

Sozialer Fortschritt

Unabhängige
Zeitschrift für
Sozialpolitik

German Review
of Social Policy

Herausgegeben von der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Köln

I N H A L T

Grundsicherung im sozialen Rechtsstaat

Der Verfassungsauftrag: Ein sozialer Rechtsstaat. <i>Eberhard Eichenhofer</i>	1	Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung. <i>Martin Werding und Wolfgang Meister</i>	24
Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II. Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen. <i>Martin Dietz, Susanne Koch, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers</i>	4	Die Grundsicherung von Kindern in westlichen Wohlfahrtsgesellschaften. Ein Vergleich von fünf ausgewählten Ländern. <i>Thomas Müller-Schneider und Matthias Voigt</i>	33
Activating Social Protection against Unemployment. France and Germany Compared. <i>Jean-Claude Barbier and Matthias Knuth</i>	15	Aus der Praxis:	
		Die Gesetzliche Sozialversicherung in der Wirtschaftskrise. <i>Thomas Weiß</i>	37
		Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ...	42



Herausgegeben von der
Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Köln

Der Verfassungsauftrag: Ein sozialer Rechtsstaat

Eberhard Eichenhofer

Zusammenfassung

Der Beitrag sucht, den im Grundgesetz vorkommenden Begriff „sozialer Rechtsstaat“ zu erläutern und namentlich in seiner Bedeutung für die Sozialpolitik zu erklären. In diesem Bekenntnis gelangt der hohe Rang zum Ausdruck, den das Grundgesetz dem Sozialstaat als einer die deutsche Staatlichkeit schlechthin bestimmenden Größe zumisst. Gleich der Demokratie, dem Rechtsstaat und Föderalismus begründet auch der Sozialstaat ein tragendes Fundament des Staates. Dem Begriff kann ein normativer Inhalt jedoch kaum entnommen werden. Er sollte daher im Einklang mit den weltweit anerkannten sozialen Menschenrechten auf Arbeit, Gesundheit, Wohnung, soziale Sicherheit und Fürsorge gedeutet werden.

*Abstract: The Constitutional Demand:
To Establish a Welfare State based on the Rule of Law*

The article outlines the concept of a ‘sozialer Rechtsstaat’, or ‘welfare state based on the rule of law’, which is found in the German Basic Law. The concept should provide a normative foundation for social policy. It is meant to lay the constitutional ground for welfare state actions and to justify them. As is the case with the terms ‘democracy’, ‘the rule of law’ and ‘federalism’, the notion of a ‘welfare state’ is to be understood as one of the main characteristics of the state. However, its normative content is hard to determine. Therefore, the concept should be interpreted in the light of the UN’s emphasis on those social human rights that cover the right to work, good health and housing, social security and welfare.

1. Einleitung: Das Soziale im Grundgesetz (GG)

In Deutschland hat der Sozialstaat Tradition; er reifte in einem Jahrhunderte wärenden Prozess: Sozialhilfe und Kriegsopferversorgung, Sozialversicherung und Tarifverträge markieren seit Jahrzehnten – fast einem Jahrhundert – die Eckpfeiler nicht nur der sozialen, sondern auch der inneren Verfassung Deutschlands.¹ Diese Institutionen sichern weit mehr als alles andere den inneren Frieden durch die Beförderung von sozialem Zusammenhalt.

Das Grundgesetz (GG) gibt diesem Tatbestand indessen einen jedenfalls kärglichen, nur minimalistischen Ausdruck. Denn nur wenig gibt das GG der Sozialgesetzgebung an Zielen vor: Gleichberechtigung und Gleichstellung von Mann und Frau

Beirat aus Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik: Dr. Matthew Allen, Manchester – Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg – Dr. Andreas Cebulla, London – Prof. Dr. Jochen Clasen, Edinburg – Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Jena – Angelika Engstler, Berlin – Claudia Heese, Berlin – Prof. Dr. Matthias Knuth, Duisburg – Prof. Dr. Ute Kötter, Köln – Dr. Joachim Lange, Loccum – Prof. Dr. Sigrid Leitner, Köln – Prof. Dr. Christian Müller, Münster – Prof. Dr. Renate Neubäumer, Landau – Prof. Dr. Werner Nienhüser, Essen – Prof. Dr. Frank Nullmeier, Bremen – Dr. Robert Paquet, Berlin – Dr. Reinhard Penz, Berlin – Dr. Doris Pfeiffer, Berlin – Prof. Dr. Hermann Ribhegge, Frankfurt (Oder) – Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Darmstadt – Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen – Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Kassel – Dr. Bernd Schulte, MPI München – Prof. Dr. Olaf Struck, Bamberg – Dr. Reinhold Thiede, Berlin – Prof. Dr. Bernd Waas, Frankfurt a.M. – Prof. Dr. Hans-Werner Wahl, Heidelberg – Prof. Dr. Jürgen Wasem, Essen – Prof. Dr. Martin Werding, Bochum.

Editorium: Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Landau – Prof. Dr. Jörg Altkammer, Eichstätt – Prof. Dr. Lothar Funk, Düsseldorf – Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg / Essen.

Internet: <http://www.sozialerfortschritt.de>

(Art. 3 II GG), Benachteiligungsverbote gegenüber behinderten Menschen (Art. 3 III Satz 2 GG), Schutz von Familien (Art. 6 II GG) und Müttern (Art. 6 IV GG) sowie die Gleichstellung von ehelichen mit nichtehelichen Kindern (Art. 6 V GG). Das ist im Vergleich zum Recht der EU, des Europarats und der internationalen Ebene mit den dort proklamierten sozialen Menschenrechten auf Arbeit, Gesundheit, Bildung, soziale Sicherheit und Fürsorge nicht eben viel!

Im Übrigen bekennt sich das GG zum Sozialstaat (Art. 20, 28 GG) und stellt ihn im Rang auf dieselbe Stufe wie die Demokratie, den Rechtsstaat, die Bundesstaatlichkeit und die Republik. Es macht damit deutlich: der Sozialstaat ist ein Kernelement deutscher Staatlichkeit, das selbst einer Verfassungsänderung entzogen wäre (Art. 79 III GG). Dies zeigt den hohen Rang, den das GG dem Sozialstaat als dem die deutsche Staats- und Gesellschafts- wie Rechtsordnung prägenden Bauelement beimisst. Das ist ein hoher Wert, der wahrlich nicht gering zu achten ist.

Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit, die republikanischen Tugenden des Gemeinsinns der Bürger und der Gemeinwohlverpflichtung des Staates und das Ziel der sozialen Gerechtigkeit sind die unverfügbaren Bestimmungsgründe deutscher Staatlichkeit. Daraus folgt zunächst ganz elementar: Eine Abkehr vom Sozialstaat wäre gleich der Beseitigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein elementarer Verstoß gegen die Verfassung.

Eine dem Sozialstaat skeptisch oder gar verächtlich gegenüber stehende Politik wäre also mit dem GG unvereinbar. Das ist nicht wenig! Dies zeigt ferner, das GG lässt den Sozialstaat nicht als ein notwendiges Übel erscheinen, weil andernfalls soziale Unruhen aufträten oder die Rechtsordnung an ihren sozialen Gegensätzen zerbräche. Im Gegenteil, das GG sieht den Sozialstaat als ein tragendes Element jedes zivilisierten Gemeinwesens an, weil der Sozialstaat wie der Rechtsstaat und die Demokratie die Basis einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung bildet.

2. Was ist der Sozialstaat?

Das GG sagt damit zwar eindeutig und klar, dass es den Sozialstaat will; es sagt aber nicht, was den Sozialstaat im Einzelnen und konkret ausmacht! Das GG bestimmt sagt also – anders formuliert –, dass Deutschland zwar ein sozialer Staat sein muss, sagt aber nichts darüber, was als sozial anzusehen ist! Das GG entzieht sich vor allem der, in internationalen Menschenrechts-erklärungen und auch der Weimarer Reichsverfassung enthaltenen Formulierung sozialer Menschenrechte.

¹ Michael Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003; Eckart Reidegeld, Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, 2006 (2. Aufl.); Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat – Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 1991 (2. Aufl.).

So kennt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN) vom 10. Dezember 1948 mit der allergrößten Selbstverständlichkeit die Rechte auf soziale Sicherheit (Art. 22), Arbeit (Art. 23), Freizeit für Beschäftigte (Art. 24), Sozialfürsorge (Art. 25), Bildung (Art. 26) und Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 27), ganz ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung – anders als das GG – die Rechte auf Jugendschutz (Art. 122), Ausbildungsförderung (Art. 146), Arbeit (Art. 158), Sozialversicherung (Art. 161) sowie betriebliche und wirtschaftliche Mitbestimmung (Art. 165) vorsah.

Das GG folgte dieser Tradition ganz bewusst nicht.² Denn die Rechtsprechung der Weimarer Republik verstand die sozialen Grundrechte als bloße Programmsätze, die nichts mehr als politische Absichtsbekundungen darstellten, denen aber keinerlei rechtliche Verbindlichkeit zukomme. Das GG sollte aber nicht auch nur eine einzige Norm aufweisen, die nicht auch allgemeinverbindlich sei und daher als vorrangig unmittelbar gelte. Deshalb sollten Programmsätze in ihm nicht vorkommen.

Ferner war das GG historisch als provisorische Ordnung konzipiert. Angesichts der deutschen Teilung in West- und Ostdeutschland sollte es eine vorläufige Ordnung schaffen, die mit der Wiedervereinigung Deutschlands durch eine Vollverfassung abgelöst werde. Sie sollte eine aus allgemeinen und gleichen Wahlen von allen Deutschen gewählte Nationalversammlung hervorbringen. Dieser gesamtdeutschen Verfassung sollte es schließlich vorbehalten sein und bleiben, die endgültige Sozialverfassung Deutschlands zu schreiben.

Bekanntlich wurde das GG mit Wirkung ab dem 3. Oktober 1990 zur Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands. Im GG war jedoch praktisch keine Sozialverfassung enthalten und sie ist auch nicht nach 1990 im Zuge der Verfassungsreform aufgenommen worden. Vereinzelt Spurenelemente wie das Gleichstellungsgebot für Frauen und Männer zugunsten und das Benachteiligungsverbot für behinderte Menschen sind alles, was das GG an sozial programmatischen Gehalt im Zuge der nach der Wiedervereinigung einsetzenden Verfassungsrevision aufgenommen hat. Das GG leidet also an der Paradoxie, zwar einerseits dem Sozialen einen elementaren Rang beizumessen, aber dessen Inhalte ganz und gar im Ungefähren zu belassen!

3. Was bedeutet: Der soziale Rechtsstaat?

Die im GG gebrauchte Formel vom „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 GG) oder „sozialen Rechtsstaat“ (Art. 28 GG) ist von der Verfassungsdoktrin auch zunächst als inhaltlich wenig gehaltvoll angesehen worden.³ Namhafte Vertreter der Staatsrechtslehre behaupteten zu Anfang sogar, dass die Staatsgrundsätze Sozialstaat und Rechtsstaat miteinander unvereinbar seien.⁴ Denn die beiden genannten Bestimmungen des Staates beruhen auf unvereinbaren Prinzipien: Der Rechtsstaat fördere in seiner Ausrichtung auf die formale Gleichheit aller das Absehen von Unterschieden unter den Menschen; der Sozialstaat wende sich dagegen dem Einzelnen in seiner besonderen gesellschaftlichen Lage zu und differenziere deshalb notwendig unter den Menschen aufgrund des Unterschiedes ihrer sozialen Verhältnisse und Lebensbedingungen. Ihm liege ein materiales und soziales Gleichheitsmodell zugrunde, das formaler Gleichheit entgegenstehe.

Vereinzelt wurde der Sozialstaat dagegen als die Maxime verstanden, das traditionell auf die Organisation des Staates beschränkte Prinzip der Demokratie auf die Organisation der gesamten Gesellschaft zu erstrecken.⁵ Das Demokratiegebot sei also nicht auf die politische Sphäre zu beschränken, sondern auf die ganze Gesellschaft zu erstrecken und auszuweiten. Die Studentenbewegung der ausgehenden 1960er Jahre machte sich in ihrer Forderung nach „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ diese Deutung von Sozialstaatlichkeit zu eigen. Sie wurde jedoch unter den Juristen stets nur als Außenseiterposition betrachtet.

Im heutigen Verständnis ist dem Postulat des Sozialstaats namentlich die Aussage zu entnehmen:⁶ Staat und Gesellschaft

sind zwar getrennt. Der Staat ist aber berufen, umfassend in die gesellschaftlichen Verhältnisse einzugreifen durch Rechtsnormen und Verwaltungshandeln.

Gesellschaft beschreibt in diesem Verständnis den Ort, an dem die Individuen als Freie und formal Gleiche einander gegenüber treten, vornehmlich also den Markt. Die Maxime ist aber auch auf die nicht-ökonomisch determinierten Sphären der Gesellschaft: das Familien- und Vereinsleben, die Geselligkeit und Kultur zu erstrecken, weil auch dort Privatinitiative und -autonomie herrscht. Der Staat erscheint in dieser Begriffsbildung als der Garant des auf Freiheit und Gleichheit im Wege privatrechtlicher Selbstverständigung sich vollziehenden gesellschaftlichen Lebens. Dessen institutionelle Grundlagen: Vertrag, Eigentum, Familie, Erbrecht hat er auszuformen wie zu gewährleisten. Diese Pflicht trifft den Staat als Rechtsstaat. Zur Sicherung dieser Funktion hat er Gerichte und Polizei und im Verhältnis nach Außen Streitkräfte zu unterhalten.

Der Staat ist in diesem Denken zunächst als Rechtsstaat dazu aufgerufen, die individuellen Rechte des Einzelnen gesetzlich vorherbestimmten zu sichern und bei Übergriffen auf die Rechtssphäre des Einzelnen Strafen, Abwehrreaktionen, Ausgleichszahlungen und polizeiliche Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen.

Der Sozialstaat geht über dieses traditionell rechtsstaatliche Staatsverständnis entscheidend hinaus, das nun – um *Ferdinand Lassalle*⁷ zu bemühen – als eine bloße „Nachtwächteridee“ erscheint. Im Sozialstaat beschränkt sich die staatliche Rolle deswegen nicht mehr auf die Bewahrung individueller Rechte; ihr kommt stattdessen vielmehr ein ganz umfassender und elementarer Auftrag zur Gestaltung der individuellen Rechte zu. Der Sozialstaat mischt sich also in die als autonom gedachte Gesellschaft ein und hat dabei vor allem die individuellen Rechte durch Gesetzgebungsakte auszuformen. Das Sozialstaatsprinzip berechtigt den Staat aber nicht nur zu solchem Handeln, sondern verpflichtet ihn dazu auch geradewegs! Sozialstaat heißt also ein umfassend zur rechtlichen Gestaltung der Gesellschaft befugter und berufener Staat.

4. Wie wirkt sich die Wahrnehmung des sozialstaatlichen Auftrages aus?

Der sozialstaatliche Auftrag verpflichtet den Staat also vor allem, die Rechte der Individuen zueinander in ein durch staatliche Gesetzgebungsakte autonom bestimmtes Verhältnis zu setzen. Dieser Auftrag ist für jeden zur Rechtsetzung berufenen Staat auf den ersten Blick selbstverständlich. Aber der soziale Gehalt dieses Ansatzes wird dabei nicht stets bewusst und klar erkannt.

Wie der Sozialstaat wirkt, lässt sich beispielhaft an der Ausgestaltung des Eigentums beobachten. Art. 14 GG garantiert das Eigentum. Er bestimmt aber auch, dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch Gesetz zu bestimmen sind. Ferner heißt es: „Eigentum verpflichtet, sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

² *Murswiek*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 2000 (2. Aufl.), § 112.

³ *Friedrich E. Schnapp*, JuS 1998, 873 ff.; *Christoph Enders*, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, Tübingen 1997; *Matthias Kötter*, Verantwortungsteilung im Spiegel verfassungsrechtlicher Debatten seit den fünfziger Jahren, in: von Arnauld/Musil (Hrsg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, 2009, 85 ff.

⁴ *Ernst Forsthoff*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: ders. (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, 165.

⁵ *Wolfgang Abendroth*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Forsthoff, 114, 121.

⁶ *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch Staatsrecht, Bd. 2, 2004 (3. Aufl.), § 28–25 ff.; *Gröschner*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2006 (2. Aufl.), Art. 20, Rn. 21, 25 ff.; *Papier*, in: Ruland/von Maydell/Becker, Sozialrechtshandbuch, 2008 (4. Aufl.), § 3–8 ff.

⁷ *Ders.*, Arbeiterprogramm (1862), 1973, 42.

Am Beispiel dieser Garantie individueller Vermögensrechte wie dieses das Grundrecht umgebenden Rechtssetzungsauftrages lässt sich das Wirken des Sozialstaatsverständnisses zeigen. Die Garantie des Eigentums umschließt das Recht auf Grund und Boden. Dieses umfasst die Befugnis, Grund und Boden nicht nur abstrakt zu haben, sondern ihn auch konkret zu bebauen, sei es landwirtschaftlich oder durch Gebäude. Welche Bodennutzung dem Grundeigentümer konkret erlaubt ist, hat das Gesetz – etwas das Bau- und Landwirtschaftsrecht – zu regeln. Hierin drückt sich der Gestaltungsauftrag des sozialstaatlichen Gesetzgebers aus.

Die spezielle Sozialbindung des Eigentums äußert sich darin, dass dessen Gebrauch auch der Allgemeinheit zugute kommen muss. Dies setzt der Baufreiheit ebenso Grenzen, wie dem Recht, die Äcker zu bestellen – etwa mit gentechnisch verändertem Saatgut. Durch Gesetzgebung ist also nicht nur das Eigentum des Einzelnen mit dem Eigentum der Anderen in Einklang zu bringen, wie dies die Optik des klassischen Rechtsstaats kennzeichnet, sondern es ist auch zu sichern, dass landschaftliche, ökologische, wirtschaftliche Belange bei dem Gebrauch des Eigentums hinreichend gewahrt bleiben.

Das Eigentum kann auch an Unternehmen bestehen. Dem Sozialstaatsauftrag des Art. 14 GG entspricht es aber, dass Unternehmenseigentum mit den Menschenrechten der darin arbeitenden Arbeitnehmer zum Ausgleich zu bringen sind, etwa im Hinblick auf deren Entlohnung und den Kündigungsschutz. Die Sozialbindung des Eigentums an Unternehmen äußert sich vor allem in den gesetzlichen Arbeitnehmerrechten und den von Betriebs- und Unternehmensmitbestimmung ausgebildeten Teilhaberechten der Arbeitnehmerschaft an der Unternehmensführung.

Der sozialstaatliche Auftrag zielt also zunächst darauf, den Staat zur umfassenden Gestaltung der sozialen Lebensbedingungen zu berechtigen wie zu verpflichten und bei Wahrnehmung der Belange aller derer zu wahren, die vom Gebrauch individueller Rechte betroffen und berührt sind. Das Sozialstaatsprinzip erlaubt und gebietet dem Staat damit, sich aller gesellschaftlicher Verhältnisse gestaltend zu bemächtigen und dabei die Rechte der in unterschiedlichen Lagen betroffenen Menschen zueinander ins Verhältnis zu setzen. Sozialstaatlich geformtes Recht bedeutet also zunächst und vor allem die – häufig beklagte – Regulierung, Politisierung und Bürokratisierung des Lebens! Dies ist lästig, aber im Interesse eines fairen Interessenausgleichs nötig, ja in einer komplexen sozialen Ordnung geradewegs unumgänglich.

5. Gibt es konkrete sozialstaatliche Regelungsaufträge?

Ein im bisher entwickelten Sinne entfalteter Sozialstaat ist gegenständlich unbegrenzt. Er scheint, mit ungebändigter Regelungswut alles und jedes zu planen, ordnen und mit Vorschriften zu lenken versuchen. Hergebracht hat sich jedoch ein spezifisches Aufgabengebiet herausgebildet, in welchem der Sozialstaat in besonderer Weise entfaltet worden ist. Es handelt sich – nicht eben zufällig – um gerade jene Materien, welche im menschenrechtlichen Kontext der Weltgesellschaft wie des Europarates und der EU mit den sozialen Menschenrechten auf Arbeit, Bildung, Gesundheit, Wohnung, Sozialversicherung und Sozialfürsorge umschrieben sind.⁸ Dies sie im Folgenden skizziert.

Die erste und zentrale Bestimmung des Sozialstaats ist die Gestaltung der menschlichen Arbeit. Als Formgeber für das Arbeitsleben trat der Sozialstaat im 19. Jahrhundert auf den Plan in Gestalt des Verbots der Kinderarbeit, der Ausgestaltung des Schutzes der Arbeiter und damit deren Bewahrung vor Gesundheitsgefahren, später durch die Begründung von Fabrikaschüssen und der Betriebsverfassung sowie der umfassenden Anerkennung und dem Schutz der Tarifautonomie. Das treibende Motiv ist der Schutz der menschlichen Arbeitskraft als Basis der Wertschöpfung und Existenzsicherung für jedermann. Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitssuchende sind deshalb die zentralen Medien, in denen die Teilhabe des Einzelnen

am Erwerbsleben gesichert wird, in denen also mit anderen Worten das Recht auf Arbeit seinen rechtsinstitutionellen Ausdruck findet. Die menschliche Arbeit wird so zum Fundament des Sozialstaates, der die menschliche Arbeit humanisiert und zugleich die Erwerbstätigkeit als Basis der Daseinssicherung für jedermann etabliert.

Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld ist das Recht auf Bildung. Historisch trat der Sozialstaat auch in Gestalt der allgemeinen Schulpflicht in Erscheinung. Dadurch wurde der junge Mensch mit Kulturtechniken und sozialen Verhaltensmaßregeln vertraut gemacht, was sie primär befähigte zu arbeiten, aber auch gesellschaftlich wirksam zu werden. Das Recht auf Bildung verfolgt heute die Sicherung des Zugangs zu den Bildungseinrichtungen ohne Diskriminierungen aller Art. Seine Verwirklichung ist nicht nur eine Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg, sondern eine universalistische Bedingung für die soziale Teilhabe in einer wissensbasierten Gesellschaft und einer entwickelten und vor komplexe Entscheidungen gestellten Demokratie.

Das Recht auf Gesundheit wurde in dem Maße möglich, wie Krankheit erkenn- und behandelbar und damit zum Gegenstand menschlicher Intervention wurde. Heute ist das Recht auf Gesundheit international anerkannt. Es verlangt den gleichen Zugang zu den Einrichtungen der Gesundheitsversorgung ohne Rücksicht auf Einkommen, Geschlecht, Bildungsgrad, Alter, ethnischer Herkunft oder Nationalität des Einzelnen.

Das Recht auf Wohnung begründet einen sozialrechtlichen Anspruch auf den sozialen Wohnungsbau, die Förderung Einkommensschwacher für die Beschaffung von Wohnraum mittels Wohngeld sowie schließlich die Übernahme sämtlicher Wohnungskosten für die Bezieher von Grundsicherung für Arbeitssuchende, bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter.

Das Recht auf Sozialversicherung ist ebenfalls ein Menschenrecht, das durch die historisch erstmals in Deutschland entwickelten Sozialversicherungen ausgeformt wird. Es bewahrt den Einzelnen vor sozialen Risiken, die sich aus der Erwerbsbeteiligung ergeben und die namentlich vor der Inanspruchnahme von Sozialfürsorge bewahren sollen. Es geht hierbei um den Schutz des Einzelnen in den Fällen von Krankheit, Alter, Erwerbsunfähigkeit, Unfall, Arbeitslosigkeit und bedeutet die besondere Unterstützung in Fällen des Familienunterhalts. Sie ist in Form von Dienstleistungen, namentlich der Krankenbehandlung und Geldleistungen, namentlich Renten-, Kranken- und Arbeitslosengeld ausgeformt.

Schließlich ist es Aufgabe des Sozialstaates, Fürsorge für alle Bedürftigen vorzuhalten. Für diese Fürsorge gelten die Grundsätze der Nachrangigkeit. Dieses Postulat gilt nicht nur für die Berechtigung, sondern auch für die Ausgestaltung. Dies bedeutet, dass nur die wirklich Bedürftigen, Sozialhilfe beanspruchen können, nicht jedoch Personen, die sich selbst aus eigenem Einkommen, Vermögen oder Arbeit ernähren können. Besteht für den erwerbsfähigen Einzelnen dazu keine Möglichkeit, so ist er in erster Linie zur Arbeit zu befähigen. Auch der Umfang der Hilfe muss nach dem Grundsatz des Lohnabstandsgebotes so gestaltet werden, dass jedenfalls für Erwerbsfähige hinreichende Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen. Die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens für jedermann kann deshalb jedenfalls nicht Ausprägung des Grundsatzes der sozialen Fürsorge, weil zu dieser Idee auch die Arbeit gehört.

6. Sozialstaat und soziale Rechte

Der Wahrnehmung des sozialstaatlichen Auftrages korrespondiert im GG nicht ein ausdrückliches Grundrecht der durch sozialstaatliche Maßnahmen Gesicherten und Geförderten.⁹ Den Sozialstaat zu schaffen, ist also zwar eine objektivrechtliche

⁸ So wenn auch nur im Ansatz auch *Heinig*, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, 277 ff.

⁹ *Walter Georg Leisner*, Existenzsicherung im öffentlichen Recht, 2007, 107 ff.

Pflicht. Dieser korrespondieren aber keine subjektiven Rechte im Einzelnen. Dies ist die Erklärung dafür, dass das Sozialstaatsgebot einer justiziellen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht weitgehend entzogen ist. Denn das Sozialstaatsprinzip ist nicht nur gegenständlich diffus, weil abstrakt formuliert, sondern ihm korrespondieren jedenfalls im Verständnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine subjektiv-öffentlichen Rechte des Einzelnen.

Darin unterscheidet sich die Deutung des Sozialstaatsprinzips vom Rechtsstaatsprinzip und dem Prinzip der Demokratie. Den beiden letztgenannten Formprinzipien des Staates und der Gesellschaft korrespondieren nämlich individuelle Freiheits- und demokratische Teilhaberechte, so dass Staatszielbestimmung und Grundrechte aufeinander bezogen und miteinander verbunden sind. So entspricht dem Rechtsstaatsprinzip die Freizügigkeit, Eigentums-, Berufs-, Meinungs-, Religions- und Handlungsfreiheit, welche Schranken des staatlichen Eingriffs in individuelle Freiheiten markieren. Sie sind nur statthaft, wenn sie rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Auch das Staatsziel Demokratie bedarf der Ausformung durch demokratische Rechte, Wahlrechte, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Teilhaberechte bei der staatlichen Willensbildung.

Im Hinblick auf den Sozialstaat wird dieser Zusammenhang dagegen überwiegend nicht gesehen oder weit überwiegend sogar ganz geleugnet. Denn das Sozialstaatsprinzip ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich eine Befugnis in der Hand des Gesetzgebers zur Sozialgestaltung mit einem extrem hohen Gestaltungsspielraum, der allenfalls durch das Postulat der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und schließlich die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) begrenzt wird, jedoch nicht durch soziale Rechte konturiert wird. In diesem Denken wird der eigentliche Bezugspunkt des Sozialstaats, nämlich die Ausformung der nicht nur international, sondern wegen Vorrangs oder durch Ratifikation in inländisches Recht auch im Inland umfassend anerkannten sozialen Rechte auf Arbeit, Bildung, Wohnung, Gesundheit, soziale Sicherheit und Vorsorge (§§ 3 – 10 SGB I) nicht sichtbar.

7. Der Sozialstaat steht im Dienste der Verwirklichung sozialer Rechte!

Diese dogmatisch vorherrschende und namentlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beherrschende Sicht ist jedoch konzeptionell nicht überzeugend. Es entspricht einer gesicherten Erkenntnis, die auf die ersten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgingen, das aus der in Art. 1 GG normierten Menschenwürde auch folgt, dass der Mensch nicht nur Begünstigter der staatlichen Fürsorgeleistung sein kann, sondern dass der staatlichen Fürsorgepflicht ein subjektives Recht des Leistungsempfängers auf soziale Fürsorge gegenüber steht.¹⁰ Dieser Ansatz zeigt zunächst, dass der sozial Benachteiligte ein eigenes Klagerecht auf Erbringung von Sozialleistungen hat, also nicht länger als Objekt staatlicher Fürsorglichkeit gedacht werden kann.

Dieses Prinzip ist nicht auf die Fürsorge zu beschränken, sondern auf die Sozialleistungsberechtigung insgesamt zu erstrecken. Es ist seit Schaffung des SGB (§ 31 SGB I) anerkannt, dass sämtliche Sozialleistungen kraft Gesetzes geschuldet sind, weshalb der Einzelne darauf auch ein subjektives Recht hat. Diese sozialen Rechte werden auch nicht durch den Gesetzgeber beliebig und nach Willkür geschaffen. Vielmehr verfolgt er diese Rechte schaffende Gesetzgeber einem ihn durch Völkerrecht aufgetragenen Auftrag, die Deutschland als Mitglied der Völkergemeinschaft, des Europarates oder der EU verpflichtet, die international anerkannten sozialen Menschenrechte zu verwirklichen.

Bei Lichte betrachtet, verwirklichen die im Dienste des Sozialstaatsprinzips erlassenen Gesetzgebungsakte, also die inter-

national und auch von Deutschland anerkannten sozialen Rechte auf Arbeit, Bildung, Wohnung, Gesundheit, soziale Sicherheit und Fürsorge. Diese sind auch ohne formale Anerkennung im Grundgesetz für die deutsche Verfassung bindend, sei es als gesetzlicher Menschenrechtsstandards, der den verfassungsrechtlichen Mindeststandard der deutschen Grundrechte ausformt, sei es als allgemeines Prinzip des Völkerrechts (Art. 25 GG), die im Inland unmittelbar gelten, sei es als Ausprägung der „allgemeinen und unveräußerlichen Menschenrechte“, zu denen sich das GG ausdrücklich bekennt und die deshalb auch in der gesamten thematischen Breite im Inland zu gelten beanspruchen, wie sie international proklamiert sind und das bedeutet vor allem unter vollem Einschluss der sozialen Grundrechte!

Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II

Fiskalische Effekte und Arbeitsmarktwirkungen

Martin Dietz, Susanne Koch, Helmut Rudolph, Ulrich Walwei und Jürgen Wiemers¹

Zusammenfassung

Im September 2009 gab es in Deutschland knapp 1,4 Millionen erwerbstätige Hilfebedürftige, die gleichzeitig ein Erwerbseinkommen und Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) beziehen. Aktuell wird im politischen Raum diskutiert, ob man durch eine Veränderung der Hinzuverdienstregeln im SGB II Anreize für eine Arbeitsaufnahme erhöhen und damit eine stärkere Arbeitsmarktintegration erreichen kann. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich ausgehend vom Status Quo mit verschiedenen politisch machbaren Variationen der Hinzuverdienstregeln. Die Analysen basieren auf dem IAB-Mikrosimulationsmodell und umfassen Arbeitsmarktwirkungen sowie fiskalische Effekte. Die Berechnungen zeigen, dass die Arbeitsangebotseffekte der Regeländerungen eher gering sind. Den heterogenen Problemlagen in der Grundsicherung kann man nicht allein mit einer Reform der Hinzuverdienstregeln begegnen. Sie erfordern vor allem integrierte Ansätze, die an den spezifischen Hemmnissen der Menschen ansetzen.

Abstract: Combining Social Assistance and Earned Income in Germany: Legal Alternatives and their Labour Market Effects

In September 2009, almost 1.4 million workers received supplementary social assistance to raise their earned income to the subsistence level defined by the second book of the German Social Code (SGB II). The persistently high number of working poor ignited an ongoing political debate. That debate has focused on whether a change in the legislation for combining social assistance and earned income according to the SGB II could increase incentives to take up full-time work. This article analyses the labour supply and fiscal effects of a wide array of policy variations using the IAB microsimulation model. The labour supply effects of the examined reforms turn out to be rather low. This result corroborates the view that the heterogeneous problems of the working poor cannot be met with a reform of rules that would result in a reduction of benefits alone. Above all, integrated approaches are required that focus on the specific barriers faced by the working poor.

¹ Wir danken den Gutachtern des Sozialen Fortschritts für wertvolle Hinweise.

¹⁰ BVerwGE 1, 159.