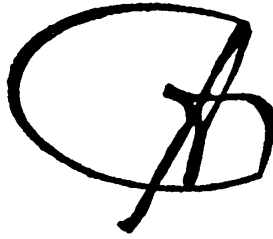


Band 18



DER WOHLFAHRTSSTAAT AUF DEM PRÜFSTAND

WAS KANN POLITIK NOCH LEISTEN?

EIN CAPPENBERGER GESPRÄCH

Referate von

Guy Kirsch und Hans F. Zacher



veranstaltet am 25. 11. 1982 in Bonn

GROTE

INHALTSVERZEICHNIS

Hans-Günther Sohl

Einleitende Worte

Seite 1

Hans Daniels

Grußwort der Stadt Bonn

Seite 5

Otto Schlecht

Grußwort der Bundesregierung

Seite 7

REFERATE

Guy Kirsch

Der Wohlfahrtsstaat zwischen individueller Freiheit
und sozialem Frieden

Seite 12

Hans F. Zacher

Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand
Was kann Politik noch leisten?

Seite 30

DISKUSSION

Leitung: *Ernst Benda*

Seite 56

SCHLUSSWORT

Eberhard Laux

Seite 116

Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand Was kann Politik noch leisten?

A) *Einleitung*

I. *Zur Krise des Wohlfahrtsstaats*

Die Rede von der Krise des Wohlfahrtsstaates ist allgemein. Konservative Rechthaberei und linker Utopismus begegnen sich darin. Aber sie ist nicht nur als das zu erklären. Und es wäre auch gefährlich, die Krise zu leugnen, und nur die Rede davon wahrzunehmen. In der Tat haben wir eine Krise. Sie ergibt sich aus dem Zusammenreffen zweier Prozesse:

- Die Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates und seine Alterung macht die Entscheidungslasten, Binnenwidersprüche und Anfälligkeiten des Wohlfahrtsstaates immer deutlicher sichtbar.
- Die Phase der allgemeinsten, nachhaltigsten und bewußtesten Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates war eine Phase einzigartigen wirtschaftlichen Wachstums. Der Wohlfahrtsstaat wurde mit diesem Wachstum identifiziert. Wohlfahrtsstaatliche Politik wurde mit den Möglichkeiten verknüpft, die wirtschaftliches Wachstum der Politik bietet. Gerade dieses Wachstum aber ist nachhaltig geschwunden und einer Rezession gewichen.

Das Zusammentreffen dieser beiden Phänomene - kurz: der Alterung des Wohlfahrtsstaates und der nachhaltigen Umkehr der wirtschaftlichen Entwicklung - haben die Krise ausgelöst, von der die Rede ist.

II. *Die Konzentration des Folgenden auf die Aspekte des Rechts*

Auch wir wollen uns heute und hier damit befassen. Und ich für meinen Teil will mich dabei auf die Lage und die Rolle des Rechts konzentrieren. Eine Beschränkung ist notwendig. Und so wähle ich diejenige, die meiner Kompetenz entspricht. Zudem kommt dem Verhältnis von Wohlfahrtsstaat und Recht gerade hierzulande die größte Bedeutung zu. Das Recht ist das bedeutsamste Medium der Sozialpolitik. Dieser Wohlfahrtsstaat ist ein sozialer Rechtsstaat.

III. „Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“

Das zwingt mich zu einer Bemerkung über den Sprachgebrauch. Gibt es einen Unterschied zwischen „Wohlfahrtsstaat“ und „sozialem Rechtsstaat“? Warum redet man in der gegenwärtigen Lage auf einmal wieder vom „Wohlfahrtsstaat“, wo man Jahrzehnte nur mehr vom „Sozialstaat“ gesprochen hat? Das hat zunächst ganz einfache linguistische Gründe. Die internationale Diskussion - vor allem der Sozialwissenschaften - wird auf englisch geführt. Dort ist der „welfare state“ vertraut, während sich der „social state“ nie eingebürgert hat, ja wohl nicht einmal einen rechten Sinn ergeben würde. Sodann hat es psychologische Gründe. Man hat ein neues Bedürfnis nach Distanz, nach einer Sicht von außen. Wie sollte dies mit Hilfe eines so vertrauten, selbstverständlichen, normativen Begriffes wie dem des „Sozialstaates“ gelingen? Wie auch sollte man sich von einem Verfassungsbegriff wie dem des „Sozialstaates“, der zum unabänderlichen Bestand des Grundgesetzes gehört, distanzieren?

Jedenfalls: wer mit „Wohlfahrtsstaat“ etwas anderes meint als den „Sozialstaat“, der spricht nicht von unserem Gemeinwesen. Nur wo wir mit dem „Wohlfahrtsstaat“ ebenso ein freiheitliches, rechtsstaatliches Gemeinwesen meinen wie mit dem „Sozialstaat“, hat es Sinn, diesen Begriff in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland zu gebrauchen. Mag es auch nützlich sein, den „Wohlfahrtsstaat“ als vorpositiven, sozialwissenschaftlichen Begriff, den „Sozialstaat“ als Rechtsbegriff zu gebrauchen. Beide Male muß der gemeinte Staat ein demokratischer Verfassungsstaat, ein Rechtsstaat sein. Und damit sind wir wieder bei der Bedeutung des Rechts für die Problematik des Wohlfahrtsstaates.

IV. Das Programm des Folgenden

Dieser Problematik will ich nun in drei Schritten nachgehen:

- Erstens will ich in ausgewählten Kapiteln die inneren Schwierigkeiten des Wohlfahrtsstaates beschreiben, die sich bei seiner Verwirklichung durch das Recht gezeigt haben, und damit auch die Gefahren seiner Alterung (B).
- Zweitens will ich kurz von der Begegnung dieser Schwierigkeiten mit der wirtschaftlichen Rezession sprechen (C).
- Drittens und endlich will ich versuchen, etwas darüber zu sagen, wie gerade das Recht dazu beitragen könnte und sollte, daß der Wohlfahrtsstaat aus der Krise lernt und nicht an ihr zugrunde geht (D).

B. *Verwirklichung und Alterung des Wohlfahrtsstaates und Rolle und Lage des Rechts*

Zunächst also zu den Phänomenen der Verwirklichung und Alterung des Wohlfahrtsstaates.

I. *Soziale Ausfüllung und Differenzierung des Rechts*

1. *Die Problemfelder sozialer Leistung und Gefährdung*

Die soziale Indienstnahme des Rechts hat sich in den modernen Industriegesellschaften von der Grundannahme her entwickelt, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Diese Grundannahme läßt drei zentrale Wirkungs- und Problemfelder erkennbar werden:

1. *Arbeit und Einkommen*: die gesellschaftliche Organisation von Arbeit und der Vermittlung von Einkommen durch Arbeit. Im Recht ist dies das Feld des Arbeitsrechts, aber auch aller der Regelungen, die sich mit dem selbständigen Einsatz persönlicher Leistungen befassen (Recht der freien Berufe, Landwirtschaftsrecht usw.).
2. *Das Feld der Bedarfsdeckung*: die gesellschaftliche Organisation privatwirtschaftlicher und administrativer Bereitstellung von Gütern zur Deckung der Bedarfe. Im Recht entspricht dem das tief gestaffelte System der Rechtsnormen des öffentlichen und privaten Rechts, welche der privatwirtschaftlichen Versorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung, Dienstleistungen, Wohnung usw. den Rahmen geben, sowie das Recht administrativer Daseinsvorsorge.
3. *Der Unterhaltsverband*: in dem nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht wird, in dem Bedarfe vielmehr auch durch tätigen Unterhalt - wie etwa Erziehung, Pflege usw. - befriedigt werden. Das ist der Bereich des Familienrechts.

Im Vollzug der Grundregel - daß Arbeit Einkommen erbringt und dieses der Befriedigung der Bedarfe auch im Unterhaltsverband dient - kommt es zu *Gefährdungen* (aus Abhängigkeit oder aus der Natur der Sache, z.B. bei gefahrgeneigter Arbeit, bei gefährlicher medizinischer Behandlung). Und die Verwirklichung der Grundregel stößt auf *Grenzen*. Das Recht versucht diese Gefährdungen und Defizite zunächst in den Feldern zu bewältigen, in denen sie erwachsen. Diese Rechtsgebiete werden dadurch mehr und mehr sozial durchdrungen und verändert.

2. Die Notwendigkeit, Lösungen zu externalisieren

Die soziale Gestaltung vorfindlichen Rechts kann aber nicht immer genügen. Fehlt z.B. einem Behinderten die Arbeitskraft, so bleibt im Sozialstaat letztlich keine andere Lösung, als ihm das Arbeitseinkommen durch eine Sozialleistung zu ersetzen. Zu den Problemlösungen, die in den „natürlichen“ Problemfeldern gesucht und gefunden werden, treten so die Lösungen, die aus dem Zusammenhang dieser „natürlichen“ Problemfelder *heraustreten* - dorthin, wo es primär um den Ausgleich von sozialen Defiziten, um Sozialleistungen geht. Neben die *internalisierenden* treten die *externalisierenden* Problemlösungen: „internalisierend“, wenn gegebene Lebensordnungen wie die Organisation der Arbeit, das Wohnungswesen oder das Bildungswesen sozial korrigiert, durchgesetzt, verändert werden; „externalisierend“, wenn die soziale Korrektur aus diesem Zusammenhang gelöst, isoliert wird.

Arbeitsschutz und Haftung des Arbeitgebers für Betriebsunfälle bilden einen arbeitsrechtlichen, internalisierenden Lösungszugang zu dem Problem „Gefahr der Arbeit“. Die Unfallversicherung ist ein externalisierender Lösungszugang zu dem gleichen Problem. Die Ausweitung der Unterhaltspflichten auf die Großfamilie ist der Versuch einer internalisierenden Abhilfe gegen Insuffizienzen im Unterhaltsverband. Kindergeld, Altersrenten, Hinterbliebenenrenten usw. sind externalisierende Lösungen. Der kostenlose Besuch der Universität ist eine internalisierende Lösung des Bedarfsproblems „Ausbildung“. Die Sozialleistung Ausbildungsförderung ist eine externalisierende Lösung des damit zusammenhängenden Einkommens- und Unterhaltsproblems.

Im Recht ist dies der Bereich des Sozialleistungsrechts - des Sozialrechts (z.B. des Sozialversicherungsrechts, des Sozialhilferechts, usw.).

3. Die Gestaltungs- und Innovationslast des Rechts

Das alles bedeutet nun eine wesentliche Veränderung des Rechts: seiner Inhalte, seiner Differenzierung, seiner Binnenstruktur, seiner Funktionsweise und - alles in allem - der Last seiner Gestaltung. Gerade sie wird umso spürbarer, je weiter die sozialen Inhalte des Rechts entwickelt sind.

a) Die Relevanz der Schwelle zwischen internalisierender und externalisierender Problemlösung

Zu den verwirrendsten und deshalb Politik und Rechtsverständ-

nis belastendsten Problemen zählt, daß die Alternative zwischen Externalisierung und Internalisierung sowohl vom sozialen Zweck wie vom Sinn vorfindlicher Regelungen her sehr unterschiedlich zu beurteilen ist und immer nur konkret bewertet werden kann. Sinn und Wert der Lösung sind immer vielschichtig. Kaum gibt es eindeutig Richtiges.

Die *internalisierende Lösung* sozialer Probleme steht in einem *doppelten Spannungsverhältnis*: zwischen der Integration des vorgegebenen Lebensverhältnisses und seiner Verfremdung; zwischen der Verwirklichung des sozialen Zwecks und seiner Verkürzung.

Integration des vorgegebenen Lebensverhältnisses: die Hineinnahme aller sozialen Sicherung der Beamten in die maximal internalisierende Lösung des Beamtenverhältnisses dient der umfassenden Integration dieses Dienstverhältnisses. Die Verweisung der Kinder auf den elterlichen Unterhalt integriert die Familie.

Verfremdung des vorgegebenen Lebensverhältnisses: soziale Preisbindungen für Güter (Grundnahrungsmittel, Wohnungen usw.) beeinträchtigen die Austauschfunktion der Vertragsverhältnisse, durch welche sie gehandelt werden, beeinträchtigen also die Allokationsfunktion des Marktes und endlich die Befriedigung der Bedürfnisse selbst.

Verwirklichung des sozialen Zwecks: Für die elementare Gleichheit der Bildungschancen ist der „Nulltarif“ der Schulen der effektivste Weg. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist sozial effektiver als das Krankengeld. Betriebliche Sozialleistungen (z.B. Werkskindergärten) haben Möglichkeiten, die externalisierenden Lösungen verschlossen sind.

Verkürzung des sozialen Zwecks: Der Wegfall des Verdieners einer Familie kann durch die volle Ausschöpfung großfamiliärer Unterhaltspflichten nicht immer, zumeist nur unzulänglich und unter sozialer Beeinträchtigung anderer Unterhaltsgemeinschaften kompensiert werden. Die soziale Überfrachtung von Arbeitsverhältnissen kann zu einer unsozialen Abwälzung der Kosten auf die Verbraucher führen. Internalisierte betriebliche Alterssicherung verknüpft langfristig zwei sich ganz unabhängig voneinander entwickelnde Größen: die Leistungsfähigkeit des Betriebs und den Lebensbedarf des Betriebspensionärs. Entspricht jene Leistungsfähigkeit nicht mehr den Pensionslasten, so werden entweder die funktionsgerechten Pensionen gefährdet oder die Betriebe und damit die Arbeitsplätze der Aktiven.

Nicht weniger steht die *Externalisierung* unter einem *doppelten Spannungsverhältnis*: zwischen der Verwirklichung des sozialen Zwecks und seiner Verkürzung; zwischen der Integration des entlasteten Lebensverhältnisses und seiner Desintegration. Die *Verwirk-*

lichung des sozialen Zwecks - seine Befreiung von den Fesseln der vorfindlichen Lebensverhältnisse - ist so genuin eine Funktion der *Externalisierung*, daß sie keiner Verdeutlichung bedarf. Im Gegenzug ist die *Verkürzung* des sozialen Zwecks durch *Externalisierung* ein eher sekundäres Phänomen. So etwa, wenn durch die Übertragung von Bedarfen auf soziale Solidargemeinschaften (z.B. Krankenkassen) unkontrolliert Nachfragen entstehen, die wieder sozial Schwächere belasten. Deutlicher und komplizierter aber ist das andere Spannungsverhältnis: zwischen der *Integration* und der *Disintegration* des entlasteten Lebensverhältnisses. Familienleistungen an der Unterhaltsträger *integrieren* den Familienverband. Mitunter kommt es sogar zu einer "Über-Integration". Die soziale Sicherung Hinterbliebener z.B. verlängert ihrem Wesen nach die von dem Verstorbenen vorher eingenommene Rolle des Unterhaltsträgers über ihr natürliches Ende und prinzipiell auch über die Möglichkeiten hinaus, die der Verstorbene selbst gehabt hätte, seine Hinterbliebenen entsprechend zu sichern.

Desintegration des entlasteten Lebensverhältnisses: Die Übertragung von Bedarfen auf Solidargemeinschaften hebt nicht nur die soziale Last, sondern auch die soziale Kontrollwirkung der Preise der Bedarfsbefriedigung auf. Komplizierter dagegen ist das Beispiel, daß soziale Leistungen an Unterhaltsabhängige (z.B. Ausbildungsförderung) im Spannungsverhältnis zwischen der Emanzipation des Adressaten und der Integration des Familienverbandes stehen.

Die *Schwelle der Externalisierung* bedeutet mehr noch als jede Veränderung vorfindlichen Recht ein Mehr an „*Künstlichkeit*“ *des Lebens*. Externalisierende Lösungen sind mit der Erfindung neuer Rechtsinstitute und Solidargemeinschaften verbunden. Sie bedeuten zumeist erfahrungslose Anfänge neuer Wechselbeziehungen zwischen Recht und Leben, Leben und Recht. Amorphe Lebenssachverhalte wie „Krankheit“, „Alter“ und dergleichen werden als Rechtstatbestände typisiert und damit immer auch verändert - „nicht Krankes“ wird von Rechts wegen „krank“, „Lebfrisches“ wird von Rechts wegen „alt“.

b) *Das Verhältnis der externalisierenden Problemlösungen zu den vorfindlichen Regelungsbereichen*

Ist die Externalisierungs-Schwelle überschritten, so entstehen intensive Wechselwirkungen zwischen den „originären“ Regelungsfeldern und den externalisierenden Lösungen. Das Recht wird durch die Externalisierung sozialer Problemlösungen zu einer doppelten Ordnung der Lebensverhältnisse.

Das *Familienrecht* ist heute nur noch die eine von zwei Schalen, durch welche die Rechtsordnung den Freiraum privater Lebensgestaltung konstituiert und begrenzt. Die Fülle der sozialrechtlichen Regelungen, die Unterhalt entlasten oder substituieren, sind die andere. Das neue deutsche Ehescheidungsrecht und der „Versorgungsausgleich“ wurden schon als Zwillinge geboren. In Schweden will man die Witwenrente abschaffen. Das Ende der Rollenteilung zwischen Verdienener und Hausfrau ist damit besiegelt.

Für das *Arbeitsleben* gilt Ähnliches, wenngleich hier das Sozialrecht zumeist dadurch wirkt, daß es mit dem Arbeitsrecht eine gemeinsame Grenze hat: Arbeit/Krankheit, Arbeit/Invalidität, Arbeit/Alter, usw. Aber man denke auch an das Verhältnis von Unfallhaftung und Unfallversicherung, von Lohn- und Beitragslast.

Komplizierter, im Kern jedoch analog stellen sich die Verhältnisse bei der *Bedarfsbefriedigung* dar: auf die verschiedenste Weise geben vorfindliches Recht und Sozialrecht den Möglichkeiten und Hergängen der Bedarfsbefriedigung gleichermaßen Gestalt. Von dem weiten Raum, der sich zwischen marktwirtschaftlicher Güterversorgung und Einkommensersatzleistungen öffnet, bis zu der engen Verflechtung zwischen den vorfindlichen Strukturen.

Als letzte Dimension sei der gesamte Bereich von Haftung (*Schadenersatz, Entschädigung*) genannt. Privates Haftungsrecht ist heute durch Eintrittspflicht und Regreßansprüche von Sozialleistungsträgern ebenso überlagert wie durch Haftungsbeschränkungen und Versicherungspflichten. Wer trägt was von welchen Schäden? Diese Frage ist immer schwerer zu beantworten.

Immer wieder zeigt sich, daß unsere *Lebensverhältnisse* heute nicht mehr nur in einer, sondern zumeist in *zwei Schalen des Rechts* eingebettet sind: in die vorfindliche und in die sozialrechtliche Ordnungen. Diese können kleinere oder größere Spielräume lassen, besser oder schlechter aufeinander abgestimmt sein. Aber das Prinzip ist durchgreifend: die doppelte Schalung des Lebens durch das Recht.

4. *Abschließende Bemerkungen*

Die Tragweite der vielfachen Veränderungen, die das Recht dadurch in sich, ebenso aber in seinem Verhältnis zum Leben, zur gesellschaftlichen Wirklichkeit erfahren hat, kann kaum überschätzt werden: als Möglichkeit wie als Last des Rechts wie des Wohlfahrtsstaates. Die Schwierigkeiten der Wahrnehmung und Bewertung, die damit verbunden sind, wachsen freilich ins Unendliche, indem die Verortung der Probleme und Problemlösungen in den einzelnen

Bereichen vorfindlichen Rechts und in der Ebene externalisierenden Sozialrechts einen hohen Grad an Beliebigkeit hat, während einmal gefundene Problemlösungen auch problemgestaltend zurückwirken. Die Systemfeindlichkeit der Sozialpolitik und des Sozialrechts ist der wissenschaftliche Spiegel dieses Phänomens. Die Endlosigkeit sozialpolitischer Diskussion findet darin einen ihrer Gründe. Und Rechtspolitik ebenso wie Rechtsanwendung steht immer neu vor der Überraschung vordem unbeachteter Zusammenhänge.

II. „Normative“ versus „institutionelle-prozessuale“ Lösungen - die Ungleichgewichte der Verrechtlichung

1. Die Alternative

Alle diese Probleme dürfen nicht allein gleichsam in der Fläche normativer Ordnung gesehen werden. Von der größten Bedeutung ist, daß sie auch in der Tiefendimension der Bedingungen der Verwirklichung des Rechts gesehen werden. Stellen wir dabei Sachnormen, Verhaltensregelungen einerseits und institutionelles, organisationes und Verfahrensrecht andererseits gegenüber. Die „vollkommene“ rechtliche Ordnung ist nach allgemeinem deutschen Rechtsverständnis die, daß materielles Recht das gebotene Verhalten anordnet, dem Interessierten darauf ein subjektives Recht eingeräumt ist, und das Verfahrensrecht ihm die Durchsetzung gewährleistet.

2. Die besonderen Gegebenheiten des Wohlfahrtsstaates

Gewiß ist diese „Reinkultur“ des Rechts auch eine Chance des Sozialstaats. Das subjektive Recht auf Sozialhilfe etwa wurde als ein Triumph des sozialen Rechtsstaates gefeiert. Gleichwohl besteht die Gefahr wesensverfehlender Einseitigkeit.

Zunächst: die allgemeinen Mechanismen genügen nicht im sozialen Recht. Das soziale Recht ist ein Recht zugunsten der Gefährdeten und Benachteiligten. Sie wären weitgehend nicht gefährdet und nicht benachteiligt, wenn sie die allgemeinen Fähigkeiten hätten, materielles Recht zu kennen und formelles Recht für sich zu gebrauchen.

Viel grundsätzlicher aber noch: die Defizite und Konflikte können überhaupt derart sein, daß Normen zu schwach oder vollends unfähig sind, ihm zu helfen, daß dies nur Menschen, Dienste, allenfalls Institutionen können, die solche Dienste organisieren. Wie überhaupt Sozialrecht auf die Veränderung von Wirklichkeiten zielt und diese nicht allein durch den Befehl des Gesetzes erreicht wird, sondern auch durch menschliches Tun - personale Dienste ebenso

wie komplex organisiertes Handeln in Institutionen.

Das Recht muß sich hier auf den besonderen Auftrag des institutionellen und prozeduralen Ins Werksetzens und Ergänzens der materiellen Normen in ganz besonderer Weise besinnen. Das sind Aufgaben, welche die Sozialrechtspolitik nicht reizen, weil sie sozialpolitisch nicht attraktiv und rechtspolitisch schwierig sind, von denen aber mehr und mehr abzusehen ist, daß ihre Erfüllung über die Integrität des sozialen Rechtsstaates entscheidet: etwa die Freisetzung sozialer Aktivitäten aus der Gesellschaft heraus (in Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Nachbarschaftshilfen) - ihr Schutz ebenso wie der Schutz betroffener und konkurrierender Rechte und Interessen; die funktionsgerechte, zurückhaltende, gerade auf die wesentlichen Konflikte beschränkte Ordnung sozialer Dienste (durch Sozialarbeit, in Pflege- und Betreuungsverhältnissen usw.); oder auch die Gewährleistung des gleichen Zuganges zu Rechten und Diensten durch Information, Beratung und ähnliche Hilfen.

3. Die „monetäre Verrechtlichung“ des Wohlfahrtsstaates

Die tatsächliche Entwicklung des sozialen Rechtsstaates ist hier aber ganz andere Wege gegangen. Die Begegnung von Wohlfahrtsstaat und Recht hat zu einem Phänomen extremer Konzentration geführt: einer extremen Verdichtung sowohl der Sozialpolitik als auch des Rechts auf dem Gebiet der Geldleistungen. Man kann ebenso von einer „monetären Schlagseite“ der deutschen Sozialpolitik sprechen wie von einer „normativen Schlagseite“ der deutschen Sozialpolitik - und man meint weitgehend dasselbe. Geldleistungen sind leicht normierbar und politisch effektiv. Und die Normierung von Geldleistungen stellt - mag auch die Ausrechnung der Geldleistungen schwierig und schwer durchschaubar sein - doch eine relative Unmittelbarkeit zwischen Politik und wahrnehmbaren Erfolg her.

Die Relevanz der institutionellen und prozeduralen Rahmenbedingungen wird freilich selbst hier mehr und mehr bewußt. Den äußeren Horizont der Fehlentwicklung, die damit angedeutet ist, bildet die Sicherheitsillusion, die durch die normative Zusage von Geldleistungen - höchstgerichtlich überhöht durch die Anerkennung sozialrechtlicher Geldleistungsansprüche als Eigentum durch das Bundesverfassungsgericht - erzeugt wurde. Mittlerweile ist klar, daß das Gesetz die Kasse nicht füllt. Und so befindet sich das Gesetz auf einem holprigen Rückzug von den vorgeschobenen Fronten maximaler, unter optimalen Bedingungen gegebener Zusagen.

Fernab von der Kernzone verrechtlichter Geldleistungen aber lie-

gen immer noch die Dienst- und Sachleistungen. Wo starke, ausgeprägte Professionen wie die Ärzte sie erbringen, verläßt sich das Sozialrecht auf deren vorfindliche Ordnungen. Je schwächer aber die vorfindlichen Ordnungen sind, desto weniger sucht auch - wie wir etwa an der Sozialarbeit, an den Pflege- und Betreuungsleistungen sehen - das Recht die spezifischen Probleme dieser Dienst- und Sachleistungen auf. Sind sie schon Stiefkinder der Sozialpolitik, so ist ihnen das Recht eine „Rabenmutter“.

Sowohl innerhalb wohlfahrtsstaatlicher Politik und Programmatik als auch im Verhältnis zwischen Recht und gesellschaftlichem Ordnungsbedarf als auch endlich zwischen Wohlfahrtsstaat und Rechtsordnung entstehen dadurch bedenkliche, schädliche Ungleichgewichte. Hier könnten sich allgemeinere Überlegungen über jene wohlfahrtsstaatlichen Ungleichgewichte anschließen, die mit den Stichworten „Verrechtlichung“, „Ökonomisierung“, „Bürokratisierung“ und „Professionalisierung“ des Wohlfahrtsstaates gemeint sind. Doch müßte das weit über die hier einzuhaltende Bahn rechtlicher Betrachtung hinausführen.

III. *Vorordnung versus Ordnung*

1. *Der Wohlfahrtsstaat als Verfassungsstaat - der Verfassungsstaat als Wohlfahrtsstaat*

Entwickeltes Recht ordnet in Stufen. Höhere Ordnungen steuern durch Ermächtigung, Gebote, Verbote und Programme die Inhalte unteren Rechts. Für den Rechtsstaat sind solche Differenzierungen, die das staatliche Handeln meßbar machen, wesentlich. Im Verfassungsstaat haben sie die Gestalt des Vorrangs der Verfassung vor dem einfachen Recht. Auch hier liegt zunächst eine Chance des Sozialstaats im Recht und des Rechts für den Sozialstaat. Können nicht programmatische Vorordnungen (Sozialstaatsprinzip, soziale Grundrechte, Programmsätze) den sozialen Impuls vertiefen und verbindlich machen? Gehen nicht Sozialstaatlichkeit und Gleichheit Hand in Hand? Ergänzen sich nicht Sozialstaatlichkeit und Freiheitsrecht, indem der Sozialstaat die Chancen zur Freiheit ausbreitet und die Freiheit den Sozialstaat vor öder Egalität bewahrt? Und doch stehen wir auch hier vor den Grenzen.

2. *Die verfassungsstaatlichen Defizite des Wohlfahrtsstaates*

Programmatische Vorordnungen scheitern an der Distanz zu den konkreten Voraussetzungen der Verwirklichung (im Sinne der sozialen Realität, der sozialen Verhaltensmuster und des jeweils vor-

findlichen, sachlich einschlägigen Rechts), ebenso aber an der Distanz zwischen ihrer Allgemeinheit und der notwendigen Differenziertheit des ausführenden Rechts. Umfassende Prinzipien wie das Sozialstaatsprinzip sind aussageschwach. Die Geltung spezifischer Programme (z.B. die sozialen Grundrechte wie etwa in den Länderverfassungen oder in der Europäischen Sozialcharta) ist dadurch relativiert, daß die Prioritäten unter ihnen ebenso offen sind wie ihr Verhältnis zu weiteren, auch durch einen Katalog sozialer Rechte oder Programme nie auszuschließenden sozialen Zielen.

Der allgemeine *Gleichheitssatz* kann nur in engeren Sachzusammenhängen wirken. Die Systemfeindlichkeit und vielfältige Gebrochenheit der Sozialrechtsordnung setzt einem vergleichenden Ausgreifen enge Grenzen. Eine weitere Erstreckung im Sinne sozialer Gleichheit scheitert ferner daran, daß der Verfassung keine Aussage über das Maß, die Sachzusammenhänge und die Prioritäten ihrer Verwirklichung unterstellt werden kann. Auch das Sozialstaatsprinzip gibt sie nicht her. Allenfalls besondere Gleichheitssätze (wie vor allem die Gleichheit von Mann und Frau) können stärkere Wirkungen erzielen.

Freiheitsrechte wirken ungleich gegenüber Eingriffen einerseits und gegenüber ihrer sozial begünstigenden Einbettung andererseits. Diese kann eine Mehrung der Freiheit darstellen (z.B. die Ausbildungs-, Arbeits- und Berufsförderung eine Mehrung der freien Arbeitsplatz und Berufswahl). Sie ist dann aber immer auch eine - vielleicht freiheitsverkürzende - Gestaltung dieser Freiheit (durch die Verteilung dieser Mehrung, durch die Richtung dieser Mehrung, durch die sonst mit ihr verbundene Steuerung des Gebrauchs der Freiheit). Diese Gestaltung entzieht sich, indem die Wirkung freiheitsmindernder Gestaltung zumeist erst durch die Vermittlung sozialer Verhältnisse eintritt, ferner indem Mehrung und Gestaltung prinzipieller gleichzeitig angelegt sind, aber jener klaren Meßbarkeit und Abwehr vom Freiheitsrecht her, die das Verhältnis von Eingriff und Freiheitsrecht bestimmt. Auch die Umkehr der Freiheitsrechte zum soziale Teilhaberecht gibt kaum effektive Vorordnung. Die Möglichkeit der sozialen Erfüllung von Freiheitsrechten durch die Zuteilung von Real faktoren des Grundrechtsnutzens ist unendlich und insgesamt unerfüllbar, so daß ihr Maß dem weitesten gesetzgeberischen Ermessen unterliegen muß. Insgesamt muß im Sozialstaat von einer Konfusion von Freiheitserfüllen und Freiheitsbeschränkung gesprochen werden, die um den Preis der Mehrung der Freiheit das Risiko nicht faßbarer, nicht meßbarer und so nicht verfassungsrechtlich kontrollierter Minderung der Freiheit eingeht.

Diese Schwäche des Verfassungsrechts verweist endlich das *Bundesverfassungsgericht* in eine schwierige Rolle. Einige Zeit hat das

Möglichkeiten, Wirklichkeiten zu verändern.

b) *Der Gesellschaftsbezug*

Zur Anpassung zwingt auch die Änderung gesellschaftlicher Wertungen und entsprechender gesellschaftlicher Verhältnisse - wie z.B. die Änderung des Bevölkerungswachstums oder die Einstellung zur Geburtenkontrolle, die Einstellung von Gesellschaft und Recht zum Schwangerschaftsabbruch, aber auch die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt, die Bildungsverhältnisse usw. Diese Anpassung des Rechts an die gesellschaftlichen Wertungen und Verhältnisse vollzieht sich weithin in einem Doppelschritt: durch die Anpassung vorfindlichen Rechts ebenso wie durch die Anpassung der Sozialleistungssysteme. Die „doppelte Schalung“ des Lebens durch das Recht wirkt sich gerade hierin aus.

Die „Paarung“ der Scheidungsreform mit dem Versorgungsausgleich aber auch der Reform des Strafrechts zum Schwangerschaftsabbruch mit entsprechenden Ergänzungen des sozialen Schutzes für den Fall medizinischer Behandlung sind Beispiele dafür. Zuweilen liegen dazwischen auch lange Zeiträume - wie zwischen der vollkommenen Gleichbehandlung von Mann und Frau im bürgerlichen Eherecht und der immer noch ausstehenden Anpassung der Alterssicherung an die entsprechend veränderte soziale Situation.

c) *Der Politikbezug*

Ein weiterer Grund für die Mobilisierung des Rechts durch den Sozialstaat liegt in der egalitären Mehrheits- und Parteiendemokratie. Der Kampf um Mehrheit und Macht führt zu einem Prozeß stetig sich ändernder Sozialpolitik, deren Schritte von möglichst vielen und möglichst bedeutsamen Wählergruppen als Vorteil und von möglichst wenigen und möglichst bedeutungsarmen Wählergruppen als Nachteil wahrgenommen werden sollen. Die Vorteile sollen unter der politischen Klientel umlaufen, die Nachteile - wenn sie schon nicht der Klientel der anderen Seite zufallen - vergessen werden. Die Änderungen des Rechts werden mit umgetrieben.

2. *Das Wachstum des Sozialrechts*

a) *Die exogenen Gründe*

Eine andere Quelle stetiger Änderung sozialen Rechts stellt das „innere Wachstum“ der Sozialpolitik dar. Zunächst und ganz allgemein handelt es sich um etwa das, was der Liberalismus die

„Interventionen-Kette“ nennt: daß jeder Eingriff des Staates in die „natürlichen“ Entwicklungen weitere Eingriffe der Korrektur und der Verbesserung erzwingt.

Das hat exogene Gründe. Von den Notwendigkeiten, die sich aus dem Wirklichkeits-, Gesellschafts- und Politikbezug ergeben, war soeben die Rede. Gerade die Dynamik des mehrheitsdemokratischen Parteienstaates wirkt nicht nur in Richtung auf Veränderungen des Rechts, sondern auch in Richtung auf eine stetige Differenzierung, auf ein quantitatives Wachstum des Rechts.

b) *Die endogenen Gründe*

Das hat aber auch endogene Gründe. Sozialpolitisch ist es längst eine Erfahrung, daß jeder Schritt auf mehr soziale Gleichheit hin die verbleibenden Ungleichheiten umso wahrnehmbarer, spürbarer, korrekturbedürftiger macht, ebenso wie jede andere soziale Verbesserung das verbleibende Ungenügen, ja auch nur Unbehagen umso schmerzlicher, ärgerlicher, vermeidbarer erscheinen läßt. Ebenso ist es eine Erfahrung, daß dieses Unbehagen fast nie dazu führt, die Korrektur zu widerrufen, sondern fast immer dazu, sie durch weitere Korrekturen zu ergänzen.

Diese Effekte nehmen mit der zunehmenden Dichte sozialen Rechts zu. Das Wachstum sozialen Rechts bietet Chancen, die es vordem nicht gegeben hat. Die unterschiedliche Fähigkeit, diese Chancen zu gebrauchen, wird damit zu einem eigenständigen sozialen Problem.

Durch die Entwicklung der Sozialversicherungssysteme wurde die Fähigkeit, sich durch seinen Beitrag sozial sichern zu können, relevant. Schien zunächst der darin liegende Vorteil für die Vorsorgefähigen genug, so wuchs im Laufe der Jahrzehnte das Unbehagen über den Ausschluß der Vorsorgeunfähigen. Immer mehr Fälle der Vorsorgeunfähigkeit wurden kompensiert - zunächst z.B. indem in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit wie Beitragszeiten behandelt wurden (Ausfallzeiten); mehr und mehr dann, indem den Einkommensersatzleistungen entsprechende Beitragsleistungen zur Seite gestellt wurden (wie die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die Träger der Rentenversicherung zugunsten der Bezieher von Arbeitslosenleistungen).

Diese Effekte nehmen mit der Dichte sozialen Rechts auch insofern zu, als - internalisierende wie externalisierende - sozialrechtliche Lösungen mit zunehmendem Wachstum des sozialen Rechts immer mehr zu störenden Interferenzen, zu Disharmonien (wofür etwa der Vergleich zwischen Activeinkünften, Vorsorgeaufwendungen, Alterseinkünften und ihrer jeweiligen steuerlichen Berücksichtigung

Gericht versucht, diese Vorordnungsschwäche der Verfassung im Sozialstaat dadurch zu überspielen, daß es dem Gesetzgeber Aufgaben stellte. Die Schwierigkeiten des Gesetzgebers, diese „Hausaufgaben“ zu erfüllen, sein Verzug und die Ohnmacht des Bundesverfassungsgerichts, den Gesetzgeber zur Tat zu zwingen oder ihn dabei zu vertreten, beweisen, daß die Verfassung auch durch die konkretisierenden, aber eben doch nicht definitiv-konkreten Appell-Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht all die Vorordnungsschwäche ablegt, die sie gegenüber der Sozialpolitik lähmt.

3. Gleichwohl: die Notwendigkeit der Vorordnung

Gleichwohl ist aber auch die verfassungsrechtliche Vorordnung ein Ort sozialen Rechts. Bei aller Unsicherheit dieser Vorordnung liefert doch die Gegenprobe einen erstaunlichen Beweis der Relevanz: Wie anders würde unsere Sozialpolitik, wie anders unsere sozialpolitische Diskussion aussehen, wenn es diese Vorordnung nicht gäbe? Das gilt in erster Linie für die Grenzen, welche die Verfassung der Sozialpolitik im Interesse anderer Werte steckt. Es gilt weniger, aber doch auch dort, wo die Verfassung - vor allem durch das Sozialstaatsprinzip - die Sozialpolitik legitimiert und steuert. Das verfassungsrechtliche Argument haben oder nicht haben, das Kalkül der verfassungsgerichtlichen Kontrolle abzuwägen oder nicht abzuwägen - das sind wirksame Alternativen, auch wenn die Frage nach der Richtigkeit des verfassungsrechtlichen Arguments und nach dem Ausgang einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung noch weniger beantwortet werden können als anderswo.

IV. Die wohlfahrtsstaatliche Mobilisierung des Rechts

Der Aufbau des sozialen Rechtsstaates freilich hat das dem Wohlfahrtsstaat dienende Recht einem vielfältigen Drang, aber auch einer vielfältigen Notwendigkeit stetigen Wandels ausgesetzt.

1. Die Anpassungslast des Sozialrechts

a) Der Wirklichkeitsbezug

Die Notwendigkeit der Veränderung ergibt sich zunächst aus dem Wirklichkeitsbezug des Sozialrechts. Internalisierende Lösungen zielen in der Regel auf die Steuerung realer Prozesse. Externalisierende Lösungen dagegen zielen direkt auf die Veränderung von Wirklichkeiten. Sie müssen daher auch auf eine Veränderung der Wirklichkeiten reagieren - auch auf die Veränderung der faktischen

bei verschiedenen Berufsgruppen und Sicherungssystemen ein bere- detes Zeugnis ablegt) neigen. Je komplizierter und je ausgedehnter das soziale Recht, desto „störanfälliger“ wird es. Und Störungen pflegen durch neue Regelungen bekämpft zu werden.

Da die Vielfalt der Lebensverhältnisse und Wertungen weder vollkommene Gleichheit noch sonstwie vollkommenes soziales Glück zuläßt, liegt in all dem eine permanente, unerschöpfliche „Energiequelle“ der Sozialpolitik, und in dem hohen Maße, in dem Sozialpolitik durch das Recht verwirklicht wird, also auch der Sozialrechtspolitik.

V. Die inneren Widersprüche des „Sozialen“

Je mehr sich der Wohlfahrtsstaat verallgemeinert und je länger er andauert, desto deutlicher aber wird auch sichtbar, wie Verschiedenes - und auch Widersprüchliches - damit schon vom „Programm“ her gemeint ist. Solange die Sozialpolitik die soziale Korrektur unsozialer Verhältnisse ist, werden die inneren Widersprüche dessen, was mit „sozial“ gemeint ist, kaum praktisch relevant. Alles, was eine „Verbesserung“ der sozialen Lage bedeutet, ist letztlich akzeptabel. Mit der Ausbreitung des „Sozialen“ ändert sich das.

1. Existenzminimum - Gleichheit - Sicherheit - Freiheit - Wohlstand

Versucht man, den Bestand an Zielen aufzunehmen, der heute hinter dem Anspruch der Sozialpolitik und also des Sozialstaats steht, so stößt man zunächst auf drei Dimensionen: (1) die absolute, minimale Dimension - der Negation materieller Not, letztlich der Gewähr des Existenzminimums, sowohl in Gestalt der notwendigen finanziellen Hilfen als auch in Gestalt elementarer personaler Dienste -, (2) die egalitäre Dimension (im Sinne von mehr Gleichzeit) und (3) die Dimension sozialer Sicherheit (des Schutzes gegen die sogenannten „Wechselfälle des Lebens“).

Aber jede dieser Dimensionen steckt voller Vieldeutigkeit. Schon das „Existenzminimum“ ist etwa in Zeiten der Not ein anderes als in Zeiten des Wohlstandes, ist im Umfeld eines feudalen oder frühkapitalistischen Staates ein anderes als im Umfeld des Wohlfahrtsstaates.

Und was heißt „Sicherheit“? Es heißt ja nicht nur Sicherung gegen die elementare Not. Es heißt gerade auch Sicherung des erlangten Lebensstandards. Damit ist Sicherung auch gegen die Gleichheit gemeint. Damit ist Sicherung auch als ein Fortschreiben der Freiheit, sich einen höheren Lebensstandard zu verschaffen, gemeint. Damit ist nicht nur Sicherheit gegen die Not, sondern auch Sicher-

heit der erworbenen, auch der sozialstaatlichen Wohlstandsteilhabe gemeint.

Gleichheit endlich ist a priori ein vieldeutiges Thema. Gewiß ist Gleichheit der Chancen gemeint. Gewiß ist eine Gleichheit in der Sicherung gemeint. Aber wie weit ist auch eine Angleichung der Lebensverhältnisse, eine Aufhebung sozialer Unterschiede durch Umverteilung gewollt? Ist Gleichheit der Bedürfnisse, Gleichheit der Leistung oder was sonst gemeint? Soziales Streben nach Gleichheit kommt zudem im Maße seiner Verwirklichung in eine eigentümliche Sackgasse. Was egalitär verteilt wird, ist nach der Verteilung nicht mehr, was es vorher war. Das „einsame Haus am Waldesrand“ ist, wenn es sich viele leisten können, nicht mehr das, was es vorher war. Die akademische Bildung ist, wenn sie allen zugänglich ist, nicht mehr das, was sie war, als sie noch auf wenige Privilegierte beschränkt war.

Mochten die ursprünglichen sozialen Ziele der „Freiheit von Not“, der Gleichheit und der sozialen Sicherheit schon vieldeutig und konfliktträchtig genug gewesen sein, so haben sich diese Spannungen durch die immer weitere Hineinnahme der Komponente der *Freiheit* und endlich des *Wohlstands* weiter gesteigert. Wo immer die Sozialpolitik über das „Existenzminimum“ hinauszielt, hat sie ein freies Feld einander gefährdender und insgesamt unerreichbarer Ziele vor sich.

Diese „Offenheit nach oben“ entspricht jedoch der Motorik des politischen Systems, die hinter der Sozialpolitik steht. Die machterhaltende demokratische Entscheidung fällt nicht „unten“, nicht durch die, die im Existenzminimum gefährdet sind. Sie fällt in der „Mitte“. In einem Gemeinwesen, in dem der Titel des „Sozialen“ unwiderstehlich geworden ist, liegt es deshalb nahe, daß sich die Politik und die Mittelschichten, von denen die Machterhaltung der Politik abhängt, darauf einigen, daß eine Politik zugunsten der „Mitte“ auch eine „soziale“ Politik ist - umgekehrt: daß eine „soziale“ Politik eine Politik zugunsten der „Mitte“ sein muß. Damit ist der Sozialstaat aber nicht nur überfrachtet. Er ist auch verfremdet. Deutlich wird dies z.B. in der Politik sozialer Sicherung für das Risiko des Alters, die heute eine „Jedermanns-Politik“, nicht mehr nur eine „soziale Sicherung“, sondern schlechthin eine Einkommenssicherung geworden ist und gerade deshalb vor ausgeweglenen Problemen steht.

2. Die Wanderungen des Titels „sozial“ - die Entwicklung von Besitzständen

a) Das Phänomen

Der politisch so wirkmächtige und verfassungsrechtlich „geheiligte“ Titel „sozial“ hat sich also, den Machtverhältnissen folgend, von den drängenderen Problemen weg auf die Peripherie hin verlagert. Die Priorität seiner Inanspruchnahme und seiner Wirksamkeit folgt dann eher den Machtverhältnissen als der Sache. Nicht, daß die Sache ganz verlassen wäre. Weder werden die dringenderen Probleme des Titels entblößt, noch ist die Inanspruchnahme völlig unbegründet. Aber die Akzente werden verschoben.

b) Das Beispiel „Arbeiterfrage“

Ähnliche Verlagerungen registrieren wir auch im historischen Verlauf. Das in jeder Hinsicht wichtigste Beispiel ist das der Identifikation von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“. Aus den Arbeitern, deren soziales Los dazu führte, daß die „soziale Frage“ aufgeworfen werden mußte, ist inzwischen eine Arbeitermergesellschaft geworden, die sich in den unterschiedlichsten Situationen des Berufs und der Lebensverhältnisse befindet und auf das Gemeinwesen einen beträchtlichen, wenn nicht dominierenden politischen Einfluß hat. Niemand kann übersehen, wie breit die soziale Befindlichkeit innerhalb dieser Arbeitermergesellschaft gefächert ist. Niemand auch kann übersehen, daß andere Gruppen und Probleme heute dringendere „soziale Fragen“ aufwerfen als die Arbeitermergesellschaft als solche. Gleichwohl nimmt die Arbeitermergesellschaft den von den Arbeitern und für die Arbeiter im 19. Jahrhundert behaupteten und im 20. Jahrhundert durchgesetzten sozialen Titel für sich in Anspruch. Als die „Arbeiterfrage“ als „soziale Frage“ formuliert wurde, gab es eine eindeutige Konfrontation: der „Feind“ im Vordergrund war der kapitalistische Unternehmer. Mittlerweile haben sich neue Fronten aufgetan. Die „Verflüchtigung des Eigentums“, Konzentration der Wirtschaft und die immense Ausweitung des „öffentlichen Dienstes“ haben es dahin gebracht, daß sich im Arbeitsleben „Arbeiter“ und „Kapitalist“ immer seltener begegnen. Das „Arbeitsleben“ ist weithin zu einer Binnen-Konfrontation innerhalb der Arbeitermergesellschaft geworden. Und „Arbeitsleid“ ist zumeist - wo nicht ein Konflikt mit anonymen Mächten und Organisationen - ein Konflikt unter Arbeitnehmern. Aber auch in anderer Weise haben sich neue Fronten aufgetan. Neben den Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Ka-

pital ist der Verteilungskonflikt zwischen den „produktiven“ und den „unproduktiven“ Gliedern der Gesellschaft getreten. Die Spannung, die auf dem Generationenvertrag lastet, ist das nachdrücklichste Beispiel dafür. Unter allen diesen Gesichtspunkten sind permanent neue Differenzierungen nötig.

c) *Die Inflation der sozialen Titel*

Allgemein kann dies gesehen werden wie folgt: Sozialpolitik war zunächst eine Politik für benachteiligte Gruppen. Ihnen wurde - prototypisch durch die Sozialversicherung - Hilfe für typische Situationen sozialer Gefährdung (Alter, Invalidität usw.) bereitgestellt. Hieraus spann sich der „Querfaden“ der sozialpolitischen Entwicklung: die situationsbezogene Sozialpolitik. Aber auch Gruppen stellten immer wieder neue soziale Probleme (z.B. die Vertriebenen, die Studenten). So überlagern sich in Schüben der sozialpolitischen Entwicklung gruppenbezogene und situationsbezogene Sozialpolitik. Immer erwachsen daraus neue soziale Titel. Da zugleich „sozial“ immer mehr zum Grundton des Gemeinwesens wurde, scheinen sie unantastbar. Die Entwicklung ist durchaus mit der einer feudalen Gesellschaft zu vergleichen. Die Nobilitierung mag konkrete Gründe gehabt haben. Nach der Nobilitierung werden sie unwichtig. Der Titel vererbt sich. Natürlich entwertet die Inflation der Titel die Titel. Aber sie bleiben erhalten. Im Sozialstaat ist nur der Erbvorgang ein anderer: kein familiärer und kein rechtsgeschäftlicher, sondern ein gesellschaftlicher.

d) *Bedürfnisgerechtigkeit - Leistungsgerechtigkeit - Besitzstandsgerechtigkeit*

Das Problem erscheint zunächst als ein politisches. Die Besitzstände, die so entstehen, sind zunächst politische Vorurteile und politische Tabus. Das Recht wird involviert, indem die sozialen Maßnahmen die Form des Rechts annehmen. Das Recht hat teil am Beharrungsvermögen der so geschaffenen Positionen und Institutionen. Das Recht schützt auf vielfältige Weise aber auch „wohlerworbene Rechte“. Der sicherste Raum solcher „wohlerworbenen Rechte“ ist die Verfassungsgarantie des Eigentums. Aber auch darüber hinaus gibt es Grundsätze wie den des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, um Besitzstände zu schützen. Daß das Recht dies leistet, zählt durchaus zu seinen Verdiensten um die Kultur des Sozialstaats. Gleichwohl baut das Recht so auch mit an den inneren Widersprüchen des Sozialstaats. Bringen wir dies auf die Formel

der Vieldeutigkeit „sozialer Gerechtigkeit“. „Soziale Gerechtigkeit“ wurde und wird immer wieder in dreifacher Gestalt beansprucht: als Bedürfnisgerechtigkeit, als Leistungsgerechtigkeit und als Besitzstandsgerechtigkeit. Der Sozialstaat stand zuerst im Zeichen der Bedürfnisgerechtigkeit, versöhnte sich bald mit der Leistungsgerechtigkeit, blieb lange aber den Besitzständen verfeindet. Je älter der Wohlfahrtsstaat wurde, desto mehr brachte er selbst Besitzstände hervor. Nun muß er in sich mit drei „Gerechtigkeiten“ leben. Und zudem steht das Recht zunächst immer auf seiten der Besitzstände.

3. Alternative Muster - das Ende der Arbeitsgesellschaft

Nirgends wohl zeigt sich die Alterung des Sozialstaats so nachdrücklich wie in der Ausbildung und im Konflikt alternativer Lebensmuster. Wie schon oben bemerkt, müssen Sozialpolitik und Sozialrecht von der Grundannahme her verstanden werden, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Nur von daher „funktionieren“ die sozialrechtlichen Regelungen. Die Selbstverständlichkeit dieser Regel nimmt jedoch umso mehr ab, je älter der Sozialstaat wird. Die Alternativen laufen darauf hinaus, den Verbund zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse - vollständiger: zwischen Arbeit und Befriedigung der Bedürfnisse auch der Familie - aufzubrechen. „Leistung nach den Fähigkeiten - Zuteilung nach den Bedürfnissen“ ist eine Formel dafür. „Arbeit zur Selbstverwirklichung - Zuteilung zur Selbstverwirklichung“ ist eine andere. Sie scheitern an den Realitäten oder vermindern die Freiheit, indem Leistung und Verbrauch von außen zugemessen werden. So hat eine freiheitliche Sozialpolitik keine Wahl, als auf der zitierten Grundregel aufzubauen.

Aber machen wir uns nichts vor. Erstens kann auch jede - im Sinne jener Regel - systemimmanente Korrektur eines Defizits ebenso sehr zur Fremdbestimmung von Leistung oder Bedürfnissen führen wie jene alternativen Utopien selbst. Zweitens wird die Definition jener Defizite, denen das Sozialrecht als Ausnahme von der Regel der Selbstverantwortung abhilft, gerade von jenen Alternativen regiert. Sozialrecht greift ein, wenn die Regel, von der wir hier ausgehen, den Bedürfnissen nicht gerecht wird. Und es greift ein, wenn jene Regel die Selbstverwirklichung vergewaltigt oder doch verkümmern läßt. Die Summe kollidierender Interventionen treibt so gleichermaßen auf beides zu: auf den Konflikt mit der Fremdbestimmung (wie wir ihn derzeit z.B. in den Auseinandersetzungen um die

„Zumutbarkeit“ von Arbeit für Arbeitslose erleben) sowie auf die Hypertrophie der Bedürfnisse (die wir etwa im Gesundheitswesen nicht mehr zu meistern wissen) und der Selbstbestimmung (wie wir sie an den „Aussteigern“ beobachten, die sich zu nichts verpflichtet, auf vieles aber berechtigt fühlen). Mit der ersten korrigierenden Intervention ist bereits die Grenze überschritten, hinter der kein Maß sich mehr von selbst versteht, vielmehr alles Maß Belieben oder Entscheidung ist. Hinter den ersten Gedanken an eine korrigierende Intervention ist jede Erwartung erlaubt und kann jede Entscheidung zur Enttäuschung werden.

C. Der Wohlfahrtsstaat in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation

In dieser Lage der Anfechtbarkeit belastet den Sozialstaat zudem die aktuelle wirtschaftliche Situation. Er wird von den „schöneren“ Zielen der Vermittlung von Wohlstandsteilnahme und der Erhaltung auch höherer Lebensstandards abgedrängt auf die „häßlichen“ Ziele des Kampfes gegen Not und der Gewährleistung des Notwendigen. Das läßt ihn auch „wortbrüchig“ erscheinen gegenüber denen, denen er in besseren Zeiten einen maximalen Anteil am maximalen Allgemeinen zugesagt hat. Das Ende des Wachstums verweist die Umverteilung von der freiheits- und besitzstandsschonenden Verteilung der Zuwächse auf die Umverteilung der Bestände von gruppen- oder situationsspezifischen Leistungsniveaus bis zu definitiv Erworbenem. Der soziale Rechtsstaat gerät auch hier in Konflikt zwischen Beharrung und Veränderung, zwischen alten Entscheidungen und neuen Notwendigkeiten. Das Ende des Wachstums beendet auch die wohltätige Illusion der „Gleichheit durch Wachstum“ - die erwächst, wenn immer morgen viele haben, was gestern wenigen vorbehalten war. Wird Gleichheit nicht mehr durch Zuwachs hergestellt, verschwindet so das „Prinzip Hoffnung“ aus dem Horizont der Egalität, so nimmt die Frage, was gleich ist, welche Gleichheit gewollt ist und welche Gleichheit durchgesetzt werden soll, neue Schärfe an. Das Recht als Entscheidungs- und Klärungsmechanismus ist damit zusätzlichen Spannungen ausgesetzt. Der im Sozialstaat allgegenwärtige Kampf um die Zuwachsraten der Umverteilung wird überlagert durch den Kampf gegen Einschränkungen und um die Fremdzweisung von Belastungen. Das Recht ist einer neuen Welle der Mobilisierung ausgesetzt. Mit den vielfältigen Anpassungen des Sozialrechts selbst gehen wirtschaftliche Interventionen einher, um die wirtschaftliche Depression, die Ursache all dieser Friktionen, zu überwinden.

Auf die Institutionen des Verfassungsstaates projiziert läßt sich

diese Krise so darstellen. In der Wachstumsphase wirken wirtschaftliche Entwicklungen und Mehrheits- und Parteiendemokratie dahin zusammen, daß im gruppenhaften Umlauf immer weitere Zuteilungen vorgenommen werden. Der Rechtsstaat bietet kaum Widerstände. Die Verteilung von Zuwächsen begegnet kaum rechtsstaatlichen Hindernissen. Nunmehr aber werden diese Widerstände des Rechtsstaats wahrnehmbar. Seine Garantien schützen Besitzstände und bieten Abwehrchancen gegen die Opfer, die in dieser Lage notwendig werden können. Zugleich muß sich die mehrheitsdemokratisch-parteienstaatliche Dynamik auf neue Nenner einlassen. Zwar erwartet der Wähler die Erhaltung des Gemeinwesens und seiner wesentlichen Funktionen. Zugleich aber erwartet er, daß die notwendigen Opfer jeweils anderen zugewiesen werden. Die Beziehung zwischen Partei und Klientel wird dadurch undeutlicher, als sie es in der Wachstumsphase war. Der Schutz vor Opfern, die Fremdzuweisung von Nachteilen und erst recht das Inanghalten des Gemeinwesens sind weitaus weniger gruppenhaft wahrnehmbar als die Zuteilung von Vorteilen in der Phase des Wachstums. Demokratische Irritation und rechtsstaatliche Widerstände kumulieren also darin, notwendige Politiken zu erschweren.

Die Versuchung, aus dem demokratischen Wettbewerb „auszusteigen“, ist groß. Vor Jahr und Tag führte das zur spektakulären „Diktatur der 22“, der Herrschaft des Vermittlungsausschusses. War das, was da zunächst als Kurzschluß erschien, nicht ein Hinweis darauf, daß eine - wie immer formalisierte - große Koalition die Institutionen schaffen muß, um die Politik von der unmittelbaren und alleinigen Verantwortung für Sequenzen von Entscheidungen zu entlasten, mit denen die mehrheitsdemokratische Parteienherrschaft vermutlich nicht allein gelassen werden darf, ohne sich selbst oder den Wohlfahrtsstaat oder beides zu gefährden.

D. *Was kann Politik noch leisten?*

I. *Aktuelles versus Grundsätzliches*

Fragt man, was in dieser Lage die Politik noch leisten kann, so müssen zwei Ebenen unterschieden werden: die unmittelbaren, aktuellen Aufgaben, welche die wirtschafts- und sozialpolitische Situation stellt; und die langfristigen Notwendigkeiten zur Erhaltung des Systems. Ich muß mich hier ganz auf diese letztere, grundsätzliche Ebene konzentrieren.

Die Politik kann auf dieser Ebene nichts leisten, wenn sie nicht zu einer klarsichtigen Diagnose der Entwicklung - der Gefährdung des Wohlfahrtsstaates gleichsam durch sich selbst - durchstößt. Die Po-

litik kann darin nicht mehr leisten als die Gesellschaft, deren Funktion sie ist. Wir alle - die Wissenschaft, die Medien, jeder Bürger - schulden es der Politik und damit unserer Gesellschaft und unserem Gemeinwesen, zu einer möglichst tiefgreifenden, möglichst klaren und natürlich möglichst richtigen Diagnose beizutragen und ihre Respektierung zu erzwingen.

Ein Beitrag hierzu sollte auch das sein, was ich bisher gesagt habe. Welche Folgerungen für einen Wandel auf lange Sicht sollten hieraus gezogen werden?

II. *Einige Zielangaben*

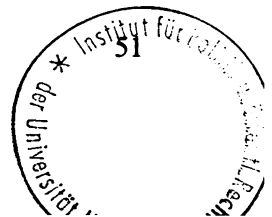
1. *Alternativen zu Staat, Politik, Recht, Ökonomie, Bürokratie und Profession*

Vorweg sei an alte Postulate erinnert, die gerade in der gegenwärtigen Krise neue Bedeutung gewonnen haben. Erstens: das Gemeinwesen und seine Politik sind so gut als möglich zu entlasten, indem gesellschaftliche Kräfte und Prozesse freigesetzt und ermutigt werden, soziale Probleme „vorstaatlich“ und in Distanz von der allgemeinen Politik wahrzunehmen und zu lösen. Marktwirtschaftliche Möglichkeiten sind damit ebenso gemeint wie die Familien, genossenschaftliche Wege und caritative Initiativen und Organisationen. Zweitens: damit sind auch schon wichtige Alternativen zur Verrechtlichung, Ökonomisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung des Wohlfahrtsstaates gemeint, die ebenso zu Verkrustungen des Wohlfahrtsstaates wie zu empfindlichen Lücken seiner Verwirklichung geführt haben.

Beides kann und muß hier nicht vertieft werden. Mehr dagegen sei zu den folgenden Stichworten gesagt: „Stetigkeit der Ordnung“ und „Re-Sozialisierung der Sozialpolitik“.

2. *Die Stetigkeit der Ordnung*

Die außerordentliche Mobilität des deutschen Sozialrechts pervertiert schon den „Sicherheits-Anspruch“ der Sozialpolitik selbst. Aber mehr noch: sie pervertiert den Sinn, den es haben kann, Sozialpolitik in die Form des Rechts zu kleiden und subjektive Rechte auf sozialpolitische Austeilung zu geben. Eine Mobilisierung des Rechts, wie sie das deutsche Sozialrecht erfahren hat und gerade gegenwärtig wieder in höchstem Maße erfährt, zersetzt aber nicht nur den Verlässlichkeitsanspruch des Rechts. Sie nimmt dem Recht auch die zeitliche Perspektive. Seine Richtigkeit ist allenfalls noch als eine „synchrone“ wahrnehmbar, nicht aber mehr als eine „diachro-



ne". Gerechtigkeit aber vollzieht sich niemals nur im jeweiligen Hier und Jetzt. Gerechtigkeit vollzieht sich in der Zeitdimension. Stichworte wie „Generationenvertrag" und „Alterssicherungs-gerechtigkeit" verdeutlichen dies sozialrechtlich.

Langfristige Stetigkeit, wie sie deshalb zu fordern ist, setzt nicht nur Selbstdisziplin des Gesetzgebers und die Bereitschaft der Gesellschaft voraus, auch aktuelle Widrigkeiten sind im Interesse der Dauer des Rechts zu ertragen. Stetigkeit setzt vor allem auch voraus, das Verhältnis zwischen den sich wandelnden Wirklichkeiten und dem Recht so zu gestalten, daß der Wandel der Wirklichkeit möglichst wenig Änderungen des Rechts erzwingt. Das kann in gewissen Bereichen und Grenzen durch Regelmechanismen geschehen. Doch löst das - wie gerade die Erfahrungen mit der Rentenformel gezeigt haben - die Probleme wesentlicher Veränderungen der Wirklichkeit nicht. Die Sozialpolitik hat sich deshalb so gut als möglich dem Inhalt nach darauf einzurichten, daß veränderbare Wirklichkeiten sie möglichst selten zu einer Änderung des Rechts zwingen. Wer in einer Glücksphase wirtschaftlichen Wachstums und Wohlstands langfristig Leistungen konzipiert und zusagt, die nur durchgehalten werden können, wenn dieses Wachstum und dieser Wohlstand anhalten, nimmt den Mund des Sozialrechts zu voll. Und wer zudem diese Zusage noch als „Eigentum" qualifiziert, tut dies zweimal. Eine Rentenversicherung, die als Basissicherung konzipiert ist, die für ein Mehr an Sicherheit aber auf andere Möglichkeiten der Vorsorge verweist, läuft nicht die gleichen Gefahren dramatischer Anpassung wie eine Rentenversicherung, die in Zeiten des Wachstums als eine Vollsicherung für jedermann zugesagt wird.

3. Die Re-Sozialisierung des Sozialrechts

Das provoziert schon das zweite sozialrechtspolitische Stichwort: Re-Sozialisierung der Sozialpolitik. Die Sozialpolitik wird sich in der Gegenwart wieder schmerzlich bewußt, daß sie nicht alle Ziele, die als sozialstaatliche Ziele denkbar sind, gleichermaßen verfolgen kann. Kampf gegen die Armut und Vermittlung der Wohlstandsteilhabe, Herstellung von Gleichheit und Sicherung hoher Lebensstandards können nur unter Wohlstandsbedingungen gleichzeitig verfolgt werden, die es erlauben, die Armut durch die Vermittlung von Wohlstand zu bekämpfen und die Ungleichheit durch „Gleichheit durch Wachstum" zu entschärfen. Wo diese Möglichkeiten nicht mehr gegeben sind, muß die Sozialpolitik Prioritäten so setzen, die sich nach den Bedürfnissen und nach dem Grad der Armut richten müssen. Eine „Spar"-Gesetzgebung, welche die Sozialhilfegrundsätze stärker beschneidet als die Renten und Beamtenversor-

gung wachsen läßt, während die Renten schrumpfen, verkennt dies ebenso wie eine „Spar“-Politik, die erst einmal die Stellen für Sozialarbeiter streicht, ehe sie Bürokratien beschneidet. Eine Re-Sozialisierung der Sozialpolitik hängt eng damit zusammen, daß überkommene „soziale“ Titel in Frage gestellt werden. Man muß sich fragen, ob es sinnvoll ist, etwa die Erhaltung von Einkommen auch über eine gewisse Grenze der Schutzbedürftigkeit hinaus als „soziale Sicherung“ zu bezeichnen. Wäre da nicht „Einkommenssicherung“ ein ehrlicheres Wort ?

III. *Institutionelle Vorkehrungen*

Doch wird guter Wille allein nicht ausreichen, diese Ziele nachhaltig zu verfolgen. Auch normative verfassungsrechtliche Vorordnung könnte dies, angesichts der Vorordnungsschwäche des Wohlfahrtsstaates, nicht. Vielmehr muß der Wohlfahrtsstaat erkennen, daß seine Politik institutionelle Hilfen braucht.

1. *Eine objektive Instanz*

Es muß gelingen, den verfremdenden und mobilisierenden Belastungen der Sozialpolitik und des Sozialrechts durch den egalitären, mehrheitsdemokratischen, parteipolitisch-parlamentarischen Prozeß entgegenzuwirken. Es muß möglich sein, die Sozialpolitik und damit die Wirkung und Entwicklung des Sozialrechts einer objektiven, rationalen, systematischen und umfassenden Erfassung, Interpretation und Bewertung durch ein sachverständiges Gremium zuzuführen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung könnte dafür ein Vorbild sein.

2. *Legislative Disziplin*

Ein zweiter Vorschlag ginge dahin, den Gesetzgeber zu hindern, das Recht beliebig oft und fast auch in beliebiger Richtung - zu ändern. Der deutsche Gesetzgebungsprozeß kennt nicht nur viele Initianten. Er ist über viele Stadien hinweg für jeden Einfluß, für jede neue Koalition offen. Daß dieser amorphe Prozeß unbegrenzter Veränderung immer mehr dazu geführt hat, daß eine letzte Entscheidung in diesem Glücksspiel aus der Lostrommel des Vermittlungsausschusses gezogen wurde, ist eine Erfahrung gerade der jüngeren Zeit.

Hier könnte Schweden ein Vorbild sein. Warum sollte dieses Mekka der Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht auch einmal dort als Vor-

bild dienen, wo es entgegen aller Erwartungen so sehr viel mehr Disziplin aufbringt als das deutsche Gemeinwesen.

In Schweden sind dem Gesetzgebungsverfahren Kommissionsberatungen vorgeschaltet, die eine notwendige Grundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren sind. Dieses verläuft in streng abgeschichteten Abschnitten. Der Reichstag etwa erörtert nur, wie er selbst zu dem Gesetz steht. Was andere dazu meinen, liegt ihm von den Kommissionsarbeiten, den Anhörungen der Regierung, den Stellungnahmen der Regierung, der Stellungnahme des Gesetzgebungsrates hier schriftlich vor. Die Zahl der Gesetze wird dadurch drastisch herabgedrückt. Und ein Gesetz, das so sorgfältig und förmlich vorbereitet ist, wird nicht so leicht wieder geändert. Betroffene, Interessenten und Rechtsanwender sind daran gewöhnt, daß nicht jedes Unbehagen zu einer Revision des Gesetzes führen kann.

Ob man ein solches Verfahren auf die sozialpolitische Gesetzgebung beschränken kann, mag man bezweifeln. Aber warum sollte man es nicht allgemein einführen? Dann käme es auch der Sozialpolitik zugute.

3. Autonome Entscheidungsprozesse: Regelmechanismen und unabhängige Entscheidungsträger

Eine so verzögerte Gesetzgebung kann natürlich den Flexibilitäten nicht mehr genügen, die notwendig sind, um das Recht des Wohlfahrtsstaates mit der Veränderung der Wirklichkeiten, mit denen es korrespondiert, in Einklang zu halten. Gerade aus dieser Notwendigkeit aber wächst ebenso die permanente Last wie die permanente Versuchung der Politik, Verteilung und Umverteilung „handzusteuern“. Deshalb müßten Wege gefunden werden, die dem Recht in sich hinreichende Flexibilität geben. Zu denken ist - wie schon erwähnt - an Regelmechanismen (nach Art etwa unmittelbar wirkender Rentenanpassungsformeln), unabhängige Entscheidungsträger (nach Art der Bundesbank) und vor allem an die Verbindung von beidem. Die Rentenreform von 1957 ging insofern einen prinzipiell richtigen Weg, indem sie einerseits eine Rentenformel, andererseits einen Sozialbeirat etablierte. Aber diese Vorkehrungen reichten offenbar nicht aus, um der Politik in den Zeiten des Wachstums die Anfechtung der „Übersteuerung“ zu ersparen, und ebensowenig dazu, sie von der Last der Anpassung an die mittlerweile ungünstigeren Entwicklungen freizustellen. Gerade die Erfahrungen zwischen 1969 und 1982 sollten aber gezeigt haben, daß der Sozialstaat, der zugleich Demokratie und Rechtsstaat sein will, zu-

verlässige Mechanismen braucht, die den Gesetzgeber von der aktuellen Verteilung und Umverteilung zurücknehmen, auf die Grundsätze von Verteilung und Umverteilung. Diese Vorschläge mögen utopisch erscheinen. Aber es geht um nicht weniger als darum, den Sozialstaat überleben zu lassen. Wenn der Sozialstaat eine „Wende“ zu seiner Rettung nehmen soll, dann die der Verstetigung des Rechts, der Rationalisierung der Sozialpolitik und der Entlastung der Politik von der permanenten aktuellen Verantwortung für den Lebensstandard der einzelnen.