
Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes – der rechtliche Rahmen der sozialen Sicherung

Hans-Jürgen Papier

I. Einführung

Das Sozialstaatsgebot ist eines der grundlegenden Strukturprinzipien des deutschen Staats. Dies gilt sowohl in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht. Die tatsächliche Bedeutung des Sozialstaates lässt sich daran ermessen, dass die soziale Marktwirtschaft und mit ihr auch die Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland über Jahrzehnte und bis zum heutigen Tag ein hohes Maß an Wohlstand für breite Kreise der Bevölkerung und sozialen Frieden gebracht haben. Ohne Übertreibung lässt sich feststellen, dass der Sozialstaat einen nicht unwesentlichen Teil der nationalen Identität Deutschlands ausmacht und für den sozialen Zusammenhalt und die innere Einheit Deutschlands von überragender Bedeutung ist. Rechtlich ist das Sozialstaatsgebot im Grundgesetz in mehreren Bestimmungen verankert: Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 20 Abs. 1 GG ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Nach Art. 28 Abs. 1 GG muss auch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Der Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes schließlich ermächtigt die Bundesrepublik dazu, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die (unter anderem) „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ verpflichtet ist.

Heute befindet sich der Sozialstaat in einer Zeit des Umbruchs. In letzter Zeit angegangene und noch anstehende Reformaufgaben betreffen zentrale Fragen der Sozialpolitik und der sozialstaatlichen Gesetzgebung. Genannt seien nur die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle Bürger und die Stabilisierung von Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung angesichts veränderter Erwerbsbiographien und des demographischen Wandels. Angesichts dieser Lage ist der Blick vor allem darauf zu richten, welchen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Gesetzgeber bei der Gestaltung und Reform des Sozialstaates unterliegt.

II. Das Sozialstaatsgebot als eines unter mehreren Staatsstrukturprinzipien und politischer Gestaltungsauftrag

Das Grundgesetz selbst verwendet an keiner Stelle die – ansonsten ja allgemein gebräuchliche – Wortverbindung „Sozialstaat“. Das Adjektiv „sozial“ tritt vielmehr in den eingangs genannten Bestimmungen als eines unter mehreren Prinzipien auf, so in Art. 20 Abs. 1 GG in der Verbindung „demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Dieser Zusammenhang zwischen dem sozialen Staatsziel und den übrigen Grundprinzipien ist kein Zufall. Der Staatszielbestimmung der Sozialstaatlichkeit kommt in diesem Geflecht kein Vorrang zu, so dass die staatliche Durchsetzung oder Förderung des sozialen Staatsziels stets die Verfahrens-, Kompetenz- und Grundrechtsbestimmungen der bundes-, demokratie- und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung zu wahren hat.¹ Das Sozialstaatsprinzip ist hierbei ein Prinzip, das in besonderer Weise auf eine politische Realisation und Umsetzung angewiesen ist; und es ist auch nicht der „totale Sozialstaat“, sondern „die soziale Demokratie in den Formen des Rechtsstaats“, die der grundgesetzlichen Ordnung entspricht.²

Bestätigt und ergänzt wird dies durch einen zweiten Punkt: Das Grundgesetz verzichtet auf eine ausdrückliche nähere Präzisierung des Begriffs „sozial“. Das Grundgesetz enthält – anders als noch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 – kein ausdrückliches soziales Programm, keine materielle Sozialverfassung.³ Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zeichnet sich vielmehr durch eine relative inhaltliche Unbestimmtheit und Offenheit aus. Es ist gerichtet auf den Ausgleich der sozialen Gegensätze und die Schaffung einer gerechten Sozialordnung.⁴

Diese Offenheit führt dazu, dass der Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ – ebenso wie die Frage „Was ist Gerechtigkeit“⁵ – Gegenstand ernster und zum Teil heftiger Auseinandersetzungen im politischen, theologischen, philosophischen und rechtlichen Bereich war und ist. Von Karl Marx' Grundsatz: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“⁶ bis zu Friedrich von Hayeks These von der bloßen „Illusion der sozialen Gerechtigkeit“⁷ ließen sich zu der Frage, welche inhaltlichen Kriterien „Gerechtigkeit“ im Allgemeinen und „soziale Gerechtigkeit“ im Besonderen ausmachen, alle denkbaren Varianten von Antworten nachweisen. In der öffentlichen Diskussion wird beispielsweise eine immer tiefer werdende Kluft zwischen Arm und Reich, zwischen den Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Hartz-IV-Empfänger einerseits und jährlichen Millionenbezügen von Vorstandsvorsitzenden von DAX-Unternehmen als soziale Ungerechtigkeit gegeißelt. Als zentrale Forderung sozialer Gerechtigkeit wird auch der Satz aufgestellt, dass jeder anständig Arbeitende auch einen anständigen Lohn beziehen müsse – Stichwort: staatlich garantierte Mindestlöhne, während andere – im Ergebnis gerade dieser Forderung vielfach widersprechend – sagen, dass sozial gerecht alles das sei, was Arbeitsplätze schaffe. Man kann daher ohne Übertreibung festhalten, dass das Stichwort der sozialen Gerechtigkeit im politischen Raum vielfach als „Kampfbegriff“ verwen-

det wird, nicht selten zur Durchsetzung oder Abstützung politischer Interessen zu Gunsten der jeweils eigenen, zu vertretenden Klientel.

Verfassungsrechtlich ist der Staat lediglich allgemein zu „sozialer Aktivität“ sowie insbesondere dazu verpflichtet, „sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen“.⁸ Das alles sind Ziele und Handlungsaufträge, denen ein hoher Konkretisierungsbedarf eigen ist. 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 Abwägung.⁹

Jahrzehntlang wurde soziale Gerechtigkeit vor allem als Frage des sozialen Ausgleichs innerhalb der Gesellschaft der Gegenwart gesehen. Damit einher ging ein gewaltiger Ausbau des Sozialstaates. Unsere Gesellschaft und mit ihr der Sozialstaat haben dabei jedoch schon seit längerem über ihre Verhältnisse gelebt. Hinzu kommt das statistische Phänomen des „doppelten Alterungsprozesses“, also der Umstand, dass seit gut vierzig Jahren die Geburtenrate pro Frau unter zwei liegt und dass gleichzeitig die Lebenserwartung immer weiter steigt. Dass heute die Erhaltung und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer erheblichen Last für unser Gemeinwesen geworden sind, umschreibt das wirkliche Problem nicht vollständig. Es kommt nämlich hinzu, dass diese Last zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder auf nachkommende Generationen verschoben wird. Zwar hat es schon einige Anpassungsmaßnahmen gegeben.¹⁰ Der Sozialstaat wird sich aber angesichts der Schuldenlast weiter reformieren und sich künftig nicht mehr nur um einen sozialen Ausgleich in der Gegenwart kümmern müssen, sondern auch eine angemessene Lastenverteilung zwischen den Generationen und mit Blick in die Zukunft anzustreben haben. Zur bis-

weilen so bezeichneten „Generation der Erben“ zu gehören, wird andernfalls zu einer schwer zu schulternden Belastung. Die relative Offenheit des Sozialstaatsprinzips¹¹ vermeidet dabei die Fixierung auf starre Sozialmodelle und sie erleichtert die Anpassung an sich wandelnde Herausforderungen und Prioritäten. Sie ermöglicht und verlangt zugleich auch die Berücksichtigung generationenübergreifender Gerechtigkeitsüberlegungen.

Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt für intergenerationale Ansätze ist also gerade das Sozialstaatsprinzip, das eben auch eine „zeitliche Dimension“ hat. Insbesondere im Bereich der Sozialversicherung wird vom Bundesverfassungsgericht die „Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme“ regelmäßig als rechtfertigendes Argument für Veränderungen bestehender Standards aufgeführt.¹² Es liegt nahe, diese eher technische Figur als Ausdruck generationenübergreifender Erwägungen zu sehen. Denn das Erhaltungsziel ist untrennbar verbunden mit der Zukunftsorientierung. Jedenfalls im Bereich der Sozialversicherung wird generationenübergreifende Gerechtigkeit über das Sozialstaatsprinzip also zu einem essentiellen Staatsziel. Die Wahl der Mittel obliegt allerdings auch insoweit weitgehend dem Gesetzgeber.¹³ Diesem macht die Verfassung auch bei der generationenübergreifenden Gerechtigkeit weniger hinsichtlich der konkreten Gestalt der jeweiligen Einzelmaßnahmen, sondern eher hinsichtlich des verfolgten Ziels Vorgaben. Dabei verliert der öffentliche Belang der Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme „nicht an Gewicht, wenn er sich nur durch eine Vielzahl kleiner Schritte verwirklichen lässt“.¹⁴

Auch das *Demokratieprinzip* schränkt diesen im Rahmen des Sozialstaatsprinzips bestehenden Spielraum des Gesetzgebers im Hinblick auf eine generationengerechte Gesetzgebung nicht ein. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bereits im Jahr 1989¹⁵ Folgendes festgehalten: „Zwar entspricht der Demokratie der Gedanke der Herrschaft

auf Zeit und die Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen. Es gehört aber ebenso zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers, über die Amtsperioden hinauszusehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlagen nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen.“

Schließlich wird der gesetzgeberische Spielraum auch nicht durch den *allgemeinen Gleichheitssatz* eingeschränkt: Zwar wird zwischenzeitlich diskutiert, ob in der sich abzeichnenden Veränderung des Lasten- und Renditeverhältnisses bei der zukünftigen Generation eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung liegt.¹⁶ Im Bereich der Sozialversicherung wird die Frage der Systemgerechtigkeit in spezifischer Hinsicht aufgeworfen: Weil das Sozialversicherungsrecht selbst die verschiedenen Generationen über den Generationenvertrag und das Umlageverfahren miteinander verklammere, müsse es sich daran auch im Hinblick auf die Beitrags- und Leistungsrendite verfassungsrechtlich festhalten lassen.¹⁷ Gegen diese Überlegungen spricht allerdings, dass Art. 3 Abs. 1 GG Gleichheit nur beim Erlass und bei der Anwendung ein und desselben Gesetzes, nicht aber gewährleisten kann, dass die in der Zeit sich ablösenden Gesetze gleiche Lasten oder Renditen vermitteln. *Günter Dürig*¹⁸ hat deshalb die Zeit als „offene Flanke des Gleichheitssatzes“ bezeichnet. Diese Ansicht stützt sich auf den Gedanken immer wieder erneuerter demokratischer Legitimation und wohl auch auf das Sozialstaatsprinzip selbst, das gegen eine starre Fixierung eines (zufälligen) status quo und für Erhaltung flexibler Reaktionsfähigkeiten bei sich wandelnden Problemstellungen spricht.¹⁹

Diese Auffassung wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Stichtagsregelungen indirekt bestätigt. So war es dem Gesetzgeber beispielsweise im Jahr 1985 möglich, Renten-

leistungen für die Kindererziehungsleistung der sogenannten Trümmerfrauenjahrgänge aus Gründen der Finanzierbarkeit nur für diejenigen vorzusehen, die damals noch nicht im Rentenalter waren. Trotz der hierin liegenden Härte steht der Gleichheitssatz also sachlich begründeten, zeitlichen Abstufungen im Ausgangspunkt nicht entgegen.²⁰

Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit dürfte entscheidend sein, dass die Prognose ganzer generationenübergreifender Bevölkerungs- und Vermögensentwicklungen auch einen wertenden Akt beinhaltet, der zuvörderst dem Gesetzgeber obliegt. So bleiben trotz der statistisch gesicherten demographischen Zahlen wichtige Fragen Schätzungen und Prognosen vorbehalten, beispielsweise was die Inflationsrate, das Wirtschaftswachstum sowie die Frage angeht, wie sich der Lebensstandard der Leistungsempfänger in der Zukunft im Vergleich zum Lebensstandard der zukünftigen Beitragszahler entwickeln wird.²¹ Gerade diese Bewertungen böten aber den Vergleichsmaßstab, auf dessen Basis der allgemeine Gleichheitssatz allein wirken könnte. Das spricht wiederum gegen eine Anwendbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes in der Zeit, trotz des Gedankens der generationenvertraglichen Systemgerechtigkeit. Auch hier bleibt das Thema weitgehend eine Domäne des Gesetzgebers und der politischen Gestaltung.²²

III. Grenzen sozialstaatlicher Gestaltung

Bei aller Gestaltungsfreiheit unterliegt der Gesetzgeber jedoch Einschränkungen, die sich aus der Verfassungsordnung des Grundgesetzes ergeben. Zu nennen sind hierbei in formeller Hinsicht vor allem die föderale Kompetenzordnung (dazu 1.), die die Realisierung des sozialstaatlichen Auftrags größtenteils dem Bund, teilweise aber auch den Ländern zuweist, andererseits die materiellen Grenzen, die

sich vor allem aus den Grundrechten ergeben (dazu 2.), und schließlich auch die Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates (dazu 3.).

1. Wahrung der föderalen Kompetenzverteilung

Wird von Sozialstaatlichkeit gesprochen, so darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Realisierung dieses Prinzips in Deutschland eingebettet ist in den föderalen staatlichen Aufbau. Zwar hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die „klassischen“ sozialrechtlichen Gebiete, insbesondere die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung,²³ die öffentliche Fürsorge²⁴ einschließlich insbesondere der Sozialhilfe und des Schwerbehindertenrechts,²⁵ sowie das Arbeitsrecht²⁶ einschließlich beispielsweise des Kündigungsschutzes. Das ändert aber nichts daran, dass den Ländern ein ganz erheblicher Teil sozialpolitischer Gesetzgebungskompetenzen verbleibt. Dabei geht es keineswegs nur um die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat oder um die Art und Weise der Ausführung bundesrechtlicher Sozialgesetze durch landeseigenen Vollzug, sondern auch um ganz originäre Aufgaben. Das zeigt sich nicht erst an der ausdrücklich den Ländern zugewiesenen Kompetenz für das Heimrecht.²⁷ Vor allem die staatliche Schul- und Bildungspolitik muss – insbesondere wegen ihres Zieles, die soziale Chancengleichheit von Generation zu Generation zu ermöglichen und zu erhalten – als zentraler (Teil-)Aspekt staatlicher Sozialpolitik und als eine Voraussetzung für Generationengerechtigkeit verstanden werden. Und – wie bereits angedeutet – nicht zuletzt über den in vielen Bereichen vorgesehenen Vollzug der Sozialgesetze des Bundes durch die Länder oder Kommunen können diese einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die konkrete Art und Weise der sozialen Verhältnisse nehmen.

Aus der föderal verteilten Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben resultiert die Frage, ob die bundesgesetzlichen

Leistungen isoliert zu betrachten sind oder ob eine Art Gesamtbetrachtung stattzufinden hat, bei der die Leistungen des jeweiligen Landes einschließlich der Kommunen und die des Bundes im Zusammenhang betrachtet werden. Dieses Problem stellt sich etwa bei Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums: Während der Bundesgesetzgeber grundsätzlich für die Existenzsicherung zuständig ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und von dieser Zuständigkeit auch mit dem SGB II umfassend Gebrauch gemacht hat, liegen die Kompetenzen für bestimmte Teilgebiete, die ebenfalls für das Existenzminimum relevant sind, bei den Ländern, etwa im Bereich der Bildung und des Schulwesens. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010²⁸ ausgeführt, dass der Bund nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums trage. Dieser Verantwortung könne er sich nicht durch eine abstrakte Verweisung auf konkurrierende Landeskompetenzen entziehen, die er den Ländern durch sein eigenes Gesetz bereits versperrt habe, und mit dieser Begründung von der Berücksichtigung solcher Ausgaben absehen, die nach seinen eigenen normativen Wertungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums notwendig sind. Im Übrigen könne nur ein anderweitiger gesetzlicher Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt die Regelungspflichten des Bundes mindern, weil das menschenwürdige Existenzminimum von Verfassungs wegen durch Rechtsansprüche gewährleistet sein müsse.²⁹

2. Materielle Grenzen der Sozialstaatlichkeit

Für das verfassungsrechtlich mögliche Maß politischer Reformansätze ist dabei von großer Bedeutung, dass das Prinzip der Sozialstaatlichkeit auch eine „freiheitliche Dimension“ hat. Das Grundgesetz hat seine Basis im Prinzip der Freiheit und der Eigenverantwortung der Bürger, mit allen

Chancen und natürlich auch mit den entsprechenden Risiken. Es ergänzt diese freiheitlichen Grundlagen durch den sozialstaatlichen Auftrag an die Politik, die Entfaltungschancen der Bürgerinnen und Bürger zu sichern und ihnen diejenigen elementaren Risiken abzunehmen, die sie selber nicht tragen können. So soll Sorge dafür getragen werden, dass die Bürgerinnen und Bürger von den ihnen verliehenen Freiheiten auch aktiv Gebrauch machen und ihr Leben selbst in die Hand nehmen können. Nur auf dieser Basis kann nämlich auch davon ausgegangen werden, dass in der Gesellschaft die nötige Eigenverantwortung übernommen wird, ohne die eine freiheitliche Gesellschaft zum Scheitern verurteilt wäre. Es geht bei der Sozialstaatlichkeit also auch darum, eine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft zu ermöglichen, damit der Staat nicht in scheinbarer Fürsorglichkeit weite Teile des menschlichen Lebens wieder an sich ziehen und so die im Ausgangspunkt bestehende Freiheitlichkeit wieder in Frage stellen muss. 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. Das Verfassungsprinzip des Sozialstaates als solches ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich kein Hemmschuh für notwendige Reformen, die auf eine stärkere Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger setzen.

Das Grundgesetz enthält auch keine sozialen Grundrechte im Sinne von unmittelbar durch die Verfassung begründeten, für den Einzelnen einklagbaren Ansprüchen auf bestimmte staatliche Leistungen, in einer bestimmten Höhe oder in einem bestimmten Umfang. Das gilt letztlich auch für das dem Grunde nach aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip folgende Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.³⁰ Es gibt 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.

Zusammenfassend ausgedrückt ist der Sozialstaat nicht die Verwirklichung eines in der Verfassung im Einzelnen vorgegebenen oder vorgeschriebenen Modells, sondern er ist zum großen Teil 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 in Maßen wieder zurückgebaut werden. Dies gilt auch für Veränderungen bei den sozialen Sicherungssystemen. Das Sozialstaatsprinzip als solches garantiert zum Beispiel weder eine bestimmte Rentenformel noch eine bestimmte Rentenhöhe; es legt auch nicht etwa die Zeitpunkte und Modalitäten von Rentenanpassungen fest.

Jedoch lassen sich aus einzelnen Grundrechten durchaus einzelne gewichtige Vorgaben ableiten, die bei der Ausfüllung dieser Spielräume zu beachten sind. Dies gilt insbesondere für die Frage, inwieweit bei Reformen, insbesondere solchen im Interesse nachfolgender Generationen, grundrechtlich geschützte Sozialleistungsansprüche und Anwartschaftsrechte jetziger Rechteinhaber reduziert werden können. Maßstab hierfür ist beispielsweise in Bezug auf bereits erworbene Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung und Anwartschaften auf solche Renten der Schutz der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG). Das Sozialstaatsprinzip kann hier letztlich eine Grundlage für Rechtfertigungen von Grundrechtseingriffen im Interesse generationenübergreifender sozialer Gerechtigkeit darstellen. Seit langem stellt die – bereits erwähnte – Formel von der „*Erhaltung der Finanzierbarkeit der Sozialversicherung*“ einen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³¹ anerkannten Grund für die Umgestaltung und Beschränkung auch der eigentumsrechtlich geschützten Rentenpositionen dar. Gleichwohl wird sich auch mit dem

Argument der Erhaltung der Finanzierbarkeit der Sozialversicherung die Eigentumsposition der Rentenberechtigten nicht aushebeln lassen. Ein grundlegender Systemwechsel etwa, hin beispielsweise zu einer steuerfinanzierten Grundversorgung der Bevölkerung, ließe sich ohne größere verfassungsrechtliche Probleme wohl nur für künftige Generationen von Beitragszahlern bewerkstelligen, die noch keine oder keine erheblichen Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt und folglich keine durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Anwartschaften aufgebaut haben. Die jetzt Erwerbstätigen und Beitragspflichtigen dürften nicht zur längerfristigen Finanzierung eines auslaufenden, selbst noch an der Lohnersatzfunktion ausgerichteten Rentenmodells gezwungen werden, an dem sie selber dann aber gar nicht mehr teilhaben werden. Ein solcher radikaler Umbau des Rentenversicherungssystems kann ohne den Einsatz von Steuermitteln wohl kaum bewerkstellt werden.

Eine weitere verfassungsrechtliche Vorgabe für den Gesetzgeber besteht im Hinblick auf die Behandlung von Familien mit Kindern. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer ganzen Reihe von Entscheidungen³² den „generativen“ Beitrag der Familie für das umlagefinanzierte Sozialversicherungssystem hervorgehoben. Betont wird dabei bewusst die Familie – also die umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kind – mehr als die Ehe. Dieser Gedanke hat Bedeutung bei jeder staatlichen Maßnahme zur Erleichterung einer Entscheidung für Familie, sei es im Steuer-, Sozialversicherungs- oder Familienrecht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Kern der verfassungsgerichtlichen Argumentation sich insoweit auf den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), weniger auf den Schutz von „Ehe und Familie“ nach Art. 6 Abs. 1 GG stützt. Es geht nicht um eine Art „Familien-Incentive“, sondern um den Ausgleich von asymmetrischen Vor- und Nachteilen: Die kinderlosen Versicherten haben im Versicherungsfall einen

Vorteil aus der vorherigen Erziehungsleistung der anderen, die wegen Kindesunterhalts und Kindererziehung zu ihrem Nachteil auf Konsum und Vermögensbildung verzichten. Dieser Vorteil muss nach Ansicht des Gerichts im Bereich der Pflegeversicherung sogar auf der Beitragsseite ausgeglichen werden und verbietet gleich hohe Beitragszahllasten.³³ Der Förderauftrag des Art. 6 Abs. 1 GG zu Gunsten der Familien hätte dagegen auch in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nicht unbedingt zu diesem Ergebnis führen müssen, weil die konkrete Ausgestaltung des Förderauftrags dem Gesetzgeber überlassen ist und deshalb nicht zu konkreten Leistungsvorgaben führen muss.³⁴

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht für das Steuerrecht den Grundsatz der Steuerfreiheit des Existenzminimums herausgearbeitet.³⁵ Aus dem Sozialstaatsprinzip und Art. 1 Abs. 1 GG folgt, dass ein Betrag in Höhe des Existenzminimums der Familie steuerfrei bleiben muss. Dieser Gedanke lässt sich auf das Sozialversicherungsrecht übertragen.³⁶ So wäre bei einer Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen – beispielsweise im Interesse intergenerationaler sozialer Nachhaltigkeit – als absolute Schranke zu gewährleisten, dass die Gesamtbelastung das Existenzminimum insbesondere der Familien unangetastet lässt. Freilich gilt auch insoweit, dass es bei der Ermittlung des Existenzminimums nicht allein auf die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern auch auf die sich von Generation zu Generation wandelnden Anschauungen über den Mindestbedarf ankommt. Dem Gesetzgeber ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch insoweit ein gewisser Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zuzubilligen.³⁷

3. Finanzielle Grenzen der Leistungsfähigkeit des Staates

Wenn von einer „Kultur der Eigenverantwortung“ gesprochen wird, basiert das regelmäßig auf einer Einschätzung der staatlichen Leistungsfähigkeit, die man im gegenwärtigen

gen Zeitpunkt im besten Fall als äußerst prekär bezeichnen muss und nach der für manchen die Forderung einer Reduktion von Staatsverantwortung nicht etwa nur als sinnvoll, sondern vielmehr als unabdingbar erscheint.

Die wesentliche Ursache dieser Entwicklung ist darin zu sehen, dass der Staat seit Jahrzehnten mit einem massiven Anwachsen von Aufgaben in den meisten Politikfeldern zu kämpfen hat. Mit dem technologischen und sozialen Fortschritt hat er über Jahrzehnte hinweg immer mehr Aufgaben an sich gezogen, bisweilen auch politisch alternativlos übernehmen müssen, ohne die damit gleichzeitig eintretenden – häufig sehr langfristigen – Belastungen ausreichend zu berücksichtigen. Rechtlicherseits gilt dabei das Prinzip der „offenen Staatsaufgaben“. Die vom Staat wahrgenommenen Aufgaben müssen sich also von Verfassungs wegen nicht auf den Bereich klassischer Staatsfunktionen oder auf einen abgeschlossenen Kanon von Aufgaben beschränken. Auch in tatsächlicher Hinsicht haben die vom Staat übernommenen Aufgaben in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Die Folge war in den letzten dreißig Jahren ein Anstieg der Staatsquote auf über 40 Prozent und zeitweise beinahe 50 Prozent; mit anderen Worten belaufen sich die Gesamtausgaben des Staates auf beinahe die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes.³⁸ Die immense Staatsverschuldung ist auch Ausfluss einer Aufgabenexpansion beim Staat. Hinzu kommt eine immer weiter steigende Flut von neuen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes, der Länder und nicht zuletzt auch der Europäischen Union, die viele Lebensbereiche des Bürgers bis ins Detail hinein regulieren und determinieren und deren Vollzug immense Kosten im Bereich von Bürokratie und Rechtspflege, aber natürlich auch in Gesellschaft und Wirtschaft verursachen.

Diese Entwicklung dürfte sich angesichts der Auswirkungen der Finanzmarktkrise und der notwendigen staatlichen Reaktionen hierauf noch verstärken. So wurde vor einiger Zeit von einer Prognose der EU-Kommission berich-

tet, wonach unter der Annahme unveränderter Politik die Staatsschuld in Deutschland von rund 66 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2008 auf etwas über 100 Prozent im Jahr 2030 und auf rund 320 Prozent des BIP im Jahr 2060 steigen würde.³⁹ Der in den europäischen Verträgen festgelegte Referenzwert für die Staatsschuld beträgt 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Gerade der Bereich des Sozialstaates spielt dabei eine zentrale Rolle. Denn nach der Schätzung des Sozialberichts 2009 der Bundesregierung soll allein die Sozialleistungsquote – also der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt – im Jahr 2009 bei 31,9 Prozent liegen.⁴⁰ Dabei ist zu bedenken, dass in diesem Sozialbudget die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt im Jahr 2009 auf 37,9 Prozent geschätzt werden.⁴¹

Die notwendige Kehrseite einer hohen Staatsquote ist eine hohe Staatsverschuldung – jedenfalls dann, wenn man entsprechend deutliche Erhöhungen der Steuerlast nicht beschließen will. Die Erhaltung und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist für unser Gemeinwesen zu einer erheblichen Last geworden, die zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder – in Gestalt immenser öffentlicher Schulden – auf nachkommende Generationen verschoben wird. Diese Belastung der nachkommenden Generationen wird in Zukunft ein fester Bestandteil der immer wieder neu aufzunehmenden sozialpolitischen Reformüberlegungen werden müssen, andernfalls besteht die Gefahr einer Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaates.⁴²

Für die Haushaltswirtschaft des Staates schrieb das Grundgesetz bis zur „Föderalismusreform II“⁴³ im Jahr 2009 vor, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.). Dahinter stand 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 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 durch Steuern, Beiträge und sonstige Abgaben nicht ins Unermessliche erhöhen – nachhaltig die Ausgaben gesenkt werden.

Die Existenz der Verfassungsvorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. war allerdings nicht in der Lage, den laufenden Anstieg der Staatsverschuldung – die wohl größte Hypothek auf die Zukunft unserer Gesellschaft – aufzuhalten.⁴⁴ Eine präzisere und stringenter Fassung der normativen Grenzen der Staatsverschuldung, wie sie jetzt mit der Neufassung von Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG im Jahre 2009 vorgenommen worden ist, erscheint deshalb als ein sinnvoller Ansatz für eine wirksame Sanierung der öffentlichen Kassen. Die Neuregelung ist aber erst für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden und zusätzlich werden dem Bund bis zum Jahr 2015⁴⁵ und den Ländern bis Ende 2019⁴⁶ gewisse Abweichungsmöglichkeiten eingeräumt. Hinzu kommt, dass Einnahmen aus Krediten bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen, vom Staat nicht kontrollierten und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigenden Notsituationen möglich bleiben⁴⁷ und der Bund auch unabhängig davon 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an Krediten aufnehmen darf.⁴⁸ Es wird in der Zukunft daher maßgeblich darauf ankommen, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht nur die Worte, sondern auch den Geist der Schuldenbremse berücksichtigt. Wirkliche Einsparungen lassen sich jedoch nicht allein über verfassungsrechtliche „Schuldenbremsen“ erzielen, sondern nur durch eine Reduzierung der Schuldenfaktoren, also vor allem durch eine Begrenzung und ggf. auch eine Rückführung staatlicher Aufgaben, deren Umfang eine wesentliche Ursache für die hohe Staatsverschuldung darstellt. Eine Hauptaufgabe der staatlichen Politik der Schuldenbegrenzung

und des Schuldenabbaus – eine zwingende Forderung des neuen Verfassungsrechts – besteht also darin, staatliche Aufgabenwahrnehmungen auf den kritischen Prüfstand zu heben und dabei nicht nach dem Kriterium des Wünschbaren, sondern nach dem des unbedingt Notwendigen zu entscheiden. Ein wichtiges Reformthema im Bereich der Sozialstaatlichkeit wird dabei in Zukunft das Problem der Generationengerechtigkeit sein.

Mit dem notwendigen Aufgabenabbau hängt aber untrennbar ein anderes ganz wesentliches Konzept zur Überwindung aktueller struktureller Krisen zusammen: Gemeint sind die vielfältigen Formen bürgerschaftlichen Engagements. Ein solcher freiwilliger Dienst am Gemeinwesen wird zunehmend zu einer unverzichtbaren Bedingung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement ist dabei sehr viel mehr als eine bloße „Ausfallbürgschaft“ für den Fall fehlender staatlicher Fürsorge. Vielmehr geht es darum, dass aktiv handelnde Bürger Solidarität und Gemeinsinn beweisen und hierdurch die demokratischen und sozialen Strukturen, die die Grundfesten unseres Gemeinwesens bilden, mit Leben erfüllen. Diese Einstellungen, aus denen heraus die zivilgesellschaftlichen Vereinigungen ihre Motivation speisen, setzen sich in markanten Widerspruch zu der offenbar immer noch vorherrschenden Auffassung in der Bevölkerung, dass der Staat der Hüter auch allen privaten Wohls sei.

Eine solche Auffassung, die in der Bevölkerung, aber auch in der Politik sich noch immer einer gewissen Beliebtheit erfreut, findet einen reichhaltigen Nährboden in der noch immer fortschreitenden Verrechtlichung unserer sozialen Beziehungen. So unverzichtbar die sozialen Sicherungssysteme in ihrem Kernbereich sind, erweist sich die Tendenz zur Überregulierung hier als ein deutliches Hemmnis für die Initiativkraft einer verantwortlichen Zivilgesellschaft und führt zu einem Schwund an Bereitschaft zu sozialem und gesellschaftlichem Engagement. Um die-

ses Engagement wieder erstarben zu lassen, bedarf es eines Umdenkprozesses, an dessen Ende die Erkenntnis stehen muss, dass der Staat und seine Rechtsordnung eben keine Lebensplanung und keine „Vollversicherung“ – weder für den Einzelnen noch für die Gesellschaft insgesamt – bereitstellen sollen und bereitstellen können.

IV. Internationale Bezüge des Sozialstaatsprinzips

In einer globalisierten Welt lässt sich auch der Sozialstaat nicht mehr als isoliertes nationales Phänomen betrachten. Es gehört zu einer mittlerweile alltäglich gewordenen Erfahrung, dass der Fortbestand eines Arbeitsplatzes im Inland davon abhängt, ob das Wirtschaftsgut 300 oder 3000 Kilometer entfernt für die Hälfte oder ein Zehntel der Lohnkosten produziert werden kann. Gleichzeitig werden eine partielle Entmachtung – oder jedenfalls nicht unerhebliche Machteinbußen – der Staaten beobachtet, die mit ihrem begrenzten Instrumentarium an Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten einer weitgehend global agierenden Wirtschafts- und Finanzwelt gegenüberstehen. Dies wirkt sich auch auf den Sozialstaat aus, der zunehmend Gefahr läuft, von einer aktiven und gestalterischen Rolle in eine defensive, reagierende Rolle gedrängt zu werden, in der er die sozialpolitischen „Kollateralschäden“ der Ökonomisierung und Globalisierung verwalten und halbwegs abmildern soll.

Der Sozialstaat muss jedoch mehr sein als ein „Auffangbecken“ für diejenigen, die unter die Räder gekommen sind. Er muss die Werte, die Leitideen und den Zusammenhalt einer ganzen Gesellschaft verkörpern und zu verwirklichen suchen. Nicht zuletzt im Sozialstaat bildet sich – im Guten wie im Schlechten – der Zustand eines Gemeinwesens ab.

Immerhin findet Sozialpolitik heute auch auf europäischer Ebene statt. Die Europäische Union hat in diesem Bereich einige Kompetenzen, von denen sie auch Gebrauch

macht⁴⁹. Der Vertrag von Lissabon erweitert diesen sozialen Ansatz und sieht eine Reihe weiterer zusätzlicher sozialrechtlicher Aussagen vor⁵⁰; er formuliert unter anderem das Ziel eines „angemessenen sozialen Schutzes“ und eines „hohen Bildungsniveaus“ in allen Politiken und Maßnahmen der Union⁵¹ sowie das ausdrückliche Ziel einer „sozialen Marktwirtschaft“⁵² anstelle des nur noch in einem Zusatzprotokoll zu findenden Ziels eines „freien und unverfälschten Wettbewerbs“⁵³. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zur Verfassungsmäßigkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass nichts dafür ersichtlich ist, dass den Mitgliedstaaten das Recht und die praktischen Handlungsmöglichkeiten genommen wären, für soziale Sicherungssysteme und andere Maßnahmen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik konzeptionelle Entscheidungen in ihren demokratischen Primärräumen zu treffen⁵⁴. Es hat dabei klargestellt, dass sozialpolitisch wesentliche Entscheidungen in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden müssen. Namentlich die Existenzsicherung des Einzelnen müsse weiterhin primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben⁵⁵. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gilt unter anderem auch die „sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen“ als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“⁵⁶, sie unterliegt nach der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts engen Integrationsschranken.

Daraus ergibt sich, dass die Zukunft des Sozialstaates trotz und gerade wegen der verfassungsrechtlichen Regeln der europäischen Integration weiterhin ganz maßgeblich durch den nationalen Gesetzgeber geschrieben werden wird. Hierbei wird allerdings den Fragen der Finanzierung und der unter Umständen gemeinschaftsrechtlich gebotenen Einbeziehung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ein nicht unerhebliches Gewicht zukommen. Das lässt

sich an den diversen Judikaten des EuGH zu sozialen Teilhabeansprüchen aufgrund der Unionsbürgerschaft klar able-
sen⁵⁷. So geht etwa das Urteil des EuGH zur Unionsrechts-
widrigkeit der Versagung steuerlicher Absetzbarkeiten von
Riester-Renten für ausländische Grenzgänger⁵⁸ in diese
Richtung. Die Nationalstaaten behalten also wesentliche
sozialpolitische Steuerungsmöglichkeiten, sind bei deren
Ausübung aber beispielsweise gehalten, auch mögliche An-
sprüche ausländischer Unionsbürger zu beachten.

V. Schluss

Nach der grundgesetzlichen Ordnung gibt es keine umfas-
senden, abstrakten und präexistenten verfassungsrecht-
lichen Maßstäbe für die Gestaltung der sozialen Sicherheit.
Beim Sozialstaatsgebot handelt es sich um ein Ziel, dessen
Erreichung der permanenten gemeinsamen Anstrengung
der Gesellschaft, des Staates und jedes Einzelnen bedarf.
Der Gesetzgeber muss innerhalb des verfassungsrechtlich
vorgegebenen Rahmens die Werte des Sozialstaates ge-
gebenfalls durch seine Veränderung bewahren. Hierbei kann
es notwendig werden, das Verhältnis von Solidarität einer-
seits und Subsidiarität und Eigenverantwortung anderer-
seits neu zu justieren, um die Akzeptanz und die Leistungs-
fähigkeit des Sozialstaates zu erhalten.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen, „Entwicklung der Staatsquote“,
abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39848/DE/BMF_Startseite/Service/Downlads/Abt_I/Entwicklung_der_Staatsquote_250209,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 6.7.2009).

Bundesregierung (2009): *Sozialbericht 2009*, Unterrichtung durch
die Bundesregierung, BT-Drs. 16/13830.

Dürig, Günter (2009): Artikel 3, in: Theodor Maunz und Günter Dürig

- (Hrsg.), *Grundgesetz*, 56. Ergänzungslieferung, München: C.H. Beck.
- Musler, Werner (2009): *Schulden ohne Ende – EU-Behörde projiziert 320 Prozent Defizit ohne Reformen*, Frankfurter Allgemeine Zeitung (15.10.2009).
- Haverkate, Görg (1992): *Verfassungslehre*, München: C.H. Beck.
- Hayek, Friedrich A. von (1981): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech, München: Verlag der Moderne.
- Hebeler, Timo (2001): *Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung*, Baden-Baden: Nomos.
- Hebeler, Timo (2002): *Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG als Schlüssel für die Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Altersrenten*, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), S. 270–281.
- Herzog, Roman (2009): Artikel 20, in: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz*, 56. Ergänzungslieferung, München: C. H. Beck.
- Heun, Werner (2006): Artikel 3, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jarass, Hans Dieter (1997): *Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht*, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 545–551.
- Kelsen, Hans (1953): Was ist Gerechtigkeit, in: Luigi Sturzo (Hrsg.), *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Band 2, Bologna: Zanichelli, S. 295–322.
- Kingreen, Thorsten (2003): *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirchhof, Paul (2000): Der allgemeine Gleichheitssatz, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 5: Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, S. 837–973.
- Lenze, Anne (2007): *Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit*, in: der Staat, 46, S. 89–108.
- Lenze, Anne (2003): *Rentenreform zwischen Eigentumsschutz und Gleichheitssatz*, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 505–513.
- Marx, Karl (1985): *Kritik des Gothaer Programms*, 2. Aufl., Berlin: Dietz.
- Papier, Hans-Jürgen (2008): Der Einfluss des Verfassungsrechts auf

- die Soziallehre, in: Bernd Baron von Maydell, Franz Ruland und Ulrich Becker (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch*, St. Augustin/München: Nomos, S.100–148.
- Papier, Hans-Jürgen (2006): Grundrechte und Sozialordnung, in: Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland*, Allgemeine Lehren I, Heidelberg: C.F. Müller, S. 253–290.
- Papier, Hans-Jürgen (2006): *Der Sozialstaat aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in: Beiträge zur Gesellschaftspolitik, 8.
- Pitschas, Rainer und Helge Sodan (2005): Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, in: Peter M. Huber (Red.), *Der Sozialstaat in Deutschland und Europa*, Berlin, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, 64, S. 109–137.
- Schröder, Meinhard (2010): Generationengerechtigkeit – ein Rechtsproblem?, in: Christian Calliess und Karl-Heinz Paqué (Hrsg.), *Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt*, Veröffentlichungen der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung, 77, S. 187–187.
- Walter, Robert (1996): Hans Kelsen, die Reine Rechtslehre und das Problem der Gerechtigkeit, in: Margarethe Beck-Mannagetta, Helmut Böhm und Georg Graf (Hrsg.), *Der Gerechtigkeitsanspruch des Rechts, Festschrift für Theo Mayer-Maly zum 65. Geburtstag*, Wien/New York: Springer, S. 207–235.

Anmerkungen

¹ Vgl. Papier, in: v. Maydell/Ruland/Becker, *Sozialrechtshandbuch*, 4. Aufl., St. Augustin/München 2008, § 3 Rn. 2.

² Vgl. BVerfGE 5, 85, 198.

³ Zum Fehlen sozialer Grundrechte im Grundgesetz vgl. Papier, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. II, Heidelberg 2006, § 30 Rn 12ff.

⁴ BVerfGE 22, 180, 204; siehe ferner Herzog, in: Maunz/Dürig, *GG*, 56. Ergänzungslieferung München 2009, Art. 20 Rn 40; Pitschas, *VVDStRL* 64 (2005), 109 (112); zu weiteren Dimensionen des Sozialstaatsprinzips vgl. Papier, *Beiträge zur Gesellschaftspolitik*, Ausgabe Nr. 8/2006, S. 1 (8ff.).

⁵ Vgl. beispielsweise Hans Kelsen, Was ist Gerechtigkeit, abgedruckt in: *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, 1953, Band 2, S. 295ff.

⁶ Karl Marx, *Kritik des Gothaer Programms*, 1875, 2. Auflage (1946), S. 21; zur Kritik s. bspw. R. Walter, in: Beck-Mannagetta, *Der Gerechtigkeitsanspruch des Rechts*, FS für Theo Mayer-Maly, 1996, S. 207 (224f.).

⁷ Vgl. F.A. von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 2: *Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit*, 1981.

⁸ BVerfGE 1, 97, 105.

⁹ BVerfGE 22, 180, 204; BVerfGE 59, 231, 263; Kingreen, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, Tübingen 2003, S. 143f.

¹⁰ Zu nennen sind etwa die modifizierte Bruttolohnanpassung, der Nachhaltigkeitsfaktor und die Rente mit 67.

¹¹ Siehe oben I.

¹² Bspw. BVerfGE 100, 1 (52) vom 28.4.1999 – DDR-Rentenanwartschaften; BVerfGE 103, 172 (192/193) vom 20.3.2001 – Altersgrenze für Kassenärzte.

¹³ BVerfGE 103, 172 (189) vom 20.3.2001 – Altersgrenze für Kassenärzte.

¹⁴ BVerfGE 103, 172 (193) vom 20.3.2001 – Altersgrenze für Kassenärzte.

¹⁵ BVerfGE 79, 311 (343) vom 18.4.1989 – Staatsverschuldung.

¹⁶ Bspw. H. D. Jarass, *Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht*, NZS 1997, S. 545ff. mit Hinweis auf Wendt, in Sachs (Hrsg.), *GG*, München 1996, Art. 14 Rn. 119f.

¹⁷ Hebler, *Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der sozialen Rentenversicherung*, Baden-Baden 2001; ders.: *Der Gleichheitssatz des Art. 3 I GG als Schlüssel für die Pflicht einer generationengerechten Ausgestaltung des Rechts der gesetzlichen Altersrenten*, DRV 2002, S. 270ff.; zuvor im Grundsatz bereits angelegt bei Görg Haverkate, *Verfassungslehre*, München 1992, S. 251f.

¹⁸ Dürig in: Maunz /Dürig (Hrsg.), *GG*, 56. Ergänzungslieferung München 2009, Art. 3, Rn. 194.

¹⁹ Bspw. W. Heun in: Dreier (Hrsg.), *GG*, 2. Auflage, Tübingen 2006, Art. 3, Rn. 40; P. Kirchhof, *HStR V*, 2. Aufl., Heidelberg 2000, § 124, Rn. 50, 139; Anne Lenze, *Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit. Der Staat*, 2007, 89 (99 m.w.N.).

²⁰ Bspw. BVerfGE 87, 1 (43–45) vom 7.7.1992 – Trümmerfrauen (Erziehungszeiten).

- ²¹ Vgl. Anne Lenze, *Rentenreform zwischen Eigentumsschutz und Gleichheitssatz*, NZS 2003, S. 505ff.
- ²² Zweifelnd an der rechtlichen Lösbarkeit auch M. Schröder, *Generationengerechtigkeit – ein Rechtsproblem?*, in: Callies/Paqué, *Deutschland in der Europäischen Union im kommenden Jahrzehnt* (Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung Bd. 77), S. 181ff.
- ²³ Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.
- ²⁴ Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.
- ²⁵ Vgl. hierzu BVerfGE 57, 139 (159) vom 26.5.1981 – Schwerbehindertenabgabe.
- ²⁶ Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.
- ²⁷ Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 (Klammerzusatz) GG.
- ²⁸ BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505.
- ²⁹ BVerfGE 125, 175 (241f.)
- ³⁰ Siehe dazu nunmehr BVerfGE 125, 175 (222).
- ³¹ Bspw. BVerfGE 100, 1 (52) vom 28.4.1999 – DDR-Rentenanwartschaften; BVerfGE 103, 172 (192/193) vom 20.3.2001 – Altersgrenze für Kassenärzte.
- ³² Zur Rentenversicherung BVerfGE 87, 1 vom 7.7.1992 – Trümmerfrauen (Erziehungszeiten); zur Pflegeversicherung BVerfGE 103, 242 (263ff.) vom 3.4.2001 – Pflegeversicherung III.
- ³³ BVerfGE 103, 242 (264) vom 3.4.2001 – Pflegeversicherung III.
- ³⁴ BVerfGE 87, 1 (35/36) vom 7.7.1992 – Trümmerfrauen (Erziehungszeiten).
- ³⁵ BVerfGE 82, 60 (85) vom 29.5.1990 – Kindergeldkürzung.
- ³⁶ Allgemein zur Existenzsicherung des Einzelnen als auf Art. 1 Abs. 1 GG gegründete Staatsaufgabe Vgl. hierzu BVerfG, U.v. 30.6.2009, Az. 2 BvE 2/08 u. a. – Vertrag von Lissabon, Rn. 259, NJW 2009, 2267 (2275).
- ³⁷ Vgl. BVerfGE 91, 93 (111, 114f.) vom 14.6.1994 – Kindergeldkürzung für Besserverdienende.
- ³⁸ Vgl. BMF „Entwicklung der Staatsquote“, Stand: 6.7.2009, abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_39848/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_I/Entwicklun_g_der_Staatsquote__250209,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.
- ³⁹ Vgl. FAZ vom 15.10.2009 (Schulden ohne Ende – EU-Behörde projiziert 320 Prozent Defizit ohne Reformen).

⁴⁰ Sozialbericht 2009, Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 16/13830 vom 20.7.2009, Anhang, Tabelle I-1, S. 209.

⁴¹ Sozialbericht 2009, a. a. O., Tabelle II (S. 215).

⁴² Vgl. BVerfGE 119, 96 (142) vom 9.7.2007 – Bundeshaushalt 2004.

⁴³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2248, vgl. auch BR-Drs. 262/09 vom 24.3.2009; BT-Drs. 16/12410 vom 24.3.2009; Gesetzesbeschluss des Bundestages vom 29.5.2009, BR-Drs. 510/09; Zustimmungsbeschluss des Bundesrates vom 12.6.2009, BR-Drs. 510/09.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 119, 96 II (Bundeshaushaltsgesetz 2004).

⁴⁵ Vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG.

⁴⁶ Vgl. Art. 143d Abs. 1 Sätze 3 und 4 GG.

⁴⁷ Vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alternative 2 GG n. F.

⁴⁸ Vgl. Art. 109 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG (dagegen gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG keine entsprechend pauschale Ausnahme vom Kreditverbot für die Länder).

⁴⁹ Insbesondere Art. 13 (Anti-Diskriminierungsrichtlinien), Art. 39 (Arbeitnehmerfreizügigkeit), Art. 136–150 EG-Vertrag (Zuständigkeiten für Arbeitsrecht, soziale Sicherung, Aus- und Fortbildung, Mitbestimmung, Dialog mit den Sozialpartnern sowie Arbeitsbedingungen) und Art. 27–38 der EU-Grundrechtecharta (Titel IV – Solidarität) – hierzu BVerfGE 123, 267 (426ff.) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁰ Insbesondere Art. 5 Abs. 3 AEUV (Koordinierung mitgliedstaatlicher Sozialpolitik), Art. 9 AEUV (Querschnittsklausel für das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus, der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz), Art. 21 Abs. 3 AEUV (Unionsbürgerschaft und soziale Sicherheit), Art. 152 AEUV (Rolle der Sozialpartner), Art. 165 Abs. 2 AEUV (soziale Funktion des Sports) – hierzu BVerfGE 123, 267 (428 f.) – Vertrag von Lissabon.

⁵¹ Vgl. Art. 9 AEUV (Querschnittsklausel) – BVerfGE 123, 267 (428f.) – Vertrag von Lissabon.

⁵² Art. 3 Abs. 3 UA 1 EUV-Lissabon.

⁵³ Vgl. hierzu BVerfGE 123, 267 (428f.) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁴ BVerfGE 123, 267 (430) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁵ BVerfGE 123, 267 (362f.) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁶ BVerfGE 123, 267 (359) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 123, 267 (427f.) – Vertrag von Lissabon.

⁵⁸ *EuGH*, U.v. 10.09.2009, C-269/07 (Kommission/Deutschland), *EuZW* 2009, 743, mit Anmerkung von Thiemo Jeck (a. a. O., S. 751f.), der von einem Einnahmeverlust von 470 Mio. Euro ausgeht, der „vorsichtig geschätzt jedes Jahr um weitere knapp 100 Mio. Euro“ ansteigen soll (a. a. O., S. 752).