

---

Monika Wulf-Mathies

---

## **40 Jahre Grundgesetz - 40 Jahre Sozialstaat\***

---

Dr. Monika Wulf-Mathies, geb. 1942 in Wernigerode/Harz, Studium von Geschichte, Germanistik und Volkswirtschaft in Hamburg und Freiburg, war seit 1976 Mitglied des Geschäftsführenden Hauptvorstandes und ist seit 1981 Vorsitzende der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.

---

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrags bei der Friedrich-Ebert-Stiftung im März 1989 in Bonn.

306  
5/89

GMH

### Vom Rechtsstaat zum Sozialstaat

Die Sozialstaatlichkeit ist für unser Verfassungsverständnis von maßgeblicher Bedeutung und verbindet es mit der sozialdemokratischen Staatsrechtslehre der Weimarer Republik: „Im Jahre 1930 veröffentlichte Hermann Heller eine kleine Studie mit dem Titel Rechtsstaat oder Diktatur?“. Darin vertrat er die These, daß nur eine Fortentwicklung des bürgerlichen oder liberalen Rechtsstaats zu einem sozialen Rechtsstaat sein Umschlagen in eine Diktatur verhindern könne. Die Geschichte gab ihm schon wenige Jahre später recht.

Heller sah den Unterschied zwischen bürgerlichem und sozialem Rechtsstaat vor allem in einem unterschiedlichen Verständnis des Gleichheitssatzes: Im bürgerlichen Rechtsstaat ist die Gleichheit lediglich eine formale. Das bedeutet, daß alle die gleichen Rechte haben, ohne daß es darauf ankommt, ob sie auch in der Lage sind, von ihnen Gebrauch zu machen. Die sozialen Machtverhältnisse sind also im bürgerlichen Rechtsstaat für den Gesetzgeber unbeachtlich. Damit aber wird die formal gleiche Freiheit aller zum Recht des Stärkeren, seine soziale Überlegenheit rücksichtslos auszuspielen. [...]

Dies gilt auch für den Arbeitslosen, der sich in einer Krisenzeit um Einstellung bemüht. Er darf ebenso seine Interessen geltend machen wie der Arbeitgeber. Daß er damit nicht durchdringen wird, sondern die Bedingungen wird akzeptieren müssen, die ihm der Arbeitgeber diktiert, interessiert im [reinen] bürgerlichen Rechtsstaat nicht. Dies gilt hier nicht als eine Frage des Rechts, sondern der tatsächlichen Verhältnisse, die für den Staat nicht relevant sind. Im [reinen] bürgerlichen Rechtsstaat wird zwischen der ungleichen sozialen Macht eines Großunternehmers und eines Arbeitslosen rechtlich nicht unterschieden, weil jeder das Recht hat, selbst Großunternehmer zu werden."<sup>1</sup>

Für den sozialdemokratischen Staatsrechtler Hermann Heller ergab sich daraus zwangsläufig die Schlußfolgerung, daß der Rechtsstaat nur als sozialer Rechtsstaat lebensfähig ist, daß er Gefahr läuft, sich selbst zu zerstören, wenn er nicht persönliche Freiheit als unteilbar begreift. Aus diesem Grund hielt er es auch für notwendig, persönliche Freiheitsspielräume durch Regulierung, Umverteilung und Kontrolle gesellschaftlichen Reichtums und sozialer Macht verfassungsrechtlich abzusichern, damit Menschen- und Grundrechte nicht nur theoretisch, sondern auch faktisch für alle gelten.

Die Verwirklichung der Idee des sozialen Rechtsstaats wurde in der Weimarer Republik durch den Beginn eben jener Diktatur unmöglich gemacht, die Hermann Heller hatte verhindern wollen und die er vorhergesehen hatte. Die Erfahrungen des Nationalsozialismus sind deshalb eine fortdauernde politische Verpflichtung, den sozialen Rechtsstaat nicht nur zu bewahren, sondern ihn um seiner demokratischen Substanz willen weiterzuentwickeln.

---

<sup>1</sup> Ekkehard Stein, Lehrbuch des Staatsrechts, 11. Aufl. 1988, S. 229

Dies war auch ein wesentliches Anliegen von Carlo Schmid im Parlamentarischen Rat. Ihm ging es wie Hermann Heller nicht nur um Randkorrekturen des bürgerlichen Rechtsstaats. Ihm ging es darum, eben diesen Rechtsstaat als Sozialstaat gegen jede neue Form von Diktatur zu sichern. Deshalb kämpfte er dafür, daß das Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz mit dem Rechtsstaatsprinzip zum „sozialen Rechtsstaat“ verknüpft wurde. Er meinte damit kein abstraktes juristisches Prinzip, sondern einen permanenten Gestaltungsauftrag an Politik und Gesellschaft.

#### Sozialstaatlichkeit als Neuerung des Grundgesetzes

Der Sozialstaatsauftrag war das eigentlich Neue des Grundgesetzes gegenüber anderen Verfassungen. Zwar enthielten auch frühere Verfassungen Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit, so den Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Freiheit und Eigentum, die Gewaltentrennung und den Rechtsschutz. Sie enthielten auch Grundprinzipien der Demokratie - so etwa die allgemeine, freie, gleiche und unmittelbare Wahl der Repräsentanten des Volkes.

Doch erst das Grundgesetz hat mit dem Sozialstaatsprinzip einen materialen Maßstab für staatliches Handeln aufgestellt und ihn - wie auch die Grundrechte - durch Artikel 1 Absatz 3 mit verpflichtender Kraft ausgestattet. Mit Artikel 79 Absatz 3 entzieht das Grundgesetz der Legislative sogar ausdrücklich die Kompetenz, Änderungen vorzunehmen, durch die diese Grundsätze „berührt werden“, und zwar selbst bei einem einstimmigen Parlamentsbeschluß. Ganz in diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht frühzeitig hervorgehoben, daß das Grundgesetz der „liberal-rechtsstaatlichen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts“ „selbst das Prinzip des Sozialstaats, das heißt das Prinzip der sozialen Verpflichtung hinzugefügt hat“. Die Sozialstaatlichkeit ist also verbindlich. Staatliche Entscheidungen zuungunsten des Sozialstaatsprinzips oder auch nur staatliches Handeln, das dieses Prinzip außer acht läßt oder als reinen „Programmsatz“ behandelt, sind unzulässig.

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes enthält zwei Elemente, einen Schutz- und einen Gestaltungsauftrag. Die gestaltende Komponente des Sozialstaats erlegt dem Staat auf, gesellschaftliche Institutionen und Strukturen zu ändern, wenn sie soziale Gegensätze, Unsicherheit oder Ungleichheit aufrechterhalten oder gar vertiefen. Die schützende Komponente verpflichtet den Staat, die Bürgerinnen und Bürger vor Risiken zu bewahren, ihre Folgen zu mildern und darauf hinzuwirken, daß Risiken gar nicht erst entstehen.

#### Sozialstaatsprinzip als politische Aufgabe

Das Sozialstaatsprinzip ist zwar verbindlich, aber es ist ein allgemeines Prinzip. Es bedarf der Konkretisierung durch die dazu legitimierten staatlichen Instanzen. Aus dem Sozialstaatsprinzip lassen sich sozialpolitische

Wünsche nicht unmittelbar „ableiten“. Sonst würden der demokratische Willensbildungsprozeß und die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung um Gestaltungsfragen zu bloßer Verfassungsanwendung degradiert und die politische Verantwortung dafür nach Karlsruhe delegiert. Das widerspräche auch dem historischen Charakter des Sozialstaatsprinzips. Seine Konkretisierung steht nie ein für allemal fest, sondern sie muß dem gesellschaftspolitischen Ringen offenstehen.

Für die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung kommen dem Sozialstaatsprinzip vor allem drei Funktionen zu:

- Staatlichen Instanzen muß immer wieder vor Augen geführt werden, daß sie dem Maßstab der Sozialstaatlichkeit zu folgen haben - und nicht individuellen Einkommens-, Vermögens- und Herrschaftsinteressen.
- Der Staat muß auf eine aktive „Grundrechtspolitik“ verpflichtet werden. Sie darf sich nicht darin erschöpfen, „Eingriffe“ in Grundrechtspositionen abzuwehren. Vielmehr müssen gesellschaftliche Bedingungen geschaffen werden, die es möglich machen, Grundrechte wie die Berufsfreiheit (Artikel 12 Grundgesetz) - oder den Gleichheitssatz und das Gleichberechtigungsgesetz (Artikel 3 Absatz 1 und 2 Grundgesetz) - tatsächlich wahrzunehmen und zu verwirklichen. Auch die Sozialpflichtigkeit und Gemeinwohlbindung des Eigentums (Artikel 14 Grundgesetz) ist aus diesen Anforderungen heraus zu entwickeln.
- Der Sozialstaat darf soziale Errungenschaften nicht willkürlich wieder in Frage stellen oder beseitigen. Hat der Gesetzgeber das Sozialstaatsprinzip einmal konkretisiert - zum Beispiel im Kündigungsschutz oder in der Sozialversicherung -, so kann er es nicht beliebig ändern.

Mit dem Sozialstaatsprinzip verträgt sich nicht ein Beschäftigungsförderungsgesetz oder ein Zeitvertragsgesetz, das zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses führt. Mit dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar ist es, aus Wettbewerbsgründen in einer Krisenbranche Sozialdumping gesetzlich zu sanktionieren, wie es mit dem Zweiten Schiffsregister geschehen ist. Das Sozialstaatsprinzip deckt weder eine Sozialpolitik der Deregulierung noch eine Arbeitspolitik der Flexibilisierung.

Gesellschaftliche Strukturen, die statt auf soziale Verantwortung und Solidarität auf die Privatisierung und Individualisierung sozialer Risiken angelegt sind, bedürfen der Korrektur durch staatliche Intervention. Das Gebot zur Erhaltung und zum Ausbau sozialer Sicherheit erfordert Netze solidarischer Hilfe und kollektiver Gestaltung, um den einzelnen vor dem Fall ins Bodenlose zu schützen.

### Sozialstaat und Tarifautonomie

Dem partizipativen Anspruch wie dem Auftrag zum Ausbau des Sozialstaats entspricht ein weiteres Element des Sozialstaatsprinzips, nämlich das Recht der Tarifvertragsparteien zur Normsetzung im gesellschaftlichen Bereich. Das

Kollektivrecht, das heißt die tarifvertragliche Regelung, ist autonomer Bestandteil des Sozialstaatsprinzips, neben der staatlichen Rechtsetzungsbefugnis. Es macht die Gewerkschaften zu Trägern sozialstaatlicher Gestaltung und sozialstaatlichen Fortschritts.

Daß die Gewerkschaften diesen Auftrag in der Nachkriegszeit erfüllt haben, bestreitet nicht einmal Bundeskanzler Kohl. Häufig genug waren sie dabei allerdings allein auf sich selbst gestellt. Kaum eine politische Forderung der Gewerkschaften, kaum eine Tarifforderung ist von ihren Kontrahenten nicht als unerfüllbar, wirtschaftlich unvertretbar, sozial abträglich oder gar als „dumm und töricht“ abgelehnt worden. Ob es um höhere Löhne oder kürzere Arbeitszeit, ob es um Lohnfortzahlung oder Verbesserungen der sozialen Sicherheit, ob es um die Mitbestimmung oder das Streikrecht ging: Häufig genug haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihrer Bereitschaft, notfalls Einkommensverluste und Disziplinierung zu riskieren, dafür einstehen müssen, daß die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat geworden und geblieben ist.

Zwar ist es gelungen, ein Tarifvertragssystem aufzubauen, dessen integrale Bestandteile das Recht auf autonome Gestaltung der Sozial- und Arbeitsbeziehungen ohne staatliche Einmischung und das Recht auf kollektive Arbeitsverweigerung sind. Gleichwohl ist es symptomatisch für das Auseinanderklaffen von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, daß Rechtsprechung und Rechtslehre versuchen, die Garantie der Koalitionsfreiheit auf einen Kernbereich zu reduzieren. Wenn darüber hinaus die Aussperrung erleichtert wird und Streikrisiken immer schwieriger zu kalkulieren sind, dann ist das unvereinbar mit dem Sozialstaatsprinzip.

### Sozialstaat und Individualisierung

Das Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen Individualisierungstendenzen und dem Sozialstaatsprinzip nimmt zu. Traditionelle Bindungen und Sozialgefüge wie Familie, Nachbarschaft, Milieu, Verband oder Klasse verlieren an Bedeutung für die individuelle Biographie. Die Menschen sind heute durchweg gebildeter, materiell unabhängiger, haben mehr Perspektiven und sind freier von starren Rollenfestlegungen als je in der Geschichte der Arbeiterbewegung.

Was wir heute als Individualisierung wahrnehmen, ist vielfach das direkte Resultat sozialen Fortschritts, zum Beispiel die Tatsache, daß soziale Herkunft und Geschlecht nicht mehr ein für allemal die beruflichen und gesellschaftlichen Probleme eines Menschen vorherbestimmen.

Für viele bedeutet der Zuwachs an individueller „Freiheit“ jedoch gleichzeitig Bedrohung, Vereinzelung und Desorientierung. Der Verlust an sozialer Einbindung führt zu einem permanenten Entscheidungsdruck:

- Soll Mann/Frau an einer beruflichen Tätigkeit festhalten oder sich fort- und weiterbilden für einen neuen Beruf;

- wie lassen sich Beruf und Familie, Karriere und Kinder miteinander vereinbaren;
- wie sicher ist mein Arbeitsplatz, wie sicher ist meine Altersversorgung?

Die Menschen haben nicht nur mehr Entscheidungsmöglichkeiten, sie sind auch verwundbarer und schutzbedürftiger geworden. Hinzukommt, daß die Menschen heute Risiken gegenüberstehen, die Alpträumen gleichen: Bergen von Atom- und Chemiewaffen, der Vergiftung von Umwelt und Lebensmitteln, der Massenarbeitslosigkeit.

Gegen beides - Individualisierung wie globale Risiken - müssen wir neue Formen gesellschaftlicher Solidarität entwickeln und ein neues Verständnis des Sozialstaats.

### Sozialstaatsprinzip und neokonservative Herausforderung

Gegenwärtig sind es vor allem die Neokonservativen, die sich die Interpretationsherrschaft über die Individualisierungstendenzen angeeignet und daraus handfeste Politikmuster entworfen haben. Für Neokonservative sind Freiheit und Sicherheit Gegensätze. Deshalb fordern sie eine Abkehr von Sicherheit und Kollektivität zugunsten von Freiheit und Individualität.

Auch die Gewerkschaften sind sich bewußt, daß das Verhältnis von Individuum und Sozialstaat neu bestimmt werden muß.

Die Anwendung des Sozialstaatsprinzips ist, wie unser gesellschaftliches Verständnis insgesamt, dem historischen Wandel unterworfen. 1949 mußte Sozialstaatlichkeit noch primär ansetzten an der Ungleichheit von Lohnabhängigkeit und dem Besitz an Produktionsmitteln. Davon waren auch die Debatten um das Sozialstaatsprinzip in der Entstehungsphase der Bundesrepublik geprägt.

Die einen, etwa Abendroth, konfrontierten die Klassengesellschaft mit dem Sozialstaatsprinzip und zogen eine Linie zwischen Umverteilung, Gemeinwohlbindung des Eigentums und Sozialisierung (Artikel 15 Grundgesetz). Die anderen, etwa Forsthoff, entzogen sich mehr oder weniger dieser Konfrontation, indem sie das Rechtsstaats- gegen das Sozialstaatsprinzip ausspielten und den Sozialstaat dabei leerlaufen ließen. Formal betrachtet scheint sich eher Forsthoff durchgesetzt zu haben. Tatsächlich aber ist auch sozialer Fortschritt seit 1949 unverkennbar: Die Schritte zur Gleichberechtigung, der Ausbau der sozialen Sicherung, die Expansion und die finanzielle Absicherung des Bildungswesens und vieles andere mehr waren Ausdruck der Sozialstaatlichkeit - nur eher auf einer individualisierenden als auf einer globalen gesellschaftlichen Ebene.

Die einzige Ausnahme bilden die Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die von den Gewerkschaften erkämpft wurden: die Steigerung des Wohlstands, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Mitbestimmung, die Verkürzung der Arbeitszeit, die Absicherung der Teilzeitarbeit.

Aber auch sie haben die Eigentums- und Machtverhältnisse und die daraus resultierenden Ungleichheiten in den Start- und Gestaltungschancen nicht grundlegend verändern können. Schon deshalb nicht, weil das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen zwar die Geltung des Sozialstaatsprinzips für den einzelnen bestätigt hat, aber der kollektiven Gestaltung durch die Gewerkschaften immer wieder Steine in den Weg gelegt und damit die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften eingeschränkt hat.

Für die Weiterentwicklung des Rechtsstaats zur sozialen Demokratie bedeutet dies:

1. Die gesellschaftliche Dimension des Sozialstaatsprinzips muß wieder stärker in das Zentrum der verfassungsrechtlichen Diskussion und der politischen Gestaltung gerückt werden. Der Sozialstaat muß einer Restauration kapitalistischer Strategien entgegenwirken, er muß verhindern, daß wirtschaftliche Macht politische Macht usurpiert.
2. Zunehmende Individualisierung senkt nicht, sondern erhöht den Bedarf an sozialstaatlicher Intervention. Wenn traditionelle Netze und Sicherheiten schwinden, müssen neue geschaffen werden. Eine individualisierte Gesellschaft braucht eine breit angelegte soziale Infrastruktur. Neue Arbeitsbiographien erfordern zusätzliche soziale Sicherungen, aber auch umfassendere soziale Dienstleistungen: Kinderbetreuung, Bildung, Kultur und Kommunikation. Der Sozialstaat muß über monetäre Umverteilung hinaus persönliche Dienstleistungen anbieten und soziale Freiräume schaffen.
3. Der Sozialstaat muß die globalen Lebensrisiken angehen. Sie erfordern ein neues Verständnis des „Prinzips der sozialen Verpflichtung“. Wenn heute nach „weniger Staat“ gerufen wird, so ist dies Ausdruck eines „nur ökonomischen“ Verständnisses vom Staat, wie es auch dem alten Verständnis vom Sozialstaat anhing.

#### Neue Aufgaben des Sozialstaats

Sozialstaat muß heute heißen: Schutz und Gestaltung auf verändertem gesellschaftlichen Niveau. So lange es grundlegende Ungleichheiten gibt, bleiben soziale Gerechtigkeit, Sicherheit und Umverteilung unerläßliche Ziele sozialstaatlichen Handelns. Darüber hinaus aber muß der Staat Bedingungen schaffen, die es möglich machen, Vereinzelung, Verarmung und Ausgrenzung zu überwinden und menschliches Überleben erst zu sichern.

Dies bedeutet zwangsläufig einen Zuwachs staatlicher Funktionen, aber nicht einfach „mehr Staat“, sondern einen anderen Staat. Einen Staat, der seine Bürger nicht bevormundet oder überwacht, sondern der ihnen mehr Raum schafft für Selbstbestimmung, kollektive Beteiligung und dezentralisierte Entscheidungen.

Der Sozialstaat muß sensibel auf Ängste vor Kontrolle und Disziplinierung, vor dem Eindringen des Staates in zivile Freiräume reagieren und Selbstbestimmung, Partizipation und bürgernahe Entscheidungsstrukturen fördern.

Er muß die Kritik an Bürokratisierung und Verrechtlichung, an mangelnder Effizienz und Transparenz aufnehmen und zu Reformen bereit sein. Nicht Abkehr vom Solidarprinzip, sondern eine Neubelebung gesellschaftlicher Solidarität ist notwendig: Sozialstaatliche Leistungen und öffentliche Dienste müssen ungleiche Startbedingungen und Lebenschancen ausgleichen, sonst wird Freiheit zur Freiheit einer Minderheit.

Öffentliche Dienste und Einrichtungen nützen nicht nur den sozial Schwachen, sie schaffen auch erst die Voraussetzung für privatwirtschaftliches Handeln. Ohne eine weit ausgebaute öffentliche Infrastruktur - vom Straßenbau über den öffentlichen Personennahverkehr, von der Energie- und Wasserversorgung bis zu Schulen, Hochschulen und beruflicher Bildung - sind Privatinvestitionen und Industrieansiedlungen, ist unternehmerisches Handeln kaum denkbar. Es ist deshalb absurd, wenn Vertreter der Industrie so tun, als ob ihre Freiheit ohne sozialstaatliches Handeln möglich wäre.

Gewerkschafter können sich aber nicht auf die Freiheit einiger weniger beschränken. Sie setzen auf Freiheit für alle. Solidarität und Selbstbestimmung, Verantwortung für das Ganze und individuelle Freiheit sind keine Gegensätze.

#### a) Eigentum muß in Dienst genommen werden für mehr Lebensqualität

Nach Artikel 14 Grundgesetz verpflichtet Eigentum. Sein Gebrauch soll zugleich dem Allgemeinwohl dienen. Angesichts der Massen-Arbeitslosigkeit bedeutet das, soziale Verantwortung zu mobilisieren statt ausschließlich Angebotsbedingungen zu verbessern, höhere Einkommen an den Kosten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stärker zu beteiligen und die Belastungen nicht ausschließlich auf die Arbeitnehmer abzuwälzen. Wer behauptet, weltwirtschaftliche Prozesse machten eine staatliche Beschäftigungspolitik auf nationaler Ebene unwirksam, flieht vor der verteilungspolitischen Verantwortung des Sozialstaats.

Auch die ökologischen Katastrophen der letzten Zeit erfordern neue Antworten aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Wer Risiken und Schäden, die sich aus privatwirtschaftlicher Produktion ergeben, wie Umweltverschmutzung, Gesundheitsschäden, Arbeitslosigkeit, der Allgemeinheit aufbürdet, handelt asozial. Es gilt, das „Prinzip der sozialen Verantwortung“ schon dort geltend zu machen, wo Risiken entstehen.

Die gebotene Beschränkung des Gebrauchs von Eigentum darf nicht nur in Standards und „Grenzwerten“ bestehen. Sie muß Mitbestimmung nicht nur über das, wie, sondern auch über das, was produziert wird, ermöglichen, und sie muß verhindern, daß Risiken ausschließlich von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Produktivität ist nicht nur eine betriebswirtschaftliche Kategorie, sie muß auch qualitative und gesamtgesellschaftliche Aspekte aufnehmen. Wenn der stärkere Ausstoß von Gütern durch mehr Berufskrankheiten oder durch die

Verschmutzung der Umwelt erkaufte wird, so bedeutet das im ökonomischen Sinne zwar mehr Wachstum, aber gleichzeitig ist gesellschaftlicher Schaden entstanden.

Der Sozialstaat muß diese Form der Nutzung des Privateigentums verhindern und ein Wachstum fördern, das mehr Lebensqualität bringt. Gesellschaftlicher Fortschritt stellt sich erst ein, wenn Produktivitätssteigerungen unter besserer Nutzung vorhandener Ressourcen und größtmöglicher Vermeidung von Umweltschäden erreicht werden.

#### b) Sozialstaatsprinzip erfordert mehr Mitbestimmung bei öffentlichen Dienstleistungen

Auch im öffentlichen Dienst muß sich die veränderte Funktion des Sozialstaates niederschlagen. Wachsen müssen nicht in erster Linie seine monetären Leistungen, gefordert ist Staatstätigkeit künftig vor allem in Gestalt sozialer und persönlicher Dienstleistungen.

Die demographische Entwicklung und der steigende Anteil älterer Menschen führen zu einem steigenden Bedarf an Pflegediensten. Konservative Kreise versuchen, sich dem wachsenden Problemdruck dadurch zu entziehen, daß sie die Altenpflege in den Bereich der Subsidiarität und Selbsthilfe verweisen. Doch die Verlagerung der Pflege in die Familie schafft neue Probleme, weil die Kleinfamilie diese Aufgabe allein nicht leisten kann, weil sie vor allem Frauen überfordert, denn es fehlen Ausbildung, Anerkennung und soziale Perspektive für diejenigen, die diese Arbeit leisten.

Es geht nicht darum, alte Menschen in Pflegeheimen zu verwahren, sondern ihnen so lange wie möglich ihren Lebenszusammenhang zu bewahren und sie in ihren Aktivitäten zu unterstützen. Dazu bedarf es eines Systems, das die Kontinuität professioneller Betreuung gewährleistet und diese mit ergänzenden Angeboten der Selbst- und Nachbarschaftshilfe verbindet.

Selbsthilfe allein ist kein geeigneter Ersatz für professionelle Dienste. Gerade in der Altenpflege geht es vor allem um Kontinuität und Verlässlichkeit. Professionelle Strukturen sind deshalb unerlässlich, wenn Selbsthilfe nicht zum verbrämten Abbau des Sozialstaats oder zum Druck auf die Arbeitsbedingungen im professionellen System führen soll.

Andererseits muß der öffentliche Dienst lernen, Selbsthilfe als sinnvolle Ergänzung zum professionellen System zu begreifen, und dafür entsprechende Kooperationsstrukturen aufbauen. Der öffentliche Dienst muß sich in soziale Reformbewegungen in den Gemeinden einbringen. Die Bürger müssen die Möglichkeit haben, vor Ort mitzubestimmen, wie das Zusammenspiel von zentralen und dezentralen Diensten organisiert werden soll, wie Schreibtischarbeit und helfende Hände optimal miteinander kooperieren.

Auch Selbsthilfe bedarf also der Staatstätigkeit, allerdings unter qualitativ veränderten Bedingungen: Der Staat muß stärker als Mittler auftreten,

Dienstleistungen anbieten, Selbsthilfeaktivitäten unterstützen, Freiräume für aktive Selbstgestaltung öffnen und absichern.

Veränderte Anforderungen des Sozialstaates an den öffentlichen Dienst setzen mehr Mitbestimmung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten voraus. Sie geben der Mitbestimmung gleichzeitig eine andere Qualität. Bürgernähe, Interaktion mit den Klienten, ist kaum denkbar, wenn die Beschäftigten selbst einer strikten Befehlshierarchie unterworfen sind.

Die Qualität sozialer Dienstleistungen hängt in besonderer Weise von der Qualität der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ab. Nur wenn Selbstverantwortung und Selbstbestimmung für die Beschäftigten in der eigenen Arbeit erlebbar werden, können sie auch die Selbstbestimmung der Bürger fördern.

### c) Soziale Grundrechte müssen Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum schaffen

Sozialstaatliche Gestaltung erfordert, daß Beschäftigte in Betrieben oder Verwaltungen auch von ihren Arbeitgebern als Grundrechtsträger wahrgenommen und anerkannt werden. Zu Recht wird heute in der verfassungsrechtlichen Diskussion zunehmend das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 Grundgesetz) als das „Verfassungsrecht der Arbeit“ anerkannt. Das heißt aber, daß Betriebe und Verwaltungen kein rechtsfreier Raum sein dürfen, sondern daß Arbeitnehmer auch im Betrieb „Bürger einer Demokratie“ sind, daß sie Grundrechte haben, die denen der Arbeitgeber gleichwertig sind.

Die Grund- und Menschenrechte des Grundgesetzes gewährleisten nicht mehr nur Abwehrrechte in einer Sphäre privater Selbstentfaltung und privaten Besitzes. Sie richten sich zugleich auf Teilhabe an gesellschaftlichem Reichtum und Entscheidungen darüber. Erst dann ist private Selbstentfaltung materiell möglich. Deshalb fordern die Gewerkschaften die politische Umsetzung der sozialen Grundrechte aus der Verfassung.

Es ist eine gesamtgesellschaftliche Verpflichtung, materielle Bedingungen für die Schaffung von Wohnraum herzustellen, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, überhaupt eine Wohnung zu besitzen und dadurch - beispielsweise - das Grund- und Menschenrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Grundgesetz) tatsächlich wahrzunehmen.

Beim *Recht auf Bildung* geht es um die Verpflichtung, ein entsprechend den gesamtgesellschaftlichen Bedürfnissen hinreichend gegliedertes und differenziertes Bildungswesen materiell zur Verfügung zu stellen, um die tatsächliche Ausübung des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte zu garantieren.

Beim *Recht auf Arbeit* geht es um die Aufgabe, durch eine Politik der Vollbeschäftigung und der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie durch die Garantie von Lohnersatzleistungen bei vorübergehender unvermeidbarer Arbeitslosigkeit die materiellen Voraussetzungen zu schaffen, damit das Recht auf freie

Wahl des Berufs und auf freie Berufsausübung (Artikel 12 Absatz 1 Grundgesetz) tatsächlich - wie es die Verfassung bestimmt - für „alle Deutschen“ wirksam werden kann. Sozialstaatliche Interpretation der Berufsfreiheit bedeutet nicht nur, daß zugunsten der Beschäftigten bestimmte Standards - wie Höchstarbeitszeiten, Grenzwerte im Arbeitsschutz und so weiter - gelten müssen. Es bedeutet auch - und dies immer mehr -, daß Beschäftigte in allen sie betreffenden Fragen zu beteiligen sind.

Beim *Recht auf Mitbestimmung*, beim Streikrecht und beim Recht auf freie Tarif verhandlungen und -abschlüsse geht es um nichts anderes als die tatsächliche Geltung grundlegender Menschenrechte in der Arbeitswelt — angefangen von der Menschenwürde (Artikel 1 Grundgesetz) über das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Selbstbestimmung (Artikel 2 Grundgesetz), das Recht der freien Meinungsäußerung und der freien Information (Artikel 5 Grundgesetz) bis hin zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Artikel 8 und 9 Grundgesetz) vor allem in der Form des freien Zusammenschlusses der Arbeitnehmer zu tarif- und kampffähigen Gewerkschaften.

Nicht zufällig hat das Bundesverfassungsgericht das Mitbestimmungsgesetz von 1976 unter Hinweis auf die Berufsfreiheit der Arbeitnehmer ausdrücklich gebilligt. Daraus folgt auch, daß Arbeitnehmer viel stärker beteiligt werden müssen, wenn es um den Einsatz neuer Techniken geht. Nur Kosmetik, wie 1988 am Betriebsverfassungsgesetz, reicht dazu nicht aus.

Die sozialen Grundrechte symbolisieren, aktualisieren und garantieren auf verfassungsrechtlicher Ebene die Erkenntnis, daß die Grund- und Menschenrechte und die Demokratie um ihres Bestandes willen nicht an der „Armutsgrenze“ oder an den Werkstoren enden dürfen.

Auch wenn das Grundgesetz nur wenige soziale Grundrechte enthält, so entfaltet das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit den Grund- und Menschenrechten eine - verfassungsrechtliche - Dynamik, die auf eine umfassende Verwirklichung sozialer Grundrechte zielt.

#### d) Unterschiedliche Erwerbsbiographien erfordern Ergänzungen der sozialen Sicherung

Sozialstaatliche Sicherung unter den Bedingungen zunehmender Individualisierung bedeutet, daß der Staat drohender Ausgrenzung und Verarmung entgegenzutreten muß. Das erfordert einen aktiven Abbau von Diskriminierungen, vor allem eine aktive Politik der Frauenförderung.

Das Verständnis von Emanzipation hat sich gewandelt. Gleichberechtigung und Chancengleichheit heißen für Frauen heute nicht mehr, so sein und arbeiten zu dürfen wie Männer, sondern ihren eigenen Lebensentwurf verfolgen zu können. Sie wehren sich gegen die männliche Berufsbiographie als Maßstab für ihr eigenes Leben. Sie wollen Beruf und Kinder und gesellschaftliche Anerkennung für Leistungen der Kinderbetreuung.

Dem muß auch die soziale Sicherung Rechnung tragen. So gilt es, Lösungen für diejenigen zu finden, die keine regelmäßige Arbeitsbiographie mit vierzig oder fünfundvierzig Beschäftigungsjahren und Vollzeitarbeit aufweisen.

Mit einer Abwertung der Erwerbsarbeit ist es dabei nicht getan, solange Erwerbsarbeit nicht nur das wichtigste Finanzierungsinstrument zur notwendigen Aufwertung unbezahlter gesellschaftlicher Arbeit, sondern auch wesentliches Element zur Selbstverwirklichung ist.

Aber die Altersversorgung wird um Elemente einer bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgebaut werden müssen, um unterschiedliches Erwerbsverhalten und unterschiedliche Chancen am Arbeitsmarkt auszugleichen.

Eine Verarmung und Ausgrenzung besonders schutzbedürftiger Gruppen an den Rand der Gesellschaft, wie sie jetzt durch gesetzliche Veränderungen der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung geschieht, widerspricht in eklatanter Weise dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes.

#### e) Sozialstaat braucht partizipative Gestaltung

Die Chancen für den Ausbau des Sozialstaats und seine arbeitnehmerorientierte Gestaltung in der Zukunft werden wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, den partizipativen Charakter des Sozialstaatsprinzips neu zu beleben und zu verbreitern.

Die staatliche Rechtsetzungsbefugnis bedarf der ständigen Ergänzung, indem die kollektive Gestaltung über Tarifverträge ausgeweitet, die Mitbestimmung am Arbeitsplatz ausgedehnt wird. Nur so können sich Arbeitnehmer aus ihrer Objektstellung befreien. Nur so ist für jeden Menschen soziale Selbstbestimmung möglich.

Tarifpolitik ist nicht irgendeine andere Form von Politik, wie sie soziale Bewegungen außerhalb der Parlamente machen. Die Verfassung schützt die Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems auch nicht, um den politischen Parteien den Rücken für ihre parlamentarisch-politische Arbeit freizuhalten. Vielmehr ist Tarifpolitik eine notwendige Ergänzung der parlamentarisch-politischen Willensbildung und Entscheidung.

Dem Verfassungsauftrag, den Sozialstaat durch kollektives Handeln auszugestalten, entspricht die Ausprägung der Einheitsgewerkschaften nach 1945. Aus den bitteren Erfahrungen der Nazi-Barbarei und dem gemeinsamen Leidensweg christlicher und sozialistischer Gewerkschafter in den Konzentrationslagern Hitlers ergab sich das gemeinsame Ziel der Einheitsgewerkschaften. Eine gemeinsame Organisation sollte die Grundlagen dafür schaffen, daß alle Arbeitnehmer, unabhängig von religiösen und politischen Überzeugungen, zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Arbeitnehmer, zur Bündelung der politischen Interessen der Arbeitnehmer, für Demokratie und sozialen Fortschritt, für die Gleichberechtigung von Arbeit und Kapital, für Frieden und Abrüstung zusammenarbeiten.

Es entspricht dem Selbstverständnis der Einheitsgewerkschaften, daß Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter in die Parteien hineinwirken und gewerkschaftliche Gedanken und Forderungen in die Parteien hineinbringen. Gerade die Einheitsgewerkschaft kann die politischen Interessen der Arbeitnehmer nicht einfach an eine oder an die politischen Parteien oder an den Staat abtreten, denn die großen Volksparteien müssen nun einmal versuchen, eine Vielzahl von Interessen in ihre Politik aufzunehmen.

Unverkennbar sind Versuche im konservativen Lager, die autonomen Handlungsspielräume der Gewerkschaften einzuschränken, sei es durch restriktive gesetzliche Regelungen, wie zum Beispiel zum Paragraphen 116 Arbeitsförderungs-gesetz oder durch immer wieder auflebende Tendenzen zu einem Verbändegesetz oder zu einer Kodifizierung des Arbeitskämpfrechts.

Mit den Sozialdemokraten kämpfen die Gewerkschaften gegen eine einschränkende verfassungsrechtliche Interpretation der Tarifautonomie. Die Tarifautonomie ist ein prägendes Merkmal zur Ausfüllung des Sozialstaatsprinzips. Es wäre zu wünschen, daß dies auch in der praktischen Politik der SPD stärker zum Ausdruck käme,

- indem die SPD der Versuchung widersteht, tarifpolitische Entscheidungen in Parteiprogrammen festzulegen;
- indem sie die Gewerkschaften dabei unterstützt, Felder kollektiver Regelungen auch gegenüber gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten offensiv auszuweiten.

In diesem Sinne wurde im Frühjahr 1988 eine Chance verpaßt, tarifliche Gestaltungsspielräume, zum Beispiel zur Schaffung von Arbeitsplätzen, in den Bereich haushaltsrechtlich-parlamentarischer Entscheidungen hinein zu erweitern. Gefragt ist nicht nur mehr Phantasie in der Entwicklung neuer Ziele, sondern mehr Übereinstimmung zwischen programmatischen Forderungen und praktischem Handeln. Das erfordert auch die Bereitschaft, im parlamentarischen Bereich Macht zu teilen, um einen Zugewinn an Mitbestimmung und gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen.

Mehr soziale Phantasie zu entfalten, bedeutet, die soziale Gestaltung neuer Technologien, die ökologische Erneuerung der Volkswirtschaft zu einem gemeinsamen Ziel kollektiver Regelungen und staatlicher Rahmenseetzungen zu entwickeln und Blockaden von Unternehmern und neokonservativen Politikern zu beseitigen.

Mehr soziale Phantasie zu entfalten, bedeutet aber auch, den einzelnen gegenüber kollektiven Entscheidungen und gesetzlichen Eingriffen abzusichern, seine Möglichkeiten zur Selbstbestimmung auszubauen. Neue Unsicherheiten durch wachsende weltwirtschaftliche Verflechtungen und zunehmende Instabilität auf den internationalen Finanzmärkten verlangen nach mehr Planungssicherheit für Unternehmen, nach einem Ordnungsrahmen als Grundlage für ökonomische Produktivität. Fehlentwicklungen einer allzu forschenden Deregulierungspolitik bedürfen neuer Modelle innovativer Regulie-

rung, die veränderten gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen, veränderten Wertvorstellungen Rechnung tragen, ohne notwendige soziale Schutzfunktionen über Bord zu werfen.

Die Nachrangigkeit der Sozialpolitik und der präventiven Gestaltung sozialer Prozesse gegenüber ökonomischen Entscheidungen muß beseitigt werden. Nur wenn die kollektiven Systeme funktionsfähig bleiben, ist zu verhindern, daß die Verschärfung gesellschaftlicher Widersprüche, daß wachsende Differenzierungen und Ungleichheiten zum Spaltpilz unserer Gesellschaft werden.

Nach 40 Jahren Grundgesetz bedarf es nach wie vor des Mutes, für die sozialen Konsequenzen einzutreten, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ergeben, denn, so hat es Carlo Schmid 1949 formuliert: „Demokratie ist nur dort eine lebendige Wirklichkeit, wo man bereit ist, die sozialen und ökonomischen Konsequenzen aus ihren Postulaten zu ziehen. Dazu gehört, daß man den Menschen herausnimmt aus der bloßen Objektsituation - nicht nur im formaljuristischen Bereich, sondern auch und gerade dort, wo der Schwerpunkt seines Lebens liegt, nämlich im ökonomischen und sozialen Bereich.“