

## Verfassungsrechtliche Grundlegung: Die Ausgestaltung des Eigentums durch den Gesetzgeber

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG nennt und konstituiert unbestrittenermaßen eine der zentralen Grundentscheidungen des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates.<sup>1</sup> Auf der einen Seite ist das Eigentum – dies bedeutet unter dem GG nicht nur das private Sacheigentum im Sinne des § 903 BGB, sondern prinzipiell jedwedes vermögenswerte Recht<sup>2</sup> – garantiert; auf der anderen Seite bedeutet Eigentum unter dem GG nicht beliebige oder gar willkürliche Sachherrschaft, sondern sozial gebundene, d. h. auch dem Allgemeinwohl verpflichtete und verantwortliche Rechtsträgerschaft (Art. 14 II GG). Mit dieser Maßgabe ist das Eigentum – in den Worten des BVerfG – „ebenso wie die Freiheit ein elementares Grundrecht; das Bekenntnis zu ihm ist eine Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat“.<sup>3</sup> Und weiter in den Worten des BVerfG: Dem Eigentum „kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicher zu stellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen“.<sup>4</sup> In diesem Sinne ist das Eigentumsrecht liberales Freiheitsrecht. Im gleichen Sinne bedingt das Eigentum aber auch die soziale Verantwortung; das Eigentum ist also auch sozialstaatlich vorausgesetztes wie sozialstaatlich verfasstes und sozialstaatlich stets aufs Neue zu verfassendes Recht. In diesem Sinne fängt Art. 14 GG mit seinem Garantieverprechen in Abs. 1 und seiner Sozialbindungsklausel in Abs. 2 das zwischen prinzipiell jedem liberalen Freiheitsversprechen und jeder sozialen Gemeinschaftsbindung bestehende Spannungsverhältnis unmittelbar auf und verfestigt dies auf der Grundlage verfassungs-unmittelbarer Gleichrangigkeit zum aktuell gültigen und – je nach Situation – stets neu zu aktualisierenden Ausgleichsgebot. Die maßgebende Kompetenz zum konkreten Ausgleich zwischen privatem Eigentumsrecht und sozialer Eigentumsbindung liegt vorrangig in der Hand des Gesetzgebers. Er legt gemäß Art. 14 I 2 GG „Inhalt und Schranken“ des Eigentums fest; bei entsprechendem Gemeinwohlerfordernis ist er gemäß Art. 14 III GG sogar zur Enteignung – bei Gewährung einer entsprechenden

---

<sup>1</sup> BVerfGE 14, 263 (277); 102, 1 (15 f.).

<sup>2</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 14, 263 (276 f.); 31, 229 (240 ff.); 39, 210 (237); 50, 290 (341 f.); 83, 201 (208 f.); 112, 93 (107).

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 14, 263 (277).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 24, 367 (389); 30, 292 (334); 41, 126 (150); 50, 290 (339); 97, 350 (371); 104, 1 (18 f.).

Entschädigung, also bei einer auch insoweit bestandsmäßigen Vermögenskompensation – berechtigt.

Die Gewährleistung des Art. 14 GG gliedert sich in drei prinzipielle Schutzversprechen: In die Garantie des Einzeleigentums in der Person des jeweiligen Eigentümers,<sup>5</sup> in die Garantie der Einrichtung „Eigentum“ (sog. Institutsgarantie)<sup>6</sup> und in die objektive Wertentscheidung zugunsten eines privaten, privatnützigen und sozialverantwortlichen Eigentums als Voraussetzung wie Grundwert einer freiheitlich-sozialen Gesellschaftsordnung.<sup>7</sup> Gegenständlich umfasst die Eigentumsgarantie ebenso den Schutz des persönlichen Eigentums wie den des konsumtiven und namentlich auch den des produktiven Eigentums (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb bzw. Recht am Unternehmen).<sup>8</sup> Hinzu kommt – möglicherweise – nach der neuesten Rechtsprechung des BVerfG eine neue und vierte Gewährleistungsdimension: nämlich eine staatliche Schutzpflicht für ein „programmiertes werdendes Eigentum“.<sup>9</sup> In seinen grundlegenden Entscheidungen vom 26.07.2005 zum Recht der Lebensversicherungen<sup>10</sup> hat das BVerfG diese Gewährleistungsdimension zu Art. 14 GG entwickelt – eine auf den ersten Anschein hin durchaus eigentumsfreundliche Interpretation. Näheres Zusehen offenbart indessen, dass sich mit dieser Auslegung des Art. 14 GG auch eminente Fallstricke verbinden. Konkret ging es vor allem um die Sicherung von Überschussbeteiligungen von Versicherungsnehmern, die allerdings und zunächst, und dies verkennt auch das BVerfG nicht, noch nicht in die Bestandskräftigkeit eines echten Eigentumsrechts erwachsen sind bzw. erwachsen sein können; dennoch soll es sich hier schon um eine „von Anfang an bestehende und durchaus rechtlich geschützte Aussicht auf zukünftige Beteiligung“ handeln, weshalb „der Gesetzgeber Vorkehrungen zum Schutz auch der im Werden begriffenen Position hinsichtlich der Überschussbeteiligung treffen muss. Diese stellt nicht nur eine potentielle Erwerbsaussicht dar“.<sup>11</sup> Ob dies richtig ist, kann man auch bezweifeln. Wichtiger ist jedoch die Erkenntnis, dass die vom BVerfG jetzt – zugunsten der Überschussbeteiligungen und ihrer schon möglichst rechtlich manifesten Zuordnung zum Versicherungsnehmer – grundlegende Veränderungen und Vorkehrungen im Versicherungsvertrags- sowie im Versicherungsaufsichtsrecht fordert,<sup>12</sup> die wiederum – diese Prophezeiung fällt nicht schwer – ein außerordentlich hohes Maß nicht nur an strukturellem Wandel im gegebenen Versicherungsrecht, sondern auch ein ebenso hohes, wachsendes Maß an staatlicher Eigentumsregulierung mit sich bringen werden. Ganz folgerichtig ist inzwischen eine heftige Diskussion um die vom BVerfG zum

<sup>5</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 20, 351 (355); 24, 367 (389); 68, 193 (222); 97, 350 (370); 105, 17 (30).

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 20, 351 (355); 24, 367 (388 ff.); 31, 229 (239); 71, 137 (143); 74, 264 (281 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 14, 263 (277); 102, 1 (15 f.); 114, 1 (37); 114, 73 (90 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 1, 264 (277); 50, 290 (340); 58, 81 (112); offen lassend allerdings BVerfGE 51, 193 (221 f.); 105, 252 (278).

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 114, 1 (41).

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 114, 1 (37 ff.) und 114, 43 (90 ff.); siehe auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 15.02.2006 (1 BvR 1317/96).

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 114, 41; entsprechend BVerfGE 114, 91.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 114, 37 ff.; 114, 90 ff.

31.12.2007 vorgeschriebene Reform des Versicherungsvertrags- und des Versicherungsaufsichtsrechts bzw. um die aktuellen gesetzgeberischen Überlegungen zur Reform von VVG und VAG entbrannt.

Die entscheidende Frage aus der Sicht des Art. 14 GG lautet hier: Verstärkter Schutz für werdendes Eigentum oder stärkere Beschränkung für schon bestehendes Eigentum (nämlich auf Seiten der Versicherungsunternehmen) kraft zusätzlicher staatlicher Regulierung oder gar Dirigierung? Diese weit über den konkreten Bereich des Versicherungsrechts hinausgreifende, außerordentlich grundlegende Fragestellung rührt an den Kern des heutigen Verständnisses der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und offenbart zugleich jene prinzipiell bedeutsamen kritischen Entwicklungssymptome, die die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zunehmend belasten und die unter Umständen sogar zu einer echten Identitätskrise, zumindest aber zu einem evidenten Identitätsproblem für den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz führen können.<sup>13</sup> Bei alledem geht es jedoch nicht nur um eingreifend-direkte staatliche Regulierung oder Dirigierung. Es geht auch um staatlicherseits verfügte Verfremdungen privat-autonom verfasster und so vorgegebener Vermögens- oder Eigentumszuordnungen. Ein typisches, wenngleich ziemlich verstecktes Beispiel hierfür bildet die Zuordnung der privatversicherungsrechtlich verfassten Alterungsrückstellungen im Recht der Krankenversicherungen. Hier wird jetzt vom Gesetzgeber angestrebt, dem einzelnen Versicherungsnehmer beim Wechsel seiner Krankenversicherung diese Alterungsrückstellung in gleichsam „individualisierter“ Form „mitzugeben“ (vgl. § 178 f VVG i.d.F. von Art. 35 GesEntw. GKV-WSG). Dies mag auf den ersten Blick oder bei vordergründiger Betrachtung nach einer sogar eigentumsfreundlichen Regelung klingen. Tatsächlich ist aber das pure Gegenteil der Fall. Denn die Alterungsrückstellung bildet gerade kein eigentumsfähiges Individualrecht; sie ist nichts anderes als ein schlichter Kalkulationsposten im Rahmen der – notwendigen! – kollektiven Risikobestimmung. Verfügt man hier die „individuelle Mitgabe“, so greift man in das gerade eigentumsrechtliche vorgegebene Gesamtsystem der privaten Krankenversicherung in unverhältnismäßiger Weise ein.<sup>14</sup>

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG garantiert gemeinsam vor allem mit der Freiheitsgarantie des Art. 12 GG zugunsten von freiem Beruf und freiem Gewerbe<sup>15</sup> sowie mit der allgemeinen Freiheitsgewährleistung aus Art. 2 Abs. 1 GG die Grundlagen einer Wirtschaftsordnung, die auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln und auf der privaten sowie eigenverantwortlichen Wirtschaftsfreiheit basiert. In diesem Sinne bedeutet Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne stets auch Garantie der Privatnützigkeit<sup>16</sup> – korrespondierend hierzu aus sozialstaatlicher Sicht Garantie der Eigenverantwortung. Privatnütziges Eigentum bedingt private Wirtschaftsfreiheit, also ein höchstmögliches Maß an privater Dispositionsfreiheit – vom Eigentumserwerb

<sup>13</sup> Vgl. bereits R. Scholz, NJW 82, 337 ff.

<sup>14</sup> Vgl. dazu näher R. Scholz, Festschrift für B. von Maydell, 2002, S. 633 ff.

<sup>15</sup> Zum Verhältnis von Art. 12 und Art. 14 GG in diesem Sinne siehe R. Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rdnr. 122 ff.

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 53, 257 (290); 70, 278 (285); 83, 201 (210); 91, 294 (307).

über die Eigentumsverfügung bis hin zu jedweder Form von Eigentumsnutzung. Gerade in diesen Bereichen wächst jedoch das Maß staatlicher Steuerung in evidenter Manier, droht an der einen oder anderen Stelle durchaus eine mittelbar-faktische Aushöhlung der Grundvorstellung und Grundgewährleistung eines höchstmöglich privatnützigen Eigentums.

Die offene Flanke der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG liegt hier vor allem bei der die Privatnützigkeit des Eigentums elementar mit begründenden und mitgarantierenden Vertragsfreiheit. Privatnütziges Eigentum ohne Vertragsfreiheit ist undenkbar, weshalb die vom Privatrecht zu verfassende Vertragsfreiheit ebenso wie das Eigentumsrecht in seinem konkreten vermögensrechtlichen Bestand geschützt werden muss.<sup>17</sup> Gerade hier häufen sich aber zunehmend staatliche Ingerenzen, die die Vertragsfreiheit in aller Regel unter dem Aspekt namentlich oder angeblich sozialpolitischer Schutzanliegen einschränken.<sup>18</sup> Genau dies ist auch der Tenor in den genannten Entscheidungen des BVerfG zum Versicherungsrecht.<sup>19</sup> Der Versicherungsnehmer wird a priori als der schwächere Vertragsteil im Verhältnis zu den Versicherungsunternehmen definiert – mit der Folge, dass der staatliche Gesetzgeber für den Schutz des Versicherungsnehmers stärkere Restriktionen gegenüber den Versicherern einführen oder durchsetzen müsse, obwohl das vertragsfreiheitlich bzw. privatautonom vorausgesetzte Gesamtsystem gerade einer Lebensversicherung auf der privaten Investition des Versicherungsnehmers einerseits, der privatrechtlichen Verantwortung des Versicherers und dem internen Risikoausgleich zwischen den Versicherungsnehmern andererseits basiert. Werden hier die Gewichte einseitig verschoben, so droht das Gesamtgefüge und in der Konsequenz auch das eigentumsrechtlich geschützte Leistungs- sowie Anwartschaftsrecht der Versicherungsnehmer Schaden zu nehmen.

Ein anderes und noch deutlicheres Beispiel für solche Entwicklungstendenzen findet sich vor allem im Mietrecht.<sup>20</sup> Dass das Grundeigentum besonderen Sozialbindungen vor allem im Lichte einer ausreichenden und sozialgerechten Wohnraumversorgung unterliegt, ist selbstverständlich und steht auch allgemein außer Streit.<sup>21</sup> Dies galt vor allem in der unmittelbaren Nachkriegszeit, also in der Zeit der damaligen Wohnungsnot. Heute gibt es einen solchen Wohnraummangel jedoch nicht mehr; und so spricht eigentlich alles dafür, wieder stärker auf die Vertragsfreiheit im Verhältnis von Vermieter und Mieter zu vertrauen. Angebot und Nachfrage dominieren heute längst wieder auf dem Wohnungsmarkt; und dies im Sinne eines auch sozial durchaus ausgewogenen Verhältnisses, also einer echten Balance zwischen eigentümerischem Angebot und mieterischer Nachfrage. Dem Gesetzgeber der zurückliegenden Jahre scheint dies jedoch weitgehend entgangen zu sein, hat er doch – man könnte fast von einer kontinuierlichen Entwicklung sprechen – immer stärker regulierende und die

<sup>17</sup> Vgl. zuletzt auch BVerfGE 114, 1 (34 ff.); 114, 43 (73, 89 ff.).

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 81, 242 (254 f.); 89, 214 (232); 103, 89 (101).

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 114, 1 (34 ff.); 114, 43 (89 ff.).

<sup>20</sup> Vgl. dazu bereits R. Scholz, NJW 82, 341 ff.; aus der Rechtsprechung siehe bes. BVerfGE 18, 121 (131 f.); 37, 132 (140 f.); 38, 348 (370 f.).

<sup>21</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 18, 121 (131 f.); 37, 132 (139 ff.); 38, 348 (370 f.); 49, 244 (249 ff.); 50, 108 (112).

Vertragsfreiheit beschränkende Daten gesetzt – und dies in aller Regel zu Lasten der Vermieter, also zu Lasten des Eigentums und seiner Privatnützigkeit. Immerhin, wenn das BVerfG es mit der aus Art. 14 GG jetzt zusätzlich abzuleitenden Schutzpflicht für das Eigentum ernst meinen sollte, so wird man gerade im Bereich des Grundeigentums bzw. des Mietrechts aus Karlsruhe eigentlich gegenüber jenen kontinuierlich eigentumsbeschränkenden gesetzgeberischen Maßnahmen im Mietrecht ein klärendes bzw. das Eigentum und seine Privatnützigkeit wieder stärker schützendes Wort erwarten dürfen.<sup>22</sup>

Spricht man von gewährleistungspolitischen und gewährleistungsrechtlichen Identitätsproblemen oder gar von einer Identitätskrise der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, und dies ist meines Erachtens heute durchaus notwendig, so geht es allerdings nicht nur um das unverhältnismäßige Wachstum staatlicher Eigentumsregulierung, sondern ebenso um das Eigentumsrecht selbst bzw. seine Garantie für den Bestand eines jeden vermögenswerten Rechts und seiner ebenso privatnützigen wie eigenverantwortlichen Nutzung wie auch Mehrung durch den jeweiligen Vermögensinhaber. Eigentum bedeutet allerdings nicht Vermögen, sondern nur bereits zum Vermögensrecht erstarkte Rechtssubstanz. Aus Art. 14 GG lässt sich folglich keine Vermögensgarantie, sondern nur eine Bestandsgarantie für das konkrete vermögenswerte Recht ableiten.<sup>23</sup> Auch dieser Unterschied gerät jedoch zunehmend ins Schwimmen, wie vor allem die Entwicklungen im Bereich von Einkommen und Einkommenspolitik belegen. Auch das Einkommen ist tatbestandlich zunächst vom Eigentum zu unterscheiden, stellt das Einkommen doch zunächst nichts anderes als einen bestimmten wirtschaftlichen Tatbestand dar, der allerdings zum Eigentumsrecht erstarkt, wenn es um die Sicherung bereits erworbener Einkommenszuwächse geht. Dies alles ist unproblematisch und selbstverständlich in Zeiten eines kontinuierlichen Wirtschaftswachstums. Denn Wirtschaftswachstum bedeutet auch Einkommenswachstum. In Zeiten der Stagnation oder gar der Rezession, also in Zeiten wie heute, funktioniert dieser Automatismus jedoch nicht mehr oder doch nicht mehr in dem Maße, wie dies früher der Fall gewesen ist.<sup>24</sup>

Die Verteilung von wachstums- und damit auch eigentumsrechtlich relevanten Vermögenszuwächsen vollzieht sich naturgemäß und insbesondere unter einkommenspolitischen Vorzeichen. In diesem Sinne sind vor allem die sozialstaatlichen Verteilungsprozesse und Interessenkämpfe der neueren Zeit vorrangig unter den Zielaspekten einer gerechten Einkommensverteilung und sozialstaatlich fundierten Einkommenspolitik geführt worden. Einkommen ist jedoch, um es noch einmal zu sagen, nicht von vornherein mit Eigentum identisch. In einer Gesellschaft, die über relativ wenig tradiertes Privateigentum verfügt, in der sich die existentielle Abhängigkeit des einzelnen vor allem an dessen realem Einkommen orientiert, figuriert das Einkommen sowohl in ökonomischer als auch in sozialer Hinsicht sicherlich als ein, dem Eigentum

---

<sup>22</sup> Vorbildlich siehe etwa BVerfGE 52, 1 (18 ff.).

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 20, 31 (34); 28, 119 (141 f.); 45, 142 (180); 68, 193 (222); 102, 197 (211); 108, 370 (384).

<sup>24</sup> Vgl. dazu bereits R. Scholz, NJW 82, 338 ff.

in dem Sinne übergeordneter Tatbestand, dass das Eigentum vor allem als Quelle von existenzsicherndem Einkommen gesehen und interpretiert wird bzw. so verstanden werden muss. In diesem Sinne ist wohl auch das BVerfG zu verstehen, wenn es dem Eigentum die Aufgabe zuweist, „dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen“.<sup>25</sup> Andererseits kann das Eigentum nicht nur als Quelle und Form des (potentiellen) Einkommens qualifiziert werden; denn das Einkommen ist wesentlich Erwerb, Erwerbschance und damit wirtschaftlich definiert; auch soweit sich ein Einkommen auf die Nutzung von Eigentum gründet, bleibt es als solches vom Eigentum und seinem substantziellen Bestand rechtlich unterschieden.<sup>26</sup> Dieser Unterschied muss allerdings beachtet werden: Das Eigentum darf nicht allein in seiner Qualität, Einkommen zu begründen, gesehen und behandelt werden; und das Einkommen darf nicht von vornherein mit rechtlich garantiertem Eigentum identifiziert werden. Das Einkommen begründet zwar oft Eigentum, ist aber selbst nicht von vornherein und überall Eigentum. Demgemäß ist Einkommenspolitik nicht von vornherein Eigentumspolitik; und Eigentumspolitik ist nicht von vornherein bzw. nur Einkommenspolitik. Im Zeichen einer wirtschaftlichen Entwicklung, die auf zumeist einkommensmäßig begründete Eigentumszuwächse kraft entsprechenden Wirtschaftswachstums mehr und mehr verzichten muss, müssen solche Differenzen besonders klar gesehen und berücksichtigt werden. So ist es nicht angängig, eine gegebenenfalls unverändert aktive Einkommenspolitik statt, wie bisher, auf dem Feld der Wachstums- und Einkommenszuwächse nunmehr auf dem Felde des bestehenden, bereits verteilten oder verteilungspolitisch längst anerkannten Eigentums zu führen bzw. gleichsam kompensatorisch von jenem Felde auf dieses Feld zu verlagern – mit der Konsequenz, dass einkommenspolitisch motivierte Maßnahmen von Verteilung und namentlich Umverteilung letztendlich, wenn nicht sogar gleichzeitig an die Substanz bestehenden und damit verfassungsrechtlich geschützten Eigentums rühren. So notwendig eine sozial gerechte Einkommenspolitik auch und gerade im Zeichen rezessiver wirtschaftlicher Entwicklungen ist, ebenso nachhaltig muss vor einer Politik gewarnt werden, die die verteilungspolitischen Engen der Rezession unter Rückgriff auf gegebenes und als solches gewährleistetetes Privateigentum zu überwinden oder auszugleichen suchte. Indessen: Staatliche Einkommenspolitik wird immer stärker zur Transferpolitik, d. h. – vom Steuerrecht bis zum Sozialrecht – werden private Einkommen oder private Einkommensquellen mehr und mehr staatlichen Transferpolitiken untergeordnet, die, sei es im Abgabenrecht, sei es im Sozialrecht, „mehr soziale Sicherheit“ oder mehr „soziale Verteilungsgerechtigkeit“ verbürgen sollen. Dieser Entwicklungsprozess bleibt jedoch nicht ohne massive, wenngleich in aller Regel nur indirekte Auswirkungen auf das Eigentum und seine verfassungsrechtliche Grundgewährleistung.

<sup>25</sup> Vgl. die Nachw. Fn. 4.

<sup>26</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 30, 292 (335); 39, 210 (237); 45, 272 (296).

Für das Recht der öffentlichen Abgaben, also namentlich für den Bereich der Steuern ist durchaus und grundsätzlich anerkannt, dass die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG auch der staatlichen Abgabehoheit Grenzen setzen kann.<sup>27</sup> Wo diese Grenzen allerdings liegen, ist nach wie vor äußerst ungewiss – abgesehen vom Extremfall der sog. „Erdrosselungssteuer“ oder „-abgabe“. Lediglich in seinem Beschluss vom 22.06.1995 zur Vermögenssteuer hat das BVerfG einen mutigen Schritt in die Richtung einer gerade aus der Sicht der Eigentumsgarantie effektiven Beschränkung der staatlichen Steuerhoheit unternommen – nämlich in Gestalt des sog. „Halbteilungsgrundsatzes“.<sup>28</sup> In seiner neuesten Rechtsprechung, d. h. im Beschluss vom 18.01.2006, hat das BVerfG diese Judikatur jedoch bereits und wieder wesentlich zurückgenommen, hat das Gericht ausdrücklich erklärt, dass sich aus Art. 14 GG „keine allgemein verbindliche, absolute Belastungsobergrenze in der Nähe einer hälftigen Teilung („Halbteilungsgrundsatz“) ableiten lässt“.<sup>29</sup> Diese letztere Entscheidung bzw. ihre Revision der Entscheidung vom 22.06.1995 kann man nur mit Nachdruck bedauern. Denn gerade in Zeiten, in denen die Abgabenlast der Bürger – aus unterschiedlichsten Gründen – permanent anwächst, kann man nicht mehr, wie es nach wie vor und auch jetzt wieder durch das BVerfG geschieht, gegenüber einer steuerlichen Überlast allein einkommenspolitisch argumentieren, also lediglich davon sprechen, dass Steuern prinzipiell nur das Einkommen oder das Vermögen allgemein betreffen, nicht dagegen die Substanz des Eigentums.<sup>30</sup> Gerade da Einkommen und Vermögen die ökonomische Basis der Bildung von Eigentum darstellen, spricht nach meiner Auffassung alles dafür, nicht nur die steuerlichen Gesamtbelastungen des Bürgers gemeinsam zu bewerten, sondern es spricht auch alles dafür, etwa in der Richtung des genannten „Halbteilungsgrundsatzes“ definitive Grenzen für die staatliche Steuerhoheit bzw. die vom Bürger insgesamt zu tragende Abgabenlast festzulegen.

Das andere große Problemfeld, in dem sich die Eigentumsgarantie mit den wachsenden Zwängen sozialstaatlicher Einkommenstransferpolitik auseinanderzusetzen hat, ist der Bereich der Sozialversicherung. Nach wie vor gilt, und dies durchaus mit Recht, der Satz, dass der Rentenanspruch und auch schon das Anwartschaftsrecht auf späteren Rentenbezug prinzipiell unter dem Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG stehen, weil sich der Rentenanspruch auf das in Gestalt der Sozialversicherungsbeiträge abgeführte Einkommen von Arbeitnehmern gründet.<sup>31</sup> Über den sog. Generationenvertrag „haftet“ der jeweils aktiv im Arbeitsleben stehende Arbeitnehmer für die Rentenansprüche des älteren, in den Ruhestand getretenen Versorgungsempfängers. Dieser Generationenvertrag ist jedoch, wie jedermann weiß, namentlich im Zuge der demographischen Entwicklung längst ins Schleudern geraten. Rentenansprüche und Rentenanwartschaften werden zunehmend mehr über Steuermittel und weniger

<sup>27</sup> Vgl. z. B. BVerfGE 14, 221 (241); 19, 119 (128 f.); 26, 327 (338); 30, 250 (272); 38, 61 (102); 76, 130 (141); 93, 121 (136 ff.); 93, 165 (172); 105, 17 (32).

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 93, 121 (136 ff.).

<sup>29</sup> Vgl. BVerfG, DÖV 2006, 604 (606).

<sup>30</sup> Vgl. die Nachw. Fn. 27.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 40, 65 (83); 42, 263 (293); 53, 257 (290); 69, 272 (300 ff.); 71, 1 (12); 75, 78 (97); 76, 220 (236 f.); 79, 106 (122 ff.); 95, 143 (160).

über Sozialversicherungsbeiträge finanziert; oder anders ausgedrückt: Auch das Rentenrecht wird mehr und mehr zum staatlich dirigierten und öffentlich-rechtlich verwalteten Transfereinkommen – unter Zurückdrängung der bestandssichernden Kraft der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie. Hier bedarf es einer grundlegenden Reform, die nicht nur die demographischen Probleme auffängt, sondern die auch die Frage der sogenannten Lohnersatzfunktion der Rente, die Rentendynamisierung eingeschlossen, auffängt und das gesamte Rentensystem auf eine neue Rechtsgrundlage stellt.<sup>32</sup> Alle Kriterien, die bisher für das Rentenrecht maßgebend waren, von der sogenannten Lohnersatzfunktion über die Lebensstandardsicherung bis hin zur Beitragsversicherung funktionieren heute nicht mehr in dem Maße, wie dies für eine stabile Altersversorgung notwendig wäre. Gleichgültig in welcher Richtung die notwendige Reform ansetzen sollte, eines bleibt gerade aus der Sicht der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie jedoch unverzichtbar: nämlich die definitive Bestandssicherung und auch leistungsmäßige Differenzierung nach Maßgabe dessen, was der einzelne Bürger an Sozialversicherungsbeiträgen eingezahlt und damit in eigentumsrechtlich relevanter Form angespart hat. Dies bleibt der verfassungsrechtlich unantastbare (Eigentums-) Kern des Rentenrechts, der von allen anderen sozialpolitischen Kriterien bzw. Berechnungsfaktoren abzuheben und gesondert abzusichern ist. Nur so lässt sich auch die heute ohnehin unabweisbare Feststellung verfassungsrechtlich untermauern, derzufolge auch Rentenansprüche vor Kürzungen nicht gefeit sein können, sowie in anderer Richtung die Feststellung, dass Rentenansprüche jedenfalls nicht, vor allem nicht strukturell, auf das Niveau der Sozialhilfe abgesenkt werden dürfen. Letzteres wäre mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG keinesfalls zu vereinbaren.

Im Zusammenhang mit diesen Problemen der Altersversorgung stehen jene Bestrebungen, die für die Einführung einer allgemeinen Grundrente für alle Bürger votieren und die in ein solches Grundrentensystem auch alle Freien Berufe, Beamte, Selbständige usw. zwangsweise überführen wollen – ungeachtet der Tatsache, dass diese Berufsgruppen in aller Regel über eigene Altersversorgungen verfügen, von berufsständischen Versorgungswerken über die beamtenrechtliche Pension bis hin zu Lebensversicherungen. Alles dies sind Systeme der Altersversorgung, die – im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung – auf dem Kapitaldeckungsprinzip beruhen und die damit auch verfassungsmäßig eigentumsrechtlichen Schutz genießen; eine Feststellung, die auch für die Beamten und deren Pensionsanspruch gilt, selbst wenn der Staat es leider unterlassen hat, über seine Haushalte für ausreichende Pensionsrückstellungen zu sorgen. Hinter solchen Bestrebungen einer allgemeinen Grundrente oder öffentlich-rechtlichen Volksversicherung steht in Wahrheit nur eines: nämlich das Bestreben, die vor allem aus der demographischen Entwicklung resultierende Lücke und Verminderung an Beitragszahlern durch die zwangsweise Heranziehung bisher nicht rentenversicherungspflichtiger Berufsgruppen zu schließen. Erneut soll also an die Stelle differenziert gesicherter Altersversorgungssysteme das staatlich-hoheitlich durchgesetzte Transfereinkommen treten. Allen solchen Bestrebungen ist

<sup>32</sup> Vgl. näher bes. Bredt, DVBl. 2006, 871 ff.; siehe dazu auch schon R. Scholz, NJW 82, 348 f.

jedoch aus der Sicht des Art. 14 GG ein deutliches Verdikt entgegenzuhalten.<sup>33</sup> Alle Altersversorgungssysteme, namentlich die der berufsständischen Versorgungswerke und der Lebensversicherungen, basieren auf dem Kapitaldeckungsprinzip, gründen und finanzieren sich also ausschließlich aus und auf den Leistungen der Mitglieder solcher Versorgungswerke oder der Versicherungsnehmer von Lebensversicherungen. Sie genießen für ihre angesparten Leistungen und für die hierauf gegründeten Versorgungsansprüche bzw. Versorgungsanwartschaften den uneingeschränkten Schutz des Art. 14 GG und das Gleiche gilt für die berufsständischen Versorgungswerke sowie die Lebensversicherungsunternehmen selbst. Denn auch sie verfügen über den uneingeschränkten Schutz der Eigentumsгарantie des Art. 14 GG hinsichtlich des bei ihnen akkumulierten und von ihnen verwalteten Kapitals. Vor allem bestimmten Ideologen im Lande ist demgemäß sehr klar entgegenzuhalten, dass ihre Wunschräume von jener Grundrente oder jener allgemeinen Volksversicherung jedenfalls mit der Eigentumsгарantie des Art. 14 GG nicht oder doch nicht uneingeschränkt zu vereinbaren sind.

Ähnliches gilt für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung. Gerade im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform sind bekanntlich ähnliche Überlegungen wie zur Rentenversicherung diskutiert und teilweise postuliert worden, denen zufolge die Versicherungsnehmer privater Krankenversicherungen ebenso in ein System einer gesetzlich allgemeinen Krankenversicherung, ganz oder teilweise, überführt werden sollten; wiederum und namentlich nur zu dem Zweck, um die Zahl der Beitragszahler zur gesetzlichen Krankenversicherung zu vermehren, um die auch hier aufgebrochenen Lücken also zu Lasten anderer zu schließen. Auch solchen Bestrebungen setzt die Eigentumsгарantie des Art. 14 GG indessen eine klare Grenze. Die privaten Krankenversicherungen basieren ebenso wie die Lebensversicherungen auf dem Kapitaldeckungsprinzip, gründen sich also auf die Beiträge ihrer Versicherungsnehmer. Folgerichtig verfügen diese und ebenso die Krankenversicherungsunternehmen über den uneingeschränkten verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz hinsichtlich jener Beiträge und Kapitalien sowie hinsichtlich der hieraus resultierenden Leistungsansprüche.

Die neuere Entwicklung im Rahmen der Gesundheitsreform weist allerdings nicht in diese, man könnte sagen: die private Krankenversicherung voll sozialisierende Richtung; faktisch werden aber Entwicklungen eingeleitet, die eine weitgehend vergleichbare und nach hiesiger Auffassung verfassungsrechtlich ebenso wenig tragfähige Tendenz verfolgen. Nach den hiesigen Plänen (vgl. Gesetzesentw.-GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz/WSG) sollen alle Unternehmen der privaten Krankenversicherung verpflichtet werden, anstelle ihrer bisherigen Vollversicherungstarife einen Basis- und einen Zusatztarif zu offerieren, wobei der Basistarif das Leistungsniveau der ge-

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu sowie zum Folgenden *Leisner*, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974, S. 161 ff.; *ders.*, in: *Sodan* (Hrsg.), Die sozialmarktwirtschaftliche Zukunft der Krankenversicherung, 2005, S. 35 ff.; *H.P. Schneider*, Berufsständische Versorgung und gesetzliche Rentenversicherung, 2002; *Papier*, ZSR 90, 344 ff.; *Isensee*, NZS 2004, 393 (398 ff.); *Uleer*, Festschrift für v. Maydell, 2002, S. 767 ff.; *Muckel*, ErsK 2004, 275 ff.; *R. Scholz*, Festschrift für Sieg, 1976, S. 507 (508 ff.); *ders.*, Festschrift für Mußgnug, 2005, S. 19 (31 ff.); *ders.*, Berufsständische Altersversorgung und gesetzliche Rentenversicherung: Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberischer Umgestaltung, 1999, S. 16 ff.

setzlichen Krankenversicherung umfassen soll und sich nicht mehr am Gesundheitsrisiko des Versicherungsnehmers, sondern am Einkommen und Vermögen der Versicherungsnehmer orientieren soll – mit der weiteren Konsequenz einer staatlichen Tarifkontrolle sowie eines gegebenenfalls von staatlicher Seite (Bundesversicherungsamt) durchgesetzten Risikostrukturausgleichs. Dies bedeutet einen grundlegenden Systemwechsel, der nicht nur an die versicherungsrechtlichen, sondern auch an die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Rechts der privaten Krankenversicherungen rührt. Das bisherige System, das auf der Kombination von Kapitaldeckungsprinzip und Gesundheitsrisiko beruhte, wird nunmehr in ein System umgewendet, das – ähnlich wie die gesetzliche Krankenversicherung – am Einkommen und an einem staatlicherseits dirigierte Tarifsystem anknüpft. Die privaten Krankenversicherungen werden damit praktisch dem System der gesetzlichen Krankenversicherung weitgehend angenähert und das gerade auch aus der Sicht der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG bewährte und intakte System der Kombination von Risikobestimmung und nicht am Einkommen, sondern am privat investierten Beitragskapital (Kapitaldeckung) orientierter Versicherungsprämie wie Versicherungsleistung wird weitgehend zerstört. Dies bedeutet auch einen Eingriff in die Eigentumsrechte nicht nur der Versicherungsunternehmen, sondern auch derjenigen Versicherungsnehmer, die vor allem schon seit längerer Zeit bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert sind und über entsprechende Leistungsansprüche verfügen. Denn diese Leistungsansprüche werden sich grundlegend verändern – in die Richtung, wie vom Gesetzgeber freilich beabsichtigt, des Leistungsniveaus der gesetzlichen Krankenversicherung. Dem gleichen Ziel dient auch die beabsichtigte Einbeziehung der privaten Krankenversicherung in die Kollektivverträge der gesetzlichen Krankenversicherung. Dass daneben über das System der Zusatztarife noch ein gewisses Feld an privatautonomer Gestaltung verbleibt, ändert an alledem nichts. Entscheidend werden der sogenannte Basis tariff und der mit ihm verbundene Systembruch sein.

Im Falle der Renten-Volks- oder Einheitsversicherung wie im Falle einer solchen Verallgemeinerung der – im Verhältnis zum Privatversicherungsrecht ganz anders gearteten – Strukturgesetzlichkeiten der gesetzlichen Krankenversicherung handelt es sich in Wahrheit um Formen der „kalten Sozialisierung“ privater Versorgungs- und Leistungssysteme, die sich gerade auf die private Eigeninitiative, das privatnützige Eigentum und die bürgerliche Selbstverantwortung gründen und die gerade deshalb auch und namentlich aus der Sicht der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie definitiven verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen dürfen.

Fassen wir zusammen: Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie des Art. 14 GG steht heute vor größeren Herausforderungen und evidentere gesellschaftlichen Wandlungsprozessen als wohl jemals zuvor. Um so mehr gilt es, sich immer wieder aufs Neue der Maßgeblichkeit und grundlegenden Verbindlichkeit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zu vergewissern und vor allem darauf zu achten, dass der Gesetzgeber, ungeachtet aller wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme der heutigen Zeit, jedenfalls jene Grenzen wahrt, die die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie ihm definitiv setzen. Das BVerfG hat beispielsweise in seinem Beschluss vom

15.07.1981 („Nassauskiesung“) formuliert, dass „der Gesetzgeber bei der Schaffung einer dem Grundgesetz gemäßen Güterordnung nicht an einen aus der „Natur der Sache“ sich ergebenden Eigentumsbegriff gebunden ist“. <sup>34</sup> Die inhaltliche Gestaltungskompetenz liegt also für das Eigentum beim Gesetzgeber. Andererseits ist dieser damit aber nicht berechtigt, nach eigenem Belieben über Inhalt und Reichweite des Eigentums im Verfassungssinne zu disponieren. Das verfassungsrechtliche Eigentum wird vielmehr und zunächst durch die gesellschaftlichen Anschauungen und die funktionalen Entwicklungen im vermögensrechtlichen Bereich geprägt sowie vorab bestimmt. Dies anerkennt im Übrigen auch das BVerfG, wenn es für die Auslegung des Art. 14 GG fordert, dass der Begriff des Eigentums so verstanden wird, wie ihn „das bürgerliche Recht und die gesellschaftlichen Anschauungen geformt haben“. <sup>35</sup> Selbst wenn heute auch öffentlich-rechtliche Vermögenspositionen, wie beispielsweise der Anspruch auf die Rente, unter den legitimen Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG fallen, so ist der Verweis auf das bürgerliche Recht doch gerade deshalb von so unabweisbarer wie dominierender Qualität, weil damit jedenfalls eines unabänderlich klar gestellt ist: nämlich die Tatsache, dass das Eigentum ein privates Recht des Bürgers ist, dass das Eigentum der Freiheit des Einzelnen dient, dass das Eigentum zunächst von der individuell bestimmten Privatnützigkeit geprägt wird und dass staatliche Regulierungen, staatliche Lenkungen und staatliche Verteilungspolitiken an eben diesen Grundbestand und diesen Grundbegriff des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums prinzipiell nicht rühren dürfen. Die Eigentumsgarantie steht vorrangig im Systemzusammenhang mit der privatrechtlichen Vertrags- und Verfügungsfreiheit. Aus ihr empfängt sie ihre maßgebenden Prägungen; und aus diesem verfassungsunmittelbaren Systemzusammenhang darf die Eigentumsgarantie nicht in unverhältnismäßiger Weise herausgelöst oder gar (dirigistisch) herausgebrochen werden, soll sie ihren verfassungsrechtlich eigenständigen Wesenskern nicht über kurz oder lang einbüßen. Die dargestellten Krisensymptome gerade zum Recht der Privatversicherungen äußern insoweit deutlichen Alarmcharakter.

---

<sup>34</sup> Vgl. BVerfGE 58, 300 (339); siehe auch BVerfGE 31, 229 (248).

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 1, 264 (278); 11, 64 (70); 19, 354 (370).