

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes: Direktive oder Dekoration?

Prof. Dr. Stephan Rixen

Vortrag an der Universität Hamburg – Forschungsstelle für Sozialrecht und Sozialpolitik

2. Dezember 2021

Übersicht

I. Sozialstaatsprinzip und Verfassung

1. Wie kam das Sozialstaatsprinzip in die Verfassung?
2. Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des BVerfG
3. Sozialstaat(sprinzip) in der Verfassungsrechtswissenschaft

II. Sozialstaat(sprinzip) und Themen des Sozialrechts

III. Leerstellen und Zukunftsthemen

IV. Fazit: Direktive oder Dekoration?

Wie kam das Sozialstaatsprinzip in die Verfassung?



- Der Wohlfahrtsstaat als vorgrundgesetzliche Erfindung (vgl. Art. 87 II GG)
- Hermann Heller: Vordenker der Idee des „sozialen Rechtsstaats“
(*Brinkmann*, Schmollers Jahrbuch Bd. 42 [1918], S. 388 [390]; vgl. *Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 60 ff., 69)
- Carlo Schmid („Dieses Bekenntnis zur sozialen Gerechtigkeit bedingt heute eine Ablehnung des schrankenlosen wirtschaftlichen Liberalismus.“ „Lebensgefühl unserer Zeit“; vgl. *Rixen*, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 312 f.) und Hermann von Mangoldt

Sozialstaatsprinzip und BVerfG

BVerfGE 1, 97 (19.12.1951), juris, Rn. 32 f.:

„Wenn **Art. 1 Abs. 1 GG** sagt: ‚Die Würde des Menschen ist unantastbar‘, so will er sie nur negativ gegen Angriffe abschirmen. Der zweite Satz: ‚...Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt‘ verpflichtet den Staat zwar zu dem positiven Tun des ‚Schützens‘, doch ist dabei nicht Schutz vor materieller Not [...] gemeint.

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG räumt dem Einzelnen kein Grundrecht auf angemessene Versorgung durch den Staat ein. [...] Aus Art. 2 GG kann [...] ein Recht auf Zuteilung bestimmter, das allgemeine Maß öffentlicher Fürsorge übersteigender Renten nicht hergeleitet werden.“

- **Grundrechte ≠ Leistungsrechte**

Sozialstaatsprinzip und BVerfG

BVerfGE 1, 97 (19.12.1951), juris, Rn. 34:

„Damit ist [...] nicht gesagt, daß der Einzelne überhaupt kein verfassungsmäßiges Recht auf Fürsorge hat. Wenn auch die Wendung vom ‚sozialen Bundesstaat‘ nicht in den Grundrechten, sondern in Art. 20 des Grundgesetzes [...] steht, so enthält sie doch ein Bekenntnis zum Sozialstaat, das bei der Auslegung des Grundgesetzes wie bei der Auslegung anderer Gesetze von entscheidender Bedeutung sein kann.“

- **Ansprüche aus dem Sozialstaatsprinzip?**

Sozialstaatsprinzip und BVerfG

BVerfGE 1, 97 (19.12.1951), juris, Rn. 34:

„Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates aber kann nur der Gesetzgeber tun; er ist gewiß verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um einen *erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen* und um die *Herstellung erträglicher Lebensbedingungen* für alle die zu bemühen, die durch die Folgen des Hitlerregimes in Not geraten sind. Aber nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, d. h. ohne sachlichen Grund versäumte, könnte möglicherweise dem Einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen.“ (s. auch BVerfGE 22, 180 [18.7.67], juris, Rn. 74: „Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“)

- **Staatsziel**
- **Mindestniveau („Not“)**
- **„Anspruch“ → Willkür**



Sozialstaatsprinzip und BVerfG

BVerfGE 5, 85 (17.8.1956), juris, Rn. 503; 494 a.E.

„Darüber hinaus entnimmt die freiheitliche demokratische Grundordnung dem Gedanken der Würde und Freiheit des Menschen die Aufgabe, auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen. Dazu gehört, daß eine *Ausnutzung* des einen durch den anderen verhindert wird. Allerdings lehnt die freiheitliche Demokratie es ab, den wirtschaftlichen Tatbestand der Lohnarbeit im Dienste privater Unternehmer als solchen allgemein als Ausbeutung zu kennzeichnen. Sie sieht es aber als ihre Aufgabe an, wirkliche Ausbeutung, nämlich Ausnutzung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen und unzureichendem Lohn zu unterbinden. Vorzüglich darum ist das **Sozialstaatsprinzip** zum Verfassungsgrundsatz erhoben worden; es soll schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit verhindern und die *Gleichheit* fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße **verwirklichen**.“ „Es besteht das Ideal der ‚sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates‘.“

- **Nähe zur Achtung der Menschenwürde** (vgl. Art. 151 I 1 WRV)
- **Begrenzung der Vertragsfreiheit** (BVerfGE 8, 274 [12.11.1958], juris, Rn. 208)
- **Gleichheit „verwirklichen“**

- **Einhegung des zunächst auf reale (materielle) Gleichheit abzielenden Sozialstaatsprinzips**

- ✓ „[D]as Sozialstaatsprinzip ermächtigt nicht zu beliebiger Sozialgestaltung, die das *Gebot der Gleichheit auflösen* würde.“

BVerfGE 12, 354 (17.05.1961), juris, Rn. 43; s. auch BVerfGE Rn. 18, 366 (16.02.1965), juris, Rn. 18

- ✓ Die entscheidende Aufgabe besteht darin, „die grundsätzliche Freiheit [...] sozialpolitischer Gestaltung, die dem Gesetzgeber gewahrt bleiben muss, mit dem *Freiheitsschutz* zu vereinen, auf den der einzelne Bürger gerade auch dem Gesetzgeber gegenüber einen verfassungsrechtlichen Anspruch hat.“

BVerfGE (1.3.1979) 50, 290 (338)

- ✓ „weitgehende Gestaltungsfreiheit“, sofern Gesetzgeber „insbesondere die Grundrechte beachtet“

BVerfGE (1.3.1979) 50, 290 (338)

- **Stärkere Profilierung des Sozialstaatsziels:**

- ✓ „[D]aß die Arbeitslosigkeit [...] gemindert [...] [wird], [...] gehört zu der dem Staat obliegenden, ihm durch das Gebot der Sozialstaatlichkeit vom Grundgesetz auch besonders aufgegebenen Daseinsvorsorge.“

BVerfGE 21, 245 (4.4.1967), juris, Rn. 25

- ✓ „Das Ziel, Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen, hat auf Grund des Sozialstaatsprinzips Verfassungsrang (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG).“

BVerfGE (3.4.2001) 103, 293 (307), juris, Rn. 50

Sozialstaatsprinzip und BVerfG

- **Stärkere Profilierung des Sozialstaatsziels:**

- ✓ „Der Schutz der Bevölkerung vor dem Risiko der Erkrankung ist in der sozialstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes eine Kernaufgabe des Staates.

BVerfGE (10.6.2009) 123, 186 (242), juris, Rn. 171

- ✓ „Für das [...] Ziel, allen Bürgern [...] einen bezahlbaren Krankenversicherungsschutz [...] zu sichern, kann sich der Gesetzgeber auf das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG berufen. Die Sicherung der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung ist, wie gezeigt, ein Gemeinwohlbelang von derart hoher Bedeutung, daß Maßnahmen, die ihr zu dienen bestimmt sind, auch dann gerechtfertigt sein können, wenn sie für die Betroffenen zu fühlbaren Einschränkungen führen.“

BVerfGE (14.5.1985) 70, 1, juris, Rn. 88 (vgl. Rixen, SozR als öffentl. WirtschaftsR, S. 308 ff.)

Sozialstaatsprinzip und BVerfG

- **Die Erfindung sozialer Leistungsgrundrechte mithilfe des Sozialstaatsprinzips** (vgl. Rixen, DVBl 2018, 906 [911 ff.]

- ✓ **Numerus Clausus Urteile**

BVerfGE (18.7.1972) 33, 303; BVerfGE (19.12.2017) 147, 253

- ✓ **Nikolaus-Beschluss**

BVerfGE (6.12.2005) 115, 25; s. auch BVerfGE (10.11.2015) 140, 229

- ✓ **„Hartz IV“-Rspr. (Existenzminimum)**

BVerfGE (9.2.2010) 125, 175; BVerfGE (18.7.2012) 132, 134 (zum AsylbLG); BVerfGE (23.7.2014) 137, 34; BVerfGE (27.7.2016) 142, 353; BVerfGE (5.11.2019) 152, 68

→ **Punktuelle Vergrundrechtlichung des Sozialstaatsprinzips:** Bei (im weiteren Sinne) existenziell wichtigen Leistungen werden die Anforderungen an die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens und die Ausgestaltung des Leistungsgesetzes angehoben. → also insoweit ein „Grundrecht auf angemessene Versorgung durch den Staat“ (anders BVerfGE 1, 97)

Sozialstaatsprinzip und BVerfG – Fazit

- Staatsziel („gerechte Sozialordnung“ durch „Ausgleich der sozialen Gegensätze“ mittels „sozialer Aktivität“) *unter dem Vorbehalt* liberal-abwehrrechtlicher Grundrechte
- Abwägungsdirigierende Konstitutionalisierung sozialpolitischer Ziele (Beispiel: Arbeitslosigkeit)
- Sozialstaatsprinzip („finanzielle Stabilität“): Rechtfertigung von Grundrechtsbeschränkungen
- Partiiell vergrundrechtlichtes Sozialstaatsprinzip bei existenziellen Leistungen
 - „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates aber kann nur der Gesetzgeber tun.“ ???
 - Inzwischen: Punktuell stärkere Bindung/Kontrolle des Gesetzgebers (sozialstaatsspezifische „Wesentlichkeitstheorie“)

Sozialstaat(sprinzip) in der Verfassungsrechtswissenschaft



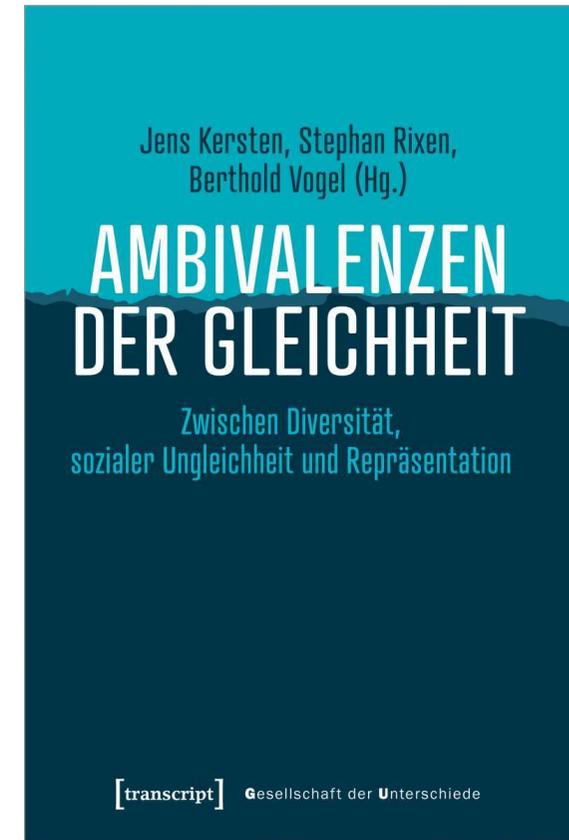
- Nachvollzug „ideologischer Großkämpfe des 19. und 20. Jh.“ (*Heinig*)
- Forsthoff/Abendroth – und Bachof (*Staatsrechtslehrer-Tagung 1953*)
- 1968 – teilweise dezidiert sozialistische (Re-)Lektüre und empörte Ignoranz, auch gegenüber originellen Außenseitern, insb. Helmut Ridder (*Kritische Justiz H. 2/2020; Feichtner/Wihl [Hrsg.], Gesamtverfassung – Das Verfassungsdenken Helmut Ridders, 2022*)
- VDStRL: „Grundrechte im Leistungsstaat“ (1971); „Staatszwecke im Verfassungsstaat“ (1989); „Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung“ (1999); „Der Sozialstaat in Deutschland und Europa“ (2004); „Gestaltung des demographischen Wandels als Staatsaufgabe“ (2014); „Gleichheit“ (2018)
- I.W. pragmatisch-desinteressierte Wiederholung der These „Das Wesentliche ... kann nur der Gesetzgeber tun“; kaum Reflexion der neueren Entwicklungen
- Eindruck: „Sozialstaatsprinzip“ etwas, mit dem sich der/die „richtige“ Verfassungsrechtler:in sich nicht befasst

Sozialstaatsprinzip und Sozialrecht

- Sozialrechtsthemen in der Rechtsprechung des BVerfG
Steiner, FS Papier, 2013, 389 ff.; FS *Wendt*, 2015, 457 ff.; NZS 2019, 1 ff.
- ✓ Fokus: Leistungsrecht, auch: Beitragsrecht (aktuell: 1 BvR 717/16, 1 BvL 3/18; 1 BvR 2824/17)
- „Der Gleichheitssatz als Königsmaßstab“ (*Udo Steiner*):
keine – zwingend leistungsausweitende – Rationalitätskontrolle; selten Art. 3 I iVm Sozialstaatsprinzip → Sozialstaatsprinzip selten aussagekräftiger Maßstab
- Andere Grundrechte:
 - Art. 19 IV 1, Art. 3 I GG (Willkür)
 - Existenzielle Leistungen: Art. 1 I oder Art. 2 I, II 1 iVm Sozialstaatsprinzip
 - Art. 12 I GG bei den Leistungserbringern (*Rixen*, MedR 2018, 667 ff.)
 - Insb. Art. 14 I GG: Sozialversicherung; Thema „Wohnen“ („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“)

Leerstellen und Zukunftsthemen

- Ambivalenzen der Gleichheit: Zwischen sozialer (Un-)Gleichheit und (Anti-)Diskriminierung:
 - ✓ Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG („Herkunft“)
 - ✓ LADG Berlin („sozialer Status“),
(Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/1996)
- (Gleichheits-)Grundrechte im Lichte des Sozialstaatsprinzips schärfen, etwa Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Sozialstaatsprinzip
- „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ – ein sozialstaatliches Gebot?



Leerstellen und Zukunftsfragen

- Klimaschutz-Beschluss des BVerfG (24.3.2021, 1 BvR 1 2656/18 u.a.)
 - ✓ Klimawandel und soziale Ungleichheiten (Rn. 28)
 - ✓ Ökologisches Existenzminimum? (Rn. 113 ff.)
 - ✓ Pflicht zum intergenerationell sorgsamem Umgang mit (natürlichen) Lebensgrundlagen (Art. 20a GG, Rn. 193); „intergenerationelle Schutzverpflichtung ... allein objektivrechtlicher Natur“ (Rn. 146) – aus Art. 2 II 1 GG; „verhältnismäßige Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen [...] intertemporale Freiheitssicherung“ (Rn. 183)
 - ✓ Sozialversicherung, insb. Renten-/Pflegeversicherung?
 - ✓ Art. 14 I GG schärfen? Art. 2 Abs. 1 iVm Sozialstaatsprinzip?

Sozialstaatsprinzip: Direktive oder Dekoration?

- Gemischtes Bild – übergreifende Orientierungs- und Ordnungsidee fehlt
- „Sozialstaat als Leistungs- und Anerkennungszusammenhang“
(*F.-X. Kaufmann, 2015*)
- Zugehörigkeit
(*Rixen, VVDStRL 74 [2015], 293 [303 ff.]*)
- „Suchbild Verfassung“: „Es ist das Suchbild einer Gesellschaft, die auf der Suche nach ihrer verlorenen Einheit ist und sie zuletzt in wenig mehr finden kann als dieser immer vergeblichen Suche.“ (*Uwe Volkmann, VVDStRL 67 [2008], 57 [88, 89]*)
- „Findebild Verfassung“: Mehr Normativität wagen beim Sozialstaatsprinzip!

