

Redemanuskript
Sperrfrist: 28. Oktober 2005, 11:00 Uhr
Maßgeblich ist das gesprochene Wort

Zur Zukunft des Sozialstaates

Festvortrag bei der Zentralveranstaltung des Deutschen Zahnärztetags 2005
am 28. Oktober 2005 in Berlin

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

I. Sozialstaat im Umbruch

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer Zeit des Umbruchs. Man könnte auch sagen: Der deutsche *Sozialstaat* befindet sich im Umbruch. Denn der größte und wichtigste Teil der heute in Deutschland anstehenden Reformaufgaben betrifft zentrale Fragen der Sozialpolitik und der sozialstaatlichen Gesetzgebung. Es geht um die Anpassung der Altersversorgungssysteme an die demographische Entwicklung; es geht um Finanzierungsprobleme in fast allen Zweigen der Sozialversicherung; es geht um Reformen im Bereich von Bildung und Ausbildung; es geht - an vorderster Stelle - um die Bekämpfung der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit; und es geht – damit verbunden – um Fragen der Deregulierung und Liberalisierung im Bereich von Wirtschaft und Arbeit, aber gleichzeitig auch um neue Sicherungen gegen die Kräfte, die durch die Öffnung der Märkte und die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs immer intensiver auf unsere Gesellschaft einwirken. Auf diesen und weiteren Feldern sind erste wesentliche Reformschritte unternommen. Aber wohl jeder Bürger in unserem Land weiß inzwischen, dass der größere Teil des Weges noch bevorsteht.

Vor diesem Hintergrund, der hier gar nicht weiter ausgeführt werden muss, möchte ich mich mit einigen Fragen „zur Zukunft des Sozialstaats“ befassen. Es geht mir dabei nicht um die Erörterung oder Bewertung aktueller *politischer* Vorschläge oder Konzepte. Die Frage soll vielmehr sein, welche grundsätzlichen Aussagen und Maßgaben sich hierzu aus unserer *Verfassung*, dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ergeben.

II. Das Sozialstaatsprinzip im Zusammenhang der Verfassung

1. Das soziale Staatsziel als politischer Gestaltungsauftrag

Lassen Sie mich mit einem Blick auf den Begriff beginnen, der hier im Mittelpunkt steht, nämlich den Begriff des „Sozialstaats“. Zweierlei ist hier bemerkenswert.

Zum einen: Das Grundgesetz verwendet an *keiner* Stelle die - ansonsten ja allgemein gebräuchliche - Wortverbindung „Sozialstaat“. Das Adjektiv „sozial“ tritt vielmehr nur in Verbindung mit anderen Staatsstrukturprinzipien auf. So definiert Art. 20 Abs. 1 GG die Bundesrepublik Deutschland als einen „demokratischen und sozialen Bundesstaat“. Eine andere Bestimmung - Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG - spricht von den „Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“. Der Europa-Artikel 23 des Grundgesetzes schließlich ermächtigt die Bundesrepublik dazu, an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken, die (u.a.) „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen“ verpflichtet ist. Dieser Zusammenhang zwischen dem sozialen Staatsziel und den übrigen Grundprinzipien ist kein Zufall. Er macht deutlich, dass das Sozialstaatsprinzip eingebunden ist in das System der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie, in die bundesstaatliche Verteilung der Aufgaben und Befugnisse und in die Formen und Verfahren der Rechtsstaatlichkeit. Das Sozialstaatsprinzip ist ein Prinzip, das in besonderer Weise auf politische Realisation und auf Umsetzung durch den Gesetzgeber angewiesen ist.

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

Der Sozialstaat, so wie wir ihn kennen, ist also nicht die Verwirklichung eines in der Verfassung vorgegebenen oder vorgeschriebenen Modells, sondern er ist das Resultat politischer Gestaltung und Rechtsetzung. Auf demselben Wege, auf dem er entstanden und gewachsen ist, kann der Sozialstaat fortentwickelt, geändert, angepasst und grund-

sätzlich auch wieder zurückgebaut werden. Dies gilt auch für Veränderungen bei den sozialen Sicherungssystemen. Das Sozialstaatsprinzip als solches garantiert zum Beispiel weder eine bestimmte Rentenformel noch eine bestimmte Rentenhöhe; es legt auch nicht die Zeitpunkte und Modalitäten von Rentenanpassungen fest. Das Verfassungsprinzip des Sozialstaats als solches ist also grundsätzlich kein Hemmschuh für notwendige Reformen.

2. Soziale Grundrechte?

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man den Blick auf die Grundrechtsbestimmungen der Verfassung richtet.

Das Grundgesetz enthält in seinem ersten Abschnitt einen ausführlichen Katalog von Grundrechten, die praktisch alle Lebensbereiche abdecken, von elementaren Garantien wie dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit über sog. Kommunikationsgrundrechte wie die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bis hin zu wirtschaftlichen Grundrechten wie der Gewährleistung des Eigentums oder der Berufsfreiheit. Bei allen diesen Grundrechten handelt es sich im Ausgangspunkt um sog. Abwehrrechte, also um Sicherungen der Freiheitssphäre der Bürger gegenüber Eingriffen des Staates. Diese sog. Abwehrfunktion der Grundrechte, insbesondere der Berufsfreiheit, bildet - um ein Beispiel zu nennen - die Grundlage für zahlreiche Maßnahmen der Liberalisierung im Recht der freien Berufe.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat darüber hinaus weitere Funktionen der Grundrechte entwickelt. So strahlt die wertsetzende Bedeutung der Grundrechte aus auf die Auslegung und Anwendung des einfachen Gesetzesrechts; die Gesetzgebung empfängt aus den Grundrechten Richtlinien und Impulse; die Grundrechte begründen Pflichten des Staates, bei Gefährdungen der Bürger schützend tätig zu werden; aus den Grundrechten ergeben sich Maximen für die Ausgestaltung des staatlichen Organisations- und Verfahrensrechts; Grundrechte gewährleisten den Bestand bestimmter Institutionen, wie etwa der Ehe; aus Grundrechten lässt sich schließlich ein Anspruch auf gleiche Teilhabe an den bestehenden staatlichen Einrichtungen herleiten, wie etwa der Anspruch auf Zugang zu den Hochschulen.

Was das Grundgesetz allerdings *nicht* enthält - und was auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *keine* Anerkennung gefunden hat -, sind *soziale* Grundrechte im Sinne von unmittelbar in der Verfassung begründeten, für den Einzelnen einklagbaren Ansprüchen auf bestimmte staatliche Leistungen. So gibt es beispielsweise *kein Grundrecht auf Arbeit* in dem Sinne, dass der Staat zur Bereitstellung eines angemessenen Arbeitsplatzes - oder überhaupt eines Arbeitsplatzes - für jeden Bürger verpflichtet wäre. Man ist - mit Blick auf die rund 5 Millionen Arbeitslosen in

Deutschland - zunächst versucht, darin einen Mangel unserer Verfassung zu sehen. Man muss sich dann aber auch die Konsequenzen eines solchen Verfassungsanspruchs auf Arbeit vor Augen führen. Denn wer soziale Grundrechte fordert, muss dem Staat zugleich die Eingriffsmöglichkeiten und letztlich die Zwangsmittel geben, um die millionenfach geltend gemachten Ansprüche befriedigen zu können. Das Grundmodell eines solchen Systems lässt sich in der Verfassung der ehemaligen DDR nachlesen (Art. 24 DDR-Verf. von 1974). Diese räumte zwar jedem Bürger, jedenfalls normativ und auf dem Papier, ein Recht auf Arbeit ein, bestimmte jedoch - durchaus folgerichtig - in demselben Artikel, dass dieses Recht gewährleistet wird (unter anderem) durch das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln und durch die sozialistische Leitung und Planung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses. Es ist dann im übrigen nur noch ein kleiner Schritt zu dem ebenfalls in dieser Bestimmung enthaltenen Satz, dass gesellschaftlich nützliche Tätigkeit eine ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger ist und dass das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit eine Einheit bilden.

Die rechtliche Konstruktion sozialer Grundrechte geht also nur in einem bestimmten, nämlich einem letztlich sozialistischen Gesellschaftsmodell mit einer Zentralverwaltungswirtschaft auf, das sich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ganz bewusst nicht zu eigen gemacht hat. Das Grundgesetz hat seine Basis vielmehr in dem Prinzip der Freiheit und der Eigenverantwortung der Bürger, mit allen Chancen und natürlich auch mit allen Risiken. Und es ergänzt diese freiheitliche Grundlage durch den zuvor geschilderten sozialstaatlichen Auftrag an die Politik, die Entfaltungschancen der Bürger zu sichern und ihnen diejenigen Risiken abzunehmen, die sie selber nicht tragen können. Wenn diese Rechnung derzeit nur sehr unbefriedigend aufgeht, so liegt das nicht an einem Konstruktionsfehler unserer Verfassung. Geld zur Verteilung und Umverteilung schöpft der Staat nicht aus verfassungsrechtlichen Normen, sondern aus der Erhebung von Steuern und Abgaben und damit aus der Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg der Bürger und Unternehmen.

3. Sozialstaat und Abgabenstaat

Damit komme ich zu einem weiteren Zusammenhang, auf den ich kurz eingehen möchte, nämlich zu dem gerne verdrängten Zusammenhang zwischen dem Sozialstaat und seinem ungeliebten Bruder, dem Steuerstaat oder - allgemeiner gesprochen - dem Abgabenstaat. Wenn man es einmal etwas zugespitzt ausdrücken will, so könnte man sagen: Das in den fünfeinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland erreichte Niveau der sozialen Sicherung beruht weniger auf der verfassungsrechtlichen Sozialstaatsklausel als vielmehr auf einem lange Zeit stetig wachsenden Wohlstand des Landes. Aktuell auftretende oder geltend gemachte Bedürfnisse konnten stets aktuell befriedigt werden, weil und solange das wirtschaftliche Wachstum immer neue Finanzmit-

tel zur Verteilung und Umverteilung nachschob. Dieser Expansion des Sozialstaats ist schon seit einiger Zeit die Grundlage entzogen. Und auch der ohnehin bedenkliche Weg über eine zunehmende Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben kann dies nicht länger kaschieren.

Damit tritt in aller Nüchternheit ein im Grunde trivialer Zusammenhang hervor: Der Sozialstaat kann nur geben, was der Abgabenstaat zuvor genommen hat, sei es über Steuern oder sei es über Sozialversicherungsbeiträge. Die Organisation und Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben in der Form von Versicherungen mit Pflichtmitgliedschaft und mit den entsprechenden Beitragspflichten sind der wichtigste Anwendungsfall dieser einfachen Wahrheit. Die Gewährleistung einer sozialen Rechtsordnung hat ihren Preis und sie ist ohne Einbussen an Freiheit und Vermögen nicht möglich. Der Glaube, dass jede Geldeinheit „veredelt“ wird, indem sie den privaten Haushalten entzogen und durch öffentliche Kassen geleitet wird, ist zwar seit längerem erschüttert. Praktische Konsequenzen sind jedoch bisher nur eher punktuell gezogen worden. Ein Gegensteuern, insbesondere im Bereich der Sozialversicherung, ist allerdings nicht nur eine Frage des Willens und der Kraft zur politischen Gestaltung, sondern wirft auch schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf.

III. Verfassungsfragen bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme

1. Gesetzliche Rentenversicherung

Lassen Sie mich das am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung etwas näher erläutern. Das Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung eignet sich auch deshalb besonders gut, weil es die Wirkungsweise des Grundrechtsschutzes - jenseits der schon angesprochenen Frage sozialer Grundrechte - illustriert.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genießen (u.a.) Versichertenrenten und Anwartschaften auf Versichertenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung den Schutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG, da diese Rentenpositionen nicht allein auf einseitiger staatlicher Gewährung, sondern auch auf den Versicherungsbeiträgen, also auf Eigenleistungen der Bürger beruhen. Der Eigentumsschutz ist besonders stringent in dem Bereich, in dem der jeweiligen Rentenposition solche Eigenleistungen des Berechtigten gegenüberstehen. In dem „überschießenden“, nicht auf Eigenleistungen gegründeten Bereich der Rentenposition verfügt der Gesetzgeber dagegen über einen weiter gefassten Gestaltungsspielraum.

Dieser Gedanke eines grundsätzlich umfassenden, in seiner Intensität jedoch abgestuften Eigentumsschutzes hat auf den ersten Blick viel für sich. Eine in der rechtli-

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

Und auch eine weitere Hintertür, über die bisher immer wieder ein Ausweg gesucht wurde, beginnt sich zunehmend zu schließen. Ich meine die Möglichkeit, den Beitragsatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zu erhöhen. Auch diese Möglichkeit stößt nicht nur auf politische und ökonomische, sondern auch auf verfassungsrechtliche Grenzen. Denn die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Abgaben stellt einen Eingriff in Freiheitsgrundrechte dar, für den die rechtsstaatliche Eingriffsschranke des Verhältnismäßigkeitsprinzips gilt. Für die Beurteilung der Beitragspflichten zur Rentenversicherung bedeutet dieses im Hinblick auf das dort herrschende Solidarprinzip zwar nicht, dass eine Individualäquivalenz zwischen Beitragsleistung und Versicherungsleistung bestehen muss. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verbietet jedoch eine offenkundige Disproportionalität von Beitrags- und Versicherungsleistungen, wobei auf der Seite der Versicherungsleistungen allerdings nicht allein die Alterssicherung, sondern etwa auch die Versicherung der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrisiken zu berücksichtigen ist. Für heutige Beitragszahler muss die Rendite der Beitragsleistungen also zwar nicht unbedingt das bisherige Niveau halten, dauerhafte „Null-Renditen“ oder gar Minuswerte dergestalt, dass die Rentenzahlungen bei weitem nicht mehr ausreichen, um das vom betreffenden Beitragszahler „investierte Kapital“ zu verbrauchen, könnte jedoch die Frage aufwerfen, ob nicht die Grenze der verfassungsrechtlich unzulässigen, evidenten Disproportionalität von Leistung und Gegenleistung irgendwann erreicht bzw. überschritten wird.

Nimmt man Leistungs- und Beitragsseite zusammen, so wird die - auch verfassungsrechtlich - dramatische Situation deutlich, die sich aus der demographischen Entwicklung, der drastischen Verlängerung der Rentenlaufzeiten und den Problemen auf dem Arbeitsmarkt für das Umlagesystem der Rentenversicherung ergeben hat und weiter zuspitzt. Im Zentrum steht dabei der sozialstaatliche Ausgleich zwischen Grund-

rechtspositionen *sowohl* auf der Leistungs- *als auch* auf der Beitragsseite. Eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung wird sich deshalb vor allem unter dem Gesichtspunkt der *Generationengerechtigkeit* zu legitimieren haben. Ein grundlegender Systemwechsel, hin etwa zu einer steuerfinanzierten Grundversorgung der Bevölkerung, wäre wohl jedenfalls nur für *künftige* Generationen möglich, die noch keine oder keine nennenswerten Beiträge in die Rentenversicherung eingezahlt und folglich keine Anwartschaften aufgebaut haben. Ein Systemwechsel dürfte jedenfalls *nicht so* funktionieren, dass die jetzt Erwerbstätigen ein auslaufendes, an der Lohnersatzfunktion ausgerichtetes Rentenmodell zu finanzieren hätten, an dem sie selber gar nicht mehr teilhaben werden. Für einen solchen radikalen Umbau des Rentenversicherungssystems müssten wohl allgemeine Steuermittel verwendet werden, von denen ich allerdings nicht sehe, woher sie genommen werden sollten.

2. Gesetzliche Krankenversicherung

In etwas veränderter Form stellen sich die Probleme im Bereich der gesetzlichen *Krankenversicherung* dar. Anders als bei der Rentenversicherung werden hier die Leistungen, nämlich der Versicherungsschutz im Krankheitsfall, also die Risikotragung, *laufend* gewährt. Die Absicherung des Krankheitsrisikos und das damit verbundene Recht, im Krankheitsfall zum Beispiel ärztliche und zahnärztliche Behandlung beanspruchen zu können, einerseits und die Beitragsleistungen der Versicherten andererseits stehen einander unmittelbar gegenüber. Verfassungsrechtliche Probleme im Bereich der Krankenversicherung betreffen daher nicht in erster Linie den grundrechtlichen Bestandschutz für erworbene Eigentumspositionen. Die Rechtsposition des Versicherten ist hier nicht - wie ggf. in der Rentenversicherung - mit einer eigentumskräftigen Anwartschaft auf Erlangung eines fortwährenden Leistungsrechts verknüpft, sondern inhaltlich von vorneherein vom Fortbestand des Versicherungsverhältnisses abhängig. Wegen dieser immanenten Akzessorietät kann ein „überschießender“ Eigentumsschutz im Sinne einer Fortbestandsgarantie oder einer Garantie für die gegenwärtigen Versicherungsbedingungen, etwa für den gegenwärtigen Umfang der Leistungen, nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Etwas anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus der Europäischen Grundrechte-Charta (Art. 35) bzw. dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Art. II-95). Auch das dort dem Grundsatz nach anerkannte Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung besteht nur „nach Maßgabe der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“.

Schranken für den Reformgesetzgeber ergeben sich allerdings auch hier, und zwar vor allem aus den allgemeinen *rechtsstaatlichen Prinzipien des Vertrauensschutzes und des Gebots eines Mindestmaßes der Kontinuitätsgewähr*. Es wäre beispielsweise für ältere Versicherte - und damit meine ich nicht nur Rentner, sondern auch Versicherte,

die noch im Arbeitsleben stehen - in der Regel ohne erheblichen finanziellen Mehraufwand nicht möglich, bestimmte bisher durch die gesetzliche Krankenversicherung abgedeckte Risiken für die Zukunft bei einem privaten Versicherungsunternehmen zu versichern. Auch hier würden sich deshalb bei einem gesetzgeberischen Systemwechsel schwierige verfassungsrechtliche Fragen der Verhältnismäßigkeit und des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes stellen, etwa Fragen nach den Grenzen der finanziellen Belastung oder nach der Erforderlichkeit von Übergangsregelungen. Zu prüfen wäre auch, welches Mindestmaß an Absicherung im Krankheitsfall die staatlichen Schutzpflichten gebieten, die sich aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ergeben.

IV. Dimensionen des Sozialstaatsprinzips

Lassen Sie mich damit wieder auf das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip zurückkommen. Die relative Offenheit dieses Prinzips, die ich zu Beginn geschildert habe, hat auch ihre Vorzüge. Sie vermeidet die Fixierung auf starre Sozialmodelle und sie erleichtert die Anpassung an sich wandelnde Herausforderungen und Prioritäten. Ich möchte an dieser Stelle kurz auf drei Aspekte oder Perspektiven eingehen, die mir für die Zukunft besonders wichtig erscheinen.

1. Die zeitliche Dimension des Sozialstaatsprinzips

Ein erster Punkt lässt sich unmittelbar an das Stichwort „Generationengerechtigkeit“ anschließen, das ich bereits im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung genannt habe. Man könnte auch - allgemeiner - von der *zeitlichen Dimension* des Sozialstaatsprinzips sprechen. Bislang wurde soziale Gerechtigkeit vor allem als Frage des sozialen Ausgleichs in der *Gegenwart* gesehen; aktuell auftretende oder geltend gemachte Sicherungsbedürfnisse wurden - ich erwähnte es bereits - stets aktuell befriedigt. Damit einher ging ein gewaltiger Ausbau des Sozialstaats. Unsere Gesellschaft und mit ihr der Sozialstaat haben dabei seit längerem über ihre Verhältnisse gelebt. Wenn deshalb heute die Erhaltung und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu einer erheblichen Last für unser Gemeinwesen geworden sind, so ist das nur die *eine* Seite des Problems. Die *andere* Seite ist, dass diese Last zunehmend den jüngeren Menschen aufgebürdet oder auf nachkommende Generationen verschoben wurde. Der Sozialstaat wird sich deshalb künftig nicht mehr nur um einen sozialen Ausgleich in der Gegenwart bemühen müssen, sondern auch um eine angemessene Lastenverteilung in der Zeit und zwischen den Generationen.

Für die Haushaltswirtschaft des Staates schreibt das Grundgesetz vor, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich nicht überschreiten dürfen (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG). Dahinter steht – vereinfacht ausgedrückt - die Idee, dass künftige Generationen nur in dem Maße mit Kreditverpflichtungen belastet werden dürfen, als sie auch mittelbar von den heutigen zukunfts wirksamen Investitionen profitieren. Wenn es jedoch darüber hinausgehend an Haushaltsmitteln fehlt – etwa für laufende Aufwendungen -, so darf die Deckungslücke nicht in die Zukunft verschoben werden, sondern es müssen aktuell die Ausgaben gesenkt werden. Offenbar, ich kann das nur feststellen, war diese Vorschrift in der Vergangenheit nicht in der Lage, den laufenden Anstieg der Staatsverschuldung - die wohl größte Hypothek auf die Zukunft unserer Gesellschaft - aufzuhalten. An anderer Stelle, nämlich im Zusammenhang mit Umweltschutz und Tierschutz (Art. 20 a GG), spricht das Grundgesetz ausdrücklich von einer "Verantwortung für die künftigen Generationen". Wenn der Staat danach die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere in der Verantwortung für die künftigen Generationen schützen soll, wird man wohl annehmen dürfen, dass die staatliche Verantwortung für die künftigen Generationen auch und vor allem die sozialen und ökonomischen Grundlagen der Gesellschaft umfasst. Das könnte sich auch auf die Ausrichtung des Sozialstaatsprinzips als Leitidee der Politik und als Interpretationsdirektive für die Rechtsanwendung auswirken.

2. Die internationale Dimension des Sozialstaatsprinzips

Ein zweites Problemfeld der Zukunft könnte man als die *internationale Dimension* des Sozialstaatsprinzips bezeichnen. Die zunehmende Ökonomisierung des Lebens und die gleichzeitige Globalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen haben in wenigen Jahrzehnten die Welt verändert, und zwar auf allen Ebenen. Es ist unbestreitbar, dass die grenzüberschreitende Freiheit der Wirtschaft und des Handels große Vorteile, gerade auch für die Bürger unseres Landes, gebracht hat und immer noch bringt. Aber auch die Schattenseiten dieser Entwicklung sind sichtbar geworden. Es gehört zu einer mittlerweile alltäglichen Erfahrung, dass der Fortbestand eines Arbeitsplatzes im Inland davon abhängt, ob dasselbe Wirtschaftsgut 300 oder 3000 Kilometer entfernt für die Hälfte oder für ein Zehntel der Lohnkosten produziert werden kann. Und es wird von einer partiellen Entmachtung oder jedenfalls von Machteinbußen der Staaten gesprochen, die mit beschränkten Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten einer international agierenden Wirtschafts- und Finanzwelt gegenüberstehen.

Diese Einbußen an Steuerungskraft treffen vor allem den Staat als *Sozialstaat*. Während die Staaten einerseits auf der Ebene der Wirtschaft immer weiter „entgrenzt“ werden und immer mehr Zuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten an supra- und internationale Organisationen abgeben, sind sie auf der anderen Seite weitgehend auf

sich gestellt, wenn es um die soziale Sicherung ihrer Bürger geht. Der Sozialstaat läuft dabei zunehmend Gefahr, von einer aktiven, gestalterischen in eine defensive, bloß reagierende Rolle gedrängt zu werden, in der er nur noch die sozialpolitischen Kollateralschäden der Ökonomisierung und Globalisierung verwaltet und halbwegs abmildert. Der Sozialstaat muss jedoch mehr sein als eine „Auffanggesellschaft“ für diejenigen, die unter die Räder gekommen sind. Er muss die Werte, die Leitideen, den Zusammenhalt einer *ganzen* Gesellschaft verkörpern und diese zu verwirklichen suchen. Gerade im Sozialstaat bildet sich - im Guten wie im Schlechten - der Zustand eines Gemeinwesens ab.

3. Die freiheitliche Dimension des Sozialstaatsprinzips

Damit bin ich bei einem dritten und letzten Aspekt, den man als die *freiheitliche Dimension* des Sozialstaatsprinzips bezeichnen könnte. Das Grundgesetz geht von der Eigenverantwortung und Selbstbestimmung des Menschen aus, sowohl als Grundlage seiner persönlichen Entfaltung als auch seiner sozialen Beziehungen. An der Spitze der Verfassung stehen deshalb das Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Würde des Menschen und der Grundrechtskatalog mit seinen Gewährleistungen von Freiheits- und Menschenrechten. Auch die Funktion des Sozialstaats darf nicht losgelöst von dieser freiheitlichen Grundlage und Ausrichtung der Verfassung gesehen werden. Der Sozialstaat kann keine Vollversicherung und keinen Lebensplan bieten, weder für den einzelnen noch für die Gesellschaft insgesamt. Der Sozialstaat muss dem einzelnen diejenigen Risiken abnehmen, die der einzelne allein nicht tragen kann; und das sind durchaus nicht wenige. Aber der Sozialstaat muss auch seine Grenzen erkennen. Staatliche Überregulierung kann auch im Bereich des Sozialen lähmend, erstickend oder bevormundend wirken.

Eigenverantwortung und Sozialstaatlichkeit bilden bei alledem kein Gegensatzpaar. Sie verbinden sich vor allem in dem Prinzip der *Chancengleichheit*. Das Prinzip der Chancengleichheit geht von der freien Entfaltung der Bürger aus und akzeptiert Unterschiede im - zum Beispiel: beruflichen oder wirtschaftlichen - Erfolg. Das Prinzip der Chancengleichheit erkennt aber auch an, dass Unterschiede im Erfolg nicht nur auf Unterschieden in der Leistung und Einsatzbereitschaft, sondern auch auf unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beruhen können. Die Herstellung von Chancengleichheit zielt deshalb auf einen gewissen Ausgleich in den Voraussetzungen, die für einen späteren Erfolg besonders wichtig sind, zum Beispiel Bildung und berufliche Ausbildung. Das Prinzip der Chancengleichheit scheint mir jedenfalls diejenige Formel zu sein, die einem Sozialstaat auf freiheitlicher Grundlage am ehesten entspricht.

V. Die Verantwortung von Politik und Verbänden für den Sozialstaat

Damit möchte ich zum Schluss kommen. Die Reform des Sozialstaats, das hat sich gezeigt, ist auf der Ebene der Verfassung eingebettet in ein ganzes Netz von verfahrensmäßigen, strukturellen und materiellen Maßgaben. Die Masse des einfachen Rechts und das gewaltige finanzielle Volumen, das insbesondere die Systeme der Sozialversicherung durchläuft, macht dabei jedes Reformvorhaben – mindestens – so schwierig wie das Steuern eines Öltankers. Jede Änderung der Richtung, und sei es nur um wenige Grade, erfordert einen enormen Kraftaufwand, eine langfristige Perspektive und Verlässlichkeit und Stetigkeit im eingeschlagenen Kurs. Diesen Kurs zu bestimmen ist, ich sagte es bereits, Aufgabe der Politik.

Die Politik, aber auch die Verbände, stehen dabei in einer besonderen Verantwortung, die sich nicht allein aus dem gewaltigen Umfang der gegenwärtigen Reformaufgaben ergibt. Der deutsche Sozialstaat blickt zurück auf eine nahezu ungebrochene Kontinuität bis in das ausgehende 19. Jahrhundert, bis zu seinen Anfängen in der *Bismarck'schen* Sozialgesetzgebung, über Weltkriege, staatliche und wirtschaftliche Zusammenbrüche und Währungsreformen hinweg. Man hat einmal formuliert, der Sozialstaat mit seinem Kern, der Sozialversicherung, sei ein „Geschenk des deutschen Volkes an die Welt“. Und man wird wohl auch sagen können, dass der Sozialstaat einen wesentlichen Teil der nationalen Identität Deutschlands darstellt, die es bekanntlich nicht leicht hat bei der Suche nach positiven Anknüpfungspunkten. Diese Bedeutung des Sozialstaats für den sozialen Zusammenhalt und die innere Einheit des Landes sollte man nie aus dem Auge verlieren, wenn der deutsche Sozialstaat heute vor seiner vielleicht größten Belastungs- und Bewährungsprobe steht.
