

DETLEF MERTEN

Einführung in das Thema und Zielsetzung der Tagung

Eigentum und Eigenvorsorge – im Tagungsthema alliterativ verbunden – weisen nicht nur Gemeinsamkeiten auf, sondern sind auch voneinander abhängig. Das Eigentum gehört von Verfassungen wegen nicht nur zu den herausragenden subjektiven Grundrechten des Einzelnen gegen den Staat, sondern enthält als Grundrechtsbestimmung zugleich die Garantie des Instituts „Eigentum“ und begründet eine Schutzpflicht des Staates zugunsten der Eigentümer. In der Verfassung von Rheinland-Pfalz – wie vor ihr schon in der französischen Menschenrechtserklärung von 1789¹ – wird es sogar als „ein Naturrecht“ ausgewiesen². Der Genuss von „life, liberty and property“ ist im 18. Jahrhundert in den Rechteerklärungen der nordamerikanischen Staaten geschützt und gerät unter dem Einfluss *Freiherrn vom Steins* seit Beginn des 19. Jahrhunderts in Deutschland zum klassischen Element rechtsstaatlichen Grundrechtsschutzes. Eingriffe in „Freiheit und Eigentum“ bedürfen seitdem einer formellgesetzlichen Regelung oder zumindest Ermächtigung. Für den englischen Philosophen und Staatstheoretiker *John Locke* ist Eigentum („property“) sogar Oberbegriff für Leben, Freiheit und Besitz³ und dessen Schutz in den Lehren vom Herrschaftsvertrag essentieller, wenn nicht sogar primärer Staatszweck. *Friedrich der Große* schreibt in seinem Politischen Testament von 1768: „Sicherheit für Vermögen und Besitzungen ist die Grundlage jeder Gesellschaft und einer guten Regierung“⁴, und das preußische Allgemeine Landrecht von 1794 betont die Pflicht des Staates, „für die Sicherheit seiner Unterthanen, in Ansehung ihrer Personen, ihrer Ehre, ihrer Rechte, und ihres Vermögens, zu sorgen“ (§ 1 II 17), was heutzutage als grundrechtliche Schutzpflicht auch aus den Grundrechtsbestimmungen entnommen wird.

Mit der Garantie des Eigentums und des Erbrechts zementiert das Grundgesetz zugleich den Eckpfeiler einer privaten Wirtschafts- und Vermögensordnung⁵, in der die persönliche Freiheit gesichert ist, der Staat seinen Finanzbedarf nicht in erster

¹ Art. 2; vgl. auch Art. 17.

² Art. 60 Abs. 1.

³ *Two Treatises of government*, 1690, II § 87.

⁴ *Richard Dietrich* (Hg.), *Die politischen Testamente der Hohenzollern*, 1986, S. 464 f.

⁵ Vgl. *BVerfGE* 91, 346 (358); *Rupert Scholz*, Staatsaktivität und Wirtschaftsverfassung, in: *Dieter Dwandag* (Hg.), *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*, 1976, S. 113 (124 f.); *Karl Heinrich Friauf/Rudolf Wendt*, Eigentum am Unternehmen, 1977, S. 66; *Peter Badura*, Freiheit und Eigentum in der Demokratie, 1998, S. 15 ff.; *Hans-Jürgen Papier*, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: *VVDStRL* 35 (1977), S. 55 (82 ff.); *Walter Leisner*, Das Eigentum Privater – Vertragsfreiheit und Sozialbindung, in: *Eigentum*, hg. von *Josef Isensee*, 1996, S. 180 (183 f.); *Karl Korinek*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: *Die soziale Funktion des Marktes*, Festschrift für Alfred Klose, 1988, S. 53 (57).

Linie durch Staatswirtschaft, sondern durch Beteiligung am Erfolg privater Wirtschaft deckt und ein freier Markt garantiert wird⁶. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts ist Eigentum die „privat verfügbare ökonomische Grundlage individueller Freiheit“⁷ oder, wie *Walter Leisner* pointierter formuliert, „gespeicherte Freiheit“⁸. Wegen seiner wirtschaftsverfassungsrechtlichen Bedeutung ist es nicht verwunderlich, dass das Eigentum als klassisches Menschenrecht auf Betreiben der kommunistisch regierten Staaten nicht in die UN-Menschenrechtspakte aufgenommen wurde⁹. Daraus folgt aber auch, dass unter Berufung auf „Internationalität“, „Supranationalität“ oder ein undifferenziert gehandhabtes Prinzip „offener Staatlichkeit“ die „guten, alten“ Grundrechte des Grundgesetzes nicht modifiziert werden dürfen¹⁰.

Die Eigenvorsorge des Menschen ist Folge seiner im Grundgesetz verankerten Freiheit zu eigenverantwortlicher Selbstbestimmung und Lebensgestaltung¹¹. Wird dem Menschen das Recht gewährleistet, „das eigene Leben nach eigenen Entwürfen zu gestalten“¹², so ist damit Eigenverantwortung und Eigenvorsorge verbunden. Der Staat hat die Aufgabe, „die persönliche Freiheit und Selbständigkeit des Menschen zu schützen“, wie Art. 1 Abs. 2 der rheinland-pfälzischen Verfassung statuiert, was der Sache nach aber auch von Grundgesetzes wegen gilt. In der eigenverantwortlichen Selbstbestimmung liegt die Würde des Menschen, der demzufolge nicht zum fremdbestimmten Objekt allumfassender Versorgungsstaatlichkeit werden darf. Dass „Schicksal als einklagbarer Rechtsverlust“ empfunden wird, wie *Fritz Werner*¹³, einer der großen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, bemerkt hat, und dass nach Katastrophen wie der Oderflut Politiker die Losung ausgeben, dass mit Blick auf das staatliche Füllhorn am Ende niemand schlechter stehen solle als vor der Katastrophe, zeugt von einer Fehlentwicklung, die dem Grundgesetz und seinem Menschenbild widerspricht. Denn die römisch-rechtliche Regel „casum sentit dominus“, d. h. der Eigentümer trägt den Zufall und damit auch das Risiko, gilt im übertragenen Sinne

⁶ Vgl. *BVerfGE* 93, 121 (134); *Paul Kirchhof*, Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Steuern, in: *Steuern im Verfassungsstaat*, Symposium für Klaus Vogel, 1996, S. 27 ff.

⁷ *BVerfGE* 97, 350 (370 f.); *BVerfG* (Kammer) NJW 1998, S. 2662; vgl. auch *Günter Dürig*: „Eigentum ist Freiheit“ (Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in: *Staat und Bürger*, Festschrift für Willibald Apelt, 1958, S. 13 [31]).

⁸ Demokratie. Selbsterstörung einer Staatsform?, 1979, S. 51.

⁹ Hierzu *Georg Brunner*, Grundrechtstheorie im Marxismus-Leninismus, in: *Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier* (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. I, 2004, § 13 RN 56. Zum Eigentumsschutz im Wirtschaftsvölkerrecht *Christoph Ohler*, Der Schutz privaten Eigentums als Grundlage der internationalen Wirtschaftsordnung, JZ 2006, S. 875 ff. Siehe ferner *Hans D. Jarass*, Der grundrechtliche Eigentumsschutz im EU-Recht, NVwZ 2006, S. 1089 ff.

¹⁰ Siehe *Josef Isensee*, Positivität und Überpositivität der Grundrechte, in: *Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier* (Hg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. II, 2006, § 26 RN 88 ff., 96 ff.; *Detlef Merten*, Begriff und Abgrenzung der Grundrechte, ebd. § 35 RN 68.

¹¹ Vgl. *BVerfGE* 5, 85 (204); 45, 187 (227); 49, 286 (298); 60, 253 (268); 99, 341 (350); *Detlef Merten*, Das Prinzip Freiheit im Gefüge der Staatsfundamentalbestimmungen, in: *ders./Hans-Jürgen Papier* (Hg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. II (FN 10), § 27 RN 11.

¹² *BVerfGE* 60, 253 (268).

¹³ Wandelt sich die Funktion des Rechts im sozialen Rechtsstaat?, in: *ders.*, *Recht und Gericht in unserer Zeit*. Reden, Vorträge, Aufsätze 1948–1969, hg. von *Karl August Bettermann* und *Carl Hermann Ule*, 1971, S. 259 (262).

auch für die Lebensrisiken und Schicksalsschläge, denen der Einzelne ausgesetzt ist. Er muss grundsätzlich zuvörderst selbst Vorsorge treffen und wird davon auch durch das Sozialstaatsprinzip nicht befreit.

Daher kann auch der pauschalen These des Bundesverfassungsgerichts nicht zugestimmt werden, dass der „Schutz des Einzelnen in Fällen von Krankheit ... in der sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes eine Grundaufgabe des Staates“ ist¹⁴. Vielmehr verpflichtet das Sozialstaatsprinzip das Gemeinwesen lediglich subsidiär, denjenigen ein menschenwürdiges Auskommen und Hilfe in existentiellen Notlagen zu sichern, die sich aus eigener Kraft nicht helfen können. Es legitimiert aber keinen Vollkasko-Versorgungsstaat, der für alle kritischen Lebenssituationen auskömmliche Staatsleistungen bereithält. Die Überlastung der real existierenden Sozialversicherungssysteme bezeugt die Unfinanzierbarkeit einer staatlichen Rundum-Versorgung, die insbesondere wegen der Globalisierung und der geänderten Bevölkerungsstruktur weder im Wege der Beitragserhebung noch durch Steuerfinanzierung zukunftssicher garantiert werden könnte, so dass es grundrechtlicher Einwendungen nicht bedarf.

Mit dem grundgesetzlichen Prinzip „Freiheit“¹⁵ ist eine Zwangsversicherung nur in bestimmten Grenzen, die auch das Bundesverfassungsgericht bekräftigt hat¹⁶, durchführbar. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer zwangsweisen Grundsicherung folgt aus der schon erwähnten sozialstaatlichen Prämisse, dass das Gemeinwesen subsidiär das menschenwürdige Existenzminimum zu garantieren hat. Dürfte es den Einzelnen nicht zur Eigenvorsorge zumindest in Form einer Grundsicherung zwingen, so wären die Vorsorge-unwilligen begünstigt, weil sie im Vertrauen auf staatliche Hilfe in existentiellen Notlagen die Aufwendungen für eigene Vorsorge ersparen könnten, während die Vorsorgebereiten nicht nur die Eigenvorsorge, sondern auch die Fremdvorsorge finanzieren müssten. Da es aber der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung überlassen bleiben muss, ob der Einzelne im Alter oder bei Krankheit komfortable Versicherungsleistungen bei adäquaten Beiträgen erhalten möchte oder sich mit kargen Leistungen bei entsprechend geringeren Aufwendungen begnügen will, darf die Zwangsversicherung nur eine Grundsicherung umfassen, um dem Einzelnen einen hinreichenden finanziellen Gestaltungsspielraum zu belassen. Das Problem, ob Personengruppen nicht um ihres eigenen Schutzes willen, sondern lediglich zur Stabilisierung der Sozialversicherungssysteme in die Zwangsversicherung einbezogen werden dürfen, ist umstritten¹⁷; eine derartige Inpflichtnahme ist aber wegen des damit verbundenen unverhältnismäßigen und unzumutbaren Eingriffs in die (negative) allgemeine Handlungsfreiheit abzulehnen.

Die Lebensversicherung in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen ist klassisches Mittel individueller Eigenvorsorge für die Lebensrisiken des Alters und des Todes. Sie ist weder Zwangsversicherung, noch besteht Versicherungszwang; der

¹⁴ BVerfGE 115, 25 (43).

¹⁵ Hierzu Detlef Merten, Das Prinzip Freiheit im Gefüge der Staatsfundamentalbestimmungen (FN 11).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 29, 221 (242 f.); ferner BSGE 23, 241 (246 f.); BGHZ 67, 262 (270).

¹⁷ Bedenken bei Hans-Jürgen Papier, Grundrechte und Sozialordnung, in: Detlef Merten/ders. (Hg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. II (FN 10), § 30 RN 80.

Versicherungsvertrag ist kündbar, Ansprüche und Anwartschaften sind grundsätzlich vererbbar und genießen Eigentumsschutz, so dass sich die private Lebensversicherung, was die Altersvorsorge betrifft, diametral von der gesetzlichen Rentenversicherung, in vielen Punkten aber auch von Modellen staatlicher Zusatzsysteme auf freiwilliger Grundlage („Riester-Rente“, „Rürup-Rente“) unterscheidet.

Auf Grund mehrerer höchstrichterlicher Urteile¹⁸, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, ist das Recht der Lebensversicherung in das Blickfeld der Rechtspolitik geraten und damit zu einem geeigneten Tagungsthema der Bitburger Gespräche geworden. In zwei Urteilen vom 26. Juli 2005¹⁹ hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber wegen der Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG verpflichtet, zum einen für eine angemessene Berücksichtigung der stillen Reserven bei der Zuteilung des Schlussüberschusses zu sorgen und zum anderen bei Übertragung des Bestands von Lebensversicherungsverträgen auf ein anderes Unternehmen Sicherungen zu schaffen, damit die durch Prämienzahlungen bei den übertragenden Unternehmen geschaffenen Vermögenswerte den Versicherten erhalten bleiben. In einer Kammer-Entscheidung vom Februar 2006²⁰ hatte das Bundesverfassungsgericht wiederum aus den schon erwähnten grundrechtlichen Schutzaufträgen abgeleitet, dass Versicherte bei einer vorzeitigen Beendigung des Lebensversicherungsverhältnisses eine Rückvergütung erhalten müssen, die auch unter Berücksichtigung der Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den gezahlten Versicherungsprämien stehen muss.

Wegen der erforderlich werdenden Gesetzesänderungen, die die Bundesregierung zur Umarbeitung des Versicherungsvertragsgesetzes veranlasst haben²¹, widmet die Gesellschaft für Rechtspolitik ihre 47. Bitburger Gespräche unter dem schon skizzierten Tagungsthema „Eigentum und Eigenvorsorge“ dem Bereich der Lebensversicherung unter unterschiedlichen Blickrichtungen. Wir hoffen, dass die Referate und Diskussionen die ihrer Bedeutung zukommende Berücksichtigung in der rechtspolitischen Debatte finden werden.

¹⁸ Vgl. auch *BGH*, Urt. v. 12.10.2005, NJW 2005, S. 3559 ff.

¹⁹ *BVerfGE* 114, 1; 114, 73.

²⁰ Beschluss v. 15.2.2006 (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 2006, S. 1783 ff.

²¹ Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Versicherungsvertragsrechts, BR-Drucks. 707/06 v. 13.10.2006.