

URSULA MENDE

Recht und soziale Gerechtigkeit

Der Sozialstaat im Visier

Seit mehr als einem Jahrzehnt erleben wir eine Erosion sozialstaatlicher Standards und eine sukzessive Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen von unten nach oben. Der private Reichtum einiger Weniger ist in den letzten Jahren sprunghaft gewachsen, während die öffentliche Armut drastisch sich verschärft hat. Immer größere Bevölkerungsteile verarmen und werden damit auch gesellschaftlich stigmatisiert und marginalisiert.

Die Verlautbarung des Arbeitgeberpräsidenten Hans-Olaf Henkel, der ungeniert zum breiten Bruch von Flächentarifverträgen aufgefordert hat, indiziert nur den Grad der allgemeinen »Verlotterung« und Aufkündigung des für nahezu unantastbar gehaltenen gesellschaftlichen Konsenses zwischen Arbeit und Kapital. Diese Äußerung, die mehr oder minder indigniert in der Öffentlichkeit und von der Bundesregierung hingenommen worden ist, signalisiert exemplarisch, daß in den letzten Jahren nicht nur ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat, sondern daß die Enttabuisierung, Um- und Abwertung gemeinsamer gesellschaftlicher Werte – hierzu gehören auch eine gerechte Sozialordnung, Solidarität mit Schwächeren, Unterstützung in Notlagen, Gemeinsinn und Chancengleichheit – weit fortgeschritten ist.

Die Tarifautonomie ist zweifelsohne das Herzstück, mit der die widerstreitenden gesellschaftlichen Kräfte selbst die sozio-ökonomischen Verhältnisse mitgestalten. Dies ist auch ein (verfassungsrechtlicher) Ort, an dem soziale und demokratische Gestaltung sich verbinden.

Hierauf nun anzulegen – wie Henkel es getan hat –, zielt auf die Grundlagen der Verfassungsordnung als demokratischer und sozialer Rechtsstaat.

Inwieweit nun Rechtsetzung an sich dazu beiträgt bzw. dazu beitragen kann, soziale Gerechtigkeit herzustellen, die ihrerseits zu definieren ist, ist zumindest zweifelhaft, denn realiter geht es um die Qualität von Politik und – ganz banal, aber konkret der gesellschaftlichen Wirklichkeit entnommen – um Machtfragen.

Begriff und Inhalt des demokratischen und sozialen Rechtsstaats

Die Sozialstaatsklausel in den Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG ist die verfassungsrechtliche Drehscheibe, die Sozial- und Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik zu gestalten.

Die Bestimmung vom demokratischen und sozialen Rechtsstaat

Ursula Mende – Jg. 1953; Studium der Rechtswissenschaft und Referendariat in Hamburg; Rechtsanwältin in Krefeld; Bundesvorsitzende der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ); Veröffentlichungen zum Staatsangehörigkeitsrecht und Wahlrecht für AusländerInnen, verantwortliche Redakteurin des VDJ Forums von 1986-93.

ist in der deutschen Verfassungsgeschichte ein Novum¹, unabhängig davon, daß die Weimarer Reichsverfassung eine Vielzahl von sozialen Grundrechten enthielt.

Der Terminus wird zum ersten Mal in der Pariser Februar-Revolution von 1848 als Kompromißformel, die bereits in Publikationen von Louis Blanc erwähnt wird, aufgenommen² und nicht zufällig von Carlo Schmid³ als Kurzbezeichnung für den neu zu konstituierenden Staat in die Beratungen des Parlamentarischen Rates eingeführt. Die von Hermann Heller in der Weimarer Republik geprägte und im Grundgesetz übernommene Formulierung, die die Elemente soziale Demokratie und rechtsstaatliche Form miteinander verbinden sollte, war kontrapunktisch zum liberalen Rechtsstaat und zur faschistischen Diktatur gesetzt.⁴

Vor dem Entstehungshintergrund des Grundgesetzes als zunächst provisorischer Verfassung, einer zunehmenden politischen Differenzierung und restaurativer Tendenzen, zeigte die damals unstrittige Festlegung zwar eine bewußte Abkehr mit der Tradition vom formalen Rechtsstaat und der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die dem Nationalsozialismus den Weg geebnet hatte⁵, im Konkreten bleibt der Grundsatz selbst, was individualisierbare Ansprüche anbelangt, aber außerordentlich unbestimmt und gestaltungsbedürftig.

Dennoch darf die Bedeutung dieser nach Art. 79 Abs. 3 GG verfassungsfesten Norm nicht unterschätzt werden. Bemerkenswert ist nämlich, daß bereits wenige Jahre nach der Gründung der Bundesrepublik die rechtswissenschaftliche Debatte gerade auf Inhalt und Wesen des Sozialstaats sich konzentrierte, in der eine inhaltliche Umdeutung und Relativierung eingeleitet wurde⁶, die in der Folgezeit politischem mainstream folgend variantenreich fortgesetzt wurde⁷. So wurde eingangs aus der positiven Entscheidung des Grundgesetzes zur sozialstaatlichen Gestaltung entfolgert, daß die Sozialisierung durch das Grundgesetz zum Inhalt seiner wirtschaftspolitischen Entscheidung gemacht und die Sozialisierung legalisiert worden ist. Der staatliche Gestaltungsauftrag sei als »Neu- und Anders-Gestaltung bis zur Neu-Verteilung« zu verstehen⁸.

Mit der Konsolidierung der Verfassungswirklichkeit als »sozialer Marktwirtschaft« verengte sich die Diskussion, alternative Positionen gerieten in den Bereich der juristischen Häresie. Die Interpretation orientierte sich am gesellschaftlichen status quo, bei der staatliche Intervention auf soziale Integration und punktuelle Korrekturen abhob.

Demgegenüber hat insbesondere Abendroth – ausgehend vom Entstehungszusammenhang des Sozialstaatspostulats – auf dem systemüberschreitenden Potential bestanden, das sich gerade aus der Zusammenschau mit anderen Verfassungsbestimmungen (Art. 14 und 15 GG) ergibt. Kerngedanke der Sozialstaatlichkeit sei nämlich, daß der Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Gesellschaftsordnung aufgehoben worden sei. Die Art. 20 und 28 GG sollen als »Gegengewichtsfaktor« verhindern, daß der Grundrechtsteil als starre Garantie der bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mißverstanden werde und somit demokratisch zur Disposition stehe⁹.

In der Verbindung, die die einzelnen Elemente in der Formel vom demokratischen und sozialen Rechtsstaat eingegangen sind, liegt auch gleichzeitig die Modernität dieser Staatszielbestimmung. Sie reduziert sich nämlich nicht auf den klassischen Wohlfahrtsstaat mit staatlichen daseinssichernden Gewährungen, sondern unterstreicht, daß Demokratie nur funktionieren kann, wenn sie sich in die Gesellschaft hinein erstreckt, allen sozialen Schichten die gleichen Chancen im Wirtschaftsprozeß bietet und demokratische Teilhabe ermöglicht¹⁰. Mit diesem Strukturprinzip ist ein Bewertungsrahmen geschaffen worden, der nicht nur unmittelbar staatlicherseits ein Minimum an sozialer Gerechtigkeit zu schaffen verlangt, sondern auch ermöglicht, die gestaltende Tätigkeit auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ständig auszudehnen¹¹.

Allerdings – darin liegt gleichzeitig auch das verfassungsrechtliche Manko – ist inhaltlich keine konkrete Definition oder Entscheidung für eine bestimmte Sozialauffassung getroffen worden. In einer durch widersprüchliche Interessen gespaltenen Gesellschaft sind zwangsläufig Fragen sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit im Sinne von Verteilungsgerechtigkeit und Teilhabe höchst umstritten und umkämpft und damit letztlich auch Gegenstand politischer Auseinandersetzung und sozialer Bewegung.

Dennoch lassen sich systematisch aus den Art. 20 I, 28 I GG in Verbindung mit anderen verfassungsrechtlichen Verbürgungen (Art. 1 I, 3 I, 12 I, 14 I, III, 15 GG) begrenzt konkretisierbare Handlungsdirektiven festmachen, die hier nur schlaglichtartig angerissen werden sollen.

Unabhängig davon, daß aus dem Sozialstaatsprinzip allein regelmäßig keine subjektiven Rechte resultieren¹², ist es Auslegungsmaxime für Verfassung und Gesetze¹³.

Darüber hinaus betrifft es Grundlagen, die Voraussetzung für die Ausübung von Freiheitsrechten sind¹⁴ – Schaffung von Chancengleichheit in der Bildung¹⁵, von Arbeitsplätzen und ausreichendem Wohnraum¹⁶ und die allgemeine Daseinsvorsorge¹⁷ (Fürsorge für Hilfsbedürftige, soziale Sicherungssysteme) –, und es verlangt als Minimum, die »Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins« sicherzustellen¹⁸.

Daneben ergibt sich für den Gesetzgeber, grundsätzlich »für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen«¹⁹ – dazu können auch Umverteilungen gehören²⁰.

Exkurs: Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse

Auch dann, wenn – wahltaktisch motiviert – immer einmal wieder den neuen Bundesländern »blühende Landschaften« verheißen worden sind, lassen sich daraus rechtlich spezifisch ableitbare Ansprüche nicht fixieren.

Insbesondere der Grundsatz der Herstellung einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse – wie es jetzt neugefaßt im Grundgesetz heißt –, der verfassungsrechtlich ausdrücklich im Zusammenhang mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 72 II GG) und beim vertikalen Finanzausgleich (Art. 106 III S. 4 Nr. 2 GG) erwähnt wird, ergibt aus meiner Sicht

kein zusätzliches über Art. 20 I GG hinausweisendes Potential. Ohnehin ist zu berücksichtigen, daß durch die föderale Struktur, die Verschiedenheit mit sich bringt, dieser Verfassungsgrundsatz in seinen Wirkungsmöglichkeiten beschränkt ist. Ob zur Herstellung einer gleichwertigen Erfüllung der wichtigsten öffentlichen Aufgaben mehr hergeleitet werden kann als eine Pflicht, die notwendigen Mindeststandards der Einrichtungen der Daseinsvorsorge bereitzustellen (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, notwendige öffentliche Verwaltung)²¹, halte ich für zweifelhaft.

Verpflichtung zum Ausbau des Sozialstaats und Rückschrittsverbot Festzuhalten ist als empirischer Befund zunächst, daß sowohl in Zeiten der Hochkonjunktur, aber auch, als erste Wirtschaftskrisen (1966/67; 1973) nachhaltig das Selbstverständnis der Bundesrepublik erschütterten, die Definition des Aktionsfeldes des Sozialstaates ausgeweitet wurde. Im Sinne von regulierendem Krisenmanagement wurden Intervention, Lenkung, planende Gestaltung gefordert²² und Globalsteuerung der Wirtschaft²³.

Darüber hinaus veränderte sich auch in der Sozialstaatsdiskussion das Grundrechtsverständnis im Sinne von Teilhaberechten²⁴.

Aktuell ist Krisenmanagement weiterhin gefragt. Jetzt aber unter anderen Topoi: »Standortkrise« und »Globalisierung der Wirtschaft«. Die Instrumente haben auch neue (globale) Namen, nämlich »Deregulierung«, »Downsizing« oder fast bieder »Verschlan-
kung«.

Vor dem Hintergrund einer weiterhin ungebremsen Arbeitslosigkeit und eines Einbruchs der sozialen Leistungssysteme einerseits und eines ungebrochenen Zuwachses privaten Reichtums andererseits, in der die soziale Schere immer weiter auseinanderklafft, hat sich die gegenwärtige Politik schon längst von der Vorgabe, sozial gerechte Verhältnisse zu schaffen, verabschiedet. Stand ehemals – ungeachtet des systemverändernden Potentials – der klassische sozial gestaltende Distributionsgedanke im Vordergrund sozialstaatlicher Aktivität, hat die sogenannte »Standortdebatte« auch den Sozialstaat einer neuen Logik (und damit auch Beliebigkeit) unterworfen. Vorbedingung sozialstaatlicher Leistungen ist hiernach, den Rahmen für unternehmerische Wirtschaftstätigkeit zu optimieren und als Grundlage von Wirtschaftswachstum zu honorieren²⁵.

Der Kompromißcharakter und die prinzipielle Offenheit des Sozialstaatspostulats zeigen insoweit das Dilemma dieses Verfassungsgrundsatzes. Es ist – wie insbesondere Abendroth prägnant herausgearbeitet hat – ein dynamisches Element mit einer progressiven Option²⁶, deren konkrete Gestaltung gerade den politischen Kräften obliegt (Art. 21, 9 III GG).

Bei dieser Sicht, die sich auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes stützt, lassen sich konkrete Pflichten für den Gesetzgeber, sozialstaatliche Gewährleistungen auszubauen, nicht ableiten.

Dies kann nach meiner Auffassung für die Einschränkung und den Abbau von Sozialleistungen so nicht gelten – unabhängig von Umbauerfordernissen des Sozialstaats. Sozialen Leistungsstan-

dards wohnt eine statusbegründende und -bewahrende Qualität inne, die insbesondere in Verbindung mit anderen verfassungsrechtlichen Verbürgungen nicht (ohne weiteres) zur Disposition stehen. Dies ergibt sich aus Gesichtspunkten des Bestands- und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes (Art. 14 GG)²⁸.

Die Entwicklungen, die im übrigen auch die sogenannten verfassungsfesten Minimalstandards inzwischen gefährden, fordern allerdings gerade wegen zunehmender Komplexität der Gesellschaft den Bedarf an sozialstaatlicher Intervention. Politik – also Gesetzgeber und Regierung – hätte hier die Aufgabe, neue Wege zu beschreiben und insoweit in Wirtschaft und Gesellschaft hineinzuwirken.

1 von Münch/Kunig-Schnapp: GG, 1992, 4. Aufl. Art. 20 Rdnr. 16.

2 Abendroth, Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag, in: VDJ FORUM Sonderheft 1/1986, Im Gedenken an Wolfgang Abendroth, Ausgewählte Aufsätze, 104, 106.

3 Abendroth: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Ders.: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, 1967, S. 109, 112.

4 Heller: Rechtsstaat oder Diktatur, 1930, S. 9, 26.

5 Abendroth: Der demokratische und soziale Rechtsstaat, a.a.O., S. 115.

6 Vgl. die Nachkriegsdebatte, u.a. Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, in VVDStRL 10, S. 75ff; Ridder, Enteignung und Sozialisierung, in VVDStRL 10, S. 124ff; Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, in VVDStRL 11, S.1ff; Forsthoff, Zum Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in VVDStRL 12, S. 8ff; ferner Abendroth, in VVDStRL 12, S. 85ff..

7 Vgl. eingehende Debattenübersicht bei Hartwich: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970.

8 Ipse:, a.a.O., S.75.

9 Abendroth: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, a.a.O., S. 114, 116.

10 Ders.: Der demokratische und soziale Rechtsstaat, S. 119.

11 Ders.: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, a.a.O., S. 138.

12 BVerfGE 27, 253,283.

13 BVerfGE 1, 97,105.

14 von Münch/Kunig-Schnapp: a.a.O., Art. 20, Rdnr. 18.

15 Ebenda:

16 Jarras/Pieroth: GG, 4. Aufl. 1997, Art. 20 Rdnr. 76 m.w.N.; insbesondere zur Beschäftigungssicherung Kittner, Alternativkommentar zum GG, 2. Aufl. 1989, Art. 20 Rdnr. 80.

17 BVerfG 40, 121,133; 43, 13,19; 28, 324,348ff; 45, 376,387.

18 BVerfGE 40, 121,133.

19 BVerfGE 22, 180,204; 35, 202,235f; 69, 272,314; BVerfG NJW 1996, 2295; BSGE 55, 224,231; Kittner, a.a.O., Rdnr. 22ff.

20 Jarras/Pieroth: a.a.O., Rdnr. 83.

21 Vgl. hierzu Hohmann: Der Verfassungsgrundsatz der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse, DÖV 1991, 191,194ff.

22 Hesse: VerfR, 16. Aufl. 1988 Rdnr. 210.

23 von Münch/Kunig-Schnapp: a.a.O., Art. 20, Rdnr 19 m.w.N..

24 BVerfG 33, 303,329ff; Martens/Häberle: VVDStRL 30, 7ff, 43ff.

25 Vgl. in diesem Sinne Badura: Staatsziele und Garantien der Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa, in: Festschrift für Klaus Stern, München 1997, S. 405, 415.

26 Vgl. Abendroth: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, a.a.O. S. 137.

27 Jarras/Pieroth: a.a.O. Art. 20 Rdnr. 84 m.w.N.

28 Vgl. ebenda, Rdnr. 75, 84; BVerfGE 40, 65,83 m.w.N. (Eigentumsschutz); 53, 257,289f (Ansprüche zur gesetzlichen Rentenversicherung); Kittner, a.a.O. Rdnr. 79.