

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Band 16

Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa

**Bestandsaufnahme und kritische Analyse
aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft**

Herausgegeben von

**Bernd Baron von Maydell
Angelika Nußberger**



Duncker & Humblot · Berlin

**MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT**

**Transformation von Systemen sozialer Sicherheit
in Mittel- und Osteuropa**

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von Bernd Baron v. Maydell, München

Band 16

Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa

Bestandsaufnahme und kritische Analyse
aus dem Blickwinkel der Rechtswissenschaft

Herausgegeben von
Bernd Baron von Maydell
Angelika Nußberger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in Mittel- und Osteuropa :
Bestandsaufnahme und kritische Analyse aus dem Blickwinkel der Rechts-
wissenschaft / hrsg. von Bernd Baron von Maydell ; Angelika Nußberger. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht ; Bd. 16)
ISBN 3-428-09976-1

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

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6739

ISBN 3-428-09976-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der vorliegende Band beruht auf einer Tagung, die das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht vom 30.11. - 02.12.1998 auf Schloß Ringberg veranstaltet hat. In die Veröffentlichung werden zur Abrundung weitere Beiträge mit aufgenommen. Ziel ist, ein umfassendes Bild von den Veränderungen der Systeme sozialer Sicherheit in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu geben und dabei insbesondere auch den Einfluß der supra- und internationalen Organisationen auf die Umgestaltungen ausführlich zu charakterisieren. Schwerpunkt der Darstellung ist die Frage nach einem theoretischen Ansatz zum Verständnis des in den einzelnen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich ablaufenden Transformationsprozesses.

Der Band hätte nicht entstehen können ohne die Mithilfe von Frau Esther Ihle, die für die Redaktion der englischen Texte verantwortlich war, Frau Ingrid I. Werner, die die Textvorlagen mit großer Sorgfalt erstellt hat, sowie Frau Cordula Hallmann, die das Projekt in allen seinen Phasen sehr engagiert begleitet hat. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

München, im September 1999

Bernd Baron von Maydell

Angelika Nußberger

Inhaltsverzeichnis

Bernd von Maydell

Einführung.....	11
-----------------	----

Teil I

Igor Tomeš

Ten Years of Social Reform in Countries of Central and Eastern Europe.....	21
--	----

Volker Leienbach

Zehn Jahre Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa. Eine Bestandsaufnahme	49
--	----

Teil II

Wolfgang Heine

Sozialrecht und soziale Sicherheit im Prozeß der deutschen Vereinigung - Erfahrungspotentiale für Transformationsprozesse in den Staaten Mittel- und Osteuropas.....	61
--	----

Beharrung und Wandel in den Systemen sozialer Sicherheit am Beispiel ausgewählter Staaten Mittel- und Osteuropas

<i>Herbert Szurgacz</i> , Landesbericht Republik Polen (I).....	83
<i>Ludwig Florek</i> , Landesbericht Republik Polen (II).....	101
<i>Ottó Czúcz</i> , Landesbericht Republik Ungarn	115
<i>Petr Tröster</i> , Landesbericht Tschechische Republik	139
<i>Helena Barancová</i> , Landesbericht Slowakische Republik.....	153
<i>Anjuta Bubnov-Škoberne</i> , Country Report Slovenia	165

<i>Nada Bodiroga-Vukobrat</i> , Landesbericht Republik Kroatien.....	177
<i>Georg Männik</i> , Country Report Estonia	193
<i>Inara Bite</i> , Landesbericht Republik Lettland.....	209
<i>Theodoras Medaiskis</i> , Country Report Lithuania	215

Angelika Nußberger

Rahmenvorgaben zur Entwicklung des Sozialrechts in den Transformations- staaten	229
--	-----

Teil III

Monika Queisser

Der Einfluß Internationaler Organisationen auf den Transformationsprozeß.....	243
---	-----

Yves Jorens

Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft	259
---	-----

S. Günter Nagel

Der Einfluß Internationaler Organisationen auf den Transformationsprozeß: Der Beitrag des Europarats	275
---	-----

Bernd Schulte

Die Rolle des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Transformationsprozeß. Am Beispiel der sozialrechtlichen Koordinierung	285
---	-----

Teil IV

Rainer Pitschas

Die Bedeutung von Modellen für den Transformationsprozeß	323
--	-----

Günther Sokoll

Der Einfluß Internationaler Organisationen auf den Transformationsprozeß.....	343
---	-----

Eberhard Eichenhofer

Die Rolle des Sozialrechtsvergleichs im Transformationsprozeß	351
---	-----

Hans F. Zacher

Transformation und Sozialrechtsvergleichung – zur Notwendigkeit einer Theorie	371
Bibliographie (Auswahl) zusammengestellt von Cordula Hallmann	383
Teilnehmerverzeichnis.....	397

Einführung

Von Bernd von Maydell

I. Das Transformationsthema

Seit dem Umbruch in Mittel- und Osteuropa ist die Frage nach Inhalt und Modalitäten der Transformation der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Rechtsordnung Gegenstand der politischen Diskussion in diesen Staaten, der Beratungstätigkeit zahlreicher nationaler und internationaler Institutionen und der wissenschaftlichen Analyse. Mittel- und Osteuropa stehen in Europa naturgemäß im Zentrum des Interesses. Gleichzeitig gibt es jedoch in vielen anderen Teilen der Welt ebenfalls grundlegende Veränderungen der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung, die als Transformationsprozesse bezeichnet werden können, wie etwa in Südamerika,¹ in China² oder in Südafrika. Dennoch empfiehlt sich für diesen Band eine Konzentration auf Mittel- und Osteuropa, weil sich dadurch aus der Fülle der Sachfragen und Probleme eine gewisse Eingrenzung ergibt.

Die verschiedenen Teilsysteme der Rechts- und Wirtschaftsordnung haben in den zurückliegenden Jahren nicht eine gleichmäßige Aufmerksamkeit erfahren. Im Mittelpunkt standen zunächst die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformen. Die Änderung der Systeme sozialer Sicherheit rückte erst später ins Blickfeld des politischen³ und wissenschaftlichen⁴ Interesses. Inzwischen liegt jedoch ein umfangreiches Schrifttum⁵ auch zu Fragen der Reform sozialer Sicherungssysteme in den Transformationsstaaten vor, das jedoch bei näherem Hinsehen die Probleme nicht umfassend aufarbeitet und vor allem, was die juristischen, aber auch die methodischen Fragen anbelangt, beträchtliche Lücken aufweist.

¹ Vgl. etwa *Mesa Lago*, Die Reform der Renten in Lateinamerika und die Position der internationalen Organisationen, in: ZIAS 1997, S. 161 ff.

² S. *Liu*, Übersicht über die soziale Situation in der VR China, in: ZIAS 1996, S. 248 ff., und *Wang*, Das Sozialversicherungsrecht der VR China im Wandel, in: ZIAS 1996, S. 285 ff.

³ Daß insoweit ein Nachholbedarf besteht, zeigt sich in vielen Staaten, vgl. z.B. den Bericht „In Estland rückt die Sozialpolitik stärker in den Vordergrund“, in: Handelsblatt v. 5./6.3.1999, S. 8.

⁴ Noch immer ist allerdings festzustellen, daß bisweilen die soziale Sicherung unberücksichtigt bleibt, so etwa in dem Sammelband v. Graf/Kerner (Hrsg.), Handbuch Baltikum heute, 1998.

⁵ Vgl. die Bibliographie am Ende dieses Bandes.

II. Die Diskussion über die Umwandlung der Systeme sozialer Sicherheit

1. Notwendigkeit eines Rückblicks

Die Transformation von Systemen sozialer Sicherheit in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist ein historischer Prozeß, der zwar noch nicht zu einem Abschluß gekommen ist, gleichwohl aber bereits auf eine Entwicklungsgeschichte zurückblicken kann. Das gilt für die Umwandlung der Sozialordnungen in den einzelnen Staaten nach der Abwendung vom sozialistischen Gesellschaftsmodell, aber auch für die Reflektion über die nationalen Umwandlungsprozesse, d.h. also die wissenschaftliche Analyse der Transformationsvorgänge. Will man sich einen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Transformationsforschung verschaffen und auf dieser Grundlage ermitteln, welche Fragen noch nicht hinreichend beantwortet sind, so ist ein Rückblick auf die bisherige Entwicklung notwendig. Diese Entwicklung ist Gegenstand zahlreicher Untersuchungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München gewesen, auf die nachfolgend insbesondere hingewiesen werden soll. Es lassen sich verschiedene Etappen unterscheiden, für die jeweils besondere Fragestellungen typisch sind, wobei diese Etappen sich teilweise zeitlich überlappen.

2. Bewußtwerdung der Transformationsaufgabe

In einer ersten Stufe ging es darum, die Transformation sozialer Systeme zum Thema der Diskussion zu machen, damit die Aufgabe der Begleitung des Transformationsprozesses als solche erkannt wurde. Dies war, wenn man an die ersten Veranstaltungen zu dieser Thematik zurückdenkt, wie etwa die Tagung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) im April 1992,⁶ keineswegs selbstverständlich. Inzwischen ist es für die sozialen Leistungsträger in Deutschland fast eine allgemein akzeptierte Aufgabe geworden, sich an Beratungsaktivitäten in Mittel- und Osteuropa zu beteiligen.

Das Thema stellte sich aber auch im internationalen Rahmen. In Colloquien und Kongressen in York (September 1992⁷), in Tutzing (Februar 1993⁸) und in

⁶ Veröff. in Bd. 24 der Schriftenreihe der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. 1992: „Neue Aufgaben für die Systeme der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Öffnung Mittel- und Osteuropas“ (mit Referaten von *Tegtmeier, von Maydell* und *Sokoll*).

⁷ European Institute of Social Security (Hrsg.), *Reforms in Eastern and Central Europe*, EISS Yearbook 1992.

Dresden (September 1993⁸) fanden sich, organisiert von dem Europäischen Institut für Soziale Sicherheit, dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht und der GVG Wissenschaftler und Praktiker aus den Reformstaaten und aus westeuropäischen Staaten zusammen, um den Dialog über die Frage zu intensivieren, wie der Transformationsprozeß wirksam begleitet und vorangetrieben werden könnte. Diese Internationalisierung der Diskussion war und ist deshalb besonders wichtig, weil dadurch der Gefahr vorgebeugt werden kann, daß die Beratung in den Reformstaaten als Export einer einzigen Sozialrechtsordnung betrieben wird. Die multinationale Diskussion über die besten Lösungswege für ein soziales Problem verlangt allerdings einen nicht unerheblichen intellektuellen Aufwand.

3. Intensivierung des Gedankenaustausches zwischen Wissenschaftlern und Praktikern aus westlichen Industriestaaten und den Reformländern

Intensiv begleitet werden kann der Transformationsprozeß nur durch einen auf längere Frist angelegten Gedankenaustausch zwischen Experten aus den jeweiligen Transformationsstaaten und ausländischen Staaten. Auch für konkretere Reformvorhaben erweist sich dieser Ansatz besonders wirkungsvoll, indem sich gemischte Arbeitsgruppen zu einer längeren Begleitung eines Gesetzesvorhabens zusammenfinden.¹⁰ Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht hat sich an diesem Prozeß des Gedankenaustausches in vielfältiger Weise beteiligt. Zu erwähnen ist etwa die Tutzingener Tagung im Februar 1998 über die politische und soziale Krise in Rußland¹¹ oder die verschiedenen Aktivitäten im Verhältnis zu Polen, etwa in der Kooperation mit der Universität Breslau und insbesondere der Universität Danzig mit dem verstorbenen Professor Jackowiak. In der Fortführung dieser Kooperation ist Anfang 1999 in polnischer und deutscher Sprache ein Sammelwerk über die Transformation der Arbeits- und Sozialordnung in Polen erschienen,¹² an dem polnische und deut-

⁸ v. Maydell/Hohnerlein (Hrsg.), Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas, Bd. 13 der Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, 1993.

⁹ GVG (Hrsg.), Probleme der Umwandlung der Sozialordnungen der Staaten Mittel- und Osteuropas, 1994; vgl. auch European Institute of Social Security (Hrsg.), Problems of Transformation of Social Protection Systems in Central and Eastern Europe, EISS Yearbook 1993.

¹⁰ Vgl. zur Vorbereitung des polnischen Gesetzes über eine Gesundheitsversicherung v. Maydell, Sozialpolitik und Rechtsvergleich, in: Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 591, 598 ff.

¹¹ Die Referate werden demnächst veröffentlicht werden.

¹² v. Maydell/Zieliński (Hrsg.), Die Sozialordnung in Polen und Deutschland in einem zusammenwachsenden Europa. Gedächtnisschrift für Czesław Jackowiak, 1999.