

Sozialstaat und Krise

Prof. Dr. Michael Kittner, geb. 1941 in Breslau, studierte Rechtswissenschaften in München, war von 1965 bis 1969 in der Abteilung Sozialpolitik beim DGB-Landesbezirk Bayern, von 1970 bis 1972 in der Rechtsabteilung des DGB-Bundesvorstands tätig. Seitdem ist er Justitiar der IG Metall. Seit 1976 ist er Professor für Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht an der Gesamthochschule Kassel.

Das Ungeheuer „Sozialstaat“?

Mit etwas Phantasie könnte man sich am Ende einer erfolgreichen Wolfsjagd wähnen: endlich wird die Bestie zur Strecke gebracht, die den friedliebenden Bürgern jahrelang so zugesetzt hat. Wie anders wäre er zu deuten, der vielfältige Chor vom Ende der „sozialstaatlichen Segnungen“; daß jetzt Schluß sein müsse mit den „Geschenken des Wohlfahrtsstaates“; daß die Stunde der Not zur Umkehr von einem verhängnisvollen Weg zwingt, dessen Kennzeichen „staatliche Beglückung“ auf Kosten der wirtschaftlichen Substanz gewesen sei.

Damit wird zugleich der angebliche Anteil des Sozialstaates am gegenwärtigen Zustand ins Rampenlicht gezerrt: Er soll Schuld tragen am Status quo der staatlichen Haushaltsdefizite; er soll es auch gewesen sein, der die Schaffenskraft aller ökonomisch Gutwilligen gelähmt habe. Wem mache es schon Spaß, mehr oder überhaupt noch etwas zu „leisten“, wenn ein „egalitär entarteter Versorgungsstaat“ (so ein führender Grundgesetzkommentator) alle private Initiative durch „sozialistische“ Umverteilung ersticke?

Da nimmt es nicht wunder, daß „Sozialstaat“ allmählich gleichgesetzt wird mit schlechter Gesellschaft, mit der man tunlichst nur höchst kontrollierten und distanzierten Umgang zu pflegen habe. So gewinnt z. B. die Etikettierung eines sozialdemokratischen Ministers, gegen den sonst wohl nichts vorlag, durch einen der tonangebenden innen- und rechtspolitischen Journalisten an Gewicht: Dem guten Manne wurde nämlich nicht weniger nachgesagt, als daß er ein „Freund des Sozialstaats“ sei. Wenn dann noch deutlich wird, daß es zur Zeit vornehmlich die Gewerkschaften sind, die den Sozialstaat zum Kronzeugen ihrer politischen Vorstellungen machen, weiß man was die Uhr geschlagen hat.

Oder doch nicht? Dazu ein Zitat aus nicht nur unverfänglicher sondern sogar hochautorisierter Quelle: Niemand anderer als das Bundesverfassungsgericht spricht davon, daß „das Grundgesetz die Sozialstaatlichkeit zu den tragenden Prinzipien unseres Staates erklärt hat“¹. Das mutet befremdlich an. Sollte das Gericht keine Ahnung haben von den Forderungen unserer Zeit? Oder wird eine Wirtschafts- und Sozialpolitik propagiert, die, vornehm gesagt, mit verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht in Einklang steht? Oder haben wir hier den klassischen Fall des großen Mißverständnisses, bei dem jeder von etwas anderem redet? All das bietet Grund genug für den Versuch, zu größerer Klarheit beizutragen; Klarheit insbesondere anhand - wohl nicht zufällig - etwas in Vergessenheit geratener verfassungsrechtlicher Elementarpositionen.

Steht der „Sozialstaat“ im politischen Belieben?

Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes erklärt die Bundesrepublik Deutschland zu einem „demokratischen und sozialen Bundesstaat.“ Mit diesem Artikel werden zentrale Strukturprinzipien von Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben: neben Demokratie und Bundesstaatlichkeit eben die Sozialstaatlichkeit — oder auch „Sozialstaatsprinzip“ genannt — als oberste Zielvorstellungen. Ihnen kommt nach Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes „Ewigkeitsrang“ zu; keine noch so große Mehrheit in Bundestag und Bundesrat darf sie abändern.

Das heißt: „Sozialstaat“ ist nichts Beliebigen, zu dem man sich bekennen oder den man ablehnen könnte, je nach politischem Standort. „Freund des Sozialstaates“ ist deshalb eine ganz und gar unangemessene Bezeichnung. Eine solche Wendung ist bezeichnend und verräterisch. Ihre volle Tragweite läßt sich vielleicht ermessen, wenn man sich vorstellt, zur Beschreibung eines deutschen Ministers würde gesagt, er sei ein „Freund der Demokratie“ (und das nach dem Motto: So sind sie halt, die Sozialdemokraten)! Festzuhalten ist vielmehr: Die Bundesrepublik ist Sozialstaat, so wie sie Demokratie ist. Es kann nicht der Grundsatz zur Disposition stehen, sondern allenfalls über Details gestritten werden. Den Sozialstaat mag man lieben oder nicht (was schlimm genug wäre), zu respektieren ist er allemal; und jeder Minister ist kraft seines Amtes verpflichtet, dieses Staatsziel aktiv zu verwirklichen.

Was ist der Inhalt des Sozialstaatsprinzips?

Eines enthält das Sozialstaatsprinzip in der Regel nicht: eine einklagbare Verpflichtung des Staates gegenüber den einzelnen Bürgern (abgesehen von der ele-

¹ BVerfGE 3, 337, 381 (im folgenden werden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach der Amtlichen Sammlung seiner Entscheidungen zitiert; die erste Ziffer bezeichnet den Band, die zweite den Beginn des Abdrucks der jeweiligen Entscheidung, die dritte die konkrete Fundstelle).

mentaren Pflicht zur Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums etwa durch die Sozialhilfe). Allgemein anerkannt ist vielmehr, daß die Bestimmung dessen, was von ihm im einzelnen gefordert wird, dem Gesetzgeber obliegt. Aus diesem *prozeduralen* Aspekt, der mangelnden positiven Einklagbarkeit des Sozialstaatsprinzips, folgt aber keinesfalls dessen *inhaltliche* Beliebigkeit. Oder wie das Bundesverfassungsgericht sagt: „Art. 20 Abs. 1 GG bestimmt nur (aber immerhin, M. K.) das ‚Was‘, das Ziel, die gerechte Sozialordnung; er läßt aber für das ‚Wie‘, d. h. für die Erreichung des Ziels alle Wege offen“.²

Bereits diese sehr allgemein gehaltene Feststellung führt zu einem grundlegenden Inhalt des Sozialstaatsprinzips, der allzugern und nachhaltig verdrängt zu werden pflegt. Wenn davon die Rede ist, daß der Staat dafür zu sorgen habe, daß in der Bundesrepublik eine „gerechte Sozialordnung“ herrsche bzw. hergestellt werde, so wird damit eine staatsrechtliche und staatspolitische Errungenschaft epochalen Ausmaßes beschrieben. Es ist damit nämlich nichts weniger gesagt, als daß der Staat der Bundesrepublik sich nicht abseits von gesellschaftlichen Vorgängen halten und allenfalls „armenpolizeilich“ zur Korrektur der größten Mißstände eingreifen könnte. Mit dem Sozialstaatsprinzip soll vielmehr jene verhängnisvolle Trennung von Staat und Gesellschaft überwunden werden, die die Gesellschaft dem „Gesetz des Dschungels“ und damit der Herrschaft der Stärkeren überläßt mit den bekannten Folgen für die staatliche Demokratie selbst.

Sozialstaat bedeutet vielmehr aktive Gestaltung der Gesellschaft durch den demokratischen Staat: Demgemäß spricht das Bundesverfassungsgericht von der „Aufgabe jedes Gesetzgebers, Lebensverhältnisse - insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft - gestaltend zu ordnen“.³ Daran gilt es zu erinnern, wenn im Namen ordoliberaler Grundsätze gegen ein vorgebliches Gespenst von „Staatsinterventionismus“ mobil gemacht wird. Auch die Ökonomie und diejenigen, die bestimmte Teile von ihr politisch zu instrumentalisieren suchen, müssen die Zäsur des Jahres 1949 zur Kenntnis nehmen. Für das seither geltende Grundgesetz ist Staatsintervention ein Zustand verfassungsrechtlicher Normalität. Wer dem Gesetzgeber dabei in den Arm fallen möchte, hat zumindest die Beweislast dafür, daß seine Alternative die gesellschaftliche Wohlfahrt verlässlicher mehr als die staatliche Aktivität. Das heißt z. B. konkret im Jahre 1982: Die Überantwortung des wirtschaftlichen Aufschwungs an die Kräfte des Marktes hätte den Nachweis statt der bloßen Hoffnung zu liefern, daß damit das Wohl aller besser gefördert werde als durch ein staatliches Beschäftigungsprogramm.

Mit dem Hinweis auf das Wohl *aller* Bürger ist das Schlüsselthema des Sozialstaatsprinzips angesprochen. Das Leitbild einer „gerechten Sozialordnung“ ist das

² BVerfGE 22, 180, 204

³ BVerfGE 13, 230, 233

der gesellschaftlichen Gleichheit. Deshalb ist es ein Ziel des Sozialstaatsprinzips, „die Gleichheit fortschreitend bis zu einem vernünftigerweise zu fordernden Maße zu verwirklichen“.⁴ Damit macht das Bundesverfassungsgericht für den Bereich staatlicher Handlungsaufträge ernst mit dem obersten Gebot des Grundgesetzes, die menschliche Personalität in den Mittelpunkt staatlicher Aktivitäten zu stellen. Und weil das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes umfassend Garant einer gerechten Sozialordnung ist, entnimmt das Bundesverfassungsgericht „dem Gedanken der Würde und Freiheit des Menschen die Aufgabe, auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen“.⁵ Das alles führt zur Charakterisierung unserer Verfassungsordnung durch das Bundesverfassungsgericht als „egalitär-sozialstaatlich“⁶ oder gar als „radikal-egalitäre“ parteienstaatliche Demokratie.⁷ (Also kann „egalitär“ doch wohl nicht als Schimpfwort dienen?!)

Sozialstaatliche Handlungsfelder

Es ist gewiß richtig: Das Sozialstaatsprinzip hält in der Regel keine fertigen Politik-Modelle bereit und läßt den zuständigen staatlichen Organen großen Handlungsspielraum im Detail. So wird man sicher einräumen müssen, auch wenn man selbst darin sozialstaatliche Vorstellungen für diesen Bereich am besten verwirklicht sähe, daß es wohl keine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers gibt, eine Unternehmensmitbestimmung genau nach dem Montanmodell für alle Großunternehmen einzuführen. Aber: Ebenso klar ist, daß mehr Mitbestimmung als Schritt zur Herstellung gesellschaftlicher Demokratie dem Sozialstaatsprinzip besser entspricht als Alleinbestimmung der Unternehmer; daß der Ausbau von Mitbestimmung eine immer noch offene Verpflichtung des Gesetzgebers darstellt. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht den Gedanken der Unternehmensmitbestimmung u. a. aus der Sozialbindung des Eigentums, also einer Konkretisierung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz selbst, hergeleitet.⁸

Dabei zeigt das Beispiel Mitbestimmung zweierlei: Wenn auch die Inhalte im einzelnen auf der Ebene des Verfassungszieles offen bleiben, so sind doch *Richtungen* staatlichen Handelns und einer vom Sozialstaatsprinzip geforderten Entwicklung unverkennbar. Das schließt die methodisch korrekte Möglichkeit ein, der Verfassung zu entnehmen, was mit dem Sozialstaatsprinzip keinesfalls mehr in Einklang steht, und führt im mindesten Falle zur Zuweisung politischer Beweislast.

4 BVerfGE 5, 85, 206

5 a. a. O.

6 BVerfGE 8, 155, 167

7 BVerfGE 32, 157, Leitsatz 1

8 Vgl. BVerfGE 50, 290, 349 ff.

Und zum zweiten wird vor allem deutlich, daß Sozialstaat im Sinne des Grundgesetzes unendlich viel mehr meint als einen Staat, der seinen Bürgern *Leistungen* der unterschiedlichsten Art zukommen läßt. Das gehört natürlich auch dazu, ist aber lediglich Mittel zum Zweck. Dieser Zweck jedoch wird durch das umfassende, vom Bundesverfassungsgericht als „egalitär-sozialstaatlich“ bezeichnete Ziel der fortschreitenden Verwirklichung gesellschaftlicher Gleichheit definiert.

Und dazu gehören wiederum zwei Komponenten: die Herstellung von Chancengleichheit zum einen und der Ausgleich entstandener Ungleichheiten zum anderen. Materielle Leistungen sind hierfür vielfach das Gegebene. Aber sie sind nicht das einzige: So gehört es zur sozialstaatlichen Herstellung von Chancengleichheit im Bildungssystem ebenso, daß eine Ausbildung nicht am Geldmangel der Eltern scheitern darf (das ist die Funktion von Schulgeldfreiheit und BAFöG), wie daß schichtenspezifischen Bildungsbarrieren mit organisatorischen Mitteln entgegengewirkt wird (kompensatorischer Unterricht, Ganztagschule).

Auch der Abbau entstandener Ungleichheiten hat keinesfalls nur finanzielle Umverteilung zum Gegenstand. Wenn das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang von Gerechtigkeit und Menschlichkeit im Verhältnis der Bürger untereinander spricht, so zielt dies vor allem auch auf den Abbau von Machtgefälle und die daraus fließenden Möglichkeiten der einen zur Fremdbestimmung über die anderen. Hier haben Arbeitsrecht, Mieterschutz und Verbraucherschutz bis hin zum Wettbewerbsrecht gegen Monopolmacht ihre sozialstaatliche Legitimation.

Diese ebenso simplen wie grundlegenden Feststellungen weisen im übrigen einer höchst populären Bürokratiekritik, die das Kind Sozialstaat mit dem Bade ausschütten möchte, den richtigen Weg: Sozialstaat und Leistungsbürokratie sind nämlich keine Synonyme. Worum es allein gehen kann, ist Kritik an *Methoden* zur besseren Erreichung der als solchen aber nicht disponiblen sozialstaatlichen Ziele! Und wo ein Ziel kostensparender und unbürokratischer erreichbar ist, entspricht dies auch dem Sozialstaatsprinzip selbst.

Alles in allem: Der Sozialstaat endet nicht mit dem Ausbleiben von Wirtschaftswachstum. Aus ihm erwächst vielmehr eine staatliche Handlungspflicht zur Überwindung der Krise und jedenfalls zu einer Politik ihrer Bewältigung nach dem Maßstab von Gleichheit und damit sozialer Gerechtigkeit. Mit anderen Worten: Grenzen des Wachstums und Wirtschaftskrise bedeuten nicht Grenzen und Ende des Sozialstaates. Da sie soziale Ungleichheiten und menschliche Not besonders drastisch produzieren, müssen staatliche Reaktionen zu deren Ausgleich und Überwindung um so energischer ausfallen. Das heißt zugespitzt: *Die Krise ist die Stunde des Sozialstaats!*

Wohlfahrtsstaat und Leistungsprinzip

Eine der ältesten aber offenbar unausrottbaren propagandistischen Argumentationsfiguren ist die Beschwörung angeblicher Fehlentwicklungen aus sozialstaatlicher Umverteilung und „Bevormundung“: Der damit konstituierte „Wohlfahrtsstaat“ oder „Versorgungsstaat“ lähme den Leistungswillen der durch ihn Begünstigten; wer qua Umverteilung etwas abzugeben habe, werde gleichfalls nicht zur „Leistung“ animiert, ja für sie sogar noch bestraft.

Solche oder ähnliche Auslassungen haben einen typischen gemeinsamen Nenner; sie bleiben üblicherweise höchst abstrakt. Eine Vermutung ist aber wohl richtig: Ihre Verfechter haben sicher nicht im Sinn, etwa die Leistung einer Krankenschwester am Maßstab des Einkommens von Chefärzten honoriert zu sehen! So reicht es meistens schon aus zu sehen, wer um wessen „Leistung“ und deren Bezahlung bemüht ist: etwa solche, die sich einerseits unbekümmert eindrucksvolle Einkommen und Einkommenszuwächse aus den Kassen der Sozialversicherungen zubilligen, andererseits gegen den „Sozialismus“ im Gesundheitswesen wettern; oder Unternehmer, für die jedes Prozent Staatsanteil am Sozialprodukt des Teufels ist, die aber Subventionen für die selbstverständlichste Sache der Welt halten.

Und was den Leistungsbegriff insgesamt angeht, so gibt es wohl kaum einen Bereich in unserer Gesellschaft, der größeren Verschleierungsmanövern und Ideologisierungen unterworfen wäre als dieser: Es müßte schon reichen, sich einmal kritisch zu fragen, warum man um so mehr verdient, je größeren Freiraum und persönliche Befriedigung eine Tätigkeit verschafft; statt daß es umgekehrt wäre, daß Monotonie, fremdbestimmte Hetze und Frühinvalidität auch materiell am meisten honoriert werden.

Hier möge sich jeder Angehörige eines akademischen Berufes einmal die ehrliche Antwort geben, ab welcher Lohnhöhe er persönlich bereit wäre, seinen jetzigen Beruf aufzugeben und als Fließbandarbeiter „tätig“ zu werden. Oder ein weniger provokantes Beispiel: Warum verdient ein Kinderarzt im Durchschnitt nicht einmal die Hälfte eines Röntgenarztes? (Daß es für diesen etwa ein höheres „unternehmerisches“ Risiko bis hin zum Konkursrisiko gäbe, kann man wohl nicht ernsthaft behaupten.)

Diese wenigen Beispiele zeigen schon, um was es hier in Wahrheit geht. Mit den Formeln „Wohlfahrtsstaat“ und „Leistung“ soll ein Status quo von Einkommen und Macht geschützt, soll die Gelegenheit der Krise zu deren Ausweitung genutzt werden. Verfassungsrechtlich gibt es für solche - politisch vielleicht verständlichen - Positionen keinen Ansatzpunkt: Der Sozialstaat ist nun einmal darauf angelegt, Geld und Macht umzuverteilen; was dem einen gegeben wird, muß einem anderen

genommen werden. Das ist der Sinn der Sache, und das ist oberstes verfassungsrechtliches Prinzip - ob es einem paßt oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht kleidet diesen Befund in die lakonische Feststellung einer „unaufhebbaren und grundsätzlichen Spannungslage zwischen dem Schutz der Freiheit des einzelnen und den Anforderungen an eine sozialstaatliche Ordnung".⁹ Daß die Verfassung in Kenntnis dieses Sachverhalts den Sozialstaat gleichwohl als ein oberstes Staatsziel kodifiziert hat, muß endlich hingenommen werden.

Worüber allenfalls diskutiert werden kann, sind *Grenzen* des sozialstaatlichen Eingriffs. Sie sind mit dem Bundesverfassungsgericht da zu sehen, wo es um den Wesensgehalt der geistigen, politischen und wirtschaftlichen Freiheit des Menschen, eine Sphäre privater Lebensgestaltung als letztem unantastbarem Bereich geht. Daß solche Grenzen durch sozialstaatliche Eingriffe und Umverteilungen zu Lasten der Reichen und Mächtigen in der Bundesrepublik Deutschland je auch nur zur Diskussion gestanden hätten, wird aber niemand im Ernst behaupten.

Das Begriffspaar „Sozialstaat und Freiheit" hat vielmehr einen wesentlich bedeutsameren Aspekt: den *freiheitsschaffenden* Zweck des Sozialstaatsprinzips. Dieses Prinzip ist doch ausschließlich dazu da, möglichst allen Menschen ein selbstbestimmtes menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die Gesellschaft, sich selbst überlassen, bringt dies nicht zuwege; im Gegenteil, sie produziert täglich neue Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten. Nur indem der Staat eingreift, wird einer Vielzahl von Bürgern, wenn nicht der überwiegenden Mehrheit, die Möglichkeit eröffnet, überhaupt effektiv am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und Grundrechte des Grundgesetzes auszuüben. Daß heißt: Freiheit für die Vielen ist nur möglich durch die Beschränkung der Freiheit Weniger. Demgemäß sagt das Bundesverfassungsgericht: „Diese grundrechtliche Schutzfunktion muß sich im sozialen Rechtsstaat gerade auch für den sozial Schwachen durchsetzen; denn dieser ist es, der dieses Schutzes um seiner Freiheit willen in besonderem Maße bedarf."¹⁰ Mit anderen Worten: Das Sozialstaatsprinzip ist nicht der Feind der Freiheit, es ist vielmehr *das* freiheitsstiftende Prinzip des Grundgesetzes für die große Mehrheit der Bevölkerung.

Soziale Pflichten und Eigenleistung

Es ist unbestritten, daß auch sozialstaatliche Umverteilung ihre Grenzen hat und daß der Sozialstaat kein Vorwand dafür sein kann, ohne eigene Bemühung auf Kosten der Gesellschaft zu leben, oder, in den Worten des Bundesverfassungsgerichtes, „daß ein unbegrenztes subjektives Anspruchsdenken auf Kosten der Allge-

⁹ BVerfGE 18, 257, 267

¹⁰ BVerfGE 49, 220, 226

meinheit unvereinbar mit dem Sozialstaatsgedanken ist".¹¹ Das ergibt sich schon aus dem grundlegenden Ziel des Sozialstaatsprinzips, dem einzelnen die Möglichkeit einer „eigenverantwortlichen Lebensführung“¹² zu eröffnen.

Im Grunde wird damit nur eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO enthalten ist: „Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.“ Und das heißt, hier wie überall, daß Geben und Nehmen, Rechte und Pflichten zusammengehören. Dies ist der - auch verfassungsrechtlich korrekte - Anknüpfungspunkt für die brisanten Fragen nach dem „Eigenanteil“ oder der „Selbstbeteiligung“ der Bürger bei Sozialleistungen. Wenn natürlich auch insoweit keine für den Einzelfall fertigen Lösungen anzubieten sind, hilft doch eine Rückbesinnung auf die großen Linien der hier einschlägigen Rechtsfiguren, einer Politik entgegenzutreten, die nichts weiter ist als ein Beutezug zu Lasten der jeweils wehrlosesten Bevölkerungsteile:

(1) Jeder Eigenanteil muß sachbezogen begründet werden. Das heißt: Mißbrauchsfälle dürfen kein Maßstab für allgemeine Lösungen sein. Ziel und Zweck müssen kongruent sein. Das heißt zum Beispiel: Ein wie auch immer gearteter Eigenbeitrag des Versicherten im Krankheitsfalle darf dem Zwecke der Versicherung (Gesundheitssicherung und -Vorsorge) nicht im Wege stehen. Man kann auch nicht Eigenbeteiligung in der Krankenversicherung zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung diskutieren. Und es dürfen Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitslosenversicherung nicht zur Lohndrückerei und zur Disziplinierung der Arbeitnehmer in den Betrieben instrumentalisiert werden. Insofern scheint es an der Zeit, gegenüber Bemühungen zur Verschärfung der „Zumutbarkeit“ einer von Arbeitslosen anzunehmenden Arbeit, an das auch von der Bundesrepublik ratifizierte Abkommen 105 der Internationalen Arbeitsorganisation zu erinnern, das Zwangs- und Pflichtarbeit insbesondere „als Maßnahme der Arbeitsdisziplin“ verbietet.

(2) Das vom Bürger Verlangte muß ihm insgesamt „zumutbar“¹³ sein. Das ist ein offenkundig diskussionsfähiger Maßstab. Er schließt jedoch gerade unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten eines ein: Die Relativität des vom einzelnen verlangten Opfers. Das heißt: Solange nicht alle anderen finanziellen Ressourcen nach Maßgabe der finanziellen Leistungskraft der Betroffenen ausgeschöpft sind, sind Opfer anderer unzumutbar. Dieser Gedanke folgt auch aus dem vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz anerkannten Besitzstandsschutz für Sozialleistungen.¹⁴ Wenn

11 BVerfGE 33, 303, 334

12 BVerfGE 39, 258, 270

13 BVerfGE 17, 38, 56

14 Vgl. BVerfGE 53, 257 ff

es richtig, ist, daß diese Leistungen rechtlich unter den Eigentumsschutz des Grundgesetzes fallen, darf auch in sie nur nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingegriffen werden. Mit anderen Worten: Solange leistungsfähigere Bürger weniger belastet werden, muß das Sozial-Eigentum der „kleinen Leute“ tabu bleiben.

(3) Sozialleistungen dürfen natürlich nicht den Willen lähmen, ohne sie auszukommen. So erscheint die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts unstrittig, daß das Arbeitslosengeld einem im Erwerbsalter stehenden arbeitsfähigen Bürger keinen Anreiz bieten darf, überhaupt nicht mehr zu arbeiten.¹⁵ Nur: Dies ist angesichts bisheriger Vorkehrungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und deren absoluter Höhe gewiß nicht der Fall. Wer glaubt denn etwa an den Anreiz zum Nicht-Arbeiten, wenn ein Facharbeiter mit bislang 1525 DM netto als Arbeitsloser nur mehr 1037 DM erhält, und nach einem Jahr sogar nur mehr 884 DM? Viel mehr, als sich über solche Beträge auch noch zu mokieren, gälte es, sich Sorgen zu machen, daß das Grundrecht der Berufsfreiheit auch für einen Arbeitslosen ausreichend geschützt ist. Dazu gehört die Pflicht des Staates und der Versicherungsgemeinschaft, ihm eine wirklich ausreichende Zeit zur Suche nach einer Tätigkeit im erlernten Beruf durch die Zahlung eines angemessenen Lohnersatzes zu garantieren.

(4) Eigenleistungen dürfen nur von solchen Risiken abhängig gemacht werden, die vom Bürger selbst beherrscht werden können. Im Zivilrecht sagt man hierzu, daß ein Geschädigter nur insoweit zur Schadensminderung verpflichtet ist, als der „Schutzzweck der Norm“ reicht. Für den Sozialleistungsbereich heißt das etwa, daß das aus der ökonomischen „Großwetterlage“ herrührende Arbeitslosigkeitsrisiko nicht unzulässig individualisiert werden darf. Und wenn das nackte Sparmotiv für die Beschränkung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung übrig bleibt, steht vor der Kürzung die Pflicht der *ganzen* Gesellschaft zur Anspannung *aller* ihrer Ressourcen.¹⁶

Subsidiarität und Solidarität

Diese zwei Begriffe haben sich nicht eben als klarheitsfördernd erwiesen. In der letzten Zeit wurden sie zunehmend dazu benutzt, um mit dem Finger auf andere zu zeigen, die irgendwelche (neuen) Lasten tragen sollten, bzw. um Lasten von sich

¹⁵ Vgl. BVerfGE 31, 185, 189

¹⁶ Zur Konkretisierung dieser Überlegungen in bezug auf die neue Zumutbarkeitsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit s. Kittner, Berufliche Qualifikation in der Rechtsordnung, Schriftenreihe der IG Metall Nr. 94 (1982), S. 39 ff.

wegzuhalten. Auch hier mögen verständliche politische Motive vorliegen. Gemessen an den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Sozialstaatsprinzips bleibt von beiden Begriffen jedoch wenig oder gar nichts an Verbindlichkeit.

Eine bemerkenswert unchristliche Schlagetot-Rolle hat dabei immer wieder das sog. *Subsidiaritätsprinzip* gespielt. Ursprünglich vor allem dem Zweck dienend, kirchliche Einrichtungen vor dem Zugriff des Staates bzw. einer Aufsaugung durch ihn zu schützen, wurde und wird er von interessierten Kreisen zu nichts anderem benutzt als zum Kampf gegen staatliche soziale Aktivität nach dem Motto, „laßt die Leute erst mal auf der Schnauze liegen, ehe wir uns um sie kümmern.“

Eine solche Philosophie nach dem Zuschnitt armenpolizeilicher Vorstellungen des 19. Jahrhunderts ist nicht die des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes. Mit der Pflicht zur staatlichen Vorsorge für menschenwürdiges Leben und soziale Gerechtigkeit ist es unvereinbar, den jeweils schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft eine Art Vorleistungspflicht aufzudrängen. Dies ist mittlerweile auch die Haltung der katholischen Soziallehre, seit von Nell-Breuning von der Pflicht des Staates zur Vorleistung gesprochen hat. Darunter ist zu verstehen, daß der Staat die Voraussetzungen zu schaffen hat, unter denen der Staatsbürger überhaupt imstande ist, seine eigene Leistung einzusetzen. Damit hat die katholische Soziallehre den Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefunden, wenn dieses auf den freiheitsstiftenden Aspekt des Sozialstaatsprinzips zugunsten sozial Schwächerer hinweist.

Es zeigt sich also auch hier: Sozialstaatsprinzip und bestimmte sozialpolitische Kampflosungen decken sich nicht. Erstaunlich bleibt nur das Ausmaß an Verdrängungsfähigkeit im Hinblick auf aktuelles Verfassungsrecht! Der berechtigte Kern, das heißt die verfassungsrechtlich richtige Komponente aller Subsidiaritätsvorstellungen liegt im Hinweis auf den unerläßlichen Eigenanteil und das Mindestmaß eigener Bemühungen der Bürger, die ihnen vom Staat abverlangt werden können. Das steht jedoch im Grundsatz außer Zweifel, und als Maßstab gelten auch insoweit die genannten vier Kriterien (siehe oben).

Auch *Solidarität* ist ein Begriff, dessen Neuentdeckung unmittelbar mit der Hoffnung verknüpft ist, ihn als Daumenschraube für andere zu instrumentalisieren. Auch für diesen Begriff gilt, daß er eher geeignet ist, eine auch verfassungsrechtlich korrekte sozialpolitische Diskussion zu erschweren.

Helfen mag insoweit ein Blick auf die Geschichte: Solidarität ist ein Begriff der Arbeiterbewegung. Mit ihm wird das treibende Moment der Organisation gewerkschaftlicher Selbsthilfe benannt. Und in der Tat war und ist nirgendwo die Verbindung von Geben und Nehmen stärker ausgeprägt. Nur: Die innere Rechtfertigung

der damit abverlangten Opferbereitschaft wie Opferzumutung ist die *gleiche* Lebens- und Interessenlage der Angehörigen der jeweiligen Solidargemeinschaft.

Das zeigt schon, wie sehr es in die Irre führen muß, von einer „Solidarität mit dem Staate“ zu sprechen - jedenfalls solange, als dieser sich nicht als Gemeinschaft darstellt, die allen ihren Mitgliedern das gleiche abverlangt aber auch zugute kommen läßt. Das, was zur Zumutbarkeit von Eigenleistungen der Bürger gegenüber sozialstaatlicher Umverteilungen gesagt wurde, kehrt auch in dieser Argumentation wieder. Und wenn je ein Begriff etwas mit Egalität zu tun hat, dann ist es Solidarität. Die Frage ist nur, ob alle, die heute diesen Begriff benutzen, das auch gegen sich selbst und die eigene Klientel gelten lassen wollen.

Aktive Selbsthilfe der Bürger

Selbsthilfe der Bürger ist bislang nur als verpflichtendes Element gegenüber Gesellschaft und Staat thematisiert worden. Selbsthilfe heißt aber mehr als nur passive Verpflichtung. Sie heißt auch, sein Schicksal selbst in die Hand zu nehmen; sie heißt aktive Gesellschaftsgestaltung oder wie das Bundesverfassungsgericht sagt: „Um seiner (des Menschen) Würde willen muß ihm eine möglichst weit gehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden. Für den politisch-sozialen Bereich bedeutet das, daß es nicht genügt, wenn eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von ‚Untertanen‘ zu sorgen; der einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfang verantwortlich auch an den Entscheidungen für die Gesamtheit mitwirken. Der Staat hat ihm dazu den Weg zu öffnen.“¹⁷

Das heißt nichts anderes, als daß im Sozialstaatsprinzip um seines Zieles willen anti-bürokratische Momente von Selbstverwaltung und Demokratisierung angelegt sind. Verfassungskräftig verankerte Möglichkeiten zur aktiven Einflußnahme auf die eigene, benachteiligte Lebenslage sind etwa die Vereinigungsfreiheit im allgemeinen und die Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften im besonderen. Hier liegt die verfassungsrechtliche Legitimation, wenn Gewerkschaften ihre Schutzfunktion als Herzstück des Sozialstaates bezeichnen. Gewerkschaftliche Interessenvertretung ist praktizierte Sozialstaatlichkeit und damit vor den Grundwerten unserer Verfassung etwas kategorial anderes als Verbandstätigkeit zur Verteidigung von Privilegien.

Im übrigen stellt das Bundesverfassungsgericht mit eindrucksvoller Klarheit fest, daß nicht institutionalisierte Selbsthilfeaktivitäten der Bürger ihren Platz im Gefüge unseres Staates haben: „Es läßt sich nicht bezweifeln, daß außerparlamentarische Aktionen vielfältiger Art denkbar sind, die einer legitimen Einwirkung auf

¹⁷ BVerfGE 5, 85, 204 f.

das Parlament dienen können, vor allem soweit sie dazu bestimmt sind, die Abgeordneten über die bei den Wählern zu bestimmten politischen Fragen vorhandenen Meinungen zu unterrichten. An sich ist es daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß Interessengruppen' auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken suchen; auch Massenaaktionen der Arbeiterschaft sind grundsätzlich nicht unzulässig".¹⁸

Krisenbewältigung 1982 und Sozialstaat

Eines ist ganz gewiß und steht wohl auch in der Bundesrepublik — jedenfalls offen - nicht mehr in Frage, daß der Staat aus seiner sozialstaatlichen Verpflichtung heraus aktiv zur Überwindung der Krise und insbesondere der Beschäftigungskrise antreten und alles ihm hierzu Mögliche tun muß. Denn insbesondere Arbeitslosigkeit und sich verschlechternde Arbeitsbedingungen sind Zustände, zu deren Überwindung das Sozialstaatsprinzip Verfassungsqualität erhalten hat. Mit anderen Worten: Der Staat der Bundesrepublik Deutschland darf nicht zulassen, daß eine Beschäftigungskrise sich „ausschwitzt". Schlimm genug, wenn ein ehemaliger sozialdemokratischer Bundesminister das „eigentlich" für die bessere Lösung hält.

Aber auch die Einzelheiten dessen, was in Bonn bislang als Krisenbekämpfung ausgegeben wurde und sogar verstärkt nach wie vor zur Diskussion steht, können vor dem nicht bestehen, was das Grundgesetz — wie gezeigt — als Anforderungen sozialstaatlichen Handelns postuliert. Die offenkundige Einseitigkeit aller 1981 und bis jetzt 1982 beschlossenen Maßnahmen zu Lasten der Bezieher kleiner Einkommen, der Mieter, der Sozialleistungsempfänger und letztlich der Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit, könnte vielmehr sogar den Parafall aus dem Staatsrechtslehrbuch für Nichtbeachtung des Sozialstaatsgebots abgeben! Wo liegt die Rechtfertigung dafür, die Arbeitnehmer im Jahre 1982 mit insgesamt 11 Milliarden DM zu belasten, die Unternehmer und Selbständigen dagegen nur mit 0,7 Milliarden DM? Bis 1985 werden es aufgrund dieser Beschlußlage 48 Milliarden DM aus den Taschen der Arbeitnehmer sein (denen im übrigen auch in der Tarifpolitik Reallohnverluste zugemutet werden), die Unternehmer und Selbständigen sollen dagegen um fast 3 Milliarden DM entlastet werden. Wo bleibt da die Beachtung der Maxime des Sozialstaates, Lasten gleich und das heißt, nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten des einzelnen zu verteilen?

Die einzige — auch verfassungsrechtliche — Rechtfertigung solcher Politik könnte allenfalls darin bestehen, daß nur so Wohlstand gesichert und Beschäftigung für die Zukunft wieder erreicht werden könnten; die Bereicherung bzw. Verschönerung der Unternehmer heute sei unerlässlich zur Erreichung sozialstaatlicher Ziele morgen.

¹⁸ BVerfGE 5, 85, 232

Vor dem Grundgesetz Bestand haben könnte eine solche Arbeitnehmer-Opfer-Politik jedoch nur, wenn es *sicher* wäre, daß sie je Erfolg haben könnte. Genau das kann aber niemand garantieren, im Gegenteil - die Beispiele von Großbritannien und auch der USA (und erst recht dasjenige von Brüning) beweisen das blanke Gegenteil. Und wem die sogenannten objektiven Fakten noch nicht reichen, der muß schon das freimütige Bekenntnis des US-Budget-Direktors zur Kenntnis nehmen, daß die Reagan-Administration eigentlich überhaupt keine „richtigen“ wirtschaftspolitischen Ziele verfolge, sondern daß es nur um die Bereicherung der Reichen im allgemeinen und bestimmter ökonomischer Gruppen im besonderen gehe; alles andere „drum herum“ sei nur parlamentarische und ökonomietheoretische Fassade. Nur schade, daß die Exponenten der gleichen Gesinnung und Politik in der Bundesrepublik nicht so redselig sind.

Und selbst wenn es so wäre, daß nur solche schmerzhaft einseitigen Maßnahmen zur Wiedergesundung von Wirtschaft und öffentlichen Haushalten führen, gibt das Sozialstaatsprinzip Veranlassung darüber nachzudenken, ob eine Wirtschaft so beschaffen sein darf, daß periodisch auftretende Krisen mit ebenso regelmäßigen Opfergängen großer Bevölkerungsteile verbunden sein müssen? Oder hat schon einmal jemand darüber nachgedacht, daß es zumindest Wiedergutmachung nach (hoffentlich) überstandener Krise geben wird, von Gegenleistungen hier und heute (paritätische Mitbestimmung, Arbeitsschutz) ganz zu schweigen?

So bleibt nichts anderes als das bittere Fazit: In dem, was gegenwärtig abläuft, ist von Sozialstaatlichkeit wenig zu sehen. Regierung und Parlament (einschließlich Opposition und Bundesrat!) müssen ungeachtet der Tatsache, daß für den einzelnen Bürger der Rechtsweg kaum eröffnet ist (aber auch das muß sorgfältig erwogen werden), an ihre Pflicht erinnert werden, die Verfassung in allen ihren Teilen mit Leben zu erfüllen. (Das gilt übrigens auch für die Bundesbank, die ungeachtet ihrer institutionellen Autonomie selbstverständlich wie alle andern Staatsorgane auf die Ziele des Grundgesetzes verpflichtet ist.)

Sozialstaat und Demokratie

Wenn davon die Rede ist, daß der Sozialstaat vor allem in der Krise seine Bewährungsprobe zu leisten habe, dann wird eine geradezu existenzielle Dimension des Themas eröffnet, und zwar existenziell für die Bundesrepublik als einem funktionierenden demokratischen Gemeinwesen.

An dieser Stelle wird ein kurzer Blick in die Geschichte notwendig; es gilt, sich daran zu erinnern, warum denn Sozialstaatlichkeit so hochrangig und verbindlich im Grundgesetz verankert wurde. Die Beweggründe dafür lassen sich auf einen einfachen, nichtsdestoweniger bedeutenden und für das Grundgesetz insgesamt kenn-

zeichnenden Nenner bringen: *Aus Bonn soll nicht Weimar werden!* Und eine in unserem Zusammenhang zentrale Erkenntnis ist es nun einmal, daß eine Demokratie ohne das Fundament sozialer Gerechtigkeit auf Dauer keine Chance hat. Millionen von Arbeitslosen und Kurzarbeitenden, eine Jugend ohne Zukunft sind der Resonanzboden für antidemokratische Massenbewegungen. Dabei möge niemand sich über das Problem mit der Feststellung hinwegtäuschen, daß ein Adolf Hitler in Deutschland keine Chance mehr haben werde. (Selbst diese Annahme hat sich für die viel zu große Minderheit des rechtsradikalen Potentials in unserem Lande als Irrtum erwiesen!) Die Desintegration der Demokratie im Jahre 1981 hat andere Formen. Man denke nur an die anschwellende Woge neuer Ausländerfeindlichkeit. Und wer sich heute über Jugendproteste, Aussteiger und fehlenden Respekt vor rechtsstaatlichen Verfahren beklagt, muß sich die Frage stellen, welche Chance im Sinne gleichberechtigter Teilhabe an den materiellen und immateriellen Gütern dieser Gesellschaft insbesondere ein junger Mensch heute besitzt. Wo soll der demokratische Konsens seinen Boden finden, wenn Ungleichheit und Ungerechtigkeit das Bild bestimmen und kein Wille sichtbar wird, dem abzuweichen? Und wer nur ein bißchen über den Zaun zu blicken gewillt ist, muß feststellen, wohin eine politische Demokratie ohne soziale Gerechtigkeit unweigerlich treiben muß. Soll aus der Bundesrepublik ein Staat wie die USA werden, wo die Antwort auf die Probleme sozial deklassierter Minderheiten beinahe nur noch strukturelle bis offene Gewalt ist? Oder reicht nicht der aktuelle Anschauungsunterricht aus Großbritannien, wo eine geradezu lineare Funktion zwischen sozialem Unrecht und politischer Desintegration sichtbar wird?

Die Sorge vor solchen Zuständen und die Erfahrungen aus Weimar standen Pate bei der Kodifizierung von Sozialstaatsprinzip und Demokratie als ranggleiche Staatsziele dieser Republik. Carlo Schmid brachte dies für den Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates auf den Begriff, als er für den „Wesensgehalt“ des neuen Staates vom „Mut zu den sozialen Konsequenzen“ sprach, „die sich aus den Postulaten der Demokratie ergeben“. Das bedeutet nun einmal, daß man Bürger nicht nur alle vier Jahre an der Wahlurne gleich behandeln kann. Demokratie und Sozialstaat verlangen, daß Gleichheit als Staatsbürger und Gleichheit als Mitglied der Gesellschaft Hand in Hand gehen. Dieses Leitbild unseres Grundgesetzes wird vom Bundesverfassungsgericht als „soziale Demokratie in den Formen des Rechtsstaats“ bezeichnet.

Und ein letztes: Es sollte vielleicht zu denken geben, daß die meisten der hier zitierten markanten Sätze des Bundesverfassungsgerichts aus seiner Entscheidung zum KPD-Verbot stammen. Möglicherweise könnte das die Besinnung darauf verstärken, daß nur die Verbindung eines ernstgemeinten Sozialstaatspostulats mit dem Gedanken der Demokratie die glaubwürdige Distanzierung und erst recht die langfristig erfolgreiche Abwehr totalitärer Alternativen erlaubt.