



DER DEMOGRAPHISCHE
WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG
FÜR DAS RECHT

WINFRIED KLUTH

UNTER MITWIRKUNG VON STEFAN BAUER-SCHADE,
ANJA NITSCHKE UND STEFAN VETTER

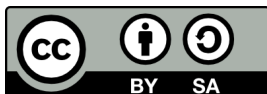


ClimatePartner^o
klimaneutral

Druck | ID: 53323-1405-1029



Urheber: Winfried Kluth
Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2014



Diese Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

© 2014, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Umschlagfoto: © Norbert Auweiler
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Satz: Cornelia Wurm, ZKM / Konrad-Adenauer-Stiftung.
Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-038-8

INHALT

5 | VORWORT

7 | DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS RECHT IN THESEN

17 | I. EINFÜHRUNG UND GRUNDLAGEN

1. Einführung.....	17
a) Von den „Grenzen des Wachstums“ zur „schrumpfenden Gesellschaft“	17
b) Gesetzgeberische Reaktionen.....	18
c) Demographischer Wandel als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analyse	19
d) Die Rolle des Rechts und der Rechtswissenschaft	20
2. Begriffserklärungen	21
a) Demographischer Wandel	21
b) Generation	21
c) Generationengerechtigkeit.....	22
3. Der demographische Wandel im Spiegel von Zahlen und Strukturen.....	23

28 | II. BEZÜGE ZUM VERFASSUNGSRECHT IM ÜBERBLICK

1. Grundrechte (Geltung auch für künftige Generationen, Besitzstandsschutz)	28
2. Demokratie.....	29
3. Sozialstaat (intergenerationelle Solidarität)	30
4. Bundesstaat (territoriale Solidarität)	31
5. Staatsziel Umweltschutz und Nachhaltigkeit	32
6. Staatszielbestimmung Generationengerechtigkeit.....	33
7. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.....	34

38 | III. EINZELNE POLITIKFELDER

1. Systeme der sozialen Sicherung	38
a) Alterssicherung/Rentenpolitik.....	38
b) Kranken- und Pflegeversicherung	41

2. Infrastrukturen	41
a) Zur rechtssystematischen Bedeutung von Infrastrukturen	41
b) Bildungsinfrastruktur	43
c) Gesundheitsversorgung.....	46
d) Öffentliche Sicherheit.....	48
e) Kommunikation, Verkehrswege und Verkehrsmittel	49
3. Wahlrecht, Familienwahlrecht	49
4. Migrationsrecht	51
5. Arbeitsrecht.....	52
6. Altersdiskriminierung	52
7. Frauenförderung.....	53
8. Familienförderung und Nachwuchssicherungspolitik.....	54
9. Haushaltsrecht/Schuldenbremse.....	61
68 IV. BEDEUTUNG DES UNIONSRECHTS	
1. Praktische Bedeutung in den verschiedenen Mitgliedstaaten.....	68
2. Bezüge im Primärrecht	71
3. Bezüge zu einzelnen Politikfeldern im Überblick	72
a) Europäische Pensions- und Rentenpolitik	72
b) Regional- und Strukturpolitik	74
c) Antidiskriminierungsrecht, vor allem Verbot der Altersdiskriminierung	75
78 V. SCHLUSSBETRACHTUNG UND HANDLUNGS- EMPFEHLUNGEN	
1. Querschnittsthema	78
2. Hauptherausforderungen für Politik und Recht	79
3. Erforderlichkeit institutioneller Reformen?	80
4. Ausblick	81
82 DER AUTOR	
82 ANSPRECHPARTNERIN IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG	

VORWORT

Die Bevölkerung in Deutschland altert und schrumpft – mit Folgen für nahezu alle Lebensbereiche. Der demographische Wandel wirft Fragen auf zum Bestand fundamentaler Strukturen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates ebenso wie zum Alltag einer Gesellschaft, in der immer weniger Jüngere immer mehr Ältere versorgen müssen. Passende Antworten und Lösungen zu finden, stellt Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft vor eine Herkulesaufgabe. Entsprechend zahlreich und vielfältig sind die Konzepte, die helfen sollen, den demographischen Wandel zu meistern. Eine entscheidende Rolle spielt dabei das Recht. Es bildet zugleich Fundament, Gerüst und Rahmen für die demographisch bedingten Transformationsprozesse. Über das Recht werden Chancen und Risiken zugeteilt. Ändert sich die Grundstruktur der Gesellschaft, muss die bisherige Zuteilung von Ansprüchen und Lasten überdacht werden. Das Recht muss also Gerechtigkeitsprobleme verarbeiten, zu denen der demographische Wandel unweigerlich auf zahlreichen Gebieten führt. Es geht um die Sicherung der Sozialsysteme, die Zukunft von Infrastrukturen, die Gestaltung von Zuwanderung und demokratische Mitbestimmung – um nur einige Politikfelder zu nennen, auf denen die demographischen Veränderungen Fragen nach rechtlichen Anpassungen aufwerfen.

Inwieweit lassen sich dem Grundgesetz Aussagen dazu entnehmen, ob und wie der Staat auf die Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft reagieren muss oder darf? Welche Rolle spielen Grundrechte und verfassungsrechtliche Grundprinzipien, wenn über Generationengerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse diskutiert wird? Welche verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume hat der Staat, etwa bei Reformen der Sozialsysteme? Gibt es staatliche Verpflichtungen, auf die demographischen Veränderungen zu reagieren, womöglich auch aufgrund des Unionsrechts?

Mögliche Antworten haben Fachleute aus Politik, Wissenschaft, Justiz und Verwaltung auf der 8. Berliner Rechtspolitischen Konferenz „Der demographische Wandel als Herausforderung für das Recht“ diskutiert.¹ Zu den wichtigsten Erkenntnissen der Tagung gehörte, dass die rechtliche Verarbeitung der demographischen Veränderungen alle politischen Ebenen – von den Kommunen bis zur Europäischen Union – fordert und darüber hinaus neue Kooperationen mit der Wirtschaft, Wissenschaft und anderen Mitgestaltern der Gesellschaft erforderlich sind.

Für all jene, die den demographischen Wandel mitgestalten und deshalb mit Fragen konfrontiert sind, wie sich das Recht zu den demographischen Veränderungen verhält, haben wir die vorliegende Publikation konzipiert. Der Autor, Professor Dr. Winfried Kluth, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg, hat die Beziehungen des demographischen Wandels zu Verfassungsprinzipien herausgearbeitet und Analysen zu Rechts- und Politikfeldern erstellt, denen aufgrund der demographischen Veränderungen besondere Aufmerksamkeit gebührt. Betrachtet werden die Systeme der sozialen Sicherung und Infrastrukturen, politisch kontroverse Gebiete wie das Wahlrecht und das Migrationsrecht sowie Instrumente wie Frauenförderung und Schuldenbremse. Ferner werden Bezüge und Vorgaben des Unionsrechts zum demographischen Wandel dargestellt.

Ein Ergebnis der Studie sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen: Die Hauptherausforderung für Politik und Gesetzgeber liegt weniger in der begrenzenden, beschränkenden Wirkung von Recht als vielmehr darin, neue und vermehrt dezentrale Gestaltungsspielräume zu öffnen, um den demographischen Wandel als gesamtgesellschaftliche Aufgabe meistern zu können.

Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

*Dr. Katja Gelinsky LL.M.
Kordinatorin für Recht und Rechtspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

¹ | Beiträge zu der Konferenz siehe: <http://www.kas.de/wf/de/33.36198/>.

DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS RECHT IN THESEN

Zusammengestellt von Katja Gelinsky

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 Sozialsysteme.

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 veran-

kerter 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. Dieses Postulat ist aufgrund seiner prägenden Bedeutung für Politik und Gesetzgebung 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 prinzipiell 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 Rückschrittsverbot 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 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 Frauenförderpolitik 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. Bisher 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.

Neue Freiräume schaffen

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 mit den Mitteln des Rechts neue Freiräume schaffen. 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.

I. EINFÜHRUNG UND GRUNDLAGEN

1. EINFÜHRUNG

a) Von den „Grenzen des Wachstums“ zur „schrumpfenden Gesellschaft“

Veränderung ist, so bereits die Einsicht der alten Griechen, ein unverzichtbares Merkmal des Lebens. Was und wer sich nicht mehr verändert, ist dem Tod oder Untergang geweiht. Das gilt auch für die Existenz von Gesellschaften. Veränderung als solche ist deshalb ein neutrales Phänomen, dessen Bewertung und Einordnung auf zusätzliche Kriterien angewiesen ist. Im Fall der Bevölkerungsentwicklung sind diese Kriterien durchaus komplex und ihrerseits Wandlungen unterworfen. Das zeigt ein Blick in die jüngere deutsche Geschichte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg galt es zunächst die vor allem in der männlichen Bevölkerung durch die Kriegsverluste gerissene Lücke zu schließen. Die Bevölkerungsentwicklung insgesamt „profitierte“ dabei von der Vertreibung vieler Deutscher aus den „verlorenen“ östlichen Gebieten des Deutschen Reichs. Der damit verbundene Migrationsprozess, der bis zum Bau der Mauer durch die Abwanderung vor allem von Akademikern aus der DDR verstärkt wurde, trug nicht unerheblich dazu bei, den Wiederaufbau erfolgreich zu meistern. Auf die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre folgte dann in den siebziger und achtziger Jahren ein deutlicher Rückgang, der nicht zuletzt

durch die zunehmend ins Bewusstsein tretende Botschaft von der Überbevölkerung der Erde und den „Grenzen des Wachstums“ mitbestimmt wurde. Soweit man unterstellt, dass dieses gesellschaftliche Bewusstsein auch das Reproduktionsverhalten der Menschen bestimmt hat, kann hier von dem Phänomen gesprochen werden, dass die global ausgerichtete Betrachtungsweise die Wahrnehmung der regionalen Gegebenheiten „gestört“ hat.¹ Denn seit 1972 erreicht Deutschland die für eine stabile Bevölkerungsgröße erforderliche Marke von 2,1 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter nicht mehr.²

Der Übergang von der wachsenden zur „schrumpfenden Gesellschaft“³ ist aber nur der äußere quantitative Rahmen für eine große Zahl qualitativer und struktureller Entwicklungen von Bevölkerung und Gesellschaft, die erst in der Zusammenschau das Phänomen des demographischen Wandels prägen. Stichwortartig sind die höhere Lebenserwartung und die damit verbundene Zunahme von Multimorbidität und Pflegebedarf, die veränderten Verhältnisse von Erwerbstätigen und Rentenempfängern sowie der Mangel an Arbeitskräften zu nennen. Daran wird deutlich, dass der demographische Wandel die Zusammensetzung der Gesellschaft erheblich beeinflusst und weit reichende Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme (Renten- und Krankenversicherung) sowie den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft mit sich bringt.

b) Gesetzgeberische Reaktionen

Erst in den letzten Jahren wurde vor allem in den neuen Bundesländern, die am frühesten und stärksten betroffen sind, sowie auf Bundesebene durch Berufung von Demographiebeauftragten und Erstellung von Handlungskonzepten damit begonnen, die Thematik aufzubereiten und Instrumente zu entwickeln, die eine Reaktion auf den Wandel ermöglichen. Die auch im BauGB normativ verankerten Stadtumbauprojekte Ost und West⁴ markieren die äußerlich sichtbare Spitze einer Vielzahl von Vorhaben, die bis hin zu Strategien einer Nachwuchssicherungspolitik reichen.⁵ Ziel einer solchen themenübergreifenden Strategie mit den Schwerpunkten Familien-, Bildungs-, Zuwanderungs- und Frauenpolitik ist es, das „Humanvermögen“ zur nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen zu bewahren.⁶ Dabei wird unter Humanvermögen die Fähigkeit der einzelnen Menschen verstanden, einen Beitrag zur Existenz und zum Wohlstand des Gemeinwesens und seiner sozialen Systeme in Abhängigkeit von Bildung und anderen „Vermögen“ zu leisten.⁷

c) Demographischer Wandel als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analyse

Ein so komplexes Phänomen wie der demographische Wandel stellt nicht nur die Bevölkerungswissenschaft vor große Herausforderungen. Auch zahlreiche weitere Fächer auf dem weiten Feld der Sozialwissenschaften bis hin zu den Wirtschaftswissenschaften sind „gefordert“. Benötigt werden Analysen der zu erwartenden Entwicklungen sowie neue Instrumente und sozialpolitische Modelle, die eine Bewältigung und produktive Verarbeitung des Wandels ermöglichen. Die Breite und Weite des Themenfeldes sei an dieser Stelle durch einen knappen Katalog von Fragestellungen umrissen, die von den verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen zu bearbeiten sind:

- Wie soll angesichts des dramatischen Rückgangs der Zahl der Erwerbstätigen die auf einem Umlageverfahren basierende Rentenfinanzierung gesichert werden?⁸
- Die gleiche Frage stellt sich vor einem etwas anderen Hintergrund für die Kranken- und Pflegeversicherung.⁹
- Welche Anpassungen verlangt zur wirtschaftlichen Sicherung der Gesundheitsversorgung das Recht der Gesundheitsberufe?¹⁰
- Wie kann das Versprechen „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Grundgesetz insb. in dünn besiedelten ländlichen Räumen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Verkehr, Kultur usw. verwirklicht werden?¹¹
- Welche Instrumente der Familien- und Frauenförderung sind verfassungsrechtlich zulässig und bevölkerungspolitisch geeignet?¹²
- Welchen Beitrag kann die Zuwanderungspolitik leisten?¹³
- Wie können die Schuldenbremse und das Prinzip der Nachhaltigkeit zugunsten der Interessen künftiger Generationen eingesetzt werden?

Diese kleine Auswahl macht deutlich, wie breit und komplex das Spektrum der Themenfelder und der gestalterischen Herausforderungen ist, das wissenschaftlich und praktisch zu bearbeiten ist. Glücklicherweise finden sich inzwischen in allen angesprochenen Wissenschaften zahlreiche Forschungsprojekte, die den skizzierten Fragen nachspüren.

d) Die Rolle des Rechts und der Rechtswissenschaft

Die Bedeutung des Rechts (und damit der Gesetzgebung) sowie der Rechtswissenschaft in Bezug auf den demographischen Wandel ist facettenreich und vielschichtig. Sie erschließt sich am besten im Wege einer multiperspektivischen Beschreibung:

Recht ist zunächst ein breit einsetzbares Instrument der Verhaltenssteuerung und kann insoweit für die Verwirklichung verschiedenster politischer Ziele genutzt werden. In Frage kommen verbindliche Vorgaben, aber auch Verhaltensanreize oder symbolische Gesetzgebung zur Förderung von gesellschaftlichem Bewusstsein.

Das Recht liefert – vor allem in der Ausprägung des Verfassungsrechts – zugleich den verbindlichen Rahmen einer Wertordnung für die politische Gestaltung. Das gilt insb. für Art. 6 GG (Schutz von Ehe und Familie) sowie Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).

Im Rahmen der Verfassung kann durch gesetzgeberische Maßnahmen auch eine Wertsetzung durch Recht erfolgen, indem bestimmte Ziele und Werte durch gesetzliche Vorgaben gestärkt werden. Dies kann z. B. durch die vermehrte Förderung von Familien im Rahmen der Nachwuchssicherungspolitik geschehen.

Schließlich ist es auch das Recht, das den geeigneten institutionellen Rahmen für die Bewältigung des demographischen Wandels bereitstellen muss, z. B. durch die Schaffung neuer Institutionen und Zuständigkeiten, die dazu beitragen, dass die für eine Nachwuchssicherungspolitik erforderlichen Maßnahmen getroffen und durchgesetzt werden können.

Aufgabe der deutschen Rechtswissenschaft ist es in diesem Zusammenhang, die dafür erforderlichen systematischen und instrumentellen Grundlagen zu schaffen und diese in den Rahmen des Unionsrechts¹⁴ einzupassen.

2. BEGRIFFSKLÄRUNGEN

a) Demographischer Wandel

Demographischer Wandel bezeichnet quantitative und strukturelle Veränderungen (Jugend- und Altersquotienten, regionale Verteilung) der Bevölkerung, die im Wesentlichen durch Veränderungen der Geburtenrate und steigende Lebenserwartung ausgelöst werden.

Die Migration spielt in Deutschland im Zusammenhang mit der Bewältigung der strukturellen Folgen des demographischen Wandels bislang eine untergeordnete Rolle, wobei sie in Einzelbereichen (u. a. Fachkräfte) trotz verhältnismäßig geringer Zahlen von erheblicher Bedeutung für das Gesamtsystem sein kann. Die in den Medien regelmäßig verbreiteten Steigerungszahlen zur Zuwanderung bedürfen jeweils einer nüchternen Einordnung in die Gesamtzusammenhänge, verleiten sie doch durch die Bezifferung von Veränderungswerten oft zu Überinterpretationen.

b) Generation

Das jeweilige Verständnis von „Generation“ kann immer nur mit Blick auf die zu untersuchende Materie bestimmt werden. So wirken sich politisch betrachtet Sozial-, Infrastruktur- und Bildungsentscheidungen merklich eher aus als beispielweise umweltpolitische Maßnahmen. Will man die Folgen für die späteren Generationen beurteilen, ergeben sich nach *Jörg Tremmel*¹⁵ zwei Generationenbegriffe. Zunächst kann der Geburtsjahrgang ein Zuordnungsmerkmal sein. Dabei sind die unter Dreißigjährigen die junge Generation, während die Dreißig- bis Sechzigjährigen als mittlere und die über Sechzigjährigen als ältere Generation verstanden werden.¹⁶ Überdies kann ein weites Begriffsverständnis, das alle heute lebenden Menschen umfasst, zugrunde gelegt werden. Danach existiert zeitgleich jeweils nur eine Generation. Beide Auslegungsvarianten unterfallen dem Begriff der „chronologischen Generation“.

Darüber hinaus bestehen zwei weitere Möglichkeiten der begrifflichen Konturierung.¹⁷ Die sog. „familiale Generation“¹⁸ schließt alle Personen in der Abfolge Großeltern, Eltern, Kinder, Enkel, Urenkel, usw. ein. Die „gesellschaftlichen Generationen“ hingegen umfassen Personen, die in einem abgrenzbaren Zeitraum geboren und gleichermaßen durch historische Ereignisse und Erfahrungen geprägt sind. Beispielhaft dafür ist die

Kriegskinder-Generation, der alle in den Kriegsjahren Geborenen unterfallen.¹⁹ Entscheidend für die Zugehörigkeit zu einer solchen Generation sei aber, so *Jörg Tremmel* unter Verweis auf *Karl Mannheim*²⁰, dass die betreffenden Personen aufgrund der gleichen historischen Prägung eine vergleichbare Wertempfindung haben.

Wie der Begriff Generation zu verstehen ist, richtet sich also nach dem jeweiligen Kontext und Untersuchungsgegenstand.

c) Generationengerechtigkeit

Ein zentrales wertendes Kriterium für die Beurteilung des demographischen Wandels ist die Generationengerechtigkeit (GeG). Sie thematisiert Fragen sozialer Gerechtigkeit (Interessen- und Anspruchskonflikte in Bezug auf knappe Ressourcen und damit verbundene Lebenschancen) zwischen verschiedenen Generationen innerhalb gleicher Lebenszyklen (*intratemporale GeG*) sowie in einer Langzeitperspektive (*intertemporale GeG*).

Die Vorstellungen von Generationengerechtigkeit sind genauso vielfältig und disparat wie die Ansichten über (soziale) Gerechtigkeit insgesamt.²¹ Deshalb wird durch die Aktivierung dieses Wertungskriteriums lediglich ein spezifisches Aufmerksamkeitsfeld in die Debatte eingeführt, ohne dass damit bereits bestimmte inhaltliche Vorgaben (zwingend) verbunden wären. Wie z. B. die Interessen künftiger Generationen im Verhältnis zu denjenigen heute lebender Personen zu interpretieren, bewerten und zu gewichten sind, ist damit entgegen mancher unausgesprochenen Annahme gerade nicht gesagt, geschweige denn begründet.

Eine ausdrückliche materiell-rechtliche Verankerung der Generationengerechtigkeit im Grundgesetz ist bislang nicht erfolgt. Anknüpfungspunkt könnte das in Art. 20 GG verankerte Sozialstaatsprinzip sein. Als Staatszielbestimmung bindet es alle öffentliche Gewalt. Insbesondere der Legislative obliegt es danach, auch unter Beachtung der Interessen künftiger Generationen adäquate Rahmenbedingungen für eine soziale Gesellschaftsordnung zu schaffen. Daneben gibt es andere verfassungsrechtliche Regelungen, die zumindest Teilaspekte der Generationengerechtigkeit erfassen. Das in Art. 20a GG normierte Staatsziel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen spricht ausdrücklich von der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen, schützt aber lediglich die ökolo-

gische Generationengerechtigkeit. Ferner wird durch die im Jahr 2009 eingeführte Schuldenbremse, Art. 115 Abs. 2 GG, eine Pflicht zur Berücksichtigung künftiger Generationen bei haushaltsrechtlichen Entscheidungen verfassungsrechtlich verankert. In der rechtswissenschaftlichen und verfassungspolitischen Debatte wurden in den letzten Jahren mehrfach Vorschläge für die Aufnahme eines Staatsziels Generationengerechtigkeit bzw. Nachhaltigkeit entwickelt, die jedoch noch nicht die nötige politische Zustimmung fanden.²²

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang der vor allem in der sozialphilosophischen Debatte betonte Gesichtspunkt, dass eine (zu) starke Betonung von Generationengerechtigkeit zur Verdrängung anderer Gerechtigkeitsaspekte eingesetzt werden oder führen könne. So wird z. B. die These vertreten, die starke Betonung der Interessen künftiger Generationen führe dazu, die Interessen heutiger Kinder oder anderer sozial schwacher Gruppen zu vernachlässigen.²³

Generationengerechtigkeit ist kein spezifisch juristisches Konzept und teilt mit allen übrigen Gerechtigkeitspostulaten die Schwierigkeit der rechtlichen Verortung, soweit es um mehr als die schlichte Bezugnahme auf geltendes positives Recht geht.²⁴

3. DER DEMOGRAPHISCHE WANDEL IM SPIEGEL VON ZAHLEN UND STRUKTUREN

Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung 2009) wird die Gesamtbevölkerung in Deutschland bis zum Jahr 2060 auf ca. 65 bis 70 Millionen zurückgehen.

100 Erwerbstätige werden 67 „Alte“ (heute 32) und 31 „Jugendliche“ (heute 33) im Rahmen familiärer und wohlfahrtsstaatlicher Transfersysteme „mitfinanzieren“ müssen. Die Zahl der über Achtzigjährigen wird bis 2050 von 3,7 Millionen auf 10 Millionen steigen und bis 2060 wieder auf neun Millionen zurückgehen.

Die durchschnittliche Lebenserwartung steigt von 75,9 (Männer) / 81,5 (Frauen) Jahre auf 83,5 / 88,0 Jahre. Das Medianalter (es teilt eine Population statistisch in zwei gleich große Gruppen) steigt von gegenwärtig 37 / 40 Jahre auf 53 / 58 Jahre im Jahr 2050. Der (positive) Wanderungssaldo ist u. a. wegen der Abhängigkeit von der Konjunktur

schwer zu prognostizieren und wird auf Werte zwischen 100.000 und 200.000 Personen pro Jahr geschätzt.

Die deutsche Bevölkerung schrumpft regional uneinheitlich. Während vor allem die neuen Bundesländer bereits einen spürbaren Bevölkerungsschwund als Folge von Geburtenrückgang und Abwanderung (vor allem junger Frauen) zu verarbeiten haben (seit 1990 mehr als 1,5 Millionen), ist in anderen Regionen noch bis nach 2020 mit einem stabilen oder sogar durch internen Zuzug wachsenden Bevölkerungsniveau zu rechnen.

Ein weiteres Charakteristikum des Alterungsprozesses ist die Beziehung zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Diese Beziehung ist gekennzeichnet durch den sog. Jugendquotienten (JQ), den Altenquotienten (AQ) und den Gesamtquotienten (GQ). Im Jugendquotienten wird die jüngere Bevölkerung auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen, d. h. es wird errechnet, wie viele Personen im Alter unter 15 bzw. unter 20 Jahren²⁵ auf 100 erwerbsfähige Personen kommen.²⁶ Im Altenquotienten wird die ältere, nicht mehr erwerbsfähige Bevölkerung auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen.²⁷ Der Gesamtquotient ergibt sich als Summe aus dem Jugend- und Altenquotienten und spiegelt das quantitative Verhältnis der Bevölkerung im erwerbsfähigen und nichterwerbsfähigen Alter wider.²⁸

Aus diesem Verhältnis lässt sich die Versorgungsquote einer Bevölkerung, und zwar das Verhältnis zwischen der „Konsumbevölkerung“ und der im Erwerbsalter stehenden Bevölkerung, ableiten. Mit der Konsumbevölkerung sind alle mit ihren alters- und geschlechtsspezifischen Konsumbedürfnissen gewichteten Bevölkerungsjahrgänge gemeint.²⁹

Im Jahr 2010 lag der Jugendquotient in Deutschland bei 30,3 unter Zwanzigjährigen je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 65 Jahren. Dies war der niedrigste bis dahin gemessene Wert in Deutschland. Noch im Jahr 1990 betrug dieser Wert 34. Wie die weitere Entwicklung der Bevölkerung zeigt, wird sich dieser Wert auch in den nächsten Jahren kaum verändern.

Bei der Entwicklung des JQ lassen sich zwischen Ost- und Westdeutschland deutliche Unterschiede feststellen. Lag der Wert in den westdeutschen Bundesländern im Jahr 1990 zwischen 32,7 und 34,8, so lag er im Jahr 2010 mit 31,9 nur leicht unter diesen früheren Werten. In den ost-

deutschen Bundesländern hingegen ist ein deutlicher Rückgang des Jugendquotienten zu verzeichnen, der zudem auch weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Im Jahr 2010 erreichte der JQ in diesen Ländern mit 23,8 den niedrigsten Wert seit 1990, als er mit 39,5 noch deutlich über dem westdeutschen Level lag.³⁰

Der AQ betrug im Jahr 2010 33,8 Menschen von 65 Jahren und älter je 100 Personen zwischen 20 bis unter 65 Jahren.³¹ Im Jahr 1990 lag dieser Wert noch bei 24. Eine erhebliche Zunahme dieses Wertes wird ab dem Jahr 2015 bis 2020 erwartet, wenn die geburtsstarken Jahrgänge das Alter von 65 Jahren erreichen. Prognosen zeigen, dass bis zum Jahr 2060 der AQ auf 67 steigen könnte. In diesem Fall würden auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 67 ältere Menschen entfallen, also doppelt so viele wie gegenwärtig.

Der Gesamtquotient wurde im Jahr 2010 mit 64 ausgewiesen, d. h. 100 erwerbsfähigen Personen standen 64 unter 20 Jahren und über 64 Jahren gegenüber. Bereits im Jahr 2060 könnte dieser Wert auf 98 steigen. Damit steigt die Versorgungsquote der Bevölkerung in der Altersgruppe der Zwanzig- bis unter Fünfundsechzigjährigen spürbar an.

- 1| *Hellsichtig insoweit die Denkschrift „Die Gründe unseres Geburtenrückgangs“, Wuermeling an Adenauer, 17.04.1957, BArchK B 136/6134. Die Denkschrift wies darauf hin, dass die Geburtenzahl in Deutschland seit fünfzig Jahren abnehme und dass vorübergehende Stabilisierungen nicht als Trendwende gedeutet werden könnten. Zwar folge aus demoskopischen Erhebungen, dass sich mehr Menschen Kinder wünschten, sie würden davon aber durch die wirtschaftliche Situation abgehalten. Wuermelings Überlegungen mündeten in der Mahnung: „Es kann für die Gemeinschaft nicht gleichgültig sein, wenn das Fundament der Lebenspyramide des Volkes, die Jugendgeneration, dauernd schwächer wird.“ Die Reaktion von Konrad Adenauer ist bekannt. Er wies im Bundeskabinett nach einer kolportierten Information den Vorschlag, die Familienförderung in die Rentenreform einzubeziehen, mit dem Hinweis zurück: „Kinder kriegen die Leute sowieso.“*
- 2| *Birg, Die ausgefallene Generation, 2. Aufl. 2006, S. 33. Eine nach Regionen differenzierende Darstellung findet sich bei Kröhnert/Medicus/Klingholz, Die demographische Lage der Nation, 3. Aufl. 2007.*
- 3| *Kaufmann, Schrumpfende Gesellschaft, 2005.*
- 4| *Dazu Kersten, Nachhaltigkeit im Städtebau, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 396 ff.*
- 5| *Begriff nach Kaufmann (Fn. 3), S. 173 ff. Dazu aus rechtlicher Sicht exemplarisch Di Fabio, NJW 2003, S. 993 ff.; Brosius-Gersdorf, Demografischer Wandel und Familienförderung, 2011.*

- 6| Kaufmann (Fn. 3), S. 175 f.
- 7| Kaufmann (Fn. 3), S. 177. Dazu grundlegend Schultz, *In Menschen investieren*, 1986; siehe auch Halpern, *Social Capital*, 2005.
- 8| Pointiert Kaufmann, (Fn. 3), S. 198 ff.
- 9| Unter Berücksichtigung der Problematik der „Altersrationierung“ Kluth, *Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit*, in: *VVDStRL 60* (2009), S. 246 (270 ff.).
- 10| Dazu Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zu hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitswesen*, Drs. S. 2411-12; Kluth, *Verlangt der demographische Wandel eine neue Zuordnung der Gesundheitsleistungen?*, *MedR 2010*, S. 273 ff.
- 11| Dazu Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!*, Positionspapier Nr. 69, 2006.
- 12| Kaufmann (Fn. 3), S. 182 ff.; Seiler, *Grundzüge eines öffentlichen Familienrechts*, 2008, S. 22 ff.
- 13| Kaufmann (Fn. 3), S. 177 ff.
- 14| Art. 174 AEUV bezieht sich ausdrücklich auf die demographischen Aspekte der Entwicklung in den Regionen.
- 15| Tremmel, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.) Handbuch Generationengerechtigkeit*, S. 27 (30 ff.); ders., *Generationengerechtigkeit in der Verfassung*, *APuZ 8/2005*, S. 18 (22 ff.).
- 16| Dabei sind auch Differenzierungen in andere – insb. kleinere – Abschnitte möglich, siehe dazu: Tremmel, *Handbuch Generationengerechtigkeit*, a.a.O., m.w.N.
- 17| Z. B.: Hoßmann/Münz in: *Online-Handbuch Demografie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung*, Glossar, abrufbar unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchDemografie/glossar.html#c1431>, zuletzt besucht am 10.03.2014; *Schlussbericht der Enquête-Kommission*, BT-Drs. 14/8800, S. 36.
- 18| Begriffsverwendung nach Tremmel (Fn. 15), S. 27 (30 ff.); ders., *Generationengerechtigkeit in der Verfassung*, *APuZ 8/2005*, S. 18 (22 ff.).
- 19| Beispielhaft: *Erster Weltkrieg: alle zwischen 1914 und 1918 Geborenen; Zweiter Weltkrieg: alle zwischen 1939 und 1945 Geborenen*.
- 20| Tremmel, *Die Kunst des Generationenvergleichens*, in: *Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen (Hrsg.) SRzG-Studien 2/2006*, S. 5 f.
- 21| Überblick bei Kersting, *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, 2000.
- 22| Dazu näher unter II. 6.
- 23| Siehe exemplarisch Klundt, *Von der sozialen zur Generationengerechtigkeit? Polarisierende Lebenslagen und ihre Deutung in Wissenschaft, Politik und Medien*, 2008.
- 24| Näher Kluth, *Kriterien der Gerechtigkeit*, in: ders. (Hrsg.), *Facetten der Gerechtigkeit*, 2010, S. 122 ff.; Osterkamp, *Juristische Gerechtigkeit*, 2004.
- 25| *Vorgeschriebene Altersgrenzen gibt es hier nicht; am gebräuchlichsten ist die Abgrenzung bei 15 bzw. 20 Jahren nach unten*; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Online-Hdb. Demografie, Glossar*.
- 26| Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, abrufbar unter: <http://www.bib-Demografie.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/J/jugendquotient.html?nn=3074114>, zuletzt besucht am 05.08.2013.
- 27| Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, abrufbar unter: http://www.bib-Demografie.de/DE/Service/Glossar/_Functions/glossar.html?lv2=3071656&lv3=3074170, zuletzt besucht am 06.08.2013.

- 28| Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, abrufbar unter: http://www.bib-Demografie.de/DE/Service/Glossar/_Functions/glossar.html?lv2=3071676&lv3=3074178, zuletzt besucht am 06.08.2013.
- 29| Steinmann, *„Bevölkerungswachstum und Wirtschaftsentwicklung – Neoklassische Wachstumsmodelle mit endogenem Bevölkerungswachstum“*, *Volkswirtschaftliche Schriftenreihe*, Heft 221, S. 90.
- 30| Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, abrufbar unter: http://www.bib-Demografie.de/DE/Service/Glossar/_Functions/glossar.html?nn=3071458&lv2=3071692&lv3=3074180, zuletzt besucht am 06.08.2013.
- 31| Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, abrufbar unter: http://www.bib-Demografie.de/DE/Service/Glossar/_Functions/glossar.html?lv2=3071656&lv3=3074170, zuletzt besucht am 06.08.2013.

II. BEZÜGE ZUM VERFASSUNGS- RECHT IM ÜBERBLICK

1. GRUNDRECHTE (GELTUNG AUCH FÜR KÜNFTIGE GENERATIONEN, BESITZSTANDSSCHUTZ)

Die Grundrechte (des Grundgesetzes und der Landesverfassungen) decken ein breites Spektrum von Interessen ab. Sie umspannen den Schutz von Leben und Gesundheit durch ein qualitätsvolles Gesundheitswesen, die Sicherung von Kommunikationsinfrastruktur und gleichen Bildungschancen bis hin zur Altersversorgung. Zwar verlangen die Grundrechte in der Regel keine konkrete Ausgestaltung der staatlichen Leistungen bzw. des einfachgesetzlichen Rechtsrahmens. Sie verpflichten den Gesetzgeber aber durchweg zu einem Mindestmaß an Schutz und Leistungsvorsorge nach Maßgabe des Untermaßverbots¹ bzw. im Sinne einer Infrastruktur-gewährleistungspflicht². So lassen sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip Mindestanforderungen für das Gesundheitswesen ableiten, die auch unter den neuen Rahmenbedingungen des demographischen Wandels aufrecht zu halten sind.³

Die spezifische Wirkkraft der Grundrechte liegt nicht nur darin begründet, dass sie ein sehr breites Spektrum an Sachbereichen und Interessen rechtlich abdecken und alle Erscheinungsformen der Staatsgewalt als unmittelbar gel-

tendes Recht binden. Vielmehr verpflichten sie *bereits heute* dazu, die Interessen zukünftiger Generationen bei Entscheidungen mit Langzeitwirkung zu berücksichtigen. Denn Adressat der (objektiv-rechtlichen) Grundrechtsbindung ist der über die einzelnen Wahlperioden hinaus „identische“ Staat. Deshalb muss der Staat bereits heute die künftig ihm gegenüber bestehenden grundrechtlich fundierten „Forderungen und Rechte“ in seinen Entscheidungen und Dispositionen berücksichtigen. In den Grundrechten begegnen dem Gesetzgeber demnach bereits heute die Rechte und Interessen zukünftiger Generationen. Der Gesetzgeber ist deshalb gehalten, ihnen angemessen Rechnung zu tragen. Insbesondere muss er die Rechte und Interessen nachfolgender Generationen gegenüber den kurzfristigen „Begehrlichkeiten“, die eine auf vergleichsweise kurze Legislaturperioden fokussierte Politik prägen, zur Geltung bringen. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Interessen künftiger Grundrechtsträger wird grundrechtsdogmatisch überwiegend⁴ anerkannt, wenngleich sie in der politischen Praxis bislang nur geringe Bedeutung hat.

Die Grundrechte liefern allerdings kaum mehr als ein Netz von rechtlich bedeutsamen Aufmerksamkeitsfeldern, da die Abwägung zwischen den verschiedenen Themen und Interessen weitgehend Sache des gesetzgeberischen Gestaltungsermessens bleibt. Das wird besonders daran deutlich, dass eine intertemporale Bindung des Gesetzgebers an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu Recht ganz überwiegend abgelehnt wird.⁵

2. DEMOKRATIE

Mit dem Vorausgesagten sind auch erste Bezüge zum demokratischen Prinzip angesprochen, dessen Ausprägung als „Herrschaft auf Zeit“⁶ – d. h. begrenzt auf überschaubare Legislaturperioden – eine Langzeitorientierung politischer und gesetzgeberischer Entscheidungen jedenfalls nicht fördert. Es ist zwar theoretisch möglich, auch das Volk als Legitimationssubjekt und Angelpunkt des demokratischen Prinzips zeitlos als abstrakten Kollektivsingular zu denken. Konkret wirksam wird Demokratie indes vor allem in den periodischen Wahlen, die thematisch sehr stark auf die Interessen der jeweiligen Wähler fixiert sind.

Um genauer zu bestimmen, ob und in welchem Spannungsverhältnis das demokratische Prinzip und der demographische Wandel stehen und ob zur Auflösung etwaiger Spannungen z. B. Veränderungen im Bereich des

Wahlrechts⁷ vorgenommen werden sollten, müssen die betroffenen Interessen herausgearbeitet werden. Dabei zeigt sich, dass auch in diesem Bereich nur mit großen Einschränkungen von verlässlichen Annahmen ausgegangen werden kann. Exemplarisch dafür ist die populäre Streitschrift *Das Methusalem-Komplott von Frank Schirrmacher* aus dem Jahr 2004. Darin wird das Szenario geschildert, dass die ständig wachsende Zahl der wahlberechtigten Ruheständler zur politisch dominanten Gruppe wird, die eigene Interessen gegenüber der Generation der Erwerbstätigen durchsetzt und die Jüngeren gewissermaßen „versklavt“.⁸ In einer abgeschwächten Form liegt diese Annahme auch all jenen Vorschlägen zugrunde, die eine Stärkung des politischen Einflusses von Familien bzw. jungen Menschen fordern und zu diesem Zweck ein Familienwahlrecht vorschlagen, bei dem Eltern ein stellvertretendes Wahlrecht für ihre minderjährigen Kinder bekommen.⁹ Ob dieser Vorschlag geeignet ist, eine spürbare Umorientierung in politischen Entscheidungsprozessen zu bewirken und ob er mit grundlegenden verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht, wird an späterer Stelle zu klären sein.¹⁰ Einstweilen ist nur anzumerken, dass empirische Forschungsprojekte durchaus auch den Schluss zulassen, dass gerade ältere Menschen die Interessen der nachwachsenden Generationen stärker in den Blick nehmen, als dies von *Schirrmacher* und anderen Autoren angenommen bzw. unterstellt wird.

Unabhängig davon ist es aber durchaus angebracht, über geeignete institutionelle Instrumente und Reformen nachzudenken, die die sprichwörtliche Kurzeitenausrichtung politischen Agierens im demokratischen (Parteien-)Staat relativieren und Impulse für eine stärkere Langzeitausrichtung vermitteln.¹¹

3. SOZIALSTAAT (INTERGENERATIONELLE SOLIDARITÄT)

Kein Verfassungsprinzip ist vielschichtiger, offener und unterschiedlicheren Konkretisierungen zugänglich¹² als das soziale Prinzip, zumal das Grundgesetz – anders als die Weimarer Reichsverfassung und die Landesverfassungen¹³ – auf jegliche Konkretisierung verzichtet.¹⁴ Diese Aufgabe wird unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts dem parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesen. Er darf – dies ist die vielleicht wichtigste verfassungsrechtliche Direktive des Sozialstaatsprinzips – in vielen Bereichen nicht gänzlich untätig bleiben.

Ungeachtet dieser inhaltlichen Offenheit entfaltet das Sozialstaatsprinzip vor allem im Zusammenwirken mit den Grundrechten eine beträchtliche Kraft. Dies geschieht vor allem in Gestalt von Mindestanforderungen für die staatliche Bereitstellung von Infrastrukturen, etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur.¹⁵

Das Sozialstaatsprinzip fungiert darüber hinaus als verfassungsrechtliches Reservoir, wenn es darum geht, elementare Anforderungen sozialer Gerechtigkeit zu formulieren und zu verankern, ggf. im Zusammenwirken mit dem Rechtsstaatsprinzip. Dabei geht es um den Schutz des Schwächeren und die Konkretisierung innergesellschaftlicher Solidarität, etwa in den Systemen sozialer Sicherung.

Das Bundesverfassungsgericht hat in anderen sachlichen Zusammenhängen ausgeführt, dass der Gleichheitssatz verletzt ist,

*„wenn der Gesetzgeber es versäumt hat, Ungleichheiten der zu ordnenden Lebenssachverhalte zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen“.*¹⁶

Daraus lassen sich auch für die Konkretisierung der Generationengerechtigkeit zusätzliche Impulse ableiten, die jedoch ebenfalls unterhalb der Schwelle konkreter normativer Direktiven bleiben.

4. BUNDESSTAAT (TERRITORIALE SOLIDARITÄT)

Die eingangs skizzierte Ungleichzeitigkeit und regionale Unterschiedlichkeit des demographischen Wandels schlägt sich auch in den Anforderungen an die innerstaatliche Solidarität nieder, die für einen Bundesstaat unverzichtbar ist. Dabei ist der immer wieder politisch und rechtlich umstrittene Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG¹⁷ nur einer von vielen Aspekten.

Insbesondere für die neuen Bundesländer führt der demographische Wandel zu einem zweiten¹⁸ Transformationsprozess in kurzer Zeitfolge. Darin liegt zugleich eine besondere Generationenlast, deren rechtliche, wirtschaftliche und politische Bewältigung die größte Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat in den kommenden Jahrzehnten

bedeutet. Die z.T. dramatisch sinkende „Akzeptanz“ der demokratischen Staatsform und ihrer Fähigkeit zur Sicherung sozialer (Generationen-) Gerechtigkeit, wie sie neuere Untersuchungen offenlegen, machen dies deutlich.¹⁹

Der Bevölkerungs- und damit verbundene Erwerbstätigenrückgang mindert die eigene Leistungsfähigkeit der Länder und setzt für die mittel- und langfristige Finanzplanung im Zusammenwirken mit der Schuldenbremse enge Grenzen, zumal Schulden aus der Vergangenheit abzubauen sind.

Gerade weil der in den letzten zwei Jahrzehnten etablierte Status quo bei vielen Infrastrukturen einschließlich der Finanzierung der laufenden Kosten maßgeblich auf Transferleistungen beruht(e), die Transferleistungen aber ebenfalls zurückgefahren wurden und werden, wirkt sich die zusätzliche Schwächung der (eigenen) Leistungsfähigkeit besonders drastisch aus.

Soweit in diesem Zusammenhang Erwartungen an den Länderfinanzausgleich thematisiert werden, sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass die neuen Bundesländer gerade durch die deutschlandinternen Wanderungsprozesse vom Osten in den Südwesten einen wichtigen Beitrag zum dortigen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum geleistet haben. Die Ab- und Zuwanderung von in der Regel gut ausgebildeten Personen stellt einen Transfer von Humanvermögen dar²⁰, dessen Bedeutung für den Länderfinanzausgleich bislang zu wenig beachtet wurde.²¹

5. STAATZIEL UMWELTSCHUTZ UND NACHHALTIGKEIT

Der Bevölkerungsschwund „drückt“ auf die Nachhaltigkeit bestehender Infrastruktureinrichtungen. Entgegen dem ersten Eindruck, dass eine schrumpfende Bevölkerung auch die Umwelt weniger belastet, gilt: „Wenige verbrauchen mehr.“²² Das trifft vor allem auf die Einrichtungen der regionalen Infrastruktur zu.²³ In vielen Fällen können sie nicht oder nur unter hohen Kosten dem geringeren Bedarf angepasst werden, wenn die Bevölkerung zurückgeht. Betroffen sind vor allem die Kommunen, die z. B. Abwasserbeseitigungsanlagen betreiben und finanzieren müssen, die für eine weitaus größere Zahl von Bewohnern konzipiert sind.

Die damit grob skizzierte Problematik zeigt sich in ähnlicher Weise in vielen Bereichen. Erforderlich ist deshalb eine über den jeweiligen Teilbereich hinausgehende Lösungsstrategie, die angepasste Steuerungsinstrumente und finanzielle Mittel für den Transformationsprozess einschließen sollte. Exemplarisch kann insoweit auf die Projekte zum Städtumbau verwiesen werden.²⁴ Der Bundesgesetzgeber hat in §§ 171a-171d BauGB spezifische rechtliche Grundlagen für planerische Eingriffe geschaffen²⁵ und zugleich entsprechende Förderprogramme ins Leben gerufen, die den Kommunen helfen, die Anpassungen auch tatsächlich vorzunehmen.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels sind jedoch nur einer von zahlreichen Aspekten der „Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung“²⁶ und verdeutlichen exemplarisch das bereits angesprochene Phänomen der Konkurrenz von Gerechtigkeitsbelangen um Aufmerksamkeit.

6. STAATZIELBESTIMMUNG GENERATIONENGERECHTIGKEIT

Umstritten ist in Wissenschaft und Politik, ob durch die Aufnahme einer zusätzlichen Staatszielbestimmung „Generationengerechtigkeit“ die damit verbundenen Herausforderungen besser bewältigt werden können. Ein erster förmlicher Vorschlag einer Gruppe „junger“ Abgeordneter des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2006 zur Aufnahme der Generationengerechtigkeit als Staatsziel in das Grundgesetz fand keine parlamentarische Mehrheit.²⁷

Seither wurde die Diskussion wissenschaftlich vertieft fortgesetzt. Den aktuellen Stand der Debatte spiegelt u. a. der von *Wolfgang Kahl* formulierte Vorschlag für ein Staatsziel wider:²⁸

„Art. 20b GG (neu)

(1) Der Staat hat bei seinem Handeln insbesondere zum Schutz der Interessen künftiger Generationen das Nachhaltigkeitsprinzip zu beachten.

(2) Zur Gewährleistung der Umsetzung der Verfassungsaufgabe nach Absatz 1 insbesondere im Gesetzgebungsverfahren wird ein unabhängiger Nachhaltigkeitsrat eingerichtet. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates.“

Gegen die Aufnahme einer solchen Regelung spricht indes, dass ihre Steuerungswirkung kaum über eine Appellfunktion hinausgeht.

7. GLEICHWERTIGKEIT DER LEBENSVERHÄLTNISSE

Die politische und gesetzgeberische Praxis in Deutschland ist seit den sechziger Jahren mit Beginn des spürbaren Auf- und Ausbaus der sozialstaatlichen Komponenten an der Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse ausgerichtet. Da sich dieses Ziel auf eine unüberschaubare Zahl von einzelnen Feldern der Gesetzgebung erstreckt, wurde es nicht als materielles Staatsziel, sondern im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG als Voraussetzung für die Inanspruchnahme einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund verankert.²⁹ Daraus wird oft gefolgert, dass das Grundgesetz Gesetzgeber und Politik auf dieses Ziel gar nicht verpflichtet, ihm also nur ein nachrangiger und formaler Charakter zukommt.³⁰ Dabei wird indes verkannt, welche große sachliche Bedeutung und Verselbständigung der Grundsatz durch die jahrzehntelange Ausrichtung von Politik und Gesetzgebung auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse gewonnen hat. Deshalb ist es angemessener, es trotz seiner atypischen Verankerung in Art. 72 Abs. 2 GG sowie in Art. 106 Abs. 3 GG (im Zusammenhang mit der Verteilung des Steueraufkommens und unter Verwendung der Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) wie eine materielle Staatszielbestimmung zu behandeln. Das ist auch deswegen legitim, weil das Ziel nach wie vor eine außerordentlich große Zahl von Bundesgesetzen prägt, die bundesweit gültige Standards³¹ vorgeben. So spielten z. B. die Vorgaben des Bauplanungsrechts für die Sicherung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen eine große Rolle, um vor allem in Mietwohnungen und gewerblich genutzten Räumen Mindeststandards bundesweit durchzusetzen.³²

So unzweifelhaft solche Errungenschaften sind, darf andererseits nicht übersehen werden, dass Standards zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die in Zeiten wirtschaftlicher großer Leistungsfähigkeit normiert wurden, in Zeiten finanzieller Engpässe einer kritischen Revision unterzogen werden sollten. Das gilt vor allem für die kommunale Ebene, wo sich regionale Unterschiede in Bezug auf die Leistungsfähigkeit seit jeher besonders deutlich bemerkbar machen.³³

Zwingende gesetzliche Standards sind für Verwaltung und Private einschließlich der Unternehmen mit Kosten verbunden, denen nicht ausgewichen werden kann. Werden viele oder alle Tätigkeitsbereiche durch solche Standards erfasst, so bedeutet das bei leeren öffentlichen Kassen oder Schuldenbelastungen, dass Leistungen für die Einwohner beschränkt werden müssen. Besonders betroffen sind wiederum die Kommunen, die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leistungen nur nach Maßgabe ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit bereitstellen dürfen.³⁴

Besonders kritisch werden deshalb Standards für Pflichtaufgaben diskutiert.³⁵ In der Praxis wird gegen diese Vorgaben häufig eingewandt, dass „überhöhte“ Standards in einzelnen Bereichen eine sinnvollere Nutzung knapper finanzieller Ressourcen verhinderten und es aus Sicht der Kommunen und ihrer Einwohner oft zweckmäßiger wäre, ein breiteres Leistungsspektrum auf einem geringeren Niveau aufrecht zu erhalten. Das würde aber voraussetzen, dass die Kommunen in einzelnen Fällen von den vorgegebenen Standards abweichen können.

Damit ist die grundsätzliche Frage verbunden, auf welcher politischen bzw. gesetzgeberischen Ebene die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und die sie konkretisierenden Standards neu austariert werden sollten. Denkbar und sinnvoll wäre eine Suche nach neuen Steuerungs- und Gestaltungsformen, die auf größere Gestaltungsautonomie der Länder und Kommunen zielen. Der Bundes- und der Unionsgesetzgeber müsste Ländern und Kommunen wieder mehr Gestaltungsfreiräume überlassen. Dabei könnte an den in der Föderalismusreform I aufgegriffenen Gedanken des experimentellen Föderalismus angeknüpft werden, der u. a. das Modell der Abweichungsgesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 GG verankert hat. An diesem Prozess besteht ein gesamtstaatliches Interesse, da frühzeitig und in überschaubaren Räumen Instrumente zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels entwickelt und erprobt werden könnten.

Diskutiert wird in diesem Zusammenhang die gesetzgeberische Möglichkeit, eine (beschränkte) Unterschreitung vorgegebener Standards zuzulassen. Diese Option hat allerdings auch ihre Tücken, da die mit der Abweichung verbundene Kostensenkung auch jenseits des eigentlichen Zwecks verlockend wirkt und die mit den Standards regelmäßig verfolgten öffentlichen Ziele tendenziell abgewertet werden.

Sinnvoll und für die Praxis unverzichtbar ist zudem ein Verfahren der Identifizierung „hemmender“ Standards. In Hessen hat man zu diesem Zweck eine Kommission eingesetzt, die entsprechende Informationen aus der Landes- und Kommunalverwaltung entgegennimmt und eine Überprüfung veranlasst. Soweit nicht der Landesgesetzgeber tätig wird, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme zwar gering. Der Wert einer solchen verfahrensrechtlichen Lösung besteht aber darin, dass jenseits allgemeiner Klagen über „hemmende“ Standards die relevanten Einzelbereiche genauer identifiziert und über Abhilfe konkret nachgedacht werden kann.

- 1| Zum Untermaßverbot BVerfGE 88, 203 (254); Dietlein, ZG 1995, S.131 ff.
- 2| Näher Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998.
- 3| Exemplarisch Bauer-Schade, Die flächendeckende vertragsärztliche Versorgung: Begriff, Inhalt und Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung der gesetzlich Krankenversicherten mit vertragsärztlichen Leistungen, 2013.
- 4| Das „Hauptproblem“ liegt darin, dass die meisten Autoren diesen Gesichtspunkt nicht thematisieren und deshalb auch keinen expliziten Standpunkt zu dieser Frage formulieren.
- 5| Siehe etwa Schuler-Harms, DVBl. 2008, S. 1090 (1092); ähnlich Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S. 357 ff. Anders: Hebeler, Generationengerechtigkeit als verfassungsrechtliches Gebot in der Rentenversicherung, 2001, S. 131 ff.
- 6| BVerfGE 83, 60 (71).
- 7| Stichwort „Familienwahlrecht“. Dazu näher unter III. 3.
- 8| Kritisch dazu bereits Kaufmann, unter I. (Fn. 3), S. 239 ff.
- 9| Exemplarisch Reimer, ZParl 1999, S. 563 ff. Ausführlich Quintern, Das Familienwahlrecht, 2010.
- 10| Siehe unter III. 3.
- 11| Dazu auch Lepsius, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 326 ff.
- 12| Detailliert Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Aufl. 2004, § 28.
- 13| Dort in Gestalt einzelner Staatszielbestimmungen. Dazu näher Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997.
- 14| Die Väter und Mütter des Grundgesetzes wollten nur gerichtlich durchsetzbare Grundrechte in den Verfassungstext aufnehmen, um diese von den nicht erfüllten Versprechungen der Weimarer Reichsverfassung abzugrenzen.
- 15| In diesen Bereichen sind auch die konkreter gefassten Direktiven der Art. 87e und 87f GG zu beachten. Dazu näher Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998.
- 16| BVerfGE 103, 242 (258).
- 17| Grundlegend BVerfGE 101, 158 ff.
- 18| Bewertet man die Einführung des sozialistischen Gesellschaftssystems und den Bau der Mauer mit seinen Migrationsfolgen ebenfalls als Transformationsvorgang, so kann sogar von drei Transformationsprozessen seit 1945 gesprochen werden.

- 19| Siehe Gabriel/Neller, Bürger und Politik in Deutschland, in: Gabriel/Plasser (Hrsg.), Deutschland, Österreich und die Schweiz im neuen Europa, Baden-Baden 2010, S. 57 (110 ff.).
- 20| Das beruht auf der Einsicht, dass jedes Bundesland erhebliche Mittel in die schulische und weitere Ausbildung der Landeskinder investiert, die im Falle der Abwanderung in ein anderes Bundesland zum Zweck der Erwerbstätigkeit nicht „amortisiert“ werden, da die Steuern dem neuen Wohnsitzland zufallen.
- 21| Das Gleiche gilt für die Zuwanderung von Fachkräften aus anderen Staaten, weshalb hier ein Ausgleich durch Entwicklungshilfe o.ä. durchaus angebracht ist.
- 22| So der Titel einer Studie, die das Land Brandenburg in Auftrag gegeben hat.
- 23| Näher Galler/Bönisch/Illy/Schreier, Effekte der demographischen Entwicklung auf die Nachfrage nach kommunalen Leistungen, in: Friedrich/Pasternak (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, 2012, S. 85 ff.
- 24| Einzelheiten unter http://www.bmvi.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaufoerderung/StadtumbauOst/stadtumbau-ost_node.html sowie http://www.bmvi.de/DE/StadtUndLand/Staedtebaufoerderung/StadtumbauWest/stadtumbau-west_node.html.
- 25| Näher Goldschmidt/Taubenek, Rechtliche und fördertchnische Aspekte des Stadtumbaus, LKV 2002, S. 257 ff.
- 26| Dieckmann, Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung, NVwZ 2013, S. 1575 ff.
- 27| Siehe Kluth, Generationengerechtigkeit, in: Online-Handbuch Demografie, abrufbar unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/auswirkungen/generationengerechtigkeit.html>, zuletzt besucht am 30.08.2013.
- 28| Kahl, ZRP 2014, S. 17 ff.
- 29| Zu Details Reichel, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, 2009.
- 30| Näher und mit weiteren Nachweisen Hebeler, Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz, ZG 2006, S. 301 ff. Siehe auch die auf der 8. Berliner Rechtspolitischen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung vorgelegten Thesen von Eichberger abrufbar unter: http://www.kas.de/upload/dokumente/2013/11/131129_Thesen_Eichberger.pdf.
- 31| Die damit verbundene Thematik der Standardflexibilisierung wird derzeit intensiv diskutiert, wie die Ausschreibung eines entsprechenden Forschungsprojekts durch den Bund zeigt.
- 32| Näher Kluth/Nitschke, Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungsprinzip, in: Friedrich/Pasternak (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, 2012, S. 23 ff.
- 33| Dazu auch Oebbecke, Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme, DVBl. 2013, S. 1409 ff.
- 34| Diese Vorgabe findet sich in fast allen Kommunalgesetzen in der Aufgabenumschreibung zu Beginn des Gesetzes.
- 35| Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommunen in jüngerer Zeit vor den zusätzlichen Kostenbelastungen, die mit (höheren) Standards verbunden sind, durch die Konnexitätsregelungen der Landesverfassungen sowie das Verbot der direkten Aufgabenzuweisung an Kommunen durch den Bundesgesetzgeber (Art. 84 Abs. 1 S. 7, Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG) geschützt werden; siehe dazu Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen, LKV2009, S. 337 ff.; Ritgen, Bundesverfassungsrechtliches Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien, LKV 2001, S. 481 ff. Dieser Schutz erfasst aber nicht Altregelungen, die es in großem Umfang gibt, sowie die Vorgaben von Standards durch das Unionsrecht, denen ebenfalls eine erhebliche praktische Relevanz zukommt.

III. EINZELNE POLITIKFELDER

1. SYSTEME DER SOZIALEN SICHERUNG

a) Alterssicherung / Rentenpolitik

In der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) bestehen direkte und weit reichende faktische (finanzielle) und rechtliche Zusammenhänge zwischen demographischem Wandel, Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit.¹

Die Alterssicherung wurde ursprünglich in familiären Transfersystemen verwirklicht. Die Erwerbsarbeit war (überwiegend) Sache der Männer, die Last von Kindererziehung und Altenpflege („Familienarbeit“) lag vor allem bei den Frauen (doppelter Standardlebenslauf). Durch die Einführung der RV wurde die Alterssicherung in ein wohlfahrtsstaatliches Transfersystem verlagert. Dadurch wurde der zugrunde liegende „Generationenvertrag“ aus dem individuell-personalen in einen kollektiv-institutionellen Kontext überführt. Die Rentenversicherung zielte in ihrer frühen Konzeption (nur) auf eine Mindestalterssicherung, die Eigenvorsorge und familiäre Unterstützung nicht überflüssig machte.²

Durch die große Rentenreform des Jahres 1957 wurde die RV in eine umlagefinanzierte Lebensstandardsicherung überführt (dynamische Rente), die eine Teilhabe der Rentenempfänger am Wohlstandsfortschritt der Erwerbstätigen ermöglichen sollte und insoweit am Prinzip der Generationengerechtigkeit orientiert war (Sicherung gleicher Lebenschancen der Generationen).

Der Bundesgesetzgeber hat durch das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 das Leitbild der Rente abermals reformiert (Abschied vom Leitbild der Lebensstandardsicherung³) und ein Drei-Säulen-Modell (gesetzliche Rente, steuerbegünstigte private und betriebliche Altersvorsorge) eingeführt. Ferner wurde in die Berechnung des Rentenwertes ein Nachhaltigkeitsfaktor aufgenommen (§ 68 Abs. 1 u. 4 SGB VI), der ausweislich der Gesetzesbegründung der Generationengerechtigkeit dient.⁴ Damit wird den Anforderungen, die eine veränderte Bevölkerungsstruktur an das Rentensystem stellt, im Ansatz Rechnung getragen. Fraglich ist jedoch, ob die Maßnahmen im Einzelnen weit genug gehen⁵ und ob das Konzept in der Praxis funktioniert. Vor allem die Bereitschaft zur Eigenvorsorge (u. a. durch die Nutzung von Modellen wie der Riester- und der Rürup-Rente) ist als eher gering einzustufen. In Zukunft ist deshalb mit einer großen Zahl von Rentenempfängern zu rechnen, die eine deutliche Senkung ihres Lebensstandards oder sogar Altersarmut⁶ hinnehmen müssen. Hinzu kommt, dass die Rendite der kapitalmarkt-basierten Sicherungssysteme in Folge der Krise am Finanzmarkt deutlich geringer ausfällt als dies ursprünglich angenommen wurde. Deshalb wird auch im internationalen Vergleich für Deutschland weiterer Handlungsbedarf gesehen.

Eine Systemumstellung, bei der die Reichweite der finanziellen Absicherung durch die Rente gesenkt und auf eine Lebensstandardsicherung verzichtet wird, begegnet keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Umstritten ist aber, inwieweit eine (denkbare) „negative Rendite“⁷ mit dem Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG und eine zu starke Annäherung an das Sozialhilfeniveau mit der Pflichtversicherung vereinbar ist.⁸

Verfassungsrechtlich kann Generationengerechtigkeit in der RV weniger über die Erweiterung von Art. 3 Abs. 1 GG auf einen Anspruch auf Gleichheit in der Zeit, also zwischen verschiedenen Generationen von Rentenbeziehern, als vielmehr im Rahmen der Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs durch die Beitragspflicht verortet werden.⁹ Eine Beitragspflicht, die nicht mit der Aussicht verbunden ist, im Alter eine annähernd gleichwertige Altersversorgung zu erlangen (sei es allein durch gesetzliche oder durch kombinierte gesetzliche und private Absicherung), wäre unverhältnismäßig.

Anknüpfend an die Diskussionen im Vorfeld der großen Rentenreform wird auch heute wieder der Übergang zu einem Dreigenerationenvertrag verlangt.¹⁰ Bei diesem Modell wird aus den Beiträgen der Erwerbstätigen auch eine Unterstützung von Familien mit Kindern (in einem bestimmten Alter) finanziert und damit der Aufwand honoriert, der durch die Kindererziehung für den Bestand der Rentenversicherung geleistet wird. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Gesetzgeber aufgefordert, diese Leistungen innerhalb des Beitragssystems zu berücksichtigen und dabei auf das Argument der Familiengerechtigkeit hingewiesen.¹¹ Dies hat aber nur zu marginalen Änderungen im Bereich der Pflegeversicherung geführt. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden inzwischen die Erziehungszeiten bei der Beitragsbemessung der Mütter berücksichtigt. Doch wird auf diese Weise nicht der gleiche Effekt erzielt, da die Leistungen den Familien nicht während der Zeit der besonderen finanziellen Belastung zufließen.

Der gebotene angemessene Familienlastenausgleich kann und muss deshalb auf anderen Wegen verwirklicht werden. Dabei sind Leistungen an Familien, die auf deren Gleichbehandlung mit anderen Lebensformen zielen und damit verfassungsrechtlich zwingend geboten sind, von Leistungen mit Fördercharakter zu unterscheiden. Das Modell einer organisatorisch bei der RV verorteten Familienkasse, in der alle familienpolitischen Leistungen zusammengefasst und zwischen gebotenen Ausgleich und Fördermaßnahmen unterschieden werden kann, bietet einen guten Ansatz. Dafür spricht vor allem die größere Transparenz und Zielgenauigkeit. Leitbild sollte eine aktivierende Familienpolitik sein, bei der auch die durchschnittlichen finanziellen Belastungen, die mit Kindern verbunden sind, offengelegt werden. Dann würde u. a. deutlich, dass Leistungen wie das Betreuungsgeld eher symbolischen Charakter haben.

Andere Staaten, z. B. Italien, haben ihr Rentensystem auf eine kapitalfinanzierte Alterssicherung umgestellt. Damit kann grundsätzlich die Abhängigkeit vom demographischen Wandel gemindert werden, da jeder „für sich“ einzahlt. Die Generationengerechtigkeit wäre gesichert und die Renten wären von den Beiträgen der Erwerbstätigen abgekoppelt. Zugleich würde aber das mit dem Generationenvertrag verbundene solidarische gesellschaftliche Leitbild geschwächt. Es würde der Gedanke gestärkt, dass jeder für sich selbst vorsorgt mit der Folge, dass der individuelle Erfolg im Erwerbsleben einen noch stärkeren Einfluss auf das Niveau der Alterssicherung hätte. Gegen eine solche Lösung sprechen

überdies die erheblichen Transaktionskosten für den Fall eines solchen Systemwechsels.¹²

b) Kranken- und Pflegeversicherung

Obwohl die gesetzliche Krankenversicherung (KV) nicht auf Transferleistungen zwischen den Generationen beruht, sind auch in diesem Bereich generationenbezogene Auswirkungen des demographischen Wandels zu verzeichnen, die rechtlich aufgearbeitet werden müssen. Im Vordergrund stehen dabei die aufgrund der gewandelten Altersstruktur überproportional ansteigenden Finanzierungspflichten der Erwerbstätigen.¹³

Ähnlich wie bei der Reform der RV bietet sich auch bei der KV der Übergang zu einem zweigliedrigen Modell an, bei dem eine gesenkte gesetzliche Versorgung (auf hohem Niveau nach dem sog. Ergänzungsmodell) durch eine private Zusatzversorgung komplettiert wird. Damit wird den Versicherten angesichts insgesamt steigender Abgabenlasten ein größerer Freiraum für ihre Lebensgestaltung gelassen; eine Minderung der Ausgaben für Gesundheitsleistungen ist damit nicht zwingend verbunden. Ein verfassungsrechtliches Rückschrittsverbot wegen des sinkenden Leistungsumfangs steht einer solchen Reform nicht entgegen.

Die Nutzung von Marktmechanismen zur Effizienzsteigerung steht nicht im Widerspruch zur (sozialen) Gerechtigkeit. Vielmehr mindern Effizienzsteigerungen die Nachteile knapper Ressourcen und verbessern die Voraussetzungen für die Verwirklichung von Gerechtigkeit. Dieser Zusammenhang kann im Leitbild der effizienten Gerechtigkeit zum Ausdruck gebracht werden, das in einem engen Zusammenhang mit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit steht.

2. INFRASTRUKTUREN

a) Zur rechtssystematischen Bedeutung von Infrastrukturen

Der grundrechtlich geschützte Freiheitsgebrauch ist auf zentralen Feldern an die Bereitstellung von Infrastrukturen geknüpft, ohne die dem Einzelnen in der Regel ein Freiheitsgebrauch nicht oder nur sehr beschränkt möglich ist. Das gilt vor allem für den Bereich Bildung und Wissenschaft, für den Schulen und Hochschulen benötigt werden. Auf anderen Feldern, etwa der Gesundheit, ist der Einzelne zum Schutz der Integrität seiner

Rechtsgüter ebenfalls auf Infrastrukturen angewiesen, unter anderem auf das Gesundheitswesen aber auch auf Sicherheitsbehörden.

Die Abhängigkeit der Grundrechtsträger von Infrastrukturen wird im Verfassungsrecht durch Einrichtungsgarantien und die Begründung einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung thematisiert und konkretisiert.

Einrichtungsgarantien sind Verfassungsaufträge, die insbesondere Gesetzgeber und Verwaltung dazu verpflichten, die jeweils thematisch erfassten Einrichtungen „zu schützen sowie deren Bestand und Entwicklung zu gewährleisten“.¹⁴ Während das Grundgesetz dazu weitgehend schweigt, finden sich in den Landesverfassungen zahlreiche Regelungen.¹⁵ So normiert die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt Einrichtungsgarantien für die Bereiche Ehe/Familie/Kinder (Art. 24), Bildung und Schule (Art. 25 bis 29), Berufsausbildung und Erwachsenenbildung (Art. 30), Hochschulen (Art. 31), Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Art. 32) sowie Freie Wohlfahrtspflege (Art. 33).¹⁶

Aus einer Einrichtungsgarantie können allerdings keine konkreten Vorgaben für die Art und Weise ihrer Verwirklichung abgeleitet werden. Auch wird der Status quo nicht in der Weise garantiert, dass alle vorhandenen Einrichtungen fortgeführt werden müssten. Deshalb bleibt es bei einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der (staatlichen) Träger von Einrichtungen. Gleichwohl laufen die Einrichtungsgarantien nicht leer, da sie einen Prüfungsmaßstab für die zu treffenden Entscheidungen anhand folgender Elemente bzw. Kriterien vermitteln:

- Es muss ein Mindestangebot an Diensten und Infrastrukturen in dem jeweiligen Bereich bereitgehalten werden. Dabei kommt es nicht auf die Trägerschaft an.
- Das Mindestangebot muss einen angemessenen Grundrechtsgebrauch ermöglichen, dessen Vorgaben sich teilweise aus gesetzlichen Vorgaben (Standards) ergeben und im Übrigen durch den Gesetzgeber zu konkretisieren sind.
- Es muss eine ausreichende Gestaltungsfreiheit der privaten Träger gewährleistet sein, da ihr Engagement grundrechtlich geschützt ist. Das gilt vor allem für Bildungs- und Sozialangebote, die in besonderer Weise rechtlich geschützt sind.

- Die größte normative und praktische Bedeutung dürfte die so genannte Entwicklungsgarantie haben; insbesondere in Fällen der Anpassung an gewandelte Rahmenbedingungen. Dort kann sie sich bis zu einer Handlungspflicht des Gesetzgebers verdichten.

Die Entwicklungsgarantie besagt in Bezug auf den demographischen Wandel, dass der Gesetzgeber die normativen Rahmenbedingungen für die verschiedenen Infrastrukturbereiche an die veränderten tatsächlichen Verhältnisse derart anpassen muss, dass entsprechende Leistungen weiterhin wirtschaftlich und tatsächlich möglich sind. So müssen die bereits erwähnten Standards für Einrichtungsgarantien überprüft werden.

Große Ähnlichkeit mit den Einrichtungsgarantien hat die Gewährleistungsverantwortung. Sie ist im Grundgesetz u. a. in Art. 87e Abs. 4 (für den Bereich Eisenbahn) und Art. 87f Abs. 1 (für die Bereiche Post und Telekommunikation) verankert.¹⁷ Auch hier ist eine bestimmte Infrastruktur einschließlich der damit verbundenen Dienstleistungen verlässlich bereitzustellen. Allerdings ist der Hintergrund dieser Regelungen insofern ein anderer, als diese sich auf frühere Staatsmonopole beziehen, die erst durch Maßnahmen der Liberalisierung¹⁸ für den Wettbewerb und damit für private Anbieter der Dienste geöffnet wurden. Zudem sind die genannten Bereiche maßgeblich durch europäisches Regulierungsrecht geformt, das auch Vorgaben für den Mindestumfang der bereitzustellenden Dienste enthält.¹⁹

Sowohl die Einrichtungsgarantien als auch die Gewährleistungsverantwortung machen deutlich, dass nicht ausschließlich der Staat als Träger der Infrastrukturen auftreten muss, sondern auch oder sogar vorrangig Private aktiv sind. Vor allem Bildungs-, Wissenschafts-, und Gesundheitseinrichtungen befinden sich in Deutschland traditionell auch in privater und gemeinnütziger Trägerschaft, wobei in den letzten Jahren ein wachsendes privates Engagement zu beobachten ist. Bei den Verkehrsinfrastrukturen sieht dies bislang anders aus. Der Blick ins Ausland zeigt aber, dass auch in diesem Bereich private Trägerschaften denkbar sind.

b) Bildungsinfrastruktur

Unter Bildungsinfrastruktur in einem weit verstandenen Sinne können alle Einrichtungen und Dienstleistungen gefasst werden, die ein breites Spektrum an Bildungseinrichtungen abdecken – von der frühkindlichen

Betreuung²⁰ über die reguläre (insbes. pflichtige) schulische Bildung und die Hochschulen bis hin zur beruflichen Fort- und Weiterbildung. Charakteristisch für diesen Bereich ist ein hohes Maß an Vielfalt und auch Intransparenz. Das zeigt bereits die Unterscheidung zwischen Bildungs- und Wissenschaftspolitik sowie die weitgehende Ausklammerung der beruflichen Bildung aus dem bildungspolitischen Diskurs. Zu erwähnen ist ferner die starke Untergliederung der Gesetzgebungskompetenzen in den einzelnen Bereichen zwischen Bund und Ländern.²¹ Hinzu kommen breit gestreute Ressortzuordnungen und Trägerschaften (vor allem Länder, Kommunen, Kammern auf der staatlichen Seite sowie Kirchen, gemeinnützige und gewerbliche Organisation auf der privaten Seite).

Aus der institutionellen Perspektive lässt sich die Verteilung der Trägerschaften grob folgendermaßen skizzieren:

- Die vorschulische Betreuung und Bildung ist durch ein regional unterschiedlich geprägtes Nebeneinander von kommunalen, kirchlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Trägern und Anbietern geprägt. Durch die staatliche Grundfinanzierung (in den meisten Bundesländern ergänzt durch Elternbeiträge) sind die Voraussetzungen für privates Engagement grundsätzlich günstig. Das gilt aber vor allem für dichter besiedelte Gebiete, während in dünn besiedelten Räumen eine geringere Trägervielfalt herrscht. Aufgrund des gesetzlichen Betreuungsanspruchs, für den die Kommunen einstehen, ist das Angebot grundsätzlich flächendeckend gesichert. Der regional z.T. erhebliche Rückgang der Kinderzahlen wirkt sich jedoch auf die Zahl der Einrichtungen sowie ihren räumlichen Einzugsbereich aus. Ein Rückgang der Trägervielfalt und längere Wege zu den Einrichtungen sind die Folge.
- Ähnlich stellt sich die Lage im Bereich der Pflichtschulen²² dar, die sich auf staatlicher Seite in der Regel in kommunaler Trägerschaft befinden. Auch auf diesem Betätigungsfeld sind traditionell private Träger aktiv, deren Wirken u. a. durch Art. 7 Abs. 4 GG (Recht zur Einrichtung privater Schulen) sowie spezifische Einrichtungsgarantien der Landesverfassungen gesichert ist.²³ In dünn besiedelten ländlichen Bereichen ist hier ebenfalls eine Konzentration auf weniger Standorte zu verzeichnen mit der Folge, dass die Schulfahrten länger werden.²⁴

- Die berufliche Bildung ist bereits begrifflich und gegenständlich schwer einzugrenzen. Das zeigt sich u. a. daran, dass die meisten Hochschulstudiengänge auch eine berufliche Bildung vermitteln. In der Regel²⁵ werden sie jedoch der Wissenschaft zugeordnet. Klammert man dieser traditionellen Sichtweise folgend die Hochschulen aus, sind die wichtigsten Akteure beruflicher Bildung die Berufsschulen in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft²⁶ sowie in der Trägerschaft von Kammern, privater Berufsverbände und gewerblicher Anbieter. Hinzu kommen die verschiedenen Ausbildungsbetriebe, die das zweite Standbein der sog. dualen Ausbildung bilden. Verknüpft werden beide Bereiche u. a. durch das Berufsbildungsgesetz und die Berufsbildungsausschüsse in den Wirtschaftskammern.²⁷
- Das deutsche Hochschulwesen mit seinen zentralen Säulen der Universitäten und Fachhochschulen wird nach wie vor durch die Trägerschaft der Länder dominiert. So besuchen weniger als zehn Prozent der Studierenden private Hochschulen.²⁸ Der private Hochschulsektor hat sich in den letzten zwanzig Jahren indes stark verändert und ist weiterhin durch eine hohe Dynamik geprägt, wie die hohe Zahl der Akkreditierungsverfahren privater Institutionen beim Wissenschaftsrat²⁹ zeigt. Neben den Aktivitäten Privater in Ballungsräumen sind auch in strukturschwachen Gebieten zahlreiche Gründungen zu verzeichnen, an denen neben Unternehmen der Region auch Wirtschaftskammern und Kommunen beteiligt sind. Teilweise handelt es sich um eine gemischte staatlich-private Trägerschaft, die auch für andere Bereiche als Vorbild für die Sicherung von Infrastrukturen in Zeiten des demographischen Wandels angesehen werden kann.³⁰
- Auch der Bereich der beruflichen Weiterbildung ist durch große Vielfalt der Akteure und Träger geprägt. Neben kommunalen und gewerblichen Anbietern sind vor allem die Berufskammern und Berufsverbände – teilweise konkurrierend – aktiv. Hinzu kommen in letzter Zeit verstärkt die staatlichen und privaten Hochschulen, wobei die privaten Hochschulen die überwiegend kostenlosen Angebote der staatlichen Hochschulen zum Teil als wettbewerbsverzerrend kritisieren.

Betrachtet man die vielfältigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Bereich Bildung lassen sich folgende Hauptwirkungen skizzieren:

- In den neuen Bundesländern war zunächst der Ansturm von Studienanfängern zu bewältigen. Die Überauslastung konnte nur mit den Mitteln des Hochschulpaktes finanziert werden. Mittlerweile steht ein Rückbau der Kapazitäten auf das Niveau der zu erwartenden niedrigeren Nachfrage sowie der verminderten Finanzierungsmöglichkeiten der Länder auf der Tagesordnung.
- Zugleich besteht in vielen Bereichen ein Interesse, durch stärkere Kooperation von Hochschulen und Wirtschaft die Innovationskraft in den Regionen zu stärken und diese für den Zuzug von Fachkräften und Unternehmen attraktiver zu gestalten.³¹
- Einer stärkeren Kooperation von Wirtschaft und Staat bedarf es zudem, um die Bildungsinfrastrukturen ortsnah zu sichern.

Der Gesetzgeber ist gefordert, passende Rechtsformen für die Verwirklichung dieser Modelle bereitzustellen. Dazu gehört u. a. die Weiterentwicklung des privaten und öffentlichen Genossenschaftsrechts.³²

c) Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung ist in Deutschland durch folgende Vielfaltseigenschaften³³ charakterisiert:

- Das Nebeneinander von ambulanter und stationärer Versorgung (mit einer Tendenz, die Kooperation beider Bereiche zu verbessern).
- Die Trägervielfalt im Bereich der stationären Versorgung (Krankenhäuser).
- Freiberufliche bzw. gewerbliche Leistungen im ambulanten Bereich.
- Das Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung.
- Das hohe Leistungs- und Versorgungsniveau in der gesetzlichen Krankenversicherung.
- Die regional sehr unterschiedliche Dichte niedergelassener Ärzte und Angehöriger sonstiger Heil- und Gesundheitsberufe.

- Die vergleichsweise geringen gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der ambulanten Versorgung.
- Die im internationalen Vergleich noch wenig entwickelte Kooperations- und Delegationspraxis zwischen Ärzten und anderen Gesundheitsberufen.

Jeder dieser Punkte könnte Gegenstand einer umfangreichen Detailanalyse sein, die an dieser Stelle aber nicht geleistet werden kann. Die Überlegungen konzentrieren sich deshalb auf eine Reihe besonders bedeutsamer systemischer Aspekte, die in wenigen Stichworten vorgestellt werden.

Dazu zählt die schwierige und kontrovers diskutierte Prognose, wie sich die Gesamtkosten für die Gesundheitsversorgung aufgrund des demographischen Wandels entwickeln werden. Es geht in erster Linie um die Kostenfolgen steigender Lebenserwartung, vor allem durch Zunahme chronischer Erkrankungen und erhöhten Pflegebedarf. Einerseits wird mit einer nicht unerheblichen Steigerung der Nachfrage und damit der Kosten in der Gesundheitsversorgung (einschließlich der Pflege) gerechnet.³⁴ Andererseits wird die These vertreten, dass sich der Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen nur in ein höheres Lebensalter verschiebt, sich in der Summe aber kaum verändern wird.³⁵ Die Unsicherheiten bereits bei den Basisannahmen machen deutlich, dass auch alle weiteren Überlegungen unter zahlreichen Vorbehalten stehen. Dies gilt vor allem auch für die Frage, welche neuen therapeutischen Möglichkeiten die medizinische Wissenschaft für chronische Alterskrankheiten entwickelt und welche Kosten³⁶ diese in den Systemen der sozialen Sicherung verursachen.

Geht man mit guten Gründen von einer Tendenz zur Kostensteigerung aus, ist zu klären, wie die Kosten auf die verschiedenen „Generationen“ zu verteilen sind: Welchen Anteil soll die Generation der Erwerbstätigen tragen? Und wie ist in der KV zu berücksichtigen, ob Kinder großgezogen wurden? Weiterhin stellt sich die Frage, wie bei knappen finanziellen Ressourcen die Prioritäten in den verschiedenen Sparten der Gesundheitsversorgung zu setzen sind und ob bzw. in welcher Weise Priorisierungen³⁷ und Rationierungen³⁸ zulässig, sinnvoll und möglich sind. Damit werden zahlreiche grundsätzliche Probleme angesprochen, die auch das Thema Altersdiskriminierung betreffen.³⁹

Bei der Sicherung medizinischer Infrastrukturen stehen vor allem die dünn besiedelten ländlichen Räume vor der besonderen Herausforderung, genügend Ärzte und andere Fachleute für Gesundheitsleistungen zu gewinnen. Während das kommunale Engagement im Bereich der Krankenhausträgerschaft eine lange Tradition besitzt, ist dies bei ambulanten Gesundheitsdienstleistungen bislang nicht der Fall. Es gilt deshalb zu prüfen, in welchen kooperativen Formen ausreichend attraktive Rahmenbedingungen für Niederlassungen geschaffen werden können, um die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung dauerhaft sicherzustellen.⁴⁰

Die veränderte Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen insbesondere in Folge der Zunahme von chronischen Erkrankungen sollte auch zu einer Anpassung der Berufsbilder und -qualifikationen für die verschiedenen Heil- und Gesundheitsberufe führen. Dazu hat unter anderem der Wissenschaftsrat Vorschläge erarbeitet, die eine höhere Qualifikation der Gesundheitsberufe mit dem Ziel einer besseren Zusammenarbeit mit den Ärzten bezwecken.⁴¹ Einer entsprechenden Weiterentwicklung bedarf es im Bereich der Hochschulen und sonstiger Träger beruflicher Bildung.⁴² Wegen der starken rechtlichen Zersplitterung der Gesetzgebungskompetenzen für das Berufsrecht der Gesundheitsberufe⁴³ sollte auch darüber nachgedacht werden, die gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Bundes entsprechend zu stärken.

d) Öffentliche Sicherheit

Ähnlich wie die Gesundheitsversorgung gehört die „Staatsaufgabe Sicherheit“ zum Kern staatlicher Infrastruktursicherung.⁴⁴ Neben den klassischen Sicherheits- und Polizeibehörden zählen dazu auch die vielfältigen Bereiche der besonderen Gefahrenabwehr⁴⁵, das Rettungsdienstwesen⁴⁶, die Feuerwehr und – wenn man das Themenfeld weit fasst – der Katastrophenschutz⁴⁷.

Strukturelle Herausforderungen in diesen Bereichen verursacht der demographische Wandel wiederum vor allem für die dünn besiedelten ländlichen Räume. Dort sind die finanziellen Belastungen einer effektiven Sicherheitsgewähr⁴⁸, bei der Einsatzkräfte innerhalb vorgegebener Maximalzeiträume an jedem Ort einsatzbereit sind, nur schwer zu tragen. Das Gleiche gilt für die Präsenz von Polizeibeamten im alltäglichen Straßenbild – ein wichtiges Element für das subjektive Sicherheitsempfinden.

Letztlich sind es vor allem die finanziellen Belastungen, die die Länder und Kommunen zu einem Rückbau von Infrastrukturen motivieren bzw. aus Gründen des Abbaus der Staatsverschuldung zwingen.⁴⁹ Damit verbunden sind Anpassungen der Standards für die Gefahrenabwehr in dünn besiedelten Räumen. Dort muss jedenfalls das verfassungsrechtliche Untermaßverbot gewahrt bleiben, d. h. ein Mindestmaß an effektivem Schutz der zu schützenden Rechtsgüter garantiert werden.

Wie die Debatten über Reformen vor allem bei der Vollzugspolizei zeigen, geht es dabei auch ganz maßgeblich um die Frage, wie sich ausgedünnte Infrastrukturen auf das subjektive Sicherheitsgefühl und die Beurteilung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen auswirken.⁵⁰

e) Kommunikation, Verkehrswege und Verkehrsmittel

Thematisch sind diese Bereiche zwar zu unterscheiden, aus der rechtlichen Perspektive können sie aber verbunden werden, weil sie in den Anwendungsbereich der verfassungsrechtlichen Infrastrukturleistungspflichten aus Art. 87e Abs. 4 GG und Art. 87f Abs. 1 GG fallen.

In den Bereichen Post und Telekommunikation ist die Gewährleistung eines ubiquitären Mindestversorgungsstandards durch das Rechtsinstitut der Universaldienste⁵¹ abgesichert, das unionsrechtlich vorgegeben und ausgestaltet ist.⁵²

In den verbleibenden Bereichen, vor allem bei der Straßen-, Wege- und Eisenbahninfrastruktur, bleibt es Aufgabe der zuständigen Gebietskörperschaften, den weit gefassten verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Die Rechtsordnung begnügt sich für den Straßenbau mit schwachen planerischen Pflichten, die nicht einklagbar sind. Für die Eisenbahnen ist eine mehrstufige Planungsstruktur vorgesehen, die zwischen Personen- und Güterverkehr einerseits und Fern- und Nahverkehr andererseits unterscheidet.⁵³

3. WAHLRECHT, FAMILIENWAHLRECHT

Die Veränderungen, die der demographische Wandel im Verhältnis der einzelnen Generationen bewirkt, werden teilweise zum Anlass genommen, eine Anpassung des Wahlrechts zu verlangen. Begründet werden die Reformbestrebungen mit dem tendenziell steigenden Einfluss der

Generation, die nicht mehr im Erwerbsleben steht. Zum Ausgleich soll die junge Generation gestärkt werden, indem stellvertretend für Kinder und Jugendliche die Eltern ein (zusätzliches) Wahlrecht ausüben können. Man spricht in diesem Zusammenhang etwas unscharf von Familienwahlrecht.⁵⁴

Was auf den ersten Blick wie eine plausible Reaktion auf die geänderten „Stimm-Machtverhältnisse“ zwischen den Generationen aussieht, führt bei genauerer Betrachtung zu schwer zu rechtfertigenden Veränderungen von Grundzügen demokratischer Wahlen. Dies betrifft zunächst den Wahlakt als höchstpersönliches und nicht delegierbares Recht. Ferner wird der für die Demokratie prägende Grundsatz der Stimmrechtsgleichheit („One man, one vote“) durchbrochen. Vor allem aber beruht das Modell auf zwei falschen tatsächlichen Annahmen. Erstens wird die Stimmabgabe nicht vorrangig durch Themen dominiert, die sich auf Fragen der Generationengerechtigkeit beziehen. Diese stehen nur selten im Vordergrund eines Wahlkampfes und von Wahlentscheidungen. Zweitens lässt sich aus der Verfassung nicht ableiten, dass diesen Themen gegenüber anderen Themenfeldern ein Vorrang zukommt, der eine grundsätzliche Neuausrichtung des Wahlrechts legitimiert. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Vorschläge zur Reform des Wahlrechts zur Lösung des eigentlichen Problems nicht geeignet sind. Aus ähnlichen Gründen sind auch von einer Erweiterung direktdemokratischer Instrumente wenig spürbare Wirkungen auf die Verwirklichung von mehr Generationengerechtigkeit zu erwarten.

Obwohl das parlamentarische Regierungssystem auf den seit langem erkennbaren demographischen Wandel sehr spät reagiert hat, besteht kein Grund es grundlegend zu reformieren. Wie u. a. der internationale Vergleich zeigt, handelt es sich nicht um Systemversagen; auch andere politische Systeme reagieren nicht „besser“. Vorzugswürdig sind Verbesserungen im Detail, zugeschnitten auf die Herausforderungen, die Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft auf den unterschiedlichen Themenfeldern mit sich bringen. In politischen Entscheidungsprozessen müssen diese demographischen Herausforderungen besser berücksichtigt werden können. So sollten starre gesetzliche Vorgaben von Standards für kommunale und regionale Aufgaben bereichsspezifisch gelockert werden, damit die Akteure vor Ort größere Gestaltungsspielräume gewinnen.

4. MIGRATIONSRECHT

Der Bundesgesetzgeber hat vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels das Leitbild des deutschen Ausländerrechts den Bedürfnissen der Wirtschaft und des Staates angepasst. Mit dem Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2005 hat er sich entschieden, die Bundesrepublik Deutschland stärker für eine qualifizierte Zuwanderung insbesondere von Fachkräften zu öffnen. Die neue gesetzliche Orientierung bleibt zwar hinter dem Leitbild klassischer Einwanderungsländer zurück. Sie bekennt sich aber zu einer gezielten Steuerung, die dann jedoch an genauer zu definierenden Teilinteressen ausgerichtet ist und nicht die Zuwanderung insgesamt fördern soll. Dieser Ansatz wurde in den letzten Jahren teilweise aufgrund von Eigeninitiativen des deutschen Gesetzgebers, teilweise durch Umsetzung von EU-Richtlinien vor allem dort weiter ausgebaut, wo Fachkräfte aus Drittstaaten⁵⁵ gewonnen werden sollten. Zu diesem Zweck wurden die Hürden für Zuwanderung besonders durch folgende Maßnahmen gesenkt:

- Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen für ein Studium in Deutschland und die anschließende Arbeitsplatzsuche.⁵⁶
- Erleichterte Absolvierung einer sonstigen (dualen) Berufsausbildung in Mangelberufen.⁵⁷
- Erleichterte Zuwanderung von sog. Hochqualifizierten.⁵⁸
- Vereinfachtes Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen.⁵⁹
- Erleichterungen des Visumverfahrens in den vorgenannten Bereichen.⁶⁰
- Teilweise Rücknahme der Zustimmungspflichten der Bundesagentur für Arbeit und der Vorrangprüfung durch die neue Beschäftigungsverordnung (Juli 2013).⁶¹

Allerdings wird die Bedeutung des Rechtsrahmens für die Zuwanderung in der rechtspolitischen und rechtswissenschaftlichen Debatte in der Regel überschätzt. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene äußern sich die politischen Akteure über die Wirkungen von

Rechtsänderungen enttäuscht, bleiben diese doch regelmäßig sehr deutlich hinter den gesteckten Erwartungen zurück. Umgekehrt zeigen die jüngeren Entwicklungen der Zuwanderung nach Deutschland, dass es stärker die (wirtschaftlichen) Probleme in anderen Staaten sind (und nicht der deutsche Rechtsrahmen), die zu einer Zuwanderung nach Deutschland motivieren.

Obwohl man in den Einzelheiten durchaus darüber streiten kann, ob die Rahmenbedingungen für die Zuwanderung „optimal“ ausgestaltet sind, ist zu konstatieren, dass der Gesetzgeber große Anstrengungen unternommen hat, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden.

5. ARBEITSRECHT

Die Wirtschaft und die Arbeitswelt stellt der demographische Wandel an zwei systementscheidenden Stellen vor große Herausforderungen:

Erstens geht es darum, dem Rückgang von Arbeitskräften dadurch zu begegnen, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert wird. Da es kontraproduktiv wäre, die Hürden für Nachkommenschaft zu erhöhen, sollten die Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit – nicht nur von Frauen – während der Zeit, in denen die Kinder auf eine umfassende familiäre Betreuung angewiesen sind, flexibler gestaltet und durch entsprechende Betreuungsangebote ergänzt werden.

Zweitens gibt es ein Interesse, die gesetzliche Heraufsetzung des Renteneintrittsalters dadurch zu flankieren, dass eine längere Berufstätigkeit für die Arbeitnehmer attraktiver wird. Damit dies gelingt, sind die Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer anzupassen. Ferner sollte das Angebot von Umschulungsmaßnahmen in Berufen, die in höherem Alter nur bedingt ausgeübt werden können, erweitert werden.

6. ALTERSDISKRIMINIERUNG

Das unionsrechtliche vorgegebene⁶² Verbot der Altersdiskriminierung ist ein Querschnittsthema, das sich durch viele Rechtsgebiete zieht. Zahlreiche hergebrachte Regelungen in den verschiedensten Teilrechtsgebieten, die direkt oder indirekt nachteilige Rechtsfolgen an das Alter knüpfen, werden dadurch in Frage gestellt.⁶³

Das Verbot der Altersdiskriminierung hat sich bislang vor allem im Arbeitsrecht ausgewirkt und dort zu Veränderungen im Bereich Entgelte und Urlaubsregelungen geführt. Hinzu kommt eine differenzierte Rechtsprechung zu Altershöchstgrenzen für die Berufsausübung. Danach bedarf es einer tragfähigen sachlichen Begründung für Obergrenzen; diese sind aber nicht pauschal ausgeschlossen.⁶⁴

Da die europäischen Regelungen zur Altersdiskriminierung aus kompetenzrechtlichen Gründen Leistungen im Gesundheitswesen nur punktuell erfassen, steht in diesem Bereich die Debatte über mögliche Formen der Rationierung und Priorisierung von Gesundheitsdienstleistungen noch aus.⁶⁵

7. FRAUENFÖRDERUNG

Ein weiteres Querschnittsthema, das unabhängig vom demographischen Wandel für die gesellschaftliche Entwicklung grundlegend bedeutsam ist, stellt die in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Staatszielbestimmung der Frauenförderung dar.⁶⁶ Sie entfaltet im Rahmen des demographischen Wandels auch deshalb besondere Wirkung, weil sie bei der Verwirklichung von Konzepten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf speziell die insofern faktisch stärker belasteten Frauen in den Blick nimmt und Ausgleich und Förderung verlangt.⁶⁷

Die Berechtigung dieses politischen Ansatzes steht angesichts der etablierten gesellschaftlichen Strukturen grundsätzlich ebenso außer Frage wie die Notwendigkeit einer dezidierten normativen Steuerung. Indes: Neue Staatsziele und die ihnen dienenden Instrumente tendieren zu einer Überdehnung und bedürfen einer schonenden Implementierung in das (verfassungs-)rechtliche Umfeld.

So ist zu beobachten, dass die Frauenförderung ideologisch überhöht und gegenüber der ebenfalls grundgesetzlich durch Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 GG geschützten Freiheit zur Wahl der familiären Lebensform „ausgespielt“ wird. Die gesetzgeberische Entscheidung, Frauen eine längere Kinderbetreuung und damit eine längere berufliche Auszeit zu ermöglichen, wird nicht nur kritisch betrachtet, sondern zum Teil als Verstoß gegen das Frauenfördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gebrandmarkt. Dadurch schaffe der Gesetzgeber Anreize für Frauen und Familien,

in traditionellen Verhaltensmustern zu verharren, die sich nachteilig auf die („wohlverstandenen“) Interessen von Frauen auswirkten.⁶⁸ Derartige Kritik ist solange unproblematisch, als es sich um kämpferische politische Äußerungen handelt. Verfassungsrechtlich ist es aber geboten, die Entscheidung für vermeintlich⁶⁹ traditionelle Formen des familiären Lebens in gleicher Weise zu fördern. Deshalb ist es nicht nur zulässig, sondern grundsätzlich auch geboten, die finanziellen Förderinstrumente für Erziehungsleistungen neutral auszugestalten. Regelungstechnisch gelingt dies am besten, indem für jedes Kind ein fester Betreuungsbetrag gezahlt wird, der gleichermaßen genutzt werden kann, um den Besuch einer Betreuungseinrichtung oder die Betreuung zu Hause zu finanzieren. Das bundesgesetzliche Betreuungsgeld folgt dieser Orientierung und steht deshalb in Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG.

8. FAMILIENFÖRDERUNG UND NACHWUCHSSICHERUNGSPOLITIK

Deutschland betreibt im strengen Wortsinn keine Bevölkerungspolitik. Jedenfalls dann nicht, wenn man unter dieser Überschrift die politische Programmatik der letzten Bundesregierungen, den aktuellen Koalitionsvertrag sowie die Programme der beteiligten Parteien in den Blick nimmt. Eine Staatsaufgabe „Bevölkerungspolitik“ – so könnte man folgern – hätte vor diesem Hintergrund rein spekulativen Charakter.

Deutlich nüchterner und pragmatischer mutet das Thema indes an, wenn man Bevölkerungspolitik weiter fasst und in den beiden zentralen Referenzfeldern der Zuwanderungspolitik⁷⁰ und der Nachwuchssicherungspolitik⁷¹ (ein von *Franz Xaver Kaufmann* geprägter Ausdruck⁷²) verortet. Aus diesem veränderten Blickwinkel wird deutlich, dass es eine Bevölkerungspolitik *in der Sache* sehr wohl bereits gibt, die den beiden Themenfeldern Migrationspolitik einerseits und Familien-⁷³ und Frauenförderungspolitik andererseits zugeordnet werden kann.

Die deutsche Zuwanderungspolitik der letzten Jahre ist maßgeblich vom Unionsrecht⁷⁴ beeinflusst worden. In den letzten Monaten ist es gelungen, wichtige Fortschritte⁷⁵ zu erzielen. In der Nachwuchssicherungspolitik sind dagegen auch nach den jüngsten Erkenntnissen⁷⁶ nach wie vor viele grundsätzliche Fragen zu diskutieren. Deshalb soll im Folgenden dieser zweite Teilbereich betrachtet und der verfassungsrechtliche Rahmen einer Nachwuchssicherungspolitik ausgelotet werden.

Im Grundgesetz taucht die Bevölkerung lediglich an versteckter Stelle bei den Gesetzgebungskompetenzen auf, wenn dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Schutz der Zivilbevölkerung zugewiesen wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Verfassungsjuristen benötigen indes nicht zwingend einen Normtext, um verfassungsrechtliche Rechtswerte und Staatsaufgaben zu generieren. Auch eine Staatsaufgabe Bevölkerungspolitik scheitert nicht daran, dass sich das Grundgesetz dazu in Schweigen hüllt.

So sind Staat und Gesetzgeber verpflichtet, die Systeme sozialer Sicherung aufrecht zu erhalten. Jedenfalls nach ihrer heutigen Konstruktion⁷⁷ sind die sozialen Sicherungssysteme auf eine ausreichend große erwerbstätige Bevölkerung angewiesen. Es gibt also einen klar zu beschreibenden Sach- und Verantwortungszusammenhang, auf den sich eine Bevölkerungspolitik in Gestalt einer Nachwuchssicherungspolitik stützen kann.⁷⁸

Darüber hinaus lässt sich auch aus Art. 6 Abs. 1 GG, der die Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, ein deutlicher Impuls jedenfalls insoweit ableiten, dass dort, wo der Wille für Nachwuchs vorhanden ist, dieser Wunsch staatlich gefördert wird.⁷⁹

Schwieriger und damit für die Rechtswissenschaft interessanter wird es aber, wenn zu klären ist, ob und in welcher Form der Staat sich werbend und fördernd für (mehr) Geburten einsetzen darf. Das ist der Bereich, den man im engeren Sinne als proaktive Bevölkerungspolitik bezeichnen kann. Die verfassungsrechtlichen Bewertungen dazu fallen durchaus kontrovers aus.⁸⁰ Bevor darauf einzugehen ist, sollen jedoch zunächst ausgewählte Aspekte aus der Praxis betrachtet werden, die für das Verfassungsrecht von Bedeutung sind.

Die Vorstellung, dass jeder Mensch aus innerem Antrieb danach strebt, Nachwuchs in die Welt zu setzen, war lange Zeit im kollektiven Bewusstsein verankert und am praktischen Verhalten abzulesen, weil Kindern eine maßgebliche Rolle für die Existenzsicherung im Alter zukam und die praktischen Möglichkeiten der Familienplanung begrenzt waren. So wird zuweilen vergessen, dass die Konzeption der (gesetzlichen) Rente als Lebensstandardsicherung erst mit der großen Rentenreform des Jahres 1957 realisiert wurde. Bis dahin war nur eine minimale Alterssicherung gewährleistet, so dass für weite Teile der Bevölkerung Altersarmut eine

reale Bedrohung war, sofern es an zusätzlicher Unterstützung innerhalb der Familie fehlte.⁸¹

Auch Konrad Adenauer unterlief in dieser Frage eine Fehleinschätzung⁸², als er den Vorschlag seiner Berater, das neue Rentenversicherungsmodell nicht als Zwei-, sondern als Dreigenerationenvertrag auszugestalten und damit auch Familien mit Kindern zu fördern, mit dem kolportierten Hinweis zurückwies: „Kinder kriegen die Leute sowieso.“⁸³

Wir wissen heute, dass dieses klassische Motiv, von dem Adenauer ausging, in einer Gesellschaft, die die Alterssicherung mit guten Gründen von der innerfamiliären intergenerationellen Solidarität abgekoppelt hat, nicht mehr wirksam ist.

Erst in den letzten zwei Jahrzehnten ist dies zunehmend erkannt worden. Punktuell hat die veränderte Einstellung zum reproduktiven Verhalten sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts niedergeschlagen.⁸⁴ Das Gericht hatte den Gesetzgeber in einer Entscheidung zur Pflegeversicherung nicht nur verpflichtet, für diese Versicherung die Erziehungsleistung als Beitragsleistung eigener Art zu berücksichtigen. Darüber hinaus haben die Karlsruher Richter eine entsprechende Überprüfung für die übrigen Zweige der Sozialversicherung gefordert.⁸⁵ Der Gesetzgeber kam nach einer Prüfung jedoch zu dem Ergebnis, dass Handlungsbedarf nicht besteht.⁸⁶ Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Bevölkerungspolitik hat als solche nichts mit einer euphorischen Verkürzung von Elternschaft auf ein reines Glückserlebnis zu tun und steht auch fern jeglicher Form von nationaler Überheblichkeit.

Bereits bei *Aristoteles* ist in der *Nikomachischen Ethik* zu lesen:

*„Mit dem Glück des Mannes ist es schlecht bestellt, der (...) ganz allein im Leben steht und kinderlos ist.“*⁸⁷

Daran könnte man mit einem Loblied auf die Nachkommenschaft anknüpfen. *Aristoteles* fährt aber nüchtern und realistisch fort:

„Noch weniger wird man von Glück sprechen, wenn jemand ganz schlechte Kinder (...) besitzt.“

Jede Entscheidung für Elternschaft, so der Philosoph *Dieter Thomä*, zeige, dass dieser Entschluss mehr als ein Naturtrieb sei. Hinzu komme immer auch die Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, was sich nur durch *extrem positive Erfahrungen* mit der Elternschaft erklären lasse.⁸⁸

Es ist durchaus naheliegend, dass auch das Grundgesetz dem familienpolitischen Realismus zugewandt ist und den Mut der Eltern zur Übernahme von Verantwortung honoriert. Dafür spricht, dass in Art. 6 Abs. 2 GG die Pflege und Erziehung der Kinder nicht nur als Recht der Eltern, sondern als die „zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ normiert wird. Es ist diese Verantwortungsübernahme, die ihrerseits die staatliche Schutz- und Förderpflicht zugunsten von Ehe und Familie in Art. 6 Abs. 1 GG in einem anderen Licht erscheinen lässt: Als Antwort auf die Bereitschaft, über das Privatinteresse hinaus Verantwortung zu übernehmen. *John Rawls* hat deshalb zu Recht den öffentlichen Charakter der Familie als Basisinstitution hervorgehoben und zum Anknüpfungspunkt für Forderungen sozialer Gerechtigkeit gemacht.⁸⁹

„Elternschaft gehört zur Lebensgeschichte eines Menschen nicht mehr fast zwangsläufig dazu. Kinder zu bekommen ist heutzutage in den hoch industrialisierten Ländern weder eine ökonomische Notwendigkeit noch eine naturwüchsige Selbstverständlichkeit.“⁹⁰ Diese Feststellung von *Dieter Thomä* muss durch eine wichtige Korrektur ergänzt werden, auf die in den letzten Jahren immer wieder *Hans Werner Sinn* hingewiesen hat.⁹¹ Die ökonomische Notwendigkeit ist auf der Ebene der individuellen Lebensführung und -finanzierung entfallen, nicht aber auf der Makroebene. Unsere Systeme der sozialen Sicherung setzen nach wie vor ein annähernd ausgeglichenes Verhältnis der Generationen zueinander voraus, jedenfalls solange das Versprechen einer den bisherigen Lebensstandard sichernden Rente gehalten werden soll.

Es verwundert deshalb nicht, dass der Ruf nach einer aktiveren Bevölkerungs- bzw. Nachwuchssicherungspolitik ganz wesentlich ökonomisch motiviert und begründet ist. Damit verbunden ist die Frage, ob die zu

diesem Zweck vorgeschlagenen Instrumente mit dem Grundgesetz in Einklang stehen und welche verfassungsrechtlichen Vorgaben darüber hinaus zu beachten sind.

Der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerte Auftrag des Staates, die Familie *besonders zu schützen*, ist auch als Förderauftrag zu verstehen.⁹² Nur wenn die Familien stark genug sind, um die ihnen zuvörderst zugewiesene Pflicht zu erfüllen, ergibt sich daraus gesellschaftlicher Nutzen.

Begreift man die Gründung oder Vergrößerung einer Familie auch als Bereitschaft, individuelle Risiken zu übernehmen, kann und sollte honoriert werden, dass dadurch die biologische, ökonomische und kulturelle Zukunft von Staat und Gesellschaft gesichert wird. Eine Nachwuchssicherungspolitik sollte deshalb darauf zielen, die mit der Risikoübernahme verbundenen Lasten zu flankieren. Zu diesem Zweck wurden in den letzten Jahren zahlreiche Förderinstrumente eingeführt. Vor allem während der ersten Lebensjahre der Kinder sollte eine persönliche Betreuung durch die Eltern erleichtert werden, da dieser Lebensabschnitt für die kindliche Entwicklung besonders wichtig ist.

Die empirischen Analysen zur Wirksamkeit dieser Förderinstrumente lassen allerdings auch deutlich erkennen, dass die Entscheidung für Nachwuchs nicht ausschlaggebend von ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen abhängig ist. Gerade gut qualifizierte und wirtschaftlich abgesicherte Menschen entscheiden sich auch deshalb gegen Nachwuchs, weil sie andere starke Präferenzen in Bezug auf die eigene Lebensgestaltung haben. *Franz Xaver Kaufmann* hat deshalb schon sehr früh gemahnt, dass es nicht in der Macht der Förderpolitik stehe, die Entscheidung für Kinder maßgeblich zu beeinflussen.⁹³ Das sollte nicht vergessen werden, wenn auch in den kommenden Jahren nach Wegen und Mitteln gesucht wird, die Bereitschaft für Nachwuchs zu steigern.

Einige Vorschläge entsprechende Anreize zu setzen, zielen darauf, kinderlose Personen, etwa im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, schlechter zu stellen und damit den intergenerationellen Faktor zu verstärken, auf den auch das Bundesverfassungsgericht hingewiesen hat. In diese Richtung geht etwa der Vorschlag von *Hans Werner Sinn*, die Rente kinderbezogen auszugestalten und damit die „alten“ intergenerationellen Zusammenhänge wiederherzustellen bzw. zu reaktivieren. Für einen solchen Umbau der Rentenversicherung gibt es sicher einen

schmalen verfassungsrechtlichen Gestaltungskorridor, der jedoch durch zwei Gesichtspunkte beschränkt wird:

Erstens darf eine solche Regelung nicht diskriminierend wirken, da die Entscheidung gegen eigenen Nachwuchs – soweit es sich überhaupt um eine freie Entscheidung und nicht eine faktische Handlungsbeschränkung handelt – grundrechtlich als legitimer Freiheitsgebrauch geschützt ist.⁹⁴ Zweitens ist durch den eigentumsrechtlichen Schutz der Rentenanwartschaften trotz relativ großer Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eine Schranke gezogen, die jedenfalls spürbare Ungleichbehandlungen kaum möglich erscheinen lässt.⁹⁵

Hinzu kommt, dass durch die Senkung der gesetzlich garantierten Rente die ergänzende private Vorsorge an Bedeutung gewinnt. Durch den Verzicht auf eigenen Nachwuchs und die damit verbundenen finanziellen Einsparungen verbessern sich die Möglichkeiten der eigenfinanzierten Altersvorsorge, so dass gesetzgeberische Korrekturen kaum greifen.

Viele Vorschläge zur Nachwuchssicherung sind von dem Interesse der Wirtschaft bestimmt, Mütter so schnell und so umfassend wie möglich wieder in den Erwerbsprozess einzugliedern. Aus sozialpolitischer Sicht wird betont, die rasche Rückkehr von Müttern in den Beruf diene der Selbstverwirklichung der Frauen und ihrer eigenständigen Alterssicherung.⁹⁶ Beide Argumente wurden auch gegen das Betreuungsgeld ins Feld geführt.⁹⁷ Das Interesse der Wirtschaft ist nachvollziehbar und in sich schlüssig. Das Gleiche gilt, wenn man die zugrunde gelegten Präferenzen teilt, auch für die beiden sozialpolitischen Argumente.

Aus Sicht des Verfassungsrechts ist dazu allerdings kritisch anzumerken, dass bei dieser Argumentation das ebenfalls in Art. 6 Abs. 2 GG verankerte Kindeswohl auf der Strecke zu bleiben droht. Es ist zwar verführerisch, die frühestmögliche institutionelle Kinderbetreuung unter den Begriff frühkindliche Bildung zu fassen und damit zu suggerieren, es gebe nichts Besseres. Dagegen spricht indes, dass die Qualität der Einrichtungen auch mangels hinreichend ausgebildeten Personals in vielen Fällen zu wünschen übrig lässt und die frühkindliche Betreuung in der Familie bis zum dritten Lebensjahr unter vielen Gesichtspunkten vorzuzugwürdig ist.⁹⁸ Es hat deshalb den Anschein, dass der Begriff des Humanvermögens⁹⁹, um den es beim Kindeswohl auch geht, nicht als Entwicklung der persönlichen Fähigkeiten des Kindes verstanden wird, sondern

als möglichst geringe Störung von Wertschöpfungsprozessen durch Kinder. Mit dem Kindeswohl ist eine solche Sichtweise schwer zu vereinbaren, jedenfalls wenn sie auf die Spitze getrieben und jede abweichende Verhaltensweise als unvereinbar mit dem Frauenfördergebot des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ideologisiert wird.¹⁰⁰

Überlegungen zu einer Bevölkerungspolitik wären auch aus juristischer Sicht ohne einen Blick auf Frankreich unvollständig.¹⁰¹ In diesem großen Nachbarland, das als einer der wenigen Staaten in Europa eine stabile Bevölkerungsstruktur aufweist, wird seit 1871 eine programmatische Bevölkerungspolitik betrieben. Dies schließt eigene Institutionen wie den Conseil de la famille et de l'enfance – zeitweise unter formalem Vorsitz des Staatspräsidenten – ein. Der sichtbare Erfolg der französischen Politik hat auch hierzulande das Interesse für die verwendeten Instrumente geweckt, etwa, wenn das Thema Familiensplitting an Stelle des Ehegattensplittings diskutiert wird.

Auch insoweit ist aber vor einer zu technischen Betrachtungsweise zu warnen. Die Gründe für die vergleichsweise hohe Geburtenrate vor allem im französischen Mittelstand sind sehr viel komplexer und kultureller geprägt, als dass man durch eine Übernahme einzelner Instrumente deren Erfolg adaptieren könnte. Hinzu kommt, dass die französische Gesellschaft rund um das Thema Familie sehr viel pragmatischer organisiert ist als die deutsche. Gerade an diesem nicht unwesentlichen Erfolgsfaktor wird in jüngerer Zeit jedoch vor allem von französischen Müttern Kritik geübt, die sich in eine vorgeprägte Rolle hineingezwängt sehen, die zu wenig Zeit für die Familie lasse.

Deutschland muss deshalb seinen eigenen Weg suchen und finden und sich dabei offener und offensiver als bislang mit den strukturellen Rahmenbedingungen und auch mit den kulturellen Grundeinstellungen befassen, die Kinderfreundlichkeit begründen. Auffallend ist zum Beispiel die rückläufige Zahl kinderreicher Familien hierzulande. Nicht nur die Entscheidung für oder gegen eigene Kinder hat die Entwicklung entscheidend geprägt, sondern vor allem der deutliche Rückgang von Familien mit drei und mehr Kindern. Deshalb spricht die Empirie dafür, kinderreiche Familien besonders zu fördern – wie dies übrigens auch in Frankreich geschieht. Die Übernahme der Patenschaft für das siebte Kind durch den Bundespräsidenten reicht insoweit nicht aus.

Folgt man der Einsicht, dass Elternschaft neben vielen schönen Erfahrungen auch als ständige Begegnung mit den Grenzen menschlicher Selbstbestimmung zu begreifen ist, weil es darum geht, das ganze Leben zu teilen, wird deutlich, dass der Staat hier nur ermutigen und nicht zwingen kann. Nur eine Gesellschaft, die den Schritt Kinder großzuziehen ganz überwiegend wagt und dazu auch institutionell ermutigt, hat eine aussichtsreiche Zukunft, weil sie in ihre eigene Entwicklung investiert.¹⁰² Das sollten Gründe genug für jeden Politiker sein, sich dieser Sache zu widmen, auch wenn das Grundgesetz ihn vielleicht formal nicht dazu verpflichtet. Dass eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung die Entscheidung für Kinder zu fördern vermag, ist eher unwahrscheinlich, zumal einige Landesverfassungen bereits eine Pflicht zu einer nachhaltigen Familienpolitik normiert haben, ohne dass sich spürbare Änderungen im reproduktiven Verhalten abzeichnen.¹⁰³

9. HAUSHALTSRECHT/SCHULDENBREMSE

Staatsschulden ermöglichen heutigen Generationen einen Konsum zu Lasten künftiger Generationen, die die Kredite mit Zinsen und Zinseszinsen zurückzahlen und dafür eigene Bedürfnisse zurückstellen müssen.

Dieser einfache und altbekannte Zusammenhang wurde lange Zeit ignoriert mit dem Hinweis, der in die Zukunft verschobene finanzielle Ausgleich werde durch ständiges Wachstum erleichtert. Mit dem Verlust des Wachstumsglaubens und der Einsicht, dass das Erwirtschaften von Überschüssen nicht dauerhaft gesichert ist, wurde Handlungsbedarf erkannt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat die Regelungen zur Staatsverschuldung im Jahr 2009 maßgeblich reformiert. Um die Verschuldung von Bund und Ländern zu begrenzen¹⁰⁴, wurde im Rahmen der „Föderalismusreform II“ eine sog. neue „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz eingefügt.¹⁰⁵ Die bisherige Regelung hatte nicht verhindern können, dass Bund und Länder sich in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker verschuldet hatten.¹⁰⁶

Die grundlegenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verschuldung von Bund und Ländern finden sich in Art. 109 GG. Art. 115 GG wiederholt und konkretisiert die Vorgaben für die Staatsverschuldung für den Bund.¹⁰⁷

Als Kern der deutschen Schuldenregel kann man Art. 109 Abs. 3 GG bezeichnen. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern auszugleichen und zwar ohne Einnahmen aus Krediten. Diesen Grundsatz schränkt der verfassungsändernde Gesetzgeber jedoch in Satz 2 sogleich ein, indem er Regelungen für die Kreditfinanzierung der Haushalte in konjunkturellen Schwächephasen und in besonderen Notsituationen für zulässig erklärt; zudem gesteht er dem Bund in Satz 5 grundsätzlich einen Verschuldungsrahmen von 0,35 Prozent vom BIP zu.

Die Auswirkungen der Schuldenbremse machen sich auf Länderebene und damit auch in den Kommunen zu einem Zeitpunkt bemerkbar, in dem für die Bewältigung des demographischen Wandels in besonderem Maße Investitionen für Anpassungsprozesse erforderlich sind. Die Schuldenbremse hat deshalb widersprüchliche Folgen. Obwohl das Anliegen der Generationengerechtigkeit durch den größeren Zwang zu solider Haushaltsführung besser als bisher berücksichtigt wird, erschwert die Schuldenbremse es doch zugleich, spezifischen Herausforderungen der Generationengerechtigkeit im institutionell-infrastrukturellen Bereich Rechnung zu tragen. Dieses Spannungsverhältnis kann letztlich nur durch einen solidarischen Ausgleich zwischen den Teilen der Republik, die derzeit noch nicht besonders stark von den Folgen des demographischen Wandels betroffen und zudem relativ wohlhabend sind, und den aktuell bereits stark belasteten Ländern und Regionen aufgelöst werden. Notwendig ist ferner eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen – etwa durch eine Abkehr von starren Standards für einzelne Aufgaben. Länder und Kommunen brauchen flexiblere Gestaltungsräume, damit sie besser in der Lage sind, neue Lösungen vor dem Hintergrund veränderter demographischer und finanzieller Rahmenbedingungen zu entwickeln.

- 1| Näher Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 249 ff.
- 2| Dazu im Folgenden näher Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 253 f.
- 3| Dieses Reformziel ist gegenüber der Öffentlichkeit nicht transparent vermittelt worden. Vielmehr wurde durch die Betonung der Sicherheit und Stabilität der Rente der Eindruck erweckt, dass sich an der Grundkonzeption nichts geändert habe.
- 4| BT-Drucks. 15/2562, S. 1.
- 5| Das ist angesichts der zwischenzeitlich diskutierten und beschlossenen Änderungen auch im internationalen Vergleich zu bezweifeln.
- 6| Ggf. mit der Notwendigkeit der Inanspruchnahme staatlicher Sozialleistungen.

- 7| Diese liegt vor, wenn die während der Erwerbstätigkeit gezahlte Beitragssumme unter Berücksichtigung von Umrechnungsfaktoren (deutlich) niedriger ist als der später ausgezahlte Betrag (unter Berücksichtigung einer typisierten durchschnittlichen Bezugsdauer der Rente).
- 8| Dazu näher Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 260 ff.
- 9| Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 262 m.w.N.
- 10| Zu Einzelheiten Hardach, Der Generationenvertrag, 2006.
- 11| BVerfGE 103, 242 (263 ff.); 103, 271 (293).
- 12| Im Fall von Italien ist zu beachten, dass das zuvor bestehende System durch gravierende Ungerechtigkeiten geprägt war und fast den Staatsbankrott verursacht hätte. Die Reform war insoweit zur Systemrettung alternativlos, während dies in Deutschland so nicht der Fall ist.
- 13| Siehe auch Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 270 ff.
- 14| So Art. 3 Abs. 2 Verf LSA. Dies entspricht auch dem allgemeinen rechtswissenschaftlichen Verständnis von Einrichtungsgarantien.
- 15| Da die meisten Infrastrukturen in der Verantwortung der Länder liegen, die nach dem Grundgesetz primär für den Bereich der Verwaltung zuständig sind, ist dies in der Sache folgerichtig und nachvollziehbar.
- 16| Einen Gesamtüberblick zu den Regelungen und dogmatischen Fragen gibt Mager, Einrichtungsgarantien: Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, 2003.
- 17| Zu Einzelheiten Hermes, unter II. (Fn. 2).
- 18| Die Liberalisierung war sowohl national als auch europäisch motiviert. Funktionell ging die bisherige staatliche Erfüllungs- und Leistungsverantwortung gegenüber dem Bürger in eine Gewährleistungsverantwortung über. Die neue Aufgabe führte zur Entstehung des Regulierungsrechts und zur Einrichtung der Regulierungsbehörden mit einem besonderen Aufgabenprofil (dazu Berringer, Regulierung als Erscheinung der Wirtschaftsaufsicht, 2004). Daran kann im Rahmen des demographischen Wandels angeknüpft werden, da die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung zu angemessenen Bedingungen zu den klassischen Regulierungszielen gehört.
- 19| Vertiefend Eifert, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd.1: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2012, § 23, Rn. 110 ff.
- 20| An dieser Stelle kann dahinstehen, wo der Übergang zwischen reiner Kinderbetreuung und frühkindlicher Bildung zu verorten ist. Aus der Trägerperspektive kommt diesem Gesichtspunkt nur eine untergeordnete Bedeutung zu.
- 21| Dazu im Überblick Germelmann, Kultur und staatliches Handeln, 2013.
- 22| Das Zusatzproblem der Umsetzung des Inklusionsgebotes wird hier ausgeklammert.
- 23| Zu Einzelheiten des Privatschulrechts Brosius-Gersdorf, VerwArch 2012, S. 389 ff.
- 24| Zu Optimierungsmodellen in diesem Bereich siehe Koppers/Baumann/Weichert/Höcht, Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und -zuwegung im ÖPNV, in: Friedrich/Pasternak (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, 2012, S. 103 ff.
- 25| Das gilt jedenfalls für die Universitäten. Bei den Fachhochschulen und den Dualen Hochschulen (Baden-Württemberg) verhält es sich etwas anders.
- 26| Zu erwähnen sind vor allem die Berufsbildungszentren der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern.
- 27| Zu Einzelheiten Benecke/Hergenröder, Berufsbildungsgesetz, 2009.
- 28| Informationen dazu findet man im Hochschulkompass: <http://www.hochschulkompass.de>.

- 29| Der Wissenschaftsrat wird in diesem Bereich im Vorfeld der Verleihung der staatlichen Anerkennung durch die Länder tätig. In den Berichten spiegeln sich die Gründungsmotive und Organisationsstrukturen wider. Siehe www.wissenschaftsrecht.de/...
- 30| Näher Kluth, *Neue Vielfalt der Hochschulträger: Bund und Länder, Kirchen und Private*, in: Fehling/Kämmerer/Schmidt (Hrsg.), *Hochschulen zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben*, 2005, S. 137 ff.
- 31| Näher Erdmenger/Pasternack, *Hochschulen, demografischer Wandel und Regionalentwicklung*, 2011.
- 32| Dazu Kluth, *Kooperationsrecht – Zur (möglichen) Vielfalt institutionalisierter Kooperation*, in: Brockmeier/ders. (Hrsg.), *100 Jahre Genossenschafts- und Kooperationsforschung in Halle*, 2013, S. 127 ff.
- 33| Anders würde es sich verhalten, wenn das Gesundheitssystem durchgehend in staatlicher Trägerschaft organisiert wäre. Ob strukturelle Vielfalt eine Stärke oder Schwäche des deutschen Systems darstellt, ist nicht eindeutig zu beantworten.
- 34| Kostorz/Schnapp, *Gesundheits- und Sozialpolitik 9-10/2006*, S. 26.
- 35| *Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demografischer Wandel in Deutschland: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Länder*, 2008, S. 10.
- 36| Diese hängt u.a. davon ab, ob die Therapien heilen oder lediglich die Schmerzen mildern oder den Krankheitsverlauf verändern. Wird der Krankheitsverlauf verändert, kann dies zu Kosteneinsparungen etwa im Bereich der Pflege führen, die dann gegenzurechnen wären.
- 37| Dazu Welti, *Rechtliche Rahmenbedingungen von Priorisierung in der Gesetzlichen Krankenversicherung*, ZEFQ 103 (2009), S. 104 ff.
- 38| Dazu Kluth, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Rationierung*, ZEFQ 102 (2008), S. 204 ff.
- 39| Vertiefend Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 274 f.
- 40| Exemplarisch Bauer-Schade, unter II. (Fn. 3).
- 41| Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zu den hochschulischen Qualifikationen für das Gesundheitswesen*, Drucksache 2411-12, 2012; Robert Bosch Stiftung, *Gesundheitsberufe neu denken, Gesundheitsberufe neu regeln. Grundsätze und Perspektiven – Eine Denkschrift der Robert Bosch Stiftung*, 2013.
- 42| Dazu Wissenschaftsrat, a.a.O.
- 43| Eine gute Übersicht bei Schnitzler, *Das Recht der Heilberufe*, 2004.
- 44| Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, 2002.
- 45| Im Überblick Liskan/Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Aufl. 2012, Abschnitt J, S. 970 ff.
- 46| Exemplarisch Arnsfeld, *Das novellierte Rettungsdienstgesetz des Landes Sachsen-Anhalt*, 2011.
- 47| Schwartz, *Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union*, 2012.
- 48| Näher Möstl (Fn. 44), S. 442 ff.
- 49| Siehe exemplarisch zu Brandenburg Schmidt, *Polizeireform in Brandenburg*, LKV 2011, S. 349 ff.
- 50| Das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürger mag zwar für den objektiven Rechtsgüterschutz nicht relevant sein; es spielt aber für den innergesellschaftlichen Frieden eine nicht zu unterschätzende Rolle, der auch der Gesetzgeber Rechnung tragen muss.
- 51| Vertiefend Windthorst, *Der Universalien im Bereich der Telekommunikation*, 2000.
- 52| Zu Einzelheiten siehe §§ 78 ff. TKG und §§ 11 ff. PostG.

- 53| Zu Einzelheiten siehe die Beiträge von Hermes und Knauß in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 1, 3. Aufl. 2012, §§ 25 bis 27.
- 54| Befürwortend Löw, *Kinder und Wahlrecht*, ZRP 2002, S. 448 ff.; Peschel-Gutzeit, *Unvollständige Legitimation der Staatsgewalt oder: Geht alle Staatsgewalt nur vom volljährigen Volk aus?*, NJW 1997, S. 2861 ff.; Reimer, *Nachhaltigkeit durch Wahlrecht?*, ZParl 1999, S. 563 ff. Wie hier ablehnend Schroeder, *Familienwahlrecht und Grundgesetz*, JZ 2007, S. 917 ff.; Schreiber, *Wahlrecht von Geburt an – Ende der Diskussion*, DVBl. 2004, S. 1341 ff.; Wernsmann, *Das demokratische Prinzip und der demographische Wandel. Brauchen wir ein Familienwahlrecht?*, Der Staat 44 (2005), S. 43 ff.
- 55| Innerhalb des Binnenmarktes herrscht ohnehin Freizügigkeit, vgl. Art. 21, 45, 49, 56 AEUV.
- 56| Durch Änderung von § 16 AufenthG. Siehe dazu Christ, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), *BeckOK AuslR*, Edition 3, 2013, § 16 AufenthG, Rn. 3 ff.
- 57| Durch Änderung von § 17 AufenthG.
- 58| U.a. durch die Einführung von §§ 19, 19a AufenthG. Siehe dazu Steller, *Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012*, ZAR 2013, S. 1 ff.
- 59| Durch das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen v. 06.12.2011, BGBl. I S. 2515. Siehe dazu Sundermann/Maier, in: Kluth (Hrsg.), *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2011, 2012*, S. 43 ff.
- 60| Durch die Änderung von § 31 AufenthV.
- 61| VO vom 6. Juni 2013, BGBl. I S. 1499.
- 62| Näher unter IV. 3 c).
- 63| Zur Entwicklung im Überblick Polloczek, *Altersdiskriminierung im Licht des Europarechts*, 2008.
- 64| Exemplarisch BVerwG NJW 2012, S. 1018 ff.
- 65| Dazu bereits oben III. 1. b).
- 66| Zu Genese und wesentlichem normativem Gehalt Heun, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 3, Rn. 98 ff.
- 67| Aus verschiedenen Blickwinkeln und Disziplinen vertiefend Brosius-Gersdorf, unter I. (Fn. 5); Kaiser, *Arbeits- und Beschäftigungsformen im Wandel*, 2013; Fuchs, *Gesellschaft ohne Kinder: Woran die neue Familienpolitik scheitert*, 2014; Müller-Urlaub, *Deutschlands neue Rendite: Wie Beruf und Familie unseren Wohlstand sichern*, 2012.
- 68| Schuler-Harms, *Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes*, 2010.
- 69| Hier mag der Hinweis genügen, dass in ländlichen Räumen das Bild einer auf „Haus und Herd“ reduzierten Frauenrolle nie stimmig war. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass jedenfalls in den ersten Lebensjahren eine familiäre Betreuung vorzuzugwürdig ist. Man kann vor diesem Hintergrund die höhere „Investition“ in familiäre Kinderbetreuung als „Vermehrung von Humanvermögen“ zum Ausdruck bringen und der besonders von einigen Wirtschaftsforschern vertretenen einseitigen Sichtweise entgegenhalten. Diese vernachlässigen eine wichtige Bewertungsgröße und stellen nur auf die Produktivkraft der Frauen und nicht auf die langfristige gesellschaftliche Wertschöpfung ab.
- 70| Dazu nur Kluth/Hund/Maaßen (Hrsg.), *Handbuch Zuwanderungsrecht*, 2007.
- 71| Siehe bereits Di Fabio, *Der Schutz von Ehe und Familie: Verfassungsentscheidung für die vitale Gesellschaft*, NJW 2003, S. 994 ff.
- 72| Kaufmann, unter I. (Fn. 3), S. 173 ff.

- 73| *Aus rechtlicher Sicht Seiler, Grundzüge eines öffentlichen Familienrechts, 2008, S. 148 ff.; Pechstein, Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, 1994.*
- 74| *Dazu gründlich Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011; Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010; Kluth, Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts, ZAR 2006, S. 1 ff.*
- 75| *Dies betrifft u. a. den Familiennachzug und die Zuwanderung von Fachkräften sowie die Etablierung einer Willkommenskultur. Dazu exemplarisch Schubert/Strunden, Deutschland gibt sich die Blue-Card plus, ZAR 2012, S. 270 ff.; Steller, Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht, ZAR 2013, S. 1 ff.*
- 76| *Siehe etwa Brosius-Gersdorf, unter I. (Fn. 5).*
- 77| *Dies betrifft insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung als umlagefinanziertes System, das auf eine ausreichende Zahl von Erwerbstätigen angewiesen ist, die die Beiträge generieren. Gleiches gilt in abgeschwächter Form für die gesetzliche Krankenversicherung, da die Renteneempfänger jedenfalls einen geringeren Beitrag leisten und in besonders hohem Umfang Leistungen abrufen.*
- 78| *Dazu und zum Folgenden näher und mit Nachweisen Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 246 ff.*
- 79| *Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 279 ff.*
- 80| *Kritisch z. B. Baer, Demografischer Wandel und Generationengerechtigkeit, in: VVDStRL 68 (2009), S. 290 (314 ff.).*
- 81| *Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 246 (254).*
- 82| *Adenauer hatte letztlich darauf gesetzt, dass nur die Rentner ihre Wahlentscheidung von der Rentenreform abhängig machen und deshalb der Familienförderung keine große Bedeutung beigemessen.*
- 83| *Näher Butzer, Der Generationenvertrag, in: FS Schnapp, 2008, S. 377 ff.*
- 84| *Vertiefend Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005.*
- 85| *BVerfGE 103, 242 (263 ff.).*
- 86| *Dazu und zur Kritik an der Argumentation durch das Bundessozialgericht (BSG NZS 2007, S. 311 ff.) und die Literatur Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 264 ff.*
- 87| *Aristoteles, Nikomachische Ethik, 1099b, 4 ff.*
- 88| *Thomä, Eltern. Kleine Philosophie einer riskanten Lebensform, 2002, S. 14 ff.*
- 89| *Rawls, Gerechtigkeit als Fairness, 2006, S. 250 ff.*
- 90| *Thomä, a.a.O., S. 21.*
- 91| *Siehe etwa Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, 4. Aufl., 2008.*
- 92| *Dazu Di Fabio, NJW 2003, S. 994 (997 f.).*
- 93| *Kaufmann, unter I. (Fn. 3), S. 182 ff.*
- 94| *Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 279.*
- 95| *Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 256 ff.*
- 96| *Siehe exemplarisch Brosius-Gersdorf, unter I. (Fn. 5), passim.*
- 97| *Schuler-Harms, Verfassungsrechtlich prekär. Expertise zur Einführung eines Betreuungsgeldes, 2010.*
- 98| *Siehe nur Böhm, Auswirkungen frühkindlicher Gruppenbetreuung auf Entwicklung und Gesundheit; Kinderärztliche Praxis 82/2011, S. 316 ff.*
- 99| *Dazu auch Kluth, unter I. (Fn. 9), S. 279; Schultz, In Menschen investieren, 1986; Kaufmann, unter I. (Fn. 3), S. 72 ff.*
- 100| *Siehe nur Schuler-Harms, unter II. (Fn. 5), passim.*
- 101| *Näher Sievert/Klingholz, Ungleiche Nachbarn. Die demographische Entwicklung in Deutschland und Frankreich verläuft gegensätzlich – mit enormen Langzeitfolgen, 2009.*
- 102| *Programmatisch dazu Di Fabio, NJW 2003, S. 994 ff.*

- 103| *So findet sich in Art. 17 Abs. 2 Verf. Thür. die Vorgabe: „(2) Wer in häuslicher Gemeinschaft Kinder erzieht oder für andere sorgt, verdient Förderung und Entlastung.“*
- 104| *Überblicksaufsätze zur neuen Rechtslage: Lenz/Burgbacher, NJW 2009, S. 2561 ff.; Waldhoff/Dieterich, ZG 2009, S. 97 ff.; Tappe, DÖV 2009, S. 881 ff.; Scholl, DÖV 2010, S. 160 ff.; Christ, NVwZ 2009, S. 1333 ff.; Ohler, DVBl. 2009, S. 1265 ff.; Schmidt, DVBl. 2009, S. 1274 ff.*
- 105| *BGBI. 2009, Teil 1 Nr. 48, S. 2284.*
- 106| *Zu den Defiziten der alten Regelung z. B. Engels/Hugo, DÖV 2007, S. 445 ff.; Tappe, DÖV 2009, S. 881 ff.*
- 107| *Vertiefend Henneke, Der europäische Fiskalpakt und seine Umsetzung in Deutschland, 2013.*

IV. BEDEUTUNG DES UNIONSRECHTS

1. PRAKTISCHE BEDEUTUNG IN DEN VERSCHIEDENEN MITGLIEDSTAATEN

Während für die Weltbevölkerung ein Anstieg von rund 40 Prozent bis zum Jahr 2060 prognostiziert wird, ist Europa die einzige Region, für die in diesem Zeitraum ein Bevölkerungsrückgang (minus 4,7 Prozent) angenommen wird.¹ Den größten Anteil am Bevölkerungsrückgang bezogen auf die absoluten Zahlen werden voraussichtlich Russland, die Ukraine, Deutschland, Polen und Rumänien verzeichnen.

In anderen europäischen Staaten hingegen wächst die Bevölkerung.² So wird angenommen, dass die Einwohnerzahl von Großbritannien (einschließlich Nordirland) um rund 14 Millionen Menschen auf 78 Millionen steigen wird. Die französische Bevölkerung wird um ca. 9 Millionen Einwohner auf 72 Millionen wachsen. Auch in Ländern wie den Niederlanden, Griechenland, Belgien, Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden wird die Zahl der Menschen steigen, wenngleich nicht so stark wie in den zuvor genannten Ländern. Für Spanien, dem vor einiger Zeit ebenfalls ein Bevölkerungswachstum prognostiziert wurde, wird mittlerweile aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise ein Rückgang vorhergesagt.

In den EU-Mitgliedstaaten wird die Bevölkerung nach Berechnungen von Eurostat bis zum Jahr 2060 leicht, um 3,2 Prozent, wachsen. Die Zahl der Einwohner in der EU

wird von 501 Millionen im Jahr 2010 auf 525 Millionen im Jahr 2045 steigen. Danach wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2060 auf rund 516 Millionen zurückgehen. Deutschland, das bisher bevölkerungsreichste Land in der EU, wird bis zum Jahr 2045 den größten Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben. Der bevölkerungsreichste EU-Staat wird dann Großbritannien mit prognostizierten 78 Millionen Einwohnern sein.

Die Bevölkerung wird sich in Europa nicht nur zahlenmäßig, sondern auch strukturell verändern; die Geburtenzahlen werden weiter sinken und die Zahl der älteren Menschen wird steigen.

Von den 547 Millionen Einwohnern Europas im Jahr 1950 waren 26,2 Prozent jünger als 15 Jahre. Bis zum Jahr 2010 stieg die Einwohnerzahl auf 738 Millionen, die Zahl der unter Fünfzehnjährigen sank hingegen auf 15,4 Prozent.³ Laut Prognosen wird dieser Anteil bis zum Jahr 2060 relativ stabil bleiben. Konträr hierzu erhöhte sich im selben Zeitraum der Anteil der Fünfundsechzigjährigen und Älteren von 8 auf 16 Prozent. Es wird damit gerechnet, dass im Jahr 2050 sogar jeder vierte Einwohner Europas 65 Jahre und älter sein wird.⁴ Auch der Anteil der Achtzigjährigen und Älteren steigt bis zum Jahr 2050 signifikant. Betrug der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe in Europa im Jahr 2010 nur 4,2 Prozent, soll er im Jahr 2050 bei 9,3 Prozent liegen.⁵

Mit dem steigenden Anteil der älteren Bevölkerung erhöht sich auch das Durchschnittsalter in Europa. Lag es im Jahr 1950 noch bei 29,7 Jahren, stieg es bis zum Jahr 2010 schon auf 40,1 Jahre. Bis zum Jahr 2050 soll das Durchschnittsalter bis auf 45,7 Jahre steigen.⁶

Die Altersstruktur verschiebt sich auch, wenn man nur die 27 EU-Staaten⁷ betrachtet. Der Anteil der unter Fünfzehnjährigen wird sich von 15,6 Prozent im Jahr 2012 auf 14,1 Prozent im Jahr 2050 reduzieren. In der gleichen Zeit erhöht sich der Anteil der Fünfundsechzigjährigen und Älteren von 17,4 Prozent auf 28,8 Prozent. Der Anteil der über Achtzigjährigen wird dann 11 Prozent betragen. Hingegen wird sich der Anteil der erwerbsfähigen Personen, also der Gruppe zwischen 15 bis unter 65 Jahren, von 67,1 Prozent auf 57,1 Prozent verringern. Hierdurch wird sich der Altenquotient mehr als verdoppeln. Kamen im Jahr 2010 noch rund 26 Personen von 65 Jahren und älter auf rund 100 Personen im Alter zwischen 20 bis unter 65 Jahren werden es im Jahr 2060 bereits rund 53 Personen sein.⁸

Tabelle: Altersstruktur und Bevölkerungsentwicklung

	Anteile der Altersgruppen in Prozent			Bevölkerungsstand in Tsd.
	unter 15 Jahre	15 bis unter 65 Jahre	65 Jahre und älter	
1950	26,2	65,6	8,2	547.287
1955	25,6	65,9	8,6	575.236
1960	26,7	64,4	8,9	603.854
1965	26,6	64,0	9,5	633.591
1970	25,3	64,2	10,5	655.879
1975	23,7	64,8	11,5	676.123
1980	22,2	65,4	12,4	692.869
1985	21,3	66,8	11,9	706.800
1990	20,5	66,8	12,7	720.497
1995	19,3	66,8	14,0	727.422
2000	17,6	67,7	14,8	726.777
2005	15,9	68,2	15,9	730.736
2010	15,4	68,4	16,2	738.199
2015	15,8	66,9	17,3	742.067
2020	16,1	65,1	18,9	744.177
2025	15,8	63,6	20,6	743.890
2030	15,4	62,2	22,4	741.233
2035	15,1	61,1	23,8	736.922
2040	15,1	59,9	25,0	731.826
2045	15,5	58,5	26,0	726.029
2050	15,9	57,2	26,9	719.257

Anteile der Altersgruppen in Prozent und Bevölkerungsstand in absoluten Zahlen, Europa*, 1950 bis 2050**

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung

In ganz Europa wird sich die Bevölkerung quantitativ und strukturell verändern. Deutschland wird in Europa einer der Staaten mit den größten Veränderungen sein. So wird Deutschland für den Zeitraum 2012 bis 2050 den größten Anteil am Bevölkerungsrückgang in der Gruppe der unter Fünfundsechzigjährigen verzeichnen. Zugleich wird der Anteil der Achtzigjährigen und Älteren so stark zunehmen wie in keinem anderen EU-Mitgliedstaat.

2. BEZÜGE IM PRIMÄRRECHT

Das Primärrecht hat durch den Vertrag von Lissabon die Herausforderungen des demographischen Wandels auch für die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Union knapp thematisiert, indem die Solidarität zwischen den Generationen in den Katalog der Ziele der Union aufgenommen wurde (Art. 3 Abs. 3 Abs. 2 EUV).

Die Union verfügt zwar kaum über explizite Kompetenzen zur Verwirklichung intergenerationeller Gerechtigkeit. Doch lässt sich im Rahmen bestehender Politiken eine Praxis verhindern, die künftige Generationen belastet, etwa in der Haushalts-, Währungs-, Sozial- und Wettbewerbspolitik (Beurteilung von Alterssicherungssystemen). Insoweit ist die Verankerung der intergenerationellen Gerechtigkeit ein Fortschritt im Verfassungstext, dem es jedoch an institutioneller Unterfütterung fehlt. Bislang existiert noch kein tragfähiges Konzept zur Stärkung der Langzeitverantwortung von Demokratien. Die Zielbestimmung im Vertrag von Lissabon weist auch auf die besondere Schutzbedürftigkeit älterer Menschen hin und wird insoweit von Art. 25 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹ aufgegriffen.

Darüber hinaus findet sich *in der Sache* in Art. 14 AEUV (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) ein direkter Bezug zu demographisch bedeutsamen Themenfeldern.¹⁰ In der Norm wird unter anderem auf die Bedeutung hingewiesen, die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse für die „Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ haben. Dies hat unmittelbare Relevanz für die einschlägigen Aufgabenfelder im Bereich der Infrastruktursicherung. Allerdings lassen sich aus Artikel 14 AEUV nur sehr allgemeine Direktiven ableiten; diese sollen im Folgenden ausgeleuchtet werden.

Zunächst ist wichtig, dass sich der sachliche Anwendungsbereich des Art. 14 AEUV auf wirtschaftliche Dienstleistungen erstreckt, es also um marktgängige Leistungen geht. Diese erhalten besondere Aufmerksamkeit, weil sie von konstitutiver Bedeutung für den Grundrechtsgebrauch (soziale Grundrechte) und damit zugleich für den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ sind. Hinter dieser für den deutschen Rechtsprachegebrauch untypischen Formulierung steht das Konzept der gesellschaftlichen Solidarität, wie es auch aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet wird.

Die eigenständige normative Bedeutung des Art. 14 AEUV besteht darin, dass er Anpassungspflichten des europäischen und nationalen Gesetzgebers begründet. Beide Gesetzgeber müssen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge tragen, dass der Rechtsrahmen für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse so gestaltet wird, dass diese Dienste effektiv bereitgestellt werden können; das schließt die Finanzierbarkeit ein. Daraus resultieren unter veränderten Rahmenbedingungen Anpassungspflichten.

3. BEZÜGE ZU EINZELNEN POLITIKFELDERN IM ÜBERBLICK

Die Europäische Kommission hat sehr frühzeitig und thematisch umfassend die Auswirkungen des demographischen Wandels in den verschiedenen Politikfeldern thematisiert und die damit verbundenen Herausforderungen und Handlungsoptionen analysiert. Schrittweise wurden demographische Bezüge in die einzelnen Politikbereiche integriert.

a) Europäische Pensions- und Rentenpolitik

Obwohl die Europäische Union für die Sozial- und Rentenpolitik keine explizite Zuständigkeit besitzt, entfaltet sie in diesem Bereich Aktivitäten.¹¹ Zudem hat die Europäische Kommission am 16.02.2012 das Weißbuch „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ veröffentlicht¹². Der Zusammenhang zu den Kompetenzen und Interessen der EU wird darin folgendermaßen erläutert:

„Die oberste Verantwortung für die gemäß den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechende Gestaltung der Renten- und Pensionssysteme liegt bei den Mitgliedstaaten. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verpflichtet die EU jedoch, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich des Sozial-schutzes zu unterstützen und zu ergänzen (Artikel 153) und bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik einen angemessenen Sozialschutz zu berücksichtigen (Artikel 9). Viele Kompetenzen und politische Initiativen der EU wirken sich auf die nationalen Pensions- und Rentensysteme sowie die entsprechende nationale Politik aus. Bisher hat die EU typische Fragestellungen zu Pensionen und Renten eher fragmentarisch behandelt, z. B. wie Hindernisse in Bezug auf die Personenfreizügigkeit abgebaut werden, unter welchen Bedingungen private Anbieter/innen im Bereich der

Altersvorsorge den Binnenmarkt nutzen, wie die Gleichstellung der Geschlechter gefördert und Diskriminierung bekämpft werden können und wie die langfristige Finanzierbarkeit begleitend kontrolliert werden kann. Angesichts der Größenordnung und der eng miteinander verbundenen makroökonomischen, sozial- und beschäftigungspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Renten und Pensionen ist ein ganzheitlicherer Ansatz notwendig.

Die EU verfügt über eine breite Palette von Politikinstrumenten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, damit diese Renten und Pensionen in angemessener Höhe und auf langfristig finanzierbarer Basis erreichen. Im Grünbuch zu Pensionen und Renten (2010) hat die Kommission darauf hingewiesen, dass Renten- und Pensionsfragen ganzheitlich betrachtet und Synergieeffekte zwischen allen Politikbereichen optimiert werden müssen. Die Strategie Europa 2020 und die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung auf europäischer Ebene bieten einen solideren Rahmen für die kritische Überprüfung der Renten- und Pensionssysteme. Damit wird anerkannt, dass Renten und Pensionen, die eine zentrale Rolle für den Lebensunterhalt vieler EU-Bürgerinnen und -Bürger spielen, auch einer der größten öffentlichen Ausgabenposten und daher eine Frage von gemeinsamem Interesse für die Mitgliedstaaten sind. Neben der engen Zusammenarbeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten (insbesondere im Ausschuss für Sozialschutz, im Ausschuss für Wirtschaftspolitik und im Beschäftigungsausschuss) gilt es auch, andere nichtstaatliche Stakeholder in die Diskussion über die Frage einzubinden, wie angemessene, langfristig finanzierbare und sichere Renten und Pensionen erreicht werden können.

Mit dem Weißbuch werden die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht angetastet. Es geht darum, die Politikinstrumente der EU so anzupassen, dass sie die Renten- und Pensionsreformbemühungen in den Mitgliedstaaten besser unterstützen. Im Weißbuch werden eine Reihe sich gegenseitig verstärkender Initiativen vorgeschlagen, die von Rechtsvorschriften über finanzielle Anreize bis zur Koordinierung der Politik und zum Monitoring der Fortschritte bei gemeinsamen Zielen innerhalb des integrierten und umfassenden Rahmens der Strategie Europa 2020 reichen.“¹³

Auf der Grundlage ihrer Analysen sieht die EU-Kommission vor allem in den folgenden Bereichen Handlungsbedarf der Mitgliedstaaten:

„(a) das Ruhestandsalter an die gestiegene Lebenserwartung zu koppeln;

(b) den Zugang zu Frühpensions- bzw. -rentensystemen und anderen frühzeitigen Ausstiegsmöglichkeiten einzuschränken;

(c) die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch besseren Zugang zu lebenslangem Lernen, Anpassung der Arbeitsplätze an eine Belegschaft mit höherer Diversität, Ausbau von Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte und Unterstützung des aktiven und gesunden Alterns zu fördern;

(d) das Ruhestandsalter für Frauen und Männer anzugleichen und

(e) den Ausbau der Zusatz-Altersvorsorge zu fördern, um das Ruhestandseinkommen zu erhöhen.“¹⁴

Diese Vorschläge stehen jedenfalls teilweise in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu den jüngsten Vorschlägen zur Rentenreform in Deutschland.

b) Regional- und Strukturpolitik

Die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union, die inzwischen unter der Titelüberschrift „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“¹⁵ geführt wird, hat sich in den letzten Jahren bereits in Reaktion auf die Osterweiterung und die damit verbundene Aufnahme von Staaten mit wenig entwickelten Regionen deutlich verändert.¹⁶ In einem weiteren Sinne hat die Regional- und Strukturpolitik mittlerweile die Funktion eines „Länderfinanzausgleichs“. Da der demographische Wandel sich ebenfalls regional sehr unterschiedlich auswirkt, werden auch in den kommenden Jahren Anpassungen notwendig sein. Der Rechtsrahmen¹⁷ als solcher ist von diesen Veränderungen indes nicht betroffen. Er ist einschließlich des beihilferechtlichen Rahmens¹⁸ ausreichend flexibel und thematisiert bereits ausdrücklich die Folgen des demographischen Wandels:

„Artikel 174

Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.

Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.

Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“

In den Folgeartikeln werden die Instrumente und Institutionen normiert, mit deren Hilfe diese Ziele erreicht werden sollen. Dabei kommt dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Art. 176 AEUV) und dem Kohäsionsfonds (Art. 177 AEUV) besondere Bedeutung zu.¹⁹

c) Antidiskriminierungsrecht, vor allem Verbot der Altersdiskriminierung

Als weiteres Politikfeld von herausgehobener Bedeutung ist das Antidiskriminierungsrecht anzuführen. Primärrechtlich ist es in der Querschnittsklausel des Art. 10 AEUV²⁰ verankert, ohne dass diese Norm zusätzliche Gesetzgebungskompetenzen begründet.²¹ Die Regelung wird durch Art. 23 GRCh²² ergänzt.

Die Zielvorgaben des Art. 10 AEUV sind durch Richtlinien konkretisiert worden, die inzwischen auch in das deutsche Recht umgesetzt wurden.²³ Sie entfalten in zahlreichen Teilrechtsgebieten eine beträchtliche Wirkung, die sich derzeit noch nicht vollständig abschätzen lässt, da die Implementierung noch im Gange ist.

Im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel entfaltet das Verbot der Altersdiskriminierung vor allem im Arbeits- und Gesundheitsrecht spürbare Wirkung; darauf wurde bereits im Zusammenhang mit

der Erörterung des deutschen Rechts hingewiesen.²⁴ Beachtenswert ist, dass im Konfliktfall der EuGH – in Kooperation mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht – für die Klärung von Streitfragen zuständig ist. Damit sind wichtige Grundsatzfragen der weiteren gesellschaftlichen und rechtlichen Entwicklung der (alleinigen) Zuständigkeit der deutschen Politik weitgehend entzogen.

- 1| Bundeszentrale für Politische Bildung, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70497/bevoelkerungsstand-und-entwicklung>, zuletzt besucht am 07.08.2013.
- 2| Siehe dazu jeweils die aktuellen Daten unter <http://www.berlin-institut.org/laenderdatenbank.html>.
- 3| Abrufbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/70506/entwicklung-der-altersstruktur>, zuletzt besucht am 08.08.2013.
- 4| Ebenda.
- 5| Ebenda. Zum Vergleich: Im Jahr 1950 stellten Menschen im Alter von 80 Jahren und älter nur ein verschwindend geringen Bevölkerungsanteil von 1,1 Prozent.
- 6| Ebenda.
- 7| Kroatien ist hier noch nicht berücksichtigt.
- 8| <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdde511&plugin=1>, zuletzt besucht am 07.08.2013.
- 9| „Die Union anerkennt und achtet das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben.“
- 10| Näher Kluth, *Kommunalwirtschaftliche Aktivitäten als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 2, 3. Aufl. 2011, § 39, Rn. 15 ff.
- 11| Dies geschieht, indem sich die Europäische Kommission zur Stärkung europäischer Zusammenarbeit der so genannten offenen Koordinierungsmethode bedient.
- 12| COM(2012) 55 final.
- 13| Europäische Kommission, a.a.O., S. 9 f.
- 14| Europäische Kommission, a.a.O., S. 11.
- 15| Siehe auch das Grünbuch der Europäischen Kommission zum territorialen Zusammenhalt „Territoriale Vielfalt als Stärke“ vom 6.10.2008, KOM(2008) 616 endgültig.
- 16| Petzold, *Die Reform der EU-Strukturpolitik 2007–2013 zwischen Verteilungslogik und Europäisierung*, *Jahrbuch des Föderalismus* 7 (2006), S. 552 ff.
- 17| Insbes. Art. 174 ff. AEUV.
- 18| Art. 107 ff. AEUV.
- 19| Dazu näher Schöndorf-Haubold, *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft: Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung*, 2005.
- 20| „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen zielt die Union darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

- 21| *Zur Entwicklung und Bedeutung dieses Bereichs Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Stand: 53. EGL 2013, Art. 10 AEUV, Rn. 1 ff.
- 22| „Gleichheit von Männern und Frauen: Die Gleichheit von Männern und Frauen ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen. Der Grundsatz der Gleichheit steht der Beibehaltung oder der Einführung spezifischer Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht entgegen.“
- 23| Insbesondere durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist.
- 24| Siehe unter III. 6.

V. SCHLUSSBETRACHTUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

1. QUERSCHNITTSTHEMA

Der demographische Wandel wirkt sich an vielen Stellen des Rechtssystems in unterschiedlicher Art und Intensität aus:

- Er verändert die tatsächlichen und ökonomischen Grundlagen von rechtlichen und gesellschaftlichen Institutionen, insbesondere bei den Systemen sozialer Sicherung und im Bereich der Infrastrukturen.
- Er „verschiebt“ die Aufmerksamkeitsfelder und Dringlichkeiten zwischen verschiedenen Bereichen sozialer Gerechtigkeit und verändert zugleich die Gesamtarchitektur sozialer Gerechtigkeit.
- Er verstärkt die Anforderungen und Ansprüche an solidarisches Verhalten und an die rechtliche Ausgestaltung solidarisch ausgerichteter Teilsysteme von Staat und Gesellschaft.
- Er ist durch regionale Ungleichzeitigkeiten geprägt, die einerseits die Bewältigung erleichtern und Lernprozesse vereinfachen, die aber andererseits auch das Verständnis und die Unterstützung für die notwendigen Anpassungsprozesse behindern können.

Die Vielgestaltigkeit der Herausforderungen und die Offenheit und Vielfalt möglicher Lösungen bzw. Antworten auf den demographischen Wandel machen deutlich, dass seine Bewältigung alle Akteure vor eine äußerst komplexe, schwer zu lösende Aufgabe stellt. Wegen der Langfristigkeit des Problems drohen demographische Herausforderungen zudem durch aktuelle Themen überlagert und verdrängt zu werden.

2. HAUPTHERAUSFORDERUNGEN FÜR POLITIK UND RECHT

Für Politik, Gesetzgebung und Recht liegen die wichtigsten Herausforderungen in den folgenden Bereichen grundsätzlicher Natur:

- Entscheidung aus einer Langzeitperspektive
- Aufmerksamkeit gegenüber weniger einflussreichen Gruppen und Regionen
- Vermeidung einer übermäßigen Belastung solidarischer Sicherungssysteme
- Neuformulierung von (latenten) Standards
- Betroffenheit aller Rechtsetzungsebenen mit der Folge einer Zersplitterung von Verantwortung. Um diese Fragmentierung zu überwinden und eine Gesamtschau zu ermöglichen, sind institutionell-verfahrensrechtliche Vorkehrungen (wie z. B. die Verpflichtung zu einem Demographiecheck) vonnöten.

Hinzu kommen zahlreiche Herausforderungen bei allfälligen Interessenabwägungen. Diese beschäftigen das politische System aber auch aus anderen Anlässen und gehören insoweit zum Alltag von Politik und Gesetzgebung.

Bislang nicht genügend erkannt wurde die politische Bedeutung der Zielvorgabe und der Direktiven in Art. 14 AEUV zum Thema sozialer und territorialer Zusammenhalt. Die auf den ersten Blick sperrige Norm formuliert für die nationale und unionale Ebene Pflichten zur Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten Umstände und gibt zugleich die wesentlichen Orientierungspunkte vor.¹

Entscheidend ist für die weitere Entwicklung, dass die Europäische Kommission als (fast) alleiniger Träger des Gesetzesinitiativrechts und die Mitgliedstaaten den in Art. 14 AEUV normierten Handlungsauftrag in

seiner Breite, Tiefe und Dringlichkeit erkennen. Im Wege eines Normen-screening sind die Bereiche zu identifizieren, in denen bisherige Standards revidiert und für die Akteure in den Regionen neue Handlungsspielräume 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.

3. ERFORDERLICHKEIT INSTITUTIONELLER REFORMEN?

Bereits die Debatte zum Staatsziel Generationengerechtigkeit hat unter anderem die Frage aufgeworfen, inwieweit es institutioneller Reformen bedarf, um den Herausforderungen des demographischen Wandels zu begegnen. Zu denken wäre etwa an ministerielle Sonderzuständigkeiten oder neue Bündelungen von Aufgaben und Zuständigkeiten.

Auch insoweit fehlt es bislang an tragfähigen Expertisen. Auf die Entwicklung des Umweltrechts, ebenfalls eine Querschnittsmaterie, folgte die Einführung einer selbständigen Ministerialbürokratie, die sich aus heutiger Sicht bewährt hat. Im Vergleich zum demographischen Wandel handelt es sich aber beim Umweltrecht² um eine vergleichsweise überschaubare und homogene Materie.³ Deshalb dürfte es wenig sinnvoll sein, diesen Weg zu kopieren.

Sinnvoller erscheint es, sich an anderen Modellen der Implementation von Querschnittsthemen zu orientieren und z. B. Demographieexpertise in die verschiedenen Planungs- und Entscheidungsabläufe einzubeziehen. Ansatzweise geschieht dies bereits durch den sog. Demographiecheck im Gesetzgebungsverfahren.⁴ Dieser Ansatz könnte auch in anderen Bereichen verwirklicht werden.⁵ Das setzt indes voraus, dass auch die Wissenschaft die entsprechenden Fragen aufbereitet und dass praxistaugliche Konzepte entwickelt werden.

4. AUSBLICK

Weiter gehende institutionelle Veränderungen sind nicht erforderlich. Der demokratische Verfassungsstaat ist in der Lage, die demographischen Herausforderungen zu „verarbeiten“ – wenn die in ihm wirksamen Kräfte und Akteure sich den vorliegenden Erkenntnissen nicht verweigern und die unter anderem in Art. 14 AEUV zugewiesene Verantwortung wahrnehmen, den sozialen und territorialen Zusammenhalt sicherzustellen. Der jüngeren Generation kommt dabei Pflicht und Privileg zu, immer wieder vernehmbar einzufordern, dass die Probleme des demographischen Wandels angepackt werden, geht es doch vor allem um ihre Lebens Chancen und künftigen Belastungen.

- 1| *Siehe bereits oben unter VI. 2.*
- 2| *Im Überblick Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2014.*
- 3| *So war eine Kodifizierung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch geplant, die aber an inhaltlichen Divergenzen scheiterte. Eine vergleichbare Regelung ist zu den Fragen des demographischen Wandels schlechterdings nicht vorstellbar.*
- 4| *In Sachsen hat die Landesregierung 2010 ein ressortübergreifendes Handlungskonzept zur Gestaltung des demographischen Wandels beschlossen, das einen solchen Demographiecheck einschließt (siehe LKV 2010, 363). Das Handlungskonzept sieht u. a. die Schaffung einer modernen und zukunfts-fähigen Verwaltung vor (u. a. Durchführung einer umfassenden Aufgaben-, Aufgaben- und Strukturkritik, Beschränkung auf Kernaufgaben, hohe Servicequalität, zunehmende Digitalisierung) sowie bessere Bedingungen für Beschäftigung und Einkommen (u. a. Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Fachkräftesicherung, Stärkung und gezielte Förderung von Industrie und Handwerk sowie der Gesundheitswirtschaft). Außerdem sollen das lebenslange Lernen und die Innovationsfähigkeit gefördert sowie die regionale Daseinsvorsorge gesichert werden (u. a. Schullandschaft, medizinische Versorgung, Altenhilfe, Pflegedienste, Brandschutz und Rettungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, schneller Internetzugang, ÖPNV, Kultur). Dafür sollen die jeweiligen Ressorts vorausschauende Lösungsvorschläge (Ziele, Prozessabläufe und konkrete Maßnahmen) erarbeiten. Ferner ist die Einführung eines Demographiechecks für zukünftige Planungs- und Investitionsentscheidungen, der Ausbau von E-Government zur flächendeckenden und hochwertigen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sowie die Weiterentwicklung der strategischen und landesgesetzlichen Planungsinstrumente für den Raum- und Städtebau sowie die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2003 vorgesehen. Das Konzept ist zusammen mit weiteren Informationen zum demographischen Wandel im Internet unter www.demografie.sachsen.de abrufbar.*
- 5| *Siehe dazu auch den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2013 unter 4.1.: „Wir richten ein Prüfverfahren (Demografie-Check) ein, mit dem Gesetzesvorhaben, Richtlinien und Investitionen daraufhin überprüft werden, welche Auswirkungen damit auf kommende Generationen verbunden sind. Familienfreundlichkeit verankern wir als Leitprinzip der Gesetzgebung und exekutiven Handelns.“*



DER AUTOR

Prof. Dr. Winfried Kluth

Professor Kluth beschäftigt sich seit 2008 intensiv mit den rechtlichen Folgen des demographischen Wandels. Er hat unter anderem von 2009 bis 2013 im Rahmen der Landesexzellenzinitiative Sachsen-Anhalt ein Forschungsprojekt zum Thema

„Anpassung regional wirksamer Steuerungsinstrumente auf Grund des demographischen Wandels in Sachsen-Anhalt“ geleitet. Einen weiteren Schwerpunkt seiner Forschungsarbeit im Zusammenhang mit dem Thema Demographie und Recht bilden Fragen sozialer Gerechtigkeit und der Generationengerechtigkeit.

ANSPRECHPARTNERIN IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Dr. Katja Gelinsky LL.M.
Kordinatorin für Recht und Rechtspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 07
E-Mail: katja.gelinsky@kas.de*



Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.

Jetzt QR-Code scannen
und Betrag eingeben.

Photo: AP/Outlook/ISTOCK