

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes

Vortrag bei der Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V.

am 29. November 2023

in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen
beim Bund, Berlin

Von Prof. Dr. Stephan Harbarth, Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Königswinterer *Notizen*

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes

Vortrag bei der Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V.

am 29. November 2023

in der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen
beim Bund, Berlin

Von Prof. Dr. Stephan Harbarth, Präsident des Bundesverfassungsgerichts

Königswinterer *Notizen*

Impressum

Königswinterer Notizen, Nr. 35, September 2024

Herausgeber: Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V. (CSP)

Johannes-Albers-Allee 3, 53639 Königswinter

Redaktion: Dr. Ulrike Buschmeier

Tel. 02223-73119; E-Mail info@azk.de

Internet: www.azk.de

Produktion: TiPP 4, Rheinbach

Stand: September2024

Vorwort

Anlässlich des Jubiläums „75 Jahre Grundgesetz“ hat die Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V. (CSP) im November 2023 zu einem Vortrag und Diskussion mit dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Stephan Harbarth, nach Berlin in die Landesvertretung NRW beim Bund eingeladen.

Ziel des Gedankenaustausches war es, mit dem Sozialstaatsprinzip eines der Staatsstrukturprinzipien unserer Verfassung in den Fokus zu nehmen. Welche Ausprägungen in der konkreten Umsetzung haben sich daraus in den letzten Jahrzehnten ergeben? Wo sind neue Herausforderungen in der Gegenwart entstanden? Diese Fragen haben wir Prof. Harbarth gestellt. Seine grundlegenden Antworten finden Sie hier abgedruckt.

Die CSP ist mit ihren christlich-sozialen Wurzeln in besonderer Weise der Erhaltung und Ausgestaltung der Sozialordnung in der Bundesrepublik verpflichtet, die wiederum maßgeblich auf dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes fußt. Es war dem Vorstand der CSP deshalb ein besonderes Anliegen, dessen Bedeutung für die Entwicklung der Bundesrepublik und seine zentrale Rolle im Grundgesetz hervorzuheben. Die Grundwerte der christlichen Soziallehre: Personalität, Solidarität, Subsidiarität und Gemeinwohl waren nicht nur maßgebliche Leitlinien für die Gründermütter und Väter des Grundgesetzes. Sie sind auch heute essenziell als Orientierung für die praktische Ausgestaltung unseres Sozialstaates. Die aktuellen politischen Diskussionen beispielsweise zur Ausgestaltung des sogenannten Bürgergeldes machen deutlich, dass wir die konkreten Anwendungen dieser Grundsätze im Alltag immer wieder neu ausbuchstabieren und reflektieren müssen. Dazu soll dieser Band einen Beitrag leisten.

Elisabeth Winkelmeier-Becker MdB
Vorsitzende der Stiftung Christlich Soziale Politik e.V.

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes*

I. Begrüßung und Einleitung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Frau Winkelmeier-Becker, sehr geehrter Herr Dr. Roßbach, sehr geehrte Frau Präsidentin Welskopp-Deffaa, sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Ullrich, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete des Deutschen Bundestages, sehr geehrte Damen und Herren!

Ich freue mich sehr heute hier zu sein und ich möchte meinen Vortrag mit einem gleich dreifachen Dank beginnen. Mein Dank gilt zuvörderst der Stiftung Christlich-Soziale Politik e.V. für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Es freut mich sehr, heute zu und mit Ihnen über das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes zu sprechen. Mein Dank gilt darüber hinaus der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen beim Bund, in deren wunderbaren Räumlichkeiten wir heute zu Gast sein dürfen. Und schließlich gilt mein Dank Ihnen allen, sehr geehrte Damen und Herren, für Ihr so zahlreiches Erscheinen. Schön, dass Sie Ihre Mittagspause mit Verfassungsrecht verbringen möchten – das erlebe auch ich nicht alle Tage!

Mit großen Schritten gehen wir in den kommenden Monaten auf ein besonderes Verfassungsjubiläum zu: Am 23. Mai 2024 jährt sich die Verkündung unseres Grundgesetzes zum 75. Mal. Ein Dreivierteljahrhundert Grundgesetz – das ist ein gemessen an der mit vorzeigbaren Verfassungsjubiläen nicht gerade überreich ausgestatteten deutschen Verfassungsgeschichte durchaus respektables Alter. Die Paulskirchenverfassung des Jahres 1849, die erste gesamtdeutsche und demokratische Verfassung überhaupt, blieb kühne Verheißung, eine Verfassung ohne Staat. Der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gelang es nach dem Ende des Ersten Weltkriegs nicht, dauerhaft die Herzen des Volkes und der verantwortlichen Entscheidungsträger für sich zu gewinnen. Weimar endete nach nur 14 Jahren in der Katastrophe.

* Die Vortragsform wurde für die Veröffentlichung beibehalten. Es gilt das gesprochene Wort.

Und selbst dem Grundgesetz wurden an seiner Wiege keine Hymnen gesungen, zumal die Umstände jener Jahre nicht die allerbesten Startchancen zur Verfügung zu stellen schienen. „Es ist so komisch und so tragisch wie das Deutschland von Weimar: eine Demokratie ohne Demokraten“, titelte zum Inkrafttreten des Grundgesetzes enttäuscht die Deutsche Rundschau.

Aus heutiger Sicht mag diese Formulierung befremden. Dabei offenbart sie, wie gefährdet, wie fragil der Bonner Anfang war. Erst in späteren Jahrzehnten reifte die Einsicht, welch einzigartiger Glücksfall das Grundgesetz für die Deutschen war und ist: 1951 kannten nach einer Umfrage des Allensbacher Instituts 51 % der Bundesbürgerinnen und Bundesbürger ihre Verfassung nicht. Knapp drei Jahrzehnte später erklärte der Heidelberger Politologe Dolf Sternberger das Grundgesetz zum zentralen identitätsstiftenden Merkmal in Deutschland, als er den Begriff des Verfassungspatriotismus prägte. Ohne Zweifel: Das Grundgesetz hat eine „gute Ordnung“ etabliert, die beste und die wirkmächtigste, die Deutschland je hatte. Es hat sich als wahrer Glücksfall erwiesen, der die Deutsche Einheit ebenso ermöglicht hat wie die europäische Integration.

So ist sein 75. Geburtstag wahrlich ein Grund zur Freude und auch ein guter Anlass, sich nochmals der tragenden Grundprinzipien unserer Verfassung zu vergewissern. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben diese Grundprinzipien in Artikel 20 niedergelegt: Neben den Entscheidungen für die Republik, die Demokratie, den Rechtsstaat und die Bundesstaatlichkeit gehört hierzu auch die Entscheidung für den Sozialstaat, die im Mittelpunkt der heutigen Veranstaltung steht. Gerade in Zeiten, in denen – wir spüren es alle – der gesellschaftliche Zusammenhalt schwächer und Zentrifugalkräfte stärker werden, lohnt der Blick auf dieses Verfassungsprinzip, welches für den gesellschaftlichen Zusammenhalt von so entscheidender Bedeutung ist.

II. Sozialstaat

Gestatten Sie mir zunächst einen Blick zurück: Vordergründig müsste man vermuten, der Parlamentarische Rat hätte bei der Beratung des Grundgesetzes eine genaue Vorstellung davon gehabt, was unter einem sozialen Bundes- bzw. Rechtsstaat zu verstehen sei. Denn in keiner Phase der Beratungen wurde der Sinn des Wortes „sozial“ näher konturiert. Gegenstand der Beratungen im Parlamentarischen Rat war denn auch weniger das Adjektiv

„sozial“, sondern das Substantiv, dem es zugeordnet werden sollte. Die Formulierung, auf die man sich verständigt hat, lautet seitdem in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz spricht vom „sozialen Rechtsstaat“.

In der Rechts- und Staatswissenschaft war der Begriff des „sozialen Rechtsstaates“ zwar seit Beginn der 1930er-Jahre bekannt: Zugeschrieben wird er in der Regel Hermann Heller, der ihn in seiner Schrift „Rechtsstaat oder Diktatur?“ geprägt, seine materiell-rechtlichen Gehalte aber auch darin nicht im Einzelnen ausbuchstabiert hat. Die Weimarer Reichsverfassung selbst kannte zwar – anders als die Paulskirchenverfassung und das Grundgesetz – etliche soziale Grundrechte wie etwa diejenigen auf eine „gesunde Wohnung“ oder wirtschaftliche Arbeit zum Erwerb des eigenen Unterhalts. Weiter war „[z]ur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens“ die Schaffung eines „umfassende[n] Versicherungswesen[s] unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten“ ausdrücklich vorgesehen. Den Begriff des „Sozialstaates“ verwendete aber auch die Weimarer Reichsverfassung nicht.

Der Begriff ist in ganz besonderer Weise ausfüllungsbedürftig. Bis heute beinhaltet das Grundgesetz – anders als eben die Weimarer Reichsverfassung und einige ältere Landesverfassungen – keine Sozialverfassung, wie etwa ein Grundrecht auf Arbeit oder Wohnung. Hinweise auf den Inhalt des Sozialstaates finden sich indes in den Grundrechten, wie etwa in der Gewährleistung der Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz, der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 Grundgesetz sowie dem Sozialisierungsvorbehalt gemäß Art. 15 Grundgesetz oder dem Anspruch von Müttern „auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft“ nach Art. 6 Abs. 4 Grundgesetz. Am deutlichsten tritt der Inhalt des Sozialstaatsprinzips in der Deutung des Parlamentarischen Rates wohl aus den Regelungen über die Gesetzgebungszuständigkeiten hervor. Hier seien lediglich beispielhaft die in Art. 74 Nr. 12 Grundgesetz niedergelegten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung genannt: das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, das Recht des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung.

Alles in allem bleibt der Begriff des Sozialstaatsprinzips allerdings für sich genommen amorph. Denn aus den Regelungen des Grundgesetzes lässt

sich kein hinreichend geschlossenes verfassungsrechtliches Bild des Sozialstaates entwickeln. Ungeachtet dieses Befundes wirkt sich das Sozialstaatsprinzip in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens aus. Es ist dabei in besonderer Weise zukunfts offen, weil sich die sozialen Verhältnisse, die Lebenswirklichkeit und der Lebensstandard, die Ansprüche an individuelle Lebensgestaltung einerseits und gesellschaftliche Solidarität und Risikoabsicherung andererseits angesichts eines beschleunigten gesellschaftspolitischen, wirtschaftlichen und technologischen Wandels stetig ändern.

III. Staatliche Fürsorge

Allerdings ist seit jeher anerkannt, dass die Schaffung einer gerechten Sozialordnung und darin insbesondere die Fürsorge für Hilfsbedürftige zu den selbstverständlichen Wesensmerkmalen eines Sozialstaates gehört.

Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung eingeschränkt sind. Dies schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch notwendig die soziale Hilfe für Mitbürger ein, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen an ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind. Die staatliche Gemeinschaft muss ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie – soweit möglich – in die Gesellschaft einzugliedern.

IV. Das Zusammenspiel des Sozialstaatsprinzips mit den Grundrechten

Die im Sozialstaatsprinzip zum Ausdruck kommende Werteordnung hat das Bundesverfassungsgericht zudem in verschiedenen grundrechtlichen Konstellationen fruchtbar gemacht.

Zunächst kann das Sozialstaatsprinzip das Gewicht eines betroffenen Grundrechts verstärken. Ein prominentes Beispiel ist der sogenannte

„Nikolaus-Beschluss“ vom 6. Dezember 2005. Der Beschwerdeführer der zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerde litt an einer Muskeldystrophie und begehrte die Übernahme einer – neuen – Behandlungsmethode durch die gesetzliche Krankenversicherung. Prüfungsmaßstab waren die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sowie das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die allgemeine Handlungsfreiheit war betroffen, weil der Beschwerdeführer der Pflichtmitgliedschaft (und der damit verbundenen Beitragspflicht) in der gesetzlichen Krankenversicherung unterlag. Das Bundesverfassungsgericht prüfte vor diesem Hintergrund die Rechtfertigung des Ausschlusses der begehrten Behandlungsmethode aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. Das Gericht hat im Ergebnis auf eine Grundrechtsverletzung erkannt und dabei ausgeführt, dass es

„einer besonderen Rechtfertigung vor Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip [bedarf], wenn dem Versicherten Leistungen für die Behandlung einer Krankheit und insbesondere einer lebensbedrohlichen oder regelmäßig tödlichen Erkrankung durch gesetzliche Bestimmungen oder durch deren fachgerichtliche Auslegung und Anwendung vorenthalten werden.“

Vereinzelte hat das Bundesverfassungsgericht Leistungs- und Teilhabeanprüche aus Grundrechten in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa in seiner ersten „Numerus-clausus-Entscheidung“ ausgeführt, dass dann, wenn der Staat gewisse Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat, sich ein Anspruch auf Zugang zu diesen aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz und dem Sozialstaatsprinzip ergibt.

Damit ist im Übrigen zugleich – ich will das bei einer Veranstaltung der Stiftung Christlich-Soziale Politik nicht unerwähnt lassen – ein Zentralprinzip der katholischen Soziallehre angesprochen: die Solidarität. Das Solidaritätsprinzip meint nicht nur ein Handeln gemeinsam mit anderen, sondern die Ausrichtung auf das Wohl der Gesamtheit, auf das Gemeinwohl. Papst Johannes Paul II. hat es in seiner Enzyklika *Sollicitudo rei socialis* von 1987 wie folgt formuliert:

„[Solidarität] ist nicht ein Gefühl vagen Mitleids oder oberflächlicher Rührung wegen der Leiden so vieler Menschen nah oder fern. Im Gegenteil, sie ist die feste und beständige Entschlossenheit, sich für das „Gemeinwohl“ einzusetzen, das heißt, für das Wohl aller und eines jeden, weil wir alle für alle verantwortlich sind. [...] Die Übung von Solidarität im Innern einer jeden Gesellschaft hat ihren Wert, wenn sich ihre verschiedenen Mitglieder gegenseitig als Personen anerkennen. Diejenigen, die am meisten Einfluß haben, weil sie über eine größere Anzahl von Gütern und Dienstleistungen verfügen, sollen sich verantwortlich für die Schwächsten fühlen und bereit sein, Anteil an ihrem Besitz zu geben.“

Nicht viel anders formuliert es die EKD in ihrer Denkschrift zur Armut in Deutschland aus dem Jahr 2006:

„Wird den Menschen Teilhabe an Gottes Kraft geschenkt, ohne dass sie selbst etwas dafür tun müssen, so ist es ihre Aufgabe, diese Begabungen in ihrem Leben fruchtbar werden zu lassen – für sich selbst und für andere, also auch für das Gemeinwohl. In der Realisierung dieser aktiven Teilhabe an den gesellschaftlichen Aufgaben liegt ihre Verantwortung vor Gott und ihren Mitmenschen.“

Der Auftrag zur Fürsorge und Schaffung einer gerechten Sozialordnung ist verfassungsrechtlich verbürgt, aber nicht konkretisiert. In seiner Entscheidung zu den Kindererziehungszeiten aus dem Jahr 1996 weist das Bundesverfassungsgericht zum wiederholten Male darauf hin, dass angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips sich daraus regelmäßig kein Gebot entnehmen lasse, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Dem Sozialstaatsprinzip mag es vielmehr am besten entsprechen, soziale Ausgleichsleistungen nur dorthin zu lenken, wo im Einzelfall ein Bedarf festgestellt wird. Konkrete Leistungen, die das Sozialstaatsprinzip anordnet, bleiben demnach ungewiss. Letztendlich unterliegt die Ausprägung der sozialen Leistungsansprüche der Prosperität und volkswirtschaftlichen Leistungskraft. Aus dem Sozialstaatsprinzip allein kann der Einzelne keine unmittelbaren Ansprüche ableiten. Denn die Festlegung der Sozialstaatsleistungen obliegt grundsätzlich dem Gesetzgeber.

V. Das Sozialstaatsprinzip als Werteentscheidung und Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber

Konkrete Gestalt angenommen hat das Sozialstaatsprinzip dementsprechend erst durch seine Verrechtlichung, also durch seine gesetzliche Ausgestaltung im vorgegebenen verfassungsmäßigen Rahmen und seine gesetzeskonforme Anwendung durch die Verwaltungsbehörden, überwacht durch die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit und das Bundesverfassungsgericht als Hüter der Verfassung. Diese Ausgestaltung möchte ich nun kurz skizzieren:

Die erste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit sozialrechtlichem Bezug erging bereits im Jahr 1951 – dem Gründungsjahr des Bundesverfassungsgerichts. Sie sollte ersten Aufschluss darüber geben, welche Leitplanken die Verfassung aufgestellt hatte.

Es ging um eine Materie, deren Bedeutung man in der damaligen Zeit kaum überschätzen kann: die Kriegsopferversorgung für Hinterbliebene. Die zugrundeliegenden Regelungen wurden im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde zur Überprüfung gestellt. Die Beschwerdeführerin war die Witwe eines im Krieg gefallenen Rechtsanwaltes. Sie war erwerbsunfähig und hatte drei minderjährige Kinder. Sie erstrebte für sich und ihre Kinder eine umfangreichere Versorgung als das Bundesversorgungsgesetz sie gewährte. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Verfassungsbeschwerde verworfen. Dabei hat er zwei grundsätzliche Erkenntnisse formuliert:

Erstens: Weder die Menschenwürdegarantie noch die Grundrechte begründen einen Anspruch des Einzelnen auf eine gesetzliche Regelung von Ansprüchen auf angemessene Versorgung durch den Staat.

Und zweitens: Der Wendung vom „sozialen Bundesstaat“ ist ein Bekenntnis des Grundgesetzes zum Sozialstaat zu entnehmen, das bei seiner Auslegung wie bei der Auslegung anderer Gesetze von entscheidender Bedeutung sein kann.

Später – in seiner Entscheidung zum steuerfreien Existenzminimum – hat das Bundesverfassungsgericht ergänzt, dass

„[das Sozialstaatsprinzip] zwar einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber [enthält]. Angesichts seiner Weite und Unbestimmtheit läßt sich daraus jedoch regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen

in einem bestimmten Umfang zu gewähren. Zwingend ist lediglich, daß der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft.“

VI. Sozialstaat und Demokratieprinzip

Seine Konturen gewann das Sozialstaatsprinzip auch durch Auslegung im Lichte der anderen fundamentalen Strukturprinzipien des Grundgesetzes, insbesondere des Rechtsstaats- und des Demokratieprinzips. Bereits im KPD-Verbotsurteil aus dem Jahr 1956 hat das Bundesverfassungsgericht formuliert, es gelte „das Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“ und es so ausdrücklich in den Kontext der anderen Staatszielbestimmungen gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat von Beginn an den Gestaltungsauftrag und zugleich Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auch daraus abgeleitet, dass die Verwirklichung des Sozialstaates dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber obliege. Dieser ist verfassungsrechtlich verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen. Das Bundesverfassungsgericht hat es einmal so formuliert:

„Das Sozialstaatsprinzip stellt also dem Staat eine Aufgabe, sagt aber nichts darüber, wie diese Aufgabe im einzelnen zu verwirklichen ist – wäre es anders, dann würde das Prinzip mit dem Prinzip der Demokratie in Widerspruch geraten: Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes würde als Ordnung eines freien politischen Prozesses entscheidend eingeschränkt und verkürzt, wenn der politischen Willensbildung eine so und nicht anders einzulösende verfassungsrechtliche Verpflichtung vorgegeben wäre.“

VII. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Zu den zweifellos grundlegendsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip gehört das sogenannte „Hartz-IV-Urteil“

aus dem Jahr 2010, auf welches das Bundesverfassungsgericht seitdem in mehreren weiteren Senatsentscheidungen zurückgekommen ist. Danach folgt aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip ein subjektives Recht des Einzelnen gegenüber dem Gesetzgeber auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Gänzlich „neu“ war die entwickelte Grundrechtsdogmatik indessen nicht.

Lehnte das Bundesverfassungsgericht es – wie eingangs erwähnt – ganz am Anfang seiner Tätigkeit, nämlich im Jahr 1951, noch ab, der Garantie der Menschenwürde einen Schutz vor materieller Not zuzuschreiben, entwickelte die Instanzrechtsprechung später dennoch einen in Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz begründeten Fürsorgeanspruch als Geldleistungsanspruch. Dem folgte das Bundesverfassungsgericht schließlich mit seiner Kindergeldentscheidung von 1990. Darin erkannte es die schon seit der Waisenrentenentscheidung von 1975 grundsätzlich angelegte staatliche Verpflichtung an, die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“ auch durch Belassung eines steuerfreien Einkommens materiell zu sichern. In Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Absatz 1 Grundgesetz erteilt das Grundgesetz aufgrund der Verantwortung des Staates als Solidargemeinschaft für die materiellen Bedingungen menschenwürdiger Existenz dem Gesetzgeber den Auftrag, dieses menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich zu gewährleisten.

Wie das Bundesverfassungsgericht 2010 in seiner ersten Entscheidung zu den Hartz IV-Regelsätzen konstatiert, muss diese Gewährleistung wegen des Schutzgehalts des Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz durch einen gesetzlich bestimmten Leistungsanspruch gegen einen zuständigen Leistungsträger gesichert sein. Der Umfang des Anspruchs bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber. Dieser hat, so das Bundesverfassungsgericht weiter, die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten. Dabei gilt es, möglichst den konkreten existenznotwendigen Bedarf zu decken. Auch das ist keine neue Erfindung. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht schon 1992 in seiner Entscheidung über den einkommensteuerrechtlichen Grundfreibetrag hingewiesen und fortan immer wieder hierauf rekurriert.

Dem Gesetzgeber steht bei der Konkretisierung des notwendigen Bedarfs ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Diesem entspricht eine zurückhaltende Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Letzteres hat nicht die Aufgabe zu entscheiden, wie hoch ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums sein muss; auch ist es nicht seine Aufgabe zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung zur Erfüllung seiner Aufgaben gewählt hat. Der Gesetzgeber muss der ihm obliegenden Aufgabe aber nachkommen.

Bei der Nutzung des Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber – darauf weist das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung zum menschenwürdigen Existenzminimum aus dem Jahr 2014 hin – zu beachten, dass sich der verfassungsrechtlich garantierte Leistungsanspruch auf Gewährleistung dieses menschenwürdigen Existenzminimums nicht nur auf die unbedingt erforderlichen Mittel zur Sicherung der physischen Existenz, sondern als einheitliche Gewährleistung auch auf die Mittel zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben – das soziokulturelle Existenzminimum – erstreckt. Der Mensch darf wegen der Bindung an Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz nicht auf das schiere physische Überleben reduziert werden. Denn mit der Würde wird mehr als die bloße Existenz, nämlich auch die soziale Teilhabe als Mitglied der Gesellschaft gewährleistet. Dabei lässt sich die Gewährleistung aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht in einen „Kernbereich“ der physischen und einen „Randbereich“ der sozialen Existenz aufspalten. Beide werden einheitlich geschützt, auch wenn der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich des soziokulturellen Bedarfs weiter ist. Mit der Menschenwürde ist der soziale Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der es verbietet, Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder einer Behandlung auszusetzen, die die Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt.

Dieser als Prinzip der Personalität bezeichnete Grundsatz ist – eine weitere Parallele – auch Grundlage und Ausgangspunkt katholischer Soziallehre und evangelischer Sozialethik. Die Würde des Menschen hat für Christen ihre tiefen Wurzeln in der biblischen Aussage, dass der Mensch als Ebenbild Gottes geschaffen wurde. Papst Johannes XXIII. hat die Bedeutung dieses Prinzips 1961 in seiner Enzyklika *Mater et Magistra* prägnant zusammengefasst:

„Nach dem obersten Grundsatz dieser Lehre muß der Mensch der Träger, Schöpfer und das Ziel aller gesellschaftlichen Einrichtungen sein. [...] Dieses oberste Prinzip trägt und schützt die unantastbare Würde der menschlichen Person.“

VIII. Eigenverantwortung

Wenn damit die Subjektqualität des Menschen und dessen Selbstbestimmung in den Mittelpunkt der Menschenwürde gestellt wird, liegt die Frage nach der Eigenverantwortung des Bedürftigen auf der Hand.

Der britische Philosoph, Politiker und Ökonom, John Stuart Mill, begründete 1861 seine Forderung nach Eigenverantwortung mit dem Postulat eines aktiven Staatsbürgers als Garant der repräsentativen Demokratie. Er schrieb:

„Der Mensch ist vor Unrecht von Seiten anderer nur in dem Maße sicher, als er in der Lage und auch bereit ist, sich selbst zu schützen; in seinem Kampf gegen die Natur ist er nur soweit erfolgreich, wie er sich, von anderen unabhängig, mehr auf das verlässt, was er allein oder in Gemeinschaft tun kann, als auf das, was andere für ihn tun.“

Mill lehnte Solidarität und Sozialpolitik nicht ab, aber er warnte davor, die Verhältnisse so zu ordnen, dass die Antriebe und Anreize zum möglichst selbständigen Handeln aller Individuen abflachen oder erstickt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat als weiteren Begründungsansatz schon 1978 darauf hingewiesen, dass Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz die Würde des Menschen schütze, wie er sich in seiner Individualität selbst begreife und seiner selbst bewusst sei. Hierzu gehöre, dass der Mensch über sich selbst verfügen und sein Schicksal eigenverantwortlich gestalten könne. Im Zentrum steht damit die freie Entfaltung der eigenverantwortlichen Persönlichkeit, dies jedoch innerhalb der sozialen Gemeinschaft mit einem Mindestmaß an Solidarität. Dass dies dem Einzelnen Mühe abverlangt, ist dem Prinzip der Eigenverantwortung immanent.

Ganz ähnlich haben dies der frühere Vorsitzende des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland Heinrich Bedford-Strohm und weitere

Autoren in ihren 2007 veröffentlichten Thesen zu einer Standortbeschreibung des sozialen Protestantismus formuliert:

„Würde und Freiheit werden dort am besten gefördert, wo Menschen die Erfahrung machen können, für sich selbst und für die zu ihnen Gehörenden sorgen zu können, darin ihrer Berufung zu folgen und ihre Kräfte einzusetzen. Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen zeitweilig oder dauerhaft darauf angewiesen sind, versorgt zu werden, haben im Sinn der Bedarfsgerechtigkeit das Recht auf eine auskömmliche Lebensführung. Das Ziel ist eine aktive Entfaltung der Teilhabe aller“

IX. Nachranggrundsatz

Der Nachrang staatlicher Hilfe gegenüber vorhandenen Möglichkeiten zur Selbsthilfe ist nicht zuletzt vor diesem Hintergrund eine zulässige gesetzliche Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips. Der Nachranggrundsatz knüpft an ein Konzept an, dessen Entwicklungsgeschichte bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Er ist seit jeher prägender Grundsatz und zentrales Strukturelement der Gewährung existenzsichernder Leistungen durch den Staat. So erkannten zum Beispiel schon die vereinheitlichenden Reichsgrundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924 nur denjenigen als hilfebedürftig an, der

„den notwendigen Lebensbedarf für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderer Seite, insbesondere von Angehörigen, erhält“.

Gestatten Sie mir nochmals den Blick auf die katholische Soziallehre: Auch hier hat das Prinzip der Subsidiarität Bedeutung. Dieses Prinzip verlangt einerseits nach gesellschaftlichen Strukturen, in denen die Einzelperson den Freiraum hat, sich eigenständig und eigenverantwortlich zu entfalten, andererseits aber auch nach der notwendigen Unterstützung, die zum eigenständigen und gemeinwohlorientierten Handeln befähigt. Der Grundtext des Subsidiaritätsprinzips entstammt der Enzyklika *Quadragesimo anno* von

Papst Pius XI. aus dem Jahr 1931 anlässlich des 40. Jahrestages der Enzyklika *Rerum novarum*:

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“

Der Grundgedanke der Subsidiarität, wonach Eigenversorgung Vorrang vor staatlicher Fürsorge hat, findet Legitimation auch im sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes. Dieser soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt. Ein Aspekt dabei ist die Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates, um diesem künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels zu sichern. Hinzu kommt, dass der Nachranggrundsatz Ausdruck gegenseitiger Solidarität innerhalb der staatlichen Solidargemeinschaft ist, die in ihrem Bestand und nachhaltigen Funktionieren wesentlich auch von der Akzeptanz derjenigen abhängt, die als leistungsfähige „Einzahler“ die materiellen Voraussetzungen des staatlichen Fürsorgesystems erwirtschaften. Der Verweis potentieller Leistungsempfänger auf vorrangige Selbsthilfe kann andernfalls möglichen Akzeptanzverlusten und einer damit einhergehenden gesellschaftlichen Entsolidarisierung entgegenwirken.

X. Mitwirkungspflichten

Es ist daher mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, verlangt wird, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder

die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen. Hierzu dienen gesetzliche Mitwirkungspflichten. Solche beschränken allerdings die Handlungsfreiheit der Betroffenen und bedürfen deshalb verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Verfolgt der Gesetzgeber mit Mitwirkungspflichten das legitime Ziel, dass Menschen die eigene Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Erwerbsarbeit vermeiden oder überwinden, müssen sie den an diesem Ziel ausgerichteten Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen. Sie müssen also geeignet, erforderlich und zumutbar sein.

XI. Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten

Eine Rechtsordnung, die Mitwirkungspflichten gestattet, muss auch deren Durchsetzung ermöglichen. Deshalb ist es vielleicht sogar rechtspolitisch konsequent, jedenfalls aber verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber für sich genommen verhältnismäßige Mitwirkungspflichten auch durchsetzbar ausgestaltet. Er kann für den Fall, dass Menschen eine ihnen klar bekannte und zumutbare Mitwirkungspflicht ohne wichtigen Grund nicht erfüllen, belastende Sanktionen vorsehen, um so ihre Mitwirkung an der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit durchzusetzen. Somit fördert er die Eigenverantwortung der Betroffenen, indem sie die ihnen bekannten Folgen zu tragen haben, die das Gesetz an ihr Handeln knüpft.

Konkret hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Sanktionsurteil“ vom 5. November 2019 und zuvor in der Entscheidung zur Einkommens- und Vermögensberücksichtigung in Bedarfsgemeinschaften festgestellt, dass das Grundgesetz es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, die Inanspruchnahme existenzsichernder sozialer Leistungen an den Nachranggrundsatz zu binden. Dies gilt nicht nur für den vorrangigen Einsatz aktuell verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter. Der Gesetzgeber kann von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen. Hierzu darf der Gesetzgeber – insoweit verhältnismäßige – Pflichten vorsehen und diese mit – wiederum verhältnismäßigen – Sanktionen durchsetzen.

XII. Schluss

Sehr geehrte Damen und Herren,

Konsequenz des Gestaltungsauftrages aus dem Sozialstaatsprinzip und zugleich der Grundrechtsrelevanz der Materie ist zunächst, dass der Gesetzgeber den Sozialstaat in einer Fülle von Normen konkretisiert und konkretisieren muss. Das Sozialrecht rührt dabei in unserer modernen demokratischen Gesellschaft an grundlegende und vielfach emotional besetzte Bedürfnisse: an den Wunsch nach – mitunter sehr unterschiedlich verstandener – sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit. Es verkörpert zugleich Hoffnungen und Anspruchsdenken, es ist in seinen großen Linien politisch umkämpft und doch in seiner Umsetzung kleinteiliges, hochkomplexes und detailverliebtes Stückwerk. Es berührt Biographien in unterschiedlichster Weise. Häufig geht es im Kern um existentielle materielle Bedürfnisse, aber immer auch um Fragen der Würde, des Selbstwerts, des fairen gesellschaftlichen Miteinanders und des angemessenen Ausgleichs zwischen Solidarität und Eigenverantwortung. Die Leistungen des Sozialstaates entscheiden für viele Menschen darüber, ob sie sich Staat und Gesellschaft zugehörig fühlen oder abseits oder ihnen gar feindselig gegenüberstehen. Umgekehrt ist aber auch die Akzeptanz der Systeme in den Teilen der Gesellschaft, die für die Leistungsgrundlagen der Sozialrechtssysteme sorgen, von herausragender Bedeutung. In dieser Dekade werden aufgrund des demografischen Wandels sozialpolitisch bedeutende Entscheidungen zu treffen sein, die großen Einfluss auf den Zusammenhalt der Gesellschaft haben werden. Der Sozialstaat in Deutschland ist eine Errungenschaft. Wir können stolz auf ihn sein, aber wir müssen ihn auch schützen und beständig fortentwickeln. Es braucht darum auch Formate wie diese, die im öffentlichen Raum eine Plattform für Diskussionen zu sozial- und gesellschaftspolitischen Themen bieten. Sie leisten einen wichtigen Beitrag, um unser Land in Zeiten des Wandels auch in Zukunft zusammenzuhalten.

Dafür mein herzlicher Dank – zugleich für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!



Stiftung Christlich-Soziale Politik e. V.
Arbeitnehmer-Zentrum Königswinter (AZK)
Johannes-Albers-Allee 3
53639 Königswinter
Tel.: 02223 / 73 119
www.azk.de