

HANSJÖRG GEIGER

Grußwort

Für die diesjährigen Bitburger Gespräche haben die Veranstalter ein Thema ausgewählt, das bereits einmal – bei den zweiten Bitburger Gesprächen im Jahr 1973 – auf der Tagesordnung stand.

Damals lautete die Frage: „Eigentum, Instrument zur Zerklüftung der Gesellschaft oder Voraussetzung für den Fortschritt?“ – eine Frage, die den Geist und die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen der frühen 70er Jahre widerspiegelt.

Diskutiert wurde vor allem über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmen, über eine Reform des Bodenrechts zur Förderung des Wohnungsbaus und über die – damals noch offene – Frage, ob auch sozialversicherungsrechtliche Ansprüche, insbesondere aus der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehen.

Ein Teil der damals streitigen Fragen ist inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt: Das Gericht hat die erweiterte Mitbestimmung für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt und zugleich Versuchen, den Grundrechten die Festlegung auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung zu entnehmen, eine klare Absage erteilt¹.

Nur wenig später hat es – unter dem Vorsitz von Ernst Benda, der die hierfür maßgeblichen Gedanken bereits bei den Bitburger Gesprächen im Jahr 1973 zur Diskussion gestellt hatte² – den eigentumsrechtlichen Schutz auf sozialversicherungsrechtliche Ansprüche erstreckt, wenn diese auf nicht unerheblichen Eigenleistungen der Versicherten beruhen und zudem der Sicherung deren Existenz dienen³.

Ruhe ist dadurch auf dem Gebiet der Sozialversicherung jedoch nicht eingekehrt. Das Reizwort vom „Sozialabbau“ erhitzt zur Zeit die Gemüter.

Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren und sind – auch aufgrund der hohen Beitragslast – nicht in der Lage, anderweitig Eigentum zu bilden und auf diesem Wege eine eigenständige Altersvorsorge aufzubauen. Die sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche und Anwartschaften ersetzen ihnen die Sicherheit, die privates Eigentum geben kann.

Schon Ernst Benda führte 1973 aus, dass nicht das private Sacheigentum, sondern das Arbeitseinkommen und die daran gekoppelten versicherungsrechtlichen Ansprü-

¹ BVerfGE 50, 290, 336 f.

² Vgl. Benda, Eigentum und Eigentumsbindung, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1972/73, S. 53, 65-67.

³ BVerfGE 53, 257.

che bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder im Alter die Existenz der meisten Menschen und damit die Voraussetzung ihrer Freiheit sichern.

Er hat gleichzeitig dargelegt, dass diese Entwicklung die Gefahr der Abhängigkeit der gesamten Bevölkerung von den entsprechenden Versicherungsleistungen birgt.

Deshalb sei der eigentumsrechtliche Schutz dieser Ansprüche so wichtig. Und deshalb ist es eine Frage von höchster politischer Bedeutung, wie weit bestehende sozialversicherungsrechtliche Positionen auch unter sich ändernden gesellschaftlichen Strukturen zu schützen sind.

Wie ich der Tagesordnung entnommen habe, wird diese Frage dankenswerterweise Thema eines der kommenden Referate sein.

Ich selbst möchte mich darauf beschränken, einige Anmerkungen aus der Sicht des für die Rechtsprüfung zuständigen Ministeriums zu machen, das die Gesetzgebungsarbeit des federführenden Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung unterstützt.

Worum geht es?

Als Folge der fortschreitenden Globalisierung und der demografischen Entwicklung wird unsere Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten Veränderungen erfahren, die – wie wir heute zu spüren beginnen – tiefer greifen als jene Veränderungen, die unter dem Grundgesetz bisher zu bewältigen waren.

Unsere bisherigen Erfahrungen und die daraus gewachsene Erwartungshaltung – wachsende Bevölkerung, wachsender Konsum, wachsende Wirtschaft, wachsender Wohlstand – können wir nicht einfach in die Zukunft fortschreiben. Vielmehr stehen wir vor der Herausforderung, uns in einer kleiner und älter werdenden Gesellschaft möglichst viel wirtschaftliche Dynamik und Innovationskraft zu erhalten. Dies ist Voraussetzung für den hohen Standard an sozialer Sicherheit, den die Bundesrepublik Deutschland in den fünf Jahrzehnten ihres Bestehens aufgebaut hat.

Dabei darf das sich verschlechternde Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern gerade auch in der Rentenversicherung nicht dazu führen, dass die Beitragslast stetig ansteigt und sowohl den Arbeitgebern als auch den Arbeitnehmern den notwendigen finanziellen Spielraum nimmt.

Wie wird unter schwieriger werdenden Verhältnissen das ökonomische Sein auf das rechtspolitische, vielleicht gar rechtsdogmatische Bewusstsein einwirken? Oder, um es praktisch zu formulieren: Wird der verfassungsmäßig geschützte Bereich des Eigentums in 20 oder 30 Jahren womöglich enger gezogen werden als heute?

Dem möchte ich hier nicht das Wort reden. Zum einen, weil ich die Weichenstellung des Bundesverfassungsgerichts für richtig halte. Es gilt das von Ernst Benda Gesagte.

Zum anderen, weil Beständigkeit und Verlässlichkeit verfassungsrechtlicher Topoi einen Wert an sich haben. Und gerade in Zeiten des Wandels findet eine Gesellschaft Halt an einem Kernbestand von Werten und Überzeugungen.

Freilich verlangt das heute schon eine Besinnung darauf, welchen Kernbestand an Grundwerten und Überzeugungen wir auch in Zeiten des Wandels bewahren können.

Wir müssen heute schon mit der Verantwortung für morgen bestimmen, welchen Rahmen uns Artikel 14 des Grundgesetzes bei der Anpassung der Sozialversicherung vorgibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Sozialrecht sehr vorsichtig bestimmt, wo der Schutz des Eigentums beginnt, wo die Grenzen dieses Schutzes liegen und wo er gleichsam unter dem Vorbehalt der Bezahlbarkeit durch die nächste Generation gesehen werden muss.

So steht als Grundsatz fest, dass der eigentumsrechtliche Schutz nur soweit reicht, wie den Ansprüchen oder Anwartschaften eine eigene Leistung der oder des Versicherten zugrunde liegt:

Je höher der Anteil eigener Leistung ist, desto stärker kommt der Schutz des Eigentums zur Geltung⁴.

Anders als die durch eigene Leistung aufgebauten Rechtspositionen stehen jene, die überwiegend auf staatlicher Gewährung beruhen und Ausdruck besonderer staatlicher Fürsorge sind, nicht unter dem Schutz des Artikels 14 Grundgesetz – so ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht bezüglich der interbliebenenversorgung⁵:

Zu diesen aus staatlicher Fürsorge erbrachten Leistungen hat das Bundesverfassungsgericht die Anrechnung von beitragslosen Ausfall- und Zurechnungszeiten gezählt⁶, ferner die „abgeleitete“ Versorgung der Hinterbliebenen des ursprünglichen Versicherten⁷.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, wenn der Gesetzgeber die Rentenkassen zuerst an jenen Stellen zu entlasten sucht, die dem verfassungsmäßigen Schutz des Eigentums nicht unterliegen.

So hat das *Zweite Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze*⁸ den staatlichen Zuschuss gestrichen, der den Rentnerinnen und Rentnern für ihren Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung gezahlt wurde.

Das *Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung*⁹ wird Anrechnungszeiten streichen, die bisher für schulische oder universitäre Ausbildung berücksichtigt wurden.

Die Hinterbliebenenversorgung wurde bereits 2001 durch das *Altersvermögensergänzungsgesetz* verändert: Seit dem 1. Januar 2002 beträgt die sogenannte große Witwenrente beziehungsweise Witwerrente nicht mehr 60 %, sondern nur noch 55 % der Rente des verstorbenen Ehegatten¹⁰.

Kommt man von hier aus zu jenen Bereichen, die den Schutz des Artikels 14 Grundgesetz genießen, ist sogar dort die Zurückhaltung des Bundesverfassungsge-

⁴ BVerfGE 53, 257, 292.

⁵ Vgl. BVerfGE 58, 81, 112 (Anrechnungszeiten) und BVerfGE 97, 271, 284 f. (Hinterbliebenenversorgung).

⁶ BVerfGE 58, 81, 112.

⁷ BVerfGE 97, 271, 284 f.

⁸ Vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, S. 3013, in Kraft seit 1. Januar 2004.

⁹ Entwurf: BT-Drs. 15/2149.

¹⁰ § 67 Nr. 6 SGB VI in der Fassung des Gesetzes vom 21. März 2001, BGBl. I S. 403, 405, in Kraft seit 1. Januar 2002 (gem. Art. 12 des Gesetzes).

richts spürbar, das Rentenrecht mit zu großen, auf Dauer nicht durchzuhaltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zu belasten.

Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach dem Grundgesetz Sache des Gesetzgebers ist.

Das gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, erworbene Rechtspositionen auch wieder zu verändern und einzuschränken, wobei er natürlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat¹¹.

Gleichzeitig gilt fort, was das Bundesverfassungsgericht schon seit längerem entschieden und später noch des öfteren wiederholt hat:

Dass nämlich auch unter Artikel 14 Grundgesetz Umgestaltungen des Rentenversicherungssystems möglich bleiben müssen, und zwar dann, wenn sie erforderlich sind, die Rentenversicherung an veränderte Bedingungen anzupassen, insbesondere ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit zu verbessern und zu erhalten¹².

Nur aus dieser Perspektive heraus hat das Bundesverfassungsgericht sich überhaupt in der Lage gesehen, Anwartschaften in der Rentenversicherung unter den Eigentumschutz zu stellen.

Die Gefahr, dass die Eigentumsgarantie die Sozialgesetzgebung blockieren könnte, wurde gesehen und zugleich zurückgewiesen. Denn neben Artikel 14 Grundgesetz bleibe, so das Gericht, immer auch das Sozialstaatsprinzip Leitlinie des gesetzgeberischen Handelns in der Rentenversicherung¹³.

Das Sozialstaatsprinzip ist letztlich die Auffanglinie und deshalb in Zukunft das entscheidende Prinzip, das den Wert der Eigentumsgarantie – so ungern wir das möglicherweise wahrhaben wollen – mehr und mehr in den Hintergrund drängen wird.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen können selbst Anwartschaften, die in der Rentenversicherung erworben wurden, nicht in jeder Beziehung statisch bleiben. „In gewissen Grenzen“ ist der Gesetzgeber berechtigt, auch in bestehende Anwartschaften einzugreifen, weil das Versicherungsverhältnis von Anfang an nicht auf dem reinen Versicherungsprinzip beruht, sondern wesentlich durch den Gedanken der Solidarität und des sozialen Ausgleichs mitgeprägt wird¹⁴.

Der Schutz des Artikels 14 Grundgesetz bewirkt allerdings einen besonderen Rechtfertigungszwang. Der Gesetzgeber muss plausibel darlegen, dass und warum eine Modifikation der bislang gewährten Rechtspositionen, die zu einer Verringerung der künftigen Rente führen kann, erforderlich ist, um im Interesse aller die Funktionsgrenze und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten, zu verbessern oder veränderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen¹⁵.

¹¹ BVerfGE 100, 1, 40.

¹² BVerfGE 53, 257, 288 f., 291 f., 293 f.; zuletzt BVerfGE 97, 271, 283 f.

¹³ BVerfGE 69, 272, 304.

¹⁴ BVerfGE 51, 81, 110.

¹⁵ BVerfGE 53, 257, 293.

Das sind Maßstäbe, die eine etwa notwendig werdende Veränderung der gesetzlichen Rentenversicherung nicht verbauen, sondern im Gegenteil geeignet sind, ihr als Gerüst zu dienen.

Heute können wir im Detail noch nicht erkennen, wie sich unsere sozialen Sicherungssysteme entwickeln werden. Artikel 14 Grundgesetz ist offen für notwendige, vernünftige Entwicklungen, aber eben auch nur für sie.

Als das Bundesverfassungsgericht sozialversicherungsrechtliche Positionen in den Schutz der Eigentumsgarantie einbezog, war damit die Erwartung verbunden, dass dies ein höheres Maß an Schutz gewährleiste als der Rückgriff auf allgemeine Grundsätze der Verfassung wie das Vertrauensschutzprinzip¹⁶.

Diese Erwartung sehen viele angesichts der gegenwärtigen Veränderungen der Sozialsysteme enttäuscht¹⁷. Grund hierfür sind vielleicht die zu hohen Erwartungen. Das Bundesverfassungsgericht hat von vornherein darauf hingewiesen, dass die Berechtigung des einzelnen „Eigentümers“ eingefügt ist in einen Gesamtzusammenhang, der auf dem Gedanken der Solidargemeinschaft und des „Generationenvertrages“ beruht:

Es ist eben zu einem wesentlichen Teil die im Berufsleben stehende Generation, welche die Mittel für die Erfüllung der Ansprüche der älteren Generation aufzubringen hat¹⁸. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und einer Alterung unserer Gesellschaft zeigt sich, dass wir dieser Generation nicht beliebig viel aufbürden können.

Die Relativierung des Schutzes bereits erworbener Ansprüche und Anwartschaften liegt also in unseren Sozialversicherungssystemen selbst begründet. Sie ist nicht nur eine Schwäche, sondern zugleich eine Stärke des Schutzes durch die Eigentumsgarantie. Denn nur die Offenheit für Relativierungen ermöglicht es, unsere Sozialversicherungssysteme den veränderten Bedingungen anzupassen und sie dadurch lebensfähig zu halten.

Bei alledem darf man aber eines nicht vergessen: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums zu berücksichtigen ist, verlangt auch, dass erforderliche Einschränkungen rentenversicherungsrechtlicher Ansprüche und Anwartschaften den Betroffenen zumutbar sein müssen.

Der Gesetzgeber muss berücksichtigen, dass sich die heute ältere Generation nicht mehr durch Eigenvorsorge auf veränderte Bedingungen einstellen kann und dass es für viele dabei nicht um Leistungen geht, die ihnen zusätzlichen Luxus gewähren, sondern um ihre Existenzsicherung. Der heutigen älteren Generation möglicherweise aufzuerlegende Belastungen können deshalb nur moderat ausfallen.

Verfassungsrechtlich folgt dies aus der Eigentumsgarantie, die nur verhältnismäßige und damit zumutbare Umgestaltungen zulässt.

Politisch folgt es aus der Verantwortung, die wir für die Generation tragen, die das demokratische Deutschland auch unter Entbehrungen aufgebaut hat.

¹⁶ BVerfGE 53, 257, 294.

¹⁷ Vgl. *RinBVerfG Jaeger*, NZS 2003, 225, 227; *Berkemann*, in: Grundgesetz-Mitarbeiterkommentar, Band I, 2002, Art. 14 Rn. 131.

¹⁸ BVerfGE 53, 257, 292 f.

Lassen Sie mich jetzt noch kurz auf ein weiteres, aus meiner Sicht sehr wichtiges Thema eingehen, das ebenfalls bei den diesjährigen Bitburger Gesprächen erörtert werden wird: der Schutz des Eigentums im europäischen Recht. Dass der europäische Einigungsprozess durch das zeitweilige Scheitern des europäischen Verfassungsvertrages einen Dämpfer erfahren hat, ändert wenig an der zunehmenden Bedeutung des europäischen Rechts für das nationalstaatliche Recht.

Auch der Schutz des Eigentums ist längst nicht mehr nur nationalstaatlich geregelt: Der EuGH hat bereits Ende der 70er Jahre vor allem die individualschützende Funktion des Eigentums betont.

Dies geschah methodisch durch seine Einordnung als allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts. Solche Grundsätze ergänzen das Gemeinschaftsrecht um einen nationalen Grundrechten vergleichbaren Maßstab.

Hergeleitet werden diese allgemeinen Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten: Alle Mitgliedstaaten kennen einen Eigentumsschutz, wenn auch in unterschiedlichem Umfang.

Die Europäische Union ist aber nicht bei dem Richterrecht stehen geblieben, sondern hat den Eigentumsschutz schrittweise institutionalisiert:

Der Unionsvertrag bestimmt in seinem Artikel 6 Absatz 2, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

Der Schritt zum schriftlichen Grundrechtskatalog der Gemeinschaft wurde durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union Ende 2000 vollzogen. Artikel 17 der Charta regelt detailliert das Eigentumsrecht.

Die EU-Grundrechtecharta ist noch nicht rechtsverbindlich. Der Entwurf des Konvents für eine Europäische Verfassung sieht vor, dass die Charta Teil der Verfassung und damit verbindlich werden soll.

Bereits jetzt aber zeigt die Grundrechtecharta Wirkungen: Im Wege der Selbstbindung der EG-Organen sowie durch die Bezugnahme auf die Charta in vielen Stellungnahmen der Generalanwälte des EuGH.

Mit dem wachsenden Einfluss des Gemeinschaftsrechts, der Vergemeinschaftung wichtiger Bereiche des nationalen Rechts wird die gemeinschaftsrechtliche Eigentumsgarantie an Bedeutung gewinnen, nicht zuletzt durch die Rechtsprechung des EuGH. Auf diesen Prozess und die Wechselwirkungen mit nationalen Rechtsquellen dürfen wir gespannt sein.

Die deutsche Rechtswissenschaft hat die Chance, diesen Prozess zu beeinflussen und unsere Erfahrungen mit dem deutschen Verfassungsrecht einzubringen.

Meine Damen und Herren, die Bitburger Gespräche werden wieder für die rechtspolitische Diskussion wichtige Richtpunkte setzen. Ich freue mich schon auf die Ergebnisse und wünsche gerade deshalb der Tagung einen guten Verlauf.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.