

# **Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus**

*Prof. Dr. Rainer Schlegel*

*Präsident des Bundessozialgerichts a.D., Rechtsanwalt*

im Auftrag von:

**Gesamtmetall**

**Die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie**

Berlin, im Dezember 2025

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

## Inhaltsverzeichnis:

	Seite
A. Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus .....	5
I. Einleitende Bemerkungen .....	5
1. Fragestellung .....	5
2. Ökonomie - Sozialbudget.....	6
3. Veränderungsraten Sozialbudget – Bruttoinlandsprodukt.....	8
II. Summary - Prinzipien sozialen Ausgleichs und Ableitungen .....	10
1. Sozialstaatsprinzip .....	10
2. Konkretisierungsgebot nach dem Demokratieprinzip.....	11
3. Gebot der Priorisierung – Kein per-se-Vorrang des Sozialen.....	12
4. Prinzip der sozialen Entschädigung .....	13
5. Fürsorgerechte Prinzipien der Subsidiarität und Eigenverantwortung.....	13
6. Gebot der Belastungsgleichheit .....	15
7. Versicherungsprinzip und Versicherungspflicht .....	16
8. Äquivalenzprinzip .....	17
9. Beitragspflicht und Umlagesystem.....	18
10. Prinzip der Nachhaltigkeit – Wirtschaftliches Fundament .....	18
11. Generationengerechtigkeit .....	19
B. Entwicklung des Sozialstaatsgedankens bis 1949.....	21
I. Bismarcksche Sozialgesetzgebung .....	21
1. Lohnregulierende Wirkung der Sozialversicherung .....	21
2. Arbeitnehmerversicherung .....	21
3. Berufsgruppenspezifische Einbeziehung Selbständiger .....	22
II. Weimarer Reichsverfassung .....	23
1. Soziale Grundrechte .....	23
2. Verhältnis Bürger-Staat.....	24
III. Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit .....	25
1. Wirtschaftsordnung .....	25
2. Gesellschaftsordnung und Soziales .....	25
3. Fazit .....	27
C. Das Soziale im Grundgesetz.....	28
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	28
1. Staatszielbestimmungen .....	28
2. Kompetenz- und Organisationsvorschriften .....	28
II. Der Verzicht des GG auf explizite soziale Grundrechte .....	29
1. „Auferstanden aus Ruinen“ .....	29
2. Carlo Schmid.....	29
III. Das Sozialstaatsprinzip – Auftrag an den Gesetzgeber .....	30
1. Gerechte Sozialordnung .....	30
2. Demokratieprinzip – Primat des Gesetzgebers.....	30
3. Meilensteine der Gesetzgebung zur Konkretisierung des Sozialstaatsgebots .....	31
4. und Pauschalierung .....	32
5. Gebot gleichmäßiger Beitragsbelastung – versus Typisierung .....	32
IV. Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips.....	34
1. Sozialstaatlich geprägte Normen des Grundgesetzes .....	34
2. Einfachrechtliche Prinzipien und ihre Transformation.....	34
3. Verfassungsrechtliche Konkretisierungen des BVerfG .....	35
4. Grenzen – Vorbehalt des Möglichen.....	36
D. Soziale Entschädigung.....	37
I. Kriegsfolgen und Wiedergutmachung .....	37
1. Sozialer Ausgleich für Vertriebene .....	37
2. Nationalsozialistisches Unrecht .....	37
3. Kriegsversehrte und Grundsätze der sozialen Entschädigung .....	38
II. Opfergedanke .....	39

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

1.	Staatliche Verantwortung .....	39
2.	Opferentschädigungsgesetz .....	39
E.	Nachrangprinzip der Fürsorge .....	40
I.	Grundsicherung und Sozialhilfe .....	40
1.	BSHG, SGB II und SGB XII .....	40
2.	Sozio-kulturellen Existenzminimums als soziales Grundrecht? .....	40
3.	Steuerfinanzierung .....	41
II.	Nachranggrundsatz .....	41
1.	Eigenverantwortung, Familiärer Beistand und eigene Arbeit .....	41
2.	Aspekte des Nachranggrundsatzes .....	41
3.	Einsatz verfügbarer Mittel .....	42
4.	Fremde Mittel - Solidarität der Familie .....	43
5.	Eigenverantwortung und Mitwirkungspflichten .....	44
III.	Grenzen der Solidarität .....	45
1.	Sanktionsentscheidung des BVerfG vom 5.11.2019 .....	45
2.	BAföG-Entscheidung vom 23.9.2024 -Akzeptanzgesichtspunkte .....	45
3.	Erwerbsarbeit – Auch das ein Aspekt der Menschenwürde? .....	46
F.	Sozialer Ausgleich durch Versicherungzwang .....	47
I.	Sozialversicherung – Staatliche Daseinsvorsorge .....	47
1.	Grundlagen .....	47
2.	Gesetz der „Großen Zahl“ .....	47
3.	Sozialer Ausgleich .....	48
4.	Grundsätze - Ordnungsprinzipien .....	
5.	Schutzzwecke der Sozialversicherung .....	49
II.	Sozialer Ausgleich durch Pflichtmitgliedschaft .....	50
1.	Ausschluss einer individuellen Risikoselektion .....	50
2.	Grundrechtseingriff / Rechtfertigung .....	51
III.	Vom sozialen Ausgleich ausgenommene Gruppen .....	52
1.	Versicherungsfreiheit für Beamte, Richter etc. ....	52
2.	Versicherungsfreiheit in der GKV für „Besserverdienende“ .....	52
3.	Keine Versicherungsfreiheit für Besserverdienende in der Rentenversicherung .....	53
4.	Befreiungsrechte .....	53
5.	Problemlagen .....	54
G.	Äquivalenzprinzip .....	55
I.	Exkurs: Vergleich mit der Privatversicherung .....	55
1.	Prinzip Risikoadäquanz .....	55
2.	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit .....	55
3.	Geldleistungen der Sozialversicherung .....	55
II.	Arbeitsförderung – Arbeitslosenversicherung .....	56
1.	Leistungsbemessung .....	56
2.	Eigentumsschutz des Arbeitslosengeldes .....	57
III.	Rentenversicherung – Abstufungen .....	58
1.	Beitragszeiten .....	58
2.	Art. 14 I GG aber kein Raum für individuelles Renditedenken .....	59
3.	Abkopplung der Rentenerhöhung von der Lohnentwicklung .....	59
4.	Ausfall und Anrechnungszeiten, Hinterbliebenenrenten .....	59
5.	Kein Risikoausschluss für Schutz bei Erwerbsminderung .....	60
6.	Kindererziehungszeiten .....	60
7.	Systemwidrige Durchbrechungen des Versicherungsprinzips .....	61
IV.	Gesetzliche Krankenversicherung .....	63
1.	Volksversicherung .....	63
2.	Aspekte sozialen Ausgleichs .....	63
3.	Familienversicherung .....	65
H.	Prinzip der Belastungsgleichheit versus versicherungsfremde Lasten .....	66
I.	Strenge Zweckbindung der Sozialversicherungsbeiträge .....	66
1.	Grundrechtliche Bindung der Sozialversicherungsbeiträge .....	66
2.	Begrenzung der Beiträge auf das jeweilige Binnensystem .....	66
3.	Allgemeiner Gleichheitssatz und Belastungsgleichheit .....	67
4.	Sozialer Ausgleich innerhalb der Sozialversicherung – „inhärenter sozialer Ausgleich“ .....	68

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

II.	Gesetzliche Rentenversicherung – Versicherungsfremde Leistungen?	68
III.	GKV – Versicherungsfremde Leistungen? .....	68
1.	Inhärenter Ausgleich .....	68
2.	Konkretisierungsbedürftigkeit des § 221 SGB V .....	68
3.	Leistungen an ein anderes System - Nichtversicherte .....	70
4.	Systemwidrige Zuweisung Versicherter in ein bestimmtes System .....	70
5.	Schlussfolgerungen: Verstöße gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit .....	71
IV.	Pflegeversicherung - Versicherungsfremde Leistungen? .....	72
1.	Rechtswidriger Zugriff auf den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung .....	72
2.	Zweckwidrigkeit der Maßnahmen - Beispiel Corona-Prämie .....	72
I.	Generationengerechtigkeit.....	74
I.	Klimaschutzenscheidung des Bundesverfassungsgerichts .....	74
1.	Eingriffsähnliche Vorwirkungen .....	74
2.	Übertragbarkeit des Gedankens auf die Sozialversicherung? .....	74
II.	Schlussfolgerung.....	75
1.	„Gleichmäßige Beitragsbelastung“ über die Zeit.....	75

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus  
Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

# A. Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus

## I. Einleitende Bemerkungen

### 1. Fragestellung

- 1 In der Präambel des **Koalitionsvertrages für die 21. Legislaturperiode** heißt es: „Die freiheitliche Demokratie, die Soziale Marktwirtschaft und die Solidarität in der Gesellschaft waren, sind und bleiben die Eckpfeiler für den Erfolg unseres Landes.“<sup>1</sup> Mit seiner Formulierung „...bleiben die Eckpfeiler für den Erfolg ...“ knüpft der Koalitionsvertrag an Bewährtes an.
- 2 Die Bundesrepublik Deutschland unternimmt seit jeher viel, um den **Sozialstaatsauftrag** des Grundgesetzes mit Leben zu füllen und für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Ein substantielles Element zur Herstellung einer gerechten Sozialordnung sind **Prinzipien oder Mechanismen des sozialen Ausgleichs**. Zu fragen ist daher:

- Auf welcher (Rechts-)Grundlage beruht das übergeordnete Ziel des sozialen Ausgleichs? Was wird damit bezweckt?
- Welche Prinzipien im Einzelnen dienen dem sozialen Ausgleich, auf welchen Mechanismen beruhen sie?
- Auf welche (Rechts-)Grundlagen kann das jeweilige Prinzip gestützt werden, wie kann es hergeleitet und rechtlich begründet werden und welcher Rechtscharakter kommt ihm ggf. zu?
- Was folgt aus den einzelnen Prinzipien, welche tatsächlichen und rechtlichen Folgen ziehen die Prinzipien nach sich und wo kollidieren sie mit gegenläufigen Prinzipien oder verfassungsfesten Rechten?
- Und nicht zuletzt: Was ist die ökonomische Basis, um sozialen Ausgleich überhaupt bewirken zu können.

### 2. Ausbildung, Arbeit und Soziales

- 3 Sozialer Ausgleich ist ökonomisch betrachtet nicht gleichbedeutend mit der Summe aller Sozialaufwendungen. Der Wohlstand des Einzelnen und seine Fähigkeit, seinen Lebensunterhalt (selbst) bestreiten zu können, hängt nicht nur oder in erster Linie von Sozialleistungen ab, die ihm zufließen. Vielmehr sind es (genutzte) **Bildungschancen, Berufsausbildung** und die Ausübung einer **Beschäftigung** oder Tätigkeit, die es Menschen ermöglichen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und Vorsorge für Alter, Krankheit usw. zu treiben.
- 4 In einer freiheitlichen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialordnung sollte nicht die erste Frage sein, welche Sozialleistungen stehen dem Einzelnen zu oder mit welchen Sozialleistungen kann man bei potenziellen Wählern „punkten“. Vielmehr muss der Staat **Rahmenbedingungen** dafür schaffen, dass Bildungschancen genutzt, Berufsausbildungen absolviert und ausreichend ertragreiche Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen werden, damit der Einzelne seinen Lebensunterhalt möglichst aus eigener Arbeit bestreiten kann und hierfür nicht oder nur ergänzend auf staatliche Geldleistungen der Fürsorge angewiesen ist.

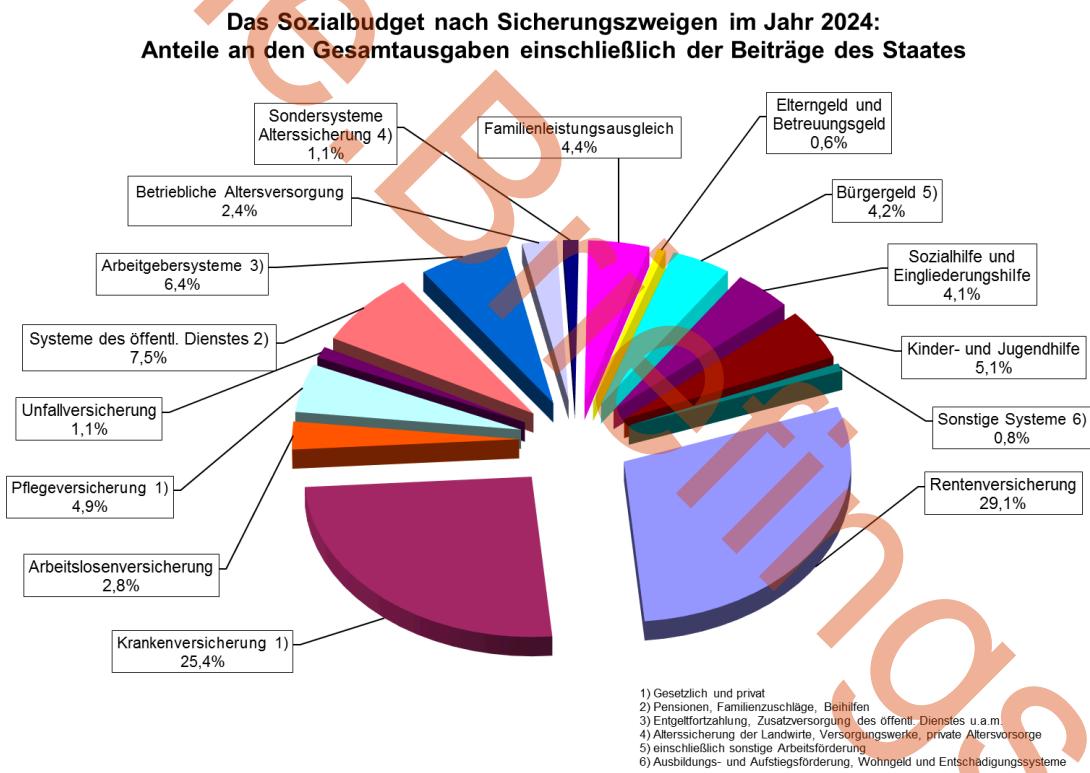
1

<sup>1</sup> Zeile 26/27

- 5 Die Leistungen des Sozialstaats und deren Finanzierung mittels Steuern und/oder Beiträgen setzen aber auch für jeden Einzelnen Rahmenbedingungen für seine **Entfaltungsmöglichkeiten**: Auf der einen Seite begrenzen Steuer- und Beitragslasten die freie Verfügung des Einzelnen über seinen eigenen wirtschaftlichen Erfolg (Erwerbseinkommen/Gewinn etc.); auf der anderen Seite entlasten sie ihn, soweit ihm bei Krankheit, im Alter oder bei fehlendem Erwerbseinkommen Ansprüchen auf Geld-, Sach- und Dienstleistungen zustehen, die nicht aus dem verfügbaren Einkommen bestritten werden müssen.
- 6 Für den Einzelnen zählt, was „unterm Strich“ netto vom Bruttoeinkommen bleibt und womit er aufgrund seiner Sozialversicherungsbeiträge bei Eintritt des Versicherungsfalles rechnen darf.

### 3. Ökonomie - Sozialbudget

- 7 Das **Sozialbudget** als das rechnerische, in Prozent ausgedrückte Verhältnis der Summe der Sozialleistungen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, wird vielfach als Beleg für den Erfolg und den Rang des Sozialen ins Feld geführt. Das Sozialbudget betrug **2024 rund 1.345 Mrd. €** und machte **31,2% des BIP aus**.
- 8 Sozialbudget 2024:



Quelle: BMAS Sozialbudget 2024 S. 5.<sup>2</sup>

1

<sup>2</sup> [BMAS Sozialbudget](#) S. 5.

- 9** Die im Sozialbudget zusammengefassten Leistungen lassen sich im Wesentlichen in vier Kategorien unterteilen: Neben den **Arbeitgeberleistungen** insbes. für die betriebliche Altersvorsorge (2,4%) und die Entgeltfortzahlung (6,4%) im Krankheitsfall machen die Leistungen der **Sozialversicherung** sowie der **privaten Krankenversicherung und privaten Altersvorsorge** mit mehr als 63% den größten Anteil aus. Hinzu kommen **Fürsorgeleistungen** (Sozial- und Eingliederungshilfe, Grundsicherung für Arbeitsuchende, insgesamt rund 8,3%) sowie in geringerem Umfang in Systemen der sozialen Entschädigung.
- 10** Das Sozialbudget sagt allerdings wenig über die **Qualität, Wirksamkeit oder Effizienz** der darin erfassten Sozialleistungen oder über den Erfolg der damit bezweckten Ziele aus.  
Das Sozialbudget weist aber auf eine Grundvoraussetzung aller sozialpolitischen Maßnahmen und Regelungen hin: Den **Zusammenhang zwischen Ökonomie und Sozialpolitik** bzw. zwischen der Wirtschaftskraft der Gesellschaft und ihrer finanziellen Möglichkeiten, sozialen Ausgleich ins Werk zu setzen. Denn nur eine wirtschaftlich leistungsfähige Gesellschaft ist in der Lage, sozialen Ausgleich zu bewerkstelligen, also finanzielle Leistungskraft wirtschaftlich stärkerer Personengruppen in Form von Sozialleistungen oder sozialen Vergünstigungen wirtschaftlich weniger starken Personengruppen zugute kommen zu lassen.
- 11** Die Formulierung, die *Gerhard Mackenroth* für diese Zusammenhänge zwischen Ökonomie und Aufwendungen für Soziales 1952 wählte, ist bis heute zutreffend: „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller **Sozialaufwand** immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein Sparen in privatwirtschaftlichen Sinne -, es gibt einfach gar nichts anderes als das **laufende Volkseinkommen als Quelle für allen Sozialaufwand**.“<sup>3</sup>
- 12** *Hans Tietmeyer* erinnerte 1985 an diesen „einfachen Satz“ als er mit Blick auf die Finanz – und Sozialpolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit einerseits und die seit Mitte der 1970er Jahre expansive Sozialgesetzgebung andererseits eine erste Bilanz zog. Er mahnte, dass die **Finanz- und Sozialpolitik** nach dem erfolgreichen Abschluss der ersten Konsolidierungsrunden jetzt nicht wieder in die vor allem langfristig **gefährliche Verteilungspolitik zugunsten partikulär Gruppeninteressen** zurückfallen dürfe. Unter der Überschrift „Wer die Wirtschaft überfordert, blockiert sozialen Fortschritt“ stellte er eine Reihe von Grundsätzen auf. U.a. hält er fest: „Umverteilung und wirtschaftliche Leistungskraft sind wechselseitig aufeinander bezogen. Ohnehin hinreichende Leistung gibt es nichts, umzuverteilen, ebenso wie es ohne angemessene Umverteilung auf Dauer kaum eine funktionsfähige Wirtschaft geben dürfte. Die Folgen von fehlender Leistungskraft können nicht durch ein Mehr an Umverteilung wettgemacht werden. Wer es dennoch versucht, wird auf Dauer in der Wachstums- und Beschäftigungskatastrophe enden. Jeder Versuch staatlicher Umverteilung, der die volkswirtschaftliche Leistungskraft überfordert, ist zum Scheitern verurteilt. Wenn der Staat es dennoch versucht, blockiert er sich nicht nur selbst, sondern vor allem auch den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.“ *Tietmeyer* fordert daher eine Wirtschafts- und Finanzpolitik, welche die soziale Dimension des marktwirtschaftlichen Prozesses beachtet und eine Sozialpolitik, die das Ziel der sozialen Gerechtigkeit nicht einseitig im Sinne der **Verteilungsgerechtigkeit**, sondern zugleich auch der **Leistungsgerechtigkeit** versteht.<sup>4</sup>
- 13** Jeder Euro, der für Soziales, Infrastruktur, Bildung, innere und äußere Sicherheit usw. ausgegeben wird, muss zuerst erwirtschaftet werden müssen, um als Gegenstand von Abgaben (Steuern, Beiträgen, Gebühren) dienen und zu Einnahmen führen zu können. Das war

1

<sup>3</sup> Gerhard Mackenroth, Vortrag „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge, Band 4 S 39, 41.

<sup>4</sup> Hans Tietmeyer, Freiheit und sozialer Ausgleich, in: Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft Bd. 2 Gustav Fischer Verlag 1988, S. 471 f.

im Nachkriegsdeutschland so und ist heute nicht anders. Insoweit besteht **kein Erkenntnisdefizit**, jedoch werden – zumal in der derzeitigen wirtschaftlichen Lage, in der sich Deutschland befindet – notwendige Konsequenzen bislang nicht gezogen.

- 14 Erfreulich ist, dass das BVerfG – wohl nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund vielfältiger nationaler, europäischer und globaler Krisen, einer schwächeren Wirtschaft und der Grenzen schuldenfinanzierter Staatausgaben – die Begrenztheit der finanziellen Mittel in Erinnerung ruft und beim Gesetzgeber eine Priorisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung nach Art, Zeit und Umfang unter Berücksichtigung der jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse anmahnt. Dies gelte – so das BVerfG – wegen ihrer besonderen Finanzwirksamkeit gerade auch für die Wahrnehmung der sozialstaatlichen Aufgaben. In öffentlicher Debatte die für die Lösung der Verteilungskonflikte maßgebliche Priorisierung festzulegen und deren Anpassung an die wechselnden Bedürfnisse des Gemeinwesens vorzunehmen, sei zentraler Bestandteil der politischen Gestaltungsmacht des vom Volk gewählten Parlaments.<sup>5</sup>

#### 4. Veränderungsraten Sozialbudget – Bruttoinlandsprodukt

- 15 Das Sozialbudget stieg von 18,3% im Jahr 1960 auf 31,2% im Jahr 2024. Nach vorläufigen Ergebnissen des BMAS betrug die Summe der sozialen Leistungen im Jahr 2024 insgesamt rund 1.345 Mrd. €.

- 16 Entwicklung der Sozialleistungsquoten 1961 bis 2024<sup>6</sup>



1

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52-79, Rn. 51.

<sup>6</sup> Quelle: BMAS Sozialbudget 2024 S. 6 mit folgendem Hinweis: Die hohe Sozialleistungsquote im Jahr 2009 ist in erster Linie Folge der durch die Finanzmarktkrise gesunkenen Wirtschaftskraft verbunden mit höheren Ausgaben im Bereich des SGB II und des SGB III. Dazu kommt die erstmalige Berücksichtigung der Grundleistungen der privaten Krankenversicherung ab 2009. Aufgrund dieser methodischen Änderung sind die Quoten vor und ab 2009 nicht miteinander vergleichbar.

**Bemerkenswert** ist die Entwicklung/Steigerungen des Sozialleistungsbudgets bzw. der Sozialleistungsquote im Vergleich zur Entwicklung des BIP (Quelle: BMAS, Sozialbudget 2024 S. 7). **Bedenklich** ist der Umstand, dass die Sozialleistungsquote in der jüngsten Vergangenheit deutlich stärker stiegen ist als das BIP.

Sozialbudget 2024					
Sozialleistungen insgesamt			Bruttoinlandsprodukt		
Jahr	Milliar- den Euro	Verän- derung in % ggü. Vorjahr	Sozialleistungs- quote <sup>1)</sup> in %	Milliar- den Euro	Verän- derung in % ggü. Vorjahr
1960	28,4	.	18,3	154,8	.
1965	45,6	.	19,4	234,8	.
1970	73,0	.	20,2	360,6	.
1975	145,2	.	26,3	551,0	.
1980	202,7	.	25,7	788,5	.
1985	247,9	.	25,2	984,4	.
1990	314,3	.	24,1	1 306,7	.
1991	394,9	.	24,8	1 591,6	.
1992	448,3	13,5	26,2	1 709,9	7,4
1993	472,9	5,5	26,9	1 757,3	2,8
1994	495,5	4,8	27,0	1 838,0	4,6
1995	522,7	5,5	27,5	1 899,9	3,4
1996	552,5	5,7	28,6	1 928,6	1,5
1997	556,1	0,7	28,3	1 967,2	2,0
1998	569,5	2,4	28,2	2 022,3	2,8
1999	590,7	3,7	28,4	2 077,2	2,7
2000	607,4	2,8	28,5	2 129,7	2,5
2001	624,9	2,9	28,5	2 195,5	3,1
2002	648,1	3,7	29,2	2 223,4	1,3
2003	660,9	2,0	29,5	2 240,8	0,8
2004	659,3	-0,3	28,8	2 293,0	2,3
2005	664,4	0,8	28,6	2 325,7	1,4
2006	663,5	-0,1	27,3	2 426,2	4,3
2007	673,2	1,5	26,5	2 542,2	4,8
2008	695,3	3,3	26,8	2 589,7	1,9
2009	752,5	.	30,2	2 494,9	-3,7
2010	770,2	2,4	29,4	2 616,1	4,9
2011	774,9	0,6	28,2	2 747,8	5,0
2012	794,2	2,5	28,4	2 800,4	1,9
2013	822,9	3,6	28,7	2 867,3	2,4
2014	854,8	3,9	28,6	2 985,2	4,1
2015	892,4	4,4	28,9	3 085,7	3,4
2016	932,9	4,5	29,2	3 196,1	3,6
2017	968,0	3,8	29,1	3 331,1	4,2
2018	1 001,0	3,4	29,2	3 431,1	3,0
2019	1 047,4	4,6	29,6	3 534,9	3,0
2020	1 121,8	7,1	32,5	3 449,6	-2,4
2021	1 161,5	3,5	31,6	3 676,5	6,6
2022	1 192,6	2,7	30,2	3 953,9	7,5
2023p	1 262,2	5,8	30,2	4 185,6	5,9
2024s	1 345,4	6,6	31,2	4 305,3	2,9

1) Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.  
Bis 1990 unrevidierte Werte; Sozialleistungsquote nur eingeschränkt vergleichbar.  
Ab 1991 einschließlich neue Länder.  
Durch den erstmaligen Einbezug der Basisleistungen der privaten Krankenversicherung steigt die Sozialleistungsquote 2009 um rd. 0,7 Prozentpunkte. Ein Vergleich der Jahre davor ist deshalb nicht möglich.  
Datenstand Mai 2025

Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus

Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.

## II. Summary - Prinzipien sozialen Ausgleichs und Ableitungen

### 1. Sozialstaatsprinzip

- 17 Art. 20 I und Art 28 I GG bezeichnen die Bundesrepublik als sozialen Rechtsstaat bzw. sozialen Bundestaat. Das GG stellt damit neben dem Rechts- und dem Bundesstaatsprinzip auch ein eigenständiges Sozialstaatsprinzip auf.
- 18 Alle **einfachrechtlichen Prinzipien sozialen Ausgleichs** sind auf dieses unmittelbar verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip ausgerichtet oder aus ihm in Verbindung mit den Grund- und Gleichheitsrechten abgeleitet oder am Sozialstaatsprinzip zu messen.
- 19 Abgesehen von der **Achtung der Menschenwürde** erteilen das GG bzw. das Bundesverfassungsgericht der Her- und Ableitung von Prinzipien (allein und unmittelbar) aus dem Naturrecht eine Absage.<sup>7</sup> Für **Naturrecht und naturrechtliche Prinzipien**, verstanden als der Versuch, Gerechtigkeitsprinzipien zu finden, die dem positiven, vom demokratischen Gesetzgeber gesetzten Recht zum Vorbild und Maßstab dienen können, weil sie in der „Natur der Sache“ oder in der „Natur des Menschen“ selbst angelegt sind,<sup>8</sup> ist unter der Geltung des GG kein Raum.
- 20 Nur ganz ausnahmsweise – z.B. bei der Bewertung nationalsozialistischen Unrechts oder des Schießbefehls an der innerdeutschen Grenze – ließ sich ein Rückgriff auf naturrechtliche Elemente nach der sog. Radbruch'schen Formel<sup>9</sup> nachweisen.<sup>10</sup> Im Fällen eines **unerträglichen Widerspruchs des positiven Rechts zur Gerechtigkeit** kann der Grundsatz der Rechtssicherheit nach der Rspr. des BVerfG geringer zu bewerten sein kann als derjenige der materiellen Gerechtigkeit; eine Unwirksamkeit des positiven Rechts muss jedoch auf extreme Ausnahmefälle beschränkt bleiben, so dass eine bloß ungerechte, nach geläuterter Auffassung abzulehnende Gesetzgebung durch das auch ihr innenwohnende Ordnungselement noch Rechtsgeltung gewinnen und so Rechtssicherheit schaffen kann.<sup>11</sup>
- 21 Für die vorliegende **Fragestellung des sozialen Ausgleichs** liegt auf der Hand, dass **naturrechtliche Erwägungen** im Sinne allgemeiner Gerechtigkeitsvorstellungen allenfalls dann eine Rolle spielen, wenn sie vom Gesetzgeber aufgegriffen und in formelles Gesetzesrecht gegossen werden.

1

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 61 zu dem m naturrechtlichen Gedankengut verwurzelte Versammlungsfreiheit als Ausdruck der Volkssouveränität und demokratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess; BVerfG, Urt. vom 29.7.1959 – 1 BvR 205/58 –, BVerfGE 10, 59-89, Rn. 73 zum Stichentscheid: „Die Frage, ob die Einheit der Familie die primäre Zuständigkeit des Vaters für die Konfliktentscheidung notwendig fordert, ist vielfach auf der Grundlage naturrechtlicher Vorstellungen erörtert worden. Die verfassungsrechtliche Prüfung an diesen Vorstellungen zu orientieren, verbietet sich jedoch schon durch die Vielfalt der Naturrechtslehren, die zutage tritt, sobald der Bereich fundamentaler Rechtsgrundsätze verlassen wird, und die sich vor allem bei der Erörterung der innerhalb der naturrechtlichen Diskussion selbst sehr bestreitenen Fragen des Verhältnisses "Naturrecht und Geschichtlichkeit", "Naturrecht und positives Recht" zeigt.“; BVerfG, Urteil vom 29. Juli 1959 – 1 BvR 205/58 –, BVerfGE 10, 59-89, Rn. 73: „Es gibt keinen naturrechtlichen Begriff des Beamtentums“; BVerfG, Beschl. v. 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11 –, BVerfGE 134, 204-239, Rn. 87 zur Herleitung des Urheberrechts aus der Eigentumsgarantie;

<sup>8</sup> A. Kaufmann, Rechtsphilosophie. 2. Auf. 1997, 3.Kap. II.6 S. 31 ff.; R. Zippelius, Rechtsphilosophie, 3. Aufl. 1994, § 12 I, S. 90;

<sup>9</sup> G. Radbruch, Gesamtausgabe Band 3, 1990, bearbeitet von W. Hassemer, S. 83 ff.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996 – 2 BvR 1851/94 –, BVerfGE 95, 96-143, Rn. 140 mwNachw. Mauerschützen: in Fällen eines unerträglichen Widerspruchs des positiven Rechts zur Gerechtigkeit kann der Grundsatz der Rechtssicherheit geringer zu bewerten sein kann als der der materiellen Gerechtigkeit.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.10.1996 – 2 BvR 1851/94 –, BVerfGE 95, 96-143, Rn. 140 Mauerschützen.

- 22** Eine **naturrechtliche Gerechtigkeitsvorstellung des sozialen Ausgleichs**, bei dem die finanzielle Leistungskraft wirtschaftlich starker Personengruppen in Form von Sozialleistungen oder sozialen Vergünstigungen wirtschaftlich weniger starken Personengruppen zugutekommen soll, ist als allgemeines Prinzip in dieser Allgemeinheit in der Sozialrechtsordnung positivrechtlich nicht geregelt. Allerdings lässt der bei vielen Gelegenheit bemühte Satz „starke Schultern sollen mehr tragen als schwache“, darauf schließen, dass eine solche Gerechtigkeitsvorstellung verbreitet sein könnte.
- 23** Im **positiven Recht** lassen sich allerdings vielfältige Einzelregelungen nachweisen, die im Ergebnis einen sozialen Ausgleich im genannten Sinne bewirken. Schlaglichtartig seien an dieser Stelle nur wenige Aspekte genannt:
- **Sicherung des Lebensunterhalts nach Maßgabe eines soziokulturellen Existenzminimums für Bedürftige aus Steuermitteln**, d.h. Bereitstellung der Kosten für Unterkunft und Heizung, bare Mittel für den Lebensunterhalt, kostenfreier Krankenversicherungsschutz, Mehrbedarfe z.B. für Alleinerziehende in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. in der Sozialhilfe
  - **Umfassender Schutz in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)**, d.h. Zugang zur Krankenhausbehandlung, ambulanter Versorgung, Versorgung mit Medikamenten und Hilfsmitteln usw. auf dem höchstem Niveau der medizinischen Wissenschaft, bei Berechnung der Beiträge als Gegenleistung für diesen Schutz allein am Arbeitsentgelt, Arbeitseinkommen usw.
  - **Maßnahmen zur medizinischen oder beruflichen Rehabilitation**, ausgerichtete allein am Bedarf, nicht an erbrachten Vorleistungen
  - **Zurechnungszeiten** in der gesetzlichen Rentenversicherung bei vorzeitigem Renteneintritt wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder **Anrechnungszeit** bei „Lücken“ im Versicherungsverlauf u.a. wegen Krankheits- oder Arbeitslosigkeitszeiten.
  - Allgemein gilt für die **Bemessung der Beiträge in der Sozialversicherung**, dass als Bemessungsgrundlage allein bestimmten Einnahmearten, insbesondere auf das Arbeitsentgelt, abgestellt wird.
  - Der Versicherungsschutz kommt **ohne jede Risikoprüfung und ohne Risikoauschlüsse** zustande, so dass so insbes. auch behinderten Menschen oder „Risikogruppen“ ohne zusätzliche finanzielle Barrieren Zugang zu einem umfanglichen Versicherungsschutz erhalten, wie er für gesunde Menschen und Menschen ohne Behinderung vorgesehen ist.
  - Sach- und Dienstleistungen werden weitestgehend **ohne Selbstbeteiligung** erbracht. Zuzahlungen bei Medikamenten sind als vernachlässigbare Größe anzusehen.

## 2. Konkretisierungsgebot nach dem Demokratieprinzip

- 24** Seine Wirkung entfaltet das Sozialstaatsgebot insbesondere in Verbindung mit den Freiheits- und Gleichheitsrechten des GG, nicht zuletzt in Verbindung mit dem vom BVerfG aus Art. 1 I GG hergeleiteten Grundrecht auf Gewährleistung des sozio-kulturelle Existenzminimums.
- 25** Aus dem Sozialstaatsprinzip als solchen können unmittelbar **keine konkreten Rechte oder Pflichten** abgeleitet werden. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber allerdings dazu, für eine **gerechte Sozialordnung** zu sorgen. Der **demokratisch gewählte Gesetzgeber** hat damit den Auftrag zur **Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips**.
- 26** Die konkrete Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und damit auch grundlegender Prinzipien des sozialen Ausgleichs unterliegt damit weitestgehend dem **Spiel der politischen Macht**.

**schen Kräfte** und dem durch Wahlen manifestierten demokratischen Prozess. Dieser macht es notwendig, Mehrheiten zu finden und Kompromisse zu schließen.

- 27 Dieses Werben um Mehrheiten bringt es (leider) mit sich, dass Errungenschaften des Sozialstaats selten in ein positives Narrativ münden.<sup>12</sup> Es dominieren **negative Narrative**; angebliche Unzulänglichkeiten oder „Ungerechtigkeiten“ werden beklagt, um Forderungen nach einer Expansion sozialer Leistungen oder der Abwehr konsolidierender Maßnahmen Gehör und Nachdruck zu verschaffen. Umfassende Fürsorgeleistungen werden nicht als das bezeichnet, was sie sind, nämlich Errungenschaften einer solidarischen Gesellschaft, sondern als „stigmatisierender Gang zum Sozialamt“, der – wie das Beispiel der Grundrente zeigt – durch Leistungen der Sozialversicherung zu ersetzen sei.
- 28 Das BVerfG hat aus dem Sozialstaatsprinzip nur einige wenige Teil- oder Einzelprinzipien herausgearbeitet, die als solche firmieren. Zu nennen sind etwa
- **Gebot der Belastungsgleichheit** bzw. das Gebot eines **Familienlastenausgleichs** im Zusammenhang mit der Erziehung von Kindern
  - Verfassungsrechtlich gebotenes **Ziel der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit**
  - **Wahrung gleicher Bildungschancen**
  - **Grundrecht auf Gewährleistung eines sozio-kulturellen Existenzminimums.**

### 3. Gebot der Priorisierung – Kein per-se-Vorrang des Sozialen

- 29 Trotz des Umfangs, den soziale Leistungen in der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung Deutschlands mittlerweile angenommen haben, besteht **kein absoluter Vorrang des Sozialstaatsprinzips vor anderen Staatszielbestimmungen** oder anderen staatlichen Aufgaben. Vielmehr ist es das Recht, aber auch die Pflicht des Gesetzgebers, angesichts nur beschränkt zu Verfügung stehender finanzieller und personeller Mittel mit Blick auf die vielfältigen staatlichen Aufgaben **Prioritäten** zu setzen.
- 30 Die **Erhebung von Beiträgen** zur Erzielung von Einnahmen des Staates oder der Träger der Sozialversicherung, die erst Sozialleistungen und sozialen Ausgleich ermöglicht, stellt für die Abgabepflichtigen einen Eingriff in deren **Grundrecht aus Art. 2 I GG** dar. Dieser Grundrechtsrechtseingriff bedarf nicht nur der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Er sollte vom Gesetzgeber nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG auch so „dosiert“ werden, dass bei den Abgabepflichtigen „die unabdingbare Bereitschaft der Steuer- und Beitragszahler zur Solidarität mit sozial Benachteiligten“ erhalten bleibt.<sup>13</sup> Man könnte dies auch als **Gebot der Rücksichtnahmen auf die Abgabepflichtigen** bezeichnen.
- 31 Letzteres dürfte nur dann gewährleistet sein wenn derjenige, der Steuern- und Beiträge zahlt und damit Sozialleistungen (mit-)finanziert, nicht schlechter gestellt ist als derjenige, auf den dies nicht zutrifft, und den Empfängern steuerfinanzierten Sozialleistungen am Ende aus Steuermitteln nicht größere finanzielle Spielräume eröffnet sind, als sie dem Steuer- und Beitragszahler nach Abzug von Abgaben verbleiben.
- 32 Solidarität und sozialer Ausgleich setzen Stärke und Stabilität voraus. Leistungen der Solidargemeinschaften müssen verlässlich und maßvoll sein, weshalb das BVerfG praktisch jede vom Gericht zu prüfende gesetzgeberische Maßnahmen, die auf eine Stabilisierung oder Konsolidierung des jeweiligen Systems abzielte, verfassungsrechtlich „abgesegnet“ hat.

1

<sup>12</sup> Th. Flint, Wieviel Sozialstaat braucht die Gesellschaft im Kapitalismus mit menschlichem Antlitz?, in: Plöse/Fritsche/Kuhn/Lüders. Worüber reden wir eigentlich? Festschrift für Rosemarie Will, Berlin 2016, S. 422, 423; I. Vorholz, NZS 2020, 468, 488.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52-79, Rn. 50.

**33** Aus dem fehlenden per-se-Vorrang sozialer Aufgaben lassen sich folgende Grundsätze oder Handlungsmaximen ableiten:

- Der weitere Ausbau des Sozialstaats ist verfassungsrechtlich nicht geboten, vielmehr steht das **Sozialstaatsprinzip gleichberechtigt neben anderen Staatszielbestimmungen**.
- Bei nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln zur Erfüllung sämtlicher dem Staat zugewiesener Aufgaben hat der Gesetzgeber das **Recht und Pflicht zur Priorisierung**.
- Der Gesetzgeber hat die Pflicht, bei der Ausgestaltung sozialer Sicherung die **unabdingbare Bereitschaft der Steuer- und Beitragszahler zur Solidarität mit sozial Benachteiligten** zu erhalten.
- Weil es sich bei Steuer- und Beitragspflichten um einen recht fertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff handelt, ist bei der Ausgestaltung sozialer Sicherung nicht nur das Interesse potenzieller Leistungsberechtigter von Bedeutung, sondern muss der Gesetzgeber auch **auf die Abgabepflichtigen Rücksicht nehmen**.

#### 4. Prinzip der sozialen Entschädigung

**34** Wer im Vergleich zu anderen einen besonderen Nachteil oder Schaden zu tragen oder etwa als Soldat ein „**Sonderopfer**“ erbracht hat, für das die Allgemeinheit, der Staat, Verantwortung trägt oder übernommen hat, soll entschädigt werden.

**35** Nach diesem Prinzip unternahm die Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg große Anstrengungen, im Hinblick auf den Verlust von Heimat, Eigentum und Rechten der Vertriebenen und Verfolgten **Entschädigen oder Wiedergutmachung** zu leisten. Gerade diese **Leistungen aus der Anfangszeit der Bundesrepublik** trugen maßgeblich zum „guten Ruf“ des Sozialstaates bei.

**36** Entschädigungszahlungen zum Ausgleich von Kriegsschäden nach dem Zweiten Weltkrieg, Verfolgungsschäden wegen NS-Unrecht, Vertreibung und Flucht haben mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Zweiten Weltkrieg naturgemäß an Bedeutung verloren. Vom Volumen her nimmt heute die **Opferentschädigung** eine bedeutende Rolle ein. Der Staat leistet nach dem Opferentschädigungsgesetz Entschädigung vor dem Hintergrund des Gewaltmonopols des Staates, weil es diesem trotz entsprechender Vorkehrung nicht gelingen kann, sämtliche Gewaltverbrechen zu vermeiden.

#### 5. Fürsorgerechtliche Prinzipien der Subsidiarität und Eigenverantwortung

**37** Nach dem allgemeinen (naturrechtlichen) Grundsatz der Subsidiarität soll **dasjenige, was der Einzelne aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden.<sup>14</sup>** – Dieser Aspekt des Subsidiaritätsprinzips ist in den fürsorgerechtlichen Systemen sozialer Sicherheit positivrechtlich verankert, indem ds SGB II und SGB XII regeln, dass Anspruch auf öffentliche Für-

1

<sup>14</sup> Sinngemäß Papst Johannes XXIII in der Enzyklika „mater et magistra“ von 1961 15. Mai 1961 unter Nr. 53; zuvor bereits Rundschreiben Papst Pius XI "Quadragesimo Anno" Nr. 78, 79, Quelle: [http://www.vatican.va/offices/papal\\_docs\\_list\\_ge.html](http://www.vatican.va/offices/papal_docs_list_ge.html)

sorgeleistungen nur hat, wer seine Hilfebedürftigkeit nicht selbst beheben oder zumindest verringern kann.<sup>15</sup>

- 38 Ebenso solle das, **was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten können**, nicht auf eine weitere und übergeordnete Gemeinschaft verlagert werden.<sup>16</sup> – Positivrechtlich ist dieser Aspekt des Subsidiaritätsprinzip in der Jugendhilfe, der Sozialhilfe sowie in der Pflege dahin ausgestaltet, dass die öffentliche Hand nur dort eigene Einrichtungen betreiben oder erreichten soll, wo die entsprechenden öffentlichen Aufgaben nicht bereits durch Träger der freien Wohlfahrtspflege ebenso gut erledigt werden können. Eine weitere
- 39 Die **steuerfinanzierten Leistungen** der Fürsorge sollen bedürftigen Menschen ein Leben in Würde ermöglichen (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilfe, Wohngeld) oder im Bereich der Bildung und Ausbildung Chancengleichheit eröffnen (z.B. Bundesausbildungsförderung). Auch wenn das SGB XII (Sozialhilfe) – anders als noch das Bundessozialhilfegesetz – nicht mehr von **Hilfebedürftigen**, sondern von Leistungsberechtigen spricht, geht es um Hilfe, geht um Fürsorge für Menschen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus ihrem Einkommen und Vermögen, bestreiten können.<sup>17</sup> Ziel ist es, auch diesen Menschen zu ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (vgl. § 1 I SGB II).
- 40 Als tragendes Prinzip steht der Bedarf bzw. die Bedürftigkeit des Einzelnen im Vordergrund, also die Frage, wer zum **Kreis der „wirklich Bedürftigen“** gehört. Hier ist ein großes Feld sozialen Ausgleichs eröffnet, indem der Lebensunterhalt Bedürftiger durch das Steueraufkommen derer ganz oder teilweise gedeckt wird, die mit ihrer Leistungsfähigkeit zu den Beitragseinnahmen des Staates beitragen.
- 41 Eng damit verknüpft ist die Frage, was vom Einzelnen an **Eigenverantwortung** erwartet und verlangt werden darf, bevor die Allgemeinheit für die Deckung seiner wirtschaftlichen und sonstigen Bedürfnisse ganz oder zum Teil aufkommen muss. Oder anderes ausgedrückt: wie weit reicht das **Subsidiaritätsprinzip** im Sinne einer vorrangigen Verantwortung des Einzelnen, seiner Angehörigen etc. vor der Verantwortung der Allgemeinheit?
- 42 Die Antwort hierauf liegt in der Reichweite des vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen **Nachranggrundsatzes**, der Leistungen der Fürsorge auf die „**wirklich Bedürftigen**“ beschränken und den vorrangigen Einsatz eigenen Einkommens, Vermögens und der eigenen Arbeitskraft sicherstellen soll.
- 43 Aus dem Nachranggrundsatz folgend insbesondere **Obliegenheiten**, deren Nicheinhaltung mit **Konsequenzen** verbunden ist :
- Wer Fürsorgeleistungen beansprucht, hat die **Obliegenheit**, alles ihm Zumutbare zu unternehmen, seine Bedürftigkeit zu beseitigen oder zu vermindern.
  - Die Allgemeinheit kann von Hilfebedürftigen, bevor sie Leistungen gewährt, den Einsatz des eigenen Vermögens wie auch die **Aufnahme einer zumutbaren Erwerbsarbeit** oder Ausbildung verlangen. Zumutbar sind alle dem Hilfebedürftigen gesundheitlich etc. möglichen Arbeiten.<sup>18</sup>

1

<sup>15</sup> vgl. § 9 I SGB II: „Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“, § 2 I, § 19 I, § 27 I SGB XII.

<sup>16</sup> Sinngemäß Papst Johannes XXIII in der Enzyklika „mater et magistra“ von 1961 15. Mai 1961 unter Nr. 53; zuvor bereits Rundschreiben Papst Pius XI "Quadragesimo Anno" Nr. 78, 79, Quelle: [http://www.vatican.va/offices/papal\\_docs\\_list\\_ge.html](http://www.vatican.va/offices/papal_docs_list_ge.html)

<sup>17</sup> vgl. z.B. § 19 I SGB XII, § 3 BSHG.

<sup>18</sup> vgl. § 10 SGB II zu Zumutbarkeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende

- Der Nachranggrundsatz erstreckt sich auf Einkommen und Vermögen der dem Hilfebedürftigen **nahestehenden Personen**, mit denen er in einer Bedarfsgemeinschaft steht.
- Werden die regelmäßig als Mitwirkungspflichten bezeichneten, jedoch nicht zwangsläufig durchsetzbaren Obliegenheiten verletzt, muss der Hilfebedürftige mit Rechtsnachteilen in Form von **Leistungskürzungen oder Leistungsausschlüssen** rechnen.
- Wer eine **zumutbare Arbeit** ohne hinreichenden Grund nicht aufnimmt und damit die Möglichkeit nicht ergreift, seine Bedürftigkeit zu beseitigen, darf so behandelt werden, als wäre er nicht hilfebedürftig, d.h. er verliert den Anspruch auf Grundsicherungsleistungen komplett.

**44** In der Sozialversicherung finden sich Hinweise auf die **Eigenverantwortung des Einzelnen** nur spärlich. So heißt es etwa in § 1 SGB V: „Die Krankenversicherung als Solidargemeinschaft hat die Aufgabe, die Gesundheit der Versicherten zu erhalten, wiederherzustellen oder ihren Gesundheitszustand zu bessern. Das umfasst auch die Förderung der gesundheitlichen Eigenkompetenz und Eigenverantwortung der Versicherten. Die Versicherten sind für ihre Gesundheit mitverantwortlich; sie sollen durch eine gesundheitsbewußte Lebensführung, durch frühzeitige Beteiligung an gesundheitlichen Vorsorgemaßnahmen sowie durch aktive Mitwirkung an Krankenbehandlung und Rehabilitation dazu beitragen, den Eintritt von Krankheit und Behinderung zu vermeiden oder ihre Folgen zu überwinden.“ Rechtfolgen, wenn es an der nötigen Eigenverantwortung fehlt, sieht das Gesetz nicht vor.

## 6. Gebot der Belastungsgleichheit

**45** Aus dem im Grundgesetz angelegten Prinzip, dass **Leistungen der Fürsorge aus mitteln zu finanzieren** sind, folgt zugleich das Verbot, diese Risiken in die beitragsfinanzierte Sozialversicherung zu verlagern. Aus Sicht der Beitragszahler bzw. der Sozialversicherung stellt ein Verstoß hiergegen zugleich einen Verstoß gegen das aus Art. 3 I GG folgende **Gebot der Belastungsgleichheit** dar.

**46** Diskutiert wird dies auch unter dem Stichwort „**versicherungsfremde Leistungen**“. Im Kern geht es um die Frage, was noch **genuiner Ausgleich im Verhältnis der Mitglieder eines Sozialversicherungszweigs zueinander** ist (z.B. beitragsfreie Mitversicherung von Kindern) und wo die **Verantwortung der Allgemeinheit einsetzt** (z.B. Finanzierung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung). Hier ist noch vieles unklar, eine ggf. auch gesetzliche Klärung aber unumgänglich.

**47** Aus dem Gebot der Belastungsgleichheit lassen sich – ungeachtet der Unschärfe „**versicherungsfremder Leistungen**“ jedoch einige klare verfassungsrechtliche Unterprinzipien im Sinne von Geboten und Verboten ableiten. Zu nennen sind:

- **Beitragsmittel der Sozialversicherung dürfen das Binnensystem des jeweiligen Systems nicht verlassen.**
- **Es ist unzulässig, allgemeine Staatsaufgaben ganz oder teilweise aus Beitragsmitteln zu finanzieren.** Insoweit dürfte z.B. die im Dezember 2025 erhobene Klage der Krankenkassen gegen den Bund wegen unzureichender Finanzzuweisungen für den GKV-Schutz der Empfänger von Grundsicherungsleistungen große Erfolgsaussichten haben. Klar verfassungswidrig wäre die Finanzierung des Transformationsfonds und damit der Krankenaustransformation durch den Gesundheitsfonds gewesen. Ebenso stellte es eine Zweckentfremdung dar, als in der Pandemie der Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung zur Finanzierung allgemeiner Pandemiemaßnahmen herangezogen wurde.

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

## 7. Versicherungsprinzip und Versicherungspflicht

- 48 Sozialversicherung ist – so das BSG und das BVerfG<sup>19</sup> – im Ausgangspunkt wie auch die Privatversicherung die „**„gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“**“.
- 49 Die Sozialversicherung beruht im Gegensatz zur privaten Kranken- und Rentenversicherung jedoch nicht auf einem reinen Versicherungsprinzip, sondern ist dem Gedanken des sozialen Ausgleichs verknüpft.
- 50 Sozialer Ausgleich in einem System, das den Versicherungsschutz wie die einzelnen Zweige der Sozialversicherung ohne Rücksicht auf die individuellen Risiken des einzelnen Mitglieds begründet, funktioniert allerdings nur unter den Bedingungen einer Zwangsversicherung.
- 51 Der soziale Ausgleich innerhalb der Sozialversicherung beginnt deshalb bereits bei der Frage, wer in die **Kranken-, Pflege, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung als Versicherungspflichtiger** einbezogen, damit im Grundsatz beitragspflichtig und leistungsberechtigt ist.
- 52 Individuelle Risiken wie etwa Vorerkrankungen oder eine Behinderung sind sowohl für die Frage des Risikos vorzeitigen Eintritts einer Erwerbsminderung in der Rentenversicherung, des Eintritts von Pflegebedürftigkeit in der Pflegeversicherung oder der Inanspruchnahme von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung ohne Bedeutung. Gleiches gilt für das Risiko, z.B. aufgrund eines geringen Qualifikationsniveaus arbeitslos zu werden. Die **Irrelevanz individuellen Versicherungsrisiken** sowohl bei der Einbeziehung in den Versicherungsschutz als auch bei der Bemessung der Beiträge als Gegenleistung für den Versicherungsschutz ist als solche ein **zentraler Aspekt des sozialen Ausgleichs**.
- 53 Will der Gesetzgeber Risikoselektion nach individuellen Wirtschaftlichkeitserwägungen des Einzelnen vermeiden, darf er es dem **Einzelnen nicht freistellen**, Mitglied der Solidargemeinschaft zu werden oder zu bleiben. Die Einbeziehung in die Versicherungspflicht und die Bedingungen eines freiwilligen Beitritts müssen klar geregelt sein.
- 54 Die Einbeziehung in die **Versicherungspflicht und ihre Grenzen** bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese regelmäßig darin, dass in einem **umlagefinanzierten System**, das keine nennenswerten Rücklagen, erst recht keine auf den Einzelnen bezogene (risikoadäquaten) Rücklagen bildet, gerade im Hinblick auf den sozialen Ausgleich der Kreis der Versicherten so abzugrenzen ist, dass **finanziell leistungsfähige Gemeinschaften** entstehen.
- 55 Dies betrifft insbesondere „**wirtschaftlich starke“ Mitglieder**, deren Beiträge die geringere **Wirtschaftskraft „sozial schwächerer“ Mitglieder** auffangen und ausgleichen sollen.
- 56 Allerdings sind nicht zwingend immer die leistungsstärkeren Versicherten auch **dienjenigen**, die mit ihren Beiträgen sozialen Ausgleich „finanzieren“. Das zeigt insbesondere ein Blick auf Sach- und Dienstleistungen. So werden die Kosten eines Medikaments, das ein Höchstbeiträge zahlender „besser Verdienender“ benötigt und das im Jahr mehrere hunderttausend Euro kosten kann, auch von den Beiträgen „schwächerer“ Versicherter mitfinanziert. Gerade bei Sachleistungen kann **sozialer Ausgleich auch von „unten“ nach „oben“ stattfinden**.
- 57 Aus dem für sozialen Ausgleich notwendigen Versicherungsprinzip lassen sich folgende Maximen ableiten:

1

<sup>19</sup> BSG, Urt. v. 20.12.1957 – 7 RKg 3/57, BSG, 6, 238-245; BSGE 6, 213, 228; BVerfGE 88, 203, 313 im Anschluss an die klassische Definition der Versicherung von Manes, Versicherungswesen, 5. Aufl, 1932, S 3.

- Die Sozialversicherung dient einem **doppelten Schutzzweck**: Die Sozialversicherung bietet dem Einzelnen einen aus seiner Sicht **individuellen Schutz bei den sog. Wechselfällen des Lebens**, d.h. bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit, bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter oder wegen Invalidität.
- Zugleich bietet der Versicherungzwang einen **Schutz der Allgemeinheit vor man-gelnder Eigenvorsorge des Einzelnen**, so dass die Allgemeinheit, soweit die Leis-tungen der Sozialversicherung reichen, nicht mit den Mitteln der Grundsicherung oder Sozialhilfe einspringen muss.
- Konsequent zu Ende gedacht führt dies zu einer letztlich auch **verfassungsrechtlich gebotenen Vorsorgepflicht aller Erwerbstätigen**, wie sie in der Kranken und Pflege-versicherung schon besteht, in der Altersvorsorge jedoch noch aussteht.
- Für die Begründung des Versicherungsschutzes sowie den Umfang der Sach- und Dienstleistungen sind **individuelle Risikofaktoren ohne Bedeutung** und **Risiko-ausschlüsse unzulässig**.

## 8. Äquivalenzprinzip

- 58** **Sach- und Dienstleistungen** (z.B. Gesundheitsleistungen wie ärztliche Behandlung, Krankenhausbehandlung, Arzneimittel, medizinische und berufliche Reha-Maßnahmen, Arbeitsvermittlung, berufliche Qualifikationsmaßnahmen etc.) werden in der Sozialversicherung unabhängig von den zuvor gezahlten Beiträgen gewährt. Selbst wer z.B. in der GKV als beitragsfrei mitversichertes Familienmitglied **keine** oder wer als „Geringverdiener“ nur geringe Beiträge gezahlt hat, kann das volle Leistungsspektrum beanspruchen. Für Äquivalenzerwägungen besteht bei Sach- und Dienstleistungen, die in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie in der gesetzlichen Unfallversicherung dominieren, keinerlei Raum.
- 59** Demgegenüber orientieren sich **Lohnersatzleistungen** wie das Kranken-, Verletzten- und Übergangsgeld sowie Renten an den vor Eintritt des Versicherungsfalles beitragspflichtig gewesenen Bemessungsgrundlagen, insbesondere am beitragspflichtigen Arbeitsentgelt. Bei diesen Geldleistungen besteht eine gewisse Korrelation zwischen der Höhe der gezahlten Beiträge und den Leistungen, in der letztlich das Äquivalenzprinzip zu Ausdruck kommt.
- 60** Dem Äquivalenzprinzip kommt damit in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Hinblick auf die dort im Vordergrund stehenden Altersrenten und Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit eine erhebliche und in der gesetzlichen Unfallversicherung im Hinblick auf die Bemessung des Verletztengeldes und der Verletztenrenten nach Maßgabe des versicherten Jahresverdienstes neben den Sachleistungen (medizinische Behandlung, Reha etc.) noch eine beachtliche Bedeutung zu. In der gesetzlichen Krankenversicherung – vom Kran-ken- oder Übergangsgeld abgesehen – spielt es dagegen keine Rolle. Ebenfalls dem Äqui-valenzprinzip gehorchnend, orientiert sich das Arbeitslosengeld letztlich am versicherten Ar-bbeitsentgelt.
- 61** Das Äquivalenzprinzip hat bei den Versicherten eine **hohe Akzeptanz**, weil es der verbreite-ten Auffassung folgt, dass derjenige, der höhere Beiträge geleistet hat, auch höhere Geld-leistungen erhalten soll. Dagegen widersprüche das Äquivalenzprinzip bei Sach- und Geld-leistungen dem Gerechtigkeitsempfinden erheblich.
- 62** Störend und oft auch kaum zu begründen, sind **Durchbrechungen des Äquivalenzprin-zips**, wenn es um Geldleistungen geht. Dabei handelt es sich rechtlich um die Ungleichbe-handlung gleicher Sachverhalte oder die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte, ohne dass es für die Ungleichbehandlung bzw. Gleichbehandlung sachlich durchgreifende Gründe gibt. Beispiele – auf die näher einzugehen ist – sind etwa die rentenrechtliche Bewertung der Arbeitnehmerbeiträge im sog. Übergangsbereich.

- 63 Dort, wo sich in der Sozialversicherung Äquivalenzaspekte finden, gilt folgendes:
- Die Sozialversicherung verfolgt **kein reines Äquivalenzprinzip**, zumal es in den einzelnen Zweigen regelmäßig nicht ausschließlich um Geldleistungen, sondern um „Versicherungspakte aus Geld-, Dienst- und Sachleistungen“ geht.
  - Verfassungsrechtlich ist es nicht geboten, dass bei Lohnersatzleistungen eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen erzielt wird.
  - **Äquivalenzabweichungen bei Versichertengruppen mit gleicher Beitragsleistung** bedürfen jedoch der sachlichen Rechtfertigung.
  - In der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung geht das Äquivalenzprinzip mit dem **Eigentumsschutz** der Renten- und Rentenanwartschaften und des Arbeitslosengeldes einher.

## 9. Beitragspflicht und Umlagesystem

- 64 Sozialer Ausgleich manifestiert sich in den **Umlagesystemen der Sozialversicherung** als solchen, bei denen die jeweiligen Beitragszahler die Leistungen aller Versicherten im jeweiligen System finanzieren. Ein „echtes“ Umlagesystem ist allerdings nur in der gesetzlichen Unfallversicherung verwirklicht, denn nur in diesem Versicherungszweig werden die entstandenen Aufwendungen erst nach Ablauf des Geschäftsjahres auf die Beitragspflichtigen im rechtlichen Sinne „umgelegt“.<sup>20</sup> Unter Umlagesystem wird in den übrigen Zweigen somit das Prinzip verstanden, dass die zu einem bestimmten Zeitpunkt Beitragspflichtigen für die in diesem Zeitraum entstehenden Kosten des jeweiligen Systems aufkommen und dabei ein Rückgriff auf Rücklagen oder für den einzelnen Versicherten „angesparte“ Konten nicht möglich ist.
- 65 Besonders deutlich wird dies in der gesetzlichen Rentenversicherung, bei der die Beitragspflicht mit Renteneintritt endet und die Renten **nebst den** Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner aus den Beiträgen (bzw. dem „Arbeitsertrag“) der aktiv Versicherten aufzubringen sind, weshalb gerade für diese Konstellation das Bild vom **Generationenvertrag** bemüht wird.
- 66 Begrenzt wird der soziale Ausgleich durch den Umstand, dass die Beitragspflichtigen Einnahmen (Arbeitsentgelt, Arbeitseinkommen etc.) nur bis zur jeweils geltenden, jährlich neu festgelegten **Beitragsbemessungsgrenze** erhoben werden. Die Beitragsbemessungsgrenze lässt dem Einzelnen, je höher sein Einkommen wächst, um so mehr wirtschaftlichen Spielraum, sich anderer Formen der Alterssicherung noch neben der Sozialversicherung zu bedienen.<sup>21</sup>

## 10. Prinzip der Nachhaltigkeit – Wirtschaftliches Fundament

- 67 Sowohl die beitragsfinanzierten Leistungen der Sozialversicherung also auch steuerfinanzierte Leistungen der Versorgung und Fürsorge beruhen auf der **Wirtschaftskraft** der deutschen Gesellschaft. Eine ausreichend **produktive und wettbewerbsfähige Wirtschaft** ist

1

<sup>20</sup> vgl. 150 SGB VII.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 1970 – 1 BvR 307/68 –, BVerfGE 29, 221-245, Rn. 60; zweifelhaft im Hinblick auf die der Sozialversicherung ist die Annahme des BVerfG, dass mit steigendem Einkommen das Bedürfnis nach Schutz durch die Sozialversicherung geringer werde und dem eine größere wirtschaftliche Freiheit zur Eigenvorsorge entspreche.

die Voraussetzung für die Möglichkeit zur Zahlung von Beiträgen und Steuern, die erst sozialen Ausgleich in den jeweiligen Systemen ermöglichen, zumal sowohl Sozialversicherungsbeiträge als auch Steuern an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ansetzen.

- 68 Die dem Staat zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind somit notwendig begrenzt. Die verfassungsrechtliche **Einschränkung der Kreditaufnahme** und der Erhalt der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Steuer- und Beitragszahler, gegenüber denen Zahlungsverpflichtungen, stehen einer beliebigen Ausweitung staatlicher Einnahmen zur bestmöglichen Erfüllung aller dem Staat obliegenden Aufgaben entgegen.
- 69 Es ist daher ein legitimes Ziel sozialstaatlicher Regelungen, auf die Ertragskraft der Wirtschaft und auf die finanzielle Stabilität der einzelnen Sozialversicherungssysteme hinzuwirken.
- 70 Aus diesem Gesichtspunkten folgt insbesondere:
- Zur Sicherung der finanziellen Stabilität der sozialen Sicherungssysteme sind auch **konsolidierende Maßnahmen** wie die Aussetzung einer Rentenanpassung, die Abkopplung der Rentenanpassung von der Lohnentwicklung verfassungsrechtlich möglich, desgleichen Regelungen die z.B. durch Lohnabstandsklauseln auf die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder die Herstellung eines hohen Beschäftigungsniveaus abzielen.
  - Die sozialen Sicherungssysteme sind eingebunden in den Wirtschaftsprozess Deutschlands und „atmen“ mit diesem. So wie der Sozialstaat jahrzehntelang von einer **prosperierenden Wirtschaft** profitierte und ausgebaut werden konnte, so nimmt er auch an deren **wirtschaftlicher Schwäche** teil und muss auf diese Rücksichten nehmen.
  - Die **Beitragslast der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeber** hat unmittelbaren Einfluss auf die **Wettbewerbsfähigkeit** der in Deutschland tätigen Unternehmen. In Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs und der Gefahr drohenden Arbeitsplatzabbaus müssen die sozialen Sicherungssysteme „im eigenen Interesse“ zu Einschnitten im Ausgabenbereich bereit sein, wenn dies der Stabilisierung des Systems dient und eine weiterer Beitragsanstieg vermieden oder umgekehrt werden kann.

## 11. Generationengerechtigkeit

- 71 Das GG verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von **Freiheitschancen** über die Generationen, so das BVerfG in seiner **Klimaschutzenscheidung**.<sup>22</sup>
- 72 Auf die Systeme sozialer Sicherheit übertragen verlangt Generationengerechtigkeit sinngemäß einen angemessenen Ausgleich zwischen der „Generation der Beitragszahler“ sowie der „Generation der Leistungsempfänger“. Auch den Erwerbstätigen muss über die Zeit eine „verhältnismäßige Verteilung vom Freiheitsrechten“ zuteil werden. Das ist nicht der Fall, wenn die jüngeren Generationen Erwerbstätiger absehbar mit einer Beitragslast konfrontiert sind, die ihnen keine ausreichenden Freiräume mehr für eigene Dispositionen über ihren Arbeitsertrag lassen.
- 73 Die **demografische Entwicklung** der letzten 70 Jahre zeigt, dass immer weniger Beitragszahler einer immer größeren Zahl von Rentnern gegenübersteht. Dies führt zu höheren Bei-

1

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 183 Klimaschutzenscheidung.

tragslasten der Jüngeren nicht nur wegen der zu zahlenden Renten, sondern auch im Hinblick auf höhere Ausgaben für Gesundheitsleistungen mit zunehmendem Alter. Der Aspekt der Generationengerechtigkeit betrifft nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung, diese zwar besonders, sondern auch die Bereiche Kranken- und Pflegeversicherung.

- 74 Ein angemessener Ausgleich sollte gewährleisten, dass der erwerbstätigen Generation nach Abzug von Beiträgen und Steuern noch ausreichend **Raum für private Lebensführung, Familiengründung und selbstbestimmte Vorsorge** bleibt und damit **Leistungsbereitschaft** gefördert wird oder zumindest erhalten bleibt.
- 75 Die Generation insbesondere der Rentner darf nicht einseitig auf der Aufrechterhaltung des bisherigen Lebensstandards nach den gewohnten Regeln einer lohdynamischen Rente bestehen, wenn dies letztlich auf Kosten der Erwerbstätigen wie auch der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland geht, so dass nicht nur die Stabilität des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt in Frage gestellt wird, sondern auch die **Akzeptanz des Systems** bei den Beitrags- und Steuerzahlern.

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

## B. Entwicklung des Sozialstaatsgedankens bis 1949

### I. Bismarcksche Sozialgesetzgebung

#### 1. Lohnregulierende Wirkung der Sozialversicherung

**76** Die Grundlagen der heutigen Sozialversicherung, wurden im ausgehenden 19. Jahrhundert durch die sog. Bismarcksche Sozialgesetzgebung gelegt. Historisch gesehen ist die Sozialversicherung die staatliche Antwort auf eine zunehmende Vereelendung breiter Massen im Zuge der **Industrialisierung** im Laufe des 19. Jahrhunderts. Bevölkerungsbewegungen vom Land in die Industriemetropolen zogen den Verlust bisheriger natürlicher Unterhalts- und Ernährungsquellen (Selbstversorgung durch eigenen **Ackerbau und Viehzucht**) sowie die **zumindest teilweisen Auflösung** traditioneller familiärer Sicherungssysteme (Großfamilie) nach sich. Finanzielle Rücklagen für Krankheit, Alter, sonstige unvorhersehbare Ereignisse (zB Verletzung infolge eines **Arbeitsunfalls**) oder Tod des Ernährers konnten aus dem Ertrag der Arbeit in aller Regel nicht gebildet werden.

**77** Das Deutsche Reich entschied sich gegen eine Stärkung der faktische Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber der Kapitalseite, was z.B. durch die Förderung kollektiver Interessenwahrnehmung (Gewerkschaften) möglich gewesen wäre. Ebenso wenig wollte man das **privatrechtliche Fundament des Arbeitsvertrages** (zB durch staatliche Festlegung von Mindestlöhnen) antasten. Stattdessen wurde der privatrechtliche Arbeitsvertrag zum Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für einen staatlichen Eingriffs in die Wirtschaftsordnung: Die Reichsversicherungsgesetze über Krankenversicherung (1883)<sup>23</sup> Unfallversicherung (1884),<sup>24</sup> und Invaliditätsversicherung (1891) knüpften an den Arbeitsvertrag an und verbanden diesen mit einer öffentlich-rechtlichen **Zwangsversicherung** für die Arbeitnehmer unter finanzieller und organisatorischer Einbeziehung der Arbeitgeber.

**78** Ausgangspunkt war die wirtschaftliche Schwäche der Arbeiter und die Erkenntnis, dass erstens die Vertragsautonomie der Arbeitsvertragsparteien nicht zu einem **sozialverträglichen Ausgleich von Leistung und Gegenleistung** führte,<sup>25</sup> der auch Vorsorge abdecken konnte, und zweitens Arbeitnehmer, selbst wenn sie ausnahmsweise zu einer nennenswerten Bildung von Rücklagen für die sog Wechselfälle des Lebens in der Lage wären, das Geld in „guten Tagen“ regelmäßig anders als zur Vorsorge für solche Fälle verwenden. Josef Isensee sieht in der Sozialversicherung daher zutreffend eine „**Organisationshilfe des Staates**“ zur **zwangswiseigenen Eigenvorsorge** des Einzelnen.<sup>26</sup>

#### 2. Arbeitnehmerversicherung

**79** Bei diesem Ausgangspunkt und der maßgeblichen Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Sozialversicherung ist es bis heute geblieben. Das **Arbeits- und das Beschäftigungsverhältnis** sind - trotz ihres dogmatisch unterschiedlichen Ausgangspunktes – **Privatrecht** und Vertragstheorie hier, **öffentliches Recht** und Eingliederungstheorie dort –

1

<sup>23</sup> Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883, RGBI S 73; im Jahre 1911 ging das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung in der Reichsversicherungsordnung (RVO) vom 19.7.1911 auf.

<sup>24</sup> Unfallversicherungs-Gesetz von 1884

<sup>25</sup> hierzu H. Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, Band 1, 1893, S. 142 f.

<sup>26</sup> J. Isensee, Finanzverfassung und Sozialrecht, SDSRV 35 <1992> S 7, 20; B. Schulin, Gutachten für den 59. DJT, 1992, E 44.

im Wesentlichen deckungsgleich. Wer Arbeit aufgrund eines Arbeitsvertrags leistet, wird kraft Gesetzes in die Unfall-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einbezogen<sup>27</sup> und genießt den Schutz des Arbeitsrechts. Er erhält die Rechte eines Versicherten auf Sach-, Dienst- und Geldleistungen, ist andererseits aber auch zur Finanzierung der Sozialversicherung in Gestalt öffentlich-rechtlicher Sozialversicherungsbeiträge verpflichtet. Die Sozialversicherung greift damit auf einen nicht unbeträchtlichen Teil des **Arbeitsertrages** zu, der zu individueller Vorsorge nach den eigenen Vorstellungen und Wünschen des Arbeitnehmers nicht mehr zur Verfügung steht. Nach wie vor stellt die Sozialversicherung eine **zwangswise Eigenvorsorge** dar.

- 80 Wirtschaftlich - nicht rechtlich – verändert der gegenwärtig staatlich verordnete Eingriff das **Leistungsgefüge des Arbeitsvertrages**. Die Reichsversicherungsgesetze wurden deshalb schon im 19. Jahrhundert zu Recht als „**Lohnregulierungsgesetze**“ bezeichnet.<sup>28</sup> Sie verpflichteten die Arbeitsvertragsparteien erstmals dazu, **gesetzlich festgelegte Anteile des Arbeitsertrages/Arbeitsentgelts zur sozialen Sicherung** zu verwenden. Dabei vertraute der Gesetzgeber weiter darauf, dass die Arbeitsvertragsparteien dies bei der künftigen Vereinbarung des Arbeitsentgelts berücksichtigen und dem Arbeitnehmer auch nach Abzug seiner Beiträge noch ein ausreichendes Nettoarbeitsentgelt verbleibt. Die Reichsversicherungsgesetze führten damit wirtschaftlich zu einer **Erhöhung der Gegenleistung** für abhängige Arbeit, die von den Arbeitnehmern in Form privatrechtlicher Lohnerhöhung wahrscheinlich nicht durchsetzbar gewesen wäre.
- 81 Das Arbeitsverhältnis ist heute nicht nur Anknüpfungspunkt für die soziale Sicherung; es wird darüber hinaus auch durch andere gesetzliche, tarifvertragliche und durch Betriebsvereinbarungen mit **Zusatzkosten** belastet (Sozialversicherung, Lohnfortzahlung, Urlaubsgeld, Sonderzuwendungen, betriebliche Altersversorgung etc.), so dass ein Arbeitgeber zusätzlich zum „eigentlichen“ Arbeitsentgelt **Personalzusatzkosten** z.B. in der Metall- und Elektroindustrie von bis zu 70%<sup>29</sup> im Jahr 1921 zu zahlen hatte.

### 3. Berufsgruppenspezifische Einbeziehung Selbständiger

- 82 Die deutsche Sozialversicherung beruht auf einem **dualen Modell der Erwerbsarbeit**. Wer als Selbständiger tätig ist und damit – so jedenfalls die Vorstellung im ausgehenden 19. Jahrhundert – auf der Seite des Kapitals steht, bedarf keines Schutzes durch die Sozialversicherung. Dass diese Grundthese nicht durchzuhalten ist, dass selbständige Tätigkeit nicht ausnahmslos mit wirtschaftlicher Sicherheit und Wohlstand gleichgesetzt werden kann, stand allerdings bereits dem Gesetzgeber der Reichsversicherungsgesetze vor Augen. In den Kreis der Versicherungspflichtigen sollten deshalb von Anfang an auch bestimmte Gruppen von Selbständigen aufgenommen werden, von denen bei – ebenfalls typisierender Betrachtung - anzunehmen war, sie seien in **besonderer Weise schutzbedürftig**. So ist bis heute in der GRV die Versicherungspflicht selbständiger Lehrer und Erzieher (im 19. Jahrhundert: Hauslehrer), Krankenpfleger, Hebammen und Entbindungspfleger erhalten geblieben.
- 83 Bei der Einbeziehung Selbständiger in die Sozialversicherung definiert das Gesetz wie auch bei den Arbeitnehmern kein bestimmtes, Schutzbedürftigkeit indizierendes (niedriges) Einkommensniveau. Vielmehr wurden Selbständige in die einzelnen Versicherungszweige nur punktuell und im Wesentlichen **berufsgruppenspezifisch** einbezogen.

1

<sup>27</sup> vgl § 2 I Nr. 1 SGB IV; § 5 I 1 Nr. 1 SGB V; § 20 I 2 Nr. 1 SGB XI, § 25 Abs 1 SGB III, § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI.

<sup>28</sup> vgl Flesch, Münchener kritische Vierteljahresschrift Band 30, S 249; H. Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, Band 1, 1893, S. 143 Fn. 10

<sup>29</sup> [Effektive Personal- und Personalzusatzkosten Metall.-und Elektroindustrie 2022 Tabelle 20.2.](#)

- 84** Die Einbeziehung Selbständiger ist in den einzelnen **Zweigen der Sozialversicherung** allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt: Während die 1928 errichtete Arbeitslosenversicherung bisher eine reine Arbeitnehmerversicherung ist/war,<sup>30</sup> beziehen die Pflege-, Renten- und Unfallversicherung Selbständige in großem Umfang ein. Letzteres war lange Zeit auch in der Krankenversicherung der Fall, jedoch fand dort mit der Gesundheitsreform von 1989 eine weitgehende Rückbesinnung auf die Arbeitnehmerversicherung statt. In der Krankenversicherung sind von den Selbständigen jetzt nur noch die Künstler und Publizisten sowie die Landwirte kraft Gesetzes einbezogen.<sup>31</sup>
- 85** In der gesetzlichen Rentenversicherung waren und sind traditionell z.B. folgende Berufsgruppen (pflicht-) versichert: selbständige Lehrer und Erzieher, selbständige Pflegepersonen, die in der Kranken-, Wochen-, Säuglings- oder Kinderpflege tätig sind, Hebammen und Entbindungsshelfer, Seelotsen, Hausgewerbetreibende, Küstenfischer und Küstenschiffer, zudem seit 1938 Handwerker, seit 1956 Landwirte und seit 1983 Künstler und Publizisten<sup>32</sup>. Einen „**gemeinsamen Nenner**“ rechtlicher oder tatsächlicher Art wird man bei den Tätigkeiten dieser Gruppen nur schwer finden; vor allem ist für die große Gruppe der in der Altenpflege tätigen Selbständigen keine Versicherungspflicht angeordnet.
- 86** Seit einigen Jahren sind unabhängig von der Art des Berufs in der Rentenversicherung auch alle Selbständigen pflichtversichert, die im Zusammenhang mit ihrer selbständigen Tätigkeit keine versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen und die auf Dauer und im Wesentlichen nur einen Auftraggeber tätig sind; insoweit wurde die Anknüpfung an ein bestimmtes Berufsbild aufgegeben und typisierend auf die Erwerbs situation „**kleiner Selbständige**“ abgestellt.<sup>33</sup>

## II. Weimarer Reichsverfassung

### 1. Soziale Grundrechte

- 87** Die am 14.8.1919 in Kraft getretene Weimarer Reichsverfassung (WRV) knüpfte nahtlos an die seit 1911 in der Reichsversicherungsordnung (RVO) zusammengefasste Bismarcksche Sozialversicherung an und gab dem Reich in Art. 161 WRV die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines umfassenden Versicherungssystems „zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von **Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens**“ unter – so wörtlich – „maßgebender Mitwirkung der Versicherten“. Davon strikt getrennt war nach der WRV das Recht der Fürsorge zu sehen. Bereits die Präambel der WRV spricht von "Freiheit und Gleichheit", "innerem Frieden" und "gesellschaftlichem Fortschritt" und trägt nach Michael Stolleis sowohl in ihrem Kompetenzteil wie im Grundrechtsteil deutlich die Handschrift der Sozialdemokratie: "Die sozialpolitische Richtung der neuen Verfassung war der neue Geist der Industriegesellschaft aus der Perspektive der Arbeiterbewegung. Dieser Geist füllte ein inneres Vakuum, denn die Bindungskräfte der Monarchien als religiös-historische Bezugspunkte waren erlahmt".<sup>34</sup>
- 88** Freiheit und Gleichheit hatten in der liberalen Ordnung des Kaiserreiches zu einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mit krassem Wohlstandsgefälle und einem Arbeiterproletariat ohne nennenswertes Eigentum geführt.<sup>35</sup> Hierauf wollte die WRV eine Antwort geben

1

<sup>30</sup> vgl. §§ 24 bis 26 SGB III, ab 1.2.2006 jedoch § 28a SGB III.

<sup>31</sup> vgl. § 5 I Nr. 3 und Nr. 4 SGB V.

<sup>32</sup> § 2 Satz 1 Nr 1 bis 8 SGB VI.

<sup>33</sup> § 2 Satz 1 Nr .9 SGB VI.

<sup>34</sup> M. Stolleis, Soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung in: Horst Dreier, Christian Waldholff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie, 2. Aufl. 2018, S. 195 ff.

<sup>35</sup> H. Heller, Staatslehre, Schriften Bd. 3 S. 208

und griff hierzu einerseits die bereits in der Paulskirchenverfassung **angelegten klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte** auf, wie sie später auch Eingang in das GG fanden.

- 89 Aber die WRV reagierte auch mit **sozialen Grundrechten** auf die trotz der Bismarckschen Sozialgesetzgebung ungelösten Probleme des Industriealters. Um den äußeren und inneren Aufbruch auch feierlich zu markieren formulierte die WRV im Bestreben nach ausgleichender Gerechtigkeit **Aufträge an den Gesetzgeber** (u.a. "soziale Förderung der Familie", "Anspruch auf Schutz und Fürsorge" bei Mutterschaft, Art. 119) und einen Grundrechtskatalog einschließlich sozialer Grundrechte. Art. 155 WRV formulierte das Ziel, "jedem Deutschen eine gesunde Wohnung, allen deutschen Familien, besonders kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern".

## 2. Verhältnis Bürger-Staat

- 90 Das Verhältnis Bürger-Staat findet in Art. 163 Ausdruck: Einerseits soll jedem Deutschen die Möglichkeit gegeben werden – so Art. 163 II WRV – „durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt“. Andererseits heißt es in Art. 163 I WRV: „Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.“

- 91 In Art. 151 WRV heißt es: "Die Ordnung des Wirtschaftslebens muss den **Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung** eines menschenwürdigen Daseins entsprechen" (Art. 151 WRV). Stolleis sieht darin einen "Fingerzeig" auf den künftigen Satz von der Menschenwürde in Art. 1 I GG und der Grundüberzeugung, dass der Mensch im Mittelpunkt stehen muss." Nach Stolleis ist das soziale Element in der WRV "überall gegenwärtig" und erkennbar, dass die Mehrheit des Volkes einen "aktiven helfenden Staat" wollte, einen die gesellschaftlichen Kräfte aktivierenden und die Demokratie stützenden Sozialstaat.<sup>36</sup>

- 92 Vor allen die sozialprogrammatischen Normen bzw. Verfassungsaufträge (z.B. Familienförderung und Mutterschutz, Unterhalt für Arbeitslose) bedurften der gesetzlichen Ausgestaltung. Zwar war der Gesetzgeber prinzipiell auch an diese Aufträge gebunden, aber es waren weder der **politische Willen** noch eine entsprechende **Wirtschaftskraft** vorhanden größere Sozialprojekte auf die Beine zu stellen. Und auch die Staatsrechtslehre entwickelte - abgesehen von Hermann Heller - keine großen Anstrengungen, den sozialen Rechtsstaat verfassungstheoretisch zu stützen.<sup>37</sup>

- 93 So kam der Gesetzgeber zwar dem Auftrag zu Unterstützung Arbeitsloser nach, als er nach extremer Arbeitslosigkeit in Folge der Weltwirtschaftskrise 1928 die **Arbeitslosenversicherung** als vierte Säule der Sozialversicherung einführte. Um gegen eine tiefe Rezession und eine enorme Staatsverschuldung vorzugehen, hätte es jedoch weiterer staatlicher Maßnahmen wie z.B. einer Erhöhung der Steuern, der Streichung oder Kürzung von Sozialleistungen bedurft. Die auch von Parteien der gemäßigten Mitte getragenen Große Koalition konnte sich im März 1930 zuletzt jedoch nicht mehr auf solche Maßnahmen einigen, so dass die letzte parlamentarische Regierung unter Reichskanzler Müller ausgerechnet an einem sozialpolitischen Thema zerbrach: an der Sanierung der 1928 in Folge extremer Arbeitslosigkeit eingeführten, jedoch kurz drauf insolvent gewordenen Arbeitslosenversicherung.

1

<sup>36</sup> M. Stolleis, Soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung in: H. Dreier, Chr. Waldholff (Hrsg.), Das Wagnis der Demokratie, 2. Aufl. 2018, S. S. 207 f.

<sup>37</sup> B. Pieroth, Geschichte der Grundrechte, Jura 1984, 568 (577).

### III. Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit

#### 1. Wirtschaftsordnung<sup>38</sup>

**94** Ganz im Sinne des Art. 151 WRV, wonach die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins entsprechen müsse, entwickelten v.a. *Alfred Müll-Armack, Walter Eucken, Wilhelm Röbke* und letztlich auch *Ludwig Erhard* in der unmittelbaren Nachkriegszeit Ideen und Konzepte für eine neue Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Dabei waren sich die Genannten in einem Punkt einig: Ausgehend von einem **System freien Wettbewerbs** sollte **der Mensch**, die Sicherung seiner individuellen Freiheit<sup>39</sup> und der Erhalt seiner Würde im **Mittelpunkt der neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung** stehen.

**95** Hinsichtlich der wirtschaftlichen Grundsätze bestanden ebenfalls klare Vorstellungen. *Walter Eucken* als Vertreter der Freiburger Schule formulierte ausgehend vom Grundprinzip eines „funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz“<sup>40</sup> sieben konstituierende Prinzipien sowie vier regulierende Prinzipien. Als Konstituierende **Grundsätze** sah er an: Primat der **Währungspolitik**, offene Märkte, **Privateigentum**, Vertragsfreiheit, die **Haftung** der Marktteilnehmer für ihr Handeln sowie eine „**Konstanz der Wirtschaftspolitik**“.<sup>41</sup> Als regulierende Prinzipien stufte er eine notwendige **Monopolkontrolle**, eine staatliche Einkommenspolitik zur **Garantie eines minimalen Lebensstandards für alle**, **Korrekturen bei externen Effekten** sowie ein aktives staatliches Handeln gegen ein eventuell anormales Arbeitsangebot und dessen Folgen auf dem Arbeitsmarkt an; diese Regulierungen sollten der Abmilderung individueller Notlagen und der Schließung absehbar auftretender Lücken in der Verteilungsmechanik des Marktes dienen.<sup>42</sup>

#### 2. Gesellschaftsordnung und Soziales

**96** Waren sich die „Vordenker“ noch darüber einig, dass „Wirtschaftspolitik und Gesellschaftspolitik aufeinander bezogen („interdependent“) sein sollten und in wechselseitiger Abhängigkeit voneinander zu sehen seien,<sup>43</sup> waren die Konturen dessen, was das **Soziale in der „Sozialen Marktwirtschaft“** ausmachen sollte, weniger deutlich.

**97** Für *Walter Eucken* ist **Sozialpolitik in erster Linie Wirtschaftsordnungspolitik**, „identisch mit der Politik zur Ordnung der Wirtschaft oder der Wirtschaftsverfassungspolitik“. Die Sozialpolitik sollte daher „nicht als Anhänger der übrigen Wirtschaftspolitik“ betrachtet werden.<sup>44</sup> *Eucken* erinnert daran, dass die Versorgung „der Arbeiter, Rentner und sonst sozial stark abhängiger Personen“ in der erster Linie durch die Leistungsfähigkeit des gesamten Produktionsapparates bedingt sei und zieht daraus den Schluss: „Wenn es also richtig ist, dass nur

1

<sup>38</sup> Zum Ganzen vgl. Veronika Barth, Die Soziale Marktwirtschaft, Ideen der Gründungsväter und praktische Umsetzung, Bertelsmann Stiftung 2011.

<sup>39</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, abgedruckt 7. Aufl., 2004, utb (Mohr Siebeck), Abschluss S. 369.

<sup>40</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, abgedruckt 7. Aufl., 2004, utb (Mohr Siebeck), XVI. I 1, S. 254, es gelte „die Marktform der vollständigen Konkurrenz zur Entwicklung zu bringen“ und Subventionen, staatliche Zwangsmopole oder allgemeine Preisstops zu vermeiden

<sup>41</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, aaO, XVII. Kapitel, S. 255 ff.

<sup>42</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, aaO, XVII. Kapitel, S. 291 ff.

<sup>43</sup> A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1976, S. 243: „Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“; ähnlich Ludwig Erhard, Wohlstand für Alle, 4. Auflage 2024 Econ-Verlag, basierend auf der letzten von Erhard selbst autorisierten Fassung von 1964, S. 247: „sehr enge Interdependenz zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik“.

<sup>44</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, aaO, XVIII. Kapitel, III, S. 313.

Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus

Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.

verteilt werden kann, was vorher produziert wurde, dann muß die erste Frage aller Sozialreformer auf die Wirtschaftsordnung mit dem höchsten wirtschaftlichen Wirkungsgrad gerichtet sein.“<sup>45</sup> Eucken sieht aber auch, dass über die Wettbewerbspolitik hinaus Vorkehrungen zu treffen sind, um **Lücken auszufüllen** und **Härten zu mildern**. Er hebt hervor, dass die Ordnung nur derjenige bejahen könne, der über ein „Mindestmaß an häuslicher Geborgenheit“ und über die äußeren Voraussetzungen für ein „gesundes Familienleben“ verfüge. Die Erfahrung habe gezeigt, „was der Besitz eines eigenen Hauses und Gartens, besonders in Notzeiten bedeutet; sowohl als Ausgleich für die einseitig beanspruchende Berufstätigkeit wie auch als wirtschaftlicher Rückhalt.“ – Dies kann als Plädoyer für eine Förderung des privaten Wohnungsbaus verstanden werden.

- 98 Ebenso spricht Eucken mit „Krankheiten u.dgl“, Betriebsunfälle, Berufskrankheiten und Erwerbslosigkeit die sog. Wechselfälle des Lebens an und betont in diesem Zusammenhang die besondere **Bedeutung des Versicherungswesens**.<sup>46</sup> Wenn Selbsthilfe und Versicherung nicht ausreichten, seien staatlicher Wohlfahrtseinrichtungen notwendig, aber der Akzent sollte – so Eucken – „so irgend angängig, bei der Stärkung der freien Initiative des einzelnen liegen.“ Er fordert die Ausbildung wirklicher Begabungen, und mahnt, dass dem wirtschaftlichen Gründe nicht im Wege stehen dürfen; hierin steckt im Kern der Gedanke des späteren Bundesausbildungsförderungsgesetzes, das auch Schülern und Studenten aus wirtschaftlich schwachen Familien höhere Bildungszugänge ermöglichen soll.
- 99 Ein weitergehendes Konzept, wie er es in Gestalt konstituierender und regulierender Prinzipien für die Ordnung der Wirtschaft entwickelte, stellte Eucken, der 1950 starb, für seine sozialpolitischen Vorstellungen nicht mehr auf. Zwischen den Zeilen allerdings lässt sich unschwer eine Abstufung sozialer Sicherungsformen ausmachen, bei der der Selbsthilfe, individueller Vorsorge auch und gerade in der Form von Privateigentum sowie der Mitgliedschaft in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung („Versicherungswesen“) ein Vorrang vor staatlicher Fürsorge zukommen sollte.
- 100 Für **Alfred Müller-Armack**, der den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ in seinem Werk „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ 1947<sup>47</sup> zum ersten Mal verwandte, gehört die „**staatliche Einkommensumleitung**“ zur Sozialpolitik, indem sie die durch den freien Wettbewerb bewirkte Einkommensverteilung in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungszuschüssen, Subventionen usw. korrigiert. Im Unterschied zu staatlich gelenkter Wirtschaft soll die Sozialpolitik der Sozialen Marktwirtschaft sozialen Fortschritt mittels marktconformer Maßnahmen erreichen, also Maßnahmen, die den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur eingreifen. Als marktinkonform nennt Müller-Armack z.B. einen Mietstop, der den gesamten Wohnungsmarkt ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Mieter erfasst, marktconform dagegen ein System von Mietbeihilfen für bedürftige Schichten.<sup>48</sup> Auch „lohnpolitische Bindungen“ im Sinne einer „Ordnungstaxe“ oder staatlich Mindestlöhne sind nach Ansicht Müller-Armacks „unproblematisch“, wenn sie sich im Wesentlichen in der Höhe des Gleichgewichtslohnes halten, um willkürliche Einzellohnsenkungen zu vermeiden.<sup>49</sup>

---

1

<sup>45</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, aaO, XVIII. Kapitel, III, S. 315.

<sup>46</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, aaO, XVIII. Kapitel, III, S. 319.

<sup>47</sup> abgedruckt in: . Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1976, S. 19, 78 ff.

<sup>48</sup> A. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, abgedruckt in: Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1976, S. 132, ders. Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1976, S. 246 f.

<sup>49</sup> A. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, abgedruckt in: Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 2. Aufl. 1976, S. 132.

### 3. Fazit

- 101 Ziel der Sozialen Marktwirtschaft sollte es sein, **die Würde des Menschen und seine Freiheit** in den Mittelpunkt der Wirtschaftsordnung zu stellen sowie Ökonomie und Soziales als untrennbar miteinander verwoben – interdependent – zu begreifen. Darüber hinaus fehlte es bei der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft am Vorabend des Inkrafttretens des Grundgesetzes allerdings an hinreichend klaren Vorstellungen oder „ausformulierten Prinzipien“ dazu, was im Einzelnen das Soziale der neuen Gesellschaftsordnung sein sollte. Man wird aber unterstellen dürfen, dass das, was von der Bismarckschen Sozialgesetzgebung nach Ende des Krieges noch verblieben war, bei den Vordenkern als „gesetzt“ galt.
- 102 Die im Übrigen verbliebene „**Leerstelle**“, das Fehlen ausgereifter oder ausformulierter Sozialstaatsprinzipien in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs, ist nicht als Manko anzusehen. Vielmehr kann man diese Zurückhaltung als **Demut Müller-Armacks, Eucken u.a.** vor den tatsächlichen Verhältnissen in einem völlig zerstörten Land verstehen. Denn die wirtschaftliche Konsolidierung der Besatzungszonen und ab 1949 der Bundesrepublik als Grundvoraussetzung aller sozialen Projekte war nach Kriegsende auch nicht annähernd abzusehen. Letztlich zeugen Müller-Armack, Eucken u.a. damit dem **demokratisch zu wählenden Gesetzgeber Respekt**; dessen Vorhaben mussten nicht nur Anklang in der ökonomischen Wissenschaft, sondern vor allem die Akzeptanz und Mehrheiten bei den Bürgern der neuen Republik und eine solide ökonomische Grundlage finden.
- 103 Die Achtung der Menschenwürde, klassische Freiheitsrechte in Form von Abwehrrechten sowie die Verankerung von Gleichheitsrechten im Grundgesetz lagen ebenso und wie ein allgemeiner Sozialstaatsauftrag ganz auf der Linie des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft.
- 104 All diese Aspekte waren seit 1949 nicht nur **Richtschnur** für den Gesetzgeber bei der Ausformung des Sozialstaats unter dem GG. Sie waren auch für das Bundesverfassungsgericht **Maßstab** bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung sozialstaatlicher Streitfragen und die Herausbildung verfassungsrechtlicher „Leitplanken“.

## C. Das Soziale im Grundgesetz

### I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

#### 1. Staatszielbestimmungen

- 105** Originär verfassungsrechtliche Prinzipien sind das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip, das Bundesstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip sowie das Gewaltenteilungsprinzip (vgl. Art. 20, 28 GG). Im Namen der „Bundesrepublik Deutschland“ (vgl. Art. 20 I GG) findet schließlich das Prinzip der republikanischen Staatsform seinen Ausdruck.

#### 2. Kompetenz- und Organisationsvorschriften

- 106** Der verfassungsrechtliche Rahmen für Soziales, den das Grundgesetz – von den Grundrechten und dem Sozialstaatsgebot abgesehen – für soziale Sicherung vorsieht ist dürfzig. Während das GG die Finanzverfassung detailliert in 17 Artikeln regelt, beschränkt es sich in Hinblick auf das „Soziale“ auf im Wesentlichen drei Bestimmungen.
- 107** **Art. 74 I Nr. 12 GG** gibt dem Bund die Kompetenz für die konkurrierende Gesetzgebung bzgl. der Sozialversicherung, **Nr. 7** für die öffentliche Fürsorge.
- 108** **Art. 87 II GG** besagt, dass die bundesweiten sozialen Versicherungsträger als bündesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden.
- 109** Und nach **Art. 120 I 4 GG** trägt der Bund die Zuschüsse zu Lasten der Sozialversicherung mit Einschluss der Arbeitslosenversicherung; diese Vorschrift ist Rechtsgrundlage für den Bundeszuschuss u.a. zur Rentenversicherung in Höhe von jährlich weit über 100 Mrd. Euro. Sie ist Teil der Übergangs- und Schlussbestimmungen des GG und innerhalb des Art. 120 I umrahmt von Regelungen über Aufwendungen für Besatzungskosten und Kriegsfolgelisten.
- 110** Die schon seit dem 19. Jahrhundert übliche Unterteilung des Sozialrechts in die Bereiche **Sozialversicherung, Versorgung** und **Fürsorge** findet seit Inkrafttreten des Grundgesetzes eine sinngemäße Entsprechung in den Vorschriften über die Gesetzgebungscompetenz des Bundes. Das Recht des Bundes zur ausschließlichen **Gesetzgebung** erstreckt sich dabei u.a. auf die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, die Fürsorge für ehemalige Kriegsgefangene (Art. 73 Nr. 13 GG). Das Recht des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung umfasst die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung (Art. 74 Nr. 12 GG), das Recht der Fürsorge (ohne das Heimrecht, vgl. Art. 74 I Nr. 7 GG) sowie die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die **Regelungen** der Krankenhauspflegesätze (§ 74 I Nr. 19a GG).
- 111** **Landesrechtliche Sozialversicherung** existiert dort, wo das ausgreifende Bundesrecht Lücken lässt. In der Praxis ist dies im Wesentlichen die Altersvorsorge für Angehörige der sog. Freien Berufe in der Form von Versorgungswerken (Versorgungswerke der Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten usw.).
- 112** Damit liegt es im Wesentlichen in der **Deutungshoheit des Bundesverfassungsgerichts**, was zur Sozialversicherung, was zu Fürsorge gehört, wie weit die Eingriffs- und Regelungsbefugnisse des Gesetzgebers reichen und wie weit Solidarität ggf. reicht.

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

## II. Der Verzicht des GG auf explizite soziale Grundrechte

### 1. „Auferstanden aus Ruinen“

- 113 Rund vier Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation, einem Krieg mit 65 Millionen Kriegstoten und unfassbaren NS-Verbrechen, trat am 23.5.1949 in einem völlig darniederliegenden, vom Krieg zerstörten Land, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in Kraft. Das GG reagierte auf die Erfahrungen aus der Weimarer Republik und beseitigte staatsorganisatorische Schwächen der WRV. Es griff nach den Erfahrungen des nationalsozialistischen Terrors und eines blinden Rechtspositivismus den naturrechtlichen Ansatz<sup>50</sup> auf und bekennt sich in Art. I GG zur unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenwürde. Diese wird vor allem durch das „allgemeine Freiheitsrecht und das allgemeine Gleichheitsrecht entfaltet“ sowie durch weitere Einzelgrundrechte weiter konkretisiert.<sup>51</sup>
- 114 Auf soziale Grundrechte, wie z.B. ein Recht auf Arbeit oder auf Wohnung, verzichtet das GG anders als die WRV aber ganz bewusst. Das lag angesichts der **desolaten wirtschaftlichen Lage** nahe, zumal 1949 auch nicht annähernd absehbar war, dass der Staat soziale Grundrechte würde mit Inhalt füllen und staatlich finanzierte Leistung erbringen können.

### 2. Carlo Schmid

- 115 Carlo Schmid, Teilnehmer an der Herrenchiemsee-Verfassungskonferenz und Mitglied im Parlamentarischen Rat, führt dazu in seinen Erinnerungen aus:<sup>52</sup>
- „Auch gegen die von vielen gewünschte Einführung sogenannter sozialer Grundrechte, an denen die Weimarer Verfassung so reich gewesen ist, habe ich mich energisch gewehrt, waren sie doch nichts anderes als Programme oder Tautologien oder Kennzeichnungen der Zustände, die bei vernünftigem Umgang mit den klassischen Grundrechten aus den politischen Auseinandersetzungen hervorgehen sollten. Soziale Grundrechte könnten nur abstrakt und in Wunschform von uns heutigen an jene, die auf uns folgen werden, oder als Inhalt eines Sollens formuliert werden. Der konkrete Inhalt müsste von Fall zu Fall von dem Gesetzgeber festgestellt werden; er wird also in Funktion der Stärkeverhältnisse des jeweils befassten Parlaments definiert werden. Ist eine Mehrheit für eine Veränderung gesellschaftlicher Zustände, dann wird sie entsprechende Gesetze beschließen; ist sie es nicht, dann helfen auch - wie die Geschichte der Weimarer Republik ausweist - noch so progressive soziale Grundrechte im Text der Verfassung nicht; aber vor dem Volk wird die Verfassung unglaublich werden. Worauf es ankommt, ist, dass die im Grundgesetz vorgesehenen Verfahrensregeln den Weg zum Fortschritt nicht blockieren, sondern öffnen.“

- 116 Diese Ausführungen Carlo Schmids haben an Aktualität nichts verloren und sind auch der **Grundton des Bundesverfassungsgerichts in seinen ersten Jahren**. Bereits im ersten Band seiner Entscheidungen führt das BVerfG aus, dass weder Art. 1 I GG noch Art. 2 II GG ein Grundrecht des Einzelnen auf gesetzliche Ansprüche auf angemessene Versorgung durch den Staat begründen, „das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates“ könne nur der Gesetzgeber tun; dieser sei aber verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen.<sup>53</sup> Udo Steiner stellt mit Blick auf das Fehlen sozialer Grundrechte fest: „Nie-

1

<sup>50</sup> Anders C. Schmid, Erinnerungen, 1979, S. 373: „Die Menschenrechte sind nicht universal und a priori dem Staate vorgegeben; es sind Rechte, zu denen sich das Deutsche Volk durch den Parlamentarischen Rat in dem Kapitel des Grundgesetzes, das überschrieben ist „Die Grundrechte“ bekannt und die es damit zum Bundesgesetz erhoben hat.“

<sup>51</sup> H. Maurer JZ 1999, 689 (693).

<sup>52</sup> C. Schmid (Fn. 7), S. 373.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 22051, BVerfGE 1, 97 (105): kein Grundrecht des Einzelnen aus Art. 1 Abs. 1 oder Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG auf gesetzliche Regelung von Ansprüchen auf angemessene Versorgung durch den Staat.

mand vermisst etwas. Die soziale Qualität eines Staatswesens hängt ... entscheidend von der Prosperität und seiner wirtschaftlichen Leistungskraft ab und dem politischen Willen zu einer aktiven Sozialpolitik, nicht von Verfassungsgarantien“.<sup>54</sup>

### III. Das Sozialstaatsprinzip – Auftrag an den Gesetzgeber

#### 1. Gerechte Sozialordnung

- 117 Die Bundesrepublik ist durch Art. 20 I und Art. 28 I 1 GG aufgerufen, die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sozial gerecht zu gestalten:<sup>55</sup> Nach Art 20 IGG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und „sozialer Bundesstaat“ und Art. 28 I 1 GG fordert, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und „sozialen Rechtsstaats“ im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muss.
- 118 Beide GG-Artikel bringen das **Sozialstaatsprinzip** zum Ausdruck, das den Staat verpflichtet, für eine **gerechte Sozialordnung** zu sorgen.<sup>56</sup> Dies umfasst den Ausgleich sozialer Gegensätze<sup>57</sup> sowie die staatliche Fürsorge für Einzelne oder Gruppen, die aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind.<sup>58</sup>
- 119 „Das Sozialstaatsprinzip ist eine **Aufgabe**, sagt aber nichts darüber, wie diese Aufgabe im Einzelnen zu verwirklichen ist - wäre es anders, dann würde das Prinzip mit dem Prinzip der Demokratie in Widerspruch geraten.“<sup>59</sup> Wie der Gesetzgeber den Auftrag erfüllt, ist mangels näherer Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips seine Sache.<sup>60</sup> Das Sozialstaatsprinzip bestimmt nur das „**Was**“, das **Ziel** einer gerechten Sozialordnung, lässt aber für das „**Wie**“, d.h. für die Erreichung des Ziels, alle **Wege** offen.<sup>61</sup>
- 120 Angesichts der Weite und Unbestimmtheit dieses Prinzips lässt sich daraus regelmäßig auch kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren.<sup>62</sup>

#### 2. Demokratieprinzip – Primat des Gesetzgebers

- 121 Das BVerfG übt mit seinem Hinweis auf das **Demokratieprinzip** gewissenmaßen Selbstbeschränkung. Es überlässt dem Gesetzgeber die Bestimmung des „Wie“. Zu einer Kollision zwischen rechtsprechender Gewalt und dem Demokratieprinzip käme es aber, wenn das BVerfG den Art. 20, 28 GG über das „grobe Ziel“ einer gerechten Sozialordnung hinaus im Wege der Auslegung auch Details entnehmen und damit festlegen wollte, was im Einzelnen

1

<sup>54</sup> U. Steiner, Werden und Wandel des Sozialrechts im Sozialstaat, NZS 2019, 1 (3).

<sup>55</sup> BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08, BVerfGE 123, 267 Rn. 257: Lissabon-Urteil.

<sup>56</sup> BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180 Rn. 74: Tätigwerden von Wohlfahrtsorganisationen in der Jugendhilfe zur Erreichung sozialstaatlicher Ziele.

<sup>57</sup> vgl. BVerfGE 22, 180 (204).

<sup>58</sup> vgl. BVerfGE 45, 376 (387).

<sup>59</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.1.1982 – 1 BvR 848/77 u.a., BVerfGE 59, 231 (263): Keine Vorgaben durch das Sozialstaatsprinzip für Einordnung „freier Mitarbeiter“ einer Rundfunkanstalt als festangestellte Arbeitnehmer.

<sup>60</sup> vgl. BVerfGE 1, 97 (105); stRspr.; BVerfG, Beschl. v. 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93, BVerfGE 100, 271 Rn. 56.

<sup>61</sup> BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180 Rn. 74: Wohlfahrtsorganisationen.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschl. v. 8.6.2004 – 2 BvL 5/00 –, BVerfGE 110, 412-446, Rn. 96; BVerfG, Beschl. v. 12.3.1996 – 1 BvR 609/90 –, BVerfGE 94, 241, 263 juris Rn. 62 additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten.

konkret zu einer gerechten Sozialordnung gehört.<sup>63</sup> Soweit geht das BVerfG aber nicht, selbst wenn es zum Teil Formulierungen wählt, die auf ein solches Verständnis im Sinne einer Deutungs- und letztlich Gestaltungshoheit des BVerfG hinweisen könnten.

- 122 Richtig verstanden anerkennt das BVerfG den **Vorrang des Gesetzgebers** sowohl bei der Frage, was konkret zur einer gerechten Sozialordnung gehört, als auch bei der Frage, wie das definierte Ziel zu erreichen ist. Denn in der Sache prüft das BVerfG jeweils vom Gesetzgeber getroffen Maßnahmen am Sozialstaatsprinzip i.V.m. mit den Grundrechten und ggf. weiteren Staatszielbestimmungen wie dem Rechtsstaatsprinzip, ohne selbst „ex cathedra“ die Inhalte des Sozialstaatsprinzips zu bestimmen.
- 123 Ob diese **Maxime** auch bei der Entwicklung des Rechts auf Gewährleistung des **soziokulturellen Existenzminimums** aus Art. 1 I i.V.m. dem Sozialstaatsgebot eingehalten wurde (dazu sogleich), erscheint zumindest fraglich. Denn auch schon davor sah es das BVerfG – gestützt allein auf das Sozialstaatsprinzip – als zwingend an, dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft.<sup>64</sup> Der Herleitung eines eigenständigen sozialen Grundrechts auf die Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums aus der Menschenwürde hätte es m.E. nicht bedurft.

### 3. Meilensteine der Gesetzgebung zur Konkretisierung des Sozialstaatsgebots

- 124 Der Gesetzgeber hat den Gestaltungsauftrag des Sozialstaatsprinzips angenommen und das System sozialer Sicherung seit 1949 quantitativ und qualitativ ausgebaut. Bei Inkrafttreten des Grundgesetzes konnten Bund und Länder insoweit an das seit der Kaiserzeit etablierte, schon von der Weimarer Reichsverfassung aufgegriffene **System der Sozialversicherung** und damit an die gesetzliche Unfall-, Kranken-, Renten und Arbeitslosenversicherung anknüpfen und darauf aufbauen.
- 125 Meilensteine der Gesetzgebung ab 1949 waren insbes. das Bundesversorgungsgesetz (1950), das Sozialgerichtsgesetz (1953), das Bundessozialhilfegesetz (1961), das Kinder geldkassengesetz (1961) sowie das Kindergeldgesetz (1964), das Arbeitsförderungsgesetz (1969), das Schwerbehindertengesetz (1974), die sukzessive Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch seit 1976 mit mittlerweile 13 Sozialgesetzbüchern, die Einführung der Pflegeversicherung (1995) und die Grundsicherung für Arbeitsuchende (2005), seit 2023 als „Bürgerversicherung“ bezeichnet sowie zuletzt das Recht der Sozialen Entschädigung im SGB XIV.
- 126 § 1 SGB I bringt das sozialstaatliche Programm des Sozialgesetzbuchs einschließlich seiner besonderen Teile (vgl. § 68 SGB I) umfassend zum Ausdruck: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.“

1

<sup>63</sup> K. Friauf, Zur Rolle der Grundrechte im Interventions- und Leistungsstaat, DVBl. 1971, 674 (677).

<sup>64</sup> BVerfG, Beschl. vom 8.6.2004 – 2 BvL 5/00 –, BVerfGE 110, 412-446, Rn. 96.

## 4. Typisierung und Pauschalierung

- 127 Zwar entspricht es dem Sozialstaatsprinzip am besten, soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt wird.<sup>65</sup> Bei der Ordnung von Massenerscheinungen des sozialen Lebens ist dies notwendigerweise jedoch nur in einem beschränkten Umfang möglich. Gerade in diesem Bereich sind zugunsten einer vom Sozialstaatsprinzip her zumindest in gleicher Weise gebotenen **Praktikabilität und Übersichtlichkeit** typisierende und generalisierende Regelungen selbst auf die Gefahr einer Vernachlässigung der Besonderheiten jedes einzelnen Falles hin unumgänglich.<sup>66</sup>
- 128 Dabei ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei „**bevorzugender Typisierung**“ weiter gespannt als bei **benachteiligender Typisierung**.<sup>67</sup>
- 129 Die Frage, inwieweit Geringfügigkeitsargumente verfassungsrechtlich tragfähig sind, hat das BVerfG bislang offengelassen.<sup>68</sup>
- 130 Insgesamt aber ist festzustellen, dass der Gesetzgeber den ihm vom BVerfG eingeräumten Raum für Pauschalierungen und Typisierungen nur unzulänglich nutzt, er sich vielmehr einer Einzelfallgerechtigkeit verpflichtet fühlt, die wiederum an sich vermeidbare Fragen gerechtfertigter Gleichbehandlung oder Differenzierung aufwirft.
- 131 Im Bereich der Sozialversicherung hat der Gesetzgeber zudem einen Großteil der zur Erfüllung des **Gesetzeszwecks** erforderlichen Aufgaben an die **Arbeitgeber als Indienstnommene** „ausgelagert“.<sup>69</sup> Die Arbeitgeber sind es, die (ohne entsprechende monetäre Gegenleistungen) die Fragen der Versicherungs- und Beitragspflicht prüfen, die Beiträge berechnen, nachweisen und an die Einzugsstellen zahlen. Hinzu kommt, dass sie den auf den Arbeitnehmern entfallenden Beitragsanteil von Lohn einbehalten und mit dem Arbeitgeberanteil ebenfalls an die Einzugsstellen abführen. Ohne die Übernahmen dieses bürokratischen Aufwands durch die Arbeitgeber wäre die Sozialversicherung nicht durchführbar. Insoweit dürfen die Arbeitgeber vom Gesetzgeber erwarten, dass er wo immer möglich, von Typisierungs- und Pauschalierungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht und auf einen weitestgehenden Gleichlauf von Arbeits-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht bei identischen Sachverhalten (Arbeitsentgelt, Arbeitsleistung etc.) hinwirkt., zumal auch dieser Bürokratieaufwand die Lohnkosten maßgeblich beeinflusst.

## 5. Gebot gleichmäßiger Beitragsbelastung – versus Typisierung

- 132 Soweit es um die Finanzierung der Sozialversicherung geht, spielt der allgemeine Gleichheitssatz eine entscheidende Rolle. Jeder vergleicht sich mit jedem, was die Bemessung seiner Beiträge angeht. So musste sich das BVerfG bereits in mehreren Senatsentscheidungen mit der Bemessung der Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung in Fällen befassen, in denen Versicherte mit mehreren Kindern eine Beitragsentlastung gegenüber Versicherte ohne bzw. gegenüber Versicherten mit „weniger Kindern“ begehrten. Sie wandten ein, die Vergünstigen für Familien (Kindererziehungszeiten, beitragsfreie Mitversicherung

1

<sup>65</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.3.1996 – 1 BvR 609/90, BVerfGE 94, 241 Rn. 62: Additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten; BVerfG, Urt. v. 24.7.1963 – 1 BvL 11/61, BVerfGE 17, 1 Rn. 31: Abhängigkeit von Hinterbliebenenrenten von vorheriger Unterhaltsleistung; BVerfG, Beschl. vom 14. 5. 1969 – 1 BvR 615/67, BVerfGE 26, 16 Rn. 56; Berufsschadensausgleich nach BVG.

<sup>66</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.5.1969 – 1 BvR 615/67, BVerfGE 26, 16 Rn. 56.

<sup>67</sup> vgl. BVerfGE 11, 50; BVerfG, Urt. v. 24.7.1963 – 1 BvL 11/61, BVerfGE 17, 1 Rn. 60: Abhängigkeit von Hinterbliebenenrenten von vorheriger Unterhaltsleistung.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 –, BVerfGE 161, 163-299, Rn. 323.

<sup>69</sup> vgl. R. Schlegel, Die Indienstnahme des Arbeitgebers in der Sozialversicherung, in: Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, S. 265 ff.

etc.) seien von ihnen durch Steuern und Beiträge mitfinanziert, also letztlich kein ausreichender sozialer Ausgleich. Das BVerfG sieht dies anders.

- 133 Bei der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen erfordert Art. 3 Abs. 1 GG nach der Rspr. des BVerfG die Beachtung des aus dem allgemeinen Gleichheitssatz abgeleiteten **Gebots der Belastungsgleichheit**, das sich auf alle staatlichen Abgaben erstreckt. Wirken sich Beitragsregelungen innerhalb der **Gruppe der Familien** zu Lasten bestimmter Familienkonstellationen nachteilig aus, so muss der Staat den besonderen Schutz beachten, den er der Familie nach Art. 6 I GG schuldet. In der sozialen Pflegeversicherung führt die von der Kinderzahl unabhängige gleiche Beitragsbelastung von Eltern zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichen.<sup>70</sup> I
- 134 In der gesetzlichen **Rentenversicherung und der GKV** begründet die gleiche Beitragsbelastung von Eltern und Beitragspflichtigen ohne Kinder nach der Rspr. des BVerfG keine Benachteiligung der Eltern, weil durch die rentenrechtliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten und die beitragsfreie Familienversicherung im Krankenversicherungsrecht ein hinreichender Nachteilsausgleich erfolgt.<sup>71</sup>
- 135 In der sozialen **Pflegeversicherung** verlangte das BVerfG hingegen die Schaffung grundgesetzkonformer **Regelungen auf der Beitragsseite** und weist darauf hin, dass vielfältige Möglichkeiten bestehen, wie der Gesetzgeber die gebotene kinderzahlbezogene Differenzierung von Eltern im Beitragsrecht vornehmen und gegenfinanzieren könnte, ohne dass er verfassungsrechtlich auf eine dieser Möglichkeiten festgelegt wäre. Der Gesetzgeber sei – so das BVerfG – nicht nur darin frei, auf welche Weise er die kinderzahlabhängige Beitragsdifferenzierung schafft, sondern er genieße auch einen weiten Wertungs- und Gestaltungsspielraum hinsichtlich des **Ausmaßes der Entlastung**. Es stehe dem Gesetzgeber darüber hinaus frei, wie er die kinderzahlabhängige Entlastung beitragspflichtiger Eltern gegenfinanziert. Im Zuge der erforderlichen Neuregelung müsse sich der Gesetzgeber ferner mit der Frage zu befassen haben, ob er die beitragsrechtliche Privilegierung der Eltern wie bislang lebenslang ausgestalten will oder auf den Zeitraum, in dem Erziehungsaufwand (typischerweise) tatsächlich anfällt, beschränkt.<sup>72</sup>
- 136 Der Gesetzgeber hat hierauf mit dem PUEG vom 19.6.2023 reagiert und folgende Differenzierung vorgenommen: Kinderlose Versicherte zahlen ab Ablauf des Monats, in dem sie das 23. Lebensjahr vollendet haben, einen Zusatzbeitrag von 0,6%; ausgenommen hiervon sind Bezieher von Bürgergeld, Wehr- und Zivildienstleistende. Für Eltern ordnet § 565 Abs. 3 SGB XI einen Beitragsabschlag vom Beitragssatz von 3,4% für jedes Kind ab dem zweiten Kind bis zum fünften Kind um jeweils 0,25 % bis zum Ablauf des Monats, in dem das Kind das 25. Lebensjahr vollendet (vgl. § 55 Abs 3 SGB XI). Allerdings wirkt der Beitragsabschlag nur zugunsten der Versicherten. Soweit der Beitrag von Dritten getragen wird, wie dies im Beschäftigungsverhältnis der Fall ist, findet der Abschlag z.B. bei dem z.B. vom Arbeitgeber zu tragenden Beitragsanteil keine (vgl. § 59a SGB XI).
- 137 Dieses Beispiel der **Umsetzung eines Verfassungsgerichtsurteils** durch den Gesetzgeber macht die **extreme Komplexität des Sozialgerecht** deutlich. Zum anderen zeigt es, dass u.a. bei der Finanzierung der Sozialversicherung das Regelungsziel möglichst weitgehender „Beitragsgerechtigkeit“ (Gleiches gleich, Ungleiches entsprechend der sachlichen Unterscheide differenziert zu behandeln) auf der einen Seite, mit dem Regelungsziel einfacher Umsetzung des Gesetzesrechts auf der anderen Seite, hart aufeinander stoßen können: Denn in der Praxis sind es die Arbeitgeber, die bei jeder Lohn- und Gehaltsabrechnungen die Beiträge nach Maßgabe des Gesetzes berechnen, einbehalten und an die Beitragseinzu-

1

<sup>70</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163 Rn.277.

<sup>71</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163 (299); BVerfG, Beschl. vom 7. 4. 2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163 Rn.334 und Rn.360.

<sup>72</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163 Rn. 370-371.

stellen abführen müssen. Der „gerechte“ soziale Ausgleich wird jedenfalls Fall der Beiträge zur Pflegeversicherung mit einem **extremen Verwaltungsaufwand** auf Seiten der Arbeitgeber und zu deren Lasten „erkauf“.

## IV. Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips

### 1. Sozialstaatlich geprägte Normen des Grundgesetzes

- 138 Als sozialstaatlich motivierte Verfassungsaufträge des GG können insbes. Art. 6 IV GG (Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft), Art. 6 V GG (Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern) und Art. 33 V GG (Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.) angesehen werden.<sup>73</sup>

### 2. Einfachrechtliche Prinzipien und ihre Transformation

- 139 Das BVerfG hatte in früheren Entscheidungen vor allem zum Steuerrecht noch das **Prinzip der Folgerichtigkeit bzw. der Systemgerechtigkeit** betont und bedeutungsmäßig auf eine Stufe mit der Lastengleichheit gestellt.<sup>74</sup> In neuer Zeit betont es dagegen, dass es der Entscheidung des Gesetzgebers obliegt, nach welchem System er eine Materie ordnen will und welche Regelung er für zweckmäßig hält. Das Bundesverfassungsgericht könnte eine solche Regelung nur nach den Maßstäben der Verfassung (hier: Art. 3 I GG), nicht aber unter dem Gesichtspunkt der Systemwidrigkeit für verfassungswidrig erklären.
- 140 Die **Systemwidrigkeit** für sich allein verletzt nicht Art. 3 I GG<sup>75</sup>, jedoch kann sie ein **Indiz für einen Gleichheitsverstoß** darstellen<sup>76</sup>, dessen Vorliegen dann konkret an den Maßstäben des Art. 3 I GG zu messen ist.
- 141 Das BVerfG entnimmt seine **verfassungsrechtlichen Leitplanken** somit im Wesentlichen weder naturrechtlichen noch einfachgesetzlichen Prinzipien. Vielmehr misst das BVerfG hoheitliche Maßnahmen und insbesondere Gesetze an den **Regelungen des GG**, namentlich den Grundrechten, dem Sozial-, Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sowie den Gesetzgebungscompetenzen des Bundes.
- 142 Es leitet aus dem GG weder ein verfassungsrechtliches Äquivalenzprinzip noch ein verfassungsrechtliches Prinzip der Eigenverantwortung noch ein verfassungsrechtliches Solidaritätsprinzip her. Ebenso wenig definiert es Grund und Grenzen staatlicher Umverteilung

1

<sup>73</sup> Vgl. Sachs in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 51 f.

<sup>74</sup> Vgl BVerfG, Kammerbeschl. v. 4.7.1988 – 1 BvR 729/88 –, juris Rn. 5, keine realitätsfremden Grenzen bei der steuerlichen Berücksichtigung zwingender Unterhaltsverpflichtungen / Freibetrag zur Sicherung des das Existenzminimum sichernde Grundfreibetrag, sondern Anknüpfung an den Regelsatz der Sozialhilfe unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit (BVerfGE 66, 214, 225 f.; BVerfGE 67, 290, 298); BVerfGE 84, 239, 271 = NJW 1991, 2129, 2130; BVerfGE 105, 73, 126; dazu BeckOK GG/Kischel, 62. Ed. 15.6.2025, GG Art. 3 Rn. 153, beck-online.

<sup>75</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.1982 – 1 BvL 39/80 –, BVerfGE 61, 138-149, Rn. 37 Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen; BVerfG, Kammerbeschl v. 20.12.1993 – 2 BvR 1327/87 –, juris Rn. 21, Abwahl hauptamtlicher kommunaler Wahlbeamter nach den hessischen Kommunalwahlen.

<sup>76</sup> vgl. BVerfGE 24, 75 (100); 34, 103, 115.

oder eines solidarischen Ausgleichs etwa in der Sozialversicherung anhand eines verfassungsrechtlicher Ausgleichsprinzipien.

- 143 Das BVerfG prüft jedoch, ob im einfachen Gesetzesrecht angelegte Prinzipien (Regeln wie Versicherungspflicht), die in Rechte eingreifen, mit **Art. 2 I GG** vereinbar sind, ob der Gesetzgeber damit also ein legitimes Ziel verfolgt und die dazu eingesetzten Mittel erforderlich, geeignet und verhältnismäßig (zumutbar) sind.
- 144 Vor allem misst das BVerfG die vom Gesetzgeber im Bereich des Sozialen getroffenen Maßnahmen am **allgemeinen Gleichheitssatz**. Art. 3 I GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleches gleich und wesentlich Ungleches ungleich zu behandeln, gilt für Belastungen und Begünstigungen. Art. 3 I GG verwehrt dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Ebenso wenig ist er gehalten, Ungleches unter allen Umständen ungleich zu behandeln. **Differenzierungen** bedürfen aber stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.<sup>77</sup>
- 145 Daraus folgt: Dem Gesetzgeber steht es frei, Sozialleistungen einzuführen. Sieht er diese nur für bestimmte Personen oder Fallkonstellationen vor, zieht seine Bindung an den allgemeinen Gleichheitssatz jedoch für nicht explizit geregelte Fälle das **Gebot sachgerechter Gleichbehandlung bzw. sachgerechter Differenzierung** nach sich. Für dem Gesetzgeber trifft damit zu, was Faust von Mephistopheles im Studierzimmer als ein „Gesetz der Teufel und Gespenster“ Faust anvertraut wurde: „Wo sie hereingeschlüpft, da müssen sei hinaus. **Das erste steht uns frei, beim zweiten sind wir Knechte**“.<sup>78</sup>
- 146 Somit kann eine **einfachrechtliche Regel** über den **Hebel des allgemeinen Gleichheitssatzes** auch in Fällen zur Anwendung kommen, die zunächst nicht im Fokus des Gesetzgebers standen. Die Gleichstellung folgt dann aber nicht aus einem verfassungsrechtlichen oder einfachrechtlichen Sach- oder Ordnungsprinzip, sondern aus dem Gebot sachgerechter Gleichbehandlung oder sachgerecht gebotener Differenzierung.

### 3. Verfassungsrechtliche Konkretisierungen des BVerfG

- 147 Gleichsam in Verfassungsrang hat das BVerfG das Ziel der **Beschäftigungsförderung** erhoben. So führt das Gericht zur Beschränkung der sachgrundlosen Befristung aus, das Ziel der Beschäftigungsförderung sei durch das Sozialstaatsprinzip in Art. 20 I, Art. 28 I GG „**mit Verfassungsrang ausgestattet**“ und Teil des in Art. 109 II GG verankerten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.<sup>79</sup>
- 148 Das **Ziel, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen**, hat aufgrund des Sozialstaatsprinzips ebenfalls Verfassungsrang<sup>80</sup> und verleiht dem Sozialstaatsprinzip „legitimierendes Gewicht, das auch einschränkende Auswirkungen auf die Tarifautonomie zu rechtfertigen vermag“.<sup>81</sup> Demge-

1

<sup>77</sup> BVerfG, Beschl. vom 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 –, BVerfGE 161, 163-299, Rn. 239 zur Beitragsbelastung von Versicherten mit Kindern in der sozialen Pflegeversicherung.

<sup>78</sup> Goethe, Faust Erster Teil Studierzimmer; Mephistopheles Zeile 1410 ff.

<sup>79</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.6.2018 – 1 BvL 7/14 –, BVerfGE 149, 126, 145 Rn. 48: sachgrundlose Befristung.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschl. vom 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 –, BVerfGE 116, 202, 223 Rn. 88 zum Berliner Tarifreuegesetz, dort wird in Rn. 88 <juruis> auch ausgeführt: „Die Verringerung von Arbeitslosigkeit ermöglicht den zuvor Arbeitslosen, das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG zu verwirklichen (vgl. BVerfGK 4, 356 <361>), sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren. Insofern wird das gesetzliche Ziel auch von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG getragen“.

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93 –, BVerfGE 100, 271 285, Rn. 57 zur Rechtmäßigkeit von Lohnabstandsklauseln als Voraussetzung für befristete Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungs-

mäß hat das BVerfG mit Blick auf Tariflöhne auch Lohnabstandklauseln für bezahlten Maßnahmen des Arbeitsförderungsrechts gebilligt.

- 149 Aus Art. 6 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip entnimmt das BVerfG die allgemeine Pflicht des Staates zu einem **Familienlastenausgleich**, jedoch nicht die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist. Als derartige Maßnahmen des sozialen Ausgleichs sieht das BVerfG die beitragsfreie Krankenversicherung der Kinder von Mitgliedern der GKV an.<sup>82</sup> Allerdings hat das BVerfG auch entschieden, dass der Staat nicht gehalten ist, jegliche die Familie betreffende Belastung auszugleichen.<sup>83</sup>
- 150 Ebenfalls als Ausfluss des Sozialstaatsprinzips i.V.m. Art. 7 IV 3 GG, Art. 12 I GG, Art. 13 I 1 GG trifft den Staat die Aufgabe zu sozialstaatlicher, auf die **Wahrung gleicher Bildungschancen** bedachter Regelungen.<sup>84</sup> Aus dem Zusammenwirken von Ausbildungs- und Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG und dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 I GG verdichtet sich der Auftrag des Staates zur Ermöglichung grundrechtlicher Freiheit in der Verfassungswirklichkeit zu einem speziellen Auftrag an den Staat, für **gleiche Bildungs- und Ausbildungschancen** zu sorgen.<sup>85</sup> Jedoch geht dies nicht so weit, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, einem Studenten über die nach dem BAföG vorgesehenen Unterstützungsleistungen hinaus Leistungen zu gewähren, wie sie an Bedürftige nach dem vom BVerfG entwickelten Recht auf ein sozio-kulturelles Existenzminimums zu gewähren sind.<sup>86</sup>

#### 4. Grenzen – Vorbehalt des Möglichen

- 151 Auch soweit (Teilhabe-)Rechte nicht von vornherein auf das jeweils Vorhandene beschränkt sind, stehen sie doch unter dem **Vorbehalt des Möglichen** im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann. Dies hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu beurteilen, der bei seiner Haushaltswirtschaft auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 109 II GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat.<sup>87</sup>

3

maßnahmen; dort <S. 287, juris Rn. 65> finden sich auch folgende Ausführungen zum Wert von Arbeit: „Bei einer Zahl von rund vier Millionen Arbeitslosen ist die Schaffung von Arbeitsplätzen ein hochrangiges soziales Anliegen. Arbeitslosigkeit führt die Betroffenen häufig in existentielle Bedrängnis. Mit dem Verlust der wirtschaftlichen Lebensgrundlage können Beeinträchtigungen des Selbstwertgefühls und der Persönlichkeit einhergehen (vgl. BVerfGE 84, 133 <155>). Die Erfahrung, nicht gebraucht zu werden, kann in einer Gesellschaft, die den Wert des Einzelnen in hohem Maße an seiner beruflichen Leistung mißt, zu schweren seelischen Belastungen führen. Das gilt in besonderem Maße bei Langzeitarbeitslosen, die schwer zu vermitteln sind und deswegen besonders geringe Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben.“

<sup>82</sup> BVerfG, Urt. v. 12.2.2003 – 1 BvR 624/01 –, BVerfGE 107, 205, 213 Rn. 32 Familienversicherung nach § 10 SGB V, dort zu Verfassungsmäßigkeit des Ausschlusses der Familienversicherung, wenn ei Elternteil GKV-Mitglied ist, der „besser verdienende“ Elternteil jedoch privat versichert ist; BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 1 BvL 14/09 –, BVerfGE 127, 263, 278 Rn. 38 zum Haftungsprivileg des nicht in häuslicher Gemeinschaft lebenden Elternteils nach § 16 VI SGB X.

<sup>83</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 1 BvL 14/09 –, BVerfGE 127, 263, 278 Rn. 38; BVerfG, Beschl. v. 29.5.1990 – 1 BvL 20/84, BVerfGE 82, 60, 81 juris Rn. 88 Steuerfreies Existenzminimum: Trägt der Gesetzgeber der Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit durch Sozialleistungen Rechnung, müssen dies so bemessen werden, dass eine vergleichbare Wirkung eintritt.

<sup>84</sup> BVerfG Urt. v. 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, BVerfGE 112, 226, 245 Rn. 72 zu Studiengebühren.

<sup>85</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52-79, Rn. 47.

<sup>86</sup> BVerfG, Beschl. vom 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52-79, Rn. 53.

<sup>87</sup> BVerfG, Urt. v. 18.7.1972 – 1 BvL 32/70 –, BVerfGE 33, 303, 333 juris Rn. 63 zur Schaffung von Studienplätzen; Dürig/Herzog/Scholz/Grzeszick, 107. EL März 2025, GG Art. 20 Rn. 37, beck-online.

## D. Soziale Entschädigung

- 152 Bei den drei tragenden Säulen sozialer Sicherung wird üblicherweise zwischen Sozialer Entschädigung (Versorgung), Fürsorge sowie Vorsorge unterschieden, die je eigenen Grundprinzipien folgen.

### I. Kriegsfolgen und Wiedergutmachung

#### 1. Sozialer Ausgleich für Vertriebene

- 153 Die Bundesrepublik war in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor die herausfordernde Aufgabe gestellt, etwa 12 bis 14 Mio. **Flüchtlinge und Vertriebene**, die durch den Zweiten Weltkrieg nicht nur ihre Heimat, sondern auch ihr Eigentum verloren hatten, sozial zu integrieren. Die meisten Vertriebenen hatten in ihren Herkunftsländern sozialrechtliche Anwartschaften oder Ansprüche erworben, die jetzt nicht mehr realisierbar waren. Ihnen konnten im Bundesgebiet Ansprüche nur auf dem Wege besonderer gesetzlicher Regelungen eingeräumt werden.

- 154 Bei diesem Personenkreis handelte es sich um eine **sozial besonders schutzbedürftige Gruppe**, für die der Gesetzgeber „nach dem Sozialstaatsgebot verfassungsrechtlich zur sozialpolitischen Aktivität verpflichtet“ war. Er kam dieser Pflicht nach, indem er diese Personen nach dem **Eingliederungsprinzip** so behandelte, als hätten sie ihr Erwerbsleben im Geltungsbereich der Bundesrepublik verbracht; dies war nach der Rspr. des BVerfG „verfassungsrechtlich nicht unbedingt geboten“. Der Gesetzgeber hat nach Ansicht des BVerfG durch die Gleichstellung der Vertriebenen und Flüchtlinge, heimatlosen Ausländer und politisch Verfolgten mit vergleichbaren Versicherten, die ständig im Gebiet der Bundesrepublik oder Westberlins lebten, das Sozialstaatsgebot jedoch in hohem Maße verwirklicht.<sup>88</sup>

#### 2. Nationalsozialistisches Unrecht

- 155 Ein weiteres Feld war die **Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts**, das in der Sozialversicherung zu zahlreichen Spezialregelungen führte, die im Gerichtsalltag bis heute präsent sind, wie z.B. der Streit um die Gewährung von Renten auf Grund von Tätigkeiten jüdisch Verfolgter in Ghettos (sog. Zahlbarmachung von Renten, „Ghettorenten“<sup>89</sup>).

- 156 Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts stellt ein **besonders wichtiges Gemeinwohlziel** und ein zentrales Gebot der Gerechtigkeit dar. Demgemäß entschloss sich der deutschen Gesetzgeber nach der Wiedervereinigung dazu, NS-Opfern, die in der DDR keinerlei Entschädigung erlitten hatten, eine ihnen bis dahin vorenthalte Wiedergutmachung zu leisten. Das BVerfG weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der rechtsstaatwidrige Entzug von Vermögenswerten nur Teil eines weit größeren Unrechts gewesen war und die Opfer des Nationalsozialismus oftmals nicht nur Hab und Gut verloren haben, sondern auch schwere persönliche Verfolgung erlitten und Leib und Leben eingebüßt hatten.<sup>90</sup> Da die früheren Eigentümer de facto keine durch Art. 14 GG geschützten vermögenswerte Rechte mehr innehatten, verortete das BVerfG die **Wurzeln des Anspruchs** von NS-

1

<sup>88</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.1.1977 – 1 BvL 17/73, BVerfGE 43, 213 Rn. 45: Eingliederungsprinzip für Flüchtlinge und Vertriebene; vgl. jedoch BVerfG Beschl. vom 26.2.1980 – 1 BvR 195/77 -, BVerfGE 53, 164 (176): Keine Zahlung von Renten an Deutsche in den Oder-Neiße-Gebieten.

<sup>89</sup> Vgl. zum Ghettobegriff und Rentenansprüchen auf Grund Ghettoarbeit BSG, Urt. v. 20.5. 2020 – B 13 R 9/19 R, BSGE 130, 171 (199).

<sup>90</sup> BVerfG, Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239-274, Rn. 105.

Opfern auf Wiedereinräumung entzogener Rechtspositionen im Rechts- und Sozialstaatsprinzip.<sup>91</sup>

### 3. Kriegsversehrte und Grundsätze der sozialen Entschädigung

- 157 Eindeutiger Schwerpunkt der ersten Nachkriegsjahre war allerdings die **Versorgung Kriegsversehrter und der Hinterbliebenen gefallener Soldaten** nach dem Bundesversorgungsgesetz. Ende 1956 zählen die Versorgungsämter vier Mio. Personen mit Anspruch auf laufende Versorgungsbezüge, darunter 1,5 Mio. Kriegsbeschädigte, 1,2 Mio. Kriegerwitwen und 1,1 Mio. Halb- und Vollwaisen.<sup>92</sup> Das **Bundesversorgungsgesetz** wurde erst 2023 durch das **SGB XIV** abgelöst, ohne dass zu diesem Zeitpunkt alle kriegsbedingten Versorgungsfälle abgeschlossen waren.
- 158 Zentrales Instrument der Versorgung ist die an Kriegsopfer und ihre Hinterbliebenen gezahlte **Grundrente**, die auch für andere Bereiche der Versorgung Vorbildfunktion hat und so prototypisch wirkt.
- 159 Die sog. **Beschädigtengrundrente** dient dem Ausgleich von schädigungsbedingten Mehraufwendungen, sie ist aber auch eine Leistung, welche die Allgemeinheit in Ansehung des von ihnen **erbrachten Opfers** erbringt, so dass der Grundrente<sup>93</sup> neben einer materiellen Komponente (Ausgleich tatsächlicher Nachteile) auch eine **ideelle Funktion** zukommt. Den Beschädigten stehen vielfältige materielle Hilfen zu, wenn der Bedarf konkret auftritt. Schädigungsbedingte Einbußen beim Einkommen oder beim Erwerbsersatzesinkommen werden durch den **Berufsschadensausgleich** ausgeglichen. Pflegezulage und Kleiderverschleißpauschale sind ebenfalls Beispiele für konkrete materielle Unterstützung. Die **Genugtuungsfunktion** der Beschädigtengrundrente zeigt sich darin, dass die Rente unabhängig von den persönlichen Lebensverhältnissen des einzelnen Beschädigten, seinen Einkünften und seinem Vermögen gewährt wird. Anders als bei den einkommensabhängigen Leistungen bleibt die Grundrente bei der Bemessung anderer staatlicher Leistungen grundsätzlich unberücksichtigt, so bei der Arbeitslosenhilfe (heute SGB II) und im Sozialhilferecht. Sie ist eine Leistung, die gegen Aufrechnung und Pfändung schützt.<sup>94</sup>
- 160 Im Asylbewerberleistungsrecht, das eine Leistung der Fürsorge darstellt, folgt daraus, dass es ist mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 I GG unvereinbar war, dass Asylbewerber nach dem AsylbLG Schmerzensgeld (§ 253 II BGB) für ihren Lebensunterhalt einsetzen mussten, bevor sie staatliche Leistungen erhielten.<sup>95</sup>
- 161 Dem „Muster“ der Beschädigtengrundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz folgen weitere Leistungen der sozialen Entschädigung wie etwa die Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz.

1

<sup>91</sup> BVerfG Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 –, BVerfGE 101, 239-274, Rn. 118 mit Hinweis auf BVerfGE 84, 90, 125 f..

<sup>92</sup> Vgl. Rudloff/von Miquel, Das Bundessozialgericht und die Formierung des westdeutschen Sozialstaats, 2024, S. 198.

<sup>93</sup> anders als eine Rente aus der gesetzlichen Unfallversicherung, die nach verbreiteter Ansicht auch eine „Scherzensgeldkomponente“ enthält, dazu BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 16.3.2011 – 1 BvR 591/08 –, BVerfGK 18, 377-389, Rn. 38.

<sup>94</sup> BVerfG, Urt. v. 14.3.2000 – 1 BvR 284/96 –, BVerfGE 102, 41-67, Rn. 56 – 59; vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.7.2006 – 1 BvR 293/05 –, BVerfGE 116, 229-242, Rn. 43 zur verfassungswidrigen Anrechnung von Schmerzengeld auf die Leistungen nach dem AsylbLG.

<sup>95</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.7.2006 – 1 BvR 293/05 –, BVerfGE 116, 229-242 Rn. 44; für die Grundsicherung für Arbeitsuchenden BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 16.3.2011 – 1 BvR 591/08 –, BVerfGK 18, 377-389, Rn. 38.

## II. Opfergedanke

### 1. Staatliche Verantwortung

- 162 Kennzeichnend für die soziale Entschädigung ist der Umstand, dass der einzelne (z.B. im Krieg als Soldat oder als Wehrpflichtiger) ein „**Opfer**“ erbracht hat, für das die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortlichkeit trägt.<sup>96</sup>
- 163 Ebenso wie die Leistungen der Sozialversicherung werden die Leistungen der sozialen Entschädigung/Versorgung, die den erlittenen Schaden ausgleichen sollen, i.d.R. **unabhängig von der Bedürftigkeit** des Leistungsempfängers gewährt. Es besteht kein durch Beitrag und Leistung geprägtes versicherungsmäßiges Gegenseitigkeitsverhältnis.
- 164 Versorgungsleistungen sind vielmehr **steuerfinanziert** und werden aufgrund sog. reiner Leistungsgesetze erbracht.

### 2. Opferentschädigungsgesetz

- 165 Neben der Kriegsopfer-, Soldaten und Zivildienstopfer-Entschädigung **gehören hierher z.B. Schäden aufgrund einer staatlich angeordneten Impfung** (Impfschadengesetz) oder die Entschädigung für Opfer von Gewaltverbrechen (**Opferentschädigungsgesetz**, OEG).
- 166 Die Kriegsopfersversorgung macht – wie auch ein Blick auf die gesetzliche Rentenversicherung – deutlich, dass das Sozialrecht jedenfalls im Bereich der Versorgung (wie auch im Bereich der Altersrenten) in **zeitlichen Dimensionen** zu begreifen ist, die weniger an Tagen oder Monaten als vielmehr nach Jahren, ja Dekaden zu messen sind. In anderen Feldern, wie etwa der Grundsicherung, dagegen handelt es sich eher um „kurzlebiges“ Recht, das dem wechselnden „Spielball“ der Politik gehorcht.

1

<sup>96</sup> vgl. § 5 SGB I

## E. Nachrangprinzip der Fürsorge

### I. Grundsicherung und Sozialhilfe

#### 1. BSHG, SGB II und SGB XII

- 167** Das am 1.6.1962 in Kraft getretene **Bundessozialhilfegesetz** räumte Bedürftigen einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ein. 2005 wurde das BSHG durch das SGB XII (Sozialhilfe) sowie die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) abgelöst. Semantisch wurden Hilfebedürftige mit der Ablösung des BSHG zu Leistungsberechtigten, ohne dass sich in der Sache grundlegend etwas geändert hatte.
- 168** Die **Sozialhilfe**<sup>97</sup> und die **Grundsicherung für Arbeitsuchende**<sup>98</sup> stellen Basissysteme der sozialen Sicherheit dar. Beide Systeme greifen ein, wenn alle anderen Systeme einen Schutz nicht vorsehen und der Einzelne nicht in der Lage ist, seinen Unterhalt aus eigenen Kräften und Mitteln zu bestreiten. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zielt auf **erwerbsfähige Personen** ab,<sup>99</sup> während die Sozialhilfe (SGB XII) Personen sichert, bei denen es an dieser Voraussetzung fehlt (insbes. **Kinder und Rentner**, soweit sie nicht zu einer sog. Bedarfsgemeinschaft nach § 7 SGB II gehören).
- 169** Weitere Systeme der sozialen Fürsorge sollen den Ausgleich ungleicher Lebensverhältnisse fördern und zur Schaffung ausreichender Existenz-/Daseins- und Entfaltungsmöglichkeiten im Sinne sozialer Chancengleichheit beitragen. Mittel zur Erreichung dieses Zwecks sind u.a. das die Ausbildungsförderung<sup>100</sup> sowie das Wohngeld.<sup>101</sup>
- 170** Elterngeld, Berufs- und Arbeitsförderung<sup>102</sup> dienen zwar ebenfalls dem Ziel, Chancengleichheit zu ermöglichen, jedoch setzen die Leistungen keine Bedürftigkeit voraus.

#### 2. Sozio-kulturelles Existenzminimum als soziales Grundrecht?

- 171** Ging das **BVerfG 1951** noch davon aus, dass weder Art. 1 I GG noch Art. 2 II GG ein Grundrecht des Einzelnen auf gesetzliche Ansprüche auf angemessene Versorgung durch den Staat begründen, „das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates“ könne nur der Gesetzgeber tun,<sup>103</sup> hat es diese Zurückhaltung in seiner Entscheidung zu den sog. Hartz-IV-Regelsätzen im Jahr **2010** aufgegeben. Das BVerfG leitet seither unmittelbar aus Art. I 1 GG („Die Würde des Menschen ist unantastbar“) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip – allerdings ohne auf BVerfGE 1, 97, 105 einzugehen – einen Rechtsanspruch jedes Einzelnen auf die Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums durch den Staat her.<sup>104</sup>
- 172** Die Menschenwürde i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip garantiert danach ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dieser unmittelbare verfas-

<sup>97</sup>§ 9, § 28 SGB I i.V.m. SGB XII.

<sup>98</sup>§ 19a SGB I i.V.m. SGB II.

<sup>99</sup>§ 7 I Nr. 2, § 8 SGB II.

<sup>100</sup>§ 3, § 18 SGB I i.V.m. BAföG.

<sup>101</sup>§ 7, § 26 SGB I i.V.m. WoGG.

<sup>102</sup>§ 3, § 10, § 19 SGB I i.V.m. SGB III.

<sup>103</sup>BVerfG Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51 – BVerfGE 1, 97 (105).

<sup>104</sup>BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175 Rn 133; vgl. BVerfG, Nichtannahmeschl. v. 12.5.2021 – 1 BvR 2682/17 – BeckRS 2021, 17368, Rn. 16 ff. Anmerkung: Sowohl Art. 1 Abs. 1 also auch Art. 20 Abs. 1 GG unterliegen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG.

sungsrechtliche Anspruch erstreckt sich nach der Rspr. des BVerfG „auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die **physische Existenz** des Menschen, also **Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit** als auch die Sicherung der Möglichkeit zur **Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen** und zu einem Mindestmaß an **Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben** umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“<sup>105</sup>

### 3. Steuerfinanzierung

- 173 Die **steuerfinanzierten Leistungen** der sozialen Fürsorge verlangen weder eine Vorleistung durch Beitragszahlung noch ein persönliches Opfer. Sie werden aber nur erbracht, wenn ein dringender individueller Bedarf im Sinne einer **Hilfsbedürftigkeit** (z.B. Notlage) besteht.

Systeme sozialer Fürsorge sind subsidiär. Sie stehen im Spannungsverhältnis zwischen Staatlicher Solidarität und der **Eigenverantwortung** des Einzelnen. Der **Subsidiaritätsgrundsatz oder Nachranggrundsatz** soll sicherstellen, dass die Allgemeinheit („Steuerzahler“) nur dann eintritt, wenn der Bedarf weder durch andere (vorrangige) Sicherungssysteme (z.B. Sozialversicherung, Versorgung) noch durch das eigene Einkommen und Vermögen des Leistungsempfängers oder unterhaltpflichtiger Angehöriger gedeckt werden kann. Dazu näher

## II. Nachranggrundsatz

### 1. Eigenverantwortung, Familiärer Beistand und eigene Arbeit

- 174 Der durch den Gesetzgeber zu konkretisierende Anspruch auf existenzsichernde Leistungen ist vom Nachranggrundsatz geprägt. Von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, darf verlangt werden, dass sie an der Überwindung ihrer Hilfsbedürftigkeit selbst aktiv mitwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten lassen.<sup>106</sup>
- 175 Der Bezug existenzsichernder Leistungen darf grundsätzlich daran geknüpft werden, tatsächlich eröffnete, hierfür geeignete, erforderliche und zumutbare Möglichkeiten zu ergreifen, die Bedürftigkeit unmittelbar zu vermeiden oder zu vermindern.<sup>107</sup>

### 2. Aspekte des Nachranggrundsatzes

- 176 Das Grundgesetz verwehrt es dem Gesetzgeber nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den **Nachranggrundsatz** zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können. Er darf den **Gedanken der Subsidiarität** verfolgen, wonach vorhandene Möglichkeiten der **Eigenversorgung Vorrang vor staatlicher Fürsorge** haben. Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur

1

<sup>105</sup> BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175 Rn. 135; ähnlich BVerfG, Beschl. v. 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 – BVerfGE 137, 34 Rn. 75.

<sup>106</sup> BVerfGE 152, 68 <116 f. Rn. 126>; 163, 254, 281 Rn. 62; BVerfG, Beschl. vom 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, Rn. 37 zur bejahten Verfassungsmäßigkeit der BAföG-Grundpauschale § 13 I Nr. 2 BAföG.

<sup>107</sup> vgl. BVerfGE 163, 254, 288 Rn. 75 m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, Rn. 37 zur bejahten Verfassungsmäßigkeit der BAföG-Grundpauschale § 13 I Nr. 2 BAföG

Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt.<sup>108</sup> Eine daran anknüpfende Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates sichert diesem **künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels.**<sup>109</sup>

177 Einzelaspekte des Nachranggrundsatzes sind:

- Pflicht zum **vorrangigen Einsatz aktuell verfügbarer eigener Mittel**
- Pflicht zum **vorrangigen Einsatz verfügbarer Mittel Dritter**, insbesondere Familienangehöriger „Einstehens-Gemeinschaften“
- Pflicht zur **Überwindung, Vermeidung oder Verringerung der Bedürftigkeit** z.B. durch Arbeitsaufnahme etc.

### 3. Einsatz verfügbarer Mittel

178 Der Nachranggrundsatz kann durch eine Pflicht zum vorrangigen Einsatz aktuell für Betroffene selbst **verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter** zur Geltung gebracht werden.<sup>110</sup> Das gilt zunächst für das Einkommen und Vermögen des Hilfebedürftigen selbst.

179 Die Frage, inwieweit der Gesetzgeber **Freibeträge** zugesteht, wirkt sich unmittelbar auf den Umfang der Ansprüche gegen den Staat auf der einen und das Maß der Eigenverantwortung auf der anderen Seite aus. Freibeträge und Schonvermögen bestimmen das Maß des sozialen Ausgleichs und den Umfang staatlich angeordneter Solidarität unmittelbar.

180 Politisch bedenklich ist eine Situation, in der die für Grundsicherung und Sozialhilfe **anspruchsunschädlichen Freibeträge** oder **Schonvermögen** Höhen erreichen, die Personen, welche die Leistungen mit ihren Steuern, insbesondere der Lohn- und Einkommenssteuer (mit-)finanzieren, aus eigener Schaffenskraft angesichts der Abgabenquote kaum bzw. nicht erreichen können. Aus dem Sozialstaatsprinzip kann in Anlehnung an die Rspr. des BVerfG insoweit ein **verfassungsrechtlicher Appell** hergeleitet werden, dass das BVerfG dem Gesetzgeber in anderen Zusammenhang (Ausbildungsförderung) aufgegeben hat, bei der Ausgestaltung fürsorgerechtlicher Leistungen deren Maß so zu gestalten, dass die **Leistungsbereitschaft der Beitrags- und Leistungszahler** erhalten bleibt.<sup>111</sup>

181 Dies dürfte nicht mehr der Fall sein, wenn „leistungsschwächere“ Steuerzahler in Anspruch genommen und in ihrer Möglichkeit zur Vermögensbildung eingeschränkt werden, obwohl bei den Empfängern von Fürsorgeleistungen Einkommen und Vermögen vorhanden, aber nach dem Willen des Gesetzgebers (auf Kosten „schwächerer“ Steuerzahler) zu „schonen“ ist.

1

<sup>108</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.7.2016 – 1 BvR 371/11 –, BVerfGE 142, 353, 371, Rn. 39 Wirtschaften aus einem Topf;

<sup>109</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254-298, Rn. 60; BVerfGE 125, 175, 222; BVerfG 27.7.2016, 1 BvR 371/11, BVerfGE 142, 353, 371 Rn. 39: Wirtschaften aus einem Topf bei ihren Eltern lebenden unter 25-Jährigen; BVerfG 5.11.2019 - 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68, 116 Rn. 123 Sanktionsentscheidung. 0

<sup>110</sup> vgl. BVerfGE 142, 353, 371 Rn. 39; 152, 68, 116 f. Rn. 126.

<sup>111</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52, 73 Rn. 50 zur Grundpauschale nach dem BAföG.

#### 4. Fremde Mittel - Solidarität der Familie

- 182 Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit kann grundsätzlich auch das Einkommen und Vermögen von Personen einbezogen werden, von denen in einer Gemeinschaft ein gegenseitiges **Einstehen in den Not- und Wechselfällen des Lebens** erwartet werden kann.<sup>112</sup>
- 183 Das SGB II wählt insoweit von vornherein den Weg der sog. **Bedarfsgemeinschaft**. Für diese reicht das bloße Zusammenwohnen nicht aus; erforderlich ist Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Haushalt und das tatsächliche „Füreinander-Einstehen“, auch wenn es an einem entsprechenden Einstandswillen fehlt (vgl. § 7 III Nr. 2 SGB II).
- 184 Der Gesetzgeber darf typisierend davon ausgehen, dass eine **verwandtschaftliche Bindung in der Kernfamilie**, also zwischen Eltern und Kindern, grundsätzlich so eng ist, dass ein gegenseitiges Einstehen in den Not- und Wechselfällen des Lebens erwartet werden kann und regelmäßig "**aus einem Topf gewirtschaftet**" wird.<sup>113</sup>
- 185 Weigern sich Eltern allerdings ernsthaft, für ihre nicht unterhaltsberechtigten Kinder einzustehen, fehlt es an einem gemeinsamen Haushalt und damit auch an der Voraussetzung einer Bedarfsgemeinschaft; eine Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen nach § 9 II 2 SGB II scheidet dann aus.<sup>114</sup>
- 186 Geht es nicht um den Unterhalt von Eltern gegenüber ihren Kindern, sondern den **Unterhalt von Kindern gegenüber ihren Eltern** erfährt der **Nachranggrundsatz eine erhebliche Einschränkung**.<sup>115</sup> Für die Regressmöglichkeit des Sozialhilfeträgers gilt insoweit seit 1.1.2020 eine Einkommensgrenze von jährlich **100.000 €**. Maßgeblich ist das Gesamteinkommen i.S.d. § 16 SGB IV, also die Summe der Einkünfte im Sinne des Einkommensteuerrechts. Die Unterschreitung dieses Grenzwerts wird zudem widerleglich vermutet.<sup>116</sup> Nach der Rspr. des BGH lässt die Begrenzung des Regresses den zivilrechtlichen Unterhaltsanspruch und die rechtsethische Legitimation des Elternunterhalts als Ausdruck der familiären Beziehungen und Bindungen unberührt, zumal mit der Einführung des § 94 Ia SGB XII keine Änderung der unterhaltsrechtlichen Vorschriften des BGB stattfand.<sup>117</sup> Dies steht in gewissem Widerspruch zur Ansicht des BVerfG; dieses hatte zur Vorgängerregelung des § 94 I a SGB XII noch ausgeführt hatte, dass die Belastung erwachsener Kinder durch die Pflicht zur Zahlung von Elternunterhalt unter Berücksichtigung ihrer eigenen Lebenssituation, in Grenzen gehalten werden solle, zumal die Kinder längst eigene Familien gegründet hätten, sich Unterhaltsansprüchen ihrer eigenen Kinder und Ehegatten ausgesetzt sähen sowie für sich selbst und die eigene Altersabsicherung zu sorgen hätten.<sup>118</sup> Da § 94 Ia SGB XII in der Praxis insbesondere dann ins Spiel kommt, wenn es um die Kosten **stationärer Pflegeeinrichtungen** geht, ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich Angehörige möglicherweise schneller entscheiden, die Betreuung eines pflegebedürftigen Familienmitgliedes in einem

1

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.10.2022 – 1 BvL 3/21 –, BVerfGE 163, 254-298, Rn. 61; vgl. BVerfGE 152, 68, 116 f. Rn. 126; 163, 254, 281 Rn. 61; BVerfG, Beschl. vom 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 Rn. 37 zur bejahten Verfassungsmäßigkeit der BAföG-Grundpauschale § 13 I Nr. 2 BAföG

<sup>113</sup> vgl. BVerfGE 75, 382 <394>; 87, 234 <256; 265>

<sup>114</sup> BSG, Urt. v. 14.3.2012 - B 14 AS 17/11 R Rn. 29; BVerfG, Beschl. v. 27.7.2016 – 1 BvR 371/11 –, BVerfGE 142, 353-388, Rn. 65.

<sup>115</sup> Armruster in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 4. Aufl., § 94 SGB XII (Stand: 01.05.2024), Rn. 186; BGH, Beschl. v. 23.10.2024 – XII ZB 6/24 –, BGHZ 242, 123-147, juris Rn. 21: Der Ausschluss des Anspruchsübergangs in § 94 Abs. 1a Satz 2 SGB XII bewirkt, dass der Sozialhilfeträger den gesetzlichen Nachrang der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 SGB XII) gegenüber den privilegierten Eltern und Kindern nicht mehr durchsetzen kann.“

<sup>116</sup> zu den damit verbundenen Schwierigkeiten für den Sozialhilfeträger vgl. BSG, Urt. v. 21.11.2024 – B 8 SO 5/23 RF mit Anm. W. Eicher, jurisPR-SozR 10/2025 Anm. 2..

<sup>117</sup> BGH, Beschl. v. 22.1.2025 – XII ZB 148/24 –, juris Rn. 11.

<sup>118</sup> BVerfG, Urt. v. 7.6.2005 – 1 BvR 1508/96 –, BVerfGE 113, 88-113, juris Rn. 57.

Pflegeheim sicherzustellen, da dafür nunmehr jedenfalls keine Unterhaltszahlungen des Sozialamtes aus übergegangenem Recht mehr zu befürchten sind.<sup>119</sup> Insgesamt ist mit Irene Vorholz festzuhalten, dass § 94 Ia SGB XII den Weg zur Entsolidarisierung der Familie zu lasten der öffentlichen Fürsorge verbreitert.<sup>120</sup>

- 187** Weitere Durchbrechungen des Nachranggrundsatzes finden sich bei der Teilhalbe behinderter Menschen. Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde die Eingliederungshilfe zum 1.1.2020 in das SGB IX überführt. Die **Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen**, die sich als Fürsorgeleistung darstellt, verzichtet auf wesentliche Beschränkungen des Fürsorgeprinzips.<sup>121</sup> An die Stelle einzusetzenden Einkommens und Vermögens gilt die Verpflichtung, ab einer bestimmten Einkommens- bzw. Vermögensgrenze Beiträge zu den Leistungen der Eingliederungshilfe zu leisten. Für bestimmte Leistungen sind überhaupt keine Beiträge zu leisten (z.B. heilpädagogische Leistungen, Leistungen zur medizinischen Reha, zur Teilhabe am Arbeitsleben oder zur Teilhabe an Bildung, zur schulischen oder hochschulischen Ausbildung oder Weiterbildung für einen Beruf, § 138 SGB IX),

## 5. Eigenverantwortung und Mitwirkungspflichten

- 188** § 2 SGB II enthält den allgemeinen **Grundsatz des Forderns**. Nach § 2 I SGB II müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen **alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen**. Eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person muss **aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken**, insbesondere einen Kooperationsplan abschließen. Im Rahmen der vorrangigen Selbsthilfe und Eigenverantwortung sollen erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen eigene Potenziale nutzen und Leistungen anderer Träger in Anspruch nehmen.
- 189** § 2 II SGB II lautet: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen haben in eigener Verantwortung **alle Möglichkeiten** zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen ihre **Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen**.<sup>122</sup>
- 190** Ausgehend vom Wortlaut dieser Regelungen des § 2 SGB II besteht an sich eine umfassende Mitwirkungspflicht erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, denn sie „müssen“ „alle Möglichkeiten“ nutzen bzw. ausschöpfen, um die Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. Klargestellt ist auch, dass zu den Mitwirkungspflichten auch der Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts gehört. Ebenso „haben“ sie ihre **Arbeitskraft einzusetzen**; auch das ist nach dem Wortlaut der Regelung **ein Muss**.
- 191** Der Gesetzgeber hat dieses Maß an Mitwirkungspflichten dadurch faktisch reduziert, dass er auf die Durchsetzung der Mitwirkungspflichten in großem Umfang verzichtet bzw. den Behörden (insbes. Jobcentern) zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten keine wirksamen Instrumente an die Hand gibt und an die Verletzung von Mitwirkungspflichten keine übermäßigen Rechtsfolgen geknüpft sind. Im Ergebnis kann dies einem bedingungslosen Grundeinkommen nahekommen, das mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei ihrer Einführung 2005 aber nicht intendiert war.
- 192** Das **Sanktionsurteil des BVerfG vom 5.11.2019** betont zwar, dass SGB II-Leistungen nur in Fällen in Anspruch genommen werden darf, in denen „wirkliche Bedürftigkeit“ vorliegt, und

1

<sup>119</sup> I. Vorholz NZS 2020, 486, 488.

<sup>120</sup> I. Vorholz NZS 2020, 486, 489.

<sup>121</sup> I. Vorholz NZS 2020, 486, 487-

<sup>122</sup> § 2 SGB II in der Fassung vom 16.12.2022

dass von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, verlangt werden darf, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen. Im Ergebnis bleiben die Werkzeuge, die das BVerfG dem Gesetzgeber zur Erreichung dieser Ziele zubilligt, aber weithin stumpf, wenn man das Urteil in allen Passagen „pro Leistungsempfänger“ liest und alle Andeutungen des BVerfG, dies oder jenes könnte verfassungsproblematisch sein, als klar verfassungswidrig unterstellt.

- 193 **Bewertung:** Das Problem, den Vorsatz nachzuweisen, der Leistungsberechtige habe sich geweigert, eine zumutbare Arbeit etc. aufzunehmen, kann die **Vermutungsregelungen mit Regelbeispielen** kombiniert mit Härtefallregelung gelöst werden.

### III. Grenzen der Solidarität

#### 1. Sanktionsentscheidung des BVerfG vom 5.11.2019

- 194 Das BVerfG spricht in seiner Sanktionsentscheidung das **Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung des Einzelnen und der solidarischen Hilfe** der die Leistungen finanzierten Gesellschaft überhaupt nicht an. Eigenverantwortung spielt in der Entscheidung nur dort eine Rolle, wo es darum geht, die Dauer der Rechtsfolge/Sanktion zu beenden; Sanktionen sind nach BVerfG nur zumutbar, wenn ihre Dauer auf die Mitwirkung der Betroffenen und damit auf deren Handeln bezogen ist.<sup>123</sup>

#### 2. BAföG-Entscheidung vom 23.9.2024 -Akzeptanzgesichtspunkte

- 195 Demgegenüber lassen die jüngere Formulierungen des BVerfG in der **BAföG-Entscheidung vom 23.9.2024**<sup>124</sup> die Hoffnung aufkeimen, dass das BVerfG auch den Beitrags- und Steuerzahler wieder mehr in den Blick nimmt.
- 196 Im Hinblick auf dieses Spannungsverhältnis schlägt die neuere Entscheidung des BVerfG zum BAföG einen neuen Ton an. Es führt aus, dass die dem Staat zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Mittel notwendig begrenzt sind und die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Beitrags- und Steuermittel bei den Abgabepflichtigen einen Eingriff zumindest in das Recht aus Art. 2 I GG darstellt der „abwehrrechtlich gerechtfertigt werden“ muss.
- 197 Damit erkennt das BVerfG an, dass Sozialleistungen regelmäßig eine **zweifache grundrechtliche Dimension haben**, und zwar mit Blick auf diejenigen, die Ansprüche auf Sozialleistungen (Ausbildungsförderung oder Grundsicherung) geltend machen, als auch mit Blick auf jene, die Sozialleistungen mit ihren Beitrags- und Steuermitteln finanzieren. Letztere sind in der Mehrzahl Beschäftigte, die trotz Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung kaum mehr verfügbares Einkommen erwirtschaften können, als das, was erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als Leistungen nach dem SGB II zur Verfügung gestellt wird.
- 198 Das BVerfG bleibt bei diesen ökonomischen und rechtlichen Feststellungen nicht stehen. Es weist in der BAföG-Entscheidung vielmehr zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber bei seinen Regelungen zur Ausformung des Sozialstaatsprinzip darauf achten muss, dass die **Leistungsbereitschaft der Steuer- und Beitragszahler** erhalten bleibt.<sup>125</sup> Steuer- und Bei-

1

<sup>123</sup> BVerfG, Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 –, BVerfGE 152, 68, 140, Rn. 187.

<sup>124</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21, BVerfGE 170, 52, 74 f. Rn. 50.

<sup>125</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21 –, BVerfGE 170, 52, 73 Rn. 50 zur Grundpauschale nach dem BAföG. wörtlich: „Die dem Staat zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind notwendig begrenzt. Die Einschränkung der Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG und der Erhalt der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Steuer- und Beitrags-

tragszahler sind nur dann bereit, den mit Steuern und Abgaben verbunden Eingriff hinzunehmen, wenn zwischen den Empfängern von Sozialleistungen und denen, welche sie finanzieren, das **Gebot gegenseitiger Solidarität und Rücksichtnahme** sichtbar eingehalten wird.

- 199** Wie schwierig es für den Gesetzgeber ist, diese Balance zu wahren, zeigen die erbitterten Auseinandersetzungen etwa um die Reform des Bürgergeldes oder der gesetzlichen Rentenversicherung. Dabei melden sich zahlreiche Interessenverbände der Leistungsberechtigten zu Wort und lehnen einschränkende Reformpläne ab, während auf der Seite der Beitrags- und Steuerzahler entsprechend „lautstarke“ Interessen kaum artikuliert werden. Erstaunlich ist dabei vor allem, dass sich gerade **Gewerkschaften** – jedenfalls „gefühlt“ – wesentlich stärker für die Belange der Leistungsberechtigten im Sinne weiterer Expansion von Ansprüchen einsetzen als für die Interessen ihrer eigenen Mitglieder, die in der Regel sowohl steuer- wie auch beitragspflichtig sind und die ein genuines Interesse an einer maßvollen Abgabenlast haben.

### 3. Erwerbsarbeit – Auch das ein Aspekt der Menschenwürde?

- 200** Das BVerfG vermeidet in der Sanktionsentscheidung vom 5.11.2019 jeden Hinweis darauf, dass das Gericht Erwerbsarbeit in anderen Zusammenhängen durchaus in einem **positiven Kontext mit Menschenwürde** gesehen hat. So hat das BVerfG etwa zu Lohnabstandsklauseln ausgeführt, mit der gesetzlichen Regelung, die befristet Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an Lohnabstandsklauseln knüpfte, verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, Massenarbeitslosigkeit durch die Förderung von zusätzlich bereitgestellten Arbeitsplätzen zu bekämpfen. Dieses Ziel habe **Verfassungsrang**. Denn der Gesetzgeber könne sich dabei auf das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) berufen. Und weiter wörtlich: „Außerdem hilft er den einzelnen Arbeitslosen, sich **durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren**. Insofern wird sein Ziel auch von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG getragen.“<sup>126</sup>
- 201** Ebenso wird in der Sanktionsentscheidung ausgeblendet, dass die steuerfinanzierten Leistungen zugunsten der SGB II-Leistungsbezieher möglichweise auch etwas mit der Menschenwürde, jedenfalls aber mit dem Recht aus Art. 2 I GG derjenigen zu tun haben könnte, die diese Leistungen über ihre Steuern insbesondere auf zu versteuerndes Erwerbeinkommen, also aus ihrer Arbeit, finanzieren müssen.

3

zahler, gegenüber denen Zahlungsverpflichtungen zudem abwehrrechtlich gerechtfertigt werden müssen, stehen einer beliebigen Ausweitung staatlicher Einnahmen zur bestmöglichen Erfüllung aller dem Staat obliegenden Aufgaben entgegen. Das gilt auch für die hier in Rede stehende Aufgabe des Staates gemäß dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (vgl. BVerfGE 100, 271 <284>). Dieser Aufgabe kommt von Verfassungs wegen kein Vorrang vor der Verwirklichung der anderen staatlichen Aufgaben zu. Faktische Grenzen ergeben sich insoweit auch aus der Notwendigkeit, die für die Verwirklichung einer gerechten Sozialordnung unabdingbare Bereitschaft der Steuer- und Beitragszahler zur Solidarität mit sozial Benachteiligten zu erhalten (zum Erhalt der Solidarität im Bereich der Sozialversicherung vgl. BVerfGE 48, 346 <358> und 66, 66 <76>; vgl. auch BVerfGE 152, 68 <116 Rn. 124> und 163, 254 <280 f. Rn. 60> zur Notwendigkeit, existenzsichernde Leistungen auf Fälle tatsächlicher Bedürftigkeit zu begrenzen).

<sup>126</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93 –, BVerfGE 100, 271, 284, juris Rn. 55 Lohnabstandsklausel; BVerfG Beschl. v. 3.4.2001 – 1 BvL 32/97, BVerfGE 193, 293, 307 juris Rn. 50, Anrechnung von Kuren auf Erholungsurlaub; zum Ganzen auch Luik/Harich/Böttiger, 6. Aufl. 2024, SGB II § 10 Rn. 19, beck-online.

## F. Sozialer Ausgleich durch Versicherungszwang

### I. Sozialversicherung – Staatliche Daseinsvorsorge

#### 1. Grundlagen

- 202** Das materielle Recht der zukunftsgewandten Daseinsvorsorge gehört nach BVerfG zu den Fundamenten der sozialen Ordnung.<sup>127</sup> Dazu zählt insbesondere die Sozialversicherung, die das Sozialstaatprinzip ganz wesentlich mitgestaltet.<sup>128</sup>
- 203** Die Sozialversicherung – so das BVerfG – „dient insgesamt der **sozialen Sicherung und dem sozialen Ausgleich**, namentlich dem Schutz der sozialen Existenz gegen die Wechselfälle des Lebens; sie ist in ihrer heutigen Ausgestaltung, die sich längst nicht mehr auf die Abwehr ausgesprochener Notlagen und die Vorsorge für die sozial schwächsten Bevölkerungskreise beschränkt, ein besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I GG).<sup>129</sup>
- 204** Allerdings lässt sich nach BVerfG dem GG weder eine Verfassungsgarantie des bestehenden Systems der Sozialversicherung noch seiner tragenden Organisationsprinzipien entnehmen.<sup>130</sup>

#### 2. Gesetz der „Großen Zahl“

- 205** Wie die Privatversicherung beruht auch die Sozialversicherung auf der Erkenntnis, dass der Einzelne nicht oder kaum voraussehen kann, ob und ggf. wann bei ihm ein bestimmter Schadens- oder Unglücksfall eintritt. In ihrer **Gesamtheit** sind Schäden nach Häufigkeit sowie Höhe jedoch schätzbar und kalkulierbar (sog. **Gesetz der großen Zahl**).
- 206** Die **Versicherung** ist ein Rechtsverhältnis, das dem Einzelnen die Ungewissheit des Schadensrisikos abnimmt und es auf viele Schultern verteilt. Diesem Prinzip folgen sowohl die Privatversicherung als auch die Sozialversicherung: Personen gleicher Gefährdungslage werden zu **Versichertengemeinschaften** (**Gefahrengemeinschaften**) **zusammengeschlossen**, um die wirtschaftlichen Folgen kalkulierbarer Risiken auf die **Gemeinschaft** zu verteilen. Auch die Sozialversicherung ist – so das BSG und das BVerfG<sup>131</sup> – die „**gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs** durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit“.

1

<sup>127</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.1.1959 – 1 BvR 154/55, BVerfGE 9, 124 (133).

<sup>128</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.4.1979 – 1 BvL 30/76, BVerfGE 51, 115 Rn. 39 zur Arbeitslosenversicherung

<sup>129</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.5.1970 – 1 BvL 22/63, BVerfGE 28, 324 Rn. 64: Unvereinbarkeit bestimmter Heiratsklauseln – Wegfall der Rente einer Waise -in der Rentenversicherung.

<sup>130</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.12.1987 – 2 BvL 11/86, BVerfGE 77, 340 Rn. 13, BVerfG, Beschl. vom 9.4.1975 – 2 BvR 879/73, BVerfGE 39, 302 Rn. 72: Fehlende Grundrechtsfähigkeit von Krankenkassen.

<sup>131</sup> BSG, Urt. v. 20.12.1957 – 7 RKg 3/57, BSG, 6, 238-245; BSGE 6, 213, 228; BVerfGE 88, 203, 313 im Anschluss an die klassische Definition der Versicherung von Manes, Versicherungswesen, 5. Aufl, 1932, S 3.

### 3. Sozialer Ausgleich

- 207 Anders als die Prämien der Privatversicherung werden die Sozialversicherungsbeiträge als monetäre Gegenleistung für den Versicherungsschutz aber nicht nach dem individuellen Schadensrisiko des Einzelnen bemessen (z.B. nach seinem Gesundheitszustand, Krankheitsdisposition, Vorerkrankungen, Alter, Geschlecht), sondern in erster Linie nach der **wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** des Versicherten; diese wird im Wesentlichen am Arbeitsentgelt<sup>132</sup> oder jedenfalls an einem **numerus clausus von beitragspflichtigen Einnahmen**, bei freiwilligen Mitgliedern der GKV an deren gesamter wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit festgemacht.
- 208 Dies wiederum macht es erforderlich, die Sozialversicherung als vom Gesetzgeber angeordnete Pflichtversicherung auszugestalten. Denn Sozialversicherung mit Elementen sozialen Ausgleichs kann nur funktionieren, wenn es nicht in das Belieben des Einzelnen gestellt ist, ob er an der Sozialversicherung „teilnimmt“. Nur mittels einer **Zwangsversicherung** können leistungsfähige Gemeinschaften und damit Potential für solidarischen Ausgleich geschaffen sowie einer Risikoselektion vorgebeugt werden.
- 209 Eine der zentralen Fragen der Sozialversicherung ist es daher, wie der **Kreis der Versicherungspflichtigen** verfassungfest abzugrenzen und damit festzulegen ist, wer im Rahmen des sozialen Ausgleichs der Sozialversicherung berechtigt, aber auch verpflichtet ist. Der **Begriff der Solidargemeinschaft** ist insoweit nichts anderes als eine euphemistische Umschreibung der Mechanismen zwangsweise angeordneter Solidarität in einem auf Versicherungzwang beruhenden System.
- 210 Die **Mechanismen sozialen Ausgleichs** sind vielfältig. Sozialer Ausgleich kann an der Einbeziehung leistungsfähiger Gruppen („gut verdienende Arbeitnehmer“) in den **Kreis der Versicherungspflichtigen** ansetzen, die mit ihren „hohen Beiträgen“ für ein hohes Beitragsaufkommen sorgen. Möglich ist es jedoch auch, dass für leistungsschwache Personengruppen Versicherungspflicht zu Pauschalbeiträgen bei vollem Leistungsspektrum angeordnet wird (z.B. behinderte Menschen).<sup>133</sup>
- 211 Auf der **Leistungsseite** sind die Erscheinungsformen sozialen Ausgleichs in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung recht unterschiedlich stark ausgeprägt. Am stärksten ausgeprägt sind diese in der gesetzlichen **Krankenversicherung (GKV)**, die neben der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern insbes. einen **einheitlichen Leistungskatalog** vor sieht. Die GKV-Sachleistungen werden unabhängig von Vorerkrankungen oder der Höhe der gezahlten Beiträge gewährt. Die einzige, an den Beiträgen (bzw. der Bemessungsgrundlage/„Lohn“) orientierte und insoweit als „beitragsäquivalent“ anzusehende GKV-Geldleistung ist das Krankengeld.
- 212 In der gesetzlichen **Rentenversicherung (GRV)** richtet sich die Höhe der Renten im Grundsatz nach der Zahl und Höhe der eingezahlten Beiträge (sog. Beitragszeiten). **Klassische Elemente des sozialen Ausgleichs** ist die rentenrechtliche Relevanz auch von **beitragsgeminderten Zeiten, beitragsfreien Zeiten und Berücksichtigungszeiten**. Anrechnungszeiten sind z.B. Zeiten, in denen der Versicherte arbeitsunfähig krank oder arbeitslos war.<sup>134</sup> Zurechnungszeit ist die Zeit, die bei Eintritt einer Erwerbsminderung bis zur Vollen dung des 67. Lebensjahres hinzugerechnet wird. Die Korrelation zwischen Beitrag und Rentenhöhe erfährt jedoch auch zunehmend Ausnahmen und Durchbrechungen, die – wie etwa die Grundrente – nicht oder nur bedingt mit Aspekten des sozialen Ausgleichs gerechtfertigt werden können.

1

<sup>132</sup> GKV: § 226 SGB V; GRV § 162 SGB VI.

<sup>133</sup> GRV § 1 I Nr. 2 und 3, § 162 SGB VI; GKV § 5 I Nr. 7 und 8, § 235 III SGB V.

<sup>134</sup> § 58 SGB VI.

- 213** Letztlich stellt sich die Frage, was in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung noch als verfassungsrechtlich gerechtfertigter **sozialer Ausgleich** anzusehen ist und wo die Grenze zu sog. **versicherungsfremden Lasten** überschritten wird.
- 214** In der **Privatversicherung**, die das individuelle Risiko des Einzelnen kalkulieren und für jeden Privatversicherten entsprechende kapitalgedeckte Rücklagen bilden muss, verfügt die Sozialversicherung – von Schwankungsreserven und wenigen „Monatsrücklagen“ abgesehen – über keine nennenswerten Reserven. Die laufenden Ausgaben werden durch die laufenden Beitragseinnahmen gedeckt.
- 215** Bereits dieses sog. **Umlagesystem als solches**, das keine Rücklagen für das versicherte Risiko des Einzelnen nach dessen individuellem Risiko vorsieht, sondern auf der laufenden Beitragszahlung und Finanzierung der jeweils Versicherungs- und Beitragspflichtigen über Generationen hinweg beruht, ist ein grundlegender Aspekt sozialen Ausgleichs im Sinne eines **intra- und intergenerationellen Ausgleichs** (junge/ältere Erwerbstätige, aktive Erwerbstätige/Rentner). Dabei kommt es im Wesentlichen auf die Beiträge der jeweils beruflich Aktiven an, denn sie finanzieren z.B. auch die aus Altersrenten zu zahlenden GKV-Beiträge der Rentner (zumindest) mit. In der Sozialversicherung wirft die demografische Entwicklung die Frage nach der „**Generationengerechtigkeit**“ daher in viel schärferer Weise auf als dies in der Privatversicherung der Fall ist.

#### 4. Schutzzwecke der Sozialversicherung

- 216** Die Sozialversicherung hatte ursprünglich den Zweck, den Einzelnen davor zu schützen, dass Krankheit oder Invalidität ihn und seine Familie in wirtschaftliche Not stürzen. Spätestens mit dem Inkrafttreten des **Bundessozialhilfegesetzes** bedurfte es dieser individuellen Vorsorge im Grunde nicht mehr, weil der Staat mit dem gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Sozialhilfe die elementaren Bedürfnisse jedes in Deutschland lebenden Menschen abdeckt. Die elementare Sicherung nicht nur des absoluten, sondern eines soziokulturellen Existenzminimums, den Schutz vor wirtschaftlicher Not, haben heute im Wesentlichen die **Grundsicherung** für Arbeitsuchende und die **Sozialhilfe** übernommen. Diese beiden Systeme sichern dem Einzelnen in Gestalt eines subjektiv-öffentlichen Rechts ein sog. **soziokulturelles Existenzminimum**, das über die Hilfe zum „nackten Überleben“ hinausgeht. Voraussetzung ist insoweit lediglich Bedürftigkeit. Auf deren Ursachen kommt es im Grundsatz nicht an.
- 217** Zwar bietet die Sozialversicherung dem Einzelnen aus seiner Sicht weiterhin Schutz bei den sog. Wechselfällen des Lebens, d.h. bei Krankheit, Pflegebedürftigkeit, bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter oder wegen Invalidität. Insoweit kann man von einem gesetzlich angeordneten **Individualschutz durch die jeweilige Solidargemeinschaft** sprechen.
- 218** Zugleich sorgt die Sozialversicherung als Zwangsversicherung durch diesen beitragsfinanzierten Schutz aber auch dafür, dass der Einzelne zu einer (vom Arbeitgeber mitfinanzierten) Eigenvorsorge gezwungen wird, durch die er Ansprüche gegen die einzelnen Träger der Sozialversicherung erwirbt. Er ist insoweit nicht auf die **Hilfe und Fürsorge der Allgemeinheit**, insbesondere nicht auf Sozialhilfe oder Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen. Die Sozialversicherung führt auf diesem Wege mittelbar zu einem **Schutz der Allgemeinheit vor mangelnder Eigenvorsorge des Einzelnen**.<sup>135</sup>

1

<sup>135</sup> R. Schlegel NZS 2000, 421, 427; B. Schulin, Gutachten 59. DJT, E 44; B. Schulin NZS 1994, 433, 435 f.; F. Ruland, Rentenversicherung in: Ruland/Becker/Axer, Sozialrechtshandbuch, 7. Aufl. 2022, S. 1106 Rn. 20; BeckOGK/Nusser, 15.2.2025, SGB VI § 1 Rn. 4, beck-online; dieser Zweck klingt auch in der Rspr. des BVerfG an, vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 26.6.2007 – 1 BvR 2204/00, NZS 2008, 142-144 = BVerfGK 11, 352-357, Rn. 29 zu Versicherungspflicht für selbständige Lehrer

- 219** Diesen zumindest teilweisen **Funktionswandel der Sozialversicherung** nimmt zunehmend auch die Rspr. zu Kenntnis. So führt das Bundessozialgericht (BSG) in ständiger Rechtsprechung aus: Das Gesetz bezieht Beschäftigte im Sinne individueller Vorsorge einerseits und zum Schutz der Allgemeinheit vor mangelnder Eigenvorsorge des Einzelnen andererseits in die einzelnen Zweige der Sozialversicherung ein und ordnet dazu Versicherungs- und Beitragspflicht an.<sup>136</sup>
- 220** Dass es bei der Sozialversicherung bis zum sozialhilfe-/ grundsicherungsrechtlich vorgesehenen Niveau in erster Linie darum geht, die Inanspruchnahme der Allgemeinheit durch eine Pflicht zur Eigenvorsorge zu vermeiden, wurde zuletzt bei der **Einführung der Pflegeversicherung** deutlich. Dort wurde zwar auch das Argument sozialer Schutzbedürftigkeit bemüht. Es wurde aber auch ausgesprochen, dass die Versicherung eingeführt wird, um Städte und Gemeinden als Sozialhilfeträger von den insbesondere über die Sozialhilfe finanzierten Pflegekosten zu entlasten.<sup>137</sup> Konsequenterweise wurde die Pflegeversicherung dann auch annäherungsweise als Volksversicherung ausgestaltet.
- 221** Konsequent zu Ende gedacht muss dieser Funktionswandel (künftig) zu einer Ausdehnung des Versicherungzwangs, zu einer Verpflichtung zur Vorsorge all derjenigen führen, die aufgrund Erwerbsarbeit in der Lage sind, Vorsorge für die sog. Wechselfälle des Lebens zu sorgen („**Erwerbstätigenversicherung**“).<sup>138</sup>
- 222** Diese **Vorsorge insbes. fürs Alter** muss für Selbständige freilich nicht zwingend in Form einer Versicherungspflicht gerade in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen.<sup>139</sup> Erfolgt die Vorsorge in Form privater Versicherungsverträge, ist aber zu verlangen, dass der Schutz zu einer lebenslangen Rente führt, die pfändungssicher, nicht abtretbar und nicht kapitalisierbar ist.

## II. Sozialer Ausgleich durch Pflichtmitgliedschaft

### 1. Ausschluss einer individuellen Risikoselektion

- 223** Sozialversicherung heißt Zwangsversicherung bzw. Pflichtmitgliedschaft, wenngleich es in allen Zweigen der Sozialversicherung auch die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung gibt.<sup>140</sup> Die freiwillige Versicherung folgt dann allerdings regelmäßig etwas anderen Regeln als die Pflichtversicherung.

3

nach § 2 Nr.1 SGB VI: „Neben dem Schutz der Betroffenen dient die gesetzliche Rentenversicherung auch der Allgemeinheit, indem sie der Sozialhilfebedürftigkeit im Alter entgegenwirkt und so eine übermäßige Inanspruchnahme der staatlichen Gemeinschaft verhindert“; BVerfG, Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 2014/95 –, BVerfGE 103, 197, 221 f., juris Rn. 80, danach ist die Anordnung der **Vorsorgepflicht** bzgl. Pflege ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, „die sich aus der Pflegebedürftigkeit ergebenden finanziellen Belastungen der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen abzumildern, um einer allein im Pflegebedarf begründeten Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen vorzubeugen“; Hinweis auf BT-Drucks 12/5262, S. 2 und BT-Drucks 13/9528, S. 8 f.

<sup>136</sup> vgl. z.B. BSG, Urt. v. 16.8.2017 – B 12 KR 14/16 R, BeckRS 2017, 130604 Rn. 3; BSG, Urt. v. 10.8.2000 - B 12 KR 21/98 R, BeckRS 2000, 41327; BSG Urt. v. 18.12.2001 - B 12 KR 8/01 R, BeckRS 2003, 4180; BSG Urt. v. 23.7.2015 - B 5 RE 17/14 R, BeckRS 2015, 72426.

<sup>137</sup> Vgl. z.B. BR-Drucks. 503/93 S. 3 zu E Nr. 2; S. 61, S. 72ff.

<sup>138</sup> vgl. R. Schlegel NZS 2000 S 421, 427 f.

<sup>139</sup> Vgl. dazu auch P. Aixer, Grundfragen des Versicherungs- und Beitragsrechts, in: Ruland/Becker/Aixer, Sozialrechtshandbuch, 7. Auf. 2022, S. 944 Rn. 65 unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit.

<sup>140</sup> GKV: § 9, § 240 SGB V; GRV: § 7, § 161 II, § 167 SGB VI; Arbeitslosenversicherung: § 28a SGB III; Unfallversicherung: § 7 SGB VII.

- 224** Anknüpfungspunkt für die Anordnung von Versicherungspflicht ist die Zugehörigkeit zu bestimmten Personengruppen, wobei Arbeitnehmer bzw. Beschäftigte (§ 7 SGB IV) die mit Abstand größte Personengruppe bilden. Darauf, ob der Einzelne aufgrund seiner **individuellen sonstigen Einkommens- und Vermögensverhältnisse** individuell schutzbedürftig ist, kommt es bei den generalisierenden und typisierenden Regelungen der Sozialversicherung nicht an.<sup>141</sup>

## 2. Grundrechtseingriff / Rechtfertigung

- 225** Zwar vermittelt der Versicherungsschutz in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine Einkommensersatzleistung im Alter sowie eine Risikoabsicherung bei verminderter Erwerbsfähigkeit. In der GKV, der Arbeitslosen- und Pflegeversicherung bestehen für Pflichtversicherte bei Eintritt des Versicherungsfalles umfassende Ansprüche auf Sach-, Dienst- und Geldleistungen. Dennoch ist die Anordnung von Versicherungspflicht in der Sozialversicherung ein Grundrechtseingriff i.S.v. Art. 2 I GG.<sup>142</sup>
- 226** In das Recht aus Art 2 I GG wird eingegriffen, weil die **Privatautonomie** im Sinne der Freiheit, sich für Art und Umfang der Vorsorge sowie zwischen verschiedenen Anbietern von „Vorsorgeprodukten“ nach eigenen Wirtschaftlichkeitsaspekten zu entscheiden, durch die Anordnung der Versicherungspflicht aufgehoben und die Versicherungspflicht regelmäßig auch mit einer **Pflicht zur Zahlung von Beiträgen** verbunden ist.
- 227** Die vom BVerfG angeführten **Rechtfertigungsgründe** weisen eine erhebliche Spannbreite auf.<sup>143</sup> Der Gesetzgeber darf danach den Kreis der Pflichtversicherten so abgrenzen, wie es für die **Begründung einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft** erforderlich ist.<sup>144</sup>
- 228** Für den sozialen Ausgleich entscheidend ist allein die Anordnung von Versicherungspflicht auf der einen Seite und die „Suspendierung“ der Zwangsmitgliedschaft durch Versicherungsfreiheit und die begrenzten Möglichkeiten zur Befreiung von der **Versicherungspflicht** auf der anderen Seite. Suspendiert das Gesetz von der Versicherungspflicht, findet auch kein sozialer Ausgleich statt. Denn nur soweit die Zwangsmitgliedschaft wirkt, nehmen die Versicherungspflichtigen durch ihre Ansprüche auf Leistungen, vor allem aber durch ihre Beitragspflicht bis zur Beitragsbemessungsgrenze<sup>145</sup> am solidarischen Ausgleich teil bzw. am Umlageverfahren teil.
- 229** Ohne Pflichtversicherung wäre für die jeweiligen Personengruppen insbes. Arbeitnehmer die Möglichkeit eröffnet, je nach eigenen Wirtschaftlichkeitserwägungen oder auch nach „Gutdünken“ an der Versicherung teilzunehmen oder auch nicht, zumal individuelle Risiken in der Sozialversicherung keine Rolle spielen.

1

<sup>141</sup> BSG 12.10.2000 – B 12 RA 2/99 R, BeckRS 2001, 40138; BSG 15.7.2009 – B 12 KR 14/08 R, NZA-RR 2010, 381, Rn 19 zur Versicherungspflicht der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten; BSG, Urt. v.22.3.018 – B 5 RE 1/17 R –, BSGE 125, 252-262, Rn. 33;

<sup>142</sup> Vgl. BVerfGE 97, 271 (286); BVerfGE 115, 25, 42; BVerfGE 123, 186 (262).

<sup>143</sup> kritisch dazu P. Axer, Grundfragen des Versicherungs- und Beitragsrechts, in: Ruland/Becker/Axer, Sozialrechtshandbuch, 7. Auf. 2022, S. 918 Rn. 9.

<sup>144</sup> BVerfG, Urt. v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08, BVerfGE 123, 186, 263 Rn. 229: Versicherungsfreiheit in der GKV erst nach dreijährigem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze des § 6 I Nr. 1 SGB V;

<sup>145</sup> BBG 2026: GKV + SPV 77.400 €/Jahr, allg. GRV + Arbeitslosenversicherung: 101.400 €/Jahr.

### III. Vom sozialen Ausgleich ausgenommene Gruppen

#### 1. Versicherungsfreiheit für Beamte, Richter etc.

- 230 Große Gruppen sind insbesondere auf Grund der Art ihrer Beschäftigung kraft Gesetzes aus dem sozialen Ausgleich – von der „Pflicht zur Solidarität“ – ausgenommen. In allen Zweigen der Sozialversicherung sind dies insbes. die **Beamten, Richter und Soldaten** oder sonstige Beschäftigte, für die eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen vorgesehen und daher in der Sozialversicherung **Versicherungsfreiheit** angeordnet ist.<sup>146</sup>
- 231 Die Anordnung von Versicherungsfreiheit als kraft Gesetzes wirkende „Herausnahme“ aus der Solidargemeinschaft zeigt jedoch, dass diese Personengruppen an sich der Versicherungspflicht unterliegen, also nach ihrem Typus zu denjenigen gehören, die als abhängig Beschäftigte „eigentlich“ zum Kreis der Versicherten gehören.

#### 2. Versicherungsfreiheit in der GKV für „Besserverdienende“

- 232 Die Anordnung von Versicherungsfreiheit für „**besserverdienende**“ **Arbeitnehmer in der GKV** bei mehrjährigem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze<sup>147</sup> beseitigt nicht die Pflicht zur Vorsorge gegen das Risiko der Krankheit. Die Versicherungsfreiheit eröffnet aber die Möglichkeit, zwischen einer risikoadäquaten, nach individuellen Risiken kalkulierten privaten Krankenversicherung und der freiwilligen Mitgliedschaft in der GKV nach deren Regeln zu wählen.
- 233 Mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz von 2007 konnten „**besserverdienende**“ **Arbeitnehmern** nicht mehr bereits nach einjährigem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze zwischen freiwilliger GKV-Versicherung und dem Abschluss einer privaten Krankenversicherung wählen (sog. **Friedensgrenze**). Seither muss ihr Arbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze in drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren überschreiten. Damit wurden nach Ansicht des BVerfG **besonders Leistungsfähige an die Solidargemeinschaft gebunden**, die mit ihren Beiträgen die Finanzierung der GKV absichern helfen. Dies sei geeignet, erforderlich und auch zumutbar, weil der Gesetzgeber die Jahresarbeitsentgeltgrenzen nicht weiter angehoben und damit den Kreis der Pflichtversicherten nicht auf Dauer erweitert, sondern (nur) den Zeitraum bis zur Wahlmöglichkeit zwischen GKV und PKV von einem auf drei Jahre verlängert habe.<sup>148</sup>
- 234 Das BVerfG betont, dass diese längere Bindung insbesondere auf Versicherte zutreffe, die zuvor z.B. als beitragsfrei Mitversicherte, Auszubildende oder Berufsanfänger mit geringem Arbeitsentgelt von den Leistungen der Solidargemeinschaft profitiert hätten. Das sei eine Erwägung, die eine „gewisse zeitliche Ausweitung des Solidarausgleichs“ zwischen den Mitgliedern der GKV mit höherem und niedrigerem Einkommen rechtfertige. Auf Personen, die schon bei der erstmaligen Aufnahme ein Arbeitsentgelt über der Jahresarbeitsentgeltgrenze erzielen, treffe der **Gedanke der „nachlaufenden Solidarität“** zwar nicht zu; bei ihnen sei die Einbeziehung in die Versicherungspflicht aber ebenfalls zumutbar; insoweit

1

<sup>146</sup> § 6 I Nr. 2 SGB V, § 5 I Nr. 1 bis 3 SGB VI, § 27 I Nr. 1 SGB III.

<sup>147</sup> § 6 I 1Nr. 1 SGB V.

<sup>148</sup> BVerfG, Urt. v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08, BVerfGE 123, 186, 263, 264 Rn. 229 ff: Versicherungsfreiheit in der GKV erst nach dreijährigem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze des § 6 I Nr. 1 SGB V; zur Finanzstabilität und Stabilität der Beitragssätze als Gemeinwohlaufgabe vgl. BVerfG Beschl. v. 31.10.1984 – 1 BvR 35/82, BVerfGE 68, 193, 218: einheitliches Leistungsverzeichnis für Zahntechniker zur Absenkung des Vergütungsniveaus; BVerfG Beschl. v. 20.3.2001 – 1 BvR 491/96, BVerfGE 103, 172, 184, 190 f: keine Zulassung von Ärzten zur vertragsärztlichen Versorgung erst nach Vollendung des 55. Lebensjahres, um Mengenausweiterungen zu begegnen; BVerfG Beschl. v. 13.9.2005 – 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, 196, 248 f. Beitragssatzsicherungsgesetz 2002.

stellt das BVerfG (lapidar) nur darauf ab, dass es sich bei der Stärkung der Finanzgrundlagen der GKV und damit er Funktionsfähigkeit der GKV um einen „**überragend wichtigen Gemeinwohlbelang**“ handle.<sup>149</sup>

### 3. Keine Versicherungsfreiheit für Besserverdienende in der Rentenversicherung

- 235 Die zunächst bestehende Jahresarbeitsentgeltgrenze für die Versicherungspflicht in der GRV für „besserverdienende“ Angestellte wurde 1967 aufgehoben. Die **Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze** im Finanzänderungsgesetz 1967 war nach der Rspr. des BVerfG gerechtfertigt, weil sie einerseits durch die **Vergrößerung der Versichertengemeinschaft** zu einer „**breiteren Verteilung des Risikos**“ führte und andererseits „den Einzelnen nur verpflichtet, eine an sich selbstverständliche Vorsorge in einer bestimmten Art und Weise zu treffen.“<sup>150</sup>

### 4. Befreiungsrechte

- 236 Der Kreis derjenigen, der in die Mechanismen des sozialen Ausgleichs der gesetzlichen Rentenversicherung einbezogen sind, reduziert sich auch dadurch, dass bestimmten Personengruppen ein Befreiungsrecht zusteht.<sup>151</sup> Dies sind vor allem die **Angehörigen der Freien Berufe**, für die nach Landesrecht eine berufsständische Versorgungseinrichtung und damit eine vergleichbare Vorsorge in einem alternativen System besteht.
- 237 Die **Einführung einer Krankenversicherungspflicht** für selbständige Landwirte im Jahr 1972<sup>152</sup> war ebenso gerechtfertigt wie die Umwandlung der bisherigen Mitversicherung der Ehegatten von Landwirten in eine Pflichtmitgliedschaft in der landwirtschaftlichen Altersversicherung mit der Agrarsozialreform 1995; bei letzterer verweist das BVerfG darauf dass die Einbeziehung der Landwirtsehegatten als neuer zur Beitragszahlung verpflichteter Mitglieder geeignet sei, die **finanziellen Grundlagen** der landwirtschaftlichen Alterskassen zu verbessern.<sup>153</sup>
- 238 Demgegenüber war es nach Ansicht des BVerfG nicht geboten, auch Strafgefangenen umfänglich in die Sozialversicherung einzubeziehen.<sup>154</sup>

1

<sup>149</sup> BVerfG, Urt. v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08, BVerfGE 123, 186, 263, 264 Rn. 229 ff: Versicherungsfreiheit in der GKV erst nach dreijährigem Überschreiten der Jahresarbeitsentgeltgrenze des § 6 I Nr. 1 SGB V; zur Finanzstabilität und Stabilität der Beitragssätze als Gemeinwohlaufgabe vgl. BVerfG Beschl. v. 31.10.1984 – 1 BvR 35/82, BVerfGE 68, 193, 218: einheitliches Leistungsverzeichnis für Zahntechniker zur Absenkung des Vergütungsniveaus; BVerfG Beschl. v. 20.3.2001 – 1 BvR 491/96, BVerfGE 103, 172, 184, 190 f: keine Zulassung von Ärzten zur vertragsärztlichen Versorgung erst nach Vollendung des 55. Lebensjahres, um Mengenausweitungen zu begegnen; BVerfG Beschl. v. 13.9.2005 – 2 BvF 2/03, BVerfGE 114, 196, 248 f. Beitragssatzsicherungsgesetz 2002.

<sup>150</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.10.1970 – 1 BvR 307/68 –, BVerfGE 29, 221- 236 jurisRn. 48, S. 241, juris Rn. 56.

<sup>151</sup> § 6 I 1 Nr. 1 SGB VI.

<sup>152</sup> BVerfGE 44, 70, 89 Einführung einer Krankenversicherungspflicht für selbständige Landwirte; BVerfG Beschl. v. 9.12.2023 – 1 BvR 558/99, BVerfGE 109, 96 ff. zur Einbeziehung von Ehegatten von Landwirten in die Versicherungspflicht.

<sup>153</sup> BVerfG Beschl. v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99, BVerfGE 109, 96,111 f. juris Rn. 43.

<sup>154</sup> BVerfG, Urt. v. 1.7.1998 – 2 BvR 441/90, BVerfGE 98, 169, 212 Rn. 159. Einbeziehung von Strafgefangenen in die Altersvorsorge nur durch spezielles Gesetz.

## 5. Problemlagen

Die Rechtfertigung der Zwangsversicherung nimmt in dem Maße ab, in sich das Sicherungsniveau der GRV trotz eines erfüllten Erwerbslebens dem Sozialhilfeneveau annähert. Wenn die durch langjährige Beitragszahlung erworbene Altersrente nur noch das Existenzminimum oder etwas mehr absichert, kann die Zwangsmitgliedschaft nicht mehr sachlich gerechtfertigt werden, da eine vergleichbare Absicherung auch ohne Beitragszahlung durch Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen erreicht wird.<sup>155</sup>

Dies gilt erst recht, wenn in der GRV eine Grundrente gezahlt wird, die auf eine Vermögensanrechnung und damit eine strenge Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, anstatt in der Sozialhilfe eine langjährige Beitragszahlung mit Rentenanspruch durch ggf. größere Freibeträge „zu belohnen“.

Table.Briefings

1

<sup>155</sup> Vor in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, 4. Aufl., § 1 SGB VI (Stand: 01.10.2025), Rn. 24

## G. Äquivalenzprinzip

### I. Exkurs: Vergleich mit der Privatversicherung

#### 1. Prinzip Risikoadäquanz

**239** In der Privatversicherung ist vom Äquivalenzprinzip oder vom Prinzip der Risikoadäquanz die Rede, weil die Höhe der Prämien/Beiträge aufgrund des individuellen Risikos des jeweiligen Versicherungsnehmers bestimmt wird.<sup>156</sup> Die Privatversicherung zielt damit auf ein **versicherungsmathematisch angemessenes Verhältnis** von Leistung und Gegenleistung im Sinne kommutativer Gerechtigkeit ab.<sup>157</sup> Äquivalenz besteht in der Privatversicherung zwischen dem nach individuellen Aspekten kalkulierten Versicherungsschutz (versichertes Risiko nach Eintrittsalter, Geschlecht, Vorerkrankungen etc.) und den dafür zu zahlenden individuellen Beiträgen.

**240** Zwar spricht das BVerfG auch bei der Sozialversicherung davon, sie beruhe auf dem Versicherungsprinzip und sei durch eine Äquivalenz von Beitrag und Leistung gekennzeichnet.<sup>158</sup> Damit ist allerdings keine Berechnung der Beiträge nach Maßgabe des individuellen Risikos gemeint. Vielmehr erfolgt die Beitragsmessung regelmäßig nach Maßgabe der **wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** des Versicherten.

#### 2. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

**241** Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Versicherten bemisst sich allerdings bei Pflichtversicherten nicht nach dem gesamten Einkommen und Vermögen, sondern nur nach Maßgabe bestimmter Einnahmen. Bei Arbeitnehmern wird für die Beitragsbemessung in aller Regel nur auf das Arbeitsentgelt abgestellt.

#### 3. Geldleistungen der Sozialversicherung

Auf der Leistungsseite orientieren sich allenfalls die Geldleistungen (Renten, Arbeitslosengeld, Krankengeld) an den zuvor entrichteten Beiträgen, ohne dass dabei eine versicherungsmathematische Äquivalenz auch nur angestrebt würde. Keine Entsprechung finden die Beiträge bei den Sach- und Dienstleistungen, welche die GKV, die soziale Pflegeversicherung und auch weite Teile der gesetzlichen Unfallversicherung dominieren.

**242** Von Verfassungs wegen ist es nach der Rspr. des BVerfG nicht geboten, dass bei der Bemessung kurzfristiger Lohnersatzleistungen eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen den entrichteten Beiträgen und der Höhe der Leistungen erzielt wird.<sup>159</sup> **Äquivalenzabweichungen bei Versichertengruppen mit gleicher Beitragsleistung** bedürfen jedoch der sachlichen Rechtfertigung.

**243** Im Sozialversicherungsrecht ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einerseits Maßstab für die Heranziehung zu Beiträgen; andererseits ist die durch den Versicherungsfall verursachte

1

<sup>156</sup> BVerfG VersR 2001, 627, 630; Dörner in: Berliner Kommentar VVG Einl. Rn. 17; Beckmann in Bruck/Möller VVG einf. Kap. A Rn. 23; Boetius VersR 2001, 661, 662.)

<sup>157</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.9.1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, 256-362, Rn. 101 – 102; Loschelders in Loschelders/Pohlmann VVG Einl. Kap. A. Rn. 18; Bruns PrivVersR § 6 Rn. 11 f. 4

<sup>158</sup> BVerfGE 79, 87, 101; BVerfGE 90, 226, 240..

<sup>159</sup> vgl. BVerfGE 51, 115, 124; BVerfGE 53, 313, 328.

Einbuße an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit Maßstab für die Berechnung von Lohnersatzleistungen. So war es mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar, dass nach altem Recht einmalig gezahltes Arbeitsentgelt (Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld usw.) zu Sozialversicherungsbeiträgen herangezogen wurde, ohne dass es bei der Berechnung von kurzfristigen Lohnersatzleistungen (beispielsweise Arbeitslosengeld, Krankengeld und Übergangsgeld) berücksichtigt wurde.<sup>160</sup>

## II. Arbeitsförderung – Arbeitslosenversicherung

### 1. Leistungsbemessung

- 244 Wie die Krankenversicherung ist auch die Arbeitslosenversicherung primär eine **Risikoversicherung**.<sup>161</sup>
- 245 Beim **Arbeitslosengeld** handelt es sich um eine **lohnbezogene Versicherungsleistung**. Sie richtet sich in ihrer Höhe grundsätzlich nach dem im Bemessungszeitraum in der tariflichen Arbeitszeit durchschnittlich erzielten Arbeitsentgelt. Insoweit hat das Arbeitslosengeld schon nach seiner gesetzlichen Ausgestaltung **Lohnersatzcharakter**, obwohl der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehalten ist, dem Arbeitslosen durch die Bemessung des Arbeitslosengeldes die Aufrechterhaltung seines bisherigen Lebensstandards voll zu ermöglichen.<sup>162</sup>
- 246 Das Sozialstaatprinzip verlangt nicht „das Optimum“, es verlangt z.B. nicht, dass System der Arbeitslosenversicherung so auszugestalten, dass dem Arbeitslosen annähernd die Aufrechterhaltung seines bisherigen Lebensstandards ermöglicht wird; Art 20 I GG ist Genüge getan, wenn dem Arbeitslosen **angemessener Ersatz für den Arbeitsausfall** geleistet wird.<sup>163</sup> Andererseits erfordert die existenzsichernde Natur des Arbeitslosengeldes, dass die Feststellung der Leistungshöhe und die Auszahlung beschleunigt erfolgt, was schon aus Gründen der **Verwaltungspraktikabilität** zu einfachen Maßstäben bei der Leistungsberechnung zwingt.<sup>164</sup>
- 247 Zwischen Beitrag und Höhe des Arbeitslosengeldes, ebenso des Kurzarbeitergeldes, besteht eine direkte Korrelation. Dennoch folgt hieraus kein dem Äquivalenzprinzip folgender verfassungsrechtlicher Anspruch darauf, das Arbeitslosengeld in voller Äquivalenz zu den Beiträgen festzusetzen.
- 248 Angesichts der für die Arbeitslosenversicherung typischen kurzen Anwartschaftszeiten, des kurzen Bemessungszeitraums und der häufig nur kurzen Leistungsbezugszeit kommt nach der Rspr. des BVerfG der Äquivalenzgedanke als vorrangiger Maßstab für die Bemessung von Ansprüchen gegen die Arbeitslosenversicherung nicht in Betracht. Vielmehr wird die **Gesamtleistung** des Arbeitslosengeldes, aber auch des Unterhaltsgeldes und des Übergangsgeldes, nach der Rspr. des BVerfG oft weniger durch eigene und vom Arbeitgeber geleistete Beiträge, sondern durch die solidarisch **von allen Versicherten getragenen Ge-**

1

<sup>160</sup> BVerfG, Beschl. v. 11.1.1995 – 1 BvR 892/88 –, BVerfGE 92, 53-74, Rn. 57 – 58.

<sup>161</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.7.1987 – 1 BvR 488/86 –, BVerfGE 76, 220-247, Rn. 56.

<sup>162</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.2.1986 – 1 BvL 39/83 –, BVerfGE 72, 9-25, Rn. 41 mit Hinweis auf vgl. BVerfGE 51, 115 (125)).)

<sup>163</sup> BVerfG, Beschl. v. 3. 4. 1979 – 1 BvL 30/76, BVerfGE 51, 115 Rn. 39: Nichtberücksichtigung von Überstunden bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes.

<sup>164</sup> BVerfG, Beschl. v. 8.3.1983 – 1 BvL 21/80, BVerfGE 63, 255 Rn. 24: Verfassungsmäßigkeit der Nichtberücksichtigung von Unterhaltpflichten gegenüber einem nicht im eigenen Haushalt lebend Kind.

**samtbeiträge** aufgebracht. Zwischen den Leistungen und der Gesamtheit der Beiträge besteht eine sog. **Globaläquivalenz**.<sup>165</sup>

- 249 Hinzu kommt, dass das Arbeitslosengeld auch nicht die allein wesentliche Leistung der Arbeitsförderung bzw. des SGB III ist. Nach der Rspr des BVerfG verliert die Unterscheidung **beitragsabhängiger und beitragsunabhängiger Leistungen** angesichts der umfassenden Aufgabenstellung der Bundesagentur für Arbeit ihre zentrale Bedeutung. Mit den von allen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu erhebenden Beiträgen werden im Bereich der Arbeitsförderung nicht nur beitragsabhängige Lohnersatzleistungen (insbes. Arbeitslosengeld), sondern auch beitragsunabhängige Leistungen, insbesondere die generalpräventiven Aufgaben wie Berufsförderung, Qualifizierung oder Arbeitsvermittlung zu finanziert.<sup>166</sup>
- 250 Das BVerfG hatte zunächst noch offen gelassen, ob es gerechtfertigt ist, das Arbeitslosengeld deshalb nicht in voller Äquivalenz zu den Beiträgen festzusetzen, weil die Bundesagentur mit dem Beitragsaufkommen auch andere Aufgaben als die Gewährung von Arbeitslosengeld finanziert.<sup>167</sup> Später hat das BVerfG jedoch entscheiden, dass die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung wegen der Besonderheiten des Systems der Arbeitsförderung nicht allein dann gerechtfertigt ist, wenn sie mit äquivalenten beitragsabhängigen Gegenleistungen der Bundesanstalt verbunden ist. Die durch die Besonderheiten des Risikos der Arbeitslosigkeit geprägte gemeinsame Interessenlage aller abhängig Beschäftigten, die in ihrer Beitragspflicht zum Ausdruck kommt, berechtige sogar dazu, Arbeitnehmer auch dann der Beitragspflicht zu unterwerfen, wenn ihnen einzelne (beitragsabhängige) Leistungen, wie das Arbeitslosengeld, etwa deshalb nicht zugutekommen können, weil andernfalls eine Überversorgung eintrate.<sup>168</sup>

## 2. Eigentumsschutz des Arbeitslosengeldes

- 251 Das Äquivalenzprinzip findet in der Arbeitslosenversicherung aber insoweit Ausdruck, als Ansprüche auf Arbeitslosengeld Eigentumsschutz nach **Art. 14 I GG** genießen können. Das ist jedenfalls dann Fall, wenn der Arbeitnehmer durch Zahlung von Beiträgen während der gesetzlichen Wartefrist die volle Anwartschaft auf Arbeitslosengeld erworben hat.<sup>169</sup> Denn die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst auch **sozialversicherungsrechtliche Positionen**, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützlich zugeordnet sind; diese genießen Eigentumsschutz, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen und der Sicherung seiner Existenz dienen.
- 252 Das BVerfG nimmt für Ansprüche auf Arbeitslosengeld wie zuvor schon für Renten und Rentenanwartschaften an, da diese auf einer **nicht unerheblichen Eigenleistung des Versicherten** beruhen und das Arbeitslosengeld als finanzielle Hauptleistung der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich auf der Erhebung von Beiträgen beruht. Soweit der versicherte Arbeitnehmer den Beitrag entrichtet, erwirbt er seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld durch **persönliche Arbeitsleistung**, wie sie in seinen einkommensbezogenen Eigenleistungen zum Ausdruck kommt. Dabei sind unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes nicht nur die Beitragsanteile des Versicherten, sondern auch die vom Arbeitgeber zu seinen Gunsten entrichtete Beiträge (**Arbeitgeberanteile**) zu berücksichtigen.<sup>170</sup>

1

<sup>165</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.7.1987 – 1 BvR 488/86 –, BVerfGE 76, 220-247, Rn. 56.

<sup>166</sup> BVerfG, Besch. v. 11.3.980 – 1 BvL 20/76 –, BVerfGE 53, 313-332, Rn. 46 - 48

<sup>167</sup> BVerfG Beschl. v. 3.4.1979, BVerfGE 51, 115 (124).

<sup>168</sup> BVerfG, Besch. v. 11.3.980 – 1 BvL 20/76 –, BVerfGE 53, 313-332, Rn. 46 - 48

<sup>169</sup> BVerfG, Urt. v. 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 –, BVerfGE 92, 365-411, Rn. 141 mit Hinweis auf BVerfGE 72, 9, 18 f.

<sup>170</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.2.1986 – 1 Bvl 39/83 –, BVerfGE 72, 9-25, Rn. 38

- 253** Demgegenüber bezweifelt das BVerfG die Eigentumsqualität des **Kurzarbeitergeldes**. Obwohl beitragsfinanziert, sei das Kurzarbeitergeld **eine Arbeitgeber und Arbeitnehmer begünstigende Leistung des Solidarausgleichs**. Es beruhe zwar ebenfalls auf Eigenleistungen der Versicherten und diene ihrer Existenzsicherung bei Lohnausfall wegen Kurzarbeit. Anders als beim Arbeitslosengeld sei aber die Erfüllung einer Wartezeit nicht erforderlich. Außerdem soll die Zahlung von Kurzarbeitergeld vor allem auch den von Kurzarbeit betroffenen Betrieben die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten. Insgesamt sei es daher zweifelhaft, ob das Kurzarbeitergeld dem Versicherten privatnützlich zugeordnet sei.<sup>171</sup>

### III. Rentenversicherung – Abstufungen

#### 1. Beitragszeiten

- 254** Das **versicherungsrechtliche Äquivalenzprinzip** kommt in der GRV vor allem in den sog. **Beitragszeiten** zum Ausdruck (vgl. § 55 I 1 SGB VI), denen ein versichertes Arbeitsentgelt oder -einkommen zugrunde liegt.<sup>172</sup> Ihnen kommt bei der Rentenberechnung eine zentrale Bedeutung zu (vgl. § 63 I, § 55 I 1 SGB VI).
- 255** Dennoch steht die Höhe der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung nicht in einem festen Verhältnis, insbesondere in aller Regel nicht in einer **versicherungsmathematischen Äquivalenz**, zur absoluten Höhe der aufgewendeten Beiträge. Sie ist insofern nicht beitragsbezogen, sondern wird durch den – lediglich teilweise vom Arbeitsverdienst abhängigen – Bedarf mitbestimmt, wie z.B. daran deutlich wird, dass die Leistungen für die Familie (Renten an Hinterbliebene) immer ohne zusätzliche Beiträge erbracht werden. Außerdem unterscheidet sich die GRV von den Prinzipien der Privatversicherung auch dadurch, dass in der GRV – anders als in der Privatversicherung – Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln gewährt werden, weil die Beiträge die Kosten der gesetzlichen Rentenversicherung insgesamt nicht voll decken.<sup>173</sup>
- 256** Die Beiträge müssen nach der Rspr. des BVerfG daher **keine bestimmte Rendite** ergeben, zumal ein **individuelles Rendite-Denken** mit Grundgedanken und Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung als ein im Umlageverfahren ausgestaltetes solidarisches System der Altersvorsorge unvereinbar ist.<sup>174</sup>
- 257** Aus dem Versicherungzwang in der GRV mit einem erheblichen Beitragssatzniveau folgt allerdings die Pflicht des Gesetzgebers, für die erbrachten Beitragsleistungen im Versicherungsfall **adäquate Versicherungsleistungen** zu erbringen. Auch dürfen die Regelungen über die Rentenanpassung nicht zu einer **substantiellen Entwertung der erreichten Ansprüche und Anwartschaften** mit der Folge führen, dass diese im Ergebnis leerlaufen.<sup>175</sup> – Darüber, wann dieser Punkt erreicht ist, enthält sich das BVerfG konkreterer Aussagen.

1

<sup>171</sup> BVerfG, Urt. v. 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 –, BVerfGE 92, 365-411, Rn. 142.

<sup>172</sup> BVerfG, Beschl. vom 7.7.2022 – 1 BvL 3/18 –, BVerfGE 161, 163-299, Rn. 28.

<sup>173</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.9.1987 – 2 BvR 933/82 –, BVerfGE 76, 256-362, Rn. 101 – 102; vgl. zum Gesamten BVerfGE 17, 1, 9; BVerfGE 51, 1, 27); BVerfGE 53, 257, 291 f.; BVerfGE 54, 11, 28.

<sup>174</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 20.4.2016 – 1 BvR 1122/13 –, Rn. 12, juris mit Hinweis auf vgl. BVerfGE 76, 256, 301; BVerfGE 116, 96, 125.

**2** <sup>175</sup> vgl. BVerfGE 64, 87, 97 f.; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 26.7.2007 – 1 BvR 824/03 –, BVerfGK 11, 465-474, Rn. 57 – 58.

## 2. Art. 14 I GG – aber kein Raum für individuelles Renditedenken

- 258 Die **Anwartschaft auf eine Rente** aus eigener Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist zwar **von Art. 14 I GG geschützt**, jedoch ergibt sich auch für rentenrechtliche Anwartschaften die Reichweite der Eigentumsgarantie erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 I 2 GG Sache des Gesetzgebers ist.
- 259 Auch hinsichtlich bestehender rentenrechtlicher Anwartschaften gilt, dass in ihnen von vornherein die **Möglichkeit von Änderungen** angelegt ist. Eine Unabänderlichkeit der bei ihrer Begründung bestehenden Bedingungen widerspräche dem Rentenversicherungsverhältnis. Dieses beruht im Unterschied zu einem privaten Versicherungsverhältnis von Anfang an nicht allein auf dem Versicherungsprinzip, sondern auch auf den Gedanken der Verantwortung und des sozialen Ausgleichs,<sup>176</sup> die keinen Raum für ein individuelles **Renditedenken** Raum lassen.<sup>177</sup>

## 3. Abkoppelung der Rentenerhöhung von der Lohnentwicklung

- 260 Die positive Entwicklung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung über viele Jahre konnte bei Rentnern schon in den 1970iger Jahren die Erwartung wecken, es finde eine fortwährende Erhöhung des Leistungsniveaus der Renten statt. Das BVerfG hat jedoch klar gestellt, dass sich aus dieser Erwartung **kein schützenswertes Vertrauen in eine uneingeschränkte und stetige Rentenerhöhung** ergibt, weil weder die Rechtslage noch die Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung eine entsprechende Automatik begründen könnten<sup>178</sup>. Verantwortlich für den stetigen Anstieg des Rentenniveaus war in diesen Zeiten die günstige wirtschaftliche Entwicklung.
- 261 Bricht eine solche **wirtschaftliche Entwicklung** als Fundament der gesetzlichen Rentenversicherung ab, ist es verfassungsrechtlich zulässig, **Rentenanpassungen zu verschieben oder sie von der Einkommensentwicklung abzukoppeln**, wie dies mit dem 21. Rentenanpassungsgesetz für die Jahre 1978 bis 1981 der Fall war.<sup>179</sup>
- 262 Der Gesetzgeber darf in solchen Fällen der Stabilisierung oder Verringerung des Beitragsatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere aus arbeitsmarktpolitischen Gründen Priorität vor den Erwartungen der Rentner bzgl. Rentensteigerungen einräumen. Denn eine Erhöhung des paritätisch vom Arbeitgeber mit zu tragenden Beitrages zur gesetzlichen Rentenversicherung verteuert den Faktor Arbeit zusätzlich und trägt zum Wegfall oder zum Nichtentstehen versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse bei. In solchen Situationen liegt es nach Ansicht des BVerfG auch in der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, angesichts einer angespannten Haushaltssituation von Bund, Ländern und Kommunen von einer Deckung des Finanzierungsdefizits in der gesetzlichen Rentenversicherung über eine **Erhöhung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung** abzusehen.<sup>180</sup>

## 4. Ausfall und Anrechnungszeiten, Hinterbliebenenrenten

- 263 Soziale Gesichtspunkte (**sozialer Ausgleich**) kommen in der GRV vor allem in der rentensteigernden Zurechnung und rentensteigernden Bewertung von Zeiten zum Ausdruck, die nicht durch entsprechende Beitragsleistungen gedeckt sind (vgl. § 54 III und IV SGB VI).

1

<sup>176</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 20.4.2016 – 1 BvR 1122/13 –, juris Rn. 9,

<sup>177</sup> BVerfGE 76, 256, 301; BVerfGE 116, 96, 125; BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 20.4.2016 – 1 BvR 1122/13 –, juris Rn. 12.

<sup>178</sup> vgl. BVerfGE 64, 87, 104 f. m.w.N.; BVerfGE 58, 81, 122 f

<sup>179</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 26.7.2007 – 1 BvR 824/03 –, BVerfGK 11, 465-474, Rn. 53

<sup>180</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 26.7.2007 – 1 BvR 824/03 –, BVerfGK 11, 465-474, Rn. 53

**Ersatz, Ausfall- und Zurechnungszeiten bzw. Anrechnungszeiten** bei den anrechnungsfähigen Versicherungsjahren).

- 264 Weitere Aspekte des sozialen Ausgleichs sind **Renten an Hinterbliebene**, die bei gleicher Leistungsfähigkeit und gleichen Beitragszahlungen nur an Versicherte erbracht werden, die Kinder oder Ehegatten haben.<sup>181</sup>
- 265 Während Renten an die Versicherten selbst bei Vorhandensein anderweitigen Einkommens oder Vermögens – da eigentumsgeschützt – nicht gemindert werden, also nicht danach gefragt wird, ob der Rentner die Rente „braucht“, ist dies bei Hinterbliebenenrenten anders. Der soziale Ausgleich durch die Versichertengemeinschaft wird hier durch die Anrechnung eigenen Einkommens des Hinterbliebenen auf die Hinterbliebenenrente begrenzt (vgl. §§ 18a ff. SGB IV), so dass insoweit eine für die GRV untypische „Art Bedürftigkeitsprüfung“ stattfindet.

## 5. Kein Risikoausschluss für Schutz bei Erwerbsminderung

- 266 Neben den Altersrenten spielen in der GRV die Renten wegen voller oder teilweiser Erwerbsminderung eine bedeutende Rolle. Insoweit ist die GRV eine **Risikoversicherung** die mit Eintritt der tatbestandlichen Voraussetzungen für die Versicherungspflicht – anders als die Privatversicherung – **ohne vorherige Risikoprüfung** (z.B. Fragen nach Gesundheit etc., Vorerkrankungen, Behinderung) eintritt. Demgemäß erhält auch derjenige den Versicherungsschutz für das Risiko der Erwerbsminderung, bei dem der Eintritt der Erwerbsminderung aufgrund seiner Gesundheit, Behinderung usw. absehbar bzw. bei dem eine Erwerbsminderung mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze eintreten wird.
- 267 Erforderlich ist lediglich, dass die Versicherten in einem zeitlichen Mindestumfang der Solidargemeinschaft angehört und entsprechende **Vorversicherungszeiten** zurückgelegt haben, d.h. wenn sie in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit entrichtet und sie vor Eintritt der Erwerbsminderung die allgemeine Wartezeit von 60 Kalendermonaten erfüllt haben.
- 268 Von diesem Wartezeiterfordernis wiederum wird aus Gründen des sozialen Ausgleichs abgesehen, wenn die Erwerbsminderung wegen **eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit** eingetreten ist;<sup>182</sup> in diesem Fall ist auch eine Pflichtbeitragszeit von drei Jahren für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit für einen Rentenanspruch nicht erforderlich.

## 6. Kindererziehungszeiten

- 269 Die **Erziehung von Kindern** dient der Sicherung des Rentensystems und hat unter der Geltung eines vom sogenannten Generationenvertrag getragenen Umlageverfahrens für die Rentenversicherung **Garantiefunktion**; dabei kann vernachlässigt werden, dass nicht alle Kinder in ihrer späteren Erwerbsphase in der Lage oder willens sein werden, selbst als Beitragszahler zur Finanzierung der Renten beizutragen. Als weiteres Element muss stets auch die Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen hinzutreten: Kindererziehung ist – wie das

1

<sup>181</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.9.1987 – 2 BvR 933/82, BVerfGE 76, 256, 301 zur Anrechnung von Renten auf eine Beamtenpension.

<sup>182</sup> Vgl. § 50, § 53 SGB VI. Die allgemeine Wartezeit ist nach § 53 III SGB VI auch vorzeitig erfüllt, wenn Versicherte vor Ablauf von sechs Jahren nach Beendigung einer Ausbildung voll erwerbsgemindert geworden oder gestorben sind und in den letzten zwei Jahren vorher mindestens ein Jahr Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit haben. Der Zeitraum von zwei Jahren vor Eintritt der vollen Erwerbsminderung oder des Todes verlängert sich um Zeiten einer schulischen Ausbildung nach Vollendung des 17. Lebensjahres bis zu sieben Jahren.

Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat – (nur) eine "der beiden Leistungen für das Rentensystem".<sup>183</sup>

- 270 Daher hat das BVerfG die **additive Anrechnung von Kinderziehungszeiten** in Fällen verlangt, in denen der Erziehende nicht nur seine Kinder erzogen hat, sondern nebenher auch einer beitragspflichtigen Beschäftigung nachgegangen ist. Der **Wert der Kindererziehung** für die Rentenversicherung wird nicht dadurch geschmälert oder gar aufgehoben, dass die Erziehungsperson während der Zeit der ersten Lebensphase des Kindes einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen ist oder nachgeht.
- 271 Die weiteren Anmerkungen des BVerfG hierzu lassen aufmerken, weil das BVerfG in der Entscheidung auch ausdrücklich darauf hinweist, dass der Fortbestand der gesetzlichen Rentenversicherung und das Funktionieren des Gemeinwesens neben der Kindererziehung von zahlreichen **weiteren Faktoren**, wie etwa vom **Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl produktiver Arbeitsplätze** abhängt.<sup>184</sup>

## 7. Systemwidrige Durchbrechungen des Versicherungsprinzips

- 272 Nachfolgend können nur exemplarisch Durchbrechungen des Äquivalenzprinzips der gesetzlichen Rentenversicherung aufgezeigt werden, die – anders als Zurechnungszeiten, Anrechnungszeiten oder Renten an Hinterbliebene – durch Aspekte des sozialen Ausgleichs nicht gerechtfertigt werden können, aber dennoch Teil des Systems sind.
- 273 **Eintritt des Versicherungsfalles vor Versicherungsbeginn.** Die Grenze eines noch genuin solidarischen Ausgleichs zwischen den GRV-Versicherten dürfte erreicht oder überschritten sein, soweit es um Personengruppen geht, bei denen der Versicherungsfall bereits bei Begründung der Versicherungspflicht eingetreten war. So wird für **behinderte Menschen** in folgenden Fällen Versicherungspflicht angeordnet: behinderte Menschen, die in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen tätig sind (§ 2 Satz 1 Nr. 2a SGB VI), oder die in Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen in gewisser Regelmäßigkeit eine Leistung erbringen, die einem Fünftel der Leistung eines voll erwerbsfähigen Beschäftigten in gleichartiger Beschäftigung entspricht (§ 2 Satz 1 Nr. 2b SGB VI). Kraft Fiktion **gelten sie als Beschäftigte**, für die Beiträge in Höhen von 80% der Bezugsgröße zu entrichten sind. Diese Beiträge werden den Einrichtungen nach Maßgabe des § 179 SGB VI vom Bund aus Steuermitteln erstattet. Die übrigen Mitglieder der GRV werden als Solidargemeinschaft für einen **sozialen Ausgleich** insoweit in die Pflicht genommen, als Versicherte, die bereits vor Erfüllung der allgemeinen Wartezeit voll erwerbsgemindert waren und seitdem ununterbrochen voll erwerbsgemindert sind, nach Zurücklegung einer Wartezeit von 20 Jahren Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung mit entsprechenden, aus der allgemeinen Rentenkasse zu finanzierenden Zurechnungszeiten haben (vgl. § 43 VI SGB VI).
- 274 Diese Regelungen dienen erkennbar dem Ziel, behinderten Menschen nach 20-jähriger Zugehörigkeit zu GRV zu einer angemessenen sozialen Sicherung (Altersversorge/Rente) zu verhelfen.<sup>185</sup> Dieses Ziel mag mit Blick auf das Sozialgebot und die Verantwortung der Gesellschaft für die Gruppe der besonders schutzbedürftigen behinderten Menschen legitim und das zur Zielerreichung eingesetzte Mittel auch geeignet, insgesamt also von Sozialstaatsgebot gedeckt sein. Zu kritisieren ist allerdings der Weg, auf dem dieses Ziel erreicht wird und dass insoweit der soziale **Ausgleich nicht in vollem Umfang aus Steuermitteln** bestritten

1

<sup>183</sup> vgl. BVerfGE 87, 1, 40.

<sup>184</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.3.1996 – 1 BvR 609/90 –, BVerfGE 94, 241-267, Rn. 62.

<sup>185</sup> Vor in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, 4. Aufl., § 1 SGB VI (Stand: 01.10.2025), Rn. 103; Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Sozialversicherung Behindter, BT-Drucks. 7/3237 S. 3.

wird. Vielmehr müssen hierfür die übrigen GRV-Versicherten über ihre Steuerlast hinaus auch mit ihren Beiträgen aufkommen, was gegen das **Gebot der Belastungsgleichheit** verstößt.

**275 Grundrente:** Bestand am 31.12.2020 Anspruch auf eine Rente mit einem Rentenbeginn nach dem 31.12.1991, wird ein Zuschlag an Entgeltpunkten ermittelt, wenn 1. mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten nach § 76g Abs 2 SGB VI vorhanden sind und 2. sich aus den Kalendermonaten mit Grundrentenbewertungszeiten nach § 76g Abs 3 SGB VI ein Durchschnittswert an Entgeltpunkten ergibt, der unter dem nach § 76g Abs 4 SGB VI maßgebenden Höchstwert liegt (§ 307e I 1 SGB VI).<sup>186</sup> Hier werden die **Systeme der Fürsorge und der Vorsorge unzulässig vermengt**. Auch wenn der Bund für die Grundrentenzuschläge aufkommt, ändert dies nichts daran, dass es sich um eine Fürsorgeleistung für Personen handelt, die aufgrund ihrer niedrigen, aber langjährigen Beitragszahlungen keine existenzsichernde Rente erhalten. Die Systemwidrigkeit wird weiter dadurch erhöht, dass auch **keine „echte“ Bedürftigkeitsprüfung** wie etwa in der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe stattfindet, sondern auf eine Vermögensprüfung verzichtet wird; insoweit wird Bedürftigkeit **zu Lasten des Steuerzahlers** schlicht unterstellt und dieser für einen ggf. überhaupt nicht erforderlichen sozialen Ausgleich herangezogen.<sup>187</sup>

**276 Renten aus Beiträgen im Übergangsbereich („Gleitzone“):** Für Beitragszeiten werden im Normalfall Entgeltpunkt ermittelt, indem die Beitragsbemessungsgrundlage (i.d.R. das beitragspflichtige Arbeitsentgelt) durch das Durchschnittsentgelt für dasselbe Kalenderjahr geteilt wird. D.h., wer z.B. exakt Beiträge in Höhe dieser Durchschnittsentgelts aller Versicherten erzielt und daraus Beiträge nach dem gesetzlichen Beitragssatz gezahlt hat, erhält einen Entgeltpunkt. – Im Übergangsbereich,<sup>188</sup> d.h. bei einem Arbeitsentgelt über der Geringfügigkeitsgrenze bis zum 2000 €/Monat, zahlt der Versicherte Beiträge aus einem **deutlich reduzierten Beitragssatz**. Erst bei 2000 € erreicht die Belastung den regulären Beitragssatz von derzeit 18,7%. Das hat zur Folge, dass der Arbeitnehmer (anders als der Arbeitgeber) im Übergangsbereich aus dem Arbeitsentgelt „**nicht den vollen Beitrag**“ zahlt. Trotzdem werden die Entgeltpunkt im Übergangsbereich nach dem (vollen) Arbeitsentgelt ermittelt, als hätte der Versicherte Beiträge aus diesem nach dem vollem Beitragssatz gezahlt. Das impliziert zugleich einen Verstoß gegen das für Beitragszeiten im Grundsatz geltende **Äquivalenzprinzip**.<sup>189</sup> Im Ergebnis wird dadurch **Teilzeitbeschäftigung zu Lasten der übrigen Beitragszahler gefördert**. Der einzige Grund für diese Sonderregelung liegt darin, dass bei der Anwendung des vollen Beitragssatzes unmittelbar nach Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze und Eintritt der Versicherungspflicht ohne opt-out-Möglichkeit das Nettoentgelt niedriger wäre als das Nettoentgelt aus einer geringfügigen Beschäftigung. Weshalb jemand nur teilzeitbeschäftigt ist, spielt keine Rolle. Aspekte des sozialen Ausgleichs sind ebenfalls nicht ersichtlich; ganz im Gegenteil könnte man sagen: Wer es sich leisten kann, nur teilzeitbeschäftigt zu sein, wird von denjenigen, die zur Besteitung ihres Lebensunterhalts einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen müssen, geradezu „belohnt“.

1

<sup>186</sup> BSG, Urt. v. 5.6.2025 – B 5 R 3/24 R, Rn. 13

<sup>187</sup> Kritisch auch I. Vorholz NZS 2020, 486, 487.  
(NZS 2020, 486, beck-online)

<sup>188</sup> § 20 SGB IV.

<sup>189</sup> Knispel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB IV, 4. Aufl., § 20 SGB IV (Stand: 01.08.2021), Rn. 51

## IV. Gesetzliche Krankenversicherung

### 1. Volksversicherung

- 277** Das GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz führte für alle Einwohner eine Absicherung im Krankheitsfall ein. Jede in Deutschland lebende Person muss seither entweder über einen Versicherungsschutz in der GKV oder der PKV verfüge. Die Auffangregelung des § 5 I Nr. 13 SGB V erfasst als Pflichtversicherte der GKV, alle Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und zuletzt gesetzlich krankenversichert waren oder bisher nicht gesetzlich oder privat krankenversichert waren. Personen, die keine Absicherung im Krankheitsfall haben und auch von § 5 I Nr. 13 SGB V nicht erfasst werden, sind verpflichtet, bei einem privaten Versicherungsunternehmen eine Krankheitskostenversicherung abzuschließen (§ 193 III VVG); eine Kündigung durch den Versicherer ist gemäß ausgeschlossen (§ 206 I 1 VVG).<sup>190</sup> Damit findet in diesem Bereich mit dem 2007 eingeführte Basistarif und dem für die PKV untypischen Element einer quasi „Zwangsversicherung“ zu vom Gesetzgeber vorgegebenen Bedingungen auch in der PKV ein gewisser sozialer Ausgleich statt.
- 278** Die Versicherungspflicht in der GKV beginnt für die Hauptgruppe der Arbeitnehmer **mit Eintritt in das Beschäftigungsverhältnis**. Dies erfordert nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, dass ein entgeltliches Beschäftigungsverhältnis in Vollzug gesetzt wird. In ein Beschäftigungsverhältnis tritt ein, wer entweder eine entgeltliche Beschäftigung tatsächlich aufnimmt oder trotz Nichtaufnahme dennoch einen Anspruch auf Arbeitsentgelt erwirbt, etwa weil er von der Arbeitsverpflichtung – gegebenenfalls auch einseitig durch den Arbeitgeber – freigestellt ist oder wegen Arbeitsunfähigkeit einen Anspruch auf Entgeltfortzahlung hat. Der bloße Abschluss eines Arbeitsvertrages und der Eintritt des dort geregelten kalendermäßigen Beginns des Beschäftigungsverhältnisses ohne Begründung eines Anspruchs auf Arbeitsentgelt genügen dagegen nicht.<sup>191</sup> D.h. selbst bei bestehender und fort dauernder Erkrankung bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses entsteht der Versicherungsschutz in der GKV und der Anspruch darauf, am sozialen Ausgleich zu partizipieren.

### 2. Aspekte sozialen Ausgleichs

- 279** Der **Äquivalenzgedanke** spielt in der GKV eine deutlich geringe Rolle als in der GRV oder der gesetzlichen Unfallversicherung, denn lediglich das **Krankengeld** orientiert sich an dem vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit zuletzt versicherten bzw. beitragspflichtigen Arbeitsentgelt. Im Vordergrund der GKV stehen Sach- und Dienstleistungen, die **unabhängig** von Vorerkrankungen, Behinderung etc. gewährt werden.
- 280** Die **Krankheitsursache** oder ein "Mitverschulden" spielt im Grundsatz keine Rolle. Ausnahmen: Liegt ein Arbeitsunfall vor, besteht eine primäre Zuständigkeit der Träger der Unfallversicherung (11 V SGB V).
- 281** Einer **höheren Beitragszahlung** steht in der GKV **kein äquivalenter Zuwachs an Versorgungsleistungen** oder Anwartschaften auf eine Versorgung gegenüber. Der Versicherte hat dabei typischerweise auch keinen Einfluss auf Art und Umfang des gewährten Versorgungsniveaus. Die Beiträge zur GKV kommen vielmehr der Gesamtheit der versicherten Arbeitnehmer zugute, wobei das Leistungsniveau vom Sozialgesetzgeber festgelegt wird. Es ist nicht möglich, die auf einen Arbeitnehmer entfallenden Beiträge (einschließlich der Arbeitgeberanteile) als einen ihn allein begünstigenden Individualvorteil zu begreifen. Ob der jeweilige Arbeitnehmer durch seine Beiträge über das Solidarprinzip der gesetzlichen

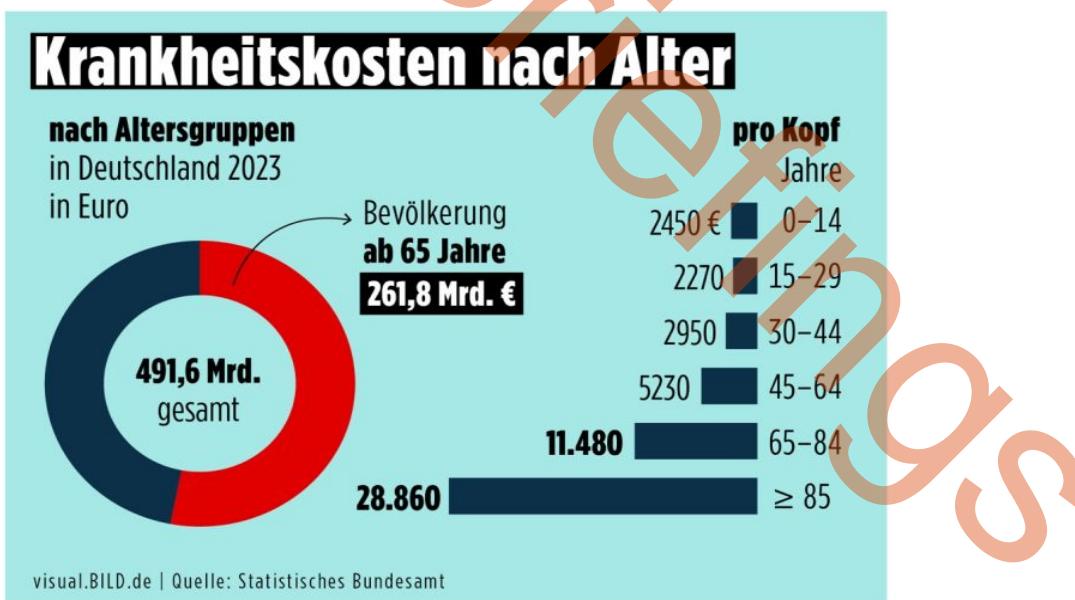
1

<sup>190</sup> D. Felix in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB V, 5. Aufl., § 5 SGB V (Stand: 04.09.2025), Rn. 131.

<sup>191</sup> BSG, Urt. v. 4.3.2014 – B 1 KR 64/12 R –, BSGE 115, 158-164, Rn. 11

Krankenversicherung individuell begünstigt oder belastet wird, hängt von Einkommenshöhe, Alter, Gesundheitszustand und Familienstand im Einzelfall ab.<sup>192</sup>

- 282 Kritisch zu sehen sind unter dem Aspekt des sozialen Ausgleichs Fälle, in denen der Versicherte einen **behandlungsbedürftiger Zustand vorsätzlich herbeigeführt** hat; in diesem Fall steht die Leistungserbringung im Ermessen der Krankenkasse (vgl. § 52 I SGB V, § 39 SGB I). Eine Beteiligung des Versicherten an den Kosten der Behandlung ist möglich – m.E. zwingend –, wenn diese wegen vorhergehender ästhetischer Operation, Tätowierung oder Piercings notwendig geworden ist (vgl. § 52 II SGB V).
- 283 Da die GKV einen **einheitlichen Leistungskatalog** vorsieht, der bei entsprechender Behandlungsbedürftigkeit jedem Versicherten ohne Rücksicht auf die von ihm gezahlten Beiträge zustehen, kann es in der GKV vorkommen, dass Versicherte zwar hohe Beiträge zahlen, aber bei guter Gesundheit praktisch kein oder wenige Leistungen in Anspruch nehmen, während Versicherte, die keine oder geringe Beiträge zahlen (z.B. Familienversicherung) möglicherweise sehr umfangreiche und teure Leistungen benötigen. Es findet somit mit Blick auf die Versicherung über „das ganze Leben“ ein solidarischer Ausgleich zwischen jungen und alten, „gesunden und kranken“ Versicherten, „beitragsstarken und beitragsschwachen“ Versicherten statt.
- 284 Zudem findet kraft des auch in der KGV praktizierte Umlageverfahrens ein **intergenerativer sozialer Ausgleich** statt, denn mit fortschreitendem Alter nehmen die Krankheitskosten deutlich zu, was z.B. die Zahlen für 2023 belegen: Mit 261,8 Mrd. € entstanden über die Hälfte (53,2%) der Gesamtkosten allein bei der Bevölkerung ab 65 Jahren. Dies entsprach Pro-Kopf-Kosten von 14.070 € in dieser Altersgruppe. In der Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen entstanden mit Pro-Kopf-Kosten von 2.270 € die geringsten Krankheitskosten, während die Pro-Kopf-Kosten für unter 15-Jährige bei 2.450 € lagen. Auf die 30- bis unter 45-Jährigen entfielen mit 2.500 € pro Kopf geringere Kosten als auf die 45- bis unter 65-Jährigen mit 5.230 €. Bei den 65- bis unter 85-Jährigen lagen die Kosten schon bei 11.480 € pro Person. Für die Hochbetagten (über 85-Jährige) betrugen die Pro-Kopf-Kosten 28.860 €.



1

<sup>192</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.2.2008 – 2 BvL 1/06 –, BVerfGE 120, 125-168, Rn. 91 – 93., 89, 90.

- 285** Wesentliches Kennzeichen der GKV ist, zudem, dass Versicherungspflicht nicht nur für Beschäftigte während ihrer tatsächlichen Beschäftigung, also bei bestehendem Arbeitsverhältnis angeordnet ist, sondern der Schutz auch dann greift, wenn der Beschäftigte arbeitslos geworden ist und Arbeitslosengeld oder eine andere Lohnersatzleistung bezieht. Erreicht der Arbeitnehmer die Altersgrenze setzt sich seine Krankenversicherung entweder in der („günstigen“) Krankenversicherung der Rentner fort, bei der nur bestimmte Einnahmen der Beitragspflicht unterliegen, oder der Rentner ist in der GKV freiwillig versichert, bei der die Beiträge allerdings aus den gesamten Einnahmen zu zahlen sind (vgl. § 240 SGB V). Gerade dieses **Ineinandergreifen der verschiedenen Systeme** vermeidet Sicherungslücken und zeichnet das aufeinander abgestimmte Gesamtsystem der Sozialversicherung aus.

### 3. Familienversicherung

- 286** § 10 SGB V erweitert den Versicherungsschutz unter bestimmten Voraussetzungen auf den **Ehegatten** und die **Kinder** des Versicherten. Die Besonderheit der Familienversicherung liegt darin, dass für den Versicherungsschutz des Ehegatten und der Kinder keine zusätzlichen Beiträge zu entrichten sind: die Angehörigen sind **beitragsfrei** mitversichert (vgl. § 3 Satz 3, § 243 II 2 SGB V).
- 287** Die Familienversicherung nach § 10 SGB V folgt allerdings dem Prinzip der **Subsidiarität** und der **sozialen Schutzbedürftigkeit**. Sie tritt u.a. dann nicht ein, wenn der Angehörige selbst versicherungspflichtig ist, er hauptberuflich selbstständig erwerbstätig ist oder er mehr als nur ein geringfügiges Gesamteinkommen bezieht (mehr als 1/7 der monatlichen Bezugsgröße des § 18 SGB IV).
- 288** Zeitlich sind **Kinder** nur bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres familienversichert, wobei diese Grenze durch Zeiten der Berufsausbildung, Studium, Wehrpflicht etc. verlängert werden kann (Einzelheiten vgl. § 10 II SGB V). Kinder sind über den einen GKV-versicherte Elternteil auch dann nicht familienversichert, wenn der andere Elternteil nicht Mitglied einer Krankenkasse ist und ein Gesamteinkommen bezieht, das regelmäßig höher ist als das Gesamteinkommen des krankenversicherungspflichtigen Elternteils (vgl. § 10 III SGB V; z.B. sind damit die Kinder eines hohen Beamten nicht über ihre krankenversicherungspflichtige Mutter krankenversichert; vielmehr muss der beamtete Vater für ausreichenden Krankenversicherungsschutz seiner Kinder sorgen).
- 289** Die beitragsfreie Familienversicherung ist Ausdruck des die GKV prägenden **sozialen Ausgleichs** in der besonderen Form des sog **Familienlastenausgleichs**: unter sonst gleichen Voraussetzungen erfolgt durch Mitglieder ohne Angehörige eine Mitfinanzierung der Leistungen, die an die Angehörigen von Mitgliedern erbracht werden (z.B. zahlt der Alleinstehende für seinen Krankenversicherungsschutz gleich viel wie sein Arbeitskollege, der bei gleichem Arbeitsentgelt vier Kinder und eine Frau zu unterhalten hat). Damit wird durch Leistungen der Solidargemeinschaft mittelbar der andernfalls auch die Krankenbehandlungskosten umfassende Unterhaltsaufwand von Angehörigen mit unterhaltsberechtigten Angehörigen gemindert (vgl. dazu § 6 SGB I).

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

## H. Prinzip der Belastungsgleichheit versus versicherungsfremde Lasten

### I. Strenge Zweckbindung der Sozialversicherungsbeiträge

#### 1. Grundrechtliche Bindung der Sozialversicherungsbeiträge

- 290** Bereits in seiner Entscheidung zum **Risikostrukturausgleich** hat der **2. Senat des BVerfG** klargestellt: Sozialversicherungsbeiträge zeichnen sich durch eine strenge grundrechtlich und kompetenzrechtlich begründete Zweckbindung aus. Die unter Eingriff in das Grundrecht auf die allgemeine Handlungsfreiheit zustande gekommene Zwangsmitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung vermag die Auferlegung nur solcher Geldleistungspflichten zu rechtfertigen, die ihren Grund und ihre Grenze in den Aufgaben der Sozialversicherung finden. Die Kompetenzvorschrift des Art. 74 I Nr. 12 GG lässt nur solche Finanzierungsregelungen zu, die einen sachlich-gegenständlichen Bezug zur Sozialversicherung aufweisen.<sup>193</sup>
- 291** Sozialversicherungsbeiträge befähigen wegen ihrer **strengen Zweckbindung** weder den Bund oder die Länder noch sonstige staatliche Aufgabenträger zu eigenverantwortlichen finanziellen Entscheidungen. Für Bund und Länder handelt es sich um **Fremdgelder**, die der eigenen Haushaltsgewalt entzogen sind. Auch kann z.B. die einzelne Krankenkasse über die von ihr vereinnahmten Sozialversicherungsbeiträge nicht "frei" verfügen und diese beliebiger Verwendung zuführen. Ein Transfer von Sozialversicherungsbeiträgen zwischen einer Krankenkasse und der unmittelbaren Staatsverwaltung kommt ohnehin nicht in Betracht. Der **grundrechtlich gebundene Sozialversicherungsbeitrag** ist damit als **indisponible Finanzmasse** generell kein tauglicher Gegenstand finanzverfassungsrechtlicher Verteilungsmechanismen.<sup>194</sup>

#### 2. Begrenzung der Beiträge auf das jeweilige Binnensystem

- 292** Der **1. Senat des BVerfG** knüpft in seinem Beschluss vom 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12 zum Aussteuerungsbetrag bei der Systemumstellung von der Arbeitslosenhilfe (Alhi) zur Grundsicherung für Arbeitsuchende an die Rechtsprechung des 2. Senats des BVerfG zum Risikostrukturausgleich an und führt aus: „Sozialversicherungsbeiträge sind streng zweckgebunden und dürfen nicht zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushalts verwendet werden.“<sup>195</sup>
- 293** Der Entscheidung lagen **Verfassungsbeschwerden von Arbeitnehmern** zu Grunde, die in der Arbeitslosenversicherung versicherungs- und beitragspflichtig waren. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1.1.2005 und der damit verbundenen weitgehenden Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe nach dem **Bundessozialhilfegesetz** (sog. **Systemwechsel**) ordnete § 46 IV SGB jedenfalls in den Jah-

1

<sup>193</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.7.2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167-273, Rn. 98 Risikostrukturausgleich.

<sup>194</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.7. 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167-273, Rn. 101 Risikostrukturausgleich; im Anschluss an die Entscheidung des BVerfG Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82 –, BVerfGE 75, 198, 148, Rn. 99 zur Künstlersozialversicherung: „Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt.“

<sup>195</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12, BVerfGE 149, 50 Leitsatz 1.

ren 2005 und 2008 die Verwendung von Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes an.

- 294 Die Beschwerdeführer beanstanden im fachgerichtlichen Rechtsschutzverfahren erfolglos, dass ihre Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung in den streitbefangenen Jahren 2005 bzw. 2008 in verfassungswidriger Weise überhöht festgesetzt worden seien: Die Bundesagentur für Arbeit (BA) habe nach dem mittelbar angegriffenen und im Mittelpunkt der Verfassungsbeschwerden stehenden § 46 IV SGB II aus ihren Beitragsmitteln Transferleistungen an den Bundeshaushalt (**2005: als Aussteuerungsbetrag; 2008: als Eingliederungsbetrag**) leisten müssen, die der Bund zur Mitfinanzierung der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende habe verwenden wollen. So seien ihre Beiträge unzulässig zur **Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes** herangezogen und der in § 341 II SGB III in der in den Streitjahren jeweils maßgeblichen Fassung festgelegte Beitragssatz verfassungswidrig zu hoch bemessen worden. – Die Verfassungsbeschwerde hingegen hatte im Grundsatz Erfolg, dazu sogleich.

### 3. Allgemeiner Gleichheitssatz und Belastungsgleichheit

- 295 Das BVerfG zieht zur verfassungsrechtlichen Prüfung in erster Linie **Art. 3 I GG** heran und leitet aus dem **allgemeinen Gleichheitssatz** ein Gebot der Belastungsgleichheit ab, das sich auf alle staatlich geforderten Abgaben erstreckt und auch bei der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen zu beachten ist.
- 296 Der allgemeine Gleichheitssatz verlangt in Bezug auf nichtsteuerliche Abgaben (hier: Sozialversicherungsbeiträge) einen sachlich einleuchtenden Grund, wenn ein Privater im Unterschied zu anderen Privaten über seine Steuerpflicht hinaus zu einer Abgabe herangezogen wird. „Während jeder Bürger ohne Weiteres der Steuergewalt unterworfen ist, bedürfen weitere Abgabelasten im Hinblick auf die Belastungsgleichheit einer besonderen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 75, 108 <157 f.>, 113, 167 <219>).“
- 297 Diese **Rechtfertigung** ergibt sich in der Sozialversicherung für Versicherte aus der **Abdeckung des jeweiligen Risikos**: Die Beitragsbelastung ist nach BVerfG verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, „wenn Versicherte über ihre Steuerpflicht hinaus lediglich zu solchen Beiträgen herangezogen werden, die der Finanzierung des gerade auch ihnen zugutekommenden Versicherungsschutzes dienen. Dabei wird ein in diesem Sinne eigenständiger Sozialversicherungsbeitrag nicht dadurch fremdnützig, dass er zugleich dem der Sozialversicherung inhärenten sozialen Ausgleich zugunsten anderer Versicherter dient.“<sup>196</sup>
- 298 Kennzeichnend für die **Sozialversicherung** ist nach der Rspr. des BVerfG insbesondere die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit, die organisatorische Durchführung durch selbstständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 87 II GG), die abzudeckenden Risiken und die Mittelaufbringung durch Beiträge der Beteiligten.<sup>197</sup>
- 299 Damit konzentriert sich der Blick auf die **fünf Zweige der Sozialversicherung**, die GKV, die soziale Pflegeversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung, die je für sich die Strukturmerkmale der Sozialversicherung erfüllen.
- 300 Für jeden dieser Sozialversicherungszweige ist zu klären (**Prüfprogramm**), 1. wie weit das **abzudeckende Risiko** reicht, für das die Beiträge erhoben werden dürfen, und 2. was noch

1

<sup>196</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12, BVerfGE 149, 50, 76 f., Rn. 76 mit Hinweisen auf BVerfGE 76, 256 <300 ff.>; 79, 223 <236 f.>; 113, 167 <219 f.>; stRspr.

<sup>197</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12, BVerfGE 149, 50, 78, Rn. 79.

als dem Sozialversicherungszweig **inhärenter sozialer Ausgleich** anzusehen bzw. ob es um soziale Aufgaben geht, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren sind.

#### 4. Sozialer Ausgleich innerhalb der Sozialversicherung – „inhärenter sozialer Ausgleich“

- 301 Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit kommt nur dann in Betracht, wenn die Grenzen des dem jeweiligen Sozialversicherungszweig inhärenten sozialen Ausgleichs überschritten werden. Damit stellt sich die Frage, was noch als „**inhärenter sozialer Ausgleich**“ innerhalb des jeweiligen Solidarsystems anzusehen ist und wo die in der Literatur und Rechtsprechung diskutierten Grenzen zu den sog. **versicherungsfremden Leistungen** verlaufen.<sup>198</sup>
- 302 Der Entscheidung des BVerfG von 22.5.2018 zum Aussteuerungsbetrag sind insoweit keine abschließenden Kriterien zu entnehmen. Allerdings geht das BVerfG (wohl) davon aus, dass ein der Sozialversicherung inhärenter sozialer **Ausgleich nur zwischen Versicherten des jeweiligen Sozialversicherungssystems** in Betracht kommt. Denn ein Transfer von Mitteln der Sozialversicherung setzt nach der Rspr. des BVerfG voraus, „dass sie für Zwecke im **Binnensystem der Sozialversicherung** (vgl. BVerfGE 113, 167 <221>) verwendet werden. Die erhobenen Geldmittel dürfen allein zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden; zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats und seiner sonstigen Glieder stehen sie nicht zur Verfügung.“<sup>199</sup>

## II. GKV – Versicherungsfremde Leistungen?

### 1. Inhärenter Ausgleich

- 303 In der GKV findet ein umfassender sozialer Ausgleich zwischen Gesunden und Kranken, Jungen und Alten, Versicherten mit niedrigem Einkommen und solchen mit höherem Einkommen sowie auch zwischen Kinderlosen und beitragspflichtigen Eltern statt. Die Beitragszahlung zielt dabei nicht auf die Versicherungsleistung im Krankheitsfall, sondern den **Versicherungsschutz**. Diese deckt im Falle der GKV nicht bloß ein typisches Altersrisiko, sondern ein alle Altersgruppen treffendes Lebensrisiko ab.<sup>200</sup>

### 2. Konkretisierungsbedürftigkeit des § 221 SGB V

- 304 Der Bund leistet nach § 221 I SGB V zur pauschalen **Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen** jährlich 14,5 Mrd. € in monatlich zum ersten Bankarbeitstag zu überweisenden Teilbeträgen an den Gesundheitsfonds.
- 305 Was unter diesen Leistungen zu verstehen ist, beantwortet das Gesetz selbst nicht. Das SGB V schreibt eine Verwendung des Bundeszuschusses für spezielle Personengruppen oder Verwendungszwecke nicht vor. Die Materialien zur Neufassung des SGB V im Jahr

1

<sup>198</sup> Grundlegend dazu H. Butzer, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2001; BSG, Urteil vom 29.1.1998 – B 12 KR 35/95 R, BSGE 81, 276: das BSG differenziert bei den versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung: 1. nicht beitragsgedeckte Leistungen - Leistungen, die vorzeitig bewilligt oder günstig berechnet werden wie vorgezogenen Altersrenten, Anrechnungszeiten oder Kindererziehungszeiten; 2. Kriegsfolgen- oder Wiedergutmachungslasten; 3. Leistungen im Zusammenhang mit der Herstellung der deutschen Einheit.

<sup>199</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12, BVerfGE 149,50, 77 f., Rn. 78.

<sup>200</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 –, BVerfGE 161, 163-299, Rn. 366.

2011, welche die „Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen“ erstmals nennt, enthalten ebenfalls keine Erläuterung, was darunter zu verstehen ist.<sup>201</sup> Aixer spricht (zu Recht) von einer „**Blackbox**,“<sup>202</sup> während ein IGES-Gutachten 2021 unter Einbeziehung aus dessen Sicht als versicherungsfremd anzusehender Leistungen auf ein Volumen von rund 41 Mrd. € kam; der größte Anteil entfiel dabei auf die betragsfreie Mitversicherung nach § 10 SGB V<sup>203</sup>.

- 306 In der Anlage zu § 2 Abs. 1 der **Pauschal-Abgeltungsverordnung** (PauschAV) werden Leistungen zur Empfängnisverhütung, Sterilisation und Schwangerschaftsabbruch, Leistungen für Schwangerschaft und für Haushaltshilfen sowie Krankengeld bei Betreuung eines Kindes und bei Mütterkuren als versicherungsfremd genannt.<sup>204</sup> Ein abschließender Katalog versicherungsfreier Leistungen ist darin nicht zu sehen, zumal der Wortlaut des § 221 SGB weder Hinweise für eine nähere Konkretisierung „versicherungsfreier Leistungen“ noch auf Inhalt, Zweck und Ausmaß einer solchen Konkretisierung finden.
- 307 Eine **beitragsfreie von Ehegatten** oder Partnern, die keine Kinder betreuen, überschreitet den inhärenten Ausgleich. Hier fehlt es an dem Kriterium der Kindererziehung, das bei typisierender Betrachtung als Beitrag zur Aufrechterhaltung des Umlagesystems durch künftige Generationen und damit als gleichsam solidarische Leistung zugunsten des GKV-Systems angesehen werden kann. In der gesetzlichen Rentenversicherung sieht das BVerfG in der Kindererziehung einen **generativen Beitrag**, der besonders zu honorieren sei. In der GKV sei dies in Form der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern der Fall. Wird ein solcher Beitrag jedoch nicht geleistet, fehlt es auch an der Rechtfertigung für die Beitragsfreiheit.
- 308 Soweit in der Literatur die **beitragsfreie Familienversicherung** (§§ 3, 10 SGB V) als versicherungsfremd angesehen wird<sup>205</sup>, ist diese Sicht m.E. jedenfalls für noch nicht erwerbsfähige Kinder abzulehnen.<sup>206</sup> Zur Tradition der GKV und zur Funktionsweise eines umlagefinanzierten Systems gehört zwingend, dass die in aller Regel einkommenslosen, noch nicht erwerbsfähigen Kinder Versicherter am inhärenten sozialen Ausgleich der GKV teilnehmen, um Versicherte mit Kindern gegenüber solchen ohne Kinder zu entlasten und es bei typisierender Betrachtungsweise gerade die Kinder der Versicherten sind, die für den Fortbestand und das Funktionieren des Umlagesystems auch in der Zukunft stehen.<sup>207</sup> Demgemäß bezeichnet auch das BVerfG die beitragsfreie Versicherung von Kindern des Mitglieds einer gesetzlichen Krankenkasse als eine „Maßnahme des sozialen Ausgleichs zur Entlastung der Familie“ und als systeminternen Familienlastenausgleich im System der GKV.<sup>208</sup>

1

<sup>201</sup> BeckOGK/Beck, 1.3.2021, SGB V § 221 Rn. 5; Krauskopf/Vossen, 123. EL September 2024, SGB V § 221 Rn. 3-5 mit Angabe der jeweiligen BT-Drucks; grundlegend zu diesem Problem vgl. Butzer, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2011; Rolfs NZS 1998, 551 ff.;

<sup>202</sup> Aixer in: Die Finanzierung des Sozialstaats, 15. Sozialrechtslehrertagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. 2022, SDSRV 70, S. 81, 83, der fordert, gesetzlich zu regeln, was darunter zu verstehen ist, um Transparenz zu schaffen.

<sup>203</sup> IGES-Gutachten von Albrecht/Ochmann „Abschätzung des Finanzbedarfs in der GKV bis 2025 unter besonderer Berücksichtigung einer stärkeren Steuerfinanzierung versicherungsfreier Leistungen“, Juni 2021, S. 12 f.

<sup>204</sup> VO vom 26.4.2004, BGBl I 644, geändert durch Art. 57 Abs. 25 des Gesetzes vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2652.

<sup>205</sup> so etwa Felix NZS 2024, 801, 802 f..

<sup>206</sup> wie hier BVerfG, Beschluss vom 7.4.2022 – 1 BvL 3/18, BVerfGE 161, 163, 294 Rn. 362-366: „Die beitragsfreie Versicherung von Kindern des Mitglieds einer gesetzlichen Krankenkasse nach § 10 Abs. 1, 2 und 4 SGB V ist eine Maßnahme des sozialen Ausgleichs zur Entlastung der Familie (BVerfGE 107, 205 <213>).“

<sup>207</sup> ähnlich wie hier Rolfs, NZS 1998, 551 555.

<sup>208</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.4.2022 – 1 BvL 3/18 –, BVerfGE 161, 163-299, Rn. 362.

### 3. Leistungen an ein anderes System - Nichtversicherte

- 309 Da der Bundeszuschuss des § 221 SGB V ohne (derzeit) klare Zweckbestimmung in den Gesundheitsfonds (§ 271 SGB V) und damit letztlich in den allgemeinen Haushalt der Krankenkassen fließt,<sup>209</sup> muss die **Auslegung des Begriffs** der versicherungsfremden Leistungen im Lichte der Rspr. des BVerfG zum Grundsatz der Belastungsgleichheit erfolgen. Danach ist in einem Kernbereich die Verwendung von **Beitragsmitteln für die Finanzierung von Leistungen an Nicht-Mitglieder der GKV** versicherungsfremd. Dies hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Aussteuerungsbeitrag für die in der Arbeitslosenversicherung Versicherten und ihre Arbeitgeber explizit angenommen.
- 310 Verallgemeinernd gilt: Beitragsbelastungen für Leistungen eines bestimmten Zweiges der Sozialversicherung verstößen dann gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit, wenn sie Personen zugutekommen, die **nicht Mitglied dieser Gemeinschaft** sind und zur sozialen Sicherung einem steuerfinanzierten System zugewiesen sind.
- 311 Weil der Kreis der versicherten Personen in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung **nicht identisch** ist, folgt daraus weiter, dass Beitragsmittel der Sozialversicherung das **Binnensystem des jeweiligen Versicherungszweigs**, also z.B. die Beiträge zur GKV das System der GKV nicht verlassen dürfen. Dies ist vor allem relevant, wenn es um **Transfers zwischen einzelnen Zweigen der Sozialversicherung** geht, so dass insoweit auch zwischen der GKV und der sozialen Pflegeversicherung streng zu trennen ist.

### 4. Systemwidrige Zuweisung Versicherter in ein bestimmtes System

- 312 Den Beitragstransfers oder Leistungen zugunsten Nichtversicherter oder an „fremde Systeme“ ist die Verwendung von **Beitragsmitteln für der GKV systemwidrig zugewiesene Versicherte** gleichzustellen. Denn unter dem Gesichtspunkt der Belastungsgleichheit macht es keinen Unterschied, ob Leistungen an Personen außerhalb des jeweiligen Versicherungszweigs aus dessen Beitragsmitteln finanziert werden oder ob dem Versicherungszweig vom Gesetzgeber aus Gründen der Praktikabilität Personengruppen als Versicherungspflichtige zugewiesen werden, obwohl diese von vornherein nur als Leistungsberechtigte, nicht aber als Beitragss Zahler in Betracht kommen und auch von Dritten keine angemessenen Beitragzahlungen für diese Personen erfolgen.
- 313 Auch in der Sozialversicherung erfolgt die "gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbarer Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit"<sup>210</sup> regelmäßig in einem Austauschverhältnis dergestalt, dass die **Gewährung des Versicherungsschutzes**, mit daraus resultierenden Ansprüchen auf **Leistungen** bei Eintritt des Versicherungsfalles, eine **korrespondierende Beitragspflicht** nach sich zieht; durchbrochen wird diese Konnexität in der Sozialversicherung nur insoweit, als die Beiträge für Be-

1

<sup>209</sup> vgl .auch BVerfG 14. 6. 2011 – 1 BvR 429/11, BVerfGK 18, 477 = NZS 2011, 936.

<sup>210</sup> BVerfG, Beschluss vom 8.4.1987 – 2 BvR 909/82, Rn. 95, BVerfGE 75, 108-165 und BVerfG, Urteil vom 28.5.1993 – 2 BvF 2/90, Rn. 316, BSGE 88, 203-366 jeweils im Anschluss an BSG, Urteil vom 20.12.1957 – 7 RKg 4/56, BSGE 6, 213, 228, Rn. 68: „Die Sozialversicherung kann nach Bogs (a. a. O., S. 24) in Übereinstimmung mit Manes (Versicherungswesen, 5. Auflage 1932, S. 3) als "gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbarer Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit" verstanden werden; zur Finanzierung durch Beiträge und Trägerschaft der Sozialversicherung durch Körperschaften; zur Finanzierung durch Beiträge nach dem Gedanken einer Solidargemeinschaft vgl. BVerfG, Beschluss vom 8.12.1982 – 2 BvL 12/79, Rn. 36, BVerfGE 62, 354, 365 f.

beschäftigte regelmäßig von deren Arbeitgebern mitgetragen werden, ohne dass auch die Arbeitgeber in Genuss der regelmäßigen Leistungen gelangen.<sup>211</sup>

- 314 Die **Bezieher von Grundsicherungsleistungen** nach dem SGB II sind in diesem Sinne dem System der GKV als Versicherungspflichtige (vgl. § 5 I Nr. 2a SGB V) versicherungsfremd zugewiesen. Die Sicherstellung des sozio-kulturellen Existenzminimums, zu dem auch die Gesundheitsfürsorge gehört, ist für Bürgergeldbezieher dem Bund zugewiesen und (in vollem Umfang) aus Steuermitteln aufzubringen.<sup>212</sup> Diesen Personen hat der Gesetzgeber durch Anordnung von Versicherungspflicht in der GKV Ansprüche auf alle Leistungen der GKV eingeräumt, ohne dass diese Personen dafür selbst mit Beiträgen belastet werden. Vielmehr zahlt der Bund an den Gesundheitsfonds zur Abgeltung der Aufwendungen für diesen Personenkreis eine Pauschale, die weit hinter den tatsächlichen Aufwendungen für diese Personen zurückbleibt. Die Deckungslücke ist von den Beitragssätzen der GKV aufzubringen und die Deckungslücke selbst nicht mit Gründen des der GKV inhärenten sozialen Ausgleichs zu begründen, da bereits die Zuweisung der Bürgergeldempfänger zum Kreis der GKV-Versicherten GKV-fremd ist.

## 5. Schlussfolgerungen: Verstöße gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit

- 315 § 221 SGB V verwendet den Begriff „versicherungsfremd“ zwar nur im Zusammenhang mit dem Begriff „**Leistungen**“. Darunter sind regelmäßig die in § 21 SGB I und § 11 SGB V skizzierten sowie in den Vorschriften des SGB V näher konkretisierten (Sozial-)Leistungen an Versicherte gemeint. Die Finanzierung von Aus- und Aufgaben Dritter, außerhalb der GKV stehender natürlicher oder juristischer Personen oder die Mittelzuweisung an staatliche Stellen des Bundes, der Länder oder Kommunen aus dem Gesundheitsfonds fallen evident nicht unmittelbar unter diesen Begriff der Leistung.
- 316 Unter dem Aspekt der Belastungsgleichheit macht es allerdings keinen Unterschied, ob Beiträge erhöht werden müssen oder eine potentielle Beitragssatzsenkung ausscheidet, sofern es an einem die Belastungsungleichheit **rechtfertigenden Sachzusammenhang** zwischen der Finanzierung aus Beitragsmitteln und den mit den Mitteln verfolgten Zwecken der GKV fehlt. Dieser Zusammenhang kann in folgenden Fällen nicht in ausreichendem Maß hergestellt werden:
- 317 Beitragsmitteln werden zugunsten **GKV-freier Personen** verwendet, indem die Beitragsmittel in die Staatskasse fließen, um damit ein System zu finanzieren, dass nach der gesetzlich grundlegenden Systementscheidung aus Steuermitteln zu finanzieren ist, wie dies bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Fall ist, Bsp: Anschubfinanzierung des für hilfebedürftige Arbeitsuchende zuständige SGB II-System aus Beitragsmitteln der BA.
- 318 Beitragsmittel werden zur Finanzierung von Leistungen an **der GKV systemwidrig zugewiesene Personen** verwendet, an Personen also, die der GKV in Form der Anordnung von Versicherungspflicht systemwidrig zugewiesen sind, ohne dass aus dem für diese Personen primär zuständigen Leistungssystem ausreichende Beitragsmittel an die Krankenkassen gezahlt werden. Dies ist bei den **Beziehern von Grundsicherung nach dem SGB II** der Fall.
- 319 Der inhärente Ausgleich wird auch überschritten, wenn aus Beitragsmitteln Leistungen zwar an Personen innerhalb des GKV-Systems gewährt, die se Leistungen jedoch **keine Ge-**

1

<sup>211</sup> BSG, Urteil vom 20.12.1957 – 7 RKg 4/56, BSGE 6, 213, 227, Rn. 64.

<sup>212</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.5.2018 – 1 BvR 1728/12, BVerfGE 149, 50, 80, Rn. 82: Die Kostenträgerschaft ging auf den Bund über.

**sundheits-, Präventions- oder Leistungen zur Krankenbehandlung der Versicherten** darstellen, sondern wie z.B. Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes ihren Grund in der Person Dritter haben.

- 320 Gleichermaßen gilt, wenn mit Beitragsmitteln **Aufgaben des Bundes, der Länder oder Kommunen** erfüllt bzw. Leistungen finanziert werden, die nach gesetzlichen Systementscheidungen wie der des dualistischen Systems der Krankenhausfinanzierung kraft Gesetzes nicht den Krankenkassen, sondern Gebietskörperschaften, konkret den Bundesländern zugewiesen sind. Dies ist z.B. beim **Transformationsfonds** der Fall., wenn also der Bund aus Beitragsmittel Aufgaben erfüllt, die den Ländern zugewiesen sind.

### III. Pflegeversicherung - Versicherungsfremde Leistungen?

#### 1. Rechtswidriger Zugriff auf den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung

- 321 Wie der Gesundheitsfonds im Bereich der GKV wird auch der **Ausgleichsfonds der Pflegekassen** vom BAS verwaltet. Das Gesetz spricht insoweit von einem Sondervermögen.
- 322 Zahlreiche pandemiebedingte zusätzliche Leistungen und Maßnahmen wurden maßgeblich aus dem Ausgleichsfonds und damit aus Beitragsmitteln der sozialen Pflegeversicherung finanziert. Insoweit besteht jedoch eine **verfassungsrechtliche Zweckbindung der Pflegeversicherungsbeiträge**, wie sie auch bei den GKV-Beiträgen besteht.<sup>213</sup>
- 323 Diese Zweckbindung zieht wie in der GKV das **Gebot der Belastungsgleichheit** nach sich und wirft die Frage auf, ob es sich bei den einzelnen Maßnahmen (noch) um Aufgaben speziell der Pflegeversicherung handelte, für die sich der Gesetzgeber auf die Gesetzgebungs-kompetenz des Art. 74 I Nr. 12 GG stützen konnte, oder ob damit gesamtgesellschaftliche, aus Steuern zu finanzierende Zwecke im Vordergrund standen.
- 324 In der Pandemie wurden, wie *Dagmar Felix* nachgewiesen hat, zahlreiche **zweckwidrige Mittelverwendungen angeordnet**.<sup>214</sup> Hier soll exemplarisch ein Blick allein auf die Corona-Prämie geworfen werden.

#### 2. Zweckwidrigkeit der Maßnahmen - Beispiel Corona-Prämie

- 325 § 150 a SGB XI sah eine zwingende Corona-Prämie für alle Beschäftigten zugelassener Pflegeeinrichtungen i.S.d. §§ 71, 72 SGB XI vor (obligatorische Corona-Prämie). Die jeweilige Pflegeeinrichtung als Arbeitgeber zahlte die Prämie an ihre Beschäftigten (Pflegekräfte) aus, jedoch wurde die Einrichtung insoweit nur als **Zahlstelle** der Pflegekassen tätig, gegen die sich der öffentlich-rechtliche Anspruch materiell-rechtlich richtete (vgl. § 150 a VIII 1 SGB XI).
- 326 Die Corona-Prämie wurde vom jeweiligen Arbeitgeber der Pflegekraft an seine Beschäftigten (Pflegekräfte) ausgezahlt. In der Regel waren dies die Pflegeeinrichtungen. Der Arbeitgeber

1

<sup>213</sup> Vgl. F. Bockholdt in: Schlegel/Meßling/Bockholdt, COVID 19 Corona-Gesetzgebung Gesundheit und Soziales, 2. Aufl. 2022, § 14 II 1, S. 384 f. Rn. 15 zu § 20i Abs. 3 SGB V zur Finanzierung der Testungen aus dem Gesundheitsfonds; Schlegel NJW 2021, 2782, 2786.-

<sup>214</sup> D. Felix, Die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie über den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung, September 2024, abrufbar:; [https://www.dak.de/presse/bundesthemen/politik-unternehmensnachrichten/pflegeversicherung-dak-gesundheit-kritisiert-zweckentfremdung-von-beitragsgeldern-\\_81306](https://www.dak.de/presse/bundesthemen/politik-unternehmensnachrichten/pflegeversicherung-dak-gesundheit-kritisiert-zweckentfremdung-von-beitragsgeldern-_81306)

war insoweit allerdings nur „Zahlstelle“. Die „soziale Pflegeversicherung“ (Pflegekasse) zahlte an die zugelassenen Pflegeeinrichtungen den Betrag, den die Pflegeeinrichtungen für die von ihnen vorzunehmende Auszahlung der Prämien an ihre Beschäftigten benötigen.

- 327 Materiell wurde die Corona-Prämie zunächst von den Pflegekassen und den Krankenkassen gemeinsam getragen und damit aus **Beitragsmitteln der Versicherten und ihrer Arbeitgeber** finanziert. Das interne Beteiligungsverhältnis an den Gesamtkosten für die Prämie bzw. die Frage, in welchem Verhältnis Pflege- und Krankenkassen sich an der Finanzierung beteiligten, regelte § 150 a VII 4 SGB XI. Entscheidend war hierfür das Verhältnis zwischen den Ausgaben der Krankenkassen für die häusliche Krankenpflege und den Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung für Pflegesachleistungen im vorangegangenen Kalenderjahr; das heißt es wurde aus Gründen der Praktikabilität auf diese Gesamtkosten, nicht auf die konkreten Kostenanteile für die Corona-Prämie abgestellt.
- 328 Ob die auf 870 Mio. Euro geschätzten Aufwendungen für die Corona-Prämie endgültig aus den beitragsfinanzierten Mitteln der Pflege- und Krankenkassen aufzubringen ist oder ob hierfür eine steuerfinanzierte Refinanzierung durch Zuschüsse oder Erstattungen des Bundes stattfindet, war zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes unklar. Heute wissen wir, dass dies nicht der Fall ist.
- 329 Der Sache nach handelt es sich um eine aus Steuermitteln zu finanzierende **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**. Das Personal zugelassener Pflegeeinrichtungen betreut und versorgt nicht nur Versicherte der gesetzlichen Pflegeversicherung, sondern auch Privatversicherte und Selbstzahler. Eine Finanzierungsbeteiligung der privaten Pflegeversicherung, deren Versicherte ebenfalls vom Personal zugelassener Pflegeeinrichtungen betreut werden, wird weder im Gesetz geregelt noch in der Gesetzesbegründung angesprochen.<sup>215</sup> Auch war und ist es nicht Sache der Pflegekassen, vom Gesetzgeber in der Pandemie aus Gründen des Populismus beschlossene Boni an Beschäftigte der Pflegeeinrichten zu beschließen und hierfür die Beitragszahler der Kranken- und Pflegekassen aufkommen zu lassen.

1

<sup>215</sup> R. Schlegel NJW 2020, 1911, 1915; R. Schlegel in Schlegel/Meßling/Bockholdt, COVID 19 Corona-Gesetzgebung Gesundheit und Soziales, 2. Auf. 2022, § 15 I 2g, S. 457 Rn. 56 ff; ders. aaO S. 483 Rn. 172 zu § 153 SGB XI und zur Pandemiekosten-ErstattungsVO v.22.9.2021, BANz. AT v. 23.9.2021 COVID 19 Corona-Gesetzgebung Gesundheit und Soziales, 2. Auf. 2022, § 14 II 1, S. 385 VI.

# I. Generationengerechtigkeit

## I. Klimaschutzenscheidung des Bundesverfassungsgerichts

### 1. Eingriffsähnliche Vorwirkungen

- 330 Das BVerfG stellte am 24.3.2021 (Az. 1 BvR 2656/18 ua) im Hinblick auf das Klimaschutzgesetz (KSG) fest, dass das KSG „**eingriffsähnliche Vorwirkungen**“ entfalte und „unverhältnismäßige Gefahren der Beeinträchtigung künftiger grundrechtlicher Freiheit“ biete. So dann stellt das Gericht einen bisher nicht gekannten verfassungsrechtlichen Grundsatz auf: Das GG verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zur **Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und zur verhältnismäßigen Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen**.
- 331 Als **intertemporale Freiheitssicherung** schützen die Grundrechte die Beschwerdeführenden hier von einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasmindestlast in die Zukunft. Die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft seien bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. „Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu schonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden“.
- 332 Die „eingriffsähnliche Vorwirkung“ setzt zweierlei voraus: 1. Eine **Entwicklung muss im Wesentlichen feststehen, die - wie die Erderwärmung - nicht einfach korrigiert werden kann**. 2. Es muss ein **intertemporäres Budget** festgestellt werden, das die Gegenwart mit der Zukunft wie in der Zeit kommunizierender Röhren verbindet.

### 2. Übertragbarkeit des Gedankens auf die Sozialversicherung?

- 333 Auch wenn die KSG-Entscheidung nicht „eins zu eins“ auf die Systeme sozialer Sicherung übertragen werden kann, so treffen die **Kernaussagen des BVerfG** zum KSG oder jedenfalls die darin zum Ausdruck gebrachte Idee doch auch auf andere **Bereiche** zu, in denen es ebenfalls um die Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit und um die verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen geht. Dies ist bei den im Umlageverfahren finanzierten Sozialsystemen der Fall.
- 334 Die beiden **Voraussetzungen** der eingriffsähnlichen Vorwirkung sind auch hier gegeben: Mit den **demografischen Fakten** ist in der Sozialversicherung eine auf absehbare Zeit unumkehrbare Entwicklung vorgezeichnet. Mit dem Umlageverfahren u.a. in der Rentenversicherung besteht eine hinreichende Verbindung zwischen Gegenwart und Zukunft im Sinne eines intertemporalen Budgets. Leistungen sind aus den Beiträgen der jeweils aktiven Generation zu finanzieren und die Freiheit beschränkenden Beiträge umso höher, je großzügiger das Leistungsrecht der Zukunft schon jetzt - zum Teil verfassungsfest - ausgestaltet, deren Finanzierung aber an die Zukunft verschoben wird.
- 335 Das BVerfG spricht von „**Sicherung grundrechtsgeschützter Freiheit über die Zeit**“ und „**verhältnismäßiger Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen**.“ Es geht um die Gefährdung von Freiheitschancen durch Lasten. Im Bereich des Klimaschutzes sind dies Maßnahmen zur Emissionsreduktion. Im Bereich der sozialen Sicherung und insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung sind dies finanzielle Lasten zur Erfüllung verbürgter Ansprüche (z.B. Renten) durch Beiträge und Steuern, die vor allem den Erwerbstätigen für eine Mittelverwendung nach eigenen Vorstellungen nicht mehr zur Verfügung stehen.

*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus*

*Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

- 336** Im Bereich des Klimaschutzes sollen künftige Generationen ab 2031 nicht damit rechnen müssen, viel stärkeren Restriktionen zu unterliegen, weil man jetzt bis 2030 zu schonend vorgeht und zu viel zulässt. Mit anderen Worten: Es soll vermieden werden, dass ab 2030 die **Zügel** viel drastischer angezogen werden müssen, weil man die „**Zügel lange schleifen ließ**“, man es versäumt hat, die Zügel jetzt und bis dahin schon maßvoll anzuziehen.
- 337** Auf den Bereich der **Sozialversicherung**, insbesondere der Rentenversicherung kommen auf künftige Generationen von Beitragszahlern absehbar ebenfalls deutlich höhere Lasten zu als auf diejenige der Gegenwart.
- 338** Auf die Rentenversicherung übertragen folgt aus der Forderung des BVerfG mE folgendes: das Recht muss so ausgestaltet werden, dass Beiträge und Leistung bei der gegenwärtigen wie der künftigen Generation verhältnismäßig verteilt sind. Es darf nicht so sein, dass künftige Generationen zur Finanzierung rechtlich, teil **verfassungsrechtlich verbürgter Sozialleistungen** so erhebliche Beitrags- und Steuerzahlungen auferlegt werden, dass ihnen darüber hinaus kaum weitere Freiräume zur eigenverantwortlichen Gestaltung ihres Lebens und zur Realisierung ihrer Freiheitsrechte bleiben.<sup>216</sup>

## II. Schlussfolgerung

- 339** Aus der Klimaschutzenscheidung des BVerfG sollten im Sozialbereich daher ebenfalls **Schlüsse gezogen und zumindest folgende rechtspolitische Forderungen erhoben** werden

### 1. „Gleichmäßige Beitragsbelastung“ über die Zeit

- 340** **Konsumtive Sozialeistungen**, die heute erbracht werden, müssen auch heute erwirtschaftet und finanziert werden, d.h., es sollte keine Finanzierung von Renten, Hartz IV, Sozialhilfe aber auch Leistungen im Gesundheitsbereich etc. „auf Pump“ geben, was aber gegenwärtig in einem zunehmenden Maße geschieht.
- 341** Allenfalls dann, wenn es um **Investitionen** geht, von denen auch künftige Generationen profitieren (Infrastruktur, Bildung etc.) sind kreditfinanzierte Sozialausgaben akzeptabel.
- 342** Zum Zweck effektiverer Mittelverwendung müssen dringend **strukturelle Reformen** in Angriff genommen werden (z.B. Krankenhausstrukturreform) oder - wo dies gesundheitlich und ethisch vertretbar ist - auch das Leistungsniveau angepasst werden, wenn das Steuer- und Beitragsaufkommen nicht ausreicht, um solche Leistungen aus dem laufenden Aufkommen zu finanzieren.
- 343** Es dürfen **keine Leistungsausweitungen** versprochen werden, bei denen absehbar ist, dass sie den jetzigen Beitragszahlern in Zukunft z.B. als Rentner nicht mehr zugutekommen können (z.B. Rente mit 63; Aussetzen des Anpassungsfaktors).

### 2. Annähern gleichmäßige Beitragsbelastung über Generationen

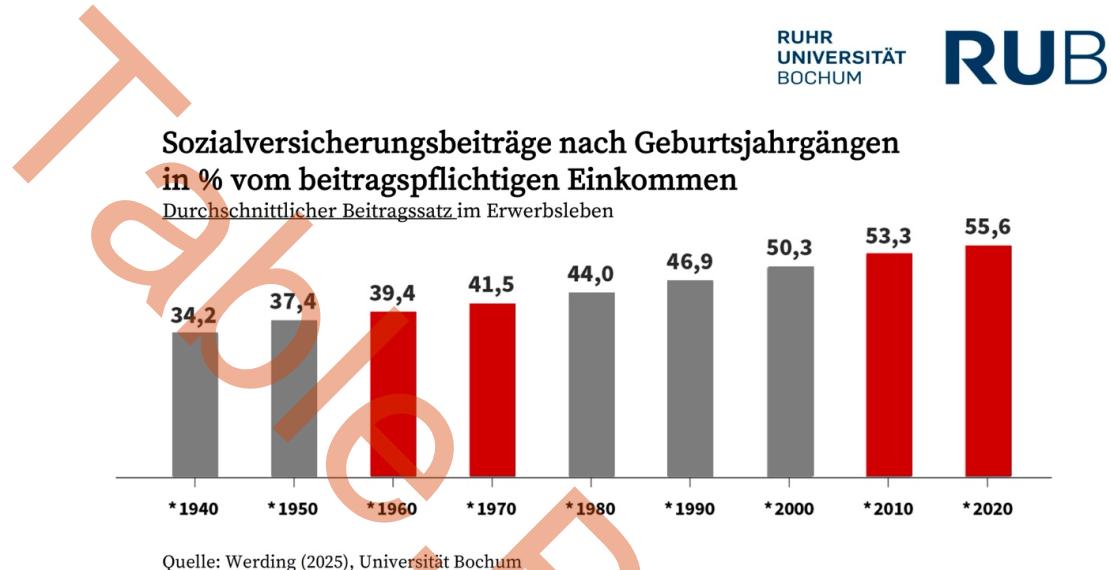
- 344** Es dürfen insbesondere in der auf Jahrzehnte angelegten gesetzlichen Rentenversicherung keine neuen Leistungen ausgebracht bzw. beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen („Nachhaltigkeitsfaktor“) suspendiert werden, wenn dies nur durch höhere Beiträge oder hö-

1

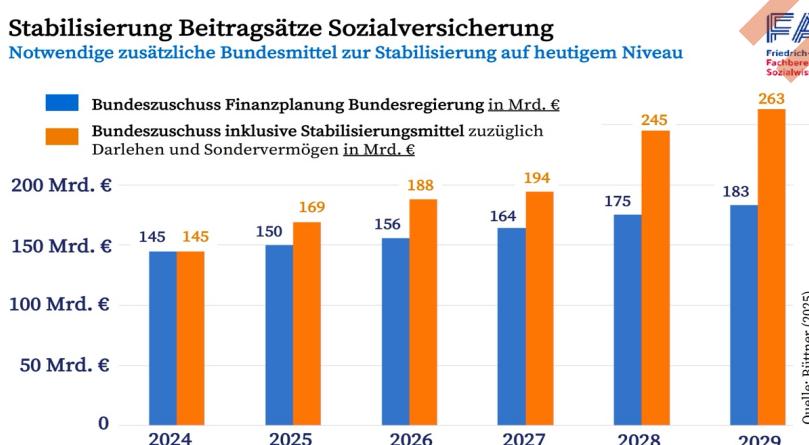
<sup>216</sup> R. Schlegel NJW 2021, 2085; G. Kirchhof Intertemporale Freiheitssicherung, 2022, S. 33 ff.; bejahend Ruttlöff/Freihoff NVwZ 2021, 917 (921); Kreikebohm Editorial in NZS 2021 Heft 12; a.A und gegen eine Übertragung der Erwägungen aus der Klimaschutzenscheidung auf Soziales Sachs DRiZ 2021, 228 (231); abl. Janda ZRP 2021, 149 (152 f.); Spitzlei NZS 2021, 945

here Steuerzuschüsse finanziert werden kann. Denn dies führt dazu, dass bei einer über einen längeren Zeitraum betrachtet die einzelnen Generationen eine sehr unterschiedliche Beitragslast tragen, ohne dass ihren „höheren Beiträgen“ auch entsprechend höhere Leistungen gegenüberstehen.

- 345** Dies zeigt etwa der nachfolgende Vergleich (*Werding*) der tatsächlichen bzw. prognostizierten Beitragsbelastung verschiedener Jahrgänge seit 1940 bis 2020.



- 346** Bereits jetzt ist absehbar, dass Deutschland u.a. durch die Steuerzuschüsse zu den Sozialversicherungssystemen mittelfristig die Vorgaben des **europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes** wird nicht mehr einhalten können und daher schon europarechtlich zu Konsolidierungsmaßnahmen gezwungen sein wird.
- 347** So steigen die Steuerzuschüsse, die erforderlich sind, um das Leistungsniveau und das Beitragssatzniveau der Sozialversicherung in Grenzen halten zu können, seit Jahren ständig.



*Prinzipien des sozialen Ausgleichs und Ableitungen daraus  
Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts a.D.*

- 348** Geht es um Verteilung von Freiheitschancen, geht es immer auch um Gerechtigkeit, auch wenn dieser Schluss in der Karlsruher Entscheidung so wörtlich nicht gezogen wird. Geht es um die Verteilung von Freiheitschancen über Generationen, geht es um nichts anderes als um **Generationengerechtigkeit**.
- 349** Die Diskussion hierüber wurde in den sozialen Sicherungssystemen bislang immer ausgehend vom **allgemeinen Gleichheitssatz** geführt. Es wurde argumentiert, es sei nur möglich, verschiedene Lebenssachverhalte miteinander zu vergleichen, die sich zur selben Zeit ereignen. Ein **zeitversetzter Gruppenvergleich** sei unzulässig.<sup>217</sup> Die Karlsruher Entscheidung projiziert jetzt aber absehbarere Grundrechtseingriffe, die aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage möglicherweise erst in der Zukunft eintreten werden, in die Gegenwart („**Eingriffsähnliche Vorwirkung**“). Jedenfalls im Ergebnis ist dies kaum etwas anderes als ein Vergleich der Belastung der Generationen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, allein mit dem Unterschied, dass es - bezogen auf die Zeit nach 2030 - nicht um klar festgestellte, sondern möglicherweise eintretende bzw. absehbare Einschränkungen geht. Nicht sehr viel anders sieht die Sache im Bereich sozialer Sicherung und ihrer Finanzierung aus.

1

<sup>217</sup> So zB BSG Urt. v. 11.10.2001 – B 12 KR 19/00 R, BeckRS 2001, 41807; *Hebeler NZS* 2018, 848 (851); aA zutreffend *Kahl* DÖV 2009, 2 (7); ders. ZRP 2014, 26 (27 ff.); *Brosius-Gersdorf* DRV 2020, 45 (65 f.); *F. Ruland* RV 2010, 205 (211 f.); aus soziologischer Sicht *Urban/Ehlscheid* APuZ 52, 53/2020, 25 ff.

## J. Schlussbemerkung: Sozialer Ausgleich und Solidarität

### I. Soziale Umverteilung als staatlich verordnete Solidarität

- 350 In welchem Umfang der Gesetzgeber solidarischen Ausgleich bzw. Umverteilung einfachgesetzlich anordnet, unterliegt seinem Gestaltungsermessen. Dieses findet seine rechtlichen Grenzen allein in der Verfassung, vor allem in den Grundrechten.<sup>218</sup>
- 351 Hinsichtlich des versicherten Personenkreises beispielsweise ist anerkannt, dass der Gesetzgeber den Mitgliederkreis von Zwangsversicherungen so abgrenzen kann, wie es für die Begründung einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich ist. Dass insoweit verfassungsrechtlich allenfalls äußerste Grenzen bestehen, zeigt die Entscheidung des BVerfG zur Künstlersozialversicherung.<sup>219</sup> Ob es klug ist, praktisch die gesamte Bevölkerung in die Systeme einzubeziehen, damit Kaufkraft abzuschöpfen, um sie auf vielen Umgewegen auch wirtschaftlich Leistungsfähigen in Form von Sozialleistungen wieder zuzuführen, steht auf einem anderen Blatt.
- 352 Auch für die Systeme sozialer Sicherheit gilt der populär gewordene Satz *Böckenfördes*, wonach der freiheitliche säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann.<sup>220</sup> Dazu gehören neben den **ökonomischen Voraussetzungen** dafür, dass überhaupt **Umverteilungsmasse** vorhanden ist, auch die ethischen Aspekte der Solidarität. Nur bei einer für Solidarität empfänglichen Grundeinstellung der Bevölkerung hat Umverteilung durch Sozialversicherung überhaupt eine Chance, dauerhaft auf Akzeptanz zu stoßen.
- 353 Die Sozialversicherung selbst sollte sich der Stärken des Solidaritätsprinzips bewusst sein und dessen gesamtgesellschaftliche Vorteile auch gegenüber ökonomischen Argumenten klarer herausstellen. Zwar wird die Sozialversicherung (noch) nicht prinzipiell in Frage gestellt: Jedoch steht heute für Viele der individuelle Vorteil im Vordergrund. Die Logik des Marktverhaltens, demzufolge man nur gibt, um zu erhalten bzw. um mehr zu erhalten als man gibt, setzt sich zunehmend durch.<sup>221</sup> Renditeerwägungen und Renditevergleiche sowie eine Ökonomisierung aller Bereiche der Sozialversicherung vertragen sich jedoch nicht mit einem System, das als tragendes Prinzip dem sozialen Ausgleich dient.
- 354 **Umverteilungseffekte** in der Sozialversicherung tragen dazu bei, soziale Gegensätze abzumildern.<sup>222</sup> Allerdings wird zurzeit insbesondere in der GKV zu Recht geprüft, an welche Indikatoren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit für den solidarischen Ausgleich anzuknüpfen ist. Zu klären ist dabei vor allem, ob der Fokus auf das Arbeitsentgelt abhängig Beschäftigter noch aufrechterhalten werden kann und ob der Maßstab für die Bemessung der Beiträge noch angemessen ist und ob in bestimmten Fällen auch Mindestbeiträge zu fordern sind.<sup>223</sup> Hier muss sich insbesondere der Bund fragen lassen, ob er für Versicherte, die er den Sozialversicherungssystemen zur Entlastung der steuerfinanzierten Sozialhilfe zuweist, angemessene Beiträge zahlt.
- 355 Für die **Akzeptanz** der Sozialversicherung wäre es auch förderlich, wenn **Lehren aus den Erfahrungen mit dem umgangssprachlichen Solidaritätsbegriff** gezogen würden. So

1

<sup>218</sup> zum Ganzen *R. Schlegel*, Solidarität, in Festschrift für Renate Jaeger 2010, S. 331, 341 ff.

<sup>219</sup> BVerfGE 75, 108 ff.

<sup>220</sup> *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Festschrift für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, 1967, S. 76, 93.

<sup>221</sup> *K. Metz* (Fn. 21), S 192.

<sup>222</sup> *E.R. Huber*, Verfassungsgeschichte Bd. 4, S. 1194; *Uwe Volkmann*, Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung, 1998, S. 161.

3

<sup>223</sup> *F. Hengsbach* (Fn.4 ), S. 131.

liegt etwa auf der Hand, dass die Spendenbereitschaft für karitative oder humanitäre Zwecke maßgeblich davon abhängt, ob die Spender mit einer zweckentsprechenden Verwendung ihrer Spende rechnen dürfen. Fehlt es an ausreichender **Transparenz** oder ist zu befürchten, dass die Spenden beim Adressaten nur noch in homöopathischer Dosis ankommen, geht der Spendenufruf bei Vielen ins Leere. Die Akzeptanz der Aktion geht verloren. Für die Sozialversicherung folgt hieraus, dass die sozialen Sicherungssysteme für ihre Adressaten verständlich und nachvollziehbar, solidarisch motivierte Umverteilungsströme transparent bleiben müssen. Einrichtungen, wie der Risikostrukturausgleich und dessen Risikopool oder gar noch größere Sammelbecken, bewirken das Gegenteil von Transparenz und damit von Akzeptanz.

- 356** Schließlich sollte man sich des Zwecks des Ganzen vergewissern. Man muss sich fragen: „**Qui bono?**“. In wessen Interesse sind die einzelnen Systeme errichtet? Dies würde dann möglicherweise zu der Erkenntnis führen, dass nach dem geltenden Recht immer noch der **Versicherte im Zentrum der Sozialversicherung** steht. Tatsächlich kann man aber den Eindruck gewinnen, dass etwa die GKV heute in erster Linie als Wirtschaftssektor mit großem Entwicklungspotential angesehen wird, als eine Einrichtung im zumindest gleichberechtigtem Interesse etwa der Leistungserbringer und einiger Industriezweige.
- 357** Die inflatorische Verwendung des Begriffs "solidarisch" kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es im Recht und insbesondere in der Sozialversicherung um Rechtspflichten, um **Zwang** und **subjektiv-öffentliche Leistungsansprüche** geht.
- 358** Die Sozialversicherung ist für den Einzelnen kein Akt der freiwilligen Übernahme von Verantwortung für andere oder solidarischer Ausgleich altruistische Zuwendung. Die Anordnung von Versicherungs- und Beitragspflichten ist ihm von außen auferlegter Zwang. Moral und Ethik als Quelle und Antriebskräfte sozialen Ausgleichs werden durch das Gesetz ersetzt.<sup>224</sup>
- 359** Eine **appellative "Solidaritäts-Terminologie"** mag in der Lage sein, Reformen kurzfristig einen Hauch moralischer Legitimation<sup>225</sup> zu verleihen. Ob sie die Akzeptanz der Regelungen dauerhaft steigert, ist zu bezweifeln. Vielmehr ist der Begriff der Solidarität sparsam zu verwenden und jedenfalls im rechtlichen Bereich "Klartext" zu reden. Geht es um elementare Lebensrisiken wie Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Wegfall des Erwerbseinkommens wegen Invalidität oder Arbeitslosigkeit, garantieren "solidarische Ausgleichssysteme" die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen dafür, dass jedermann von seinen Freiheits- und Gleichheitsrechten Gebrauch machen kann.

## II. Fazit

- 360** "Solidarität" und solidarischer Ausgleich sind mehr als ein bloßes „Vademecum der Verteilungspolitik“.<sup>226</sup> Solidarität im Sinne gesetzlich angeordneten sozialen Ausgleichs sorgt dafür, dass nur begrenzt zur Verfügung stehende Ressourcen nicht allein nach dem **Gesetz** des Stärkeren zur Verteilung kommen, sondern dass Prinzipien sozialer **Gerechtigkeit** Beachtung findet. Dessen konkrete Ausgestaltung ist in einer Demokratie letztlich Sache des vom Bürger gewählten Gesetzgebers. Ein darüber hinausgehendes, übergeordnetes verfassungsrechtliches oder "natur"-rechtlich verbindliches Rechtsprinzip, das dem Bürger solidarisches Handeln verbindlich vorschreibt oder den Gesetzgeber zu Rechtsakten der "Solidarität" verpflichtet, ist indessen nicht nachweisbar.

1

<sup>224</sup> U. Volkmann (Fn. 34), S. 159.

<sup>225</sup> Kritisch hierzu auch E. Denninger (Fn.5), S. 338.

<sup>226</sup> Zu dieser Charakterisierung J. Brand, Solidarität und Identität, F.A.Z. 18.4.2007, Nr. 90, S. 8.

- Umverteilung**
- 361 Umverteilungs- und Teilhabesysteme können mit dem Argument der Solidarität m. E. jedoch nur dann gerechtfertigt werden und auf anhaltende Zustimmung in der Bevölkerung bzw. den betroffenen Kreisen rechnen, wenn bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sind. Zu diesen gehören neben **Transparenz** und allgemeinen rechtsstaatlichen Erfordernissen wie **Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit** u. a. folgende Gesichtspunkte:
  - 362 Solidarität setzt Gemeinschaften und - gemessen am abverlangten Solidaritätsbeitrag - deren hinreichende **Homogenität**<sup>227</sup> voraus. Wer sich nicht in eine Gemeinschaft oder Gesellschaft integrieren und selbst keinen Beitrag zu deren Funktionsfähigkeit leisten will (obwohl er dies könnte), kann nicht auf die Solidarität anderer rechnen. Was bleibt ist möglicherweise Caritas.
  - 363 Solidarität setzt **Stabilität und Stärke** voraus. Leistungen der Gemeinschaft müssen maßvoll **sein**. Ihr Umfang darf die Existenzgrundlage der Gemeinschaft und damit die Nachhaltigkeit solidarischer Leistungsfähigkeit nicht gefährden.
  - 364 Die eigene Verantwortung des Einzelnen für seinen Unterhalt, sein Aus- und Fortkommen sowie die Folgen seines Verhaltens sind Ausgangspunkt jeder Gemeinschaft. Solidarische Systeme dürfen den Einzelnen weder aus seiner Eigenverantwortung entlassen noch dürfen sie ihm Beiträge abverlangen, die ihn unfähig machen, seiner Eigenverantwortung nachzukommen. Hier den richtigen (**Mittel-)Weg zwischen Über- und Unterforderung** zu finden, ist die Kunst der Politik und je nach Sachbereich, Zeit, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtumständen immer wieder aufs Neue zu justieren.
  - 365 Solidarität flankiert **Freiheits- und Gleichheitsrechte**. In offenen Gesellschaften weisen die Ausgangsbedingungen jedes Einzelnen, von seinen Freiheits- und Gleichheitsrechten und seinem Potenzial Gebrauch zu machen, oft krasse Unterschiede aus. Die allgemeinen Grund- und Menschenrechte sind insoweit Legitimationsbasis sozial motivierter Transfersysteme und des Rechts auf Teilhabe, ohne die Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit für Viele leeres Versprechen bliebe.

1

<sup>227</sup> Weitergehend Jürgen Brand (Fn. 41): Erfordernis der Identität: Identität und Solidarität als siamesische Zwillinge.