

Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht in Thesen

Verfassungsrecht: Verbindlicher Rahmen - weiter politischer Gestaltungsraum

Das Grundgesetz und die Landesverfassungen bilden den verbindlichen Rahmen für die Politik. Sie geben eine Werteordnung vor. Dies gilt auch für den Umgang mit gesellschaftlichen Veränderungen wie dem demographischen Wandel. Aus der Verfassung lassen sich allerdings *keine konkreten* Handlungsempfehlungen ableiten, wie auf die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft zu reagieren ist. Der Politik bleibt relativ große Gestaltungsfreiheit.

Dieses gestalterische Ermessen wird durch das Untermaßverbot begrenzt. Danach ist der Staat auch unter den veränderten demographischen Bedingungen zu einem Mindestmaß an Schutz und Leistungsvorsorge verpflichtet, etwa im Bereich Gesundheit, Verkehr und Kommunikation.

Bedeutung hat in diesem Zusammenhang vor allem das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG), das den Staat verpflichtet, angemessene Rahmenbedingungen für eine soziale Gesellschaftsordnung zu schaffen. Leitgedanke ist dabei das Prinzip gesellschaftlicher Solidarität: der Schutz der Schwächeren, die Sicherung des Existenzminimums sowie die Absicherung gegen die Folgen von Alter und Krankheit über die sozialen Sicherungssysteme.

Grundrechtliche Verpflichtung auch gegenüber künftigen Generationen

Generationengerechtigkeit ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich als Ziel genannt. Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber jedoch dazu, die Interessen künftiger Generationen *bereits heute* zu berücksichtigen, da die Grundrechtsbindung des Staates nicht nur für eine einzelne Wahlperiode gilt. Auch das in Artikel 20a GG definierte Staatsziel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die in Art. 115 Abs. 2 GG verankerte Schuldenbremse berühren Aspekte der Generationengerechtigkeit, indem sie den Staat verpflichten, die ökologischen und finanziellen Belange künftiger Generationen zu berücksichtigen. Zu Recht wird jedoch überwiegend abgelehnt, aus dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG eine Pflicht zur Gleichbehandlung zeitlich aufeinander folgender Generationen abzuleiten; der notwendige Spielraum des Gesetzgebers zu Rechtsanpassungen unter veränderten Bedingungen würde sonst unzulässig beschränkt.

Neues Staatsziel Generationengerechtigkeit hätte bloße Appellfunktion

Die Aufnahme einer „Staatszielbestimmung Generationengerechtigkeit“ ins Grundgesetz wäre aufgrund seiner begrenzten Steuerungswirkung nicht geeignet, die Interessen künftiger Generationen wirksamer zu schützen. Entsprechende Vorschriften in Landesverfassungen konnten bislang keine nennenswerte Wirkung entfalten.

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Materieller Auftrag an die Politik

Der Staat ist über Art. 72 Abs. 2 GG zur „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ aufgefordert. Aufgrund seiner prägenden Bedeutung für Politik und Gesetzgebung ist dieses Postulat als materielle Staatszielbestimmung zu verstehen; es handelt sich also nicht nur um eine formale Kompetenzvorschrift. Standards zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen müssen allerdings kritisch überprüft werden, wenn veränderte demographische oder wirtschaftliche Verhältnisse Anpassungen erfordern. Auch sollten neue Steuerungs- und Gestaltungsinstrumente entwickelt werden, um den Anspruch gleichwertiger Lebensbedingungen mit den finanziellen Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Der Bundesgesetzgeber sollte Ländern und Kommunen dafür mehr Gestaltungsfreiheit überlassen, damit sie geeignete Maßnahmen entwickeln und auf begrenztem Gebiet erproben können.

Länderfinanzausgleich: Transfer von Arbeitskräften stärker berücksichtigen

Immer wieder in der Diskussion ist eine Reform bzw. Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 GG. Dabei wird bislang kaum beachtet, dass zahlreiche gut ausgebildete Menschen aus den neuen Bundesländern in den Südwesten gezogen sind. Der Wegzug dieser Fachkräfte mindert die Leistungsfähigkeit der neuen Bundesländer, die kostspielige Infrastruktur für die berufliche Ausbildung bereitgestellt und finanziert haben. Es profitieren die Zuzugsregionen, deren Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum gestärkt wird. Bei der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs sollten diese Ab- und Zuwanderungsbewegungen und die damit verbundenen demographischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse stärker berücksichtigt werden.

Alterssicherung: Eigentumsschutz, Verhältnismäßigkeit und Familiengerechtigkeit wahren

Eine Systemumstellung, die darauf zielt, die finanzielle Absicherung durch die Rente zu verringern und auf eine Sicherung des erworbenen Lebensstandards zu verzichten, ist verfassungsrechtlich möglich. Umstritten ist aber, ob es mit dem Schutz des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) vereinbar ist, wenn die zu erwartende Rente die Summe der eingezahlten Beiträge deutlich unterschreitet. Verfassungsrechtlich problematisch ist außerdem, inwieweit sich die Annäherung von Rentenzahlungen an das Sozialhilfeniveau mit dem Prinzip der Pflichtversicherung verträgt. Eine Beitragspflicht, die nicht mit der Aussicht verbunden ist, im Alter eine annähernd gleichwertige Altersversorgung zu erhalten (sei es allein durch eine gesetzliche oder durch eine kombinierte gesetzliche und private Absicherung), wäre unverhältnismäßig.

Bei der Ausgestaltung der Alterssicherung ist das auch Gebot der Familiengerechtigkeit zu beachten. Einen guten Ansatz bietet das Modell einer Familienkasse, in der alle familienpolitischen Leistungen transparent gebündelt werden.

Kranken- und Pflegeversicherung: Versorgung und Berufsbilder anpassen

Ähnlich wie bei der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung bietet sich aufgrund der demographischen Veränderungen auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung der Übergang zu einem zweigliedrigen Modell an, bei dem eine gesenkte gesetzliche Versorgung durch eine private Zusatzversorgung ergänzt wird. Ein verfassungsrechtliches Rückschrittverbot steht einer solchen Reform nicht entgegen.

Besonders in Folge der Zunahme chronischer Erkrankungen hat sich die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen verändert. Dies sollte zum Anlass genommen werden, Berufsbilder und Berufsqualifikationen bei den verschiedenen Heil- und Gesundheitsberufen anzupassen. Dazu hat unter anderem der Wissenschaftsrat Vorschläge erarbeitet, die auf eine stärkere Akademisierung der Gesundheitsberufe und auf eine stärkere Vernetzung der Fachkräfte untereinander sowie mit den Ärzten zielen.

Dafür bedarf es entsprechender Reformen an den Hochschulen und bei den sonstigen Trägern beruflicher Bildung sowie vermehrter Kooperation. Wegen der starken rechtlichen Zersplitterung der Gesetzgebungskompetenzen für das Berufsrecht der Gesundheitsberufe sollte auch über eine Stärkung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Bundes nachgedacht werden.

Infrastrukturen: Standards überdenken und neue Kooperationsformen schaffen

Der Gesetzgeber muss die rechtlichen Rahmenbedingungen für grundlegende Infrastruktur (Gesundheit, Verkehr, Kommunikation etc.) an die veränderten demographischen Verhältnisse anpassen, damit entsprechende Leistungen weiterhin zu vertretbaren Kosten erbracht werden können. Das bedeutet, dass geltende Standards für öffentliche Einrichtungen, deren Bestand und Entwicklung der Staat garantiert, überprüft werden müssen. Für eine ortsnahe Sicherung von Bildungseinrichtungen bedarf es einer stärkeren Kooperation von Wirtschaft und Staat.

Der Gesetzgeber ist gefordert, passende Rechtsformen für die Verwirklichung entsprechender Kooperationsmodelle bereitzustellen. Dazu gehört u.a. die Weiterentwicklung des privaten und öffentlichen Genossenschaftsrechts.

Öffentliche Sicherheit: Verfassungsrechtliches Untermaßverbot beachten

Regionen, deren Bevölkerung altert und schrumpft, stehen auch bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit vor besonderen Herausforderungen. Einerseits wächst in einer alternden Gesellschaft das Sicherheitsbedürfnis. Andererseits wird es in Regionen mit abnehmender Erwerbsbevölkerung zunehmend schwieriger, öffentliche Einrichtungen der Gefahrenabwehr zu finanzieren. Die Standards für die öffentliche Sicherheit müssen jedoch in jedem Falle dem verfassungsrechtlichen Untermaßverbot genügen: Ein Mindestmaß an effektivem Schutz von Leben Gesundheit, Eigentum und anderen zu schützenden Rechtsgütern muss trotz der demographischen Veränderungen garantiert werden.

Familienwahlrecht und mehr direkte Demokratie: geringer Nutzen, gravierende demokratietheoretische Probleme

Die Einführung eines Familienwahlrechts, bei dem die Eltern stellvertretend für ihre Kinder zusätzliche Stimmen abgeben, lässt sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an demokratische Wahlen nur schwer vereinbaren. Denn diese Übertragung von Stimmen widerspricht dem Grundsatz, dass der Wahlakt ein höchstpersönliches und prinzipiell nicht delegierbares Recht ist. Zudem würde die Einführung eines Familienwahlrechts dem Prinzip der Gleichheit der Stimmen - „One man, one vote“ - widersprechen, das prägend für die Demokratie ist.

Vor allem aber dürften die Hoffnungen, die sich an die Einführung eines Familienwahlrechts knüpfen, enttäuscht werden: Aus der Wahlforschung wissen wir, dass die Stimmabgabe nicht vorrangig von Themen dominiert wird, die sich auf Fragen der Generationengerechtigkeit beziehen. Auch lässt sich aus der Verfassung kein Vorrang dieser Themen ableiten, der eine grundsätzliche Neuausrichtung des Wahlrechts legitimieren würde. Aus ähnlichen Gründen ist auch eine Erweiterung direktdemokratischer Instrumente als Reaktion auf die demographischen Veränderungen abzulehnen.

Frauenförderung: Ideologisierung schadet der Freiheit familiärer Gestaltung

Dass Frauenförderung ein berechtigtes Anliegen ist, steht angesichts der etablierten gesellschaftlichen Strukturen grundsätzlich außer Frage. Eine staatliche Steuerung von Fördermaßnahmen ist ratsam. Zum Teil wird Frauenförderung jedoch ideologisch überhöht und gegen die grundgesetzlich geschützte Freiheit zur Wahl der familiären Lebensform (Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG) ausgespielt. So wird die gesetzgeberische Entscheidung, Frauen eine längere Kinderbetreuung und damit eine längere berufliche Auszeit zu ermöglichen, von einigen zu Unrecht als Verstoß gegen das Frauenfördergebot (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG) gebrandmarkt.

Verfassungsrechtlich ist es geboten, die Entscheidung für vermeintlich traditionelle Formen des familiären Lebens in gleicher Weise zu fördern wie den Wunsch der Eltern nach frühzeitiger Rückkehr in den Beruf. Finanzielle Förderinstrumente für Erziehungsleistungen sind deshalb neutral auszugestalten. Regelungstechnisch gelingt dies am besten, indem für jedes Kind ein Betrag gezahlt wird, der sowohl für den Besuch einer Betreuungseinrichtung als auch für die finanzierte Betreuung zu Hause genutzt werden kann. Das Betreuungsgeld folgt diesem Gebot und steht deshalb in Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.

Nachwuchssicherungspolitik: Zulässig und geboten

Dem Wortlaut nach betreibt Deutschland keine Bevölkerungspolitik. Durch Maßnahmen der Migrationspolitik sowie der Familien- und Frauenförderungspolitik nimmt der Staat aber Einfluss auf die Entwicklung der Bevölkerung. Dabei kann sich die Politik darauf berufen, dass Staat und Gesetzgeber den Erhalt der sozialen Sicherungssysteme garantieren müssen, die nach ihrer gegenwärtigen Konstruktion von einer ausreichend großen Zahl Erwerbstätiger abhängig sind.

Darüber hinaus stellt Art. 6 Abs. 1 GG die Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Aus diesem Artikel lässt sich ableiten, dass dort, wo der Wunsch nach Nachwuchs vorhanden ist, dieser Wunsch auch staatlich zu fördern ist. Inhaltlich sollte Nachwuchssicherungspolitik darauf zielen, zusätzliche Lasten und Risiken zu mindern, die Eltern mit dem Aufziehen von Kindern zum Wohle der Allgemeinheit übernehmen.

Viele Vorschläge zur Nachwuchssicherung sind indes von dem Interesse der Wirtschaft bestimmt, Mütter so schnell wie möglich wieder voll in den Erwerbsprozess einzugliedern. Diese Bestrebungen werden mit Hinweisen auf die Selbstverwirklichung und Alterssicherung von Frauen untermauert. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist dazu kritisch anzumerken, dass das Kindeswohl – verankert in Art. 6 Abs. 2 GG - auf der Strecke zu bleiben droht.

Schuldenbremse: Zweischneidiges Schwert zur Sicherung von Generationengerechtigkeit

Die Schuldenbremse (Art. 115 Abs. 2 GG) dient dem Schutz künftiger Generationen vor übermäßigen finanziellen Lasten. Zugleich werden aber die Möglichkeiten der Länder und Kommunen beschränkt, notwendige Investitionen zum Umbau von Infrastrukturen zu tätigen, die durch den demographischen Wandel notwendig werden.

Dieses Spannungsverhältnis kann letztlich nur durch einen solidarischen Ausgleich aufgelöst werden zwischen relativ wohlhabenden Teilen der Republik, die derzeit noch nicht so sehr von demographischen Veränderungen betroffen sind, und den aktuell bereits stark belasteten Ländern und Regionen.

Unionsrecht: Sozialen und territorialen Zusammenhalt fördern, neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnen

Im Primärrecht der Europäischen Union wird die Bedeutung des demographischen Wandels seit dem Vertrag von Lissabon (knapp) thematisiert. So verpflichtet sich die Union in ihrem Zielkatalog die „Solidarität zwischen den Generationen“ zu fördern (Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV).

Allerdings hat die Union kaum Kompetenzen, diese Zielbestimmung zu verwirklichen. Bislang existiert noch kein tragfähiges Gesamtkonzept zur Stärkung der Langzeitverantwortung von Demokratien.

Eine wichtige und in ihrer Bedeutung für die Bewältigung des demographischen Wandels vielfach unterschätzte Norm ist Art. 14 AEUV zu den so genannten Diensten von

allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Gemeint sind im Prinzip alle wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und deshalb mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Begründet werden diese Dienste unter anderem mit der notwendigen „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“. Art. 14 AEUV spricht damit das Konzept gesellschaftlicher Solidarität an, wie es auch im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes angelegt ist.

Die eigenständige normative Bedeutung der Vorschrift besteht darin, dass sie Anpassungspflichten des europäischen und nationalen Gesetzgebers begründet. Beide Gesetzgeber müssen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich sicherstellen, dass der Rechtsrahmen für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse so ausgestaltet und ggf. verändert wird, dass diese Dienste finanziert und effektiv bereitgestellt werden können. Im Wege eines Normenscreening sind die Bereiche zu identifizieren, in denen bisherige Standards revidiert und für die Akteure in den Regionen neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnet werden müssen.

Gerade weil der demographische Wandel innovative Lösungen in den verschiedensten Lebensbereichen verlangt, sind neue und vermehrt dezentrale Gestaltungsspielräume für diesen experimentellen Prozess unverzichtbar. Auch muss die große Bedeutung, die der soziale und territoriale Zusammenhalt für den gesellschaftlichen Frieden hat, stärker als bislang erkannt werden.

Umfassende Nutzung von Demographie-Kompetenz statt neues Ministerium

Zur Bewältigung des demographischen Wandels ist es wenig hilfreich, neue Bürokratie aufzubauen. Dafür sind die Herausforderungen, die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft mit sich bringen, zu breit gefächert. Sinnvoller erscheint es, sich an Modellen zu orientieren, bei denen Expertise zur Demographie in die verschiedenen Planungs- und Entscheidungsabläufe einbezogen wird. Oder anders formuliert: Der demographische Wandel ist eine Querschnittsaufgabe, die sich durch alle Bereiche des gesellschaftlichen Miteinanders und der politischen Gestaltung zieht. Ansatzweise wird dies bereits durch den so genannten „Demographie-Check“ im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt. Bei der Entwicklung weiterer, praxistauglicher Konzepte ist auch die Wissenschaft gefordert.

Der demographische Wandel muss im Rahmen der Werteordnung des Grundgesetzes und des Unionsrechts bewältigt werden. Zugleich ist das Recht jedoch Hebel, um jene Veränderungen durchzusetzen, die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft auf

zahlreichen Gebieten erfordern. Damit dies gelingt, ist auf allen Regelungsebenen eine langfristige Gesamtschau erforderlich. Diese verlangt besondere Aufmerksamkeit gegenüber weniger einflussreichen Gruppen und Regionen.

Ferner sind geltende Standards teilweise neu zu formulieren, nicht zuletzt, um eine übermäßige Belastung der solidarischen Sicherungssysteme zu vermeiden.

Die Politik sollte sich also auf die Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts konzentrieren. Das Recht bietet Gelegenheit, auf vielfältige und innovative Weise den Herausforderungen des demographischen Wandels zu begegnen und sich zugleich der Grundprinzipien unseres Zusammenlebens zu vergewissern.