

Es gilt das gesprochene Wort!

**Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Bereich der
sozialen Sicherung
- Sozialpolitik zwischen Solidarität und Subsidiarität -**

Festvortrag bei der Mitgliederversammlung 2006
des Verbands der privaten Krankenversicherung
am 31. Mai 2006 in Berlin

von Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

I. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland und mit ihr der deutsche Sozialstaat befinden sich in einer Zeit des Umbruchs. Man wird wohl sagen können, dass es sogar zuvörderst der Sozialstaat ist, der sich im Umbruch befindet und der so auch den Gesetzgeber vor besondere Herausforderungen stellt. Denn der größte und wichtigste Teil der in Deutschland anstehenden Reformaufgaben betrifft zentrale Fragen der Sozialpolitik und der sozialstaatlichen Gesetzgebung. Es geht um die Bekämpfung der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit; es geht um die Anpassung der Altersversorgungssysteme an veränderte Erwerbsbiographien und an die demographische Entwicklung; und es geht um Effizienz- und Finanzierungsprobleme in fast allen Zweigen der Sozialversicherung und im gesamten Bereich des Gesundheitswesens.

Erste Reformschritte wurden unternommen. Aber der weitaus größere Teil des Weges steht noch bevor. Dies gilt auch und gerade für den Bereich des Gesundheitswesens, der aus nahe liegenden Gründen ja in be-

sonderer Weise auf Ihr Interesse stoßen wird. Die Politik steht hier - wie auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung - vor großen Herausforderungen und ich glaube, dass man sich dieser Herausforderungen seitens der Politik auch bewusst ist.

Sie werden verstehen, dass es vor diesem Hintergrund nicht meine Aufgabe als Präsident des Bundesverfassungsgerichts sein kann, mich in den gegenwärtigen politischen Diskurs über die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme einzuschalten oder den verantwortlichen Politikern insoweit Ratschläge zu erteilen. Vielmehr nutze ich die Gelegenheit, vor diesem Forum sprechen zu können, gerne dazu, mich aus der Sicht des Verfassungsrechtlers und auf grundsätzliche Art und Weise mit den Gestaltungsmöglichkeiten und den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Gesetzgebers im Bereich der sozialen Sicherung zu befassen. Die Frage soll also sein, welche grundsätzlichen Aussagen und Maßgaben sich für den Bereich der sozialen Sicherung aus unserer Verfassungsordnung - dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - entnehmen lassen; Aussagen und Maßgaben, die dann auch für die Sozialpolitik und den Sozialgesetzgeber Richtschnur sind.

II. Das Sozialstaatsprinzip im Zusammenhang der Verfassung

1. Das soziale Staatsziel als politischer Gestaltungsauftrag

Lassen Sie mich zunächst mit einem Blick auf den Begriff beginnen, der bei Diskussionen um die Zukunft der sozialen Sicherung in Deutschland regelmäßig im Mittelpunkt steht, nämlich den Begriff des „Sozialstaats“. Zweierlei ist hier bemerkenswert.

Zum einen möchte ich einmal darauf hinweisen, dass das Grundgesetz an keiner Stelle die - ansonsten ja allgemein gebräuchliche - Wortverbindung „Sozialstaat“ verwendet. Das Adjektiv „sozial“ tritt vielmehr in Verbindung mit anderen Staatsstrukturprinzipien auf. So definiert Art. 20

Abs. 1 GG die Bundesrepublik Deutschland als einen „demokratischen und sozialen Bundesstaat“. Eine andere Bestimmung - Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG - spricht von den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“. Der so genannte Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes schließlich ermächtigt die Bundesrepublik dazu, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ verpflichtet ist. Dieser Zusammenhang zwischen dem sozialen Staatsziel und den übrigen Grundprinzipien ist kein Zufall. Er macht deutlich, dass das Sozialstaatsprinzip eingebunden ist in das System der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie, in die bundesstaatliche Verteilung der Aufgaben und Befugnisse und in die Formen und Verfahren der Rechtsstaatlichkeit. Nicht der "totale" Sozialstaat, sondern die soziale Demokratie in den Formen des Rechtsstaats entspricht unserer grundgesetzlichen Ordnung. Das Sozialstaatsprinzip ist mithin ein Prinzip, das in besonderer Weise auf die politische Realisation und auf die Umsetzung durch den Gesetzgeber angewiesen ist.

Dieser Befund wird bestätigt und ergänzt durch einen zweiten Punkt: Das Grundgesetz verzichtet nämlich auf eine ausdrückliche nähere Präzisierung des Begriffes „sozial“. Das Grundgesetz enthält - anders als die Weimarer Reichsverfassung von 1919 - auch kein ausdrückliches soziales Programm, keine materielle Sozialverfassung. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zeichnet sich vielmehr durch eine relative inhaltliche Unbestimmtheit und Offenheit aus. Es ist - wie es in verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts heißt - gerichtet auf eine gerechte Sozialordnung, auf soziale Sicherheit, auf die Herstellung menschenwürdiger und erträglicher Lebensbedingungen für alle, auf einen Ausgleich der sozialen Gegensätze, auf eine gerechte Verteilung der Lasten. Das alles sind Ziele und Handlungsaufträge, denen ein hoher Konkretisierungsbedarf innewohnt. Ihm nachzukommen ist in erster Linie Sache des parlamentarischen Gesetzgebers. Der Gesetzgeber verfügt dabei, wie das Bundesverfassungsgericht stets betont hat, über einen weiten Spielraum der Gestaltung und der Abwägung.

Der Sozialstaat, so wie wir ihn heute kennen, ist nicht die Verwirklichung eines in der Verfassung vorgegebenen oder vorgeschriebenen Modells, sondern er ist das Resultat politischer Gestaltung und Rechtsetzung. Auf demselben Weg, auf dem er entstanden und gewachsen ist, kann der Sozialstaat fortentwickelt, geändert, angepasst und grundsätzlich auch wieder zurückgebaut werden. Dies gilt auch für Veränderungen bei den sozialen Sicherungssystemen, die durch das Sozialstaatsprinzip weder in ihrer gegenwärtigen Organisation noch in ihrem Umfang und Sicherungsgrad von Verfassungen wegen zementiert sind. Das Verfassungsprinzip des Sozialstaats als solches ist also grundsätzlich kein Hemmschuh für notwendige Reformen.

2. Soziale Grundrechte?

Nicht anderes ergibt sich, wenn man den Blick auf die Grundrechtsbestimmungen der Verfassung richtet. Das Grundgesetz enthält in seinem ersten Abschnitt einen ausführlichen Katalog von Grundrechten, die praktisch alle Lebensbereiche abdecken, von elementaren Garantien wie dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit über so genannte Kommunikationsgrundrechte wie die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bis hin zu wirtschaftlichen Grundrechten wie der Gewährleistung des Eigentums oder der Berufsfreiheit. Bei allen diesen Grundrechten handelt es sich im Ausgangspunkt um so genannte Abwehrrechte, also um Sicherungen der Freiheitssphäre der Bürger gegenüber Eingriffen des Staates.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat darüber hinaus aber auch weitere Funktionen der Grundrechte entwickelt. So strahlt die wertsetzende Bedeutung der Grundrechte aus auf die Auslegung und Anwendung des einfachen Gesetzesrechts; die Gesetzgebung empfängt aus den Grundrechten Richtlinien und Impulse; die Grundrechte begründen Pflichten des Staates, bei Gefährdungen der Bürger schützend tätig zu werden; aus den Grundrechten ergeben sich Maximen für die Ausgestaltung des staatlichen Organisations- und Verfahrensrechts; Grundrechte gewährleisten den Bestand bestimmter Institutionen, wie etwa der Ehe sowie des Eigentums und Erbrechts; aus Grundrechten lässt sich schließ-

lich ein Anspruch auf gleiche Teilhabe an den bestehenden staatlichen Einrichtungen herleiten; denken Sie insoweit etwa an den Zugang zu den Hochschulen.

Was das Grundgesetz allerdings nicht enthält - und was auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Anerkennung gefunden hat -, sind soziale Grundrechte im Sinne von unmittelbar in der Verfassung begründeten, für den Einzelnen einklagbaren Ansprüchen auf bestimmte staatliche Leistungen. Es gibt beispielsweise auch kein Grundrecht auf Arbeit in dem Sinne, dass der Staat zur Bereitstellung eines angemessenen Arbeitsplatzes - oder überhaupt eines Arbeitsplatzes - für jeden Bürger verpflichtet wäre. Man ist - mit Blick auf die gegenwärtig nahezu fünf Millionen Arbeitslosen in Deutschland - zunächst versucht, darin einen Mangel unserer Verfassung zu sehen. Man muss sich dann aber auch die Konsequenzen eines solchen Verfassungsanspruchs auf Arbeit vor Augen führen. Denn wer soziale Grundrechte fordert, muss dem Staat zugleich die Eingriffsmöglichkeiten und letztlich die Zwangsmittel geben, um millionenfach geltend gemachte Ansprüche befriedigen zu können. Die rechtliche Konstruktion sozialer Grundrechte geht also nur in einem bestimmten, letztlich sozialistischen Gesellschaftsmodell mit einer Zentralverwaltungswirtschaft auf, das sich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland gerade nicht zu eigen gemacht hat. Das Grundgesetz hat seine Basis vielmehr in dem Prinzip der Freiheit und der Eigenverantwortung der Bürger, mit allen Chancen und natürlich auch mit den entsprechenden Risiken. Und es ergänzt diese freiheitliche Grundlage durch den sozialstaatlichen Auftrag an die Politik, die Entfaltungschancen der Bürger zu sichern und ihnen diejenigen elementaren Risiken abzunehmen, die sie selber nicht tragen können.

3. Subsidiarität und Solidarität

Mit diesem Verständnis von der Rolle des sozialen Staates sind zugleich die Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität angesprochen, die im Rahmen Ihrer Jahrestagung 2006 zu Recht eine hervorgehobene Rolle spielen und die ja auch im Untertitel meines Referates ihren Platz haben. Solidarität und Subsidiarität - nach meinem Verständnis handelt es

sich hierbei nicht etwa um ein unvereinbares Gegensatzpaar. Richtig verstanden ergänzen sich beide Prinzipien vielmehr gegenseitig. Der Ausgangspunkt ist hierbei das Prinzip der Subsidiarität. Deren klassische und noch immer aktuelle Formel findet sich schon in der so genannten Sozialenzyklika "*Quadragesimo anno*" des Papstes *Pius XI.* aus dem Jahr 1931, wonach "dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf".

Dieser Gedanke aus der katholischen Soziallehre steht durchaus im Gleichklang mit der freiheitlichen Ausrichtung des Grundgesetzes, die es der Sozialpolitik und dem Sozialgesetzgeber aufgibt, den Umfang des öffentlich-rechtlichen Sozialwesens stets neu und kritisch zu überdenken und an die aktuellen Anforderungen des sozialstaatlich gebotenen Schutzes anzupassen. Insoweit schlägt die Stunde des Prinzips der Solidarität dann - aber eben auch erst dann -, wenn der Einzelne mit einer Aufgabe überfordert ist und er deshalb der Unterstützung durch die Gemeinschaft bedarf.

4. Sozialstaat und Abgabenstaat

Eine derartige Aussage hat ihre Berechtigung im Übrigen nicht nur mit Blick auf das freiheitliche Menschenbild des Grundgesetzes, sondern auch mit Blick auf den gerne verdrängten Zusammenhang zwischen dem Sozialstaat und seinem ungeliebten Bruder, dem Abgabenstaat.

Das in den über fünfeinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland erreichte Niveau der sozialen Sicherung beruht auf einem lange Zeit stetig wachsenden Wohlstand des Landes. Aktuell auftretende oder jedenfalls geltend gemachte Wünsche und Bedürfnisse konnten hierbei aktuell befriedigt werden, weil und solange das wirtschaftliche Wachstum immer neue Finanzmittel zur Verteilung und Umverteilung nachschob. Dieser Expansion insbesondere auch des Sozialstaats ist allerdings schon seit einiger Zeit die - ökonomisch-finanzielle - Grundlage entzogen. Auch der -

ohnehin bedenkliche - Weg über eine zunehmende Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben kann dies nicht länger verdecken. Damit tritt in aller Nüchternheit ein im Grunde trivialer Zusammenhang hervor: Der Sozialstaat kann nur geben, was der Abgabenstaat zuvor genommen hat, sei es über Steuern oder sei es über Sozialversicherungsbeiträge. Die Organisation und Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben in der Form von Versicherungen mit Pflichtmitgliedschaft und mit den entsprechenden Beitragspflichten - wie in der gesetzlichen Krankenversicherung - sind der wichtigste praktische Anwendungsfall dieser einfachen Wahrheit. Die Gewährleistung einer sozialen Rechtsordnung hat also ihren Preis.

Zwar ist der Glaube, dass jede Geldeinheit dadurch „veredelt“ wird, dass sie den privaten Haushalten entzogen und durch öffentliche Kassen geleitet wird, schon seit längerem erschüttert. Praktische Konsequenzen aus dieser Einsicht sind jedoch bisher eher nur punktuell gezogen worden. Ein Gegensteuern, insbesondere im Bereich der Sozialversicherung, ist allerdings nicht nur eine Frage des gesetzgeberischen Willens und der Kraft zur politischen Gestaltung, sondern wirft - zum Teil - auch schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf.

III. Verfassungsfragen bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme

1. Gesetzliche Rentenversicherung

Lassen Sie mich das am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung etwas erläutern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießen (unter anderem) Versichertenrenten und Anwartschaften auf Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung den Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, da diese Rentenpositionen nicht allein auf einseitiger staatlicher Gewährung, sondern auch auf den Versicherungsbeiträgen, also auf Eigenleistungen der Bürger beruhen. Der Eigentumsschutz ist besonders stringent in dem Bereich, in dem der jeweiligen Rentenposition solche Eigenleistungen des Berechtigten gegenüberstehen. In dem „überschießenden“, nicht auf Eigenleistungen ge-

gründeten Bereich der Rentenposition verfügt der Gesetzgeber dagegen über einen weiter gefassten Gestaltungsspielraum.

Dieser Gedanke eines grundsätzlich umfassenden, in seiner Intensität jedoch abgestuften Eigentumsschutzes hat auf den ersten Blick viel für sich. Eine in der rechtlichen Konstruktion nicht ohne weiteres erkennbare Brisanz kommt allerdings zum Vorschein, wenn man die tatsächliche Entwicklung der Eigenfinanzierungsquote der Renten betrachtet. Während nämlich der Eigenanteil der Versicherten im Jahre 1980 - das ist das Jahr, aus dem die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsschutz der Renten stammt - noch mit rund 20 bis 30 % beziffert wurde, ist dieser Anteil bis zum Jahre 1997 auf rund 85 % angestiegen, mit seitdem weiter steigender Tendenz. Grob vereinfacht bedeutet das: Früher, als man die Renten noch als „sicher“ ansah, hätte die Politik einen großzügigen Gestaltungsspielraum bei einer zukunftsorientierten Reform der Alterssicherung gehabt. Heute dagegen, da man sich ernsthafte Sorgen über den Erhalt der Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung machen muss, ist dieser Spielraum möglicherweise geringer, weil sich wegen der höheren Eigenfinanzierungsquote auch der Eigentumsschutz der Renten- und Anwartschaftsberechtigten verstärkt haben könnte.

Und auch eine weitere Hintertür, über die bisher immer wieder ein Ausweg gesucht wurde, beginnt sich zunehmend zu schließen. Ich meine die Möglichkeit, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen. Auch diese Möglichkeit stößt nicht nur auf politische und ökonomische, sondern letztlich auch auf verfassungsrechtliche Grenzen. Denn die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Abgaben stellt einen Eingriff in Freiheitsgrundrechte dar, für den die rechtsstaatliche Eingriffsschranke des Verhältnismäßigkeitsprinzips gilt. Für die Beurteilung der Beitragspflichten zur Rentenversicherung bedeutet dies im Hinblick auf das Solidarprinzip zwar nicht, dass eine Individualäquivalenz zwischen Beitragsleistung und Versicherungsleistung bestehen muss. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verbietet jedoch eine offenkundige Disproportionalität von Beitrags- und Versicherungsleistungen, wobei auf der Seite der Versicherungsleistungen

allerdings nicht allein die Alterssicherung, sondern etwa auch die Versicherung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrisiken zu berücksichtigen ist. Für heutige Beitragszahler muss die Rendite der Beitragsleistungen also zwar nicht unbedingt das bisherige Niveau halten; dauerhafte Minuswerte dergestalt, dass die Rentenzahlungen regelhaft bei weitem nicht mehr ausreichen, um das vom betreffenden Beitragszahler „investierte Kapital“ zu verbrauchen, könnten jedoch die Frage aufwerfen, ob nicht die Grenze der verfassungsrechtlich unzulässigen, evidenten Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung irgendwann erreicht oder überschritten wird.

Nimmt man Leistungs- und Beitragsseite zusammen, so wird die dramatische Situation deutlich, die sich insbesondere aus der demographischen Entwicklung, der drastischen Verlängerung der Rentenlaufzeiten und den Problemen und Umbrüchen auf dem Arbeitsmarkt für das Umlagesystem der Rentenversicherung ergeben hat und weiter zuspitzt. Im Zentrum steht dabei der sozialstaatliche Ausgleich zwischen Grundrechtspositionen sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Beitragsseite. Eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wird sich deshalb vor allem unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit zu legitimieren haben. Ein grundlegender Systemwechsel, hin etwa zu einer steuerfinanzierten Grundversorgung der Bevölkerung, wäre wohl jedenfalls nur für künftige Generationen möglich, die noch keine oder keine nennenswerten Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt und folglich keine entsprechenden Anwartschaften aufgebaut haben. Ein Systemwechsel dürfte jedenfalls nicht so funktionieren, dass die jetzt Erwerbstätigen ein auslaufendes, noch an der Lohnersatzfunktion ausgerichtetes Rentenmodell zu finanzieren hätten, an dem sie selber gar nicht mehr teilhaben werden. Für einen solch radikalen Umbau des Rentenversicherungssystems müssten wohl allgemeine Steuermittel eingesetzt werden, von denen ich derzeit allerdings nicht sehe, woher sie genommen werden sollten.

2. Gesetzliche Krankenversicherung

In etwas veränderter Form stellen sich die Probleme im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung dar. Anders als bei der Rentenversicherung werden hier die Leistungen, nämlich der Versicherungsschutz im Krankheitsfall, laufend gewährt. Es gibt auch - anders als im System der privaten Krankenversicherung - keine Rückstellungen der gesetzlichen Krankenkassen für höhere Gesundheitskosten der Versicherten im Alter. Die Absicherung des Krankheitsrisikos und das damit verbundene Recht, im Krankheitsfall zum Beispiel ärztliche und zahnärztliche Behandlung beanspruchen zu können und die Beitragsleistungen der Versicherten stehen einander unmittelbar gegenüber. Verfassungsrechtliche Probleme im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung betreffen daher nicht in erster Linie den grundrechtlichen Bestandsschutz für erworbene Eigentumspositionen. Die Rechtsposition des Versicherten ist hier nicht mit einer eigentumskräftigen Anwartschaft auf Erlangung eines fortwährenden Leistungsrechts verknüpft, sondern inhaltlich von vorneherein vom Fortbestand des Versicherungsverhältnisses abhängig. Wegen dieser immanenten Akzessorietät kann ein „überschießender“ Eigentumsschutz im Sinne einer Fortbestandsgarantie oder einer Garantie für die gegenwärtigen Versicherungsbedingungen, etwa für den gegenwärtigen Umfang der Leistungen, nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen.

Schranken für den Reformgesetzgeber ergeben sich allerdings auch hier, und zwar vor allem aus den allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien des Vertrauensschutzes und eines daraus resultierenden Verbots rückwirkender belastender Gesetze. Es wäre beispielsweise für ältere Versicherte - und damit meine ich nicht nur Rentner, sondern auch Versicherte, die noch im Arbeitsleben stehen - in der Regel ohne erheblichen finanziellen Mehraufwand nicht möglich, bestimmte bisher durch die gesetzliche Krankenversicherung abgedeckte Risiken für die Zukunft bei einem privaten Versicherungsunternehmen zu versichern. Auch insoweit würden sich deshalb schwierige verfassungsrechtliche Fragen der Verhältnismäßigkeit und des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes stellen, etwa Fragen nach den Grenzen der finanziellen Belastung oder nach der Erforderlichkeit von

Übergangsregelungen. Zu prüfen wäre gegebenenfalls auch, welches Mindestmaß an Absicherung im Krankheitsfall die staatlichen Schutzpflichten gebieten, die sich aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ergeben.

Unbeschadet dieser hier nur angedeuteten Schranken und Risiken bleibt freilich auch zu betonen, dass das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Krankenversicherungsrechts in ständiger Rechtsprechung eine weitgehende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anerkannt hat. Ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit hat der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Krankenversicherung auch hinsichtlich organisatorischer Fragen. Dem Grundgesetz lässt sich also eine Garantie des bestehenden Sozialversicherungssystems oder jedenfalls seiner tragenden Organisationsprinzipien nicht entnehmen. So wäre der einfache Gesetzgeber von Verfassungs wegen beispielsweise nicht daran gehindert, alle Träger der gesetzlichen Krankenversicherung zusammenzufassen und in einem "Bundesamt für Krankenversicherung" als bundesunmittelbare Körperschaft zu organisieren. Geboten ist eine solche Maßnahme verfassungsrechtlich aber freilich ebenfalls nicht (BVerfGE 113, 167, 223). Schließlich enthält die Verfassung auch keine Bestimmung, wonach es geboten oder verboten wäre, die gesetzliche Sozialversicherung teilweise aus Steuermitteln zu finanzieren (BVerfGE 113, 167, 219).

3. *Private Krankenversicherung*

Lassen Sie mich schließlich auch noch einige Worte zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der privaten Krankenversicherung sagen. Das Augenmerk richtet sich hier - neben dem Blick auf die Grundrechte der Versicherten, auf die ich gleich noch einmal zurückkommen werde - zusätzlich auf die Rechtsposition der privaten Versicherungsunternehmen, die - anders als die gesetzlichen Krankenkassen - ebenfalls Grundrechtsträger sind. Hinsichtlich dieser Versicherungsunternehmen ist an die grundgesetzlichen Wirtschaftsfreiheiten, insbesondere an die Gewährleistung der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und an den Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG zu denken.

Unter Berufung auf diese grundrechtlichen Positionen hatte sich in jüngerer Zeit denn auch ein privates Versicherungsunternehmen im Wege der Verfassungsbeschwerde gegen eine zum Jahreswechsel 2002/2003 anstehende, nicht ganz unerhebliche gesetzliche Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze - die für Arbeitnehmer im Jahr 2006 bei einem jährlichen Bruttoarbeitsentgelt von 47.250 Euro liegt und damals "auf einen Schlag" von 40.500 auf 45.900 Euro erhöht wurde - gewandt. Durch diese Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze gehe den privaten Versicherern - so deren Argumentation - in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise eine große Zahl potentieller Versicherter verloren. Mit Beschluss vom 4. Februar 2004 (BVerfGK 2, 283) hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts diese Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

In der Begründung verwies die Kammer auf bereits bestehende Maßstäbe aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So wurde hinsichtlich des Grundrechts der Berufsfreiheit darauf hingewiesen, dass das Grundrecht keinen Anspruch auf eine Sicherung zukünftiger Erwerbsmöglichkeiten verleiht und nicht gegen Veränderungen des Marktgeschehens schützt, auch wenn diese Veränderungen vom Staat ausgehen. In ähnlicher Weise wurde hinsichtlich des Schutzes des Eigentums nach Art. 14 GG dargelegt, dass Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten - die für ein Unternehmen selbstverständlich von erheblicher Bedeutung sein können - vom Grundgesetz eigentumsrechtlich nicht dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens zugeordnet werden (BVerfGK 2, 283, 286).

Weiter verwies die Kammer darauf, dass vom Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach entschieden worden sei, dass es in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers liege, den Mitgliederkreis der gesetzlichen Krankenversicherung - und damit auch den potentiellen Mitgliederkreis in der privaten Krankenversicherung - einerseits danach abzugrenzen, welcher Personenkreis zur Bildung einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich ist, und andererseits danach, welche Personen den Schutz einer Solidargemeinschaft benötigen. Was den erstgenannten As-

pekt eines hinreichend leistungsfähigen Personenkreises angeht, könne der Gesetzgeber den Mitgliederkreis der Pflichtversicherung nach dieser Rechtsprechung so abgrenzen, wie es für die Begründung einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich sei. Insoweit sei der Gesetzgeber grundsätzlich auch dazu berechtigt, besonders leistungsfähige Versicherte - wie sie auch zur Zielgruppe der privaten Krankenversicherer gehören - in den Mitgliederkreis der Pflichtversicherung einzubeziehen (BVerfGK 2, 283, 286 ff.).

In ähnlicher Weise hat sich auch der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2005 zum Risikostrukturausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung geäußert und zugleich darauf hingewiesen, dass die zur Finanzierung eines sozialen Ausgleichs erforderlichen Mittel ersichtlich nicht allein von den typischerweise Begünstigten des Ausgleichs aufgebracht werden können. Der Gesetzgeber könne daher - so also inzwischen auch die Senatsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - den Mitgliederkreis von Pflichtversicherungen so abgrenzen, wie es für die Begründung und den Erhalt einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die an den Prinzipien der Schutzbedürftigkeit des Einzelnen und der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft orientierten Entscheidungen des Gesetzgebers, neue Personengruppen einzubeziehen, jeweils im Wesentlichen verfassungsrechtlich gebilligt und lediglich spezielle Diskriminierungen bei der Ausgestaltung von Zugangs- und Befreiungsmöglichkeiten beanstandet (vgl. BVerfGE 113, 167, 220).

Zwei Dinge freilich möchte ich klarstellend anfügen: Zum einen hatte das Bundesverfassungsgericht bisher keinen Anlass, sich mit der Frage einer vollständigen Einbeziehung grundsätzlich aller Bürgerinnen und Bürger in ein gesetzliches Krankenversicherungssystem zu beschäftigen. Zum anderen beziehen sich die referierten Entscheidungen nicht auf die Frage, wie ein erzwungener Wechsel derzeit privat Krankenversicherter in ein anderes Versicherungssystem verfassungsrechtlich zu beurteilen wäre. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Grundrechtsposition der privaten

Kassen wie auch der privat Versicherten, auf die ich nunmehr noch einmal kurz zurückkommen möchte.

Geht es also um die Grundrechtsposition der privat Versicherten, denken sicher nicht wenige zuvörderst an den Schutz der im Rahmen des Kapitaldeckungsprinzips der privaten Krankenversicherung gebildeten, der Abmilderung von Prämien erhöhungen im Alter dienenden Altersrückstellungen. Diese Altersrückstellungen unterfallen - so viel lässt sich sagen - als vermögenswerte Rechtspositionen dem Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG, der den Gesetzgeber zwar zu Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Ansehung des Eigentums, nicht aber zu unverhältnismäßigen Beschränkungen oder Entziehungen bestehenden Eigentums berechtigt.

Sie werden jedoch sicher verstehen, dass ich angesichts aktueller politischer Debatten auch und gerade über die Zukunft der gesetzlichen wie der privaten Krankenversicherung darauf verzichten werde, speziell auf diese und auf ähnlich gelagerte Fragen - bei denen ja auch nicht auszuschließen ist, dass sie einmal das Bundesverfassungsgericht beschäftigen werden - näher einzugehen.

IV. Dimensionen des Sozialstaatsprinzips

Lassen Sie mich stattdessen abschließend zwei - wie ich meine allzu oft vernachlässigte - Aspekte oder Dimensionen des Sozialstaatsprinzips, die in meinem Referat bereits angeklungen sind, besonders herausstellen.

1. Die zeitliche Dimension des Sozialstaatsprinzips

Der erste Punkt lässt sich unmittelbar an das bereits genannte Stichwort der „Generationengerechtigkeit“ anschließen. Man könnte auch - allgemeiner - von der zeitlichen Dimension des Sozialstaatsprinzips sprechen. Bislang wurden Fragen der sozialen Gerechtigkeit vor allem - oder gar ausschließlich - als Fragen des sozialen Ausgleichs in der Gegenwart angesehen; aktuelle Sicherheitsbedürfnisse wurden aktuell befriedigt.

Damit einher ging über Jahrzehnte ein gewaltiger Ausbau des Sozialstaats. Unsere Gesellschaft und mit ihr der Sozialstaat haben dabei aber schon seit längerem über ihre Verhältnisse gelebt. Wenn deshalb heute die Erhaltung und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer erheblichen Last für unser Gemeinwesen geworden sind, so ist das nur die eine Seite des Problems. Die andere Seite ist, dass diese Last zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder auf nachkommende Generationen verschoben wird. Der Sozialstaat wird sich deshalb künftig nicht mehr nur um einen sozialen Ausgleich in der Gegenwart bemühen müssen, sondern auch um eine angemessene Lastenverteilung zwischen den Generationen. Zur bisweilen so bezeichneten "Generation der Erben" zu gehören, wird andernfalls zu einer schwer zu schulternden Belastung.

Für die Haushaltswirtschaft des Staates schreibt das Grundgesetz vor, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG). Dahinter steht der Gedanke, dass künftige Generationen nur in dem Maße mit Kreditverpflichtungen belastet werden dürfen, als sie auch mittelbar von den heutigen zukunftswirksamen Investitionen profitieren. Wenn es jedoch darüber hinausgehend an Haushaltsmitteln fehlt - etwa für laufende Aufwendungen -, so darf die Deckungslücke nicht in die Zukunft verschoben werden, sondern es müssen - will man die Einnahmen nicht ins Unermessliche erhöhen - nachhaltig die Ausgaben gesenkt werden, was ohne eine grundlegende Staatsaufgabenkritik nicht zu bewerkstelligen sein wird. Die Existenz der Verfassungsvorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG allein war aber offenbar nicht in der Lage, den laufenden Anstieg der Staatsverschuldung - die wohl größte Hypothek auf die Zukunft unserer Gesellschaft - aufzuhalten.

An anderer Stelle, nämlich im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und dem Tierschutz (Art. 20a GG), spricht das Grundgesetz sogar ausdrücklich von der "Verantwortung für die künftigen Generationen". Wenn der Staat danach die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere in der Verantwortung für die künftigen Generationen schützen soll, wird man wohl annehmen dürfen, dass die staatliche Verantwortung für die künftigen

gen Generationen auch und vor allem die sozialen und ökonomischen Grundlagen der Gesellschaft umfasst. Das könnte sich auch auf die Ausrichtung des Sozialstaatsprinzips als verfassungsrechtliche Leitidee der Politik und als Interpretationsdirektive für die Rechtsanwendung auswirken.

2. Die freiheitliche Dimension des Sozialstaatsprinzips

Der zweite Punkt betrifft einen Aspekt, den ich als die freiheitliche Dimension des Sozialstaatsprinzips bezeichnen möchte. Das Grundgesetz geht - ich habe das bereits dargestellt - von der Eigenverantwortung und von der Selbstbestimmung des Menschen aus, sowohl als Grundlage seiner persönlichen Entfaltung als auch als Grundlage seiner sozialen Beziehungen. An der Spitze der Verfassung stehen deshalb das Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Würde des Menschen und der Grundrechtskatalog mit seinen Gewährleistungen von Freiheits- und Menschenrechten. Auch die Funktion des Sozialstaats darf nicht losgelöst von dieser freiheitlichen Grundlage und Ausrichtung der Verfassung gesehen werden. Der Sozialstaat kann - und sollte - schon deshalb keine Vollversicherung und keinen Lebensplan bieten, weder für den Einzelnen noch für die Gesellschaft insgesamt. Der Sozialstaat muss den Menschen vielmehr diejenigen elementaren Risiken abnehmen, die er allein nicht tragen kann. Aber der Sozialstaat muss auch - zum Wohle des Einzelnen wie des Ganzen - seine Grenzen erkennen.

Eigenverantwortung und Sozialstaatlichkeit bilden - genauso wenig wie Subsidiarität und Solidarität - kein Gegensatzpaar. Eigenverantwortung und Sozialstaatlichkeit verbinden sich vielmehr im Prinzip der Chancengleichheit. Das Prinzip der Chancengleichheit geht von der freien Entfaltung der Bürger aus und akzeptiert Unterschiede im - beispielsweise beruflichen oder wirtschaftlichen - Erfolg. Das Prinzip der Chancengleichheit erkennt aber auch an, dass Unterschiede im Erfolg nicht nur auf Unterschieden in der Leistung und in der Einsatzbereitschaft, sondern häufig auch auf unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beruhen. Die Herstellung von Chancengleichheit zielt deshalb auf einen gewissen Ausgleich in den Voraussetzungen, die für einen späteren Erfolg besonders wichtig

sind, zum Beispiel Bildung und berufliche Ausbildung. Das Prinzip der Chancengleichheit scheint mir jedenfalls diejenige Formel zu sein, die einem Sozialstaat auf freiheitlicher Grundlage am ehesten entspricht und die die beiden Grundwerte "Freiheit" und "Gleichheit" miteinander "versöhnt".

V. Schluss

Man hat einmal gesagt, der Sozialstaat mit seinem Kern, der Sozialversicherung, sei ein „Geschenk des deutschen Volkes an die Welt“. Mit einem solchen "Geschenk" wird man nicht zuletzt als Gesetzgeber vorsichtig und behutsam umzugehen haben. Die Sozialstaatlichkeit stellt auch einen wesentlichen Teil der nationalen Identität Deutschlands dar, so dass man ihre Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und die innere Einheit des Landes nie aus den Augen verlieren darf. Aber zu beachten gilt es auch, dass die Werte des deutschen Sozialstaats letztlich nur dann für die Zukunft bewahrt werden können, wenn sich unser Gemeinwesen an den ökonomischen und an den gesellschaftlichen Realitäten der Zeit orientiert und sich nicht hoffnungslos überfordert - gerade auch zu Lasten künftiger Generationen.

Erbe und Verpflichtung des deutschen Sozialstaats werden wir deshalb nur gerecht, wenn wir zur Veränderung bereit sind, gegebenenfalls unter Neujustierung des Verhältnisses von Solidarität einerseits und Subsidiarität und Eigenverantwortung andererseits. Inwieweit es gelingt, dies vor allem auch den Bürgern und Wählern zu vermitteln, und zwar möglichst umgehend und vollständig, wird ausschlaggebend sein auch für die politische Stabilität unseres Gemeinwesens.
