

## Übungsklausur – Öffentliches Recht: Wie sicher ist die Rente?\*

Der hochaktuelle verfassungsrechtliche Klausurfall ist anspruchsvoll; er verlangt dem Bearbeiter sichere Kenntnisse der Dogmatik des Art. 14 GG und ihrer Anwendung auf die ungewöhnliche Konstellation der Kürzung von eigentumskräftig verfestigten Anspruchspositionen im Bereich der Sozialversicherung ab.

### SACHVERHALT

*Die Bundesregierung beschließt den Entwurf eines Rentenanpassungsgesetzes mit folgenden Eckpunkten:*

- 1. Bis 2010 bleibt die Rente nominal stabil, d.h. eine Anpassung wird – entgegen der bisherigen Regelung - weder an die allgemeine Lohn- noch an die Preisentwicklung vorgenommen; danach wird sie nicht mehr anhand der Lohn- (vgl. bisher § 63 VII SGB VI), sondern nur noch der Inflationsentwicklung fortgeschrieben.*
- 2. Ab 2015 wird das gesetzliche Renteneintrittsalter (§ 35 Nr. 1 SGB VI) von 65 auf 67 angehoben, ab 2020 auf 70; der Arbeitgeberanteil wird auf 25 % (statt bisher 50 %) gekürzt, den Rest trägt der Arbeitnehmer.*

*Die Regierung begründet diesen Entwurf mit einer erheblichen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was in einem erheblichen Maße an den Kosten der sozialen Sicherungssysteme liege. Kosten müßten – gerade im Hinblick auf mögliche Strafzahlungen aus Brüssel – sofort und einschneidend gespart werden. Gerade die Zuschüsse aus dem Steueraufkommen für die Rentenversicherung böten sich dazu an, zumal ohnehin erstrebenswert sei, dass die Rentenkasse wieder sicher auf eigenen Füßen stehe. Weiterhin müssten die jetzt Beschäftigten länger arbeiten, um die Rentenkassen – bei steigenden Lebenserwartungen – dauerhaft zu entlasten; das Rentenrecht werde nur anhand der demografischen Gegebenheiten zeitgemäß fortgeschrieben. Der Faktor Arbeit müsse von den auf ihm lastenden Kosten „befreit“ werden, so dass die teilweise Aufgabe des paritätischen Prinzips in der Rentenversicherung gerechtfertigt sei.*

---

\* Der Erstautor ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und im Rahmen der Fortbildung zum Erwerb des Fachanwaltstitels als Dozent, der Zweitautor als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Rechtsanwälten Füber & Kollegen ([www.fuesser.de](http://www.fuesser.de)) tätig. Der vorliegende Fall war im Dezember 2003 Gegenstand einer Klausur im Staatshaftungsrecht im Rahmen des von der DeutscheAnwaltakademie durchgeführten Lehrgangs zum Erwerb der besonderen theoretischen Kenntnisse gemäß §§ 4 I 1, 6 II Buchst. c), 8 I Buchst. a) und c) FAO.

*Ist dieses Vorhaben im Lichte der Grundrechte und der einschlägigen Rechtsprechung verfassungsrechtlich bedenkenfrei? Bitte begutachten Sie diese Rechtsfrage aus der Sicht des Ihnen sympathischsten Auftraggebers!*

## **LÖSUNG (Rechtsgutachten für den Arbeitgeberverband)**

### **A. Gutachterliche Vorüberlegungen**

Gegenstand dieses – (kaum) noch – fiktiven Falles ist die Problematik, inwieweit Renten durch die Verfassung, insbesondere Art. 14 GG, vor „Anpassung“ durch den Gesetzgeber geschützt werden. Der Hinweis in der Aufgabenstellung macht deutlich, dass die Bearbeiter im Rahmen des argumentativ Vertretbaren eine prononcierte eigene Auffassung vertreten sollen. Er veranlasst zugleich Überlegungen zu der methodischen Frage, welches relative Gewicht bei der Begutachtung den in Rechtsprechung und Literatur ermittelten Meinungsäußerungen zukommt. Als Pluspunkt zu werten ist, wenn das Problem offen angesprochen und die Zertität<sup>1</sup> der verschiedenen Beiträge mit Gründen gewichtet wurde. Vorliegend war wegen der eindeutigen Aufgabenstellung eine rekonstruktiv-rechtsprechungspositivistische Vorgehensweise<sup>2</sup> angezeigt. Auch diese Vorgabe lässt Spielräume für unterschiedliche Auffassungen; so ist insbesondere bei der Beurteilung der „Nullrunde“ (unten C.I.3.c)aa) mit gleich guten Argumenten die gegenteilige Auffassung vertretbar (und bei anderem Auftraggeber: opportun).

Es bietet sich an, im Rahmen der Bearbeitung vorrangig nach zu prüfenden Grundrechten und sodann intern nach den oben genannten Regelungsbereichen zu gliedern. lag nahe, da der deutliche Schwerpunkt bei Art. 14 GG liegt. Wie die Auswertung zeigte, war es taktisch klüger, hierbei bei der Prüfung des ersten Regelungskomplexes zunächst die Zulässigkeit des – weitergehenden - zeitlich befristeten „Einfrierens“ zu erörtern, erst danach auf das geplante „Rückfahren“ der Rentenanpassung auf den Inflationsausgleich einzugehen.

Die in der Literatur erörterte rechtstheoretische Fragestellung, ob im Rahmen der Anwendung von Art. 14 GG auf den Inhalt des Eigentums neu ausgestaltende Inhalts- und Schrankenbestimmungen überhaupt sinnvoll von einem „Eingriff“ i.S.d. klassischen Schrankendogmatik zu reden ist,<sup>3</sup> konnte dahingestellt bleiben.

---

<sup>1</sup> Vgl. zu diesem – rechtstheoretisch nicht unumstrittenen - Modell Adomeit, JuS 1972, 628 (632); ders., Rechtstheorie für Studenten, 3. Auflage, Heidelberg 1990, S. 28 ff.

<sup>2</sup> Vorrangig ist die Rechtsprechung (zunächst des BVerfG, nachrangig anderer Bundesgerichte [geordnet nach Sachnähe], dann der Instanzgerichte) heranzuziehen, diese ist nur bei erkennbarer Inkonsistenz (ggf. mit Hilfe der Literatur) zu kritisieren. Zur Ausfüllung verbleibender argumentativer Spielräume und verstärkend kann auf die Literatur zurückgegriffen werden.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Eschenbach, Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums, Berlin 1996, S. 507ff., 624ff. (mit eigener Systematik der Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht und weiteren Nachweisen)

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Pflichtexemplar-Entscheidung des BVerfG in E 58, 137ff.

## B. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Zu untersuchen ist an dieser Stelle die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>5</sup>

Nach Art. 70 Abs. 1 GG liegt die grundsätzliche Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern, der Bund benötigt einen Kompetenztitel im Grundgesetz, um selbst gesetzgeberisch tätig werden zu können (Art. 70 Abs. 2, Art. 73 ff. GG). In diesem Fall könnte Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG einschlägig sein. Hiernach steht dem Bund das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherung zu. Die Rentenversicherung ist Teil der Sozialversicherung, womit dem Bund – die übrigen Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung unterstellt – das Gesetzgebungsrecht zusteht.

Zweifelhaft könnte dieser Befund aber bezüglich des Arbeitgeberanteils an der Rentenversicherung sein. Im Schrifttum ist wiederholt geäußert worden, der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen stelle eine Sonderabgabe im Sinne des Finanzverfassungsrechts dar.<sup>6</sup> Dieser Teil des Gesetzentwurfs müsste dann nach den Art. 104a ff. GG beurteilt werden. Daraus ergäbe sich das Problem der Vereinbarkeit mit Art. 105 GG, denn es ist zumindest zweifelhaft, ob der Arbeitgeberanteil den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Sonderabgabe genügt.<sup>7</sup> Nach Ansicht der Rechtsprechung<sup>8</sup> gehört freilich der Arbeitgeberanteil gerade nicht zu den Sonderabgaben<sup>9</sup> im Sinne des Finanzverfassungsrechts, sondern unterfällt ebenfalls Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Die Rechtsprechung legt diese Vorschrift weit aus. Solange es sich um Beiträge handelt, die der Deckung eines schätzbaren (sozialversicherungsrechtlichen) Gesamtbedarf dienen, ist diese Vorschrift einschlägig.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Die übrigen formellen Voraussetzungen für den Erlass eines Gesetzes – s. dazu Art. 76 ff. GG und näher Degenhart, Staatsrecht I, 19. Auflage, Heidelberg 2003, § 10 Rdnr. 667 ff. – müssen hier nicht geprüft werden, da es sich in so weit lediglich um einen Gesetzentwurf handelt.

<sup>6</sup> Vgl. dazu die Nachweise bei Leisner, Eigentum (herausgegeben von J. Isensee), Berlin 1996, S. 971ff. (985); v.Münch/Kunig/Heintzen, Kommentar zum GG, 3. Teilband, 5. Auflage, München 2003, Art. 105, Rdnr. 23.

<sup>7</sup> Dafür Leisner, a.a.O. (Fußn. 6), S. 985; Vorsichtiger Schnapp JZ 1999, 621ff., Dagegen Schösser NZS 1995, 193 (196).

<sup>8</sup> Instrukтив BVerfGE 75, 108 (147ff.) – Künstlersozialversicherung; BSG JZ 1999, 617 (619f.).

<sup>9</sup> Nach dem Finanzverfassungsrecht (Art. 104a ff. GG) ist die Steuer die prinzipielle Einnahmequelle des Staates, also eine Geldleistung an den Staat zur Deckung seines allgemeinen Finanzbedarfs (Vgl. auch § 3 Abs. 1 AO). Darüber hinaus sind Abgaben nur zulässig, wenn eine Gegenleistung des Staates besteht oder die Abgabe nicht zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dient. Im letzteren Fall spricht man von Sonderabgaben. Das BVerfG hat im Rahmen einer ausführlichen Kasuistik (z.B. BVerfGE 17, 287; 18, 274; 18, 315; 37, 1; 67, 256; 82, 159) Leitlinien für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Abgaben entwickelt – Vgl. zu diesen Vorgaben zusammenfassend v.Münch/Kunig/Heintzen, a.a.O. (Fußn. 6), Art. 105, Rdnr. 24 ff.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfG a.a.O. (Fußn. 8); BSG a.a.O. (Fußn. 8). Diese Entscheidungen sind im Schrifttum fast ausnahmslos auf – berechnete – Kritik gestoßen, die zu referieren aber den hiesigen Rahmen

Somit hat der Bund hier die volle Gesetzgebungskompetenz.

### **C. Materielle Verfassungsmäßigkeit**

#### **I. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG**

##### **1. Schutzbereich des Art. 14 GG und Rentenrechte**

Zunächst ist zu überprüfen, ob es sich bei dem Anspruch auf Rentenzahlung überhaupt um eine eigentumsrelevante Rechtsposition im Sinne des Grundgesetzes handelt.

##### **a) Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne**

Eigentum im Sinne des Art. 14 GG sind alle vermögenswerten Rechte jedenfalls des Privatrechts.<sup>11</sup> Subjektiv-öffentliche Rechte werden auch vom Schutz des Art. 14 GG erfasst. Dies ist heute jedenfalls grundsätzlich nicht mehr strittig, auch wenn nach wie vor dogmatische Bedenken gegen die Einbeziehung solcher Positionen in den Schutzbereich des Art. 14 GG geltend gemacht werden.<sup>12</sup> Sozialversicherungsansprüche werden nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG vom Schutz des Art. 14 GG umfasst, insbesondere auch Rentenansprüche.<sup>13</sup> Allerdings werden die Rentenansprüche nur unter qualifizierenden Voraussetzungen geschützt:<sup>14</sup>

Zum einen muss der - sozialrechtliche - Anspruch mit der Position eines Eigentümers vergleichbar sein, d.h. ihre ersatzlose Entziehung widerspräche dem rechtsstaatlichen Gehalt des GG.<sup>15</sup> Dieses Kriterium ist insbesondere dann erfüllt, wenn die durch die Beitragszahlung erreichte Position auf nicht unerheblichen eigenen Leistungen des Versicherten beruhen und der Sicherung seiner Existenz dienen.<sup>16</sup> Weiterhin müssen sich die Leistungen der Sozialversicherung bereits zu

---

sprengen würde, lesenswert dazu Schnapp, a.a.O. (Fußn. 7); v.Münch/Kunig/Kunig, a.a.O. (Fußn. 6), Art. 74, Rdnr. 67 (jeweils mit weiteren Nachweisen).

<sup>11</sup> V.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 6), 1. Band (2000), Art. 14, Rdnr. 11.

<sup>12</sup> Einen guten Überblick über die dogmatischen Probleme gibt Depenheuer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, München 1999, Art. 14, Rdnr. 69 ff.; ders. AöR 120 (1995), 417ff. (hier etwas spezieller zu Rentenansprüchen).

<sup>13</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 53, 257ff; weiterhin dazu kritisch Leisner, a.a.O. (Fußn. 6); zusammenfassend Stober (Hrsg.), „Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen“, Köln 1986 (mit Sammlung aller bis zu diesem Punkt einschlägigen Urteilen der Rspr.), kürzer Brüneck, JZ 1990, 992ff.

<sup>14</sup> Vgl. Depenheuer, AöR 120 (1995), 417 (423ff.).

<sup>15</sup> St. Rspr. seit BVerfGE 4, 219 (240); 16, 94 (112); 53, 257 (291f.); 69, 272 (300ff.).

<sup>16</sup> BVerfGE 53, 257 (289ff.); 55, 114 (131f.); 64, 87 (97ff.); 69, 272 (298ff.), 72, 141 (152ff.); 80, 297 (308ff.).

einem hinreichend konkreten Rechtsanspruch verdichtet haben und dürfen nicht bloße Nebenleistungen ohne korrespondierende Eigenleistung sein.<sup>17</sup>

#### b) Anwendung auf die durch den Gesetzentwurf berührten Rechtspositionen

Grundsätzlich beruhen Altersrenten wegen der vorher erfolgten Beitragszahlung auf eigener Leistung. Gegen einen Schutz aus Art. 14 GG könnte aber die fehlende Beitragsäquivalenz sprechen: Man erhält nicht das, was man einzahlt, weil die Rentenversicherung nicht auf Kapitaldeckungsbasis arbeitet, sondern ein Umlageverfahren darstellt.<sup>18</sup> Somit ergibt sich die tatsächliche Höhe des Rentenanspruchs nicht nur aus der Eigenleistung der Versicherten, sondern auch aus Zuschüssen aus Steuermitteln,<sup>19</sup> solidarischer Ausgleich zugunsten Familienangehöriger und anderen Posten.<sup>20</sup> Trotz dieser Einwände wird sowohl vom BVerfG als auch des BSG die Schutzfunktion des Art. 14 GG auf die Altersrente mit dem Argument angewandt, dass diese Ansprüche nicht ausschließlich auf staatlicher Gewährung beruhen.<sup>21</sup> Der Umfang der der Rente zugrunde liegenden Eigenleistung soll dabei zugleich für die Stärke des Eigentumsschutzes von Bedeutung sein; m.a.W.: Je höher die Eigenleistung, um so stärker der verfassungsrechtliche Schutz.<sup>22</sup>

Wegen §§ 34ff. SGB VI, insbes. §§ 34 Abs. 1 i.V.m. 35 SGB VI besteht auch – nach Erfüllung der entsprechenden rentenrechtlichen Wartezeiten – ein Rechtsanspruch auf die Rentenzahlung gegen den Träger der Rentenversicherung.

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zielt auf eine Neuausgestaltung des Rentenanspruchs, womit der Schutzbereich des Art. 14 GG eröffnet ist.

Allenfalls für die dem Arbeitgeberanteil korrespondieren Rentenanwartschaften könnte gegen die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 14 GG argumentiert werden, dass diese nicht auf Eigenleistung der Versicherten beruhen. Die entsprechende Leistung komme ihm später zugute, somit handele es sich um „Erwerbchancen“, die im Rahmen des allgemeinen Vertrauensschutzprinzips

---

<sup>17</sup> Wie z. B. eine Aussicht auf beitragslose Krankenversicherung, BVerfGE 69, 272 (307ff.); vgl. dazu auch v.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 6), Band 1, Art. 14, Rdnr. 69, Stichwort Sozialversicherung; Depenheuer, in: BK (a.a.O., Fußn. 12), Rdnr. 178ff., 184 f. mit weiteren Nachweisen.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Depenheuer, BK, a.a.O. (Fußn. 12), Rdnr. 187 (auch mit Nachweisen für Spezialliteratur zur Organisation der Rentenversicherung).

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Vorschrift des Art. 120 GG, der – entgegen seiner systematischen Stellung im Grundgesetz – in seinem Abs. 1 Satz 4 eine Dauerregelung enthält (so auch v.Münch/Kunig/Schaefer, a.a.O. (Fußn. 6), Art. 120, Rdnr. 17).

<sup>20</sup> Vgl. dazu Maunz/Dürig/Papier, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 14 (Stand: EL 2001), Rdnr. 136f. m.w.N.

<sup>21</sup> BVerfGE 53, 257; s. dazu auch die bereits oben (Fußn. 8) genannten Nachweise und jüngst BSG, NJW 2003, 1471ff.

<sup>22</sup> So die Formel von BVerfGE 53, 257 (289ff.).

geschützt werden, aber gerade kein Teil des schützenden Vermögens des Arbeitnehmers ausmachen.<sup>23</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Auffassung aber eine klare Absage erteilt:<sup>24</sup> Bei Renten sei im Schutzbereich des Art. 14 GG eine Einzelbetrachtung unzulässig, da der Anteil der Eigenleistung im Laufe der Zeit Schwankungen unterworfen sei, wirtschaftlich der Arbeitgeberanteil sich auch als Teil des Lohnes darstelle.

Nach dieser Argumentation unterfallen also auch die Leistungen des Arbeitgebers dem Schutzbereich des Art. 14 GG.

## 2. Eingriff bzw. nachteilige Betroffenheit des Regelungsbereichs

Das Eigentumsgrundrecht kann auf verschiedenen Wegen betroffen sein. Neben der (Neu-)Ausgestaltung als Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, kommt auch die Enteignung in Betracht.<sup>25</sup> Beide Rechtsinstitute sind strikt voneinander zu trennen, unterliegen nämlich insbesondere in formeller Hinsicht unterschiedlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen.<sup>26</sup> Daher ist zunächst zu prüfen, wie die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung zu qualifizieren sind.

### a) Abgrenzung Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung

Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung<sup>27</sup> im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ist die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind.<sup>28</sup> Eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG

---

<sup>23</sup> In diese Richtung argumentieren Depenheuer, in: BK, a.a.O. (Fußn. 12), Rdnr. 188f., Krit. auch v.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 28.

<sup>24</sup> BVerfGE 69, 272 (302f.).

<sup>25</sup> Vgl. dazu v.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 52 und die Nachweise im Schrifttum, ebenda, nach Rdnr. 110a. Die Literatur zu dieser Frage ist Legion; eine nach wie vor lesenswerte Einführung bietet Schwerdtfeger, JuS 1983, 104.

<sup>26</sup> So seit BVerfGE 58, 300 (Nassauskiesung) st. Rspr.; der BGH, der früher (mit der damaligen h.M.) auf Schwere- und Zumutbarkeitskriterien zur Abgrenzung abstellte, Inhaltsbestimmung und Enteignung aber als „zwei Seiten der selben Medaille“ betrachtete (resümierend in BGHZ 99, 24 [27]), hat diese Sichtweise weitgehend akzeptiert, vgl. v.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 55 m.w.N.; Davon zu trennen ist allerdings die Frage, ob diese Trennung im Einzelfall strikt durchgehalten werden kann, soweit es auf der Ebene der materiellen Rechtmäßigkeit um die Beurteilung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen geht, die nur durch flankierende Maßnahmen (Übergangsregelungen, Dispensvorschriften und Entschädigungsvorschriften) „in den Schoß der Verfassungsmäßigkeit zurückgeführt werden können“ (vgl. dazu BVerfGE 70, 191 (200); 83, 201 (211) und allgemein Rozek, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, Tübingen 1998, S. 37f.

<sup>27</sup> Rechtstheoretisch könnte der Frage nachgegangen werden, ob dem Doppelklang von „Inhalts-“ und „Schrankenbestimmungen“ i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nicht auch unterschiedliche sachliche Gehalte entsprechen müssten; eine Durchsicht der einschlägigen Rechtsprechung ergibt, dass jedenfalls das BVerfG die Formulierung wie einen Begriff verwendet, die anscheinende Differenzierung leer läuft.

<sup>28</sup> BVerfGE 52, 1 (27f.); 58, 137 (144f.); 58, 300 (330); st. Rspr.

liegt dann vor, wenn eine vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumsposition zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben erfolgt,<sup>29</sup> sie greift auf konkret-individuelle Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 GG zu.<sup>30</sup> Diese Unterscheidung ist konkretisierungsbedürftig.<sup>31</sup> Eine Abgrenzung nach der Rechtsform des Eingriffsaktes scheidet aus, da sowohl Inhaltsbestimmungen wie Enteignungen in Gesetzesform oder als Verwaltungsakt ergehen können.<sup>32</sup> Den in der Literatur immer wieder ins Spiel gebrachten „Schwerekriterien“<sup>33</sup> erteilt das BVerfG und ihm folgend das BVerwG eine klare Absage.<sup>34</sup> Zur Rekonstruktion des roten Fadens in seiner Rechtsprechung hilfreich ist hingegen die – an die sog. Sonderopferformel des BGH anknüpfende – gängige Formulierung, dass es bei der Enteignung darum gehe, gleichsam unter Durchbrechung der (unverändert) bestehenden Eigentumsordnung auf den Güterbestand Einzelner zuzugreifen; Inhalts- und Schrankenbestimmungen legen demgegenüber den Rahmen dessen fest, was nach der Konzeption des Gesetzgebers ab einem bestimmten Zeitpunkt der allen als Eigentum zur Verfügung stehende Handlungsspielraum hinsichtlich vermögenswerter Güter und Rechte sein soll, bei vagen gesetzlichen Bestimmungen ggf. im Einzelfall konkretisiert durch untergesetzliche Normen oder Verwaltungsakte.<sup>35</sup> Selbst auf dieser Basis kommt es insbesondere dann zu Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn es um Einschränkungen

---

<sup>29</sup> BVerfGE 70, 191 (199); 100, 226 (239f.) m.w.N.

<sup>30</sup> St. Rspr.: BVerfGE 78, 174 (191); Jarass/Piero, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München 2003, Art. 14, Rdnr. 28, 52.

<sup>31</sup> Vgl. zu dieser Problematik König, JA 2001, 345ff. und – vertiefend – Rozek, a.a.O. (Fußn. 26), S. 161ff.

<sup>32</sup> Für die Enteignung: Legislativ- und Administrativenteignung (dazu BVerfG 71, 146); Für die Inhalts- und Schrankenbestimmung vgl. z.B. § 24 Abs. 1 TierSG (idF v. 11.4. 2001, BGBl. I S. 506) Tötungsanordnung ist VA, aber gleichzeitig zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung; so auch die Eintragung eines Gebäudes in die Liste geschützter Baudenkmäler (so BVerfGE 100, 226 zu § 13 RhPf DSchG).

<sup>33</sup> So z.B. Schwabe, Jura 1994, 529, 532; Schmidt-Aßmann, JuS 1986, 833, 836f.; ähnlich Maunz/Dürig/Papier, a.a.O. (Fußn. 20), Art. 14, Rdnr. 377.

<sup>34</sup> So deutlich in BVerfGE 70, 191 (199); 79, 174 (192); BVerwGE 84, 361 (367); 94, 1, (5) diese spielen aber eine – seit dem Eintritt von *Papier* als dem 1. Senat und dort der 1. Kammer zugehörigen Berichterstatter in Art. 14 GG-Fällen und vormaligem Hauptkritiker der durch die NaBauskiesungs- und die Pflichtexemplarentscheidung begründeten „kopernikanischen Wende“ (dazu Böhmer NJW 1988, 2561ff.) in der Eigentumsdogmatik – jedenfalls auf der Ebene der Grenzen für die Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen eine immer deutlichere Rolle (vgl. für die Auffassung *Papiers* ders., in: Maunz/Dürig, a.a.O. (Fußn. 20), Art. 14, Rdnr. 375ff.; Exemplarisch für die Verwendung von Schwerekriterien BVerfGE 102, 1 (21, 23); kritisch dazu Hösch, VBIBW 2004, 7 (10ff.).

<sup>35</sup> Z.B. Nutzungsbeschränkungen aufgrund von naturschutz- oder denkmalschutzrechtlichen Beschränkungen (BVerfGE 100, 226; 102, 1; zu Vorschriften, die umweltbelastende Grundstücksnutzung verbieten: BVerwGE 94, 1, 5 f., BVerwG NVwZ 1997, 887; BVerwG NVwZ-RR 1998, 225), Festsetzungen in Bebauungsplänen (dazu jüngst BVerfG NVwZ 2003, 727 mit Anm. Sachs in JuS 2003, 1024) oder die von ihnen ausgehenden Beeinträchtigungen (z.B. Flug- oder Straßenlärm, dazu BVerwGE 107, 313; 108, 248)

bisher zulässiger Nutzungen zu Lasten einer kleinen Zahl von (ggf. sogar individuell bestimmbar) Eigentümern durch oder aufgrund von Gesetz in einem Maß geht, die das Eigentum aus der Sicht des Betroffenen weitgehend entwerten.<sup>36</sup> Schwierig sind auch die Fälle, bei denen sich Eigentümer – wie bei der Flurbereinigung<sup>37</sup> oder der Umlegung<sup>38</sup> – gefallen lassen müssen, dass sie zugunsten einer (Um-)Verteilungsmasse aus ihrer Rechtsposition enthoben werden, ihnen aber sogleich nach einem vorgeschriebenen Verteilungsmechanismus ein ähnlicher Vermögensgegenstand zurückgegeben wird. Als problematisch stellen sich auch diejenigen Konstellationen dar, in denen einer Vielzahl von Eigentümern gesetzliche Duldungspflichten zugunsten anderer Privater auferlegt werden, die – entsprechend historischer Vorbilder – hätten ebenso gut als (privatnützige) Enteignung durch Teilentzug i.S.d. der Eintragung etwa von dinglichen Nutzungsrechten ausgestaltet werden können.<sup>39</sup>

In der Entscheidungspraxis des BVerfG zu diesen Konstellationen in der jüngeren Vergangenheit ist insofern eine deutliche Tendenz erkennbar, die Inhalts- und Schrankenbestimmung letztlich negativ zu bestimmen, gleichsam als „Restkategorie“ der „Eingriffe“<sup>40</sup> in das Eigentum, die abgesehen von klaren Enteignungsfällen übrig bleiben: Eine Analyse der Judikate ergibt, dass regelmäßig zunächst überprüft wird, ob sich die Betroffenheit des Schutzbereichs von Art. 14 Abs. 1 GG als Enteignung darstellt, d.h. als Entzug konkreter Eigentumspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Ist das nicht der Fall, handelt es sich um eine Inhaltsbestimmung, der Verweis auf die o.g. Kriterien ist dann bloß noch argumentatives Beiwerk. Im Vagheitsbereich des oben zitierten Topos der „Durchbrechung der Eigentumsordnung“ kann freilich die Abgrenzungsaufgabe nur noch das Merkmal „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“<sup>41</sup> übernehmen. Die öffentliche Aufgabe muss dabei ausreichend konkretisiert sein, es genügt nicht, wenn der Entzug nur dazu dient, abstrakte Allgemeinwohlbelange zu erfüllen<sup>42</sup> und daneben zum Interessenausgleich zwischen den betroffenen Eigentümern selbst dient.<sup>43</sup> Das BVerfG stellt an die Konkretisierung hohe Anforderungen, geht im Zweifel vom

---

<sup>36</sup> So das Beispiel des Ausstiegs aus der Atomenergie, vgl. dazu Schmidt-Preuß, NJW 2000, 1524; Koch, NJW 2000, 1529; Koch/Roßnagel, NVwZ 2000, 2; Stürer/Loges, NVwZ 2000, 9

<sup>37</sup> §§ 37ff. FlurbG (idF vom 16.3.1976, BGBl. I S. 546); s. dazu BVerwGE 3, 156; 50, 331.

<sup>38</sup> §§ 45 BauGB (idF vom 27. 8 1997, BGBl. I S. 2141)

<sup>39</sup> Beispiel § 57 Abs. 1 TKG (vom 25.7.1996, BGBl. I S. 1120); vgl. dagegen § 12 Abs. 1 EnWG (vom 24.4.1998, BGBl. I S. 730).

<sup>40</sup> Zu den mit der Nutzung dieses Begriffs im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG verbundenen rechtstheoretischen Probleme vgl. oben in und bei Fn. 3

<sup>41</sup> BVerfGE 56, 249 (270ff.) – abw. Meinung; 70, 191 (199); 71, 137 (143); 72, 66 (76).

<sup>42</sup> Vgl. dazu Lege, NJW 1993, 2565 (2567); Jarass/Piero, a.a.O. (Fußn. 30) Art. 14, Rdnr. 58; König, JA 2001, 345 (348f.).

<sup>43</sup> Dazu BVerfGE NJW 2001, 3256 mit Anm. Haas, NVwZ 2002, 272ff.

Vorliegen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung aus.<sup>44</sup> Der Sache nach läuft die inzwischen so eingefahrene Rechtsprechung darauf hinaus, als Enteignungen nur klassische Güterbeschaffungsgänge<sup>45</sup> anzusehen.

#### b) Qualifikation der einzelnen Maßnahmen

Für den Gesetzesentwurf der Bundesregierung bedeutet dies differenziert nach den vorgeschlagenen Maßnahmen folgendes:

Nach Maßgabe der oben gefundenen Differenzierung ist die Aussetzung der Rentenerhöhung bis 2010 als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zu qualifizieren. Eine Enteignung liegt deswegen nicht vor, weil es sich um keinen Entzug einer konkreten Rechtsposition handelt, sondern lediglich um deren (Neu-)Ausgestaltung. Eine Enteignung wäre allenfalls dann diskutabel, wenn den Beitragszahlern ihre Ansprüche vollständig entzogen würden oder einzelne Rentnergruppen gezielt in besonderer Weise durch Kürzung ihrer Ansprüche „herangezogen“ würden. Auch dient die Rentenkürzung nicht zur Erfüllung einer konkreten öffentlichen Aufgabe.

Die Entkoppelung der Renten von der allgemeinen Lohnentwicklung, das Heraufsetzen des Renteneintrittsalters und die teilweise Aufgabe der paritätischen Finanzierung sind entsprechend zu beurteilen.

Somit handelt es sich bei allen Maßnahmen um Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>47</sup>

### 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Auch Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind nicht schrankenlos möglich, sondern müssen sich im Lichte der Bedeutung des Eigentumsgrundrechts insbesondere als verhältnismäßig rechtfertigen.

#### a) Prüfungsmaßstab, Verhältnismäßigkeit, spezifische Aspekte der Verhältnismäßigkeit i.e.S. bei Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist einschließlich Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne im Rahmen

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu einerseits BVerfG NVwZ 2003, 727 = JuS 2003, 1024 m. Anm. Sachs (Entzug der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks durch bauplanerische Ausweisung eines Grüngürtels = Inhaltsbestimmung), andererseits BVerfG BauR 2003, 1351 (Entzug eines Grundstücks, um eine Straße zu bauen).

<sup>45</sup> Osterloh, DVBl. 1991, 906 (911); Deutsch, DVBl. 1995, 546.

<sup>46</sup> Zur Rechtsnatur des Rentenanspruchs s. oben C 1 b.

<sup>47</sup> Das BVerfG prüft in seiner Rspr. Einschnitte im Bereich der Sozialversicherungen ausschließlich an Art. 14 Abs. 1 Satz 2, vgl. BVerfGE 53, 257 (293f.); 58, 81 (122); 69, 272 (304); kritisch dazu Depenheuer, in: BK, a.a.O. (Fußn. 12), Rdnr. 293f.

eigentumsgestaltender Inhalts- und Schrankenbestimmungen anwendbar.<sup>48</sup> Allerdings ist das Bundesverfassungsgericht bislang in eine vertiefte Erforderlichkeitsprüfung nicht eingetreten. Der für Inhalts- und Schrankenbestimmungen entscheidende Prüfungspunkt war bislang meistens die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.<sup>49</sup>

Dabei müssen einige besondere Aspekte beachtet werden, die sich daraus ergeben, dass der Gesetzgeber selbst den Inhalt und die Schranken des Eigentums festlegen kann.<sup>50</sup> Abwägungskriterien sind einerseits die Bedeutung eines Gutes für die individuelle Entfaltung und andererseits die Bedeutung des Gutes für die Allgemeinheit. So ist eine Reduzierung der Eigentümerbefugnisse desto eher unzulässig, je mehr das betroffene Recht für die individuelle Vermögensfreiheit notwendig ist. Umgekehrt ist eine Freiheitsbeeinträchtigung tendenziell eher ausgewogen, wenn der Eigentumsgegenstand für die Allgemeinheit von großer Bedeutung ist, wenn also ein großer sozialer Bezug besteht.<sup>51</sup> Bei der Abwägung ist zu beachten, dass Art. 14 GG den konkreten Bestand des Eigentums schützt<sup>52</sup> und dass grundsätzlich die Privatnützigkeit und die Verfügungsbefugnis erhalten bleiben müssen, da sie den Kern des Eigentumsgrundrechts ausmachen.<sup>53</sup> Die Bedeutung der betroffenen Eigentumsposition für den Eigentümer (personale Funktion des Eigentums) und die Zumutbarkeit für den durchschnittlichen Eigentümer finden Berücksichtigung.<sup>54</sup> Erschwerend kommt bei der Bestimmung der Unverhältnismäßigkeitsgrenze hinzu, dass dem Gesetzgeber beim Ausbalancieren von Individual- und Allgemeininteressen ein weiter Spielraum eingeräumt wird,<sup>55</sup> so dass letztlich nur besonders unausgewogene legislative Entscheidungen von Gerichten aufgehoben werden.

Weiterhin müssen auch die Eigenart des vermögenswerten Guts oder Rechts und der Vertrauensschutz – hier mittels Härteklauseln und Übergangsregelungen -

---

<sup>48</sup> So die Rechtsprechung: BVerwGE 79, 174, 198; 87, 114, 138; BVerwGE 84, 361, 368 ff.; BGHZ 123, 242, 244 ff.; Im Schrifttum ist die genaue Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes umstritten, vgl. v.Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 63f. m. w. N.

<sup>49</sup> Leisner, DÖV 1991, 781, 785; Bryde in: von Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 63a; Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30) Art. 14, Rdnr. 35 ff.

<sup>50</sup> Vgl. dazu Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 19. Auflage, Heidelberg 2003, Rdnr. 930ff., vertiefend Sellmann, NVwZ 2003, 1417ff. (1420ff.).

<sup>51</sup> BVerwGE 42, 263, 294; 50, 290, 340 ff.; 52, 1, 32; 79, 292, 302. Zuletzt BVerwG, NJW 2000, 1471, 1472 (SchuldrechtsanpassungsG); Zu den Abwägungskriterien im Einzelnen: Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30), Art. 14, Rdnr. 36 ff.

<sup>52</sup> BVerfGE 74, 264 (283).

<sup>53</sup> BVerfGE 100, 226 (240); 102, 1 (26).

<sup>54</sup> Zur personalen Funktion BVerfGE 50, 290 (340); Zur Zumutbarkeit BVerfG NJW 2000, 798ff. m.w.N.

<sup>55</sup> Vgl. etwa BVerwGE 31, 229, 240.

beachtet werden.<sup>56</sup> Der Vertrauensschutz hat durch Art. 14 GG hinsichtlich der unechten Rückwirkung eine spezielle Ausprägung erfahren, so dass nicht mehr auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG folgende allgemeine Gebot des Vertrauensschutzes zurückgegriffen werden kann,<sup>57</sup> freilich ohne dass sich das Ergebnis ändert.<sup>58</sup>

b) Besonderheiten bei der Umgestaltung von Sozialversicherungsansprüchen – „Zwei-Stufen-Theorie“

Nach der Auffassung des BVerfG kommt dem Gesetzgeber im Bereich der Sozialversicherung ein weiter Ermessensspielraum<sup>59</sup> zu, gerade bei Vorschriften, die dazu dienen, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung im Interesse aller zu erhalten oder veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen.<sup>60</sup>

Wie die vorstehende Formulierung zeigt, gilt dies freilich nicht schrankenlos und auch nicht undifferenziert: Je weniger es um den Schutz der mit der Rentenversicherung verfolgten Zwecke selbst, je mehr es um die „Heranziehung“ der ihn enthaltenen Vermögenswerte für andere Gemeinwohlbelange geht, desto höher sind die Rechtfertigungsanforderungen. In der jüngeren Rechtsprechung werden entsprechend der Forderung von Benda/Katzenstein in ihrem einer früheren Rentenentscheidung des BVerfG beigegebenen Sondervotum die Konturen eines abgestuften Schutzes rentenrechtlicher Positionen sichtbar. In Anlehnung an die zu Art. 12 GG verwendete Terminologie könnte man dieses als „Zwei-Stufen-Theorie“ bezeichnen:<sup>61</sup>

aa) „Kernbereich“

Wird der Kern der „leistungsbedingten Äquivalenz“ des Rentenanspruchs berührt, liegt es also so, dass der Beitragszahler für seine erbrachten Beiträge keine entsprechende Leistung mehr erhält, ist eine besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung notwendig, die nur bei nachweisbaren oder höchst wahrscheinlichen

---

<sup>56</sup> Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fußn. 50), Rdnr. 930, 936f.

<sup>57</sup> Vgl. BVerfGE 71, 1 (11); 101, 239 (257); Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30), Art. 14, Rdnr. 47; Art. 20, Rdnr. 74.

<sup>58</sup> Exemplarisch Depenheuer, in: BK, a.a.O. (Fußn. 12), Art. 14, Rdnr. 232ff.

<sup>59</sup> Vgl. dazu Depenheuer, in: BK, a.a.O. (Fußn. 12), Rdnr. 292 ff., der kritisch konstatiert: „Der rechtsdogmatisch fragwürdigen Erstreckung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie auf sozialversicherungsrechtliche Ansprüche korrespondierte von Anfang an eine prinzipielle Relativierung der Schutzwirkung des Grundrechts in Ansehung dieser Rechte“.

<sup>60</sup> So schon BVerfGE 53, 257 (292).

<sup>61</sup> So ähnlich bereits Maunz/Dürig/Papier, a.a.O. (Fußn. 20), Art. 14, Rdnr. 139; von Münch/Kunig/Bryde, a.a.O. (Fußn. 11), Art. 14, Rdnr. 64 möchte hingegen unter Anschluss an das Sondervotum Benda/Katzenstein in BVerfGE 58, 129ff. dahingehend unterscheiden, ob die sozialrechtlichen Positionen im Interesse der Solidargemeinschaft gekürzt werden (dann weiter Gestaltungsspielraum) oder aus anderen Gründen (dann eingeschränkter Gestaltungsspielraum).

schweren Gefahren für das Gemeinwohl zulässig ist. Um den von der Rechtsprechung gebilligten weiten Ermessensspielraum des Gesetzgebers nicht zu weit einzuschränken, darf eine Berührung dieses Kernbereichs nur angenommen werden, wenn die Grundlagen des Rentensystems insgesamt betroffen sind. Ausgestaltungen innerhalb der Rentenversicherung, insbesondere Anpassungen des Sicherungsniveaus genügen also für sich genommen noch nicht. Allerdings können nicht alle Änderungen rechtfertigt werden. Eine Grenze dürfte dann erreicht sein, wenn einerseits das Verhältnis zwischen Vorleistung und Rentenanspruch schlechterdings untragbar wird,<sup>62</sup> andererseits die Beitragszahler in der – jeweils überschaubaren - Zukunft ihre Renten nicht mehr im entsprechenden Maße erhalten.

#### bb) „Randbereich“

Der Randbereich umfasst im Gegensatz dazu alle übrigen Gebiete der Versicherung. In diesem Bereich ist der Gesetzgeber nur an die allgemeinen, für alle belastenden Gesetzgebungsakte geltenden rechtsstaatlichen Prinzipien des Übermaßverbots, des Vertrauensschutzgrundsatz, und des Abwägungsgebots gebunden.<sup>63</sup> Im Fall der Änderung von gesetzlichen Vorschriften der Sozialversicherungen sind dabei besonders Aspekte des Vertrauensschutzes zu beachten, denn im Regelfall werden sich die Versicherten auf die später zu erbringenden Leistungen der Sozialversicherung verlassen, was eine sorgfältige Abwägung nötig macht.<sup>64</sup>

#### c) Bewertung des Gesetzesvorhabens

##### aa) Abschaffung der Dynamisierung

Mit der geplanten Maßnahme würde die Bundesregierung das im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung verankerte Prinzip der dynamisierten Rente<sup>65</sup> aufgeben. Fraglich ist, ob es hier um den Rand- oder Kernbereich des Schutzes geht. Zwar ist hierzu noch nicht explizit gerichtlich entschieden worden.<sup>66</sup> Das BVerfG hat aber in seiner Entscheidung zur Überleitung der DDR-Renten vom 28. April 1999<sup>67</sup> die Dynamisierung der Renten als „seit 1957 zu den Wesensmerkmalen

---

<sup>62</sup> Woran bei einer durchschnittlichen Rentenhöhe in Höhe des Sozialhilfesatzes zu denken wäre.

<sup>63</sup> So allgemein zu Art. 14 GG: BVerfGE 58, 300 (338); 70, 191 (201f.); 74, 203 (214); 100, 226 (241).

<sup>64</sup> Dazu bereits die Richter Katzenstein/Benda in ihrem Sondervotum BVerfGE 58, 129ff. (in JuS 1982, 309 in so weit nicht abgedruckt) unter Verweis auf ein älteres Zitat des RiBVerfG v. Schlabrendorff, der sich zum übergangslosen Wegfall eines rentenversicherungsrechtlichen Vorteils durch das 4. RVÄndG 1973 wie folgt geäußert hatte: „Kein ehrbarer Kaufmann könnte so handeln. Nun ist gewiss der Staat kein ehrbarer Kaufmann. Aber er täte vielleicht gut daran, sich in seinem Verhalten dem ehrbaren Kaufmann zum Vorbild zu nehmen.“

<sup>65</sup> Vgl. dazu Lenze, NZS 2003, 505 (507f.).

<sup>66</sup> Auch nicht durch BSG, NJW 2003, 1474ff. – auf dieses Urteil wird aber sogleich zurückzukommen sein.

<sup>67</sup> BVerfGE 100, 1ff.

der gesetzlichen Rentenversicherung gehörend“ bezeichnet.<sup>68</sup> Daraus lässt sich schlussfolgern, dass nach seiner Auffassung jede Maßnahme, die diese Dynamisierung wesentlich umgestaltet, den Kernbereich der gesetzlichen Rentenversicherung betrifft. Dies lässt sich auch damit begründen, dass die Dynamisierung der Renten 1957 bei der Einführung des heutigen Systems als großer sozialpolitischer Fortschritt bezeichnet wurde und als Vorteil gegenüber dem bis dahin praktizierten Systems der Kapitaldeckung galt.<sup>69</sup> Somit liegt ein Eingriff in den Kernbereich der Rentenversicherung vor. Mithin sind hohe Anforderungen an die Rechtfertigung im Rahmen der Verhältnisprüfung zu stellen. Sie kann im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit i.e.S. nur durch nachweisliche und schwere Gefahren für das Gemeinwohl gerechtfertigt werden.

Die Maßnahme ist jedenfalls geeignet, um die von der Bundesregierung verfolgten Sparziele zu erreichen.

Erforderlich wäre sie dann, wenn es kein milderes Mittel gäbe, das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>70</sup> Hier könnte man vor allem an Einsparungen an anderer Stelle im Staatshaushalt denken. Allerdings besteht insoweit eine weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Einsparungen an anderer Stelle gehen auch immer zu Lasten anderer Gemeinwohlbelange. Unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit ist gegen den Gesetzesentwurf nichts einzuwenden.

Die Maßnahme müsste auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Hiergegen könnte vorgebracht werden, dass das nominale „Einfrieren“ der Renten – unter Berücksichtigung weiterer volkswirtschaftlicher Faktoren wie z.B. der Inflation – real zu einer Rentenkürzung führt und ein Eingriff in den Kernbereich der Rentenversicherung vorliegt. Dem ist aber die Vorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG entgegenzuhalten, nach der die Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Verfassungsrang hat.<sup>71</sup> Die akute Haushaltsnotlage muss also vorrangig behoben werden. Gleiches ergibt sich übrigens auch aus dem Europarecht, dort den Art. 104ff. EG. Der Entschluss des Gesetzgebers, für diese aktuell notwendige Einsparung die gesetzliche Rentenversicherung heranzuziehen, ist wegen des weiten Ermessensspielraums, der ihm in dieser Frage zusteht, nicht zu beanstanden. Dies gilt um so mehr, als das Gesetzesvorhaben zumindest als Ganzes in erster Linie darauf zielt, die Rentenversicherung auch intern und nachhaltig so zu stabilisieren, dass die bisherige Notwendigkeit des stetigen Mittelzuflusses in den Rentenversicherung aus dem Bundshaushalt beseitigt wird.

---

<sup>68</sup> BVerfG, a.a.O. (Fußn. 67), S. 42.

<sup>69</sup> Vgl. Lenze, NZS 2003, 505, Fußn. 7 mit Verweis auf BT-Drs. 2/2437, S. 57ff.

<sup>70</sup> Vgl. zu diesem Topos allgemein Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fußn. 50), Rdnr. 285ff.; Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30), Art. 20, Rdnr. 85.

<sup>71</sup> Vgl. zu der schuldenbegrenzenden Funktion dieser Vorschrift – auch im Zusammenspiel mit Art. 109 Abs. 2 bis 4 GG – v.Münch/Kunig/Heintzen, a.a.O. (Fußn. 6), Art. 115, Rdnr. 5f.

Die Nichtanhebung der Renten bis zum Jahr 2010 ist somit verhältnismäßig und mit Art. 14 GG vereinbar.

Fraglich ist, ob das beabsichtigte sofortige Inkrafttreten der „Renten-Nullrunde“ dem Gebot des Vertrauensschutzes genügt.<sup>72</sup> Das Prinzip des Vertrauensschutzes findet hier auch Anwendung, denn bei der Änderung einer Dauerregelung für die Zukunft liegt eine tatbestandliche Rückanknüpfung und damit eine unechte Rückwirkung vor.<sup>73</sup> Die unechte Rückwirkung ist aber in der Regel zulässig.<sup>74</sup> Auch vorliegend sprechen keine besonderen Gründe dafür, das – etwa durch eine massiv inflationäre Entwicklung – in die betroffene Vertrauensposition nachhaltig eingegriffen wird.

#### bb) Rechtfertigung der Entkoppelung von den Löhnen hin zur Inflationsrate

Wie bereits oben festgestellt, ist die Dynamisierung der Renten ein wesentliches Grundprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung. Allerdings lässt diese Maßnahme die Dynamisierung unberührt. Lediglich die Koppelung an die Löhne und Gehälter wird durch die Koppelung an die Inflationsrate ersetzt. Damit liegt aber kein Eingriff in den Kernbereich der Rentenversicherung vor.

Die Maßnahme ist zwar geeignet und erforderlich, um die von der Bundesregierung verfolgten Ziele zu verwirklichen, sie könnte aber durch den eintretenden Wertverlust der Renten unverhältnismäßig sein.

Das BSG hat sich mit dieser Problematik bereits auseinandergesetzt. Im entschiedenen Fall ging es um die Zusatzversorgung von Rentnern aus dem Beitrittsgebiet. Für diese Zusatzrenten hatte § 255c SGB VI mit Wirkung zum 1.7.2000 bereits eine Anpassung an die Inflationsrate vorgesehen und die bis dahin praktizierte Koppelung an die Löhne und Gehälter aufgegeben. Das Gericht hielt diese Anpassung für mit Art. 14 GG vereinbar. Es führte dazu aus, dass die lohn- und gehaltsorientierte Rentenanpassung nur teilweise unter Eigentumsschutz stehe. Ein solcher Schutz käme nur insoweit in Betracht, als das die Rentenanpassung vor der inflationären Entwertung der Rente schützen soll.<sup>75</sup> Es soll also der Realwert der Rente erhalten bleiben; ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung bestehe aber nicht.

Diese Begründung des BSG wahrt die notwendige Balance zwischen dem Zweck der Rentenversicherung (sozialer Ausgleich zwischen Beschäftigten und Rentnern) und der Mittel, die zu ihrer Finanzierung aufgebracht werden müssen. Dagegen lässt sich nicht einwenden, der soziale Ausgleich der Rentenversicherung würde dadurch zu

---

<sup>72</sup> Zum besonders ausgeprägten Vertrauensschutz bei sozialversicherungsrechtlichen Positionen vgl. BVerfGE 58, 129ff. (Sondervotum Benda/Katzenstein) und oben, Fußnote 64.

<sup>73</sup> BVerfGE 62, 230 (237); Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30); Art. 20, Rdnr. 69; allgemein dazu Degehart, a.a.O. (Fußn. 5), Rdnr. 368ff. m.w.N.

<sup>74</sup> BVerfGE 72, 141 (154); 97, 271 (289); 101, 239 (263).

<sup>75</sup> BSG, NJW 2003, 1474 (1476).

weit eingeschränkt.<sup>76</sup> Die Ausgleichsfunktion an sich wird weiterhin geleistet, lediglich der Anstieg der Ausgaben der Rentenversicherung wird etwas gedämpft.<sup>77</sup>

Damit ist diese Maßnahme ebenfalls mit Art. 14 GG vereinbar.

#### cc) Rechtfertigung der Erhöhung des Renteneintrittsalters

Die Erhöhung des Renteneintrittsalters lässt die Grundprinzipien der Rentenversicherung unberührt. Die Erhöhung des Eintrittsalters berührt auch den Kern der Leistungsäquivalenz nicht erheblich. Zwar muss der Einzelne länger einzahlen und kommt erst später in den Genuss der Rentenzahlung. An der Leistungsäquivalenz fehlt es aber nur dann, wenn zwischen den eingezahlten Beiträgen und der erhaltenen Rente keine auch nur angenäherte leistungsgerechte Entsprechung besteht. Auch betrifft diese Maßnahme nicht die soziale Ausgleichsfunktion der Rentenversicherung.

Das BVerfG hat sich im Rahmen einer Kammerentscheidung beiläufig<sup>78</sup> zu dem hier angesprochenen Problem geäußert. Im entschiedenen Fall ging es um die Frage, ob die durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) 1996 festgelegte Erhöhung des Renteneintrittsalters für Frauen von 60 auf 65 Jahre gegen Art. 14 GG verstoße. In der Entscheidung wird ausdrücklich offen gelassen, ob die Gewährung einer ungeminderten Altersrente bei Vollendung eines bestimmten Lebensjahres zur grundgesetzlich geschützten Rentenanwartschaft zählt.<sup>79</sup> Jedenfalls stellt das Gericht fest, dass die Regelung dem allgemeinen Wohl im Sinne des Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG diene, weil mit ihr erreicht werden soll, die Rentenversicherung für alle Versicherungspflichtigen bezahlbar zu halten. Die Regelung sei geeignet und erforderlich, die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele zu erreichen. Zum einen habe der Gesetzgeber im Sozialversicherungsrecht einen weiten Ermessensspielraum.<sup>80</sup> Andererseits könne der Gesetzgeber nicht darauf verwiesen werden, dass anderweitig Einsparungen möglich sind. Diese seien kein milderer Mittel im Rahmen der Verhältnismäßigkeit.<sup>81</sup> Auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne läge somit vor. Schließlich stünden auch Grundsätze des Vertrauensschutzes nicht entgegen. Das BVerfG lässt hier offen, ob diese Grundsätze aus Art. 14 Abs. 1 GG oder Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 20 Abs. 3 GG hergeleitet werden.

---

<sup>76</sup> So Lenze, NJW 2003, 1427 (1429)

<sup>77</sup> Bei entsprechender Argumentation war auch hier eine andere Auffassung vertretbar, insbesondere in Hinsicht auf die Bezieher niedriger Renten.

<sup>78</sup> Nichtannahme-Beschluss vom 3. Februar 2004, Az. 1 BvR 2491/97, abrufbar unter <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

<sup>79</sup> BVerfG, a.a.O. (Fußn. 78), Rdnr. 16.

<sup>80</sup> In Anschluss an BVerfGE 37, 104 (118); 78, 249 (288).

<sup>81</sup> BVerfGE 75, 78 (101f.); 103, 172 (189).

Überträgt man diese Aussagen des BVerfG auf den vorliegenden Fall, ergibt sich die Verhältnismäßigkeit der Erhöhung des Renteneintrittsalters. Für den hier zu behandelnden Gesetzesentwurf ist noch zu beachten, dass der Gesetzgeber den Vertrauensschutz durch die Einführung hinreichend langer Übergangsfristen wahrt. Somit wird den Betroffenen ermöglicht, rechtzeitig Maßnahmen treffen können, um auf den späteren Zeitpunkt des Renteneintritts zu reagieren. Weiterhin handelt der Gesetzgeber durch diese Maßnahme mit Blick auf die steigende Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung. Der Eintritt in das Erwerbsleben erfolgt immer später und der Gesetzgeber muss darauf entsprechend reagieren können.<sup>82</sup>

Auch diese Maßnahme ist daher mit Art. 14 GG vereinbar.

#### dd) Absenkung der Arbeitgeberbeteiligung an der paritätischen Finanzierung

Auch die Absenkung des Arbeitgeberbeitrags fällt nicht in den besonders geschützten Kernbereich der Rentenversicherung.

Die Verschiebung der Lasten der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung – und damit der Abschied aus der paritätischen Finanzierung – verstößt aufgrund der langen Übergangsfrist nicht gegen Grundsätze des Vertrauensschutzes. Die Quoten dieses Finanzierungsmodells sind nicht verfassungsrechtlich vorgegeben.

Auch diese Maßnahme ist daher mit Art. 14 GG vereinbar.

#### II. Vereinbarkeit mit Art. 12 GG

Art. 12 GG dient dem Schutz des zu Erwerbenden.<sup>83</sup> Hier ist aber bereits der Schutzbereich nicht eröffnet, insbesondere nicht durch die Anordnung eines späteren Renteneintrittsalters, denn die Möglichkeit an sich, später Rentenansprüche zu erwerben, wird nicht beeinträchtigt. Auch stellt die Umstellung der Finanzierung der Rentenversicherung auf vorwiegende Leistung der Arbeitnehmer keine übermäßige Sozialleistung dar, die die Ausübung einer Tätigkeit unzumutbar beeinträchtigen würde.<sup>84</sup>

#### III. Art. 2 Abs. 1 i.V. m. Art. 3 Abs. 1 und dem Rechtsstaatsprinzip

Sowohl die Aussetzung der Rentenanpassung wie die Koppelung an die Inflationsrate könnten gegen das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip gewährleisteten Teilhaberecht der Versicherten verstoßen. Dieses Teilhaberecht begründet sich daraus, dass die aktiven Versicherten ihre

---

<sup>82</sup> Vgl. zu der demographischen Problematik Lenze, NZS 2003, 505 (511f.) m.w.N. und den sog. 3. Altenbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 14/5322, S. 7ff.; aktuelle demographische Informationen können im Internet unter <http://www.gerostat.de> abgerufen werden. Vgl. auch dazu die Ausführungen des BVerfG NJW 2003, 41.

<sup>83</sup> Vgl. dazu Jarass/Pieroth, a.a.O. (Fußn. 30), Art. 12, Rdnr. 1ff., 4ff.

<sup>84</sup> Vgl. zu den Kriterien BVerfGE 81, 156 (197ff.) zu § 128 AFG 1981.

Beiträge zur Rentenversicherung leisten müssen. Dieser Versicherungszwang ist ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird allerdings nur in den Schranken des Art. 2 Abs. 1 2. Halbsatz GG gewährleistet. Der Eingriff in das Teilhaberecht könnte dadurch gerechtfertigt werden, dass die Zwangsversicherten später das Anrecht haben, an einem dem Wesentlichen nach gleichem Rentensystem teilzuhaben.<sup>85</sup> Dabei gilt grundsätzlich, dass der Gesetzgeber mit einem weiten Ermessenspielraum in das Leistungsgefüge eingreifen kann.<sup>86</sup> Er ist dabei an die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze und darüber hinaus an die wesentlichen Strukturen der Sozialversicherung gebunden.<sup>87</sup>

In diesem Fall beachtet der Gesetzgeber nach wie vor die Grundprinzipien der Rentenversicherung. Insbesondere wird die Dynamisierung der Renten nicht aufgegeben. Zum anderen lässt sich die Rechtmäßigkeit des Eingriffs mit der schwierigen finanziellen Situation des Bundes rechtfertigen.<sup>88</sup> Die Verfassungswidrigkeit des Eingriffs lässt sich auch nicht damit begründen, dass durch die erheblichen finanziellen Lasten den Rentenversicherten der Aufbau einer privaten Altersvorsorge erschwert wird, denn die Rentenversicherung ist – wie alle Sozialversicherungen – ein Element des Ausgleichs innerhalb der Gesellschaft und die Rentenbeiträge an sich werden zu Gunsten des Gemeinwohls erhoben, zumal sich weder aus dem Verfassungsrecht noch aus dem Sozialversicherungsrecht Ansprüche auf gleiche oder gar steigende Renditen im Rahmen der Generationenabfolge ableiten lassen.<sup>89</sup>

Ein solcher Eingriff ist also gerechtfertigt und verstößt nicht gegen das Teilhaberecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und dem Rechtsstaatsprinzip.<sup>90</sup>

#### IV. Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Sozialstaatsgebot

Die geplanten Maßnahmen könnten gegen die Verpflichtung des Staates zur Gewährung eines Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot verstoßen. In wie weit ein Grundrecht auf Vorhaltung des Existenzminimums existiert, ist zweifelhaft. Das BVerfG geht von der Existenz einer staatlichen Pflicht aus, den Staatsbürgern die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, erkennt ein solches Recht aber nicht als

---

<sup>85</sup> BSG NJW 2003, 1474 (1478).

<sup>86</sup> Dies gilt für alle Bereiche des Sozialrechts, s. dazu beispielhaft BVerfGE 77, 308 (332) – Bildungsurlaub für Arbeitnehmer; 103, 172 (185) – Ärzteapprobation.

<sup>87</sup> Dies folgt aus einer „rechtsstaatlichen Kontinuitätsverpflichtung“, vgl. Maunz/Dürig/Papier, a.a.O. (Fußn. 20), Art. 14, Rdnr. 148; BSG NJW 2003, 1474 (1478).

<sup>88</sup> Vgl. dazu oben unter C.I.3.c)aa).

<sup>89</sup> Vgl. zum Spannungsverhältnis zwischen Vorsorgefreiheit und Ausgleich zwischen den Generationen Lenze, NZS 2003, 505 (511).

<sup>90</sup> So auch BSG, NJW 2003, 1474; krit. dazu Lenze, NJW 2003, 1427 (1429) und dies., NZS 2003, 505 (509f.).

grundrechtlichen Anspruch an.<sup>91</sup> Der Staat ist dieser Verpflichtung zur Wahrung des Existenzminimums im einfachen Recht durch den Erlass des BSHG nachgekommen,<sup>92</sup> so dass sich aus Art. 1 Abs. 1 GG keine weitergehenden Ansprüche wegen der Rentenkürzung ableiten lassen. Somit liegt kein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot vor.

#### **D. Ergebnis**

Die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung sind mit dem Grundgesetz vereinbar, der Gesetzentwurf ist also in so weit verfassungsgemäß.

---

<sup>91</sup> BVerfGE 40, 121 (133); 48, 346 (381).

<sup>92</sup> IdF v. 23.03.1994, BGBl. I S. 646, vgl. auch § 1 Abs. 2 BSHG