

Zur Bedeutung der Sozialstaatsklausel im Grundgesetz

I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland stellt in seinen Artikeln 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 fest, daß Deutschland in seinem Geltungsbereich ein sozialer Rechtsstaat *ist*¹⁾. Die Bedeutung dieser Charakterisierung gewinnt dadurch ein besonderes Gewicht, daß Artikel 79 Abs. 3 GG diese Feststellung in Artikel 20 Abs. 1 GG zur Staatsfundamentalnorm erhebt, die legal nicht abgeändert werden kann.

Mit dieser in einer aktuellen Norm des positiven Verfassungsrechts getroffenen Selbstbestimmung des durch das Grundgesetz verfaßten Staatswesens ist die klare und grundsätzliche Entscheidung für einen Staatstypus gefallen, der nicht mehr liberalistisch sein kann und damit den spöttisch so genannten Zustand des *Lassalleschen* „Nachtwächterstaates“ überwunden hat. Dem Staat des Grundgesetzes ist es kraft Verfassungsrechts verwehrt, im Bereich des Gesellschaftlichen und Wirtschaftslebens nur mehr „Kampfwart“ zu sein — wie es *Adolf Weber* einmal ausgedrückt hat; er muß kraft rechtlicher Verpflichtung als positiv Gestaltender auftreten.

Das geschriebene Verfassungsrecht hat damit nur die Konsequenzen aus der historischen Entwicklung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezogen: Der Staat von heute sieht sich keiner festgefügtten und intakten Sozialordnung gegenüber, sondern muß diese erst selbst schaffen. Die politischen Ereignisse seit der Jahrhundertwende haben nur zu deutlich demonstriert, daß die Zeiten des reinen „Rechtswahrstaates“²⁾ endgültig vorüber sind, und es keine intakte bürgerliche Gesellschaft mehr gibt, die im optimistischen Glauben an das *Laisser-faire*-Prinzip und an die Interessenharmonie in selbstgenügsamer Freiheit vom Staat zu leben vermag, und die es sich leisten könnte, diesen auf die Bewahrung und Sicherung einer staatsfreien Individual- und Sozial-sphäre zu beschränken³⁾. Die Existenz von Millionen von Flüchtlingen, Vertriebenen, Ausgebombten, Emigranten, von Menschen, die durch zwei Inflationen in einer Generation alles verloren haben, was sie sich in einem Leben voller Arbeit geschaffen hatten, und solchen, deren Männer, Eltern oder Ernährer als Soldaten fielen, in Konzentrationslagern oder auf der Flucht aus der Heimat umkamen, unterstreicht die Bedeutsamkeit dieser Feststellung. Ihnen allen wurde ihr Schicksal im überwiegenden Maße ohne ihr Verschulden zuteil — sie waren Opfer der politischen Verhältnisse, die das Gemeinwesen, dem sie angehörten, erschütterten und in seinen Grundfesten erbeben ließen.

1) Vgl. auch Claus Arndt, Die Bundesrepublik Deutschland als sozialer Rechtsstaat in „Die Neue Gesellschaft“, 1956, S. 326 ff.

2) Herbert Krüger, DVB1. 1951, S. 364.

3) Günther Dürig, JZ 1953, S. 193 ff.

Der Staat konnte daher forthin nicht mehr bestehen, wollte er nicht seine passive Rolle als bloßer Bewahrer und Garant des Bestehenden aufgeben und der Tatsache Rechnung tragen, daß er nicht nur das Gemeinwesen derjenigen ist, deren Besitzstand mehr oder weniger ungeschmälert geblieben ist, sondern auch derer, die alles verloren haben. Dieser Staat aller und für alle zu sein, bekennt sich aber das Grundgesetz in seiner Grundsatzentscheidung für den sozialen Rechtsstaat.

Die Proklamation der Bundesrepublik Deutschland zum sozialen Rechtsstaat ist mithin lediglich die verfassungskräftige Feststellung, daß die Organe des Staates von Verfassung wegen verpflichtet sind, die Freiheit, die zu sichern und zu gewährleisten erste Aufgabe eines jeden menschenwürdigen Gemeinwesens ist, nicht mehr nur negativ abwehrend gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt zu schützen, sondern auch positiv die Voraussetzungen sozialer und ökonomischer Natur dafür zu schaffen, daß diese Freiheit auch für alle Glieder der Gemeinschaft effektiv wird. Es besteht daher keine zeitliche oder graduelle Rangfolge zwischen der Freiheit der Persönlichkeit und dem Sozialen. Beide verschmelzen vielmehr zu einem neuen, sozial gebundenen Freiheitsbegriff. Mit Recht knüpft daher *Friesenhahn*⁴⁾ an die vier Freiheiten *Roosevelts* an, von denen nur zwei die klassische Formulierung „freedom of speech and expression“ und „freedom of every person to worship God in his own way“ enthalten, die anderen sich aber als „freedom from want“ und „freedom from fear“ ausweisen. Die Verhältnisse, unter denen heute Millionen von Menschen, insbesondere in Asien und Afrika, leben, vermögen die Bedeutung dieser Unterscheidung nur zu unterstreichen. Denn: „Was nützt es, die Freiheit der Person und der Meinungsäußerung zu verkünden, wenn dem einzelnen die Voraussetzungen fehlen, um überhaupt sinnvoll von diesen Freiheiten Gebrauch zu machen?“ fragt *Friesenhahn*⁵⁾ mit Recht. Ohne die materiellen Vorbedingungen entsprechen auch diese Freiheiten nur der erhabenen Größe jenes Gesetzes, von dem *Anatole France* sagte, daß es Armen und Reichen in seiner Gerechtigkeit gleichermaßen verbietet, Brot zu stehlen oder unter Brücken zu nächtigen.

Artikel 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG sind daher der positive Ausdruck dafür, daß im Geltungsbereich des Grundgesetzes die liberale Auffassung auch kraft Verfassungsrechts überwunden ist, nach der Freiheit eine Verfassungsnorm, die soziale Bindung hingegen nur eine ethische Pflicht war, die allenfalls einmal in einer positiven Gesetzesbestimmung (z. B. dem Paragraphen 330 c des Strafgesetzbuches) zur Rechtsnorm erstarken konnte. Es kann daher nur unterstrichen werden, wenn *Ipsen*⁶⁾ darauf hinweist, daß aus dem Zusammenspiel des in Artikel 20 Abs. 1 GG niedergelegten Sozialstaatsprinzips mit Artikel 14 Abs. 2 GG, der über Artikel 1 Abs. 3 GG entgegen dem Artikel 153 Abs. 2 der Weimarer Reichs Verfassung heute aktuelles Recht ist, folgt, daß die in Artikel 14 GG vorbehaltene und zugelassene Inhaltsbestimmung des Eigentums durch Gesetz nicht mehr nur gesetzliche Eigentumsbeschränkung, sondern positive Normierbarkeit des Eigentümermachtbereichs durch den einfachen Gesetzgeber bedeutet. Die soziale Pflichtbindung des Eigentums, das immerhin einen der deutlichsten Kristallisationspunkte menschlicher Freiheit darstellt, ist dabei nicht nur Auslegungsregel, sondern auch Beauftragung und Ermächtigung des Gesetzgebers zur sozialstaatlichen Gestaltung des Eigentümermachtbereichs.

Während auf dem Gebiet der Rechtswissenschaft diejenigen Stimmen immer mehr in den Hintergrund treten, die — wie z. B. *Nipperdey*⁷⁾ oder *Forsthoff*⁸⁾ — den grundsätzlichen Verfassungswandel vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat leugnen, gewinnt die gegenteilige Erkenntnis immer mehr an Raum. Nach früheren Arbeiten von

4) Die internationale Deklaration der Menschenrechte in „Recht—Staat—Wirtschaft“, Band 2, S. 61 ff. (64/67).

5) A. a. O.

6) Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Band 10, S. 74 ff.

7) „Wirtschaft und Wettbewerb“, 1954, S. 211 ff. und „Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht“, 1960.

8) Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Band 12, S. 8 ff.

*Dürig*⁹⁾, *Menger*¹⁰⁾, *Techner*¹¹⁾ oder *Wintrich*¹²⁾ und anderen hat besonders der österreichische Publizist und Staatsrechtslehrer *René Marcic*¹³⁾ nachgewiesen, daß der soziale Rechtsstaat des Grundgesetzes sich vom Rechtsstaat der Vergangenheit grundsätzlich unterscheidet und damit mehr ist als eine bloße Ergänzung des liberalen Rechtsstaates durch einige soziale Gedanken. Die beiden Worte „sozialer Rechtsstaat“, die das Grundgesetz an zwei seiner entscheidenden Stellen als Selbstcharakterisierung verwendet und durch Artikel 79 Abs. 3 GG in Artikel 20 Abs. 1 GG vor der Beseitigung selbst durch Verfassungsänderung schützt, bestimmen den Grundcharakter der gesamten Verfassung, sie sind Ausdruck des eigentlichen Wesens der Verfassung und deshalb nicht nur Auslegungsregel oder gar nur Programm. Dies wird von der formellen Seite noch dadurch unterstrichen, daß für das Grundgesetz in besonderem Maße das Streben nach optimaler Rechtsnormativität kennzeichnend ist.

II

Aus diesen Feststellungen zur gegenwärtigen Verfassungslage ergeben sich daher Folgerungen, die besondere Rechtspflichten sowohl für die obersten Verfassungsorgane — insbesondere Bundestag und Bundesregierung (aber nicht nur für sie) — als auch für den einzelnen Staatsbürger nach sich ziehen.

Der Staat ist durch Artikel 20 Abs. 1 GG nunmehr kraft ausdrücklichen Verfassungsrechts gehalten, dem einzelnen einen positiven sozialen Status einzuräumen und ihm das Existenzminimum zu garantieren. Gesetzgebung und Verwaltung dürfen sich daher nicht darauf beschränken, allein auf dem Wege über das Steuersystem oder die Zölle — d. h. negativ — die Sozialstruktur zu bestimmen, so groß die Bedeutung dieser Einflußnahme auch heute schon sein mag. Die obersten Verfassungsorgane haben vielmehr das Recht und die Pflicht, die soziale und wirtschaftliche Ordnung positiv auf dem Wege der (einfachen) Gesetzgebung zu gestalten¹⁴⁾.

Es bedarf dabei an dieser Stelle des besonderen Hinweises, daß dieses Gestaltungsrecht nicht bloß ein Recht ist, das etwa nach dem freien Willen der Verfassungsorgane in Anspruch genommen werden kann oder nicht: es handelt sich vielmehr um einen Verfassungsauftrag, der zwingend durchgeführt werden muß, wollen die Organe sich nicht verfassungswidrigen Verhaltens schuldig machen. Der Ermessensspielraum ist allein auf einzelne oder mehrere konkrete Maßnahmen, auf eine konkrete Wirtschaftspolitik in der jeweiligen Situation beschränkt, gewährt also eine Dispositionsbefugnis nur hinsichtlich des „Wie“, nicht aber des „Ob“.

Zwingendes Gestaltungsziel ist dabei der moderne Sozialstaat, der durch umfassende Daseinsvorsorge jedem Staatsbürger den Status positivus socialis garantiert, ihm insbesondere eine gesicherte soziale und wirtschaftliche Existenz gewährleistet. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgesprochen, daß der Sozialstaatsgedanke, der in Artikel 20 Abs. 1 GG seinen Ausdruck gefunden hat, verlangt, daß nicht ein wesentlicher Teil des Volkes in dieser Gemeinschaft hinsichtlich seiner Existenz ohne Rechte dasteht¹⁶⁾. *Hamann* formuliert: „Sozialstaatlichkeit bedeutet, den Inbegriff aller Verpflichtungen des Staates, die Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) speziell im sozialen Bereich zu verwirklichen“¹⁶⁾.

9) JZ 1953, S. 193 ff.

10) Der Begriff des sozialen Rechtsstaates, Tübingen 1953.

11) Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1953.

12) Zur Problematik der Grundrechte, Köln—Opladen 1957.

13) Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat, Wien 1957.

14) So insbesondere deutlich das Bundessozialgericht (NJW 1958, S. 1252) und Hamann, Gewerkschaften und Sozialstaatsprinzip, Oldenburg 1959, S. 22.

15) BVerwGE 1, 159 — vgl. auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 1, 97 (105); 5, 85 (198); 6, 32 (41) usw.

16) Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958, S. 46, und Gewerkschaften und Sozialstaatsprinzip, 1959, S. 21.

Um dies zu erreichen, besteht für die verantwortlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland die verfassungsrechtliche Pflicht, sich des ganzen rechtlichen Instrumentariums zu bedienen, das das Grundgesetz und die übrige Rechtsordnung zur Verfügung stellen — von der Geldmarkt- und Wirtschaftspolitik bis zur Investitionskontrolle, oder — als letztem Mittel — der Inanspruchnahme der Rechte aus Artikel 15 GG zur Überführung von Industrien in Gemeineigentum.

Für den einzelnen Staatsbürger, der in der liberalen Demokratie theoretisch in den zum Staate hingeorordneten homo politicus und den vom Staate freien homo oeconomicus aufgespalten war, tritt ebenfalls im sozialen Rechtsstaat ein bedeutsamer Wandel seiner Stellung ein. Heute führt er nicht mehr ein wirtschaftlich staatsfreies Dasein, in dem er nur eine politische Gemeinwohlverantwortung trägt, sondern ist durch die Ausdehnung der Staatsverantwortung auch auf die Sozial- und Wirtschaftsordnung unter Fortfall der Trennung in die Verantwortung einbezogen, die jeder in einer als sozialer Rechtsstaat organisierten Demokratie besitzt: das bloße Verbot unsozialen Handelns schlägt in die Rechtspflicht zu sozialem Handeln um. Oder wie *Fechner*¹⁷⁾ sagt: „Der soziale Rechtsstaat besteht in der Spannung von Freiheit und Freiwilligkeit, von Eigensinn und Hingabe.“

17) a. a. O., S. 14.