

Edoardo D'Alfonso Masarié

Die Bewältigung des demografischen
Wandels in der Alterssicherung im
deutsch-italienischen Rechtsvergleich



Nomos

Band 66

Schriften zum Sozialrecht

hervorgegangen aus den von Prof. Dr. Ulrich Becker begründeten
„Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht“

Herausgegeben von

Prof. Dr. Peter Axer | Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. | Prof. Dr. Karl-Jürgen
Bieback | Prof. Dr. Winfried Boecken | Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf |
Prof. Dr. Hermann Butzer | Prof. Dr. Ulrike Davy | Prof. Dr. Ingwer Ebsen |
Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer | Prof. Dr. Maximilian Fuchs | Prof.
Dr. Richard Giesen | Prof. Dr. Alexander Graser | Prof. Dr. Stefan Greiner |
Prof. Dr. Andreas Hänlein | Prof. Dr. Friedhelm Hase | Prof. Dr. Timo Hebel |
Prof. Dr. Hans Michael Heinig | Prof. Dr. Stefan Huster | Prof. Dr. Gerhard Igl |
Prof. Dr. Constanze Janda | Prof. Dr. Jacob Jousen | Prof. Dr. Markus
Kaltenborn | Prof. Dr. Thorsten Kingreen | Prof. Dr. Wolfhard Kohte | Prof.
Dr. Katharina von Koppenfels-Spies | Prof. Dr. Heinrich Lang | Prof. Dr. Elmar
Mand | Prof. Dr. Johannes Munder | Prof. Dr. Katja Nebe | Prof. Dr. Ulrich Preis |
Prof. Dr. Stephan Rixen | Prof. Dr. Christian Rolfs | Prof. Dr. Reimund
Schmidt-De Caluwe | Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer | Prof. Dr. Felipe
Temming | Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein | Prof. Dr. Raimund Waltermann |
Prof. Dr. Felix Welti

Edoardo D'Alfonso Masarié

Die Bewältigung des demografischen
Wandels in der Alterssicherung im
deutsch-italienischen Rechtsvergleich



Nomos

Veröffentlicht mit Unterstützung des Forschungsnetzwerkes Alterssicherung (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

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

Zugl.: Regensburg, Univ., Fakultät für Rechtswissenschaft, Diss., 2022

ISBN 978-3-8487-8964-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-3238-3 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Ad maiorem Dei gloriam

Vorwort

All den Menschen, die mich während meiner Promotionszeit ermutigt, bestärkt und inspiriert haben, mit mir in der Sache diskutiert und mir neue Ideen und neues Wissen zugetragen haben, gehört mein „Grazie! Danke!“. Oder noch schöner auf Bairisch: „Vergelt's Gott!“.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Thorsten *Kingreen*, möchte ich an erster Stelle für seine jahrelange tatkräftige Unterstützung, das mir fortwährend geschenkte Vertrauen und das genuine Interesse an einem italienischen Blickwinkel auf das Sozial- und Verfassungsrecht danken. Auch Prof. Dr. Alexander *Graser* gilt mein Dank für seine unverwandte Aufmerksamkeit für mein Forschungsvorhaben und das uns verbindende Interesse an der Rechtsvergleichung im Sozialrecht.

Zu großem Dank verpflichtet bin ich der *Maria Giovanna Cubeddu-Wiedemann Stiftung* für die Verleihung ihres Promotionspreises 2021 für Dissertationen mit internationalem Bezug an der juristischen Fakultät der Universität Regensburg, sowie dem *Forschungsnetzwerk Alterssicherung* (FNA) der Deutschen Rentenversicherung Bund für die Anerkennung meiner Arbeit und die Förderung in der Publikationsphase dieses Werkes. Für den materiellen Beistand sowie die vielen gelungenen Möglichkeiten der geistigen Bereicherung über die Jahre meiner Doktorandenzeit danke ich der *Friedrich-Ebert-Stiftung* aufrichtig.

Mein Dank geht außerdem an RiBVerfG a.D. Prof. Dr. Udo *Steiner* für die anregenden und motivierenden Gespräche. Per i proficui scambi di opinioni durante le mie (fin troppo) brevi visite a Bologna oltreché per il sostegno fattivo ringrazio il Prof. Tomaso F. *Giupponi*, che come un'inaspettata costante ha accompagnato la mia carriera di giurista dal primo semestre da studente fino ad oggi.

Für die ständige Ermutigung und die gegenseitige Wertschätzung bedanke ich mich bei den Kollegen Dr. Maximilian *Link* und Dr. Martin *Weiß*. Stellvertretend für die vielen positiven Begegnungen und die lehrreichen Gespräche in der Regensburger juristischen Fakultät danke ich der „Kaffeerunde“, die einst durch Jun.-Prof. Dr. Fabian *Michl* mitgegründet wurde und ihre Nachhaltigkeit in der Generationennachfolge bereits erwiesen hat. Ein großes Lob gebührt Xaver *Koneberg*, dessen fachlichen und sprachlichen Rates in der Korrekturphase des Manuskriptes ich mich erfreuen durfte. Inoltre ringrazio in modo particolare il personale delle

Vorwort

Biblioteche del Ministero dell'economia e delle finanze in Via XX Settembre a Roma, che nei mesi di agosto e settembre 2019 mi ha messo a disposizione spazi e risorse per la ricerca con uno spirito di accoglienza ed un interesse davvero encomiabili.

Infine desidero dire un grande grazie alla mia famiglia, in particolare a mio padre *Pierluigi*, per avermi sempre sostenuto ed aver senza esitazione alcuna sempre creduto in me, anche quando ho deciso di andare molto lontano da casa.

Es ist aber bei Weitem nicht alles gesagt worden, was zu sagen war. Denn der allergrößte Dank gebührt meiner *Antonia*: Sie, viel mehr als die Promotion, hat den Sinn meiner Ankunft in Deutschland gestiftet. Grazie!

Regensburg, im Mai 2022

Edoardo D'Alfonso Masarié

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Kapitel 1: Methodologie und Grenzen eines sozialrechtlichen Rechtsvergleichs	17
A. Methodologische Einordnung	19
B. Der Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit: ein Feld für Unterschiede zwischen Deutschland und Italien	23
I. Deutschlands grundgesetzgerechte Verfassungswirklichkeit und ihr Einfluss auf das Rentensystem	24
II. Der Einfluss der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit auf das öffentliche Rentenrecht	33
1. Profil der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit	33
2. Die Norm des Art. 38 der italienischen Verfassung	39
a) Zwischen „assistenza“ und „previdenza sociale“	41
b) Mannigfaltigkeit des Begriffes „previdenza sociale“	45
c) Die Rolle des Staates nach Art. 38 Abs. 4 ItaVerf	48
3. Der Maßstab für die Alterssicherung: das Angemessenheitsprinzip	50
a) Angemessenheit und Erforderlichkeit	51
b) Die Rente als aufgeschobenes Entgelt: Art. 38 i.V.m. Art. 36 ItaVerf	55
c) Die Rente aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit: Art. 38 i.V.m. Artt. 3 und 81 ItaVerf	58
d) Die Generationengerechtigkeit des Rentensystems im italienischen verfassungsrechtlichen Diskurs	61
III. Karlsruhe und die Consulta im Vergleich	65
IV. Für einen funktionalen Vergleich anhand des Gesetzesrechts	72
Kapitel 2: Der demografische Wandel als Einflussfaktor in den öffentlichen Alterssozialversicherungssystemen	74
A. Die „Alterung von unten“: Rücklauf und Stagnierung der Geburtenentwicklung	75

B. Die „Alterung von oben“: Erhöhung der Lebenserwartung	93
C. Deutschland und Italien befinden sich inmitten eines vergleichbaren demografischen Wandels	103
Kapitel 3: Demografischer Wandel und gesetzgeberische Rentenpolitik, insbesondere am Beispiel Italiens	109
A. Zum Reformzyklus in der italienischen Rentenpolitik	112
I. Das Wendejahr 1992 für Italien	113
B. Die Antworten der gesetzgeberischen Rentenpolitik auf Finanznot und demografischen Wandel	122
I. Zentralisierung vs. Verselbständigung der italienischen Rentenversicherungsträger	123
1. Öffentlich-rechtliche Anstalten der gesetzlichen Altersversicherung	126
2. Die Organisationsverfassung des INPS	128
3. Die Rechtsvorgänger des heutigen INPS	132
4. Alterssicherungswesen der Verfassungsorgane	136
5. Die privatrechtlichen Träger in der gesetzlichen Alterssicherung	138
6. Organisationsrechtliche Vereinheitlichungstendenzen im deutsch-italienischen Vergleich	143
II. Stärkung des Versicherungsprinzips	145
1. Der Paradigmenwechsel vom „retributivo“ zum „contributivo“	145
2. Die Stärkung des Versicherungsprinzips in der Rentenberechnung	147
3. Erhöhung der Beitragssätze	149
4. Maßnahmen zum Beitragssatzniveau und zur Rentenberechnung in Deutschland	151
III. Anhebung des Rentenalters	153
C. Offene Probleme der gesetzgeberischen Anpassung an den demografischen Wandel	156
I. Das rechtliche Konstrukt der „diritti acquisiti“, die Kritik daran und die damit verbundene Weitergeltung der verdienstbezogenen Rentenbemessung	159
II. Die Stellung langjährig Versicherter zwischen besonderem Schutz und demografischem Wandel	168

Kapitel 4: Direkte Berücksichtigung des demografischen Wandels im Recht der öffentlichen Alterssicherung	173
A. Problemstellung	173
B. Direkte Berücksichtigung des demografischen Wandels im Organisationsrecht	178
I. Bewahrung der Funktionsfähigkeit von Trägern der Alterssozialversicherung	179
1. Auflösung von Trägern durch den Gesetzgeber	183
a) Die Träger der Altersvorsorge der Eisenbahnmitarbeiter	183
b) Die Eingliederung des INPDAP in das INPS	185
2. Auflösung von Trägern durch die Exekutive	188
3. Auflösung von Trägern als Folge aufsichtsrechtlicher Kontrollmaßnahmen	199
II. Zwischenresümee	206
C. Direkte Berücksichtigung des demografischen Wandels im materiellen Rentenrecht	211
I. Die Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung nach italienischem Rentenrecht	212
1. Der Umrechnungskoeffizient bei der Rentenbemessung	213
2. Automatisierte Erhöhung der leistungsrechtlichen Altersvoraussetzungen	219
3. Eine Rechtsquelle eigener Art: Die „demografischen Quasi-Verordnungen“	222
4. Addendum. Rückkehr zur Antithese: Die „100-Marke“ und die übrigen Milderungen der rentenrechtlichen Altersvoraussetzungen nach dem italienischen DL 4/2019.	225
II. Direkte Berücksichtigung demografischer Verhältnisse im materiellen Recht der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung	231
1. Der „Demographiefaktor“ nach dem Rentenreformgesetz 1999	231
2. Der Nachhaltigkeitsfaktor	234
3. Berücksichtigung demografischer Elemente in der Beitragsatzfeststellung	239

D. Rechtsvergleich	242
I. Instrumente der direkten Berücksichtigung des demografischen Wandels	244
II. Rentenrechtliche Automatismen und Demokratiegrundsatz des Sozialstaates	253
Kapitel 5: Einbeziehung der jüngeren Generation in die öffentliche Alterssicherung	261
A. Problemstellung	261
B. Beispiele und Vorschläge dreigenerationaler Alterssicherungssysteme in der deutsch-italienischen Sozialrechtsgeschichte	263
I. Vorschläge zu einer obligatorischen Elternschaftsversicherung in der Weimarer Republik	264
1. Der Vorschlag des Freistaates Preußen zur Bekämpfung des Geburtenrückganges	268
2. Der Entwurf einer sozialen Elternschaftsversicherung von Alfred Grotjahn	270
II. Die Heirats- und Geburtensozialversicherung in Italien (1939-1950)	275
III. Der Vorschlag für eine Kindheits- und Jugendrente von Wilfrid Schreiber (1955)	282
1. Elemente des Schreiber'schen Vorschlages	283
2. Konzeptionelle Fundierung des Schreiber'schen Vorschlages	286
IV. Deutsch-italienische dreigenerationale Rentensystemvorschläge im Vergleich	288
C. Der generative Beitrag und seine Berücksichtigung in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung	292
I. Zur (An-)Erkennung des generativen Beitrages: Das Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes von 2001	295
II. Gegen die Berücksichtigung des generativen Beitrages im Beitragsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes und ihre Befürworter.	301

III. Die Kritik an der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes: Für eine Neugestaltung des Beitragsrechts der gesetzlichen Rentenversicherung im Sinne der Berücksichtigung des generativen Beitrages kindererziehender Versicherter.	312
IV. Verfassungsbeschwerde	319
D. Resümee	321
Kapitel 6: Das Prinzip des demografischen Ausgleiches in der öffentlichen Alterssozialversicherung	325
A. Das Prinzip des demografischen Ausgleiches	326
B. Berücksichtigung des demografischen Ausgleiches und Besserstellung der langjährig Versicherten: Keine aut-aut-Frage	331
C. Systeminterner demografischer Ausgleich und Berücksichtigung des generativen Beitrages kindererziehender Versicherter	339
I. Systemnotwendigkeit einer Berücksichtigung des generativen Beitrages	340
II. Gesetzliche Instrumente zur Berücksichtigung des generativen Beitrages	343
D. Die mögliche Umsetzung des systeminternen demografischen Ausgleiches im Rentenrecht Italiens und Deutschlands	348
I. Ein harmonisiertes und demografiesensibles System der Rentenversicherung für Italien	349
II. Umsetzung des demografischen Ausgleiches in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung	362
Fazit	374
Conclusioni in italiano	380
Bibliographie	391

Einleitung

Diese Arbeit untersucht die Reaktionen der obligatorischen Alterssicherungssysteme Italiens und Deutschlands auf den demografischen Wandel von dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts an bis in die Gegenwart. Zuerst erfolgen eine Einführung in die funktionale Rechtsvergleichung und eine Begrenzung des Forschungsfeldes. Da in den beiden Vergleichsländern allzu unterschiedliche Ansätze der Verfassungsgerichtsbarkeit bestehen, ob und wie in die Entwicklung des öffentlichen Rentenrechts eingegriffen werden soll, fällt diese Begrenzung zugunsten eines Vergleichs der Gesetzgebung aus (*Kapitel 1*). Sodann wird die Ähnlichkeit der demografischen Veränderungsprozesse erörtert, welche die Systeme der Alterssicherung beeinflussen; konkret also die Alterung der Bevölkerung von oben durch eine Erhöhung der Lebenserwartung und von unten durch Rückgang und Stagnierung der Geburtenzahlen (*Kapitel 2*). Aus der Analyse dieser für die Alterssicherung systemrelevanten Größen und Entwicklungen kann herleitet werden, dass Deutschland und Italien nicht nur von dem globalen Phänomen der Alterung der Bevölkerung betroffen sind, sondern dass die spezifischen Merkmale in beiden Vergleichsländern einander ähneln. Damit findet der demografische Wandel in den beiden Ländern vergleichbar statt.

Sowohl auf grundsätzlicher Ebene als auch in Bezug auf die rentenpolitischen Gestaltungstendenzen der letzten drei Jahrzehnte haben beide Vergleichsländer außerdem einige Gemeinsamkeiten. Die Entwicklung des italienischen Alterssicherungssystems von 1992 bis zu den jüngsten Novellierungen wird für Leser mit deutschem rechtswissenschaftlichem Hintergrund aufbereitet (*Kapitel 3*) und es wird herausgearbeitet, dass die Stärkung des Versicherungsprinzips, der Abbau von Sondersystemen und die Erhöhung des Rentenalters die hauptsächlichen rentenpolitischen Lösungsansätze der Rentengesetzgeber beider Länder dargestellt haben.

Neben rentenpolitischen Lösungsansätzen des Gesetzgebers sind in beiden Vergleichsländern bereits bestehende Normen wichtig, die in Abhängigkeit von der Entwicklung einfachrechtlich vorab festgelegter demografischer Größen unmittelbare Änderungen im Recht der öffentlichen Alterssicherung herbeiführen. Der Katalog an solchen gesetzlichen „Automatismen“ im deutschen und italienischen Rentenrecht wird mit dem Ziel analysiert (*Kapitel 4*), sie länderübergreifend zu kategorisieren und ihre

Vereinbarkeit mit dem Demokratiegrundsatz der öffentlichen Sozialsicherungssysteme zu klären. Die bestehenden Mechanismen des öffentlichen Alterssicherungsrechts regeln die systeminterne Steuerung und Umverteilung der Finanzlast zwischen Staat, Beitragszahlern und Rentnern, jedoch ohne die demografischen Grundvoraussetzungen zu berücksichtigen, die dem System der Alterssozialversicherung zugrunde liegen. Daher wird sozialrechtshistorisch und perspektivisch das Thema der Dreigenerationalität der Alterssicherung in Deutschland und Italien untersucht (*Kapitel 5*). Diese Analyse ergibt, dass es nachweislich in beiden Ländern schon in der Zwischenkriegszeit Vorschläge gegeben hat, die die Mitberücksichtigung der Kindererziehungsleistung in der Alterssicherung zum Ziel hatten. Obwohl diese älteren Vorschläge heutzutage kaum umsetzbar wären, stellen sie einen historischen Präzedenzfall für die These dar, dass in einer obligatorischen Alterssozialversicherung die Berücksichtigung der Kindererziehungsleistung geboten ist.

Aus der Existenz zahlreicher Normen im Organisations- und materiellen Rentenrecht beider Länder, die Elemente der demografischen Entwicklung unmittelbar berücksichtigen, kann die existenzielle Bedeutung eines demografischen Ausgleichs in beiden Systemen geschlossen werden. Dafür spricht zudem die frühe Erkenntnis, dass bei einem systeminternen Lastenausgleich zwischen den Generationen die Kindererziehungsleistung berücksichtigt werden sollte. Eine konsequente Umsetzung dieses Grundsatzes *de lege ferenda* könnte zu einer tiefergehenden Bewältigung des demografischen Wandels im Recht der öffentlichen Alterssicherung führen (*Kapitel 6*). Mit Bezug auf beide Systeme und am Beispiel zweier offener Themen, der Berücksichtigung längerer Beitragszeiten und der systemsichernden Leistung kindererziehender Versicherter, werden der Reformbedarf in Deutschland und Italien thematisiert und Bausteine für demografisch nachhaltige Alterssicherungssysteme vorgeschlagen.

Diese Arbeit wurde mit Jahresende 2021 abgeschlossen. Später eingetretene Änderungen in Normgebung und Rechtsprechung, wie beispielsweise die weitere Entwicklung der Umrechnungskoeffizienten im italienischen Rentenrecht oder der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. April 2022 über die Berücksichtigung des Kindererziehungsaufwands im Beitragsrecht der gesetzlichen Rentenversicherung, konnten nicht berücksichtigt werden.

Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text meist das generische Maskulinum gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige jeden Geschlechtes.

Kapitel 1: Methodologie und Grenzen eines sozialrechtlichen Rechtsvergleichs

Ein deutsch-italienischer Rechtsvergleich auf dem Gebiet des Sozialrechts ist nicht einzigartig, indessen ist er noch selten. Sozialrechtliche Rechtsvergleichung steckt noch in den Kinderschuhen, wenn man andere Rechtsgebiete betrachtet. Für das internationale Privatrecht etwa ist die Rechtsvergleichung von hohem, mit dem Wachsen des überstaatlichen Rechtsverkehrs geradezu unentbehrlichem Wert. Daher ist die Methode des internationalen Privatrechts heute nur noch als eine rechtsvergleichende vorstellbar.¹ Die Rechtsvergleichung hat einen wichtigen Beitrag zu der Erkenntnis geliefert, dass insbesondere das Privatrecht als Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung nicht national beschränkt zu sein braucht.² Obwohl im sozialstaatlichen Bereich keine mit dem internationalen Privatrechtsverkehr vergleichbare Situation herrscht, hat Rechtsvergleichung auch hier Tradition³ und ist von nicht kleinerem Interesse, denn sie untersucht Rechtsnormen in ihrem Umfeld und in ihrer realen Funktion.⁴ Insbesondere im Sozialrecht wird deutlich, dass Rechtsinstitute keine abstrakten Konstrukte sind, sondern immer der Lösung realer zwischenmenschlicher, gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Probleme dienen.⁵

1 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 6. Darüber auch U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 21-23.

2 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 44f.

3 Verwiesen sei beispielsweise auf: B. von Maydell, Sach- und Kollisionsnormen im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1967; H.F. Zacher (Hrsg.), Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, 1978; U. Becker, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht: Rechtsvergleichende Untersuchung der Risikoabsicherungssysteme in Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, 1996; A. Hänlein, Sozialvergleichung als Rezeptionsforschung, in: ZIAS (Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht) 1998, 104ff. Verweisen sei außerdem im Allgemeinen auf die soeben erwähnte ZIAS sowie auf das mit ihr verbundene Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, das auf dem Gebiet der Sozialrechtsvergleichung große Verdienste erworben hat. Aus dem italienischen Kontext können ebenfalls nur beispielsweise die sozialrechtlichen Beiträge aus den Zeitschriften „Diritto pubblico comparato ed europeo“ und „Comparative law review“ erwähnt werden.

4 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 6.

5 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 6.

An dieser Stelle soll klargestellt werden, dass ein deutsch-italienischer Sozialrechtsvergleich weder der Rechtsvereinheitlichung noch der Suche nach dem „besseren“ Recht dient, sondern dass die primäre Funktion der Rechtsvergleichung der Erkenntnisgewinn ist. Versteht man unter Rechtswissenschaft nicht lediglich eine auf nationale Gesetze, Rechtsprinzipien, „rules“ und „standards“ bezogene Interpretationswissenschaft, sondern die Erforschung von Modellen für die Verhinderung und Lösung sozialer Konflikte, so ist deutlich, dass die Rechtsvergleichung als Methode einen breiteren Fächer von Lösungsmodellen zur Verfügung hat als eine rein national verstandene Rechtswissenschaft.⁶ Die Rechtsvergleichung erweitert und bereichert also den „Vorrat an Lösungen“ und bietet dem kritischen Betrachter die Chance, die für die jeweilige Zeit und den jeweiligen Ort „bessere Lösung“ zu finden.⁷

Ausgangspunkt dieser Analyse ist die funktionale Rechtsvergleichung, die heute als klassische und maßgebende Form der Rechtsvergleichung gesehen wird.⁸ Bei ihr ist der Rechtsvergleichende in hohem Maße auf Erfahrung und Gespür angewiesen. Er soll die gefundenen Lösungen funktional – also im Hinblick auf die gestellte Sachfrage und ohne Rücksicht auf die nationale Dogmatik – gegenüberstellen und abschließend die gefundenen Ergebnisse bewerten.⁹ Bei der in dieser Arbeit gestellten Frage – wie sich die öffentlichen Alterssicherungssysteme Deutschlands und Italiens angesichts des gegenwärtigen demografischen Wandels entwickelt haben und welche Entwicklungsansätze diese in der Vergangenheit und für die Zukunft aufzeigen – geht es nicht darum, wie sich ein Land, seine Rechtswissenschaft, Rechtsprechung und Gesetzgebung dem anderen anzugleichen haben. Vielmehr wird dem Betrachter die Chance gegeben, sich einen größeren Vorrat an Lösungen zu erarbeiten und damit die bisherigen Lösungswege in der eigenen Rechtskultur eigenständig kritisch zu hinterfragen. Gegenstand des Rentenrechts zweier westeuropäischer Staaten sind nicht so sehr die begrifflichen Rechtskonstruktionen, sondern das Lebensproblem, das sie lösen sollen,¹⁰ und zwar die Gewährleistung einer sozialen Absicherung im Alter. In diesem Sinne ist Recht hier „social engineering“¹¹.

6 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 14.

7 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 14.

8 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 93.

9 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 94, passim; K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 41 ff.

10 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 45.

11 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 45.

Indessen soll der Rechtsvergleichende die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen nicht aus den Augen verlieren. Es ist wahr und sollte stärker betont werden, dass verschiedene Rechtsordnungen, trotz aller Unterschiede in ihrer historischen Entwicklung, in ihrem systematisch-theoretischen Aufbau und im Stil ihrer praktischen Anwendung, dennoch in den gleichen Fragen oft bis ins Detail zu gleichen oder doch verblüffend ähnlichen Lösungen kommen.¹² Auf dem Weg aus der „Degradierung der Rechtswissenschaft zur Landesjurisprudenz“¹³ ist es folgerichtig, dass das Interesse der funktionalen Rechtsvergleichung mehr den Übereinstimmungen zwischen den Rechtsordnungen als deren Unterschieden gilt.¹⁴ Nichtsdestoweniger soll erforscht werden, aus welchen Gründen die zu analysierenden Rechtsordnungen gleiche „Lebensprobleme“ gegebenenfalls unterschiedlich lösen. Eine solche Analyse der Grenzen der Vergleichbarkeit ist in einer rechtsvergleichenden Arbeit unabdingbar und bringt bezüglich der hier untersuchten Frage das unterschiedliche Selbstverständnis der jeweiligen Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Sozial- und Verfassungsstaat ans Licht.

A. Methodologische Einordnung

Die funktionale Rechtsvergleichung ist heute die klassische Form der Rechtsvergleichung.¹⁵ Ihr Grundprinzip ist das der Funktionalität, demzufolge im Recht nur vergleichbar ist, was dieselbe Aufgabe, dieselbe Funktion erfüllt.¹⁶ Obwohl an der funktionalen Rechtsvergleichung freilich viel Kritik auf theoretischer und praktischer Ebene geübt wurde und wird¹⁷,

-
- 12 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 39.
13 R. Jhering, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Teil 1, 6. Aufl. 1907, S. 15; darüber u.A. T.P. Holler, „Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?“, in: ZJS 2018, 503, 506.
14 V. Grosswald Curran, Cultural immersion, difference and categories in U.S. comparative law, in: American Journal of Comparative Law 46/1998, 43, 67; ders., Dealing in Difference: Comparative Law’s potential for broadening legal perspectives, in: American Journal of Comparative Law 46/1998, 657, 666; P. Legrand, The return of the repressed – Moving comparative legal studies beyond pleasure, in: Tulane Law Review 75/2001, 1033, 1033 f.; U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 100.
15 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 93.
16 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 33.
17 Darüber: U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 95 ff. In hinterfragender Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der funktionalen Rechtsvergleichung: A.

lohnt es sich, bei einem deutsch-italienischen Rechtsvergleich auf sozialrechtlichem Gebiet bei dieser klassischen Methode zu bleiben, welche die Lösung von Lebensproblemen als zentralen Gegenstand der Rechtswissenschaft betrachtet.¹⁸ Das öffentliche Rentenrecht stellt – insbesondere aufgrund seiner historischen Entwicklung – ein besonders klares Beispiel dafür dar, dass die Institute und Konstrukte der sozialrechtlichen Ordnung der Lösung eines spezifischen Lebensproblems dienen: Der Absicherung eines würdigen Lebensstandards am Lebensabend. Außerdem stellt die Beeinflussung der öffentlichen Systeme der sozialen Sicherung im Alter durch die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur eine strukturelle Problematik solcher Systeme und der Sicherung der von ihnen gewährten Ansprüche dar. Bei dieser Problematik ist es von Bedeutung, funktional nach einem breiteren Spektrum an Lösungsansätzen zu suchen. Wenn das Recht funktional als Regelung sozialer Sachverhalte gesehen wird, sind Rechtsprobleme in jedem Land anhand der Lösungsansätze dieser Sachverhalte miteinander vergleichbar. Die Auffassung vom Recht als Lösungsmethode für Lebensprobleme – also als „social engineering“ – ist Ergebnis sowie geistiger und methodischer Ausgangspunkt der Rechtsvergleichung. Sie fragt nach der Funktion statt nach der dogmatischen Struktur der Rechtsinstitute verschiedener Länder und besteht in der Methode, die Lösungen verschiedener Rechtsordnungen wiederum nach ihrer Umsetzung, nach der Erfüllung ihres sozialen Zwecks aneinander zu messen.¹⁹

Geklärt werden soll auch, dass der deutsch-italienische Rechtsvergleich bezüglich der Frage der Entwicklung der jeweiligen Alterssicherungssysteme vorrangig aus rechtswissenschaftlichem Interesse geführt wird.²⁰ Dass

Graser, *Zombie mit Potential*. Anmerkungen zur Rechtsvergleichung (nicht nur) im Öffentlichen Recht, in: *Rechtswissenschaft* 2018, 136, 145-150.

18 K. Zweigert/H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. Aufl. 1996, S. 45.

19 Vgl. K. Zweigert/H. Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. Aufl. 1996, S. 45.

20 Zu Recht fragt sich A. Graser (*Zombie mit Potential*. Anmerkungen zur Rechtsvergleichung (nicht nur) im Öffentlichen Recht, in: *Rechtswissenschaft* 2018, 136, 147f.) nach dem genauen Verlauf der Grenzen zwischen Recht und Vorrechtlichem, Juristischem und Sozialem. Er stellt auch fest, dass das „positive Recht in der Realität mal mehr, mal weniger Durchsetzung erfährt“ sowie dass „es ergänzt oder gar überlagert wird von anderen normativen Systemen, von Konvention, Moral oder auch Religion“. Der Konzentration wegen wurde jedoch für diese Analyse ein Ansatz gewählt, der sich auf das rein Juristische beschränkt und das Metajuristische sowie seine Interaktion(en) mit dem Normativen einer Untersuchung überlässt, die auf solideren außerjuristischen Kenntnissen basiert.

heutzutage in den Naturwissenschaften, der Medizin und auch in einigen Sozialwissenschaften ein internationaler Austausch der Forschungsergebnisse stattfindet, ist genauso selbstverständlich²¹ wie die Tatsache, dass es der Gedanke der wissenschaftlichen Einheit im Recht und insbesondere im öffentlichen Recht schwer hat. Die Entstehung der nationalstaatlichen Rechtsordnungen bedingte die Entstehung verschiedener voneinander getrennter Rechtsordnungen auf dem europäischen Kontinent im 18. Jahrhundert.²² Innerhalb derer wurden wiederum zwischen Ende des 19. und erster Hälfte des 20. Jahrhunderts der Sozialstaat und das Sozialrecht ins Leben gerufen. Anders als im Zivilrecht und teils auch im Strafrecht kann im Sozialrecht nicht auf eine ältere kontinentaleuropäische einheitliche juristische Tradition zurückgegriffen werden.²³ Daher verfolgt die Rechtsvergleichung auf sozialrechtlichem Gebiet in erster Linie Erkenntnisgewinn, den Abbau unreflektierter nationaler Vorurteile und eine Verbesserung der zwischen- und überstaatlichen Verständigung, sowie die Fortentwicklung des eigenen Rechts, die durch rechtsvergleichende Forschung stimuliert wird.²⁴ Eine Rechtsvergleichung, die vorrangig aus rechtswissenschaftlichem Interesse entsteht, stellt eine starke Antwort auf die mahnende Frage *Jherings* dar, ob „unsere Jurisprudenz bei ihrer praktischen Tendenz gleichgültig gegen alle Fragen ist, die sich nicht unmittelbar auf die praktische Anwendbarkeit des Rechts beziehen“²⁵.

Eine zweite Zielsetzung rechtsvergleichender Arbeiten ist insbesondere im unionsrechtlichen Kontext von Bedeutung, und zwar die der Rechtsvergleichung als Hilfsmittel für den Gesetzgeber. Auch geht es nicht darum, dass ein Land durch ein anderes eines Besseren belehrt werden sollte, sondern darum, dass man sich die Erfahrungen anderer europäischer Länder zunutze macht und sich aufgrund vergleichender Überlegungen an Lösungen orientiert, die den eigenen Rechtstraditionen und Institutionen

-
- 21 *K. Zweigert/H. Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 13.
22 Darüber *R. Jhering*, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Teil 1, 1. Aufl. 1852, S. 1-5.
23 Über die Aktualität des römischen Rechts für das kontinentaleuropäische Vertragsrecht ex multis: *G. Luchetti/A. Petrucci* (Hrsg.), *Fondamenti di diritto contrattuale europeo. Dalle radici romane al Draft Common Frame of Reference*, 2010; *A. Petrucci*, *Fondamenti romanistici del diritto europeo*, 2018; *O. Lando*, *The Common Core of European Private Law and the Principles of European Contract Law*, in: *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, 1997, 809 ff.
24 Vgl. *K. Zweigert/H. Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 14.
25 *R. Jhering*, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Teil 1, 1. Aufl. 1852, S. 9.

am ehesten entsprechen.²⁶ Dieses Vorgehen mag in vielen Fällen ertragreich sein, im deutsch-italienischen Fall tritt der Nutzen aber besonders deutlich hervor. Das liegt an der großen Ähnlichkeit der demografischen Herausforderung, die die öffentlichen Alterssicherungssysteme zu bewältigen haben. Dies wird später in dieser Arbeit ausführlich erörtert.²⁷

Die Frage also, die dem rechtsvergleichenden Forscher oft gestellt wird („Wo ist es nun besser? In Deutschland oder in Italien?“) ist ungebührlich. Zum einen suggeriert sie, dass die grundlegende Haltung des Rechtsvergleichenden, der innerliche und wissenschaftliche Abschied aus der „selbstgenügsamen Pflege des eigenen Rechts“²⁸, nicht eingenommen wurde. Zum anderen ist sie in einer Union, die auch eine sozialpolitische Dimension hat²⁹ und das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit im Alter achtet (Art. 34 EUGRCh)³⁰, deplatziert. Insbesondere bei rechtsvergleichenden Arbeiten im Sozialrecht von Mitgliedstaaten der EU geht es weder um eine Rechtsvereinheitlichung, die nach aktueller kompetenzrechtlicher Ordnung der Union nicht geboten ist, noch um ein Voneinander-Lernen in dem Sinne, dass ein sozialstaatliches System sich an eine andere schon bestehende einzelstaatliche Rechtsordnung anzupassen hätte. In Anbetracht der höchst unterschiedlichen Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Verfassungen bezüglich des „Rechts auf soziale Sicherheit“ kann eine diesbezügliche gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten weder nach heutigem Zustand festgestellt werden³¹, noch durch auf Rechtsvereinheitlichung abzielende Arbeiten konstruiert werden. Stattdessen geht es um einen wissenschaftlichen Erkenntnisprozess mit dem Ziel des Miteinander-Lernens und um die Forschung nach Gemeinsamkeiten

26 Vgl. K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 15.

27 Siehe unten, S. 74 ff.

28 K. Zweigert/H. Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, S. 14.

29 Darüber U. Becker, Die Europäische Säule sozialer Rechte, in: ZöR 2018, 525, 525-558; ders., New Forms of Social Security? A Comment on Needs and Options for Reform in a National and Supranational Perspective, in: J. Pichrt/K. Koldinská (Hrsg.), Labour Law and Social Protection in a Globalized World, 2018, S. 205-211.

30 Darüber ausführlich u.A.: C. Rohleder, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 34, Rn. 1-11; H. Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 34, Rn. 1-5; H.-P. Folz, in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 34 EUGRCh, Rn. 1-10.

31 C. Rohleder, in: J. Meyer/S. Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 34, Rn. 11.

ten und Unterschieden in der Bewältigung ähnlicher gesellschaftlicher Herausforderungen, die in der Entwicklung des Sozialrechts ihre Form finden.

B. Der Einfluss der Verfassungsgerichtsbarkeit: ein Feld für Unterschiede zwischen Deutschland und Italien

Für eine kunstgerechte Rechtsvergleichung gilt der Grundsatz, dass die rechtlichen und sonstigen Gründe für die gefundenen Unterschiede zu analysieren und darzustellen sind.³² Die reziproke Vergleichbarkeit des italienischen und des deutschen Rentenversicherungssystems ist in den Bereichen der wesentlichen Merkmale sowie der Rolle, die die Alterssozialversicherung im Gesamtsystem der Sozialversicherung hat, gegeben. Um die staatliche Funktion zu erfüllen, die erwerbstätige Bevölkerung gegen das Risiko des Alters abzusichern, fußen das deutsche und das italienische System weitgehend auf den gleichen Prämissen. Analogien sind außerdem in der historischen Entwicklung der beiden sozialstaatlichen Systeme und in der gegenwärtigen Herausforderung durch den demografischen Wandel vorhanden, was dem spezifischen Gegenstand dieser Arbeit entspricht.

Jedoch stößt die Konvergenz des italienischen und des deutschen Rentenversicherungssystems an ihre Grenzen im Hinblick auf den Einfluss, den das jeweilige nationale Verfassungsgericht durch seine rentenrechtliche Judikatur ausübt. Während das deutsche Bundesverfassungsgericht mit einer Reihe von Grundsatzentscheidungen seit dem sogenannten Trümmerfrauenurteil von 1992³³ eine allmähliche Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die durch das Gericht selbst statuierten Erfordernisse der Generationengerechtigkeit erzwungen hat, konzentrierte sich der italienische Verfassungsgerichtshof auf eine Prüfung der Leistungsniveaus für die Rentnergeneration und veranlasste keine Weiterentwicklung des Rentensystems. Dieses wurde dagegen vornehmlich ebenfalls ab 1992 durch den Gesetzgeber zum Teil mit Radikalität reformiert.

Geschuldet ist diese Divergenz weder den prozessualen Zugangsmöglichkeiten zu dem jeweiligen Verfassungsgericht noch makroskopischen Unterschieden in der rechtswissenschaftlichen Debatte über die Generationengerechtigkeit im staatlichen Alterssicherungssystem. Diese Debatte ist

32 U. Kischel, Rechtsvergleichung, 2015, S. 94.

33 BVerfGE 87, 1.

vielmehr in beiden Ländern belegt und lebendig.³⁴ Vielmehr spielen die Referenznormen in den jeweiligen Verfassungstexten sowie das Selbstverständnis des jeweiligen Gerichts eine entscheidende Rolle dafür, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht einen sehr tiefgreifenden, mitgestaltenden Einfluss auf die Entwicklung des öffentlichen Rentenrechts nimmt, während sich der italienische Verfassungsgerichtshof in dieser Frage bisher zurückhielt.

Im Folgenden befasst sich die Arbeit kurz mit dem Profil der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit und den Referenznormen für das öffentliche Rentenrecht in der italienischen Verfassung sowie dem Stand der wichtigsten rentenrechtlichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und der Debatte in der italienischen Rechtswissenschaft. Abschließend sollen in einem Vergleich mit Deutschland die Gründe für die Divergenz der Ansätze beider Verfassungsgerichte klargestellt werden.

I. Deutschlands grundgesetzgerechte Verfassungswirklichkeit und ihr Einfluss auf das Rentensystem

Für das deutsche Verfassungsrecht herrscht nach wie vor ein breiter Konsens über die pointierte Bemerkung von *Rudolf Smend*, dass das Grundgesetz praktisch in der Form gelte, die ihm das Bundesverfassungsgericht gegeben hat.³⁵ Sowohl bei der nicht näher im Verfassungstext präzisierten Sozialstaatsklausel als auch darüber hinaus stellt sich die Frage, wie mit Recht umgegangen wird, das im Wesentlichen durch Rechtsprechung geprägt wird.³⁶ Die Bedeutung der Karlsruher Rechtsprechung dürfte seit der Feststellung Smends sogar weiter gewachsen sein. Allerdings ist das Bundesverfassungsgericht nicht die einzige Stimme in der Verfassungsinterpretation, weil diese und ihre Interpretationskontexte nicht nur verfassungsgerichtliche Verfahren umfassen und das Grundgesetz auch außerhalb des

34 Darüber und insbesondere über die Grenzen zwischen Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit ausführlich: *L. Pegoraro*, „Politico“ e „giurisdizionale“ a cento anni dal Verfassungsgerichtshof, in: *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2020, 903, 911 ff.

35 *R. Smend*, Festvortrag zur Feier des zehnjährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts am 26. Januar 1992, in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. Aufl. 1968, S. 582.

36 *O. Lepsius*, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: *F. Meinel* (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik*, 2019, S. 123.

Verfassungsprozesses interpretiert wird.³⁷ Die umfangreiche, maßgebende Bedeutung der Karlsruher Rechtsprechung für das bundesdeutsche Verfassungsverständnis kann dennoch nicht mit einem „letzten Wort“ in Einzelfällen erklärt werden, über welches viele, wenn nicht alle, Verfassungsgerichtshöfe der westlichen Welt *mutatis mutandis* verfügen. Konstitutiv ist vielmehr das „letzte Wort“ Karlsruhes nach *Oliver Lepsius'* Analyse an die Bildung verfassungsrechtlicher Maßstäbe geknüpft, denn niemand – auch kein verfassungsändernder Gesetzgeber – kann diese Maßstäbe korrigieren. Über sie behält das Bundesverfassungsgericht immer das letzte Wort, auch gegenüber dem Europäischen Gerichtshof³⁸ und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.³⁹ Diese Maßstabsbildung ist insofern spezifisch (bundes-)deutsch, als sie in der Begründungstechnik in die Interpretation des Verfassungstextes eine Zwischenebene einschiebt, nämlich den verfassungsrechtlichen Maßstab, unter den das Gericht typischerweise subsumiert und den es zuvor in einer Reihe von Entscheidungen herausgearbeitet hat.⁴⁰ Aus früheren Entscheidungen des Gerichts wird eine Zwischennorm gebildet (der Maßstab), die das normative Regelungsprogramm enthält, obwohl es eine solche in der Normenhierarchie nicht gibt.⁴¹

Obwohl es sich hierbei um Recht handelt, das im Wesentlichen durch Rechtsprechung gesetzt wurde, ist dieses Entscheidungsverhalten kein explizit richterrechtliches, weil es nicht auf Einzelfällen basiert; vielmehr etabliert das Bundesverfassungsgericht aus eigenem Recht abstrakte

37 *O. Lepsius*, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 127.

38 Verwiesen sei u.a. auf den Fall der Ankäufe der Europäischen Zentralbank. Darüber BVerfGE 146, 216, 249-259; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15; *B. Wegener*, Verschroben verhoben! Traurige Einblicke in Karlsruher Parallelwelten, in: VerfBlog, 5.5.2020; *F.C. Mayer*, Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?, in: VerfBlog, 7.5.2020; *T. Marzal*, Is the BVerfG PSP decision “simply not comprehensible?”, in: VerfBlog, 9.5.2020.

39 *O. Lepsius*, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 127.

40 *O. Lepsius*, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 126.

41 *O. Lepsius*, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 126.

Normen.⁴² In allen Themenfeldern haben sich Maßstäbe verfestigt und einen kanonisierten Zustand erreicht.⁴³ Zu dem anzuwendenden Normprogramm verfassungsgerichtlicher Prüfung gehört also eine „grundgesetzgerechte Verfassungswirklichkeit“.⁴⁴ Diese ist nicht mit einer „richterlichen Gegenregierung“, die das direkt demokratisch legitimierte Parlament permanent bedrohte, zu verwechseln, weil selbst die angesehensten Verfassungsgerichte letztendlich nicht dauerhaft gegen einen von der breiten Öffentlichkeit getragenen politischen Trend agieren können – und das unabhängig von den Strategien der Selbstinszenierung der Verfassungsgerichte im politischen Prozess, worauf ihre *auctoritas* als Deutungsmacht beruht.⁴⁵ Untersucht man die tatsächliche politische Macht des Bundesverfassungsgerichts in einer historischen Retrospektive, so zeigt sich das Gericht kaum als der politisch *gegen* Regierung und Parlamentsmehrheit handelnde Akteur („Gegenregierung“), sondern eher als deren funktionales Instrument zur Mobilisierung einer Art *Legitimationsreserve*.⁴⁶ Der immer wieder zu beobachtende und den juristischen Deduktionszusammenhang überschießende Begründungsaktivismus des Gerichts zielt oft letztendlich darauf, die im politischen Prozess getroffenen Entscheidungen gegen gesellschaftlichen Druck oder administrative Widerstände über die verfassungsrechtliche Kontrolle hinausgehend zu legitimieren.⁴⁷

An diesem allgemeinen Phänomen knüpft die Analyse einer spezifisch (bundes-)deutschen Art des verfassungsgerichtlichen Einflusses auf die Entwicklung des öffentlichen Rentenrechts an. Hier soll zum einen auf eine Besonderheit der Wortwahl des Grundgesetzes, zum anderen auf das

42 O. Lepsius, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 126.

43 O. Lepsius, Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungspolitik, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 126.

44 P. Cancik, Parlamentarismus vor dem Bundesverfassungsgericht, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 227. Die Formulierung einer „grundgesetzgerechten Verfassungswirklichkeit“ stammt allerdings aus A. Arndt, in: BArch B 237/97191, Bl. 77 f.

45 R. C. van Ooyen, Das Politische der Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, 2016, S. 55-58.

46 R. C. van Ooyen, Das Politische der Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich, 2016, S. 60 f.

47 K. J. Grigoleit, Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage: Eine dogmatische und historische Untersuchung zum judikativen Anteil an der Staatsleitung, 2004, S. 367.

Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen werden. Gemessen an beiden kann ein wesentlicher Unterschied in der Entwicklung des öffentlichen Rentenrechts in Italien und Deutschland festgestellt werden.

Anders als in der italienischen Verfassung von 1947 und in den „vollständigen“⁴⁸ Verfassungen der deutschen Länder, die älter als das Grundgesetz sind,⁴⁹ verschließt sich das Grundgesetz gänzlich einer Präzisierung des Grundsatzes eines „sozialen Staates“⁵⁰. Nichtsdestoweniger müssen nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsmäßigen Ordnungen der Länder „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und *sozialen* Rechtsstaates“ im Sinne des Grundgesetzes entsprechen, während die Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern festlegt, dass die Zuständigkeit über die Sozialversicherungen als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz⁵¹ beim Bund angesiedelt ist. Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Bestimmungen der Landesverfassungen, die das Sozialstaatsprinzip näher ausgestalten, keine rechtspraktische Bedeutung, denn der einfache Landesgesetzgeber ist in diesem Bereich gesperrt.⁵² In Fortsetzung der Tradition des Deutschen Kaiserreichs und der Weimarer Republik, bei denen die soziale Absicherung im Alter Reichssache gewesen war, ordnet sie das Grundgesetz zusammen mit dem gesamten Sozialversicherungswesen der Zuständigkeit des Bundes zu, es präzisiert aber nicht, welchen genauen Inhalt seine Sozialstaatsklausel hat.

Hier stellt das Grundgesetz im kontinentaleuropäischen verfassungshistorischen Kontext eher eine Ausnahme dar. Während die allermeisten Verfassungen der Nachkriegszeit einzelne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anspruchs- und Teilhaberechte explizit erwähnen und zum Gegenstand haben⁵³, verbleibt das Grundgesetz bei einer Grundsatzformu-

48 C. Pestalozza, Die älteren Verfassungen, in: Verfassungen der deutschen Bundesländer, 10. Aufl. 2014, S. XXVIII.

49 Vgl. Art. 171 BayVerf; Art. 57 BremVerf; Art. 35 HessVerf; Art. 53 RhPfVerf; Art. 49 SaarlVerf. Außerdem: Art. 42 Verfassung des Landes Baden (1947); Art. 24 Verfassung des Landes Württemberg-Baden (1946); Art. 100 Verfassung des Landes Württemberg-Hohenzollern (1947).

50 Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.

51 Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 i.V.m. Art. 72 GG.

52 B. Schmidt am Busch, in: T. Meder/W. Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 171 Rn. 6; J.F. Lindner, in: J.F. Lindner/M. Möstl/H.A. Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 171 Rn. 3.

53 Exemplarisch: Verfassung der Französischen Republik von 1946, Präambel, S. 11; Italienische Verfassung von 1947, Art. 38; Belgische Verfassung, Art. 23; Verfassung des Großherzogtums Luxemburg nach der Verfassungsänderung von 1948,

lierung. Hiermit ist auch eine Wende weg von Art. 161 der Weimarer Reichsverfassung vollzogen, der mit Bezug auf Teleologie der Bestimmungen, direkte Rolle des Staates und Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmer die Materie ausführlicher regelte. Die bloße Grundsatzformulierung des Sozialstaatsprinzips im Grundgesetz ist aber nicht nur als „freie Hand“ für den Bundesgesetzgeber zu verstehen, der damit die tradierten ehemals reichseinheitlichen Sozialversicherungsstrukturen fortführen und fortentwickeln konnte⁵⁴, sondern auch als „freier Raum“ für die hermeneutische Leistung des Bundesverfassungsgerichts. Seine Rechtsprechung kann und muss das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in einem Maße konkretisieren, das anderen Verfassungsgerichtshöfen verwehrt ist, weil sie mit detailliert formulierten Verfassungstexten zu tun haben. Während andere Verfassungsgerichtshöfe über engere hermeneutische Spielräume verfügen, kann und muss Karlsruhe hier eigene Maßstäbe ins Leben rufen. Das bietet Raum für verfassungsrichterliche Rechtsfortbildung. Die fehlende Konkretisierung sozialer Anspruchs- und Teilhaberechte im Grundgesetz kann gleichzeitig auch als ein Faktor dafür gesehen werden, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bisher weniger stark im Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG), sondern eher in den Grundrechten (Art. 3 Abs. 1, 6 Abs. 1 GG) gewurzelt hat. Der erwähnte hermeneutische Freiraum hat also auch ermöglicht, dass das Sozialstaatsprinzip als verfassungsrechtlicher Maßstab lange Zeit nur schwächer entwickelt war und erst mit der Entscheidung zur Grundsicherung⁵⁵, also außerhalb des Sozialversicherungsrechts, eine größere Rolle spielte.⁵⁶

Daran anschließend kommt man zum Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts, sowohl im Allgemeinen als auch bei spezifisch rentenrechtlichen Fragen.

Art. 11. Im deutschen Kontext kann außerdem auf den Art. 161 WRV und auf die erwähnten Bestimmungen der vordemgesetzlichen Landesverfassungen verwiesen werden.

54 Hier ist im rechtshistorischen Kontext zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes das hergebrachte Sozialversicherungswesen in der Sowjetischen Besatzungszone bereits grundlegend reformiert wurde (Befehl Nr. 28 der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland vom 28. Januar 1947 über die Einführung eines einheitlichen Systems der Sozialversicherung und die Verbesserung ihrer Leistungen in der Sowjetischen Besatzungszone, in: Thüringische Rechtskartei in Loseblattform, Jhg. 1947, Bd. III, S. 78).

55 BVerfGE 125, 175, 224 u. 238.

56 Darüber ausführlich: *T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im Europäischen Verfassungsverbund, 2003, S. 120 ff.

Das Bundesverfassungsgericht entstand in der Nachkriegszeit als eine „Institution ohne Vergangenheit“, da deutsche Staaten vor 1945 grundsätzlich nicht über eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit verfügt hatten. In der Debatte über Verfassungsvorstellungen der Nachkriegsordnung spielte dennoch die Einrichtung eines „höchsten Organs der dritten Gewalt“ im Gesamtstaat eine Rolle.⁵⁷ Dieses sollte zur obersten Instanz in Fragen des Staatsrechts, überdies aber auch zum „Hüter der Verfassung“⁵⁸ gemacht werden: Erwartungen an ein Verfassungsgericht, das nicht nur das geltende Recht durchsetzen, sondern zugleich das Recht fortbilden soll, ergeben sich aus den Beratungen zu dem Grundgesetz und dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz sowie aus den zeitgenössischen Verhandlungen deutscher Delegationsmitglieder über die europäische Montanunion,⁵⁹ aus der unter anderem der Europäische Gerichtshof entstand.

Die breiten hermeneutischen Spielräume, die die Formulierung des Sozialstaatsprinzips dem Bundesverfassungsgericht überlässt, und dessen originäres Verständnis als gegebenenfalls gar rechtsfortbildender Hüter der Verfassung stellen auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rentenrechts die Prämisse für eine maßgebliche Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in seiner Entwicklung dar. Der Befund der Gesellschaftsentwicklung in dieser Zeit ist kaum zu bestreiten: Der Sozialstaat hat die Rolle des Spiel-

57 Vgl. F. Schorkopf, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 428.

58 Während man den heute durchaus beliebten Begriff des „Hüters der Verfassung“ zur Zeit der Weimarer Republik in Anlehnung an die Position des ersten Reichspräsidenten Ebert mit Bezug auf das Staatsoberhaupt verwendete, hat sich in Deutschland seit Gründung der Bundesrepublik die Zuschreibung dieser metajuristischen Funktion an das Bundesverfassungsgericht etabliert. Paradigmatisch für diese deutsche *translatio imperii* zugunsten der Verfassungsgerichtsbarkeit ist die übliche Bezeichnung der Stadt Karlsruhe als „Residenz des Rechts“, bei der das üblicherweise im landesfürstlichen, monarchischen bzw. staatsoberhauptlichen Kontext gebräuchliche Lemma „Residenz“ für den Sitz des Bundesverfassungsgerichts Anwendung findet. Darüber ausführlich die Monografien: O. Lembcke, Hüter der Verfassung. Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts, 2007; C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, 1931; H. Kelsen, Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, 1931; auf Italienisch: L. Pegoraro, „Politico“ e „giurisdizionale“ a cento anni dal Verfassungsgerichtshof, in: *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2020, 903, 910 ff.

59 F. Schorkopf, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 429 passim.

makers in der ehemals staatsfreien Sphäre der Familie übernommen.⁶⁰ Unter anderem hat er versucht, die intergenerationellen Spielregeln des Sozialsystems Familie zu ersetzen oder zu kopieren. Somit sind Generationenvertrag und Generationengerechtigkeit erst zum Thema politischer Aufgeregtheit und wissenschaftlicher Beschäftigung geworden, nachdem der Sozialstaat das Zepter übernommen hatte und das sozialetische Prinzip der familiären Solidarität in das Solidarprinzip als Rechtsprinzip überführt hatte.⁶¹ Damit wird die Ausgestaltung der Sozialversicherung, die das Sozialstaatsprinzip in Deutschland vornehmlich verwirklicht, in den Fokus des Bundesverfassungsgerichts gerückt.

Seit dem sogenannten Trümmerfrauenurteil⁶² und mit weiteren seither ergangenen Entscheidungen⁶³ beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht kritisch mit der Gestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit. Dabei ist es von der Überzeugung geleitet, dass sich „die als Generationenvertrag ausgestaltete Rentenversicherung [...] ohne die nachrückende Generation nicht aufrecht erhalten“ lasse.⁶⁴ Die Rentenversicherung führe überdies „zu einer Benachteiligung der Familie, namentlich der Familie mit mehreren Kindern. Die Familie, in der ein Elternteil zugunsten der Kindererziehung aus dem Erwerbsleben ausscheidet, nimmt im Vergleich zu Kinderlosen nicht nur Einkommenseinbußen hin, sie muss das gesunkene Einkommen vielmehr auf mehrere Köpfe verteilen. Wenn die Kinder in das Erwerbsleben eingetreten sind und durch ihre Beiträge die Alterssicherung der Elterngeneration mittragen, haben die Eltern selbst eine geringere Rente zu erwarten“.⁶⁵

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet in seiner sozialversicherungsrechtlichen Rechtsprechung strikt zwischen dem allgemeinen, steuerfinanzierten Familienlastenausgleich und dem systemspezifischen Vorteilsausgleich in der Sozialversicherung. An diese kohärente Entwicklungslinie aus dem Trümmerfrauenurteil und weiteren Entscheidungen knüpft

60 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 394; M. Stolleis, Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts, in: SGB 1984, 378, 381.

61 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 394 f.

62 BVerfGE 87, 1 ff.

63 U.a. BVerfGE 82, 90 ff.; BVerfGE 216 ff.

64 BVerfGE 87, 1, 37.

65 BVerfGE 87, 1, 36.

te das Bundesverfassungsgericht unter Federführung des Berichterstatters Prof. Dr. Udo Steiner mit dem 2001 ergangenen Urteil zur Beitragsgestaltung in der sozialen Pflegeversicherung an. Das Gericht erinnerte hier zwar zunächst an das Interesse der Allgemeinheit an der Betreuungs- und Erziehungsleistung der Familien, unterschied aber diesen allgemeinen Nutzen, den die Gesellschaft aus der Kindererziehung zieht, von dem systemspezifischen Vorteil, der in der Sozialversicherung den Kinderlosen erwachse.⁶⁶ Rechtsdogmatisch stützen sich das Trümmerfrauenurteil und das Urteil zur steuerrechtlichen Freistellung des Existenzminimums⁶⁷ auf die leistungsrechtliche Förderpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG, während das Pflegeversicherungsurteil die Frage der Gleichbehandlung von Familien und Kinderlosen im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG erörtert: Die unzureichende Kompensation der Erziehungslasten wird nicht unter dem Aspekt der allgemeinen leistungs- und damit freiheitsrechtlichen Förderungspflicht diskutiert, sondern als Gleichheits- und Teilhabeproblem formuliert.⁶⁸ Ferner wird zum Gegenstand der Gleichheitsprüfung auf der einen Seite der monetäre Beitrag kinderloser Versicherter, auf der anderen Seite der Beitrag der erwerbstätigen Eltern und der hinzuaddierte zukünftige monetäre Beitrag des Kindes: Kinder und Eltern werden daher für das Beitragsrecht der Sozialversicherung als Einheit behandelt, und der Gleichheitsverstoß wird innerhalb der Vergleichsgruppen ausgeglichen, was heißt, durch Beiträge und nicht durch Steuern.⁶⁹

Diese Neigung des Gerichts, das Verfassungsrecht bis tief in Gestaltungsfragen des Sozialversicherungswesens hineinzuinterpretieren, entspricht dem Selbstverständnis einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit, die der Politik nicht nur verfassungsrechtliche Grenzen aufzeigt, sondern vielmehr aus juristischer Argumentation heraus Maßstäbe setzt und die Spielräume für die Politik aktiv mitbestimmt, indem sie die Breite des Gebotenen darlegt. Für eine Analyse dieses Selbstverständnisses im Ländervergleich können der Vergleich der jeweiligen Verfahrenszuständigkeiten und die Zu-

66 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 397.

67 BVerfGE 99, 216 ff.

68 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 398.

69 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 399.

ordnung in der Judikative nicht den Ausschlag geben.⁷⁰ Vielmehr handelt es sich um die Frage, was der Gesetzgeber zur Realisierung des sozialen Rechtsstaates tun soll. Ihre Beantwortung muss aus Sicht des Verfassungsrechts immer relativ abstrakt sein, da über konkrete Maßnahmen und Vorhaben nur politisch – das heißt, parlamentarisch – entschieden werden kann.⁷¹ Jedoch kann sich der soziale Rechtsstaat des Grundgesetzes nicht darin erschöpfen, generisch ein Leistungsstaat zu sein,⁷² also ein Sozialstaat, der nach Maßgabe der Gesetze Leistungen in den Wechselfällen des Lebens erbringt. Die Ausgestaltung des deutschen Sozialversicherungswesens ist deswegen seit nunmehr drei Jahrzehnten im Visier des Bundesverfassungsgerichts. Dabei ist oft die Rentenversicherung im Mittelpunkt geblieben, denn sie gilt als Auslöser für die gesellschaftspolitische Diskussion über den nicht erfüllten Generationenvertrag.⁷³ Die Verfassungsgerichtsbarkeit handelt hier durch die Interpretation und die Konkretisierung der Verfassung als reale Beteiligte am Generationenvertrag, denn Parteien des Gesellschaftsvertrags sind auch die noch Ungeborenen und die jüngere Generation, deren Einbindung in das System problematisch ist.⁷⁴ Hier hat die Verfassungsgerichtsbarkeit eine Mitverantwortung neben dem demokratischen Gesetzgeber, denn sie muss die Verfassung so auslegen, dass möglichst viele Bürger als solche wahrgenommen werden, niemand über Gebühr belastet wird und zwischen Gruppen und Generationen keine

70 Mit Bezug auf den Vergleich zwischen deutschem Bundesverfassungsgericht, US-amerikanischem *Supreme Court* und Europäischem Gerichtshof: F. Schorkopf, Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof, in: F. Meinel (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik, 2019, S. 429.

71 J. Wieland, Der soziale Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 942.

72 J. Wieland, Der soziale Rechtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 942.

73 T. Kingreen, Das Bundesverfassungsgericht und der Generationenvertrag, in: G. Manssen/M. Jachmann/C. Gröpl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: FS Udo Steiner, 2009, S. 395.

74 J.L. León Vázquez, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozessrecht und Pluralismus, 2016, S. 101.

Risse oder Brüche entstehen.⁷⁵ Denn der *contrat constitutionnel* darf keine Generationen verlieren.⁷⁶

II. Der Einfluss der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit auf das öffentliche Rentenrecht

Um den Einfluss der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit auf das öffentliche Rentenrecht zu analysieren, ist es notwendig, ihr Profil, ihre Kompetenzen und die Zugangsmöglichkeiten sowie den Inhalt der relevanten Verfassungsnormen zu schildern. Zusätzlich soll ihre Haltung bei Fragen, die das politische Ermessen des Gesetzgebers im Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit selbst betreffen, betrachtet werden.

1. Profil der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit

Als Verfassungsgerichtsbarkeit mit der ältesten bestehenden verfassungsrechtlichen Grundlage eines europäischen Staates ist die italienische Verfassungsgerichtsbarkeit ein wichtiges Element des nachkriegszeitlichen Verfassungsstaates. Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der geltenden Verfassung Italiens (1946-1947) war ein Verfassungsgericht eine Neuheit nicht nur für die italienische Rechtsordnung, sondern es gab in Europa ebenfalls keine bewährten Beispiele für Verfassungsgerichte, die den Verfassungsgebern in Rom als Vorbild dienen konnten.⁷⁷ In den Arbeiten der verfassungsgebenden Versammlung wurden die Verfassungsgerichte nach dem Modell *Kelsens*, die 1920-1921 in Österreich und der Tschechoslowakei eingerichtet worden waren, sowie das *Tribunal de Garantías Constitucionales* der Zweiten Spanischen Republik (1933-1939) nur äußerst zurückhaltend berücksichtigt, so dass letztlich ihr Einfluss auf die Entscheidung der Verfassungsgebenden Versammlung minimal, wenn nicht gar inexistent,

75 P. Häberle, Verfassungsvergleich in europa- und weltbürgerlicher Absicht. Späte Schriften, 2009, S. 131; J.L. León Vázquez, Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsprozessrecht und Pluralismus, 2016, S. 101.

76 P. Häberle, Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, 1980, S. 69.

77 R. Bilfulco/D. Paris, Der italienische Verfassungsgerichtshof, in: A. von Bogdandy/C. Grabenwarter/P. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. VI, 2016, S. 275.

war.⁷⁸ Die Publikationen *Hans Kelsens* über die Verfassungsgerichtsbarkeit schienen den italienischen Verfassungsvätern und -müttern weitgehend unbekannt zu sein oder sie nicht überzeugt zu haben, da der Name *Kelsens* in den Debatten über ein zu gründendes italienisches Verfassungsgericht überhaupt nicht erwähnt wurde.⁷⁹ Nur der US-amerikanische *Supreme Court* fand in der Beratungen der Verfassungsgebenden Versammlung mehrfache Erwähnung, allerdings häufig nur zur Bestärkung, dass die Übernahme dieses Modells in die italienische Rechtsordnung ausgeschlossen sei.⁸⁰

Die italienischen Verfassungsväter gingen also 1946-1947 einen völlig neuen Weg, indem sie einen zentralen, unabhängigen und mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten Verfassungsgerichtshof gründeten. Sie entschieden sich für eine konzentrierte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit, die einem speziell zu diesem Zweck geschaffenen Gericht anvertraut wurde⁸¹, und sowohl eine diffuse Kontrolle durch jedes Gericht als auch regionale Verfassungsgerichte zur Aufhebung regionaler Gesetze ausschließt. Die räumliche Stellung des Gerichts versinnbildlicht seine Gewichtung im demokratischen Verfassungsstaat: Der *Palazzo della Consulta* auf dem Quirinal in Rom, gleich neben dem Sitz des Präsidenten der Republik, demonstriert seine herausgehobene Bedeutung als Wächter der Verfassung neben und fast gleichbedeutend mit dem Staatsoberhaupt selbst.⁸²

Neben Entscheidungen über Zuständigkeitskonflikte zwischen Staat und Regionen sowie zwischen Staatsgewalten und über die Zulässigkeit

78 R. Bilfulco/D. Paris, ebenda, S. 275.

79 S. Basile, La cultura politico-istituzionale e le esperienze tedesche, in: U. De Siervo (Hrsg.), Scelte della Costituente e cultura giuridica. Costituzione italiana e modelli stranieri, 1980, S. 96. Zum Verhältnis zwischen Kelsen'schen Konzeptionen und tatsächlicher Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Italien: L. Pegoraro, „Politico“ e „giurisdizionale“ a cento anni dal Verfassungsgerichtshof, in: Diritto pubblico comparato ed europeo 2020, 903, 917 ff.

80 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 275, insbes. Fn. 10 mit einer Auflistung der Debattenbeiträge der Abgeordneten, die sich zu dem Modell des amerikanischen *Supreme Court* äußerten.

81 R. Bilfulco/D. Paris, ebenda, S. 278.

82 R. Bilfulco/D. Paris, ebenda, S. 290.

von Referenden nimmt die *Consulta*⁸³ mehrheitlich⁸⁴ im Rahmen des Normenkontrollverfahrens ihre Aufgaben wahr. Der Normenkontrolle unterstehen alle Gesetze sowie Akte mit Gesetzeskraft des Staates und der Regionen.⁸⁵ Zugang zum Verfassungsgericht kann je nach Verfahrensart durch eine Klage direkt vor dem Verfassungsgerichtshof (abstrakte Normenkontrolle) oder indirekt durch eine Vorlage eines Gerichts (inzidente Normenkontrolle) erlangt werden. Wird die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Rechtsakts im Lauf eines gerichtlichen Verfahrens aufgeworfen, dann leitet das Gericht das Verfahren der inzidenten Normenkontrolle ein. Die Gerichte sind somit im System der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit außerordentlich bedeutend, denn sie sind diejenigen, die Entscheidungen über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen ermöglichen. Nach den Worten des Juristen und Verfassungsvaters *Piero Calamandrei* fungiert also der Richter „als Pförtner, oder, falls dieser Ausdruck unangemessen scheint, als notwendiger Initiator des Verfahrens der Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof“⁸⁶. Daher gilt im italienischen System die Zusammenarbeit zwischen den (übrigen) Gerichten und dem Verfassungsgerichtshof als wichtige Voraussetzung für die Ausübung der Verfassungsgerichtsbarkeit.⁸⁷ Der enge Bezug zu einem laufenden Verfahren und einem konkreten Fall ermöglicht es, dass bei jedem Gericht⁸⁸ und jedem gerichtlichen Fall eine Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit eines oder mehrerer Gesetze ergehen kann. Dieses diffuse Vorlagerecht hat nur zur Voraussetzung, dass die Frage für die Entscheidung des Falles erheblich sein muss (it.: *rilevante*) und nicht offensichtlich unbegründet

83 Über diese übliche metonymische Bezeichnung: *E. D'Alfonso Masarié*, Parlamentarische Budgetsouveränität auf der Probe der europäischen Haushaltsdisziplin, in: *ZaöRV* 2019, 995, 1014, insbes. Fn. 105.

84 Vgl. die Jahresberichte zur Tätigkeit des ital. Verfassungsgerichtshofs, die u.a. die quantitative Inzidenz der unterschiedlichen Verfahrensarten bemessen und thematisieren. Nach dem jüngsten dieser Berichte fiel 2021 wie in den Vorjahren eine absolute Mehrheit der Entscheidungen im Rahmen der inzidenten Normenkontrolle.

85 Art. 134 ItaVerf.

86 *P. Calamandrei*, *La legittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, in: ders., *Opere giuridiche*, Bd. III, 1968, S. 372. Übersetzung ins Deutsche nach: A. von Bodgandy/C. Grabenwarter/P. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. VI, 2016, S. 298, Fn. 79.

87 *R. Bilfulco/D. Paris*, (Anm. 77), S. 298 f.

88 Nach einer Rechtsprechung, die auf den Beschluss Nr. 22/1960 zurückgeht, kann sich auch der Verfassungsgerichtshof selbst eine Frage der Verfassungsmäßigkeit vorlegen.

sein darf. Die abstrakte Normenkontrolle kann dagegen unabhängig von laufenden gerichtlichen Verfahren durch Klage des Staates gegen ein Regionalgesetz oder Klage einer Region (oder Autonomen Provinz) gegen ein staatliches Gesetz eingeleitet werden und hat seit der regionalistisch geprägten Verfassungsreform 2001 enorm an Relevanz gewonnen, so dass heute inzidente und abstrakte Normenkontrolle ungefähr gleich häufig vorkommen.⁸⁹

Dem italienischen Verfassungsgerichtshof steht kein freies Annahmeverfahren zu: Jede Vorlage führt zu einer Entscheidung. Dieser Aspekt unterscheidet das italienische System der Verfassungsgerichtsbarkeit etwa von dem *writ of certiorari* des US-amerikanischen *Supreme Court*, nach dem im richterlichen Ermessen des *Court* steht, ob er sich überhaupt mit dem sachlichen Begehren des Antragstellers beschäftigt, obwohl das Gericht von diesem Ermessen nur Gebrauch macht, wenn es dafür zwingende Gründe gibt.⁹⁰ Anders auch als im bundesdeutschen System geht also in Italien der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde kein Zugangsverfahren voraus, das noch nicht die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit betrifft.⁹¹ Auch eine Missbrauchsgebühr wie beim Bundesverfassungsgericht⁹² gibt es in Italien nicht. Die Abwesenheit von Selektionsinstrumenten dient dem umfassenden Rechtsschutz durch den italienischen Verfassungsgerichtshof.

Das Verfassungsgericht besteht aber nach ständiger Rechtsprechung auf der Pflicht der vorliegenden Gerichte zur verfassungskonformen Auslegung der relevanten Akte. Solange Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit im Wege gerichtlicher Auslegung beseitigt werden können, fordert der Verfassungsgerichtshof eine diffuse Kontrolle; nur wenn der Wortlaut der Bestimmung keine verfassungskonforme Auslegung erlaubt, ist das Gericht befugt, den Fall vorzulegen.⁹³ Von dieser Regel lässt der Verfassungsgerichtshof eine einzige Ausnahme zu: Selbst wenn eine verfassungskonforme Auslegung der Bestimmung möglich ist, kann das Gericht die Frage dem Verfassungsgerichtshof vorlegen, wenn die Bestimmung bereits vom Kassationshof, dem höchsten Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit Ita-

89 *R. Bilfulco/D. Paris*, (Anm. 77), S. 301 f.

90 *R. Zuck*, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 5. Aufl. 2017, Rn. 329; *J. Heller*, Der Supreme Court der Vereinigten Staaten von Amerika, EuGRZ 1985, 685, 692.

91 *R. Zuck*, Das Recht der Verfassungsbeschwerde, 5. Aufl. 2017, Rn. 925.

92 Darüber kritisch: *B. Küchenhoff*, Die Missbrauchsgebühr des Bundesverfassungsgerichts, in: NJ 2011, 92 ff.

93 *R. Bilfulco/D. Paris*, (Anm. 77), S. 299.

liens, ausgelegt wurde und das Gericht der Auffassung ist, dass die vom Kassationshof vorgenommene Auslegung im Widerspruch zur Verfassung steht.⁹⁴ Hierbei handelt sich um die sogenannte Doktrin des „lebendigen Rechts“ (it.: *diritto vivente*), wonach der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm in der Form zu urteilen hat, in der diese nach Auslegung des Kassationshofs „lebt“.⁹⁵ Auf diese Weise können die unteren Gerichte eine Auslegung des Kassationshofs kontrollieren lassen, die sie für verfassungswidrig halten, und diese mittels verfassungsgerichtlicher Vorlage korrigieren lassen.⁹⁶

Unter den Institutionen, mit denen der italienische Verfassungsgerichtshof im Dialog steht, kann der Gesetzgeber als derjenige gelten, dessen Beziehung zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs die Wirksamkeit und Wichtigkeit der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit zeigen kann. Das hat auch mit den in der verfassungsgebenden Versammlung geäußerten Befürchtungen über die demokratische Natur einer verfassungsgerichtlichen Instanz zu tun. Die Bilanz der komplexen Beziehung zwischen Verfassungsgerichtshof und Gesetzgeber fällt im Schrifttum insgesamt positiv aus. Zwei Aspekte sind diesbezüglich in der italienischen verfassungsrechtlichen Debatte kaum bestritten: Erstens hat der Verfassungsgerichtshof bewiesen, dass er ein Gericht ist, das sich nicht leicht „domestizieren“ lässt, seine Rolle als Gegengewicht zur parlamentarischen Mehrheit sachgerecht ausfüllen und sich, wenn die Verfassung es verlangt, auch einer besonders starken Regierungsmehrheit in schwierigen Angelegenheiten entgegenstellen kann. Eine derartige Aufgabe erfordert eine solide Legitimation innerhalb des Verfassungssystems, über die der Gerichtshof durch seine Stellung in der Verfassung und seine jahrzehntelange Arbeit verfügt. Zweitens kann die Geschichte der Beziehung zwischen Verfassungsgerichtshof und Gesetzgeber auch als ein ständiger Dialog verstanden werden, dessen Zweck die Findung eines ausgewogenen Gleichgewichts zwischen der Garantie der Verfassungswerte und der Beachtung des Ermessens des politischen Entscheidungsträgers ist. Die besondere Zusammensetzung⁹⁷ und

94 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 299.

95 Darüber ausführlich die Monografie von D. Cerri/A. Mariani Marini (Hrsg.), *Diritto vivente. Il ruolo innovativo della giurisprudenza*, 2007.

96 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 299 sowie ausführlicher S. 316 ff. und 329 f.

97 Nach Art. 135 ItaVerf setzt sich der ital. VerfGH aus fünfzehn Richtern zusammen, davon werden jeweils fünf Richter vom Präsidenten der Republik ernannt, fünf Richter von den beiden Parlamentskammern in gemeinsamer Sitzung und fünf Richter von den obersten Gerichten gewählt. Für die Wahl fünf „parlamentarischen“ Verfassungsrichter ist ein Quorum erforderlich, das höher ist

Funktion des Verfassungsgerichtshofs haben den Dialog über die verfassungsrechtlichen Grenzen der politischen Macht gefördert. Die Gründe, die den Verfassungsgeber veranlasst haben, sich für die Schaffung der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit in ihrer gegenwärtigen Form und insbesondere für eine konzentrierte Normenkontrolle zu entscheiden, haben sich insgesamt im Laufe der Zeit bewährt.⁹⁸

Insbesondere in der Zusammensetzung des italienischen Verfassungsgerichtshofs spiegeln sich einige wichtige Merkmale der Verfassungsgerichtsbarkeit wider. Die Verfassung sieht mit den Voraussetzungen des Art. 135 Abs. 2 eine fachlich qualifizierte, eher nicht politisch geprägte Zusammensetzung vor. Nach ihr werden die Richter des Verfassungsgerichts „unter den amtierenden und auch unter den im Ruhestand befindlichen Richtern der ordentlichen und der Verwaltungsgerichte, unter den ordentlichen Universitätsprofessoren für Rechtswissenschaft und unter Rechtsanwälten mit zwanzigjähriger Berufsausübung ausgewählt“. Für die Verfassungsrichter, die durch die Parlamentskammern gewählt werden, gilt zwar ein unbeschriebenes Proporzsystem, die hohen Quoren bei der Wahl und vor allem der Minderheitsanteil an „parlamentarischen“ Richtern (die nur ein Drittel der *Consulta* stellen) haben aber eine Politisierung des Gerichts und der Richterbestellung weitgehend verhindert. Besondere Bedeutung für die politische Ausgewogenheit innerhalb des Verfassungsgerichtshofs kommt der Ernennung eines Drittels der Richter durch den Präsidenten der Republik zu: Bei seinen Bestellungen ist das Staatsoberhaupt bemüht, das Gleichgewicht zwischen technisch-juristischen und politisch-institutionellen Aspekten zu wahren.⁹⁹ Die Auswahl liegt ausschließlich im Ermessen des Staatsoberhauptes und die vorgesehene Gegenzeichnung durch den Regierungschef als reine Formsache hat sich zu verbindlicher Verfassungspraxis etabliert.¹⁰⁰ Im Vergleich zu anderen Verfassungsgerichtsbarkeiten spielt in Italien außerdem die Richterschaft eine besonders große Rolle, wodurch die bereits betonte und wesentliche Verbindung zwischen Verfassungsgerichtshof und übrigen Gerichten garantiert wird.¹⁰¹ Das auf

als bei der Wahl des Präsidenten der Republik (Zweidrittelmehrheit in den ersten beiden Wahlgängen, Dreifünftelmehrheit ab dem dritten Wahlgang). Die „höchstrichterlichen“ Verfassungsrichter werden von den Richtern der höchsten Instanzen der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie des Rechnungshofes durch getrennte Wahlgremien gewählt.

98 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 326-327.

99 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 285.

100 Darüber: G. Zagrebelsky/V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, 2012, S. 128.

101 R. Bilfulco/D. Paris, (Anm. 77), S. 286.

Gleichgewicht gerichtete pluralistische Richterbestellungsverfahren sowie die Tatsache, dass der Gerichtshof den Präsidenten intern wählt – nach gängiger Praxis in der Person des dienstältesten Richters, somit nur für die kurze Zeit am Ende dessen Amtszeit – prägen das Kollegialitätsprinzip als wichtiges Element der Arbeitsweise und des Selbstverständnisses des Gerichts entscheidend mit. Das Ansehen des italienischen Verfassungsgerichtshofs und seine herausgehobene Bedeutung im Verfassungssystem sind mit seinem Verständnis als Kollegialorgan verbunden und haben auch damit zu tun, dass im Normalfall kein Laie Namen von Verfassungsrichtern oder deren Präsidenten kennt.¹⁰² Wie der Verfassungsrechtler und ehemalige Verfassungsgerichtspräsident *Gustavo Zagrebelsky* treffend formulierte, entsprechen Konzepte wie „Mehrheit“ und „Abstimmung“ der eigentlichen Funktion eines Verfassungsgerichts schlechthin nicht, zumindest nicht nach italienischem Verständnis der Verfassungsgerichtsbarkeit.¹⁰³ Der linksliberale Rechtsgelehrte knüpfte diese Einsicht an das Wesen der Verfassung als Element der Einheit der Gesellschaft über alle kulturellen, politischen oder religiösen Unterschiede hinweg an, das bereits auf das Gerechtigkeitsgebot nach dem Buch Exodus zurückgeführt werden könne: „Du sollst dich nicht der Mehrheit anschließen“^{104, 105}

2. Die Norm des Art. 38 der italienischen Verfassung

Neben der Charakteristik der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit spielen die Bestimmungen der Verfassung eine maßgebliche Rolle bei der Ermittlung des Einflusses der italienischen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf die Entwicklung des öffentlichen Rentenrechts. Die Norm des Art. 38 der italienischen Verfassung ordnet in Abs. 1 die öffentliche

102 Nach *G. Zagrebelsky* (Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica, 2005, S. 72) bestehe diese identitätsstiftende Kollegialität des italienischen Verfassungsgerichtshofs in einer „Entpersonalisierung der Richter und Unpersönlichkeit des Gerichts“ (it.: „*personalizzazione dei giudici e impersonalità della Corte*“). Genau so unvorstellbar wie ein *certiorari*-Verfahren seien nach dem Selbstverständnis der Consulta nicht nur öffentlich gemachte Sondervoten, sondern vielmehr jegliche auch nur indirekte Äußerung der Richter über Gegenstände der verfassungsgerichtlichen Arbeit. Die italienischen Verfassungsrichter – so *Zagrebelsky* weiter (ibidem, S. 67) – existierten nur als Teil des Kollegiums, außerhalb dessen seien sie nichts.

103 *G. Zagrebelsky*, Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica, 2005, S. 19 ff.

104 2. Mose 23, 2, hier nach der Einheitsübersetzung 2016.

105 *G. Zagrebelsky*, Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica, 2005, S. 118.

Fürsorge für „jede[n] arbeitsunfähige[n] Staatsbürger, dem die zum Leben erforderlichen Mittel fehlen“ an, während Abs. 3 ein Recht auf berufliche Ausbildung und Eingliederung für Arbeitsunfähige und Behinderte fest schreibt. Zentral im Diskurs über das öffentliche Rentensystem ist aber Art. 38 Abs. 2, der festlegt: „Die Arbeitnehmer haben Anspruch auf Bereitstellung und Gewährleistung der ihren Lebenserfordernissen angemessenen Mittel bei Unfällen, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter sowie bei nicht selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit“. Abs. 4 enthält schließlich einen Auftrag des Staats: „Für die Erfüllung der in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben sorgen Träger und Einrichtungen, die vom Staat dafür geschaffen oder ergänzt werden“.¹⁰⁶

Anders als das bundesdeutsche Grundgesetz, das das Sozialstaatsprinzip nur unbestimmt festlegt, bestimmt die italienische Verfassung also auf der einen Seite spezifische Ansprüche auf Leistungen sowie die entsprechenden Anspruchsberechtigten (bedürftige Bürger; arbeitsunfähigen und behinderten Menschen; Arbeitnehmer), auf der anderen Seite die unmittelbare Verantwortung des Staates, dafür zu sorgen, dass Träger und Einrichtungen sämtliche in der Verfassung vorgesehenen Aufgaben „erfüllen“. Dieser Auftrag soll mit dem tragenden Staatsziel der Beseitigung von Ungleichheiten des Art. 3 Abs. 2 in Verbindung gebracht werden¹⁰⁷, das „den ganzen Verfassungstext erleuchtet“.¹⁰⁸ Somit ergibt sich eine unmittelbare Aufgabe des Staates, all diejenigen zu unterstützen, die nicht über die Mittel verfügen, um selbst für ihre menschenwürdige Existenz zu sorgen.¹⁰⁹ Zum einen schafft also der italienische Verfassungstext unmittelbar auf der Verfassung basierende Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen, anhand derer die Verfassungsmäßigkeit des einfachen Rechts geprüft werden kann, zum anderen legt er fest, nach welchen Kriterien diese Leistungen

106 Übersetzungen ins Deutsche aus der deutschsprachigen Version der italienischen Verfassung, die der italienische Senat 2018 bereitgestellt hat.

107 Art. 3 Abs. 2 ItaVerf lautet: „Es ist Aufgabe der Republik, die Hindernisse wirtschaftlicher und sozialer Art zu beseitigen, die durch eine tatsächliche Einschränkung der Freiheit und Gleichheit der Staatsbürger der vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und der wirksamen Teilnahme aller Arbeitnehmer an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des Landes entgegenstehen“.

108 G. Arconzo, La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata, in: *Diritto delle relazioni industriali* 2019, Fasc. 1, 1, 5.

109 G. Arconzo, La solidarietà intergenerazionale nella tutela pensionistica pubblica e privata, in: *Diritto delle relazioni industriali* 2019, Fasc. 1, 1, 5. Darüber *ex multis* auch: L. Carlassare, Diritti di prestazione e vincoli di bilancio, in: *Costituzionalismo.it*, 2015, Nr. 3, S. 140 f.

erbracht werden müssen. Die Tatsache, dass es in der italienischen Verfassung – genauso wie in anderen Verfassungstexten der Nachkriegszeit – eine Grundbestimmung gibt, die die öffentliche Fürsorge und die sozialen Sicherungssysteme betrifft¹¹⁰, gilt als Zeichen und als Effekt des Übergangs von den „kurzen Verfassungen“ liberaler Ära, die sich auf die Kernstruktur des Staates und dessen Verhältnis mit den Bürgern beschränkten, zu den späteren bzw. zeitgenössischen „langen Verfassungen“, die ausführlich die Struktur der Gesamtgesellschaft als Ganzes und in ihren Einzelheiten regulieren wollen.¹¹¹

a) Zwischen „assistenza“ und „previdenza sociale“

Aus dem Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 und 2 ItaVerf sei, nach einem Teil der Literatur und der Rechtsprechung¹¹², die herkömmliche Unterscheidung zwischen „assistenza sociale“ und „previdenza sociale“ zu folgern. Die beiden Konzepte bedürfen einer genaueren Begriffsbestimmung¹¹³:

- „Assistenza sociale“ nach Art. 38 Abs. 1 umfasse alle Bürger, mit dem Ziel, ihr Existenzminimum durch Steuermittel zu sichern, sofern konkrete Bedürftigkeit besteht: Mit dieser Bedeutung wird das Konzept im Folgenden mit dem deutschen Begriff soziale Fürsorge bezeichnet;
- „Previdenza sociale“ nach Art. 38 Abs. 2 richte sich dagegen ausschließlich an die Erwerbstätigen, mit dem Ziel, die der Berufstätigkeit inhärenten Risiken durch ein unter der Verantwortung des Staates (Art. 38 Abs. 4) organisiertes System abzusichern: In diesem Sinne soll das Konzept hier einstweilen als soziale Sicherung übersetzt werden.

Nach mehrheitlicher Meinung in der sozialrechtlichen Literatur sei die „assistenza sociale“ dasjenige System, das der Staat zur Linderung der Bedürftigkeit zugunsten aller arbeitsunfähigen Bürger, ungeachtet ihrer Erwerbstätigkeit, organisiert: Kernpunkte eines solchen System seien die Steuerfinanzierung und die Leistungsgewährung nach Bedürftigkeit, nicht

110 B. Caravita, Art. 38, in: V. Crisafulli/L. Paladin, Commentario breve alla Costituzione, 1990, S. 250.

111 V. Crisafulli, La Costituzione e le sue disposizioni di principio, 1952, S. 115-116.

112 B. Caravita, Art. 38, in: V. Crisafulli/L. Paladin, Commentario breve alla Costituzione, 1990, S. 250.

113 Vgl. u.a. sent. Cass. (ital. Kassationsgerichtshof) vom 25. Oktober 2013, n. 24192; sent. Cass. vom 24. Februar 2005, n. 3814; ord. Cass. vom 8. Juni 2016, n. 11758; M. Scofferi, „Assistenziale“ e „previdenziale“ non sono sinonimi, in: Diritto e giustizia fasc. 27/2016, S. 13.