für Staatssicherheit ist für den Systemumbruch des Jahres 1989 und die Epoche danach charakteristisch. Einer der Feindbegriffe der friedlichen Revolution war die „Stasi“, was sich in vielen Parolen verdeutlichte, wie z.B. „Stasi raus!“; „Stasi in die Volkswirtschaft!“; „Stasi in die Volkswirtschaft, bringt dem Lande Arbeitskraft!“; „Stasi-Gelder für saubere Umwelt und gesunde Wälder!“; „Macht dem MfS endlich den Prozess“, „Stasi weg, wir brauchen Arbeiter!“

– Nachweis bei *Wolfgang Schneider*, Leipziger Demontagebuch, 1990, S. 42, 50, 74, 90, 104, 105 –.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland hatte sich der Blick auf das eigentliche Machtzentrum verschoben, so dass die DDR als „Stasi-Staat“ bezeichnet wurde

– *Klaus Kinkel*, Wiedervereinigung und Strafrecht, JZ 1992, S. 485

–.

- 44 Wegen der Emotionen in beiden deutschen Staaten gelang es auch dem damaligen Bundesinnenminister Dr. *Schäuble* nicht, einen als „Stasi-Amnestie“ bezeichneten Gesetzesentwurf durchzubringen, der Straffreiheit für Deutsche mit Wohnsitz in der DDR, aber auch für Bundesbürger vorsah, die für das MfS gegen die Bundesrepublik Deutschland spioniert hatten

– vgl. *Wolfgang Schäuble*, Der Vertrag, 1991, S. 268 ff.; *Klaus Kinkel*, Wiedervereinigung und Strafrecht, JZ 1992, S. 485 (486); hierzu auch *BVerfGE* 92, 277 (285); s. ferner den (nicht Gesetz gewordenen) „Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit bei Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit“ vom 2. und 13.9.1990 (BT-Drucks. 11/7762 [neu] und BT-Drucks. 11/7871); hierzu auch *BVerfGE* 92, 272 (285 f.); s. auch die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. *Göhner* in der 8. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 20.2.1991 (Sten. Ber. S. 336* f., Anl. 17) auf die Frage des Abg. *Marschewski* (CDU/CSU): „Wann wird die Bundesregierung eine Gesetzgebung zur Amnestie von ehemals hauptamtlichen Mitarbeitern der DDR-Geheimdienste einbringen“, in der es u.a. heißt: „Dies (i.e. die Amnestieregelung) war politisch nicht durchsetzbar. Die Gründe, die für eine solche Amnestieregelung sprechen, haben sich nicht verändert“ –.

- 45 Ungeachtet der politischen Aversionen hätte eine – im übrigen niemals quantifizierte – Volksmeinung nur dann Relevanz erlangen können, wenn die DDR-Verfassung unmittelbare Volksbegehren oder Volksabstimmungen vorgesehen hätte, woran es jedoch fehlte. Art. 53 der DDR-Verfassung hatte lediglich vorgesehen, dass die Volkskammer „die Durchführung von Volksabstimmungen beschließen“ kann.

IV. Die DDR als „Stasi-Staat“?

- 46 Vergegenwärtigt man sich die hasserfüllten Meinungskundgebungen auf Demonstrationen, aber auch in parlamentarischen Äußerungen, so könnte die symbolische Alleinstellung des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für nationale Sicherheit durch das Aufhebungsgesetz gerechtfertigt sein, wenn die Deutsche Demokratische Republik tatsächlich ein „Stasi-Staat“ gewesen wäre, was auch westdeutsche Politiker wie *Klaus Kinkel*

– s. oben Rn. 43 –

behaupteten. Dem hatte schon der seinerzeitige Ministerpräsident der DDR, *Lothar de Maizière*, in seiner Regierungserklärung vom April 1990 mit den Worten widersprochen, dass „nicht die Staatssicherheit ... die eigentliche Krankheit der DDR [war], sie war nur eines ihrer Auswüchse“. Das eigentliche Übel der sozialistischen Gesellschaft sah der Ministerpräsident in dem „diktatorische[n] Zentralismus, der aus stalinistischer Verblendung an die Stelle der Demokratie, an die Stelle der Selbstbestimmung der Menschen gesetzt worden war. Dieser Zentralismus war es, der eine das gesellschaftliche Leben vergiftende Atmosphäre des Druckes erzeugte“

– Regierungserklärung auf der 3. Tagung der Volkskammer der DDR vom 19.4.1990, Protokolle S. 41 (43 l.Sp.) –.

Ähnlich argumentieren Staatsrechtler und Rechtshistoriker, die den „Kern des politischen Systems“ in der „Suprematie der SED“ sehen, wobei das Politbüro neben dem Parteitag und dem Zentralkomitee das „wahre Zentrum der Macht“ gewesen sei

- vgl. *Georg Brunner*, Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Aufl., 2003, § 11 RN 17 ff.; *Dietmar Willoweit/Steffen Schlinker*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl., 2019, § 45 VI 3, S. 407 RN 22 –.

Auch die Politiker in der DDR wiesen auf „die führende Rolle der Partei“ und die „ständige Stärkung des sozialistischen Staates als Grundsatz des Parteiprogramms und der Politik der SED“ hin

- so der seinerzeitige ZK-Sekretär *Egon Krenz*, in: Heinz Mohnhaupt (Hg.), Deutsche Demokratische Republik (1958–1989), 2. Halbbd.: Dokumente, hg. von Karl A. Mollnau, 2004, Dokument 76, S. 546 (547 sub I 1) –.

Joachim Gauck

- Die Stasi-Akten, 1991, S. 73 –

sieht in der häufigen Betonung der führenden Rolle der Partei „keineswegs nur eine politische Floskel, sondern ... das grundlegende Selbstverständnis ..., das diesem Staat zugrunde lag“. Dies hatte auch zur Folge, dass die „Einheitspartei ... auf dem Primat der Politik vor dem instrumentell verstandenen Recht“ beharrte

- *Michael Stolleis*, Sozialistische Gesetzlichkeit. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in der DDR, 2009, S. 38 –.

Sogar über dem geschriebenen Gesetz stand der Wille der Partei, weshalb die SED mündliche Instruktionen an Grenztruppen erteilen konnte

- vgl. *Wolfgang Schuller*, Souveränitätsbeschränkungen neuen Typs, in: H.-Chr. Kraus/H.A. Wolff, Souveränitätsprobleme der Neuzeit, Freundesgabe für Helmut Quaritsch zum 80. Geburtstag, 2010, S. 29 (40 oben) –.

Insgesamt bildete die Suprematie der SED den Kern des politischen Systems der DDR

- *Christian Hillgruber*, Deutsche Revolution – „Legale Revolution“?, in: *Der Staat* 49 (2010), S. 167 (196); s. auch *Andreas Malycha/Peter Jochen Winters*, Die SED – Geschichte einer deutschen Partei, 2009, passim insbes. S. 72 ff. –.

Dies machte auch die DDR-Verfassung von 1968

- i.d.F. vom 7.10.1974 –

in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 mit den Worten deutlich: „Die DDR ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“.

Dass die neu gewählte Volkskammer als erste Verfassungsänderung die Streichung des Satzteils „unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei“ in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 beschloss

– durch Gesetz zur Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 1.12.1989 (GBl. I S. 265) –,

markiert nach *Hans H. Klein* „den Scheitelpunkt der Revolution in der DDR“

– Verfassungskontinuität im revolutionären Umbruch, in: Peter Badura/Rupert Scholz (Hg.), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 459 (467) –.

- 47 Diese Symbolik der Streichung macht aber zugleich deutlich, dass die Deutsche Demokratische Republik eben kein „Stasi-Staat“, sondern ein „SED-Staat“ war und das Ministerium für Staatssicherheit auch nicht „Staat im Staate“ war. „Wer das Gegenteil behauptet, mindert die historische Verantwortung der SED für die Schuld der Staatssicherheit“

– so *Karl Wilhelm Fricke* in der 23. Sitzung der Enquête-Kommission „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ am 15. Januar 1993, in: *Materialien*, hg. vom Deutschen Bundestag, Bd. VIII, 1995, S. 3 (7) –.

Konsequenterweise sieht daher auch der Einigungsvertrag

– vom 31.8.1990 (BGBl. II S. 889) –

in Art. 17 Satz 2 die Rehabilitierung der Opfer „des SED-Unrechts-Regimes“ vor und weist in der Begründung darauf hin, dass „das SED-Regime“ „in einem Zeitraum von vierzig Jahren“ „Bürger in rechtsstaatswidriger Weise verfolgt“ habe

– *Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu* (Hg.), *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, 1990, S. 141 –.

- 48 Das Ministerium für Staatssicherheit konnte jedoch lediglich als ein Organ der Exekutive die SED-Herrschaft und den Bestand der Deutschen Demokratischen Republik nicht garantieren, was sich auch aus Art. 7 Abs. 1 der Verfassung von 1968/1974 ergibt. Danach gewährleisten „die Staatsorgane“ „die territoriale Integrität der Deutschen Demokratischen Republik“. Jede isolierte Sicht auf das Ministerium für Staatssicherheit nimmt andere Verantwortliche aus dem Blickfeld. Was die Systemrelevanz angeht, waren die Angehörigen der Deutschen Volkspolizei, der Organe der Feuerwehr und des Strafvollzugs oder die Angehörigen der Nationalen Volksarmee in gleicher Weise systemrelevant, weshalb Gleiches eben nicht gleich behandelt wurde, wenn allein das Sonderversorgungssystem des Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit durch die Volkskammer gesetzlich aufgehoben wurde. Denn wenn sich der Gesetzgeber für ein Prinzip wie die Altersversorgung für Staatsdiener entscheidet, dann muss er diese Leitidee „für die inhaltliche Normierung eines bestimmten Lebensbereichs“ „folgerichtig und gleichmäßig durch[zu]führen“

– *Papier*, in: *Ruland/Becker/Axer, Sozialrechtshandbuch*, 6. Aufl., 2018, § 3 Rn. 95; *BVerfGE 117*, 1 (36, 38) –.

V. Aufhebungsgesetz als völkervertragsrechtliche Umsetzung?

- 49 Unzutreffend ist die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

– *BVerfGE 100*, 138 (142) –,

die Deutsche Demokratische Republik „setzte“ Vereinbarungen des Staatsvertrags (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3) insbesondere „für das Sonderversorgungssystem des

MfS/AfNS mit dem Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung im ehemaligen Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit vom 29. Juni 1990 ... um“, wobei dieser Staatsvertrag im Übrigen erst am 1. Juli 1990 in Kraft trat

– vgl. *Wolfgang Schäuble*, Der Vertrag, 1991, S. 304 unten –.

- 50 In dem Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990

– BGBl. II S. 537 –,

der durch das Gesetz zum Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland vom 18.5.1990 (Verfassungsgesetz) vom 21. Juni 1990

– abgedr. bei von Münch/Hoog aaO., S. 29 –

mit Verfassungsrang in innerstaatliches Recht transformiert wurde, war in Art. 20 Abs. 2 festgelegt, dass die „bestehenden Zusatz- und Sonderversorgungssysteme ... grundsätzlich zum 1. Juli 1990 geschlossen“ werden. Nach Satz 3 dieser Bestimmung sollen „bisher erworbene Ansprüche und Anwartschaften ... in die Rentenversicherung überführt (werden), wobei Leistungen aufgrund von Sonderregelungen mit dem Ziel überprüft werden, ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“. In der amtlichen Begründung heißt es hierzu, dass „die Leistungen aus diesen Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach Grund und Höhe überprüft werden“

– *Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu*, Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 1990, S. 128 –.

- 51 Oberster Leitsatz des Staatsvertrags für den Bereich der Sozialversicherung aber war die Verpflichtung der Deutschen Demokratischen Republik in Art. 20 Abs. 1 Satz 1, „alle erforderlichen Maßnahmen ein[zuleiten] und ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“. Dem widersprechen in hohem Maße die pauschalen Kürzungs- und Kappungsmaßnahmen in § 2 lit. a des Aufhebungsgesetzes, das mehr als einen Monat nach Unterzeichnung des Staatsvertrags am 18. Mai 1990 erlassen wurde.
- 52 Vielen Regelungen im Aufhebungsgesetz fehlt eine Umsetzungsgrundlage in Art. 20 Abs. 2 und 3 des Staatsvertrages. Das gilt beispielsweise für die „Aufhebung“ statt bloßer „Schließung“ des Sonderversorgungssystems der Staatssicherheit. Auch für § 5 des Aufhebungsgesetzes, der die Aberkennung oder Kürzung von Ansprüchen aus dem Versorgungssystem vorsieht, „wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“, lässt sich kein Anhaltspunkt im Staatsvertrag finden. Die dort vereinbarte Überprüfung mit dem Ziel, „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“, hatte sicher eine gemeinsame Beurteilung beider Staaten im Auge. Hier hat die Volkskammer einseitig und ohne hinreichende Beurteilungsgrundlagen gehandelt. Denn der am 7. Juli 1990, also drei Wochen vor Erlass des Aufhebungsgesetzes, eingesetzte Sonderausschuss „zur Kontrolle der Auflösung des MfS/AfNS“ fehlte die Zeit, solide Grundlagen für eine Kürzung der Versorgungsbezüge zu erarbeiten.

- 52 So hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus einer besonderen „Staats- und Systemnähe“ der Berufstätigkeit noch nicht folge, dass diesen Personengruppen „nicht durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt[e] und deshalb überhöht[e]“ Entgelte gezahlt worden seien

– *BVerfGE 111, 115 (123)* –.

Ebenfalls sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

– *BVerfGE 100, 59 (97)* –

„hohe in der Deutschen Demokratischen Republik erzielte Arbeitsentgelte oder Arbeits-einkommen ... nicht notwendig auch ‚überhöhte‘ Entgelte, deren rentenrechtliche Anerkennung der Gesetzgeber ohne weitere Nachprüfung versagen durfte“. Da der Bundestag in unzulässiger Weise „hohe Einkommen“ und „überhöhte Einkommen“ gleichstellte, musste das Bundesverfassungsgericht § 6 Absatz 2 und Absatz 3 Nr. 8 AAÜG wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz für verfassungswidrig erklären.

- 54 Zu Unrecht erweckt der vom Bundesverfassungsgericht gebrauchte Begriff „Umsetzen“ den Eindruck, dass die Regelungen des Aufhebungsgesetzes dem übereinstimmenden Willen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik entsprochen haben, was in Wirklichkeit nicht der Fall war.

VI. Zur Verfassungsmäßigkeit des Aufhebungsgesetzes

1. Prüfungskompetenz und Prüfungspflicht des Bundesverfassungsgerichts nach der Wiedervereinigung

- 55 Schließlich bedarf das Aufhebungsgesetz der Verfassungsmäßigkeit, die eine Übereinstimmung mit den relevanten Grundrechten und dem Prinzip des Rechtsstaats erfordert. Grundsätzlich sind die Grundrechte der Bundesrepublik Deutschland nur für deren Hoheitsbereich und die in ihm wohnenden Bürger geschaffen worden. Diese Restriktion ergibt sich schon aus der Präambel des Grundgesetzes, nach der das „Deutsche Volk“ in den westdeutschen Ländern „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen“ und „auch für jene Deutschen gehandelt [hat], denen mitzuwirken versagt war“.
- 56 Für die Deutsche Demokratische Republik galten die in der Verfassung von 1968/1974 sowie in dem „Verfassungsgrundsätze-Gesetz“ niedergelegten Grundrechte. Daher verfügten bis zur Wiedervereinigung Deutschlands beide Vertragspartner über unterschiedliche Grundrechtsgewährleistungen und einen unterschiedlichen Grundrechtsschutz. Daher hebt das Bundesverfassungsgericht eine Selbstverständlichkeit hervor, wenn es darauf hinweist, dass „sich der Geltungsbereich des Grundgesetzes auf das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik nicht erstreckte“

– *BVerfGE 97, 89 (98)*; vgl. auch *E 84, 90 (122 f.)*; *100, 1 (33)*; *101, 239 (258)* –.

- 57 Unverständlich erscheint es hingegen, dass das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Aufhebungsgesetzes nicht am Verfassungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik gemessen hat. Denn auch hier galt der Grundsatz des „Vorrangs der Verfassung“

– vgl. nur *Rainer Wahl, Der Vorrang der Verfassung*, in: *Der*

Staat 20, 1981, S. 485 ff. –

und des „Stufenbaus der Rechtsordnung“, was Art. 89 Abs. 3 der Verfassung von 1968/1974 mit den Worten bestimmt „Rechtsvorschriften dürfen der Verfassung nicht widersprechen“.

- 58 Eine Inzidenzkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nach der Wiedervereinigung erscheint umso angebrachter, als das Verfassungsgrundsätze-Gesetz der DDR in Art. 5 Abs. 1 ausdrücklich den Rechtsweg für Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt eröffnet und in seinem Absatz 2 die Unabhängigkeit der Richter und ihre bloße Unterwerfung unter die „Verfassung nach Maßgabe dieses Verfassungsgesetzes“ und das Gesetz hervorgehoben hat, ohne die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit bei einem Gericht zu konzentrieren. Da das Aufhebungsgesetz noch vor der Wiedervereinigung erlassen wurde, ist seine Verfassungsmäßigkeit nach den Grundsätzen des intertemporalen Kollisionsrechts, zu denen sich auch das Bundesverfassungsgericht bekennt

– vgl. *BVerfGE* 88, 70 (74 f.); *BVerfGK* 6, 38 (43) –,

zu beurteilen. Danach ist „das zu diesem Zeitpunkt an dem maßgeblichen Ort geltende Recht“ anzuwenden

– *BVerfGK* 6, 38 (43) –,

so dass für die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes der DDR die in diesem Staat geltende Verfassung ausschlaggebend ist.

- 59 Von deren Heranziehung war das Bundesverfassungsgericht auch nicht durch Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschnitt III Nr. 9 lit. b des Einigungsvertrages befreit, wonach zunächst „die leistungsrechtlichen Regelungen der jeweiligen Versorgungssysteme weiter anzuwenden“ sind. Denn gerade wenn der Einigungsvertrag aus Zeitnot die Fortgeltung bisherigen Rechts anordnet, sind die Gerichte zu sorgfältiger Prüfung verpflichtet

– *BVerfGE* 88, 70 (74 sub B II 1) –.

- 60 Daher durfte sich das Bundesverfassungsgericht nicht weigern, Rechtsakte (einschließlich Normen) der DDR am Grundgesetz zu messen, auch wenn diese Rechtsakte nach dem 3.10.1990 zur Anwendung kommen

– vgl. *BVerfGE* 84, 90 (122 f.); 97, 89 (98); *Ernst Benda/Eckart Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage, 2001, § 22 Rn. 721 Fn. 49 –.

- 61 Prüft man aber frühere Normen der DDR nach der Wiedervereinigung nicht am Grundgesetz, so muss man eine Fülle schon nach der DDR-Verfassung von 1990 verfassungswidrigen Rechts infolge der Überleitung durch den Einigungsvertrag befürchten. Denn das Verfassungsgrundsätze-Gesetz der 10. Volkskammer trat am 17. Juni 1990 in Kraft, so dass den Staatsgewalten nur wenige Monate zur Überprüfung der Rechtsnormen blieben, insbesondere der schon unter der SED-Herrschaft erlassenen, da die DDR-Verfassung nach ihrem Art. 10 ihre Gültigkeit nur bis zur Inkraftsetzung eines Grundgesetzes behalten sollte, womit der am 3. Oktober 1990 in Kraft getretene Einigungsvertrag gemeint ist.

- 62 Folgt man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, so blieben der Deutschen Demokratischen Republik weniger als vier Monate, um die Verfassungsmäßigkeit ihres gesamten Rechtsstoffs zu sichten, was offensichtlich unmöglich war. Die Gefahr verfassungswidriger Rechtsüberleitung wurde auch von beiden Staaten bei den Verhandlungen über den Einigungsvertrag gesehen, was für das Versorgungsrecht an einem Indiz deutlich wird. Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschnitt III Nr. 9 lit. b, die Regelungen über die

Beseitigung ungerechtfertigter und überhöhter Leistungen enthält, fügt in der Amtlichen Begründung ausdrücklich hinzu, dass deren Beseitigung „nach den Kriterien der Sozialversicherung“ und damit nicht nach Gesinnungs- oder Tätigkeitsmerkmalen erfolgt.

- 63 Insgesamt bleibt für den Einigungsvertrag festzuhalten, dass mit der Übernahme von „Recht der Deutschen Demokratischen Republik“ nur das verfassungsmäßige Recht gemeint sein kann, weil schon mit der DDR-Verfassung unvereinbare Normen gar keine Geltung erlangen konnten oder unanwendbar waren (*lex superior derogat legi inferiori*).

2. Regelungskompetenz des DDR-Gesetzgebers?

- 64 Deutlicher als der etwas pathetische Text des Staatsvertrags ist die juristisch formulierte amtliche Begründung, die als Ziel des Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrages die Grundlage dafür nennt, „das Rentenrecht in der Deutschen Demokratischen Republik an das in der Bundesrepublik Deutschland inhaltlich anzugleichen, dessen Leistungen lohn- und beitragsbezogen ausgerichtet sind“. Für Art. 20 Abs. 2 wird bemerkt, dass die in den Versorgungssystemen „bisher erworbenen Ansprüche und Anwartschaften ... von der Rentenversicherung abgewickelt [werden], wobei die Leistungen aus diesen Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach Grund und Höhe überprüft werden“

– abgedr. bei Klaus Stern/Bruno Schmidt-Bleibtreu (Hg.), Staatsvertrag 1990, S. 128 –.

- 65 Das Verfassungsgesetz, mit dem die Deutsche Demokratische Republik den Staatsvertrag in innerstaatliches Recht transformiert hat, kann keine zusätzlichen Beschränkungen und Beschränkungsmöglichkeiten für die Eigentumsgarantie des Art. 2 der DDR-Verfassung schaffen, weil das Gesetz lediglich völkerrechtliche Verpflichtungen in innerstaatliches Recht umsetzt, dadurch aber keine zusätzlichen Befugnisse erzeugen kann, wenn diese nicht schon im Vertrag selbst enthalten sind. Letztlich gilt daher für den Transformationsgesetzgeber sinngemäß der Satz: *Nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet*

– *Corpus Juris Civilis*, Dig. 50, 17, 54 (*Ulpian*) –.

- 66 Der Staatsvertrag als ein zwischen zwei Staaten im Hinblick auf die in Aussicht genommene Wiedervereinigung geschlossener Vertrag schlägt lediglich grobe Schneisen für die noch gemeinsam auszubauenden Wege, die neben der Staatseinung auch zu einer Einheitlichkeit der Rechtsordnung führen sollen, die gemeinschaftliches und überstimmendes Handeln voraussetzt. Für die Rentenversicherung sieht Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags vor, dass die Deutsche Demokratische Republik die erforderlichen Maßnahmen trifft, „um ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“. In eigener Verantwortung kann die Deutsche Demokratische Republik lediglich nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 die von ihr geschaffenen und bestehenden „Zusatz- und Sonderversorgungssysteme ... grundsätzlich zum 1. Juli 1990“ schließen. Dagegen gibt Art. 20 Abs. 2 Satz 3 mit der von beiden Vertragsparteien ins Auge gefassten Überprüfung von Ansprüchen und Anwartschaften mit dem Ziel, ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen, der Deutschen Demokratischen Republik keine einseitigen Handlungsbefugnisse. Das wird auch daran deutlich, dass die amtliche Begründung darauf verweist, dass die in den Sonderversorgungssystemen erworbenen Ansprüche und Anwartschaften „von der Rentenversicherung abgewickelt“ werden, wobei Leistungen aus diesen Systemen nach Grund und Höhe überprüft werden

– abgedr. in Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag aaO., S. 128 –.

67 Dabei ist mit „Rentenversicherung“ nicht die staatliche Versicherung der DDR, sondern sind die Rentenversicherungsträger der Bundesrepublik Deutschland gemeint, die nach der Wiedervereinigung zu deutschen Rentenversicherungsträgern werden. Erst bei Überführung der Ansprüche und Anwartschaften in die Rentenversicherung und nicht schon davor werden nach Art. 20 Abs. 2 Satz 3 des Staatsvertrags die Leistungen auf mangelnde Rechtfertigung oder Überhöhung überprüft. Diese Formulierung leuchtet auch deshalb ein, weil das Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland Besonderheiten aufweist, die im Rahmen dieser Überprüfung berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung führt dazu, dass Angehörige der Sonderversorgungssysteme mit höheren, das heißt diese Grenze überschreitenden Einkünften erhebliche Einbußen hinnehmen müssen. Weitere Nachteile resultieren daraus, dass als Berechnungsgrundlage anstelle der Nettobesoldung vor dem Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis in den Sonderversorgungssystemen das für die Rentenberechnung maßgebliche durchschnittliche Lebens-Einkommen tritt und die Versorgungshöhe von 90 v.H. der Nettobesoldung in der Deutschen Demokratischen Republik durch das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung ersetzt wird, das im Falle eines Standardrentners 1990 55 v.H. des durchschnittlichen Jahresarbeitsentgelts betrug.

68 Das hat zur Folge, dass „überhöhte“ Versorgungsrenten und Rentenanwartschaften ohnehin gekappt werden, weil durch die „Systementscheidung“ an die Stelle des beamtenähnlichen Versorgungssystems in der Deutschen Demokratischen Republik, das wie die westdeutsche Beamtenversorgung als Vollversorgung ausgestaltet ist, während das westdeutsche Rentenversicherungssystem als Teil-Altersversorgung, die die Beitragsbemessungsgrenze übersteigenden Einkünfte „von staatlicher Vorsorgeplanung“ freihält und damit auch für Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung unberücksichtigt lässt. Auf diese Nachteile weist ausdrücklich auch das Bundesverfassungsgericht hin

– vgl. *BVerfGE* 100, 59 (93); vgl. auch *E* 100, 1 (48); 111, 115 (138); 126, 233 (264); 126, 233 (268) –,

weshalb es für weitere „Überhöhungstatbestände“ „Kriterien“ verlangt, die „in den tatsächlichen Verhältnissen eine Entsprechung finden“

– *BVerfGE* 111, 115 (138 oben); 100, 1 (38) –.

69 Dabei hätte sich die rigorose Härte der Beitragsbemessungsgrenze vermeiden lassen, zumal auch der Einigungsvertrag

– Anlage II, Kap. VIII, Sachgeb. H, Abschn. III, Nr. 9 lit. b, Nr. 1 –

die „Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen“ bei der Anpassung fordert. Denn in dem vergleichbaren Fall der Rückeingliederung des Saarlandes in das Bundesgebiet wurde der Sondersituation durch eine Privilegierung „saarländischer Beiträge“ Rechnung getragen

– vgl. hierzu *Detlef Merten*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012, Rn. 81 –.

Man hätte auch die von den Versorgungsberechtigten in der Deutschen Demokratischen Republik über die (westdeutsche) Beitragsbemessungsgrenze hinausgegangenen Beiträge wie Beiträge der Höherversicherung

– vgl. Gesetz über die Höherversicherung in den Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten vom 14.3.1951 (BGBl. I S. 188) –

behandeln können (vgl. § 269 SGB VI), die bis zum 31. Dezember 1997 gezahlt werden konnten.

- 70 Die Besonderheiten des westdeutschen Rentenversicherungssystems machen deutlich, dass, wie in Art. 20 Abs. 2 Satz 3 vorgesehen, die „Rentenversicherung“ und nicht der Gesetzgeber der Deutschen Demokratischen Republik zuständig sein sollte, Versorgungsrenten und Anwartschaften daraufhin zu überprüfen, ob „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“ sind. Das entspricht auch den Vereinbarungen der Verhandlungsführer der beiden Staaten. *Wolfgang Schäuble*

– Der Vertrag aaO., S. 155 –

berichtet, die DDR sei entgegen ihrer früheren Position dafür eingetreten, „dass grundsätzlich Bundesrecht und DDR-Recht nur bei ausdrücklich aufgezählten Ausnahmen gelten solle“. Zugleich erwähnt er auch wie „ungewöhnlich schwierig“ es war, sich einen Überblick über das Recht der DDR zu verschaffen, weil diese keine kodifizierte Sammlung des Rechts besaß. Das wird vice versa auch für die Deutsche Demokratische Republik gegolten haben, die sich in das weit verzweigte Sozialversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland einarbeiten musste, wobei erschwerend hinzukam, dass mit dem Systemwechsel wohl auch an den entscheidenden Stellen der Verwaltung ein Personalwechsel einhergegangen war.

- 71 Schließlich beweist auch der Einigungsvertrag, dass der DDR-Gesetzgeber nach dem Staatsvertrag keine Kompetenz besaß, die Versorgungsrenten und Rentenanwartschaften einseitig zu kürzen oder abzuerkennen. Nach Anlage II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 sollen zwar die „Regelungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme“ in Kraft bleiben. Dies jedoch nur mit den im Einigungsvertrag enthaltenen „Maßgaben“, wonach gemäß lit. b Satz 3 Nr. 1 Ansprüche und Anwartschaften „nach den allgemeinen Regelungen der Sozialversicherung in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet unter Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlung anzupassen [sind], wobei ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen sind sowie eine Besserstellung gegenüber vergleichbaren Ansprüchen und Anwartschaften aus anderen öffentlichen Versorgungssystemen nicht erfolgen darf“. Weiterhin bestimmt Nr. 2, dass diese Ansprüche und Anwartschaften „darüber hinaus zu kürzen oder abzuerkennen [sind], wenn der Berechtigte oder die Person, von der sich die Berechtigung ableitet, gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen oder in schwerwiegenderem Maße ihre Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“. Dabei wurde die ursprüngliche Fassung des Einigungsvertrags noch nachträglich durch eine Vereinbarung

– Art. 4 Nr. 18 der Vereinbarung vom 18.9.1990 (BGBl. II S. 1239, 1244) –

durch den Zusatz verschärft, wonach es ausreicht, dass „die Person, von der sich die Berechtigung ableitet“, gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat. Die gemeinsam von beiden Staaten akzeptierten Formulierungen zeigen, dass man es nicht bei den von der DDR insbesondere im Aufhebungsgesetz getroffenen Regelungen über die Kürzung und Aberkennung belassen wollte, sondern wie schon in Art. 20 Abs. 2 Satz 3 des Staatsvertrags vereinbart, bei der Überführung in die Rentenversicherung ungerechtfertigte Leistungen abschaffen und überhöhte Leistungen abbauen

wollte. Damit war von Beginn an bezweckt, Eingriffe in die Ansprüche und Anwartschaften nur aufgrund gemeinsamer Vereinbarungen vorzunehmen, die ein einseitiges Vorgehen der „frei gewählten Volkskammer“ ausschloss, weil diese sich zunächst völkervertragsrechtlich und später durch Transformations-Verfassungsgesetz auch innerstaatlich an das im Staatsvertrag gemeinsam beschlossene Verfahren gebunden und ihre Gesetzgebungssouveränität insoweit aufgegeben hatte.

3. Grundrechtlicher Eingriffsschutz

- 72 Ungeachtet der fehlenden Gesetzgebungskompetenz muss sich eine grundrechtliche Überprüfung des Aufhebungsgesetzes anhand der Verfassungsgrundsätze der Deutschen Demokratischen Republik vor allem der Eigentumsgarantie und dem Gleichheitssatz der DDR-Verfassung widmen.
- a) Eigentumsgarantie
- aa) Einbeziehung von Renten und Rentenanwartschaften
- 73 Die Regelungen des Aufhebungsgesetzes, insbesondere dessen § 2 müssen mit der Eigentums-Verfassung der DDR übereinstimmen. Nach Art. 11 der Verfassung von 1968/1974 war neben dem „sozialistischen Eigentum“ des Art. 10 in Art. 11 Abs. 1 Satz 1 das „persönliche Eigentum der Bürger und das Erbrecht“ gewährleistet, wobei diese nach Satz 2 der „Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger“ dienen sollten. Ob das persönliche Eigentum auch schuldrechtliche Forderungen (wie beispielsweise Sparkassenguthaben) umfasste und damit einem weiten Eigentumsbegriff folgte, war umstritten
- vgl. *Siegfried Mampel*, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 1972, Art. 11, S. 328 –.
- 74 Nach Art. 35 und 36 wurden „bei Krankheit und Unfällen materielle Sicherheit, unentgeltliche ärztliche Hilfe, Arzneimittel und andere medizinische Sachleistungen“ „auf der Grundlage eines sozialen Versicherungssystems“ gewährt.

Nach dem Umbruch 1989/1990 wird zwar in Art. 2 des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes der DDR – wie auch in der Bundesrepublik Deutschland – Eigentum an Sozialversicherungsrechten und -anwartschaften nicht ausdrücklich geschützt. Es wird lediglich Privateigentum einschließlich des Erwerbs von Eigentum und eigentumsgleichen Rechten an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln ... gewährleistet“. Aber zum einen proklamiert Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes, dass die Deutsche Demokratische Republik ein „freiheitlicher, demokratischer, föderativer, sozialer und ökologisch orientierter Rechtsstaat“ ist, und zum anderen schreibt Art. 1 Abs. 2 dieses Gesetzes vor, dass Verfassungsvorschriften und sonstige Rechtsvorschriften entsprechend diesem Verfassungsgesetz anzuwenden“ sind. Ferner werden in Satz 2 des Absatzes 1 „die den einzelnen oder Organe der staatlichen Gewalt auf die sozialistische[n] Staats- und Rechtsordnung, auf das Prinzip des demokratischen Zentralismus, auf die sozialistische Gesetzlichkeit, das sozialistische Rechtsbewusstsein oder die Anschauungen einer seiner Bevölkerungsgruppen oder Parteien verpflichtet“, aufgehoben. In Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags, der alle erforderlichen Maßnahmen einleiten soll, um das Rentenrecht der DDR „an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“, spricht alles dafür, dass die Sozialversicherungsrenten und -anwartschaften auch den Schutz der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik genießen. Denn Ziel des Art. 20

Abs. 1 des Staatsvertrags war es, durch ein einheitliches Rentenrecht die Angleichung der Lebensverhältnisse in den beiden deutschen Staaten zu erreichen

– vgl. *BVerfGE* 126, 369 (399 oben) –.

- 75 Vor der Wiedervereinigung erstreckte Art. 14 Abs. 1 GG seinen Schutz nicht auf das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik, und die Vereinigung der beiden Staaten hatte auch keine rückwirkende Kraft

– vgl. Art. 3 des Einigungsvertrags; *BVerfGE* 97, 89 (98); 100, 1 (33) –.

Dass die Grundrechte des Grundgesetzes für eine Prüfung des vor der Wiedervereinigung erlassenen Aufhebungsgesetzes nicht in Betracht kommen, ist offensichtlich und wird auch vom Bundesverfassungsgericht sehr oft betont

– vgl. *BVerfGE* 97, 89 (98); 100, 1 (33); 101, 239 (258) –.

- 76 In der DDR wurde nach Art. 2 des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes, das nach Art. 10 am 17. Juni 1990 in Kraft trat, „Privateigentum einschließlich des Erwerbs von Eigentum und eigentumsgleichen Rechten an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln ... gewährleistet“. Die später von der Volkskammer 1990 erlassenen Sozialversicherungsgesetze sind jedoch nur dann unbedenklich, wenn sie mit der Verfassung der DDR einschließlich deren Änderungen übereinstimmen.

- 77 Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurden Sozialversicherungsrenten und Rentenanwartschaften nicht von Beginn an geschützt, zumal das Sozialstaatsprinzip als Rechtsgrundlage durch Weite, Unbestimmtheit und Offenheit charakterisiert ist

– so *BVerfGE* 59, 231 (263); 65, 182 (193); 82, 60 (80) –.

War anfangs streitig, ob Forderungen

– vgl. *BVerfGE* 112, 93 (107) –

oder öffentlich-rechtliche Rechtspositionen überhaupt den Schutz der Sozialversicherung genießen

– vgl. *BSGE* 2, 201 (270); 3, 77 (82); 7, 42 (44 f.); 13, 247 (250); 15, 271 (277); 22, 54 (58) –,

so hat das Bundessozialgericht später auch Renten der gesetzlichen Rentenversicherung als „Eigentum“ im Sinne des Art. 14 qualifiziert, sofern sie ... „auf der eigenen Leistung des Berechtigten beruhen“

– *BSGE* 9, 127 (128) unter Hinweis auf *E* 3, 40 (42 ff.) –.

- 78 Allmählich setzte sich die Ansicht, dass Ansprüche auf Versicherungsleistungen Eigentumsschutz genießen, „wenn sie Äquivalent und Ausdruck eigener Leistung sind“, als herrschend durch

– *BSGE* 25, 170 (173); *BVerfGE* 18, 392 (397); ferner *E* 14, 288 (294); 22, 241 (253); 48, 403 (412 f.); 53, 257 (291 f.); 100, 1 (33); 116, 96 (121 f.); 117, 272 (294); 128, 90 (101); vgl. auch *Papier*, Grundrechte und Sozialordnung, in: Merten/ders. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 30 RN 24 ff.; Jörg Adam, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2009, S. 64 ff. –

Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers verengt sich „in dem Maße, in dem Rentenansprüche durch den personalen Bezug des Anteils eigener Leistung des Versicherten geprägt sind“

– *BVerfGE* 53, 257 (293); 100, 1 (38); 126, 233 (257) –.

- 79 Insgesamt machen Rechtsprechung, insbesondere die des Bundesverfassungsgerichts, und Schrifttum den Eigentumsschutz für eine sozialversicherungsrechtliche Position davon abhängig, dass diese „nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet“ ist

– *BVerfGE* 69, 272 (300); 72, 9 (19); 72, 141 (153); 76, 220 (235); 89, 1 (7); 92, 365 (406); 100, 1 (34) (Ansprüche und Anwartschaften der DDR-Zusatz- und Sonderversorgungssysteme); *BVerfGE* 126, 369 (390); 128, 90 (101) –

und zusätzlich „auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruht und zudem der Sicherung seiner Existenz dient“

– *BVerfGE* 60, 272 Ls. 1; 72, 9 (19 f.); 76, 220 (235 ff.); 100, 1 (32 f.) –.

- 80 Bei den Sonderversorgungsberechtigten war gerade dieser Eigenbeitrag besonders hoch, da sie 10 v.H. ihrer Bezüge ohne Beitragsbemessungsgrenze als Beiträge an den Sonderversorgungsträger zu entrichten hatten

– vgl. *Reimann*, *DAngVers.*, 1991, S. 281 ff. –.

Zwar war nach Art. 20 Abs. 6 des Staatsvertrags vorgesehen, dass sich die Deutsche Demokratische Republik „an den Ausgaben ihrer Rentenversicherung mit einem Staatszuschuss“ beteiligt. Der Staatszuschuss ändert aber nichts daran, dass insbesondere die Versorgungsrenten und Rentenanswartschaften „auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten“ beruhen und deshalb den Eigentumsschutz nach Art. 2 der durch das Verfassungsgrundsätze-Gesetz eingeführten Eigentumsgarantie genießt.

bb) Beschränkungsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber?

- 81 Der neu eingefügte Art. 2 Abs. 1 der DDR-Verfassung gewährleistet ausdrücklich das „Privateigentum einschließlich des Erwerbs von Eigentum und eigentumsgleichen Rechten an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln“. Dieses verfassungsrechtlich geschützte Privateigentum „zeichnet sich in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand aus

– vgl. *BVerfGE* 71, 230 (246); 31, 229 (240); 26, 215 (222); 24, 367 (389 f.) –.

Zwar soll der Gebrauch des Privateigentums „zugleich dem Wohl der Allgemeinheit und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dienen“, was sich allerdings stärker auf Sacheigentum als auf Forderungen bezieht, da diese allenfalls durch Besteuerung dem allgemeinen Wohl dienen. Privateigentum hat die Funktion, „als Grundlage der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung“ zu dienen

– vgl. *BVerfGE* 112, 332 ff. –.

- 82 Da Art. 2 der Verfassung keine Schranken und Beschränkungsmöglichkeiten vorsieht, ist der Gesetzgeber hier zu äußerster Zurückhaltung verpflichtet, wobei sich Art. 2 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darin unterscheidet, dass nach letzterer Bestimmung der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des

Eigentums bestimmen darf. Aber selbst diese Beschränkungsmöglichkeiten gestatten der Legislative nicht, den „Kernbereich der Eigentumsgarantie“ auszuhöhlen, wobei zu diesem „sowohl die Privatnützigkeit ... als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand“ zählen

– *BVerfGE 91, 294 (308)* –

- 83 Allerdings wird der – vom „Wohl der Allgemeinheit“ und dem „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ abgesehen – nach seinem Wortlaut unbegrenzte und unbegrenzbare Schutz des Eigentums Privater für bestimmte Personengruppen nachträglich eingeschränkt. Denn der mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossene „Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ (Staatsvertrag) vom 18.5.1990

– BGBl. II S. 537 –

wurde von der Deutschen Demokratischen Republik als „Verfassungsgesetz“ in das innerstaatliche Recht transformiert

– s. oben Rn. 50 –

und geht daher als ranggleiches, und späteres sowie als Spezialgesetz sowohl nach dem *lex specialis*-Grundsatz als auch nach dem *lex posterior*-Grundsatz Art. 2 der Verfassung vor. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 des in innerstaatliches Recht transformierten Staatsvertrags sollen die bestehenden Zusatz- und Sonderversorgungssysteme grundsätzlich zum 1. Juli 1990 geschlossen und bisher erworbene Ansprüche und Anwartschaften in die Rentenversicherung überführt werden, wobei Leistungen aufgrund von Sonderregelungen mit dem Ziel überprüft werden, ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“.

- 84 Diese Regelung wird auch als „systementscheidend“

– vgl. *BSGE 72, 65 (67)* –

bezeichnet, wobei sich dieser Begriff weder im Staatsvertrag noch im Einigungsvertrag findet. Sein Gebrauch ist deshalb bedenklich, weil aus ihm begriffsimmanente, nämlich aus dem „System“ der westdeutschen gesetzlichen Rentenversicherung folgende Konsequenzen, z.B. hinsichtlich der „Beitragsbemessungsgrenze“ gezogen werden, deren Konformität mit dem Einigungsvertrag nicht mehr überprüft wird

– vgl. *Detlef Merten, Verfassungsprobleme der Versorgungsüberleitung*, 2. Auflage, 1994, S. 109 –.

- 85 Die Überprüfung von Ansprüchen und Anwartschaften aufgrund von Sonderregelungen, insbesondere aus Sonderversorgungssystemen, soll nach dem Staatsvertrag zur Abschaffung ungerechtfertigter Leistungen und dem Abbau überhöhter Leistungen führen. Dabei handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, weil sich aus ihnen erst durch Auslegung ergibt, welche Konsequenzen dem Bürger drohen. „Überhöhte Leistungen“ sind dann festzustellen, wenn Arbeit und Leistung bei vergleichbaren Berufsgruppen wesentlich geringer entlohnt werden. Ob Ansprüche und Anwartschaften, die auch „Prämien für Systemtreue“ enthalten, mit dem Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 100, 1 (93)* –

als „überhöht“ qualifiziert werden dürfen, scheint fraglich, weil auch in der Bundesrepublik Deutschland Beamte, die in einem „Dienst- und Treueverhältnis“ zum Staate stehen

und aus diesem Grunde mit zusätzlichen Pflichten belastet werden, finanziell besser stehen können als Angestellte, die eine vergleichbare Arbeit und Leistung erbringen. Allerdings hat es auch das Bundesverfassungsgericht nicht gestattet, aus der „Staats- und Systemnähe“ der Beschäftigung zu folgern, dass Entgeltbezieher „nicht durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt[e]“ Einkommen erhalten haben

– *BVerfGE 100, 59 (95)*; s. auch oben Rn. 52 –.

Der Theologe *Richard Schröder*

– Die wichtigsten Irrtümer über die deutsche Einheit, 2010, S. 210 –

Mitglied der „frei gewählten Volkskammer“ und später des Bundestags, ist der Meinung, dass die Absicht der Volkskammer, „die Renten der ‚Träger des Systems‘ kräftig zu beschneiden, zu weitgegangen“ ist.

- 86 Schwieriger ist es hingegen, bei den Ansprüchen und Anwartschaften aus Versorgungssystemen „ungerechtfertigte Leistungen“ zu ergründen, weil dieser Begriff so unbestimmt und vage ist, dass er im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Anforderungen der Normklarheit und Justitiabilität schon bedenklich scheint

– vgl. *BVerfGE 21, 73 (79)*; *27, 1 (8)*; *27, 195 (210)*; *35, 348 (358)* –

Was „ungerechtfertigt“ ist, kann sich nicht nach dem subjektiven Empfinden einzelner richten. So mag die Ernennung *Sigmund Jähns*, der als erster Deutscher im August 1978 mit einer sowjetischen Raumkapsel in den Weltraum flog, zum Generalmajor der Nationalen Volksarmee 1986 von manchen als gerechtfertigt, von anderen möglicherweise aus politischen Gründen als nicht gerechtfertigt erscheinen. Um den Begriff „ungerechtfertigt“ rechtsstaatlich handhabbar zu machen, müssen „ungerechtfertigte Leistungen“ unter keinem sachlichen Gesichtspunkt objektiv vertretbar sein und Anlass sowie Ausmaß der Leistung evident außer Verhältnis stehen. Das Bundesverfassungsgericht sieht als „ungerechtfertigt“ Leistungen an, denen keine Arbeit zugrunde lag und die „allein politisch motiviert[en]“ waren

– *BVerfGE 100, 59 (95)*; *111, 115 (139 f.)*; *126, 233 (267)* –.

cc) Immanente Schranken?

- 87 Die fehlende Schrankenbewehrung der Eigentumsgarantie hat allerdings nicht die Ohnmacht des Gesetzgebers zur Folge. Denn neben den expliziten, in den Grundrechtsnormen ausdrücklich verankerten Schranken und Schrankenvorbehalten haben Rechtsprechung und Literatur „immanente“ Grundrechtsschranken entwickelt

– vgl. *BVerfGE 39, 334 (367)*; *Detlef Merten*, Immanente Grenzen und verfassungsunmittelbare Schranken, in: *Merten/Papier* (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. III, 2009, S. 201 ff. –

Im Einzelnen ist jedoch die Herleitung immanenter Schranken umstritten. Das Bundesverfassungsgericht sieht sie im „Menschenbild des Grundgesetzes“, wonach der Einzelne „sich diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen [muss], die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des bei dem gegebenen Sachverhalt allgemein Zumutbaren sieht, vorausgesetzt, dass dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt“

– *BVerfGE* 4, 7 (15 f.) –.

88 Diese für die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, der ohnehin unter allgemeinem Rechtsvorbehalt steht, entwickelte Formel lässt sich jedoch nicht zur Beschränkung von Grundrechten ohne Gesetzesvorbehalt heranziehen. Eine Trennlinie zwischen Freiheit und Bindung bei den Einzelgrundrechten lässt sich nicht mit dem pauschalen Hinweis auf „Menschenbild“ und „Gemeinschaftsbezogenheit“ finden. Denn Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt sollen auch für den gemeinschaftsorientierten Bürger individuelle Freiheitsführung in unterschiedlicher Intensität sichern. So ist auch das Bundesverfassungsgericht dazu übergegangen, allein kollidierendes Verfassungsrecht in Gestalt der Grundrechte Dritter sowie anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtsgüter als Verfassungsschranke vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte anzuerkennen

– vgl. *BVerfGE* 28, 243 (261); 41, 29 (50 f.); 41, 88 (107); 44, 37 (49 f., 53); 52, 223 (247); 84, 168 (185); 92, 91 (109); 93, 1 (21); 103, 293 (303); 118, 45 (62); 126, 1 (24); 131, 1 (9); 139, 64 (128 Rn. 132); 140, 240 (297 Rn. 115); 148, 296 (358 Rn. 139) –.

89 Die Suche nach kollidierendem Verfassungsrecht erübrigt sich in vorliegendem Falle aber deshalb, weil dem Gesetzgeber der Deutschen Demokratischen Republik nicht zuletzt durch die Selbstbeschränkung in Art. 20 Abs. 2 des Staatsvertrags die Befugnis fehlte, „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“. Weil diese Aufgabe den Rentenversicherungsträgern, die allerdings einer gesetzlichen Grundlage bedurften, überlassen blieb, war für die Kürzung der Versorgungen (§ 2) sowie für die Beseitigung ungerechtfertigter Leistungen (§ 4 ff.) keine Grundlage vorhanden, so dass sie gegen die als Verfassungsgesetz bezeichnete Transformation des Staatsvertrages in innerstaatliches Recht der Deutschen Demokratischen Republik verstießen. Zusätzlich verstießen die Kürzung der Versorgungen in § 2 und § 5 sowie deren völlige Aberkennung in § 5 des Aufhebungsgesetzes gegen die Eigentumsgarantie des Art. 2 der DDR-Verfassung.

90 Der Einwand einer durch Selbstbeschränkung fehlenden Gesetzgebungskompetenz und eine Verletzung der Eigentumsgarantie lassen sich auch gegen § 27 des Gesetzes zur Angleichung der Bestandsrenten an das Rentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen – Rentenangleichungsgesetz – vom 28. Juni 1990

– GBl. I S. 49 –

erheben. Dieses sah in seinem § 27 Abs. 1 vor, dass „Ansprüche und Anwartschaften aus zusätzlichen Versorgungssystemen ... gekürzt werden [können], wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat. Die Kürzung darf nicht dazu führen, dass der Berechtigte insgesamt weniger Rente erhält, als er entsprechend seinen gezahlten Beiträgen durch die Sozialversicherung erhalten würde“. Im Übrigen ist diese Bestimmung auch durch § 5 des einen Tag später erlassenen Aufhebungsgesetzes, das nunmehr in § 5 Satz 2 als Untergrenze der Kürzung die Mindestrente angibt, nach der *lex-posterior*-Regel, unwirksam geworden.

b) Prüfung anhand des Gleichheitssatzes

91 Problematisch ist es, ob die einzelnen Regelungen des Aufhebungsgesetzes mit den Vorgaben des allgemeinen Gleichheitssatzes der DDR-Verfassung vereinbar sind.

92 Dass das Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für nationale Sicherheit eher als Symbolgesetz anzusehen

ist, das auch der Beruhigung der Bevölkerung dienen sollte, zeigt die Begründung des Gesetzes durch den Staatssekretär des Ministeriums für innere Angelegenheiten der DDR, Dr. *Stief* und machen verfassungsrechtliche Untersuchungen sowie die Ablehnung eines „Stasi-Unwerts“ der DDR-Spionage durch das Bundesverfassungsgericht deutlich

– *BVerfGE* 92, 277 (333); *Detlef Merten*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2. Aufl., 2012, S. 24 ff. Nr. 18 ff. –.

Im Übrigen war die Zuordnung bestimmter Einrichtungen zu einem der Versorgungssysteme eher zufällig. So wäre das Wachregiment „Felix Dzierzynski“ sogar sachnäher bei der Nationalen Volksarmee als dem Ministerium für Staatssicherheit aufgehoben gewesen.

aa) Gleichheit als Systemgerechtigkeit

- 93 Die Systemgerechtigkeit verbietet willkürlich die Inkonsequenz und Prinzipiendurchbrechung. Systemdurchbrechungen führen zwar nicht als solche zur Verfassungswidrigkeit, können jedoch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz Indiz für eine willkürliche und gleichheitswidrige Regelung sein, wenn der Abweichung keine vernünftigen Kriterien zugrunde liegen oder die sachlich nicht gerechtfertigt ist

– vgl. *BVerfGE* 138, 136 (181 Rn. 123); vgl. *BVerfGE* 122, 1 (36); 118, 1 (28); 104, 74 (87); 97, 271 (291); 86, 237 (253); 85, 238 (247); 81, 156 (207); 67, 70 (84 f.); 66, 214 (223 f.); 61, 138 (148); 60, 16 (43); 59, 36 (49); 55, 72 (88 sub II 1); 34, 103 (115); 24, 75 (100); 18, 315 (334); 18, 366 (372); 13, 331 (340); 9, 20 (28); s. ferner *Christoph Degenhart*, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976; *Ulrich Battis*, Systemgerechtigkeit in: Hamburg-Deutschland-Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 11 ff.; *Franz-Josef Peine*, Systemgerechtigkeit, Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normenkontrolle, 1985; *Peter Lerche*, „Systemverschiebung“ und verwandte verfassungsgerichtliche Argumentationsformeln, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. I, 1987, S. 557 ff.; *Michael Holoubek*, Die Sachlichkeitsprüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes, ÖZW 1991, S. 72 ff. (74 r.Sp.); *Anna Leisner-Egensperger*, Selbstbindung des Gesetzgebers, ThürVBl. 2004, S. 25 (28 sub IV 3 c) –.

- 94 Die Konzentration auf das Ministerium für Staatssicherheit durch das Aufhebungsgesetz der Volkskammer ist deshalb nicht sachgerecht, weil auch die anderen Sonderversorgungssysteme wie die der Deutschen Volkspolizei oder die für Angehörige der Nationalen Volksarmee in gleicher Weise der Aufrechterhaltung der SED-Herrschaft dienten. Auch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 des Staatsvertrages hatte sich nicht auf die MfS-Sonderversorgung beschränkt, sondern schlechthin vorgesehen, „dass die bestehenden Zusatz- und Sonderversorgungssysteme ... grundsätzlich zum 1. Juli 1990 geschlossen“ werden.
- 95 Gegen die Sachgerechtigkeit des DDR-Aufhebungsgesetzes spricht ferner die Tatsache, dass sich dessen Versorgungskürzungen auf das Versorgungssystem des MfS/AfNS beschränken. Ein überdurchschnittliches Verdienstniveau im Vergleich zum Gesamtverdienstniveau aller Beschäftigten der DDR bestand jedoch nicht nur beim Ministerium für Staatssicherheit, sondern auch bei Angehörigen im sogenannten X-Bereich (u.a. auch NVA und MdI)

– vgl. hierzu *BVerfGE 100*, 138 (178); *Horst Miethe/Hans-Jürgen Weißbach*, Einkommensentwicklung und Einkommensstrukturen der hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR im Vergleich zu Segmenten des so genannten X-Bereichs (NVA und MdI) und zur Volkswirtschaft, Juli 2009, S. 25; Statistisches Bundesamt, Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Heft 14, „Erwerbstätige 1950 bis 1989“, S. 7
–.

- 96 Dass wegen der Anti-Stasi-Parolen mit dem Aufhebungsgesetz das MfS zum Schuldigen des DDR-Systems gemacht werden sollte, ergibt sich auch aus den Darlegungen des Staatssekretärs im Ministerium für Innere Angelegenheiten der DDR, Dr. *Stief*, der die Volkskammer zu einem Empörungsparlament macht, indem er das Aufhebungsgesetz mit den Worten begründete: „Durch die Tätigkeit des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit sind in der Vergangenheit nicht wenige Bürger der DDR physisch und psychisch gequält, materiell und finanziell geschädigt sowie persönlich und beruflich benachteiligt worden. Die ehemaligen Mitarbeiter dieses Organs sind für das Leid und die Schäden mitverantwortlich, unabhängig davon, ob sie sich strafbarer Handlungen schuldig gemacht haben oder nicht. Deshalb ist es nicht gerechtfertigt, für die ehemaligen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit bzw. des Amtes für Nationale Sicherheit weiterhin besondere Versorgungen zu zahlen, die sich auf diese Tätigkeit gründen“

– Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, 14. Tagung vom 15.6.1990, Protokolle, S. 531 –.

Die emotionale Begründung, ohne Kürzungen „würden die ‚Gequälten‘ möglicherweise niedrigere Renten erhalten als die ‚Quäler‘“, gebrauchte auch Bundesarbeitsminister *Dr. Blüm* vor dem Bundestag

– 12. WP v. 26.4.1991, Sten. Ber., S. 1629; ebenso BR 630. Sitzung v. 17.5.1991, Sten. Ber. S. 194 –.

Sie wurde vom Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 100*, 130 (151) –

aus welchen Gründen auch immer wörtlich zitiert.

- 97 Diese Begründung sieht zu Unrecht alle Angehörigen des MfS unabhängig von möglicher Strafbarkeit und Schuld als „mitverantwortlich“ für Leiden und Schäden der Bürger an, und deshalb wird als Sanktion auf deren Versorgungen zurückgegriffen, „die sich auf diese Tätigkeit gründen“. Nun gibt es aber viele Gebiete des Ministeriums für Staatssicherheit, die keinen oder keinen unmittelbaren Kontakt zu den Bürgern der DDR hatten. Das betrifft nicht nur untergeordnete Bereiche wie Kraftfahrzeugdienste, Schreibhilfen oder Akten bis zur Archivierung. Nach Angaben des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (BstU) aus dem Jahre 2004 sollen 1989 etwa 1500 Bürger der Bundesrepublik Deutschland und 10000 DDR-Bürger für die Hauptverwaltung Aufklärung tätig gewesen sein, wobei es sich bei den Bürgern der DDR im Interesse der Sache wohl kaum um Staatsangehörige gehandelt hat, die zu dieser Tätigkeit durch physische oder seelische Gewalt gezwungen wurden.

- 98 Dabei lehnt es das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 92*, 277 (333) –

aus Gründen rechtsstaatlicher Verhältnismäßigkeit ab, Personen, die in der DDR für die DDR geheimdienstlich gegen die Bundesrepublik Deutschland als „fremden“ Staat vorgegangen sind und nun durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten einer besonderen Situation ausgesetzt sind, strafrechtlich zu verfolgen. Das Gericht verneint in diesem Zusammenhang ausdrücklich einen zusätzlichen „Stasi-Unwert“ der DDR-Spionage und weist darauf hin, dass „jede Organisation geheimdienstlicher Tätigkeit ... nach allgemeiner Staatenpraxis darauf angelegt [ist], Agenten zu gewinnen, die – unter Verletzung jedenfalls der Landesverrats- und Spionage-Straftatbestände – im Recht des auszuspähenden Staates gewünschte Informationen liefern – und ... das Risiko der Enttarnung und Bestrafung bewusst eingehen und tragen

– *BVerfGE* 92, 277 (333) –.

- 99 Eine Alleinstellung des Sonderversorgungssystems für das ehemalige Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit durch das Gesetz vom 29. Juni 1990 wäre als Abweichung von den übrigen Sonderversorgungssystemen gleichheitsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn nur das Ministerium für Staatssicherheit, nicht aber auch andere Einrichtungen mit Sonderversorgungssystemen systemstützend gewesen wären und es nur hier zu strafbaren Handlungen gekommen wäre. Das ist jedoch nicht der Fall, wie die „Mauerschützen“-Urteile zeigen. So ist es zu mehreren Verurteilungen wegen vorsätzlicher Tötung auf Befehl von Grenzsoldaten der DDR an der Berliner Mauer gekommen

– vgl. *BGHSt* v. 3.11.1992 NJW 1993 S. 144 ff.; v. 25.4.1993 NJW 1993 S. 1932 ff.; v. 26.7.1994, NJW 1994 S. 2708 ff. –.

- 100 Da es sich bei dem menschlichen Leben um „ein besonders wertvolles und unersetzliches Rechtsgut“ handelt

– vgl. *BVerfGE* 45, 187 (257 oben) –,

fehlen angesichts dieser hohen Bedeutung des geschützten Rechtsguts „beachtliche und gewichtige Gründe“ für den Gesetzgeber, der einer „strengen Bindung an die Verhältnismäßigkeitserfordernisse“

– *BVerfGE* 95, 143 (155); vgl. auch *E* 113, 167 (215) –

unterliegt, bei einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise“ von der Berücksichtigung

– *BVerfGE* 118, 1 (27) –

der von der Nationalen Volksarmee begangenen Straftaten abzusehen und allein die gegen das Ministerium für Staatsicherheit geäußerten Vorwürfe in die Waagschale werfen dürfte. In gleicher Weise wäre neben dem Versorgungssystem für Angehörige der Nationalen Volksarmee auch die Sonderversorgung der Angehörigen der Deutschen Volkspolizei in Betracht gekommen. Die Fokussierung auf das Sonderversorgungssystem der Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit ist mit dem Grundsatz der Gruppen-Gleichheit und damit mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar

– vgl. hierzu auch *BVerfGE* 111, 115 (141 f.) –.

bb) Ablehnung eines „Stasi-Unwertes“

- 101 Dieses Vorgehen ist ihm insbesondere deshalb untersagt, weil das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich einen „Stasi-Unwert“ ablehnt

– s. oben Rn. 93 –.

- 102 Auch bei dem Kürzungsvorgang, der wiederum allein das Versorgungssystem des MfS/AfNS betrifft, ist zunächst der Gleichheitssatz zu beachten, wonach „ein sachgerechter Kürzungsmechanismus gewählt“ werden muss, der sich „auf Erkenntnisse zur wirklichen Verteilung überhöhter Arbeitsverdienste im Bereich zwischen dem Durchschnittsentgelt und den Entgelten einer Beitragsbemessungsgrenze stützen“ kann

– *BVerfGE 111, 115 (138 f.)* –.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der DDR erzielte „hohe Arbeitsentgelte oder Arbeitseinkommen ... nicht notwendig auch ‚überhöhte‘ Entgelte [sind], deren rentenrechtliche Anerkennung der Gesetzgeber ohne weitere Nachprüfung versagen“ dürfe

– *BVerfGE 100, 59 (97); 111, 115 (138 f.)* –.

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass „Zahlen über Lohn- und Gehaltsstrukturen in der Deutschen Demokratischen Republik, über das Einkommensgefüge in den hier einschlägigen Beschäftigungsbereichen und über das Verhältnis der dort erzielten Verdienste zum volkswirtschaftlichen Mittelwert“ nicht vorliegen. Ebenfalls sollte aber der Gesetzgeber „nicht für Arbeitsleistungen, die der Deutschen Demokratischen Republik politisch nützten, den Rentenbezug ausschließen, sondern Versorgungszusagen, denen keine Arbeitsleistung entsprach, als allein politisch motivierten die rentenrechtliche Anerkennung versagen“

– *BVerfGE 100, 59 (95)* –.

Inzwischen liegen jedoch neuere Untersuchungen über das Einkommen der hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit im Vergleich zu Segmenten des sogenannten X-Bereichs vor

– vgl. *Horst Mieth/Hans-Jürgen Weißbach*, Einkommensentwicklung und Einkommensstrukturen der hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR im Vergleich zu Segmenten des so genannten X-Bereichs (NVA und MdI) und zur Volkswirtschaft, Juli 2009 –.

- 103 Bei dem Kürzungsmechanismus des Aufhebungsgesetzes vom Juni 1990 ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber nur wenige Monate für sachgerechte Vergleiche und die Feststellung einer Überhöhung zur Verfügung standen. Dabei erweckt die Regelung Bedenken, die die Alters- und Invalidenrenten schlechthin ohne Anrechnung kürzt, wenn sie die Höhe von 990 DM überschreiten (§ 2). Gerade „fallbeilartige“ Kürzungen erwecken unter Gleichheitsgesichtspunkten Bedenken

– vgl. *BVerfGE 111, 115 (143 sub C I 3 e)* unter Hinweis auf *E 100, 59 (97)* –,

weil die „fallbeilartige“ Kappung zwar alle Sozialversicherungsleistungen gleichmacht, aber übersieht, dass die zuvor gezahlten Renten den für den Gesetzgeber offensichtlich „magischen“ Betrag von 990 DM in unterschiedlicher Höhe überstiegen haben, so dass wegen der unterschiedlichen Einbußen nur eine allgemeine Nivellierung geschaffen, aber Ungleiches nicht „seiner Eigenart entsprechend verschieden“ behandelt wird

– vgl. hierzu unten die Nachweise Rn. 105 –.

Denn keinesfalls darf „wesentlich Ungleiches ... sachwidrig gleich“ behandelt werden

– vgl. auch *E 136, 127 (144)* –.

cc) Gleichheit als Sachlichkeitsgebot

- 104 Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von 1968/1974 waren „alle Bürger ... vor dem Gesetz gleich“. Dabei hat selbst die marxistisch-leninistische Lehre, die jetzt nicht mehr ausschlaggebend ist, diesen Gleichheitssatz so interpretiert, „dass Gleiches gleich und Verschiedenes verschieden behandelt werden muss“

– vgl. *Siegfried Mampel*, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 1977, Art. 20, S. 545 –.

- 105 Damit besteht im Ergebnis kein Unterschied zur Interpretation des Art. 3 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht, wonach „Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden“ bei „steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken“ zu behandeln ist

– *BVerfGE* 130, 52 (65 sub B I 1 a); 130, 240 (252); 131, 239 (255 sub D i); aus jüngerer Zeit 132, 72 (81 RN 21); 132, 179 (188 RN 30); 132, 372 (388 RN 45); 133, 1 (13 RN 44); 133, 59 (86 RN 72); 133, 377 (407 RN 73); 134, 1 (20 RN 55); 135, 126 (143 RN 51); 135, 238 (244 RN 19); 136, 127 (134 RN 20); 136, 152 (180 RN 66); 137, 1 (20 RN 47); 138, 136 (180); 139, 1 (12 RN 38); 141, 1 (38 RN 93); 145, 20 (86 RN 171); 145, 106 (141 RN 98); 145, 249 (297 RN 96); 145, 304 (329 RN 81); 148, 147 (183 RN 94); 148, 217 (242 RN 103); 149, 50 (76 RN 74); 149, 222 (253 RN 64); 149, 382 (392 RN 17) –.

Die Gleichheit stellt „seit den Anfängen unseres Rechtsdenkens“ die „Seele der Gerechtigkeit“ dar

– *BVerfGE* 54, 277 (296) –.

- 106 Der Gleichheitssatz enthält zunächst ein Sachlichkeitsgebot, so dass der Gesetzgeber „sachbereichsbezogen“ handeln

– *BVerfGE* 75, 108 (157); 78, 249 (287); 85, 176 (187); 93, 319 (349); 93, 386 (397); 101, 275 (291); 103, 310 (318); 107, 218 (244); 107, 257 (270); 108, 52 (68); 115, 51 (61); 125, 141 (154) –

und nicht „sachwidrig“

– vgl. *BVerfGE* 23, 153 (191); 35, 79 (157); 37, 38 (51); 60, 16 (42); 65, 141 (149); 87, 1 (36); 103, 242 (258); 103, 310 (320); 108, 52 (68); 110, 412 (436); 112, 164 (175); 117, 330 (353); 117, 372 (397); 130, 52 (68); 131, 239 (258); 145, 1 (17 RN 40); 145, 304 (332 RN 85); 149, 382 (393 RN 18) –

agieren darf. Stets muss ein „sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung“ gegeben sein

– *BVerfGE* 152, 274 (312 Rn. 97); vgl. auch *E* 1, 14 (52); 89, 132 (141); 105, 73 (110); 107, 27 (45 f.); 110, 412 (431 f.); 113, 167 (214); 145, 106 (143 Rn. 101) –

- 107 Dabei bedürfen Differenzierungen der Rechtfertigung durch Sachgründe, „die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind“. Die Ungleichbehandlung muss nicht nur an ein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpfen, „sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren

Zusammenhang zu den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, die sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht“ erweisen muss

– *BVerfGE* 129, 49 (68); 124, 199 (220); 126, 268 (280) –.

dd) Gleichheit als Gruppen-Gleichheit

- 108 Der Gleichheitssatz gebietet ferner „Gruppen-Gleichheit“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der dem Art. 20 Abs. 1 Satz 2 DDR-Verfassung vergleichbare Art. 3 Abs. 1 GG vor allem dann verletzt, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können“ (aus der jüngeren Rechtsprechung)

– *BverfGE* 55, 72 (88 sub II 1); 58, 369 (373 f.); 60, 123 (133 f.); 60, 329 (346 sub II 1); 62, 256 (274); 64, 229 (239); 65, 104 (112 f.); 67, 231 (236); 70, 230 (239 f.); 71, 146 (154 f.); 72, 141 (150); 74, 9 (24); 79, 87 (98); 79, 106 (122); 82, 126 (146); 84, 133 (157 sub C V); 85, 360 (383); 87, 1 (36); 87, 234 (255); 88, 5 (12 sub B I 1); 88, 87 (97); 93, 386 (397); 94, 241 (260); 95, 143 (154 f. sub C I 1); 95, 267 (317); 96, 315 (325 sub C I 1); 98, 1 (12 sub B I 1); 99, 129 (139 sub C I 1); 99, 165 (177 sub C I 1); 99, 367 (389); 100, 1 (38); 100, 59 (90 sub C I 1); 100, 104 (127); 100, 138 (174 sub C II 1 a); 100, 195 (205 sub B I 1); 101, 239 (269); 102, 41 (54 sub B II 1); 103, 225 (235 sub B I 1); 103, 271 (289); 103, 392 (397 sub B I 1); 104, 126 (144 f. sub C I 1); 105, 73 (110 sub C I); 105, 313 (352); 107, 27 (46 sub C I 1 a); 107, 133 (141); 108, 52 (77 f.); 110, 141 (167); 110, 412 (431 f.); 111, 115 (137 sub C I 1 a); 112, 50 (67); 112, 74 (86); 112, 368 (401); 113, 167 (214 f.); 116, 164 (181); 117, 272 (300 f.); 117, 302 (311 sub C I); 117, 316 (325 sub C I 1); 120, 125 (144); 121, 317 (369); 122, 39 (52 f.); 122, 151 (174); 123, 111 (116); 124, 199 (119 f.); 124, 251 (265); 126, 233 (263); 126, 369 (397); 126, 400 (418); 129, 49 (69); 130, 52 (66); 130, 240 (253); 131, 239 (256); 132, 72 (81 f. RN 21); 132, 372 (388 RN 45); 133, 1 (14 RN 44); 133, 59 (86 RN 72); 133, 377 (408 RN 76); *BverfG* (Kammer) NJW 1991, S. 3269 f. –.

- 109 Nur bei gewichtigen Unterschieden zwischen Personengruppen gestattet der Gleichheitssatz eine Unterscheidung. Hierfür müssen jedoch beachtliche und gewichtige Gründe vorliegen, die diese rechtfertigen. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt einer „strengen Bindung an die Verhältnismäßigkeitserfordernisse“

– *BVerfGE* 95, 143 (155); vgl. auch *E* 113, 167 (215) –.

Zu diesen rechnen die Verfassungslegitimität von Eingriffsziel und Eingriffsmittel, die Geeignetheit und Erforderlichkeit des Eingriffsmittels sowie die Proportionalität von Eingriffsziel und Eingriffsmittel

– vgl. statt aller *Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: *ders./Papier* (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. III, 2009, § 68 RN 51 f. m.w.N. –,

d.h. ein angemessenes Verhältnis von Ungleichbehandlung und Rechtfertigungsgrund bei der Differenzierung.

- 110 Grundsätzlich kann der Gesetzgeber zwar diejenigen Sachverhalte auswählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft und die er damit als gleich ansieht. „Allerdings muss er die Auswahl der gleich zu behandelnden Sachverhalte sachgerecht schaffen und dabei tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts berücksichtigen, die so bedeutsam sind, das sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen“

– *BVerfGE 110, 141 (167); 118, 1 (27)* –.

- 111 Legt man diese Maßstäbe an die in Frage stehende Norm an, so zeigt sich, dass weder die variierenden Kürzungen auch nur im Ansatz umschrieben werden und auch Beispielfälle beim Missbrauch zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer fehlen. Die in § 2 lit. a des Aufhebungsgesetzes geregelte Kürzung der Alters- und Invalidenrenten ist zwar genau, aber pauschal umrissen, was demzufolge im Ergebnis zu gleicher Behandlung ungleicher Sachverhalte führt. Dem Gebot, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln als „Seele der Gerechtigkeit“, entspricht diese Regelung jedoch nicht

– s.o. Rn. 105 –.

- 112 § 2 des Aufhebungsgesetzes wirkt nur auf den ersten Blick gerecht, weil alle Alters- und Invalidenrenten um 50 v.H. des den 495 DM übersteigenden Betrages gekürzt und in Höhe von 990 DM gekappt werden. Denn die nach der Versorgungsordnung festgesetzte Rente kann den durch Kürzung und Kappung festgesetzten Betrag in bestimmten Fällen nur geringfügig überschreiten, so dass die Einbuße nicht allzu schwerwiegend ausfällt. Anders verhält es sich in den Fällen, in denen die bewilligte Rente infolge des Aufhebungsgesetzes zu erheblichen Nachteilen führt. Es gibt aber keinen Erfahrungssatz oder Anhaltspunkt dafür, dass ein „Unrecht“ stärker oder eher von Angehörigen höherer Besoldungsgruppen begangen wird.

ee) Gleichheit und Pauschalierung

- 113 Aus der Sicht des Gleichheitssatzes bestehen besondere Bedenken gegen die pauschalen Kürzungen und Kappungen, die § 2 lit. a des Aufhebungsgesetzes anordnet und die Ungleiches zu Unrecht gleich behandeln und zugleich dem auch von der Deutschen Demokratischen Republik akzeptierten Grundsatz des westdeutschen Rentenversicherungsrechts widersprechen, das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruht

– vgl. Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags –,

so dass höhere Beiträge auch höhere Renten bedingen.

- 114 Dabei fehlt es auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts

– *BVerfGE 100, 59 (97)* –

„an dem erforderlichen Anhalt für eine progressiv ansteigende Verteilung politisch motivierter überhöhter Entgelte“. Ebenso wenig ist es für das Gericht „überzeugend, dass bei Versicherten mit Verdiensten in der Nähe oder oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze das gesamte oder nahezu das gesamte Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen oberhalb des Durchschnittsentgelts nicht mehr durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt sein soll“.

Wie ungenau und manipulierbar das Schlagwort vom „politisch privilegierten Einkommen“ ist, macht das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 111, 115 (142)* –

bei den Anlagen 1 und 2 des AAÜG deutlich, wonach bei hauptamtlichen Mitarbeitern der Gesellschaft für Sport und Technik, der hauptamtlichen Mitarbeiter gesellschaftlicher Organisationen sowie bei Angehörigen der Feuerwehr eine Entgeltbegrenzung wegen politischer Privilegierung erfolgt, nicht aber bei Angehörigen der technischen Intelligenz.

- 115 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Gesetzgeber zwar bei der Ordnung von Massenerscheinungen „generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen“ verwenden; dies aber lediglich dann, wenn die damit notwendigerweise verbundenen Härten „nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären“, „lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist“

– *BVerfGE* 100, 59 (90 sub C I 1 a m.w.N.); 100, 138 (174); 103, 310 (319); 126, 233 (263 f.); 133, 377 (412); 143, 246 (379 Rn. 362); 151, 101 (146 Rn. 116 ff.); 152, 274 (315 Rn. 103); vgl. auch *E* 45, 376 (390); 63, 119 (128); 82, 60 (92, 97); 82, 126 (152); 84, 348 (360); 91, 93 (115); 98, 365 (385) –.

- 116 Die Voraussetzung von generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Regelungen war bei § 2 lit. a des Aufhebungsgesetzes nicht gegeben. Zunächst betrafen die Kürzungen und Kappungen nicht nur „eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen“, sondern tausende von Mitgliedern des Versorgungssystems. Zugleich war der Verstoß gegen den Gleichheitssatz keineswegs „nicht sehr intensiv“ und das „Ausmaß der Ungleichbehandlung“ keineswegs „gering“

– *BVerfGE* 152, 274 (315 Rn. 103) –,

da die unterschiedlich hohen Versorgungsrenten unter Missachtung der Differenzen und Spreizungen der Versorgung und Vernachlässigung der Ungleichheit auf den gleichen Kappungsbetrag reduziert wurden, so dass „nicht“ Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden“ „bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken“ behandelt wurde

– vgl. *BVerfGE* 4, 144 (155); 71, 255 (271); 86, 81 (87); 101, 275 (290 unten); 103, 242 (257); 103, 310 (318); 108, 52 (67); 108, 186 (233); 110, 141 (167); 110, 370 (398 f.); 110, 412 (431); 112, 164 (174); 112, 268 (279); 113, 167 (214); 114, 258 (297); 115, 51 (61); 115, 381 (389); 116, 164 (180); 117, 1 (30); 120, 1 (29); 121, 108 (119); 121, 317 (369); 122, 210 (230); 123, 1 (19); 123, 111 (119); 124, 251 (265); 125, 1 (17); 126, 268 (277); 126, 400 (416); 127, 224 (244); 127, 263 (280); 129, 49 (68); 129, 208 (261); 130, 52 (65); 130, 240 (252); 131, 239 (255); 132, 72 (81); 132, 179 (188); 132, 372 (388 Rn. 45); 133, 1 (13 Rn. 44); 133, 59 (86 Rn. 72); 133, 377 (407 Rn. 73); 134, 1 (20 Rn. 55); 135, 126 (143 Rn. 51); 135, 238 (244 Rn. 19); 136, 152 (180 Rn. 66); 137, 1 (20 Rn. 47); 138, 136 (180 Rn. 121); 139, 1 (12 Rn. 38); 141, 1 (38 Rn. 93); 145, 20 (86 Rn. 171); 145, 106 (141 Rn. 98); 145, 249 (297 Rn. 96); 145, 304 (329 Rn. 81); 148, 147 (183 Rn. 94); 148, 217 (242 Rn. 103); 149, 50 (76 Rn. 74); 149, 222 (253 Rn. 64); 149, 382 (392 Rn. 17); 150, 169 (76 Rn. 18); 152, 274 (311 Rn. 94) –.

- 117 Weiterhin ist für Pauschalierungen und Typisierungen erforderlich, dass die mit diesen Regelungen verbundenen Härten „nur unter Schwierigkeiten vermeidbar“ gewesen wären

– *BVerfGE* 45, 376 (390); 63, 119 (128); 84, 348 (360); 87, 234 (255); 93, 386 (402); 100, 59 (90); 100, 138 (174); 103, 310 (313); 111, 115 (137); 111, 176 (188); 126, 233 (263 f.); 133, 377 (413 Rn. 88); 143, 246 (379 Rn. 362); 145, 106 (146 Rn. 108); 151, 1 (22 Rn. 48); 151, 101 (146 Rn. 118); 152, 274 (315 Rn. 103) –.

- 118 Im Falle des Aufhebungsgesetzes hätten sich die mit der pauschalen Kappung der Versorgungsbezüge verbundenen Härten ohne große Schwierigkeiten dadurch vermeiden lassen, dass man unterschiedliche Kappungsgrenzen für die verschiedenen Versorgungsgruppen eingeführt hätte. Dabei wäre zusätzlich mit zu berücksichtigen gewesen, dass bei der nach Art. 20 des Staatsvertrags beabsichtigten Angleichung des Rentenrechts der Deutschen Demokratischen Republik an das der Bundesrepublik Deutschland die – verfassungsrechtlich gebotene

– vgl. *BVerfGE* 29, 221 (242 f.); 10, 354 (369); *BSGE* 23, 241 (246 f.); *BGHZ* 67, 262 (270) –

Beitragsbemessungsgrenze zusätzliche Minderungen früherer Versorgungsrenten bewirkt

– vgl. *BVerfGE* 100, 59 (93) –.

- 119 Damit erzeugt die Kappungsgrenze des Aufhebungsgesetzes neue Ungleichheiten, weil für die Beitragspflicht zu den Sonderversorgungssystemen keine Beitragsbemessungsgrenzen vorgesehen waren, so dass die Beiträge der Bezieher höherer Einkommen im Ergebnis nicht auch zu einer entsprechend höheren Rente bei einer Angleichung an das Sozialversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland führen konnten. Insgesamt sind die pauschalen Kürzungen und Kappungen in § 2 lit. a des Aufhebungsgesetzes allzu pauschal, um vor dem Gleichheitssatz der DDR-Verfassung zu bestehen, zumal bei der Überführung der „bisher erworbene[n] Ansprüche“ in die Rentenversicherung ohnehin jeder Einzelfall behandelt werden muss.
- 120 Auch der Richter des Bundesverfassungsgerichts *Udo Steiner* hat später festgestellt, dass bei den Nachfolgevorschriften des Aufhebungsgesetzes der Gesetzgeber die Vorgaben des Einigungsvertrags „in einer sehr pauschalierenden Weise umgesetzt hat“

– Verfassungsrechtliche Fragen der Überleitung des Alterssicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik in die gesamtdeutsche gesetzliche Rentenversicherung, in: Ulrich Becker u.a. (Hg.), *Alterssicherung in Deutschland*, Festschrift für Franz Ruland, 2007, S. 315 (318); ebenso *ders.*, *Verfassungsfragen der deutschen Wiedervereinigung im Sozialrecht*, NZS 2010, S. 529 (530 sub B I 1) –.

- 121 Gerade die erheblichen Einbußen der höheren Versorgungsrenten kann man auch nicht mit dem vom Bundesverfassungsgericht in einem anderen Zusammenhang gebrauchten Argument rechtfertigen, dass „Unsicherheit und Unkenntnis über das Fortwirken der alten Strukturen und Denkweisen des SED-Regimes“ herrschte und ungewiss war, „in welchem Maße sich die Funktionäre der untergegangenen DDR den Übergang zum freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat widersetzen und ob insbesondere ehemalige Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes ihre frühere Tätigkeit in den neuen staatlichen Institutionen fortsetzen würden“

– *BVerfGE* 99, 332 (337) –.

- 122 Denn im Unterschied zu anderen Staatsumbrüchen, aber auch den Ereignissen von 1848 mit folgenreichen Schüssen auf dem Schlossplatz vollzog sich der Systemwechsel vom

November 1989 ohne Widerstand der Angehörigen der Nationalen Volksarmee oder des Ministeriums für Staatssicherheit, so dass die bewusste Benachteiligung des letzteren Personenkreises schon zum Zeitpunkt des Erlasses des Aufhebungsgesetzes mit dieser Begründung nicht haltbar ist. Vielmehr hatte auch das Ministerium für Staatssicherheit innerhalb einer Führungsgruppe Weisungen an die Grenztruppen und Sicherungsorgane gegeben, „unter keinen Umständen Schusswaffen einzusetzen und sich nicht provozieren zu lassen“. Die anstehenden Aufgaben sollten vielmehr mit „Besonnenheit und Verantwortungsbewusstsein“ erfüllt werden

– vgl. *Peter Veleff*, ehem. Generalsekretär der Militärdirektion Zürich, Führen in Krisenlagen, Die Grenzöffnung in Berlin 1989, Teil II, in: *SIAK-Journal*, (österr.) Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, Ausgabe 1/2020, S. 79 (84 f.) –.

- 123 Zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass aus der „Staats- und Systemnähe“ einer Berufstätigkeit nicht folge, „dass diesen Personengruppen durchgängig Entgelte gezahlt worden“ seien, „die nicht durch Arbeit und Leistung gerechtfertigt und insoweit überhöht waren“

– *BVerfGE 100, 59 (95)* –.

- 124 Bei der Beratung des AAÜG-Änderungsgesetzes im Bundestag wies der Abgeordnete *Mascher* (SPD) darauf hin, dass im Sozialversicherungssystem „bis zur Rentenüberleitung das Prinzip der Wertneutralität des Sozialrechts gegolten“ habe und „bis zum Renten-Überleitungsgesetz ... die Politiker der Versuchung widerstanden [hätten], einem allgemeinen und möglicherweise auch verständlichen Strafbedürfnis zu folgen und Rentenansprüche zu kürzen“

– Deutscher Bundestag, 126. Sitzung vom 27.9.1996, Plenarprotokoll 13/126, S. 11329 (A, B) –.

Das überkommene sozialversicherungsrechtliche Prinzip der Wertneutralität führt dazu, dass selbst strafgerichtlich verurteilte Schwerestrafkriminelle keine rentenrechtlichen Nachteile erleiden. Die Rente der gesetzlichen Rentenversicherung bemisst sich grundsätzlich nach der Höhe der geleisteten Beiträge, so dass bei höheren Beiträgen auch höhere Renten gezahlt werden. Ob die den Beiträgen zugrunde liegenden Löhne und Gehälter z.B. wegen mangelnder Qualifikation des Versicherten überhöht oder ungerechtfertigt waren, ist für die Höhe der Rente unbeachtlich.

- 125 Im Übrigen kann man bei objektiver und rationaler Betrachtung dreißig Jahre nach der Wiedervereinigung dem Ministerium für Staatssicherheit keine mangelnde Qualifikation vorwerfen. War es ihm doch gelungen, die Wahl eines Bundeskanzler-Kandidaten (*Rainer Barzel*) durch Stimmenkauf von CDU-Abgeordneten zu verhindern und einen anderen Bundeskanzler (*Willy Brandt*) aufgrund der Guillaume-Affaire zu stürzen.

4. Verletzung des Rechtsstaatsprinzips

a) Bestimmtheit, Messbarkeit und Voraussehbarkeit

- 126 Hatte das Verfassungsgrundsätze-Gesetz vom 17. Juni 1990 die Deutsche Demokratische Republik als freiheitlichen, demokratischen, föderativen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaat auf ein neues Verfassungsfundament gestellt (Art. 1 Abs. 1), so wird dieser Grundsatz schon weniger als zwei Wochen später durch das Aufhebungsgesetz verletzt.

127 Denn § 5 Abs. 1 dieses Gesetzes sieht vor, dass „Ansprüche aus der Versorgungsordnung ... gekürzt oder aberkannt werden [können], wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat. Durch eine Kürzung darf die gesetzlich festgelegte Mindestrente nicht unterschritten werden“. Damit wird letztlich eine strafähnliche Sanktion eingeführt, wie sich auch aus der Begründung des Staatssekretärs im Ministerium für Innere Angelegenheiten vor der Volkskammer ergibt, in der er ausführt: „Die ehemaligen Mitarbeiter dieses Organs sind für das Leid und die Schäden mitverantwortlich, unabhängig davon, ob sie sich strafbarer Handlungen schuldig gemacht haben oder nicht“

– Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, 14. Tagung vom 15.6.1990, Protokolle, S. 531 –.

128 Dass auch bei strafähnlichen Sanktionen nicht die Schuld einer Institution, sondern die Schuld der belangten Person erforderlich ist, hat das Bundesverfassungsgericht mit den Worten verdeutlicht, dass die „Bezugnahme auf die – unbestreitbare – Unterdrückung der Bevölkerung durch das MfS ... nicht den Nachweis individueller Schuld“ ersetzt

– *BVerfGE* 93, 213 (246 oben) –,

so dass es keine „Kollektivschuld“ geben kann.

129 Zudem widersprechen Renten- oder Versorgungskürzungen ohnehin dem Prinzip der Wertneutralität des Sozialversicherungsrechts

– vgl. oben Rn. 36, 124 –,

zu dem sich auch die Deutsche Demokratische Republik in Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags bekannt hatte, in dem sie „... ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“, sich verpflichtet hatte.

130 Vor allem kollidiert das Aufhebungsgesetz mit seinem Art. 5 Abs. 1 mit dem in die neuen Verfassungsgrundsätze der Deutschen Demokratischen Republik aufgenommenen Prinzip des Rechtsstaats. Denn dieses Prinzip fordert im Interesse des Bürgers bei der Gesetzesherrschaft vor allem Bestimmtheit

– *BVerfGE* 49, 168 (181); 59, 104 (14); 78, 205 (212); 103, 332 (384) –.

Berechenbarkeit

– *BVerfGE* 18, 135 (144); 141, 1 (30 f. Rn. 78 f.) –,

Messbarkeit

– *BVerfGE* 103, 332 (384); 105, 279 (305); 107, 395 (416 sub IV 2 a) –

und damit auch Voraussehbarkeit

– *BVerfGE* 21, 73 (79 f.); 107, 395 (416 sub IV 2 a); 118, 168 (188); 120, 274 (316); 133, 277 (356 Rn. 181); 145, 20 (70 Rn. 135) –

staatlichen Handelns.

131 Diese Voraussetzungen sind aber bei § 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes nicht gegeben, da dieser als Sanktion die Kürzung (bis zur gesetzlich festgesetzten Mindestrente) oder

die Aberkennung der Versorgungsansprüche vorsieht, über die nach Absatz 2 eine „Regierungskommission“ entscheiden soll. Nach dem Gesetzeswortlaut können die Betroffenen nicht voraussehen, unter welchen Voraussetzungen ihr missbräuchliches Handeln nur zu einer geringfügigen Kürzung der Versorgungsrente oder zur völligen Aberkennung führt, weil von Gesetzes wegen weder nähere Voraussetzungen noch Beispielsfälle genannt werden, so dass der Tatbestand des § 5 Abs. 1 allzu unbestimmt und damit rechtsstaatswidrig ist. Denn die verfassungsrechtlich geforderte Bestimmtheit von strafrechtsähnlichen oder „Strafrechtsnormen dient neben anderem auch dem Zweck, dass der Einzelne das Risiko einer Bestrafung einzuschätzen vermag“

– *BVerfGE 104, 92 (123)* –.

Der Gesetzgeber muss „die Voraussetzungen der Strafbarkeit so genau umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände für den Normadressaten schon aus dem Gesetz selbst zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln und konkretisieren lassen“

– *BVerfGE 105, 135 (152 f.)* –.

b) Rückwirkungsverbot

- 132 Hinzu kommt, dass § 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes sich auf ein früher begangenes Verhalten bezieht und damit gegen das Verbot einer Rückwirkung der Gesetze verstoßen kann, das auf den rechtsstaatlichen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und des Vertrauensschutzes beruht

– *BVerfGE 135, 1 (21)* –.

Denn der Vertrauensschutz „in den Bestand der ursprünglich geltenden Rechtsfolgenlage findet seinen verfassungsrechtlichen Grund vorrangig in den allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen insbesondere des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit

– *BVerfGE 97, 67 (79)*; s. auch *E 109, 133 (181)*; *83, 89 (109 f.)*; *72, 200 (242)*; *45, 142 (167 f.)* –.

- 133 Mit dem Rückwirkungsverbot des Rechtsstaatsprinzips ist allerdings in erster Linie das Verbot der echten Rückwirkung gemeint, die wegen des Vertrauensschutzprinzips grundsätzlich unzulässig ist

– *BVerfGE 148, 217 (255 Rn. 135)*; *101, 139 (263)*; *13, 261 (271)*;
Hartmut Maurer/Christian Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017, § 16 Rn. 30 –.

Greift der Gesetzgeber nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd ein, so verletzt er die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Eine echte Rückwirkung enthält das Aufhebungsgesetz jedoch nicht, weil es gemäß § 6 erst am 1. Juli 1990 in Kraft treten soll und auch für § 5 hinsichtlich der Kürzung und Aberkennung von Versorgungsansprüchen nur für die Zukunft gelten soll und nicht in die Vergangenheit reicht.

- 134 Somit liegt eine unechte Rückwirkung vor, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegeben ist, „wenn eine Norm auf gegenseitige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die getroffene Rechtsposition entwertet

– *BVerfGE 148, 217 (255 Rn. 136)*; *123, 186 (257)*; *101, 239 (263)*

–.

Eine vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, überschreitet diese Grenze allerdings, „wenn die Bestandsinteressen des Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen“

– *BVerfGE* 148, 217 (255 Rn. 136); 123, 186 (257); 101, 239 (263)

–.

- 135 Die Veränderungsgründe reichen insbesondere bei einer Aberkennung der Ansprüche aus der Versorgungsordnung nach § 5 Abs. 1 nicht. Denn Voraussetzungen für eine Kürzung liegen vor, wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil und zum Nachteil anderer missbraucht hat. Für eine Aberkennung der Versorgungsansprüche nennt das Aufhebungsgesetz aber keine zusätzlichen weiteren Gründe, sondern begnügt sich mit den für eine Kürzung aufgeführten Gründen, obwohl eine Aberkennung sehr viel schwerer wiegt und insbesondere auch die bei Kürzungsmaßnahmen aufrecht erhaltene Mindestrente erfasst. Hinzu kommt, dass § 5 des Aufhebungsgesetzes auch Art. 20 Abs. 1 des mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Staatsvertrags widerspricht, wonach die Deutsche Demokratische Republik die erforderlichen Maßnahmen einleitet, „um ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“.
- 136 Im Gegensatz zu dieser Vereinbarung enthält die Kürzung und Kappung von Versorgungsbezügen einen strafähnlichen Charakter und wirkt als Ahndungsmaßnahme. Aus diesem Grunde fehlte dann aber die für eine unechte Rückwirkung benötigte Eignung und Erforderlichkeit zur Erreichung des Gesetzeszwecks. Denn der in § 5 als Grund für die Kürzung und Aberkennung von Versorgungsansprüchen genannten Merkmale des Missbrauchs „zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer“ „in schwerwiegendem Maße“ werden in der Regel vom Wirtschaftsstrafrecht erfasst, das von der 10. Volkskammer durch das 6. Strafrechtsänderungsgesetz
- vom 29.6.1990 (GBl. I S. 526) –
- reformiert und an das bundesdeutsche Strafrecht angeglichen wurde. Für die in § 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes genannten Fälle kommen vor allem die Straftatbestände der Untreue (§ 163 n.F. StGB) und der Unterschlagung (§ 158 n.F. StGB) in Betracht
- vgl. hierzu *Moritz Vormbaum*, Das Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik, 2015, S. 584 ff. –
- 137 Nach allem ist § 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip verfassungswidrig.

III. Verfassungswidrigkeit zentraler Bestimmungen des Aufhebungsgesetzes wegen fehlender Regelungskompetenz und Verstößen gegen Grundrechte und das Rechtsstaatsprinzip

- 138 Kraft des als Verfassungsgesetz transformierten Staatsvertrags zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion
- s. oben Rn. 84 –

wurde durch dessen Artikel 20 die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit der Volkskammer sowohl nach dem Wortlaut als auch nach dem Zweck der Vorschrift eingeschränkt. Nach Absatz 1 der Bestimmung musste die Deutsche Demokratische Republik ihr Rentenrecht

an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland angleichen. Nach Absatz 2 Satz 2 sollten die „bestehenden Zusatz- und Sonderversorgungssysteme ... grundsätzlich zum 1. Juli 1990 geschlossen“ werden. Ferner sollten „bisher erworbene Ansprüche und Anwartschaften ... in die Rentenversicherung“ der Bundesrepublik Deutschland überführt werden, „wobei Leistungen aufgrund von Sonderregelungen mit dem Ziel überprüft werden, ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“. Noch deutlicher sagt die amtliche Begründung, dass die besagten „Ansprüche und Anwartschaften ... von der Rentenversicherung abgewickelt“ werden, wobei die Leistungen aus diesen Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach Grund und Höhe überprüft werden“

– vgl. Stern/Schmidt-Bleibtreu, Staatsvertrag, S. 128 –.

- 139 Daraus folgt eindeutig, dass die Rentenversicherungsträger der Bundesrepublik Deutschland aufgrund entsprechender Gesetze die Ansprüche und Anwartschaften aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen abwickeln und gleichzeitig nach Grund und Höhe überprüfen. Nach dieser sogenannten „Systementscheidung“ wurden „überhöhte“ Versorgungsrenten und Rentenanwartschaften ohnehin herabgesetzt, weil die Beiträge, die in der Deutschen Demokratischen Republik bis zur vollen Höhe des Arbeitsentgelts entrichtet werden mussten, nur bis zu einer „Beitragsbemessungsgrenze“ berücksichtigt wurden, so dass auch die nach dem westdeutschen Rentenversicherungssystem gezahlten Renten weit unterhalb der früheren Rentenzahlungen in Höhe von in der Regel 90 v.H. des Nettolohns lagen. Schon um doppelte Kürzungssysteme zu vermeiden, die es dann in Wirklichkeit gab, hätte die Deutsche Demokratische Republik aufgrund des Staatsvertrages von eigenen Kürzungsvorschriften, wie sie in § 27 des Rentenangleichungsgesetzes und in Art. 2 a und § 5 des Aufhebungsgesetzes sowie von Aberkennungsmöglichkeiten

– vgl. § 5 des Aufhebungsgesetzes –

absehen müssen.

- 140 Dies wird auch durch Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Satz 3 Nr. 1 und 2 des gemeinsam beschlossenen Einigungsvertrages deutlich, der auch für bereits überführte Ansprüche und Anwartschaften aus Versorgungssystemen die Anpassung „unter Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen“ fordert, „wobei ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen sind und darüber hinaus über die Kürzung oder Aberkennung derartiger Leistungen einen Verstoß „gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit“ oder einen Missbrauch „zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer“ „in schwerwiegendem Maße“ fordert. Gerade diese Regelung zeigt, dass Kürzungen oder Aberkennungsmaßnahmen in Übereinstimmung beider Vertragspartner beschlossen werden sollten und für eigenständige Maßnahmen der „frei gewählten Volkskammer“ der Deutschen Demokratischen Republik kein Platz war.
- 141 §§ 2 a und 5 des Aufhebungsgesetzes sowie § 27 des Rentenangleichungsgesetzes sind nicht nur wegen vertraglich vereinbarter beschränkter Gesetzgebungshoheit, sondern auch wegen Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie, den Gleichheitssatz und das Rechtsstaatsprinzip

– vgl. hierzu oben Rn. 73 ff., 97 ff., 126 ff.–

verfassungswidrig.

- 142 Das hätte die deutsche Verhandlungsdelegation bemerken müssen, auch wenn es nach *Wolfgang Schäuble* „ungewöhnlich schwierig“ war, sich einen Überblick über das Recht

der DDR zu verschaffen. Wegen der Fülle des im Einigungsvertrag zu behandelnden Rechtsstoffs ist die Verfassungsmäßigkeit des Aufhebungsgesetzes nicht geprüft worden, sondern ist – allerdings mit vielen neuen Maßgaben – als Teil der „Regelungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme (Versorgungssysteme)“ „in Kraft“ geblieben. Das Bundesverfassungsgericht

– *BVerfGE 100*, 138 Ls. 3 –

spricht von dem „als Bundesrecht fortgeltenden“ Aufhebungsgesetz, räumt allerdings auch ein, dass der Einigungsvertrag „das dem Aufhebungsgesetz zugrundeliegende Konzept für eine Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus dem Sonderversorgungssystem des MfS/AfNS in die Rentenversicherung verändert“ habe

– aaO., S. 145 –.

Auf das Verfassungsgrundsätze-Gesetz geht das Bundesverfassungsgericht nicht ein; es erwähnt es nicht einmal. Statt dessen rechtfertigt es das Aufhebungsgesetz mit einem Bericht des Abgeordneten Dr. *Brick*, den sie mit der Auffassung der Volkskammer gleichsetzt, wonach „den Rentenempfängern nach der Versorgungsordnung des MfS keine ungerechtfertigt wesentlich günstigeren Startbedingungen für die Zeit nach der Währungsunion einzuräumen [seien] als im zivilen Bereich“

– Protokolle der Volkskammer, 10. WP., S. 765; vgl. auch *BVerfGE 100*, 138 (144) –.

D. Die Folgen des „Aufhebungsgesetzes“

I. Unmittelbare Folgen

- 143 Unmittelbare Folgen des Aufhebungsgesetzes waren die gekürzten Versorgungsrenten, wobei sich die Kürzungen als rechtswidrig herausstellen. Nach dem Einigungsvertrag (Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Satz 1 und 2) sollten die erworbenen Ansprüche und Anwartschaften aus Versorgungssystemen bis zum 31. Dezember 1991 in die Rentenversicherung überführt werden, wobei bis zu dieser Überführung „die leistungsrechtlichen Regelungen der jeweiligen Versorgungssysteme weiter anzuwenden“ waren, womit der Vertrag auch die (verfassungswidrige) Kappung der Alters- und Invalidenrenten der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit in Höhe von 990 DM in Kraft ließ. Im Zuge der Rentenüberleitung versuchte der Deutsche Bundestag als Sozialgesetzgeber, die Höhe der Rente aus dem Sonderversorgungssystem des MfS/AfNS durch Entgeltbegrenzungs- und Zahlbegrenzungsregelungen im Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) auf 70 v.H. des jeweiligen Durchschnittsentgelts im Beitrittsgebiet abzusenken. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen verhindert. Zunächst hat es § 7 Abs. 1 Satz 1 (i.V.m. Anl. 6) AAÜG insoweit für nichtig erklärt, als das zugrunde zulegende Arbeitsentgelt unter das jeweilige Durchschnittsentgelt im Beitrittsgebiet abgesenkt wurde

– *BVerfGE 100*, 138 –.

In einem weiteren Beschluss

– *BVerfGE 111*, 115 –

hat es § 6 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 8 AAÜG für unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG erklärt. Erst daraufhin lockerte der Sozialgesetzgeber die bisherigen Kürzungsregelungen insbesondere für Angehörige der Versorgungssysteme nach Anl. 1 oder 2 Nr. 1 bis 3 (nicht jedoch für das Versorgungssystem des MfS/AfNS) AAÜG dadurch, dass er die Höhe der Versorgungsrente lediglich in den Fällen auf den Durchschnittsverdienst begrenzte, in denen eine nach Anl. 1 Nr. 1 bis 9 oder Anl. 2 Nr. 1 bis 3 aufgeführte Beschäftigung oder Tätigkeit (z.B. als Mitglied, Kandidat oder Staatssekretär im Politbüro der SED usw.) ausgeübt wurde

– vgl. Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1672) –.

Die durch die Einführung der Beitragsbemessungsgrenze und einer Zahlbetragsbegrenzung (§ 10 AAÜG) eingeführten Kürzungen blieben jedoch bestehen.

II. Mittelbare Folgen

Für die Mitglieder der Versorgungssysteme sind jedoch die mittelbaren Folgen, gleichsam die Früchte des Aufhebungsgesetzes, viel ungünstiger und nachhaltiger. Hier ist zunächst die Legende von der DDR-Urheberschaft zu nennen.

1. Legende der DDR-Urheberschaft

- 144 Vielfach weist insbesondere die Legislative für eine Benachteiligung der Versorgungsberechtigten darauf hin, bereits die frei gewählte Volkskammer der DDR habe die Versorgungen ab 1. Juli 1990 pauschal begrenzt

– vgl. oben Rn. 2 –.

Auch der Sozialgesetzgeber beruft sich darauf, er habe nur „an eine Unterscheidung angeknüpft, die schon im Recht der Deutschen Demokratischen Republik vorhanden gewesen sei“

– vgl. *BVerfGE 104*, 126 (146); *100*, 138 (180) –.

- 145 Diese Legende von der DDR-Urheberschaft der Versorgungskürzungen bezeugt reine Buchstabengläubigkeit und widerspricht der historischen Entwicklung und den Vereinbarungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland.

- 146 Beide Staaten haben sich zuerst im Staatsvertrag vom Mai 1990

– s. oben Rn. 9 –

in später auszufüllenden Grundsatzklärungen darauf geeinigt, das Rentenrecht der Deutschen Demokratischen Republik dem auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhenden Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen. Im Einigungsvertrag vom August 1990

– s. oben Rn. 9 –

werden sodann die Rentenüberleitung und auch die Überführung der Versorgungssysteme fortgeschrieben und präzisiert. Ansprüche und Anwartschaften aus diesen sollen bis zum 31. Dezember 1991 in die Rentenversicherung überführt werden. Darüber hinaus wird

auch eine Zahlbetragsgarantie verankert, und werden die Voraussetzungen für eine Kürzung ungerechtfertigter und überhöhter Leistungen – nach den Kriterien der Sozialversicherung – festgeschrieben

– vgl. Anlage II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. a und b
EV –.

- 147 Daraus folgt, dass die Eingliederung der Versorgungssysteme in die Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland sowie Kürzungsanordnungen auf den gemeinschaftlichen Vereinbarungen beider Staaten und nicht auf einem einseitigen Beschluss der DDR beruhen. Dieser fehlte für das Aufhebungsgesetz im Hinblick auf die völkerrechtlichen Vereinbarungen, die in innerstaatliches Recht transformiert wurden, sowohl die gesetzliche Kompetenz als auch die Vereinbarkeit mit der eigenen, durch das Verfassungsgrundsätze-Gesetz geschaffenen Verfassung.
- 148 Die Legende von der DDR-Urheberschaft der Versorgungskürzungen war für den späteren Sozialgesetzgeber, der nicht nur aus ideologischer, sondern auch aus finanzieller Motivation handelte, deshalb so bequem, weil er allen Einwänden seitens ehemaliger DDR-Bürger entgegenhalten konnte, dass die DDR – wie das Aufhebungsgesetz bezeuge – diese Folgen selbst gewollt habe („quia ipse voluit“).

Nach der Widervereinigung hat der Gesetzgeber diese Legende sogar benutzt, um die eigene Urheberschaft zu verschleiern und eine fremde zu suggerieren. Nachdem das Bundesverfassungsgericht

– E 100, 138 Ls. 2 –

die Zahlbetragsbegrenzung für Leistungen des Sonderversorgungssystems des MfS/AfNS von 802 DM monatlich für nichtig erklärt hatte, setzte der Deutsche Bundestag keinen neuen, verfassungsmäßigen Betrag ein, sondern wählte die noch in der heutigen Fassung des AAÜG enthaltene Formulierung, dass für Leistungen aus dem genannten Versorgungssystem „§ 2 des Gesetzes über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit (Amtes für Nationale Sicherheit) vom 29. Juni 1990 (GBl. I Nr. 38 S. 551) weiter“ gilt

– Art. 1 Nr. 5 aa) und bb) des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG-Änderungsgesetz – AAÜG-ÄndG) vom 11.11.1996 (BGBl. I S. 1674) –.

Mit dieser Änderung wird legitime Falschmünzerei betrieben. Denn § 2 Aufhebungsgesetz kann nicht „weiter gelten“, weil ihm bereits durch Art. 3 § 10 Abs. 2 des Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Rentenüberleitungsgesetz – RÜG)

– vom 25.7.1991 (BGBl. I S. 1606, 1677) –

als lex posterior derogiert wurde. Eine einmal aus dem Rechtsstoff getilgte Bestimmung kann aber nicht wiederbelebt, sondern muss neu erlassen werden. Hierbei hat der Deutsche Bundestag unter Verleumdung seiner Identität der neu erlassenen Vorschrift das Mäntelchen der 10. Volkskammer umgehängt.

2. Grobe Pauschalierung statt individueller Berechnung

149 Hatte schon der Staatsvertrag in Art. 20 Abs. 1 vorgesehen, dass das Rentenrecht der Deutschen Demokratischen Republik „an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ anzugleichen sei, so wiederholt der Einigungsvertrag (Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Satz 3 Nr. 1) noch einmal, dass Art, Grund und Umfang der Ansprüche und Anwartschaften aus Versorgungssystemen „nach den allgemeinen Regelungen der Sozialversicherung in dem in Art. 3 des Vertrages genannten Gebiet unter Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen anzupassen“ sind. Die Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen setzt jedoch eine individuelle Beitragserfassung und Rentenberechnung voraus, zumal auch Kürzungen oder Aberkennungen wegen Verstoßes gegen „die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit“ nur individuell erfasst werden können. Dabei wird grundsätzlich Jahr für Jahr ermittelt, in welchem Verhältnis das individuelle Bruttojahresarbeitsentgelt des Versicherten zum durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelt der Versicherten gestanden hat

– so *Franz Ruland*, in: *Ruland/Becker/Axer, Sozialrechtshandbuch*, 6. Aufl., 2018, § 17 Rn. 199 –.

150 In harschem Gegensatz zu dieser auch für die Rentenversicherung der DDR vorgesehenen individuellen Berechnungsmethode steht die völlig undifferenzierte und grob pauschale Regelung des § 2 a des Aufhebungsgesetzes, wonach die Alters- und Invalidenrenten schlechthin um 50 v.H. des 495 DM übersteigenden Betrages gekürzt und die Höhe von 990 DM nicht überschreiten dürfen. Obwohl der Staatsvertrag vom Mai 1990 sogar in Form eines Verfassungsgesetzes am 21. Juni 1990 in innerstaatliches Recht der DDR transformiert wurde

– s. oben Rn. 50 –,

151 beachtet das Aufhebungsgesetz die ranghöhere Maßgabe, Leistungen aufgrund von Sonderregelungen mit dem Ziel „zu überprüfen“, „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“, in keiner Weise, weil seine Regelungen weder zwischen ungerechtfertigten und überhöhten Leistungen unterscheiden noch in irgendeiner Weise deutlich machen, weshalb alle Versorgungsberechtigten des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit ungeachtet ihrer unterschiedlichen Aufgaben und Tätigkeiten oberhalb von 495 DM ein um die Hälfte überhöhtes oder ungerechtfertigtes Entgelt bezogen haben.

3. Dreifache Kürzungen aufgrund des Aufhebungsgesetzes, der „Systementscheidung“ und des Rentenüberleitungsgesetzes

a) „Systementscheidung“

152 Hatte schon das Aufhebungsgesetz in § 2 a eine besonders undifferenzierte, pauschale und erhebliche Kürzung der Versorgungsbezüge gebracht, so standen bei der Überführung der Versorgungssysteme in die gesetzliche Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland weitere Kürzungen bevor, die durch die „Systementscheidung“ bedingt waren. Denn die an sich beamtenähnliche Versorgung der Zusatz- und Versorgungssysteme

– vgl. *BVerfGE* 105, 73 (122); 114, 258 (294) –.

wurden auf Seiten der Bundesrepublik Deutschland nicht von einer öffentlich-rechtlichen Versorgungsanstalt abgewickelt, deren Mittel im Haushalt hätten erscheinen müssen, sondern der gesetzlichen Rentenversicherung überwiesen und verschwanden so in den Haushalten der Rentenversicherungsträger, ohne dass sie den Sozialversicherten letztlich zur Last fielen, weil die gesetzliche Rentenversicherung einen erheblichen Staatszuschuss erhält.

- 153 Die Systementscheidung hat aber dazu geführt, dass die Versorgungsberechtigten mit höheren, das heißt die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung übersteigenden Einkünften erhebliche Einbußen hinnehmen mussten. Deshalb hat auch das Bundesverfassungsgericht zu Recht festgestellt, dass die Überführung in die gesetzliche Rentenversicherung „neben hohen auch überhöhte Rentenansprüche auf das durch die Beitragsbemessungsgrenze vorgegebene Maß vermindert“ hat

– vgl. *BVerfGE 100, 59 (93)*; s. auch *E 100, 1 (48)* –.

b) Rentenüberleitung

- 154 In Ausführung des Staatsvertrags und des Einigungsvertrags enthält das Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Rentenüberleitungsgesetz – RÜG –)

– vom 25. Juli 1991 (BGBl. I S. 1606) –

in seinem Artikel 3 das „Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebiets (Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG)“. Dieses Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz wurde bereits weniger als fünf Monate später durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Renten-Überleitungsgesetzes (RÜG-ÄndG) vom 18. Dezember 1991

– BGBl. I S. 2207 –

geändert.

- 155 Das AAÜG regelt ausweislich seines § 1 Abs. 1 die „Ansprüche und Anwartschaften, die aufgrund der Zugehörigkeit zu Zusatz- und Sonderversorgungssystemen (Versorgungssysteme) im Beitrittsgebiet (§ 18 Abs. 3 Viertes Buch Sozialgesetzbuch) erworben worden sind“. Dabei sind die Zusatzversorgungssysteme in Anlage 1 Nr. 1 bis 27, die Sonderversorgungssysteme in Anlage 2 Nr. 1 bis 4 AAÜG aufgeführt (vgl. auch § 1 Abs. 2 und 3 AAÜG).

Als einen der „Grundsätze der Überführung“ statuiert § 2 Abs. 2 Satz 1 AAÜG, dass „die in Versorgungssystemen ... erworbenen Ansprüche und Anwartschaften auf Leistungen wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, Alters und Todes ... zum 31. Dezember 1991 in die Rentenversicherung überführt“ werden.

- 156 Am stärksten wurde das zu berücksichtigende Entgelt im Falle einer Zugehörigkeit der Berechtigten zum Versorgungssystem des Ministeriums für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit pauschal beschränkt. In diesem Fall wurde das maßgebende Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen höchstens bis zu dem jeweiligen Betrag der Anlage 6 zugrunde gelegt, also nur bis zu 70 v.H. des Durchschnittsentgelts berücksichtigt (§ 7 Abs. 1 Satz 1 AAÜG). Zudem bestimmte § 7 Abs. 1 Satz 3 AAÜG (in der Fassung des Art. 1 RÜG-ÄndG), dass die rentenversicherungsrechtlichen Vorschriften über Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt nicht anzuwenden waren. Das hatte zur Folge, dass die Betroffenen nicht in den Genuss einer rentenrechtlichen Höherbewertung im Rahmen der Rente nach Mindesteinkommen kamen

– vgl. *BVerfGE* 100, 138 (151, 175, 181); auch *Reimann*, DAng-Vers. 1991, S. 289, r.Sp. –,

wobei ursprünglich in dem Gesetzentwurf sogar eine Höchstbegrenzung auf 65 v.H. des Durchschnittsverdienstes vorgesehen war

– vgl. § 7 i.V.m. Art. 4 des Gesetzentwurfs eines Renten-Überleitungsgesetzes v. 11.4.1991 (BR-Drucks. 197/91 v. 11.4.1991) sowie die Amtliche Begründung zu § 7 aaO., S. 147 –.

Da diese Kürzungen auch im Vergleich mit dem Aufhebungsgesetz der DDR nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „eine erhebliche Verschärfung“ darstellten, war die Vorschrift unanwendbar

– *BVerfGE* 100, 138 (180 f.) –.

- 157 Neben der extremen Herabsetzung der Versorgungsrenten enthielt das AAÜG weiterhin in seinem § 10 eine „Vorläufige Begrenzung von Zahlbeträgen“, durch die die Summe der Beträge aus der Rentenversicherung, Zusatzversicherungen und Leistungen der Sonderversorgungssysteme nach Anl. 2 Nr. 1 bis 3 auf bestimmte Höchstbeträge begrenzt wurde. In § 10 Abs. 2 wurden die Zahlbeträge aus Sonderversorgungssystemen des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit gesondert auf Höchstbeträge begrenzt, die teilweise knapp 1/3 der sonstigen Höchstbeträge betragen. So wurden Versichertenrenten auf 802 DM für das Sonderversorgungssystem des MfS begrenzt, während sie sonst bis zu 2010 DM gezahlt werden durften.

Eine ähnliche Zahlbetragsbegrenzung hatte sich schon in § 2 a des Aufhebungsgesetzes gefunden, wonach Alters- und Invalidenrenten die Höhe von 990 DM nicht überschreiten durften.

Selbst wenn man das schon nach DDR-Verfassungsrecht in entscheidenden Teilen verfassungswidrige Aufhebungsgesetz mit dem Bundesverfassungsgericht „als Bundesrecht“ fortgelten lassen will

– vgl. *BVerfGE* 100, 138 Ls. 3 –,

hatte die Zahlbetragsbegrenzung des § 10 Abs. 2 AAÜG als späteres Bundesgesetz der Zahlbetragsgarantie des Aufhebungsgesetzes derogiert, da nicht zwei – noch dazu unterschiedliche – Zahlbetragsbegrenzungen nebeneinander stehen können. Damit war zumindest die Zahlbetragsbegrenzung des Aufhebungsgesetzes aufgehoben worden und nicht mehr existent.

- 158 In zwei Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht

– *E* 100, 1 Ls. 3 und *100*, 138 Ls. 2 –

die Zahlbetragsbegrenzungen sowohl des § 10 Abs. 1 Satz 2 AAÜG als auch die des § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AAÜG wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG für nichtig erklärt, wie ja auch oben

– Rn. 73 ff. –

die Regelung des Art. 2 a des Aufhebungsgesetzes mit seiner Zahlbetragsbegrenzung wegen Verstoßes gegen Art. 2 des Verfassungsgrundsätze-Gesetzes als verfassungswidrig angesehen wurde.

- 159 Durch das zweite AAÜG-Änderungsgesetz

– vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1939) –

trug der Gesetzgeber den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts insbesondere durch die Neufassung der Anl. 6 AAÜG Rechnung, so dass beispielsweise für das Jahr 1989 als Jahreshöchstverdienst statt der bisherigen 8.674,40 DM nunmehr 12.392,00 DM angegeben wurden. Bei diesem Gesetz gelangte fast unbemerkt in die Neufassung des § 10 Abs. 2 als Zahlbetragsbegrenzung § 2 des noch von der Volkskammer erlassenen Aufhebungsgesetzes, das schon nach dem DDR-Verfassungsrecht verfassungswidrig war, nunmehr aber als neu gefasstes Bundesrecht erlassen wird, das der vollen Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts unterliegt. Scurril ist es jedoch, dass eine strafähnliche Sanktion der 10. Volkskammer, die unter dem Eindruck der politischen Zeitumstände legifizierte, den Eingang in das Bundesrecht des wiedervereinigten Deutschland gefunden hat und als „vorläufige“ Regelung seit mehr als dreißig Jahren – mit geringen zeitlichen Unterbrechungen – im AAÜG fortgilt.

160 Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

– E 111, 115 –,

die § 6 Abs. 2 und Abs. 3 Nr. 8 AAÜG für unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG erklärt und den Gesetzgeber zum Erlass einer verfassungsmäßigen Regelung verpflichtet hatte, wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des AAÜG

– vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1672) –

die bisherige Kürzungsregelung insbesondere für Angehörige der Versorgungssysteme nach Anl. 2 Nr. 1 bis 3 AAÜG dadurch gemildert, dass durch eine Neufassung des § 6 Entgelte nur dann auf den Durchschnitt begrenzt werden, wenn eine in Nr. 1 bis Nr. 9 aufgeführte Beschäftigung oder Tätigkeit ausgeübt wurde. Allerdings wurde das Sonderversorgungssystem der Angehörigen des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit dadurch nicht begünstigt.

4. Diskriminierung der Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit

161 Ziel des Aufhebungsgesetzes, das in § 1 die Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit „aufgehoben“ und nicht in der Terminologie des Staatsvertrags und später auch des Einigungsvertrages „geschlossen“ hatte, war die Diskriminierung des Ministeriums für Staatssicherheit und seiner ca. 91.000 Angehörigen.

162 Wie aus der Gesetzesbegründung des Staatssekretärs Dr. *Stief* hervorgeht, der dem Ministerium vorwirft, dass „nicht wenige Bürger der DDR [seien] physisch und psychisch gequält“ worden seien

– s. oben Rn. 96 –,

soll der Eindruck erweckt werden, dass dieses Verhalten von allen Angehörigen verschuldet war, so dass auch die sogenannten Sicherstellungsdienste oder andere Mitarbeiter, die mit der Öffentlichkeit gar nicht in Berührung kamen, einbezogen werden. Auf welchem fruchtbaren Boden diese Diskriminierungsabsicht fiel, zeigen die späteren Ausführungen des Bundesministers Dr. *Blüm* bei der Beratung des Entwurfs eines Renten-Überleitungsgesetzes im Deutschen Bundestag, der für die Kürzung der Stasi-Renten mit dem Argument eintrat, dass andernfalls „die Gequälten möglicherweise niedrigere Renten erhalten [würden] als die Quäler

– Bundestag, 24. Sitzung vom 26.4.1991, Plenarprotokoll 12/24, S. 1629 B –.

- 163 Dabei wird von den Rednern beflissen außer Acht gelassen, dass Körperverletzungsdelikte auch in der DDR strafbar waren und unter ideologischen Gesichtspunkten getadelt wurden, weil „Brutalität, Rücksichtslosigkeit und zum Teil auch Rowdytum“ als „ausgeprägte[n] antisoziale[n] Verhaltensweisen“ galten

– vgl. *Orschikowski*, Neue Justiz; 1964, S. 180; hierzu auch *Moritz Vormbaum*, Das Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik, 2015, S. 375 zu Fn. 831 –.

- 164 Diese Straftaten hätten insbesondere nach dem Systemwechsel 1989 sowohl von der Deutschen Demokratischen Republik als auch später in der Bundesrepublik Deutschland geahndet werden können. Gerade das Sozialversicherungsrecht ist aber wegen seiner Wertneutralität nicht der richtige Ort für strafrechtliche Vergeltung, da selbst der Schwerstverbrecher seine durch Beiträge erworbenen Anwartschaften behält. Insgesamt soll das Aufhebungsgesetz dazu dienen, die These eines „Stasi-Unwerts“ zu untermauern, die aber auch das Bundesverfassungsgericht abgelehnt hat

– *BVerfGE 92, 277 (333)* –.

Die Feindseligkeit gegen die Versorgungsberechtigten aus dem Versorgungssystem der Staatssicherheit war im Deutschen Bundestag so erheblich, dass er gesetzlich den rentenwirksamen Verdienst für Angehörige des Sonderversorgungssystems des MfS/AfNS auf 70 v.H. des jeweiligen Durchschnittsentgelts begrenzte, was das Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 GG für unvereinbar und nichtig erklärte

– *BVerfGE 100, 138 Ls. 1* –.

Ebenso verfuhr es mit der Zahlbetragsbegrenzung, die der Überleitungsgesetzgeber auf 802 DM in § 10 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 festgesetzt hatte.

- 165 Dieses Vorgehen zeigt, dass der Gesetzgeber als Grundsatz des Rentenrechts nicht mehr – wie noch in Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrags betont – die „Lohn- und Beitragsbezogenheit ansieht“ und lediglich „ungerechtfertigte Leistungen ... und überhöhte Leistungen“ abschaffen will (Art. 20 Abs. 2 des Staatsvertrags), sondern das Rentenversicherungsrecht als strafähnliches Sanktionsrecht benutzen will. Deshalb hat auch das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er sich „zur Begründung der Absenkung des rentenwirksamen Verdienstes auf 70 vom Hundert des jeweiligen Durchschnittsentgelts durch die Begrenzungsregelung des § 7 Abs. 1 Satz 1 AAÜG“ ... „nicht auf den Gesetzgeber der Deutschen Demokratischen Republik berufen“ dürfe. In der Tat hatte die Volkskammer eine derartige einschneidende Kürzung nicht erlassen und hätte sie auch nicht erlassen dürfen

– *BVerfGE 100, 138 (180)* –.

- 166 Nach allem hat das von den Vertragsparteien des Staatsvertrages und des Einigungsvertrages nicht vorgesehene „Aufhebungsgesetz“ eine Reihe schlechter Früchte getragen und war so letztlich die „Wurzel allen Übels“ für die Versorgungsberechtigten des Sonderversorgungssystems des Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit.

E. Rückblick und Ausblick

- 167 Seit der deutschen Wiedervereinigung sind inzwischen dreißig Jahre vergangen. Sie konnte nur gelingen, weil ungeachtet einer Änderung der geopolitischen Großlage auf beiden Seiten die Friedlichkeit gewahrt wurde. Dabei muss auch die achtenswerte Disziplin der damaligen Staatsorgane der Deutschen Demokratischen Republik gewürdigt werden, so dass es zu keinem Truppeneinsatz auch nicht seitens des Ministeriums für Staatssicherheit kam und sich der für Deutschland so bedeutsame 9. November im Jahre 1989 von den Ereignissen der Jahre 1953, 1956 und 1968 unterschied.
- 168 Dass es bei der anschließenden Transformation auch zu Fehlern und Ungerechtigkeiten kam, hat jüngst der deutsche Bundespräsident anlässlich eines Festakts zum Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2020 eingeräumt

– www.bundespraesident.de –.

Steinmeier erwähnte auch, daß der Umbruch „die Menschen im Osten unseres Landes ungleich härter als im Westen“ traf, wobei er auch auf „Geschichten von zerstörten Biographien und betroffenen Hoffnungen [sowie] von entwerteten Qualifikationen“ sprach.

- 169 Wegen der damaligen emotionalen Empfindlichkeit war es dem damaligen Bundesinnenminister Dr. *Schäuble*, der als Verhandlungsführer für die Gespräche und Verträge zur deutschen Einheit in das Recht und die Verhältnisse der DDR wohl von allen Politikern am besten eingearbeitet war, nicht gelungen, einen als „Stasiamnestie“ bezeichneten Gesetzesentwurf durchzusetzen, der Straffreiheit für Deutsche mit Wohnsitz in der DDR, aber auch für Bundesbürger vorsah, die für das MfS gegen die Bundesrepublik Deutschland spioniert hatten

– vgl. *Wolfgang Schäuble*, Der Vertrag, 1991, S. 268 ff.; *Detlef Merten*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012, Rn. 20 m.w.N.

–.

- 170 Dass die Zeiten sich jedoch geändert haben und die Brisanz geringer geworden ist, zeigt sich daran, dass jüngst das Amt eines Beauftragten für die Stasi-Unterlagen aufgehoben wurde und die Stasi-Akten wie andere nunmehr vom Bundesarchiv verwaltet werden.
- 171 Hatte noch der Einigungsvertrag die „Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen bei der Anpassung“ zugesichert

– vgl. Anl. II, Kap. VIII, Sachgeb. H, Abschn. III, Nr. 9 lit. b, Nr. 1 –,

so wäre es für eine Reform der Versorgungsrenten an der Zeit, dieses Versprechen auch tatsächlich umzusetzen. Dann könnten die Renten individuell berechnet und pauschale Kürzungen vermieden werden. Auch die Regelungen über die Abschaffung ungerechtfertigter und den Abbau überhöhter Leistungen könnten aufrechterhalten werden, wenn individuelle Verfahren ohne Voreingenommenheit erfolgten. Dabei muss jedoch auch ein ehemaliger Minister des beitretenden Staates höhere Rentenbeträge erhalten als der Durchschnitt der Beschäftigten

– vgl. jedoch § 6 Abs. 2 Nr. 4 AAÜG sowie *BVerfGE 126, 233 (242)* –.

Angesichts im Raum stehender neuer sozialer Wohltaten wie bedingungslose Grundeinkommen und Milliardenbeträgen, die für wirtschaftliche Nachteile durch Corona-Maßnahmen in Aussicht gestellt werden, dürfte die dadurch entstehende Neubelastung der Sozialversicherung angesichts des Ablaufs von dreißig Jahren nicht erheblich sein, könnte aber zu dem auch von Bundespräsident *Steinmeier* geforderten „Zusammenhalt“ beitragen, der versagt, „wenn Menschen sich dauerhaft zurückgesetzt fühlen“.

Hierfür wäre ein Versorgungs-Abschlussgesetz hilfreich, das viele aus politischen Motiven eingeführte Kürzungen beseitigte. Außerdem wäre es an der Zeit, dass eine dreißigjährige „Vorläufige Begrenzung von Zahlbeträgen“ zu beseitigen, mit der sowohl das Parlament als auch die Versorgungsberechtigten getäuscht wurden, weil der Eindruck entstand und auch vermittelt werden sollte, dass es sich nur auf eine für kürzere Zeit bemessene Maßnahme handelte.

F. Leitsätze

1.

Die vom Bundestag und auch vom Bundesverfassungsgericht vertretene These, die „Versorgung aus dem Sonderversorgungssystem des MfS und des Amtes für Nationale Sicherheit (AfNS) hatte bereits die frei gewählte Volkskammer der DDR ... pauschal begrenzt“, ist eine Legende. Eine Wirklichkeit hatten beide deutschen Staaten gemeinsam im Zuge der Angleichung des Rentenrechts der Deutschen Demokratischen Republik „an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ sowohl in Art. 20 Abs. 2 des Staatsvertrags vom 18. Mai 1990 grundsätzlich beschlossen, bei der Überführung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Sonderversorgungssystemen in die Rentenversicherung „ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen“. Im Einigungsvertrag vom 31. August 1990 wird diese Einschränkungselbstformel übernommen und ausgebaut. Darüber hinaus wird zusätzlich eine Kürzung oder Aberkennung vorgesehen, wenn der Berechtigte „gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen oder in schwerwiegendem Maße ihre Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“ (Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Satz 3 Nr. 1 und 2 EV).

Zwar findet sich noch heute eine Zahlbetragsbegrenzung in § 10 Abs. 2 AAÜG, die nach Maßgabe „des § 2 des Gesetzes über die Aufhebung der Versorgungsordnung“ des MfS/AfNS wirkt. Hierbei handelt es sich jedoch nur um eine Maskerade des gesamtdeutschen Gesetzgebers. Dieser hatte ursprünglich eine Zahlbetragsbegrenzung in Höhe von 802 DM in § 10 AAÜG eingeführt, die als späteres Gesetz die Zahlbetragsbegrenzung des § 2 des Aufhebungsgesetzes beseitigte. Das Bundesverfassungsgericht (*E 100, 38*) hatte diese Regelung für nichtig erklärt, so dass eine Wiederbelebung des alten § 2 a des Aufhebungsgesetzes nicht möglich war. Die Neuregelung in den alten Sarg hineinzulegen soll nur die Urheberchaft der erneuten Belastung vernebeln und auf die 10. Volkskammer der DDR lenken.

2.

Vor Inkrafttreten des Einigungsvertrages hatte die 10. Volkskammer der DDR zunächst ein Gesetz zur Angleichung der Bestandsrenten an das Rentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen – Rentenangleichungsgesetz – vom 28. Juni 1990 erlassen. Dessen § 27 Abs. 1 hatte vorgesehen, dass „Ansprüche und Anwartschaften aus zusätzlichen Versorgungssystemen ... gekürzt werden [können], wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat. Die Kürzung darf nicht dazu führen, dass der Berechtigte insgesamt weniger Rente erhält, als er entsprechend seinen gezahlten Beiträgen durch die Sozialversicherung erhalten würde“.

Am Tage darauf folgte das „Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit“ (Aufhebungsgesetz) vom 29. Juni 1990. Dieses Gesetz ist letztlich die „Wurzel allen Übels“. Nach seinem Art. 2 a wurden ab 1. Juli 1990 die Alters- und Invalidenrenten um 50 v.H. des 495 DM übersteigenden Betrags gekürzt und durften die Höhe von 990 DM nicht überschreiten. Außerdem konnten gemäß § 5 des Gesetzes Ansprüche aus der Versorgungsordnung gekürzt oder aberkannt werden, wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hatte. Dabei durfte lediglich die gesetzlich festgelegte Mindestrente nicht unterschritten

werden. Zur Begründung hatte Staatssekretär Dr. *Stief* in der Volkskammer ausgeführt, dass durch die Tätigkeit des Ministeriums für Staatssicherheit „nicht wenige Bürger der DDR physisch und psychisch gequält, materiell und finanziell geschädigt sowie persönlich und beruflich benachteiligt worden“ seien und die „ehemaligen Mitarbeiter dieses Organs“ „für das Leid und die Schäden mitverantwortlich“ seien – „unabhängig davon, ob sie sich strafbarer Handlungen schuldig gemacht haben oder nicht“.

3.

Damit wird das Aufhebungsgesetz zu einem Symbolgesetz, das aus dem „SED-Unrechts-Regime“ (Art. 17 Satz 2 EV) einen „Stasi-Staat“ (*Klaus Kinkel*) machte, wogegen sich schon *Lothar de Maizière* mit den Worten gewandt hatte, dass „nicht die Staatssicherheit ... die eigentliche Krankheit der DDR“, sondern nur eines ihrer Auswüchse war. Weiterhin geht das Aufhebungsgesetz zu Unrecht von einer Kollektivschuld aller Angehörigen des Ministeriums der Staatssicherheit aus und verkennt zugleich das die Sozialversicherung prägende Merkmal der Wertneutralität, Zu ihm hatte sich auch die Deutsche Demokratische Republik in Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrages bekannt, indem sie ihr „Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ angleichen wollte. Denn die ausschließliche Maßgeblichkeit der „Lohn- und Beitragsbezogenheit“ vermeidet, dass „etwage sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse von vornherein vom Schutz der Sozialversicherung“ ausgenommen werden (*BSGE* 87, 53 [60]).

Im Übrigen sieht das Bundesverfassungsgericht die Volkskammer zu Unrecht als eine mit den hier relevanten „Verhältnissen vertrauten Gesetzgeber“ an. Denn wie das Verfassungsgericht an anderer Stelle festgestellt hat, war das System der Staatssicherheit darauf angelegt, „Informationen auch über die Höhe der Gehälter seiner Angehörigen geheimzuhalten“, wozu es „entsprechende Vorkehrungen getroffen“ hatte. Der Volkskammer gehörten keine erfahrenen Parlamentarier an, sondern Systemkritiker, Bürgerrechtler und Reformpolitiker. Über die Hälfte der Abgeordneten kam aus naturwissenschaftlichen Berufen und waren vielfach Funktionäre der zweiten und dritten Reihe der Alt-Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Diesen waren geheimgehaltene interne Organisations-, Befehls- und Besoldungsstrukturen sowie Einkommensverhältnisse der Angehörigen des MfS im Vergleich zur Volkswirtschaft nicht zugänglich.

4.

Erheblichen Zweifeln ist die Regelungskompetenz der Volkskammer für das Aufhebungsgesetz und § 27 Abs. 1 des Rentengleichungsgesetzes ausgesetzt. Denn Art. 20 Abs. 2 des Staatsvertrages, den die Deutsche Demokratische Republik durch Verfassungsgesetz in innerstaatliches Gesetz transformiert hatte, sieht vor, dass die in den Versorgungssystemen „bisher erworbenen Ansprüche und Anwartschaften ... von der Rentenversicherung abgewickelt [werden], wobei die Leistungen aus diesen Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach Grund und Höhe überprüft werden“. Die Beauftragung der „Rentenversicherung“ meint die Rentenversicherungsträger der Bundesrepublik Deutschland, von denen die Ansprüche „abgewickelt“ werden, wie die amtliche Begründung formuliert, „wobei Leistungen“ unter bestimmten Gesichtspunkten „überprüft werden“. Zwar ermächtigt Art. 20 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags die Deutsche Demokratische Republik, „alle erforderlichen Maßnahmen [einzuleiten], um ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen. Damit ist aber lediglich das Rentenrecht und nicht das Recht der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme gemeint. Für diese sieht Art. 20 Abs. 2 Satz 2 lediglich die Befugnis der DDR vor, „die bestehenden Zusatz- und

Sonderversorgungssysteme ... grundsätzlich zum 1. Juli 1990“ zu schließen, ohne zusätzliche Befugnisse zu überlassen, die eben der „Rentenversicherung“ anvertraut werden. Da der Staatsvertrag in innerstaatliches Recht der DDR als „Verfassungsgesetz“ transformiert wurde, nehmen seine Regelungen einen höheren Rang ein als das später erlassene Rentenangleichungsgesetz und das Aufhebungsgesetz, so dass sie diese später auch als einfache Gesetze die Regelungen des ranghöheren Staatsvertrages nicht aufheben oder modifizieren können.

Die fehlende Gesetzgebungsbefugnis der DDR für materielle Regelungen der Versorgungssysteme ergibt sich auch aus dem Einigungsvertrag, der später in sehr diplomatischer Weise die weitere Anwendung der leistungsrechtlichen Regelungen der jeweiligen Versorgungssysteme bis zur Überführung gestattet, jedoch nur, „soweit sich aus diesem Vertrag“, insbesondere den nachfolgenden Regelungen, „nichts anderes ergibt“. Und gerade diese nachfolgenden Regelungen in Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Satz 3 Nr. 1 und 2 stehen teilweise im Widerspruch zu den Bestimmungen des Aufhebungsgesetzes.

5.

Auch in grundrechtlicher Hinsicht ist das Aufhebungsgesetz nicht akzeptabel. Nach dem Systemwechsel hatte die Volkskammer die alte Verfassung nicht durch eine neue Konstitution ersetzt, sondern durch acht Änderungsgesetze die bisherige Verfassung in eine neue verwandelt. Die wichtigsten Änderungen enthält das Verfassungsgrundsätze-Gesetz vom 17. Juni 1990. Es statuiert als Verfassungsgesetz in seinem Artikel 1, dass die Deutsche Demokratische Republik ein "freiheitlicher, demokratischer, föderativer, sozialer und ökologisch orientierter Rechtsstaat" sei. Gleichzeitig führt es Grundrechte in die Verfassung ein. So wird in Art. 2 „Privateigentum einschließlich des Erwerbs von Eigentum und eigentumsgleichen Rechten an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln ... gewährleistet“. Aus der Verfassung von 1968/1974 wird der Grundsatz übernommen, „Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich“ (Art. 20 Abs. 3). Gerade weil die DDR ihr Rentenrecht an das der Bundesrepublik Deutschland angleichen will, spricht alles dafür, dass auch sozialversicherungsrechtliche Renten und Anwartschaften den Schutz der neuen Eigentumsgarantie genießen. Da diese im Unterschied zu Art. 14 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland keine ausdrücklichen Schranken oder Schrankenvorbehalte enthält, ist der Gesetzgeber zur äußersten Zurückhaltung verpflichtet. Allerdings enthält der Staatsvertrag, der ebenfalls als Verfassungsgesetz in innerstaatliches Recht transformiert wurde, in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 die Klausel, dass bisher erworbene Ansprüche und Anwartschaften bei Überführung in die Rentenversicherung mit dem Ziel überprüft werden, ungerechtfertigte Leistungen abzuschaffen und überhöhte Leistungen abzubauen. Hierauf kann sich die Volkskammer jedoch nicht auf das Aufhebungsgesetz des MfS berufen, weil sie ungeachtet der unterschiedlichen Besoldungshöhe und Tätigkeitsmerkmale des einzelnen Versorgungsberechtigten alle Beträge, die 450 DM überschreiten, um 50 v.H. kürzt, wobei einsichtig ist, dass nicht alle Versorgungsberechtigten überhöhte oder ungerechtfertigte Leistungen erhalten haben. Auch durch immanente Grundrechtsschranken lässt sich die Pauschalierung des Aufhebungsgesetzes nicht rechtfertigen, da als solche nur kollidierendes Verfassungsrecht in Gestalt der Grundrechtsgüter sowie andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter als Verfassungsschranke vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte anerkannt werden.

6.

Um vor dem Gleichheitssatz der DDR-Verfassung zu bestehen, hätte das Aufhebungsgesetz einen sachgerechten Kürzungsmechanismus wählen müssen. Dass die Kürzungen

sich mit steigenden Beträgen erhöhen, ist deshalb sachwidrig, weil es „an dem erforderlichen Anhalt für eine progressiv ansteigende Verteilung politisch motivierter überhöhter Entgelte fehlt (*BVerfGE 100, 59 (97)*). Auch die undifferenzierte Pauschalierung widerspricht dem Gleichheitssatz auch deshalb, weil der Gesetzgeber zwar bei Massenerscheinungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen verwenden darf; dies aber nur dann, wenn die damit notwendigerweise verbundenen Härten „nur unter Schwierigkeiten vermeidbar“ waren und „lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist“. An diesen Voraussetzungen fehlt es deshalb, weil die Kürzungen und Kappungen nicht nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen, sondern tausende von Mitgliedern des Versorgungssystems betrafen. Zugleich war der Verstoß gegen den Gleichheitssatz keineswegs nicht sehr intensiv, und auch das Ausmaß der Ungleichbehandlung keineswegs gering, da die unterschiedlichen hohen Versorgungsrenten unter Missachtung der Differenzen und Spreizungen der Versorgung und Vernachlässigungen der Ungleichheit auf den gleichen Kappungsbetrag reduziert wurden. Weiterhin wären die durch das Aufhebungsgesetz bewirkten Härten nicht „nur unter Schwierigkeiten vermeidbar“ gewesen, weil man unterschiedliche Kappungsgrenzen für die verschiedenen Versorgungsgruppen hätte einführen können.

7.

§ 5 Abs. 1 des Aufhebungsgesetzes, wonach „Ansprüche aus der Versorgungsordnung ... gekürzt oder aberkannt werden [können], wenn der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat“, widerspricht zum einen dem Prinzip der Wertneutralität des Sozialversicherungsrechts, zu dem sich auch die DDR in Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrages bekannt hatte, in dem sie „ihr Rentenrecht an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland anzugleichen“ sich verpflichtet hatte. Zum anderen widerspricht die Bestimmung dem Rechtsstaatsprinzip, das Bestimmtheit, Berechenbarkeit, Messbarkeit und damit auch Voraussehbarkeit gesetzlicher Regelungen fordert. Diese fehlen in § 5 Abs. 1, weil Betroffene nicht voraussehen können, unter welchen Voraussetzungen ihr missbräuchliches Handeln nur zu einer geringfügigen Kürzung der Versorgungsrente oder zur völligen Aberkennung führt.

8.

Das Aufhebungsgesetz hatte neben den unmittelbaren Folgen der gekürzten Versorgungsrenten auch erhebliche mittelbare Folgen. Zu diesen gehört zunächst die Legende der DDR-Urheberschaft der Versorgungskürzungen, auf die sich nach der Wiedervereinigung der Sozialgesetzgeber beruft, indem er für später weitergehende Maßnahmen behauptet, er habe nur an Regelungen angeknüpft, „die schon im Recht der Deutschen Demokratischen Republik vorhanden gewesen“ seien. Diese Floskel benutzte der Sozialgesetzgeber auch noch, als er durch § 7 Abs. 1 Satz 1 AAÜG den rentenwirksamen Verdienst auf 70 v.H. des jeweiligen Durchschnittsentgelts begrenzt, wobei er allerdings auf Widerspruch des Bundesverfassungsgerichts stößt.

9.

Hatte schon der Staatsvertrag in Art. 20 Abs. 1 das Rentenrecht der Deutschen Demokra-

tischen Republik an das auf dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit beruhende Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland angleichen wollen und wird später der Einigungsvertrag noch einmal die Ansprüche und Anwartschaften aus Versorgungssystemen „unter Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen“ anpassen wollen, so steht hierzu die völlig undifferenzierte und grob pauschale Regelung des § 2 a des Aufhebungsgesetzes in harschem Gegensatz. Denn die Bestimmung kürzt die Alters- und Invalidenrenten schlechthin um 50 v.H. des 495 DM übersteigenden Betrages und kappt sie auf der Höhe von 990 DM. Dies veranlasst dann später den Bundesgesetzgeber nach der Wiedervereinigung, grundsätzlich ebenfalls pauschal vorzugehen, ohne wie bei der Rentenberechnung üblich im Einzelfall die geleisteten Beiträge zu berücksichtigen, wobei dann im konkreten Einzelfall auch eine Überprüfung erfolgen kann, ob Leistungen ungerechtfertigt oder überhöht erbracht wurden.

10.

Bei seinen pauschalen und drastischen Kürzungen hat der Aufhebungsgesetzgeber nicht im Blick, dass bereits durch Art. 20 Abs. 1 des Staatsvertrages das Fundament für eine beträchtliche Kürzung gerade hoher und höherer Versorgungsbezüge und Anwartschaften eintreten würde. Denn im Gegensatz zu dem bisherigen System der Versorgungssysteme, die der Sache nach eine beamtenähnliche Versorgung im Alter garantierten, wie auch das Bundesverfassungsgericht bemerkte, wird durch die Angleichung des DDR-Rentenrechts an das Rentenversicherungsrecht der Bundesrepublik Deutschland eine „Systementscheidung“ getroffen. Diese Entscheidung führt dazu, dass die Versorgungsberechtigten mit Beiträgen, die die sogenannte Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung übersteigen, keine höhere Rente erzielen können. Deshalb hatte auch das Bundesverfassungsgericht zu Recht festgestellt, dass durch die Systementscheidung „neben hohen auch überhöhte Rentenansprüche auf das durch die Beitragsbemessungsgrenze vorgegebene Maß vermindert“ werden (*BVerfGE 100, 59 (93)*).

11.

Das Aufhebungsgesetz hat dann insbesondere durch seinen Artikel 2 a weitere Kürzungen durchgeführt, indem es die den 495 DM übersteigenden Betrag der festgesetzten Renten um 50 v.H. gekürzt und außerdem die Höhe der Versorgungsrenten bei 990 DM gekappt hat, und in § 5 die Möglichkeit weiterer Kürzungen oder Aberkennungen für den Fall vorgesehen hatte, dass der Berechtigte in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat. Bei der Fülle des zu bewältigenden Rechtsstoffs wurden diese mit den Verfassungsgrundsätzen der DDR-Verfassung nicht übereinstimmenden Maßnahmen auch der Einfachheit wegen vom Einigungsvertrag übernommen und sollten dann bis zur Überführung in die Rentenversicherung der Bundesrepublik Deutschland weitergelten (Anl. II Kap. VIII Sachgeb. H Abschn. III Nr. 9 lit. b Sätze 1 und 2 EV).

War der Einigungsvertrag an der soeben zitierten Stelle noch von einer individuellen Berechnung der Versorgungsrenten ausgegangen, was sich aus dem Gebot der „Berücksichtigung der jeweiligen Beitragszahlungen“ bei der Anpassung, aber auch aus der Kürzungs- und Aberkennungsmöglichkeit ergibt, falls der Berechtigte gegen die „Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hatte“, was eine Erforschung des Einzelfalls bedingt, so geht der Gesetzgeber der Rentenüberleitung pauschal von der Vergangenheitsbelastung des MfS aus, die jedoch wie auch beim Aufhebungsgesetz „nicht den Nachweis individueller Schuld“ ersetzen kann (*BVerfGE 93, 213 (246 oben)*).

Da die versorgungsrechtlichen Sanktionen in tatsächlicher Hinsicht einer strafrechtlichen oder strafrechtsähnlichen Ahndung gleichkommen, müssen sie ebenso wie letztere die

rechtsstaatlichen Voraussetzungen, insbesondere das Schuldnerfordernis beachten. Über dieses Rechtsstaaterfordernis hat sich jedoch der Gesetzgeber schon bei den Beratungen hinweggesetzt, indem er zu Unrecht alle Angehörigen des MfS unabhängig von möglicher Strafbarkeit und Schuld als „mitverantwortlich“ für Leiden und Schäden der Bürger angesehen hatte. Dabei hat er übersehen, dass bei der Vielzahl der Angehörigen des MfS/AfNS viele überhaupt keinen oder keinen unmittelbaren Kontakt zu den Bürgern hatten.

Mit Hilfe der Pauschalierung und Typisierung als mittelbaren Folgen des Aufhebungsgesetzes hat er (in verklausulierter Form) bei der Berechnung der Versorgungsrente der aus dem Versorgungssystem des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit gemäß § 7 AAÜG das maßgebende Arbeitsentgelt nur auf 70 v.H. und die Begrenzung von Zahlbeträgen der Leistungen dieses Sonderversorgungssystems gemäß § 10 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 auf 802 DM monatlich festgelegt, was das Bundesverfassungsgericht (*BVerfGE 100, 138*) als mit den Grundrechten nicht vereinbar und nichtig erklärt hat. Erst mit dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zu Änderung des Anspruchs- und Anwartschaftsüberleitungsgesetzes, das nach seinem Artikel 2 rückwirkend zum 1. Juli 2004 gelten sollte, erhielten die meisten Sonderversorgungsberechtigten eine ihrem Verdienst entsprechende (und durch Beiträge belegte) Sozialversicherungsrente, die allerdings ohnehin durch die Beitragsbemessungsgrenze und die Zahlbetragsbegrenzung des § 10 AAÜG eingeschränkt war. Viele Reformen nahm allerdings von vornherein die Angehörigen des Sonderversorgungssystems des MfS/AfNS aus.

G. Literatur- und Abkürzungsverzeichnis

AAÜG: Anspruchs- und Anwartschaftsüberleitungsgesetz.

Adam, Jörg, Eigentumsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung, 2009.

Arnim, Hans Herbert von, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980.

Battis, Ulrich, Systemgerechtigkeit in: Hamburg-Deutschland-Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 11 ff.

Benda, Ernst, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage, 2001.

BGBI: Bundesgesetzblatt.

Brunner, Georg, Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Aufl., 2003, § 11.

BSGE: Entscheidungen des Bundessozialgerichts.

BVerfGE: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

BVerfGK: Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Corpus Juris Civilis, Amsterdam, 1663.

Degenhart, Christoph, Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat, 1976.

Eggenkämper, Barbara, Die staatliche Versicherung der DDR, 2010.

Eschenburg, Theodor, Ämterpatronage, 1961.

EV: Einigungsvertrag.

Fricke, Karl Wilhelm, „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ am 15. Januar 1993, in: Materialien, hg. vom Deutschen Bundestag, Bd. VIII, 1995.

Gauck, Joachim, Der Sonderausschuss zur Kontrolle des MfS/AfNS. Die Schaffung eines Gesetzes über die Stasi-Unterlagen, in: Hans Misselwitz/Richard Schröder (Hg.), Mandat für Deutsche Einheit – Die 10. Volkskammer zwischen DDR-Verfassung und Grundgesetz, 2000.

ders., Die Stasi-Akten, 1991.

GBl., Gesetzblatt.

GG: Grundgesetz

Hausmann, Christopher, Die 10. Volkskammer der DDR: Elitenpool der ersten Stunde, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2000, S. 527 ff.

Hillgruber, Christian, Deutsche Revolution – „Legale Revolution“?, in: Der Staat 49 (2010), S. 167 ff.

- Holoubek, Michael*, Die Sachlichkeitsprüfung des allgemeinen Gleichheitssatzes, ÖZW 1991, S. 72 ff.
- Kinkel, Klaus*, Wiedervereinigung und Strafrecht, JZ 1992, S. 485 ff,
- Klein, Hans Hugo*, Verfassungskontinuität im revolutionären Umbruch, in: Peter Badura/Rupert Scholz (Hg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, 1993, S. 459 ff.
- Leisner-Egensperger, Anna*, Selbstbindung des Gesetzgebers, ThürVBl. 2004, S. 25 ff.
- Lerche, Peter*, „Systemverschiebung“ und verwandte verfassungsgerichtliche Argumentationsformeln, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. I, 1987, S. 557 ff.
- Mampel, Siegfried*, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 1972, Art. 11, S. 328.
- Maurer, Hartmut/Christian Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., 2017.
- Merten, Detlef*, Probleme gruppengerechter Versorgungsüberleitung, 2012.
- ders.*, Verfassungsprobleme der Versorgungsüberleitung, 2. Aufl., 1994.
- ders.*, Immanente Grenzen und verfassungsunmittelbare Schranken, in: Merten/Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009.
- ders.*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 68.
- Miethe, Horst/Hans-Jürgen Weißbach*, Einkommensentwicklung und Einkommensstrukturen der hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR im Vergleich zu Segmenten des so genannten X-Bereichs (NVA und MdI) und zur Volkswirtschaft, Juli 2009.
- Misselwitz, Hans/Richard Schröder*, Mandat für Deutsche Einheit – Die 10. Volkskammer zwischen DDR-Verfassung und Grundgesetz, 2000.
- Mohnhaupt, Heinz* (Hg.), Deutsche Demokratische Republik (1958–1989), 2. Halbbd.: Dokumente, hg. von Karl A. Mollnau, 2004.
- Müller-Enbergs, Helmut*, Das Meinungsspektrum der Volkskammer, in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hg.), Parlament und Gesellschaft, 1999, S. 248 ff.
- von Münch, Ingo/Dieter Hoog*, Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands, München 1991.
- dies.*, Dokumente des geteilten Deutschland.
- Papier, Hans-Jürgen*, in: Ruland/Becker/Axer, Sozialrechtshandbuch, 6. Aufl., 2018, § 3.
- ders.*, Grundrechte und Sozialordnung, in: Merten/ders. (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 30.
- Reich, Jens*, „Politik ist nicht mein Beruf“, Focus-Online-Special, 20 Jahre Wende, 4.11.2009.

Reimann, Axel, Überführung des Zusatz- und Sonderversorgungssystems der ehemaligen DDR in die gesetzliche Rentenversicherung, in: *DangVers.* 1991, S. 281 ff.

RÜG: Rentenüberleitungsgesetz.

Schäuble, Wolfgang, *Der Vertrag*, 1991.

Schneider, Hans, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, 2002.

Schneider, Wolfgang, *Leipziger Demontagebuch*, 1990.

Schröder, Richard, *Die wichtigsten Irrtümer über die deutsche Einheit*, 2010.

Schuller, Wolfgang, Souveränitätsbeschränkungen neuen Typs, in: H.-Chr. Kraus/H.A. Wolff, *Souveränitätsprobleme der Neuzeit*, *Freundesgabe für Helmut Quaritsch zum 80. Geburtstag*, 2010, S. 29 ff.

Schüttemeyer, Susanne, *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 295: *Der Deutsche Bundestag und seine Akteure*.

Steiner, Udo, Verfassungsrechtliche Fragen der Überleitung des Alterssicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik in die gesamtdeutsche gesetzliche Rentenversicherung, in: Ulrich Becker u.a. (Hg.), *Alterssicherung in Deutschland*, *Festschrift für Franz Ruland*, 2007, S. 315 ff.

ders., Verfassungsfragen der deutschen Wiedervereinigung im Sozialrecht, *NZS* 2010, S. 529 ff.

Sten. Ber.: Stenographische Berichte.

Stern, Klaus/Bruno Schmidt-Bleibtreu (Hg.), *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, 1990, S. 141.

Stolleis, Michael, *Sozialistische Gesetzlichkeit. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in der DDR*, 2009.

Thaysen, Uwe, *Der Deutsche Bundestag und seine Akteure*, in: Schüttemeyer, Susanne (Hg.), *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 295.

Teltschik, Horst, *329 Tage*, 1991.

Veleff, Peter, ehem. Generalsekretär der Militärdirektion Zürich, *Führen in Krisenlagen, Die Grenzöffnung in Berlin 1989, Teil II*, in: *SIAK-Journal*, (österreich.) *Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, Ausgabe 1/2020, S. 79 ff.

Vormbaum, Moritz, *Das Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik*, 2015.

Wahl, Rainer, *Der Vorrang der Verfassung*, in: *Der Staat* 20, 1981, S. 485 ff.

Willoweit, Dietmar/Steffen Schlinker, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 8. Aufl., 2019.

Wilke, Manfred, *Die SED und der Prager Frühling 1968*, in: *Die politische Meinung*, Nr. 465, August 2008.