Soziales Netz – Soziale Gerechtigkeit

von

DETLEF MERTEN

I. Die Krise des Sozialstaats

1. Das Thema „Soziales Netz – Soziale Gerechtigkeit" ist zum heutigen Zeitpunkt von packender Aktualität. In dem historischen Moment eines Centenariums deutscher Sozialgesetzgebung ist eine Bewährungsprobe für den Sozialstaat gekommen, signalisiert durch ein – wenn auch geringes – reales Absinken des Bruttosozialprodukts. Einige hatten sie vorausgesehen, die Krise des Sozialstaats. Denn wenn der Sozialstaat seine Leistungen zuvor als Steuerstaat kassiert, wenn er sich dabei wegen des geringeren verfassungsrechtlichen und politischen Widerstandes auf das zu Erwerbende konzentriert und wenn er stetig mehr Sozialleistungen offeriert, dann ist dieser Sozialstaat – wie Klaus *Stern*[1] formuliert – „nach seiner inneren Logik zum Wachstum verurteilt". Und deshalb hat man wohl vorsichtshalber das Wirtschaftswachstum in einer Zeit der Planungs- und Machbarkeitseuphorie in Verfassungsrang erhoben und damit in einer neuartigen Form der Faktizität des Normativen gleichsam auf wirtschaftliches Wachstum von Verfassungs wegen erkannt. Ernst *Forsthoff*[2] hatte schon früh gefragt, ob die Urheber des Stabilitätsgesetzes vielleicht in den großen Irrtum verfallen seien, mit Krisenzeiten nicht mehr zu rechnen, allenfalls mit Rezessionen, die sich ausmanövrieren lassen.

Ausmanövriert hat sich der Staat nun anscheinend selbst. Angesichts einer in ihrer Höhe beängstigenden Staatsverschuldung nach einem Reformjahrzehnt sind neue Ausgabenprogramme – von ihrer Geeignetheit oder gar Schädlichkeit einmal abgesehen – kaum finanzierbar. Ist somit die wirtschaftspolitische Wunderwaffe des „deficit-spending" aus welchen Gründen auch immer stumpf geworden, so muß sich der Staat zur Deckung seines Haushaltsdefizits zwischen der Ausgabenkürzung und der Abgabenerhöhung entscheiden oder beide wählen, wobei in der konkreten wirtschaftlichen Situation beide von Übel sind. Schien noch vor kurzer Zeit der Weg vom freiheitlichen Sozialstaat in den totalen Versorgungsstaat[3] vorgezeichnet – ideologisch motiviert, poli-

[1] Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, § 21 I 5c, S. 692f.
[2] Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 125.
[3] Hierzu *Merten*, Vom Sozialstaat zum totalen Versorgungsstaat, Die Versicherungsrundschau 1980, S. 49ff.

tisch prämiiert und finanziell sanktioniert, so tauchen nunmehr Hindernisse auf – vordergründig finanzieller, hintergründig aber grundsätzlicherer Art.

2. Die wirtschaftliche Wende muß zu einem Nachdenken führen. Wenn daraus nicht auch ein Umdenken wird, dann vergibt man die Chance eines Neubeginns, der gerade in letzter Zeit immer wieder beredet, leider aber nicht beschlossen wurde. Man kann nicht nur Siege, man kann auch Niederlagen verspielen, man kann sie aber auch für einen Neubeginn und für künftige Erfolge nutzen.

Weniger als ein Jahr nach Jena und Auerstedt erging in Preußen das Edikt über die Bauernbefreiung und kam es zu beispielhaften gesellschaftlichen Reformen in einer „Revolution von oben", die eine Revolution von unten unnötig machte. Nach dem Ende des Dritten Reiches begann in einer Zeit der Hungersnot und des Wohnraummangels, der Arbeitslosigkeit und der Betriebszerstörungen bei neun Millionen Heimatvertriebenen und vier Millionen Sowjetzonenflüchtlingen (bis 1961) ein Wiederaufbau, der zu Recht als „Wirtschaftswunder" angesehen wird. Damals haben die Trümmerfrauen nicht über die „Zumutbarkeit" ihrer Arbeit räsonniert, sind die 59jährigen nicht „in Rente", sondern zur Arbeit gegangen, wollte man nicht „aussteigen", weil man froh war, wieder einsteigen zu können. Damit soll keine Sozial-Idylle beschworen und der heutigen Zeit als Idealbild vorgehalten werden. Es soll nur ein wenig der Schleier von jener Sozialstaats-Sentimentalität und jenem Sozialstaats-Narzißmus gelüftet werden, für die soziale Gerechtigkeit zu sozialer Selbstgerechtigkeit wird. Mit der verbissenen Verteidigung des Bestehenden – im allgemeinen als Reaktion bezeichnet –, mit einer Art Sozialstaats-Fanatismus ist die Krise des Sozialstaats nicht zu meistern.

II. Das „soziale Netz" als Erscheinungsform sozialer Gerechtigkeit

Die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit ist bindender Verfassungsauftrag gerade auch für wirtschaftlich schlechte Zeichen. Und das, was wir sprachlich anschaulich, wenn auch juristisch unpräzise, „soziales Netz" nennen, ist sicherlich eine der wesentlichen Erscheinungsformen sozialer Gerechtigkeit. Die Krise des Sozialstaats hat nun deutlich werden lassen, daß ein latentes Spannungsverhältnis, eine Antinomie, zwischen dem sozialen Netz und der sozialen Gerechtigkeit bestehen kann.

1. Der Begriff „soziales Netz" umschreibt bildhaft den Bereich des Sozialrechts. Denn für dieses Rechtsgebiet ist die staatliche Hilfe in besonderen Lebenssituationen oder bei Eintritt bestimmter Lebensrisiken begrifflich essentiell. Wollte man die „egalitäre Entfaltung der physischen und ökonomischen Existenz"[4] des einzelnen im Gemeinwesen oder die „Verhinderung und Beseitigung individueller Güterdefizite"[5] in diesen Begriff einbeziehen, so könnte man das Sozialrecht nicht mehr hinreichend von

[4] *Zacher*, VSSR 4, 1976, 7.
[5] *Bley*, Sozialrecht, 3. Aufl. 1980, S. 24.

anderen Rechtsgebieten trennen. Denn Normen mit sozialem Gehalt finden sich auch im Bürgerlichen Recht, insbesondere im Mieterschutzrecht, im Arbeitsrecht und im Wirtschaftsrecht, aber auch im Steuerrecht. Der „Beseitigung von Defiziten" und der „egalitären Entfaltung der ökonomischen Existenz" dienen auch staatliche Transferleistungen im Bereich der Vermögenspolitik (Sparprämien und Wohnungsbauprämien), die wir im allgemeinen nicht dem Sozialrecht zurechnen.

Daraus folgt zunächst, daß das soziale Netz – das Recht der sozialen Sicherheit oder schlicht das Sozialrecht – allein die soziale Gerechtigkeit nicht herstellt. Denn soziale Gerechtigkeit als gängige, wenn auch noch leerformelartige Umschreibung des Sozialstaatsprinzips verpflichtet die gesamte Rechtsordnung, nicht nur das Sozialrecht. Der sozialen Gerechtigkeit dienen auch der soziale Ausgleich oder die Beseitigung sozialer Defizite in Form der sozialen Umverteilung. Zur sozialen Umverteilung kommt es zwar auch im Sozialrecht, z. B. bei der Beitragshöhe nach Leistungsfähigkeit in der gesetzlichen Krankenversicherung oder dem für alle gleichen Kindergeld ohne Rücksicht auf die Höhe des zivilrechtlichen Unterhaltsanspruchs im Einzelfall. Im übrigen findet soziale Umverteilung aber außerhalb des Sozialrechts im Steuerrecht oder im Recht der Transferleistungen bzw. im Subventionsrecht statt. Da die Abgabenbelastung nach dem kleinen Einmaleins der Volkswirtschaft nun nicht beliebig ohne nachteilige Folgen für die wirtschaftliche Produktivität und damit auch für die Beschäftigung und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz gesteigert werden kann, stehen die Dichte des sozialen Netzes und seine Kosten in einem unlösbaren Zusammenhang mit der Durchführbarkeit anderer sozialstaatlicher Aktivitäten. Sucht man wegen dieser Interdependenz nach einer Rangfolge, so bedarf es keiner sozialpolitischen Bekenntnisse, weil verfassungsrechtliche Erkenntnisse vorliegen.

Aus den als Freiheits- und Abwehrrechten konstruierten Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit und aus dem Verfassungsbekenntnis zur Menschenwürde folgen Schutzpflichten des Staates, die diesen in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip zur staatlichen Vorsorge und zum Schutz vor den fundamentalen Lebensrisiken der Krankheit, der Erwerbsunfähigkeit und der Existenznot anhalten.

2. Die Geschichte der Sozialstaatlichkeit setzt freilich nicht erst mit dem Grundgesetz ein. Die Hilfe für den in Not geratenen Untertanen als Staatsaufgabe kennzeichnet den modernen Staat der Neuzeit. Preußen als der in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts fortschrittlichste Staat Europas erkennt in seinem Allgemeinen Landrecht von 1794 die Pflicht des Staates an, „für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und denselben auch von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können".[6] Die *Bismarck*schen Sozialversicherungsgesetze regeln knapp 100 Jahre später die Unterstützung in den Notfällen der Krankheit, des Unfalls, des Alters und der Invalidität in dem Bestreben, praktisches Christentum zu demonstrieren, die Ideen Lorenz von Steins über ein „soziales Königtum" zu realisieren und die Arbeiterschaft in den Staat zu integrieren.

[6] § 1 II 19 ALR.

Im Reichstag wird die Sozialversicherung von den Sozialdemokraten als „kapitalistisch" und von den linken Liberalen als „sozialistisch" gebrandmarkt.[7]

Durch die „Reichssozialgesetze" wird Deutschland zum führenden Sozialstaat und beispielhaft für andere Industrienationen. Nach dem Ersten Weltkrieg wird ergänzend ein Schutz vor dem elementaren Lebensrisiko der Arbeitslosigkeit begründet.[8]

Neben die Fürsorge und die Versicherung tritt als dritter Grundpfeiler der sozialen Sicherung, an denen das soziale Netz festgemacht ist, die Versorgung als Sonderopferentschädigung. Die Sorge des Staates für Kriegsopfer und Kriegshinterbliebene ist schon aus der Sozialgeschichte des Altertums bekannt. Sie gewinnt in der Neuzeit seit der Französischen Revolution mit dem Übergang zu Volksheeren und zu Volks- und Freiheitskriegen an Bedeutung. Motivierung und Mobilisierung des Volkes erfordern auch eine Entschädigung für die im Interesse der Allgemeinheit erbrachten Opfer, jenen „Dank des Vaterlandes", der meist emphatischer gelobt als gewährt wird.

Rechtsgedanke der von der beamtenrechtlichen Versorgung der Berufssoldaten zu trennenden sozialrechtlichen Versorgung ist der Gleichheitssatz. Er gebietet dem Staat die Gleichheit, verbietet ihm die Ungleichheit und hält ihn an, denjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen, wie schon das Allgemeine Landrecht formuliert.[9] Diese verfassungsrechtliche Pflicht zur Entschädigung für gesetzlich erzwungene und verursachte Ungleichheit, im Grundgesetz spezialverfassungsgesetzlich noch einmal für die Enteignung betont, liegt letztlich den Regelungen des Bundesversorgungsgesetzes, des Lastenausgleichsrechts, aber auch dem Wiedergutmachungsrecht zugrunde. Sozialrecht ist also nicht nur geronnene Sozialpolitik, sondern in seinem Kern auch umgesponnenes Verfassungsrecht.

3. In den 100 Jahren deutscher Sozialgesetzgebung ist das soziale Netz immer dichter geknüpft worden – durch Einbeziehung weiterer Personenkreise und Ausdehnung der Sozialleistungen nach Art und Höhe. Diese Entwicklung ist konsequent und im Grundsatz sozialstaatsadäquat. Denn die soziale Frage des 20. Jahrhunderts ist eine andere als die des 19. Jahrhunderts, auf die *Bismarck* eine Antwort gefunden hatte – zu spät vielleicht, aber innenpolitisch nicht früher durchführbar, weil die Liberalen, die er so lange benötigt hatte, insbesondere die Kreise der Fortschrittspartei, jede staatliche soziale Hilfe als Staatssozialismus ablehnten.

Die soziale Frage des 20. Jahrhunderts ist eine „neue soziale Frage"[10], möglicherweise sind es sogar mehrere soziale Fragen, die der Jugendlichen und der Pflegebedürftigen, die der kinderreichen Familien und der von struktureller Arbeitslosigkeit Betroffenen. In ihrer Ursache ähneln die modernen sozialen Probleme freilich den früheren, denn es handelt sich um typische Folgeerscheinungen der Industriegesellschaft. Die Loslösung aus familiären und ständischen Bindungen hatte das Proletariat in den Städ-

[7] Vgl. E. R. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 4, 1969, S. 1201.

[8] Durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. 7. 1927 (RGBl. I S. 187).

[9] § 75 Einl. ALR.

[10] Vgl. in diesem Zusammenhang Heiner *Geißler*, Die Neue Soziale Frage, 1976.

ten im 19. Jahrhundert unfähig gemacht, aus eigener Kraft Vorsorge für die Notfälle des Lebens zu treffen. Hier zeigte sich auch die Kehrseite der neugewonnenen Freiheiten, insbesondere der Bauernbefreiung, Gewerbefreiheit und Freizügigkeit. So machten infolge des aufgehobenen Zunftzwanges die Gesellen den Meistern Konkurrenz und es entstand ein Handwerker-Proletariat, fehlte den befreiten und in die Städte gezogenen Bauern die gutsherrliche und familiäre Hilfe. Diese Entwicklung macht zugleich deutlich, daß Freiheit und Risiko untrennbar verknüpft sind und daß eine totale Vorsorge für das Risiko notwendig auch zur totalen Unfreiheit führen muß. Im 20. Jahrhundert wurde infolge der Weltkriege, der Vertreibungen und der Inflationen weiteren Bevölkerungsschichten die ausreichende Eigenvorsorge durch Erben und Erwerben unmöglich und sank die Fähigkeit familiärer Selbsthilfe durch den Übergang von der Großfamilie zur Kleinfamilie und heutzutage durch die zeitlich frühere Auflösung selbst dieser Kleinfamilie mit dem Auszug der volljährig gewordenen Kinder zum Zwecke der Selbstverwirklichung.

So sind durch Beseitigung der Versicherungspflichtgrenze auch Angestellte mit höherem Einkommen und aus der Gruppe der Selbständigen die Handwerker, Landwirte und jüngst die Künstler dem Versicherungszwang in der Rentenversicherung unterworfen worden. Sie ergänzen jene heute kaum sehr zahlreichen selbständigen Lehrer, Erzieher und Musiker ohne Angestellte, die sich seit alters her in der Rentenversicherung finden und die das Sozialgesetzbuch wegen seines Verzichts auf Kodifizierung, Systematisierung und Reform nicht zu einer einheitlichen Gruppe mit anderen Selbständigen zusammengefaßt, sondern gleichsam als historisch wertvollen Berufsgruppenkatalog erhalten hat.

Die Ausdehnung des sozialen Netzes hat eine Erhöhung der Steuern und Abgaben mit sich gebracht und damit das *Wagner*sche Gesetz von den wachsenden Staatsausgaben offenbar bestätigt. Das kommunizierende Verhältnis von Sozialstaat und Steuerstaat lassen nur jene gerne außer acht, die in sozialer Einäugigkeit das Sozialrecht allein als Leistungsrecht sehen. Daß der moderne Staat ohne Domänen und Allodialvermögen als Sozialstaat nur das verteilen kann, was er als Steuerstaat zuvor genommen hat, ist eigentlich eine banale Erkenntnis. Schon *Kant*[11] hatte darauf hingewiesen, daß diejenigen, die „genießen wollen ohne zu arbeiten", andere berauben. Nun lehrt zwar *Shakespeare:*[12] „Zum Raube lächeln heißt: Den Dieb bestehlen." Aber angesichts der heutigen Höhe der Steuer- und Beitragssätze wird Deutschland immer weniger zum „Land des Lächelns" – sozialrechtlich gewendet –, wird die Solidarität zunehmend strapaziert und die Möglichkeit eigenverantwortlicher Vorsorge reduziert.

Die steigenden Steuer- und Beitragslasten haben auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Seit ein preußisches Gesetz von 1849 die Heranziehung der Arbeitgeber zu den Unterstützungskassen durch Ortsstatut gestattete[13], gehört die Ar-

[11] Bemerkungen zu den Beobachtungen über das Gefühl des Schönen und Erhabenen, Akademieausgabe Bd. 20, 1942, S. 39.

[12] Othello, I, 3.

[13] § 57 der Verordnung betr. die Errichtung von Gewerberäthen und verschiedene Abänderungen der allgemeinen Gewerbeordnung vom 9. 2. 1849 (GS S. 93).

beitgeberbeteiligung an den Beiträgen, eine Finanzierung durch „Arbeit und Kapital", zu den klassischen Elementen der Sozialversicherung. Die Sozialversicherungsbeiträge machen heute einen wesentlichen Teil der Lohn-Nebenkosten aus und steigen sowohl bei Beitrags- als auch bei Lohnerhöhungen, mitunter kumulativ. Da die Lohnnebenkosten in der Bundesrepublik auch im Vergleich zu anderen Industriestaaten besonders hoch sind, liefern sie eine der Ursachen für eine Rationalisierung oder Exportierung der Arbeitsplätze (z. B. durch Betriebsstättenverlagerungen) – in Zeiten wirtschaftlicher Rezession auch der Reduzierung, wie die hohe Zahl der Konkurse in den letzten Jahren ausweist.

III. Schwachstellen des „sozialen Netzes"

Das soziale Netz in seiner heutigen Verfassung weist drei Schwachstellen auf, die bei Nichtbeseitigung jede für sich gefährlich, zusammen aber insbesondere in Zeiten hoher Belastung katastrophal wirken können.

1. Die erste Schwachstelle ist institutioneller oder systemimmanenter Art. Es kommt jedenfalls in Teilbereichen der sozialen Sicherung bei wirtschaftlichen Rezessionen zu einer Art „Doppler-Effekt". In Rezessionsphasen, in denen das Steuer- und Beitragsaufkommen absinkt, müssen bestimmte Leistungen, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe verstärkt gewährt werden. Mit sinkender Zahl der Steuer- und Beitragspflichtigen steigt die Zahl der Leistungsberechtigten. Beide Gruppen bewegen sich aufeinander zu, so daß das Verhältnis von Beitragsaufkommen zum Leistungsvolumen immer ungünstiger wird. Diese Erscheinung wäre an sich bei richtiger Disposition noch nicht bedenklich. Sie könnte als sogenannter eingebauter Stabilisator sogar einen günstigen antizyklischen Effekt auslösen, wenn das System der sozialen Sicherheit in Zeiten der Vollbeschäftigung durch Steuern und Beiträge unter gleichzeitiger Ersparung staatlicher Sozialausgaben Kaufkraft abschöpfte und in Zeiten der Rezession die Leistungen ausweitete und dadurch zur Schließung von Nachfragelücken beitrüge. Wenn das, was hier in der Theorie richtig zu sein scheint, dennoch für die Praxis nichts taugt, so liegt das nicht – wie *Kant*[14] für diesen Fall meint – daran, daß „nicht genug Theorie" da ist. Entscheidend ist vielmehr, daß die politische Praxis sich nicht theoriegerecht verhält, nicht antizyklisch handelt, wie auch die Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz zeigen. Die Entwicklung in der Arbeitslosenversicherung macht dies in besonderer Weise deutlich.

a) Als nach der Rezession von 1966/67 der wirtschaftliche Aufschwung einsetzte und Vollbeschäftigung herrschte, betrug die Zahl der Arbeitslosen im Jahre 1970 weniger als 150000, die Arbeitslosenquote lag bei 0,7% und stieg bis 1973 langsam bis auf 1,2%

[14] Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, in: Werke in sechs Bänden, hrsg. von Weischedel, Bd. 6, 1975, S. 127.

an.[15] Infolgedessen mußte der gesetzlich vorgesehene Beitragssatz[16] zur Arbeitslosenversicherung nicht ausgeschöpft, sondern konnte mit 0,65 bzw. 0,85 vom Hundert erheblich niedriger bemessen werden. In jener Zeit hätte die Bundesanstalt beachtliche Rücklagen bilden und gleichzeitig in der Phase der Hochkonjunktur Kaufkraft abschöpfen können. Statt dessen beschloß der Gesetzgeber etwa zur selben Zeit im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 großzügige Leistungen zur beruflichen Bildung.[17] Waren für diesen Zweck 1967 113 Mill. DM ausgegeben worden, so waren es 1975 2,9 Milliarden[18], also mehr als das 25fache, was 1976 immerhin 37% des Beitragsaufkommens der Bundesanstalt ausmachte.[19] Die Zahl der Teilnehmer an beruflichen Förderungsmaßnahmen stieg von 83000 im Jahre 1969 auf 271000 im Jahre 1975.[20] Angesichts der Hochkonjunktur betrug der Anteil der Arbeitslosen unter den Geförderten z. B. im Jahre 1973 lediglich 5,8%.[21] Für die Förderung war die Ausbildung in einem Mangelberuf nicht erforderlich. Sie wurde sogar, z. B. im Falle der Umschulung, gewährt, wenn der Antragsteller einen Mangelberuf aufgab. Als Leistungen wurden mehr als 80% des Nettoarbeitsentgelts zuzüglich der Lehrgangs- und Lernmittelkosten, der Fahrtkosten und der Kosten einer etwaigen auswärtigen Unterbringung erbracht. Erst aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit auf über 1 Mill. Arbeitslose im Jahre 1975 wurden die beruflichen Förderungsmaßnahmen eingeschränkt[22], so daß ein Unterhaltsgeld von 80%, ab Januar 1982 von 75% bzw. 68%[23] nur unter bestimmten Voraussetzungen, im übrigen nur ein solches von 58% des bisherigen Nettoarbeitsentgelts gezahlt wird.

Die Maßnahme kam jedoch zu spät. Inzwischen waren die Ausgaben der Bundesanstalt von knapp 7 Milliarden im Jahre 1973 auf knapp 18 Milliarden im Jahre 1975 gestiegen, und wären Rücklagen willkommen gewesen.

b) Ähnliche Doppler-Effekte ergeben sich in der Rentenversicherung. Zwar steigen die Rentenleistungen in Zeiten der Rezession nicht in ähnlicher Weise an wie in der Arbeitslosenversicherung. Der Verlust von Arbeitsplätzen kann zu vermehrten Leistungen lediglich bei den vorgezogenen Altersruhegeldern, also bei der flexiblen Altersgrenze und der Altersrente vom 60. Lebensjahr an bei einjähriger vorheriger Arbeitslosigkeit führen. Stärker macht sich in den ersten Jahren einer Rezessionsphase bemerkbar, daß sich auf die Rentenerhöhungen infolge eines immer noch maßgeblichen Drei-Jahres-Zeitraumes die stärkeren Lohnsteigerungen aus der Hochkonjunktur auswirken und das höhere Leistungsvolumen auf ein gesunkenes Beitragsaufkommen trifft.

[15] Quelle: Übersicht über die Soziale Sicherung, Stand: 1. April 1977, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, S. 248.

[16] Vgl. § 174 Abs. 2 AVG i. V. m. der BeitragsVO v. 3. 11. 1970 (BGBl. I S. 1509), der BeitragsVO 1972 v. 4. 11. 1971 (BGBl. I S. 1781), der BeitragsVO 1974 v. 30. 11. 1973 (BGBl. I S. 1811).

[17] Arbeitsförderungsgesetz (AFG) v. 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 582), §§ 33ff.

[18] Quelle: Soziale Sicherung (FN 15), S. 250.

[19] Quelle: Soziale Sicherung (FN 15), S. 272.

[20] Quelle: Soziale Sicherung (FN 15), S. 250.

[21] Quelle: Soziale Sicherung, a. a. O.

[22] Vgl. Art. 1 § 1 Nr. 1 bis 15 des Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes v. 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3113).

[23] Vgl. § 44 Abs. 2 Satz 1 AFG i. d. F. des Art. 1 § 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Konsolidierung der Arbeitsförderung vom 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1497).

Finanzierungsschwierigkeiten treten deshalb auf, weil die öffentlich-rechtliche Sozialversicherung anders als die Privatversicherung keine Rücklagen – nicht einmal in Form eines Abschnittsdeckungsverfahrens – bildet, sondern zu einem reinen Umlageverfahren übergegangen ist. Die Rentenleistungen werden aus den eingehenden Rentenbeiträgen finanziert, und es ist nur eine Ausgabenreserve für einen Kalendermonat vorgesehen.[24]

Zu einem antizyklischen Verhalten der Rentenversicherung kann es schon deshalb nicht kommen, weil auch hier der vielzitierte Satz gilt, daß volle Kassen sinnlich machen. Über Erhöhungen der Sozialleistungen zumal im Wahljahr sind sich meist alle Parteien im Grundsatz fast so einig wie bei der Festsetzung der Diäten und der Parteienfinanzierung. So wurden auch 1972 umfangreiche Leistungsverbesserungen beschlossen, z. B. die Rente nach Mindesteinkommen und die flexible Altersgrenze. Die prozyklische Wirkung wurde noch dadurch verstärkt, daß durch die Einführung der flexiblen Altersgrenze dem Arbeitsmarkt in einer Zeit der Vollbeschäftigung Arbeitskräfte entzogen wurden, zuzüglich zu denen, die zu jener Zeit verstärkt das Angebot von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen annahmen.

Finanzierungsschwierigkeiten in der Rentenversicherung seit der Rezession von 1975 waren die Folge. Man verharmloste sie, und so fiel im Wahlkampf 1976 das Wort vom „Rentenbetrug". Immerhin bedurfte es mehrmaliger Manipulationen bei der Rentenanpassung, umfangreicher Gesetzesänderungen und einer Erhöhung des Beitragssatzes, um der Finanzierungsprobleme einigermaßen Herr zu werden.[25] Das hat den Gesetzgeber freilich nicht gehindert, in der Zwischenzeit die Künstler in die Sozialversicherung einzubeziehen, in systemwidriger Weise die Kranken- und Rentenversicherung für Strafgefangene vorzusehen und eine Verbesserung der Witwen-Renten[26] anzustreben, wobei ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts[27] zu der ganz anderen Frage der Witwer-Renten als Vorwand benutzt wird.

c) Viel gravierender als bei der kurz- und mittelfristigen Finanzierung wirkt sich langfristig ein Doppler-Effekt aus, der aus dem ungünstigen Bevölkerungsaufbau in der Bundesrepublik resultiert. Seit 1969 ist die Zahl der Geburten in alarmierender Weise rückläufig. Dieser auch als „Pillen-Knick" bezeichnete Effekt hat allein in der Zeit von 1968 bis 1974 einen Geburtenrückgang von über 900000 auf etwa 600000, nach Abzug der Gastarbeiterkinder auf etwas über 500000 bewirkt.[28] Das bedeutet für die Rentenversicherung in Zukunft eine bedenkliche Annäherung der Gruppen der Beitragszahler und der Leistungsberechtigten.[29] Kamen 1980 auf 100 Personen in der Gruppe der

[24] Quelle: Soziale Sicherung (FN 15), S. 272.

[25] Vgl. hierzu auch den Sozialbericht 1980, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, S. 20ff.

[26] Deren Höhe verfassungsrechtlich unbedenklich ist, vgl. *BVerfGE 48,* 346.

[27] *BVerfGE 39,* 169.

[28] Quelle: Bericht der Bundesregierung über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 8/4437 v. 8. 8. 1980, Tabelle 11, S. 17.

[29] Zu den langfristigen Problemen der Rentenversicherung vgl. Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 9/632 v. 3. 7. 1981; W. *Dettling* (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung – Wachsende Probleme?, 1978; Ursachen des Geburtenrückgangs –

15–59jährigen, also der arbeitenden Bevölkerung, 32 Personen in der Gruppe der über 60jährigen, so werden es im Jahre 2010 40, im Jahre 2030 aber je nach den Berechnungsmodellen 60 bis 80 sein.[30] Während heute drei Beitragszahler eine Altersrente aufbringen müssen, könnten dann im Jahre 2030 auf fünf Beitragszahler vier Rentner entfallen.[31] Bei unverändertem Rentenrecht werden die Beitragssätze für das Jahr 2030 auf 30 bis knapp 40%[32], in der Krankenversicherung auf 25% geschätzt.[33] Wenn auch die meisten der heute aktiven Sozialpolitiker und Sozialreformer diesen Zeitpunkt nicht mehr erleben werden, hilft ein „après nous le déluge" nicht weiter, wie es für das ausgehende ancien régime charakteristisch war, kurz vor Ausbruch der Französischen Revolution.

Die Verantwortung für die kommende Generation ist nicht nur eine moralische, sondern in unserem Zusammenhang auch eine verfassungsrechtliche Kategorie.

Die Sozialversicherungsanwartschaften, insbesondere soweit sie auf Beitragszahlungen beruhen, genießen den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz.[34] Ob der heute mit 15 Jahren in das Arbeitsleben eintretende Rentenversicherungspflichtige im Jahre 2030 als dann 63jähriger das vorgezogene Altersruhegeld beziehen kann, ist angesichts der dann selbst bei unverändertem Rentenrecht bestehenden Steuer- und Beitragslast äußerst fragwürdig. In unserer etwas verbogenen – vielleicht sogar verlogenen – Sozialsprache verwenden wir schamhaft den Begriff des „Generationenvertrages", als ob mit der jungen Generation eine Willensübereinstimmung bestünde, während es sich doch in Wirklichkeit um ein einseitiges Diktat handelt. Die jetzigen und künftigen Sozialversicherten müssen mit ihren Beiträgen für Rentenleistungen aufkommen, die sie selbst in dieser Höhe wahrscheinlich nie erhalten können. In der Zeit-Dimension liegt auch eine der Schwächen der parlamentarischen Demokratie. Diese verlangt institutionell politische Augenblickserfolge, die man schon immer mit Rentenreformen zu erreichen suchte. Die Gegenwartsverheißung, nicht die Zukunftsvorsorge verschafft die Prämie auf den Machtgewinn. Für das Verhältnis der Generationen zueinander, das schlagartig das Spannungsverhältnis von sozialem Netz und sozialer Gerechtigkeit verdeutlicht, ist mit *Goethe* zu fragen: „Doch wer beschützte die Menge gegen die Menge? Da war Menge der Menge Tyrann."[35]

Aussagen, Theorien und Forschungsansätze zum generativen Verhalten, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 63, 1979; *Grohmann*, Wege zur Bewahrung der langfristigen Stabilität der Rentenversicherung im demographischen, ökonomischen und sozialen Wandel, DRV 1981, 265ff.; *Lübeck/Steeger*, Ergebnisse von Modellrechnungen zur langfristigen Vorausberechnung der Rentenausgaben, DRV 1981, 290ff.; *Schwarz*, Die langfristige Entwicklung der Rentenbelastung, DRV 1979, 16ff.; Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 229ff.

[30] Vgl. *Wagner*, in: Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung (FN 29), S. 121 und 122. Der Altenquotient wird nach den Berechnungen der Transfer-Enquête-Kommission (FN 29), S. 230, auf über 70 steigen, d. h. auf 100 Personen zwischen dem 19. und dem 59. Lebensjahr kommen über 70 Personen im Alter von 60 Jahren und darüber.

[31] *Wagner*, in: Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung (FN 29), S. 119.

[32] *Wagner*, in Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung (FN 29), S. 119 (Modell A: 29,2%; Modell B: 38,9%); Sozialbeirat (knapp 35%), BT-Drucks. 9/632, Nr. 80 S. 40; Transfer-Enquête-Kommission (35,5%), Das Transfer-System (FN 29), S. 231.

[33] B. *Wagner*, in: Dettling (Hrsg.), Schrumpfende Bevölkerung (FN 29), S. 119.

[34] *BVerfGE 53*, 257 (289ff., 291f.).

[35] Venetianische Epigramme, 22.

2. Die zweite Schwachstelle des sozialen Netzes stellt – so paradox dies klingt – seine Engmaschigkeit dar. Sie macht dieses Gewebe so starr und unnachgiebig, daß es bei größeren Belastungen nicht mehr standhalten kann. Intention und Konstruktion eines jeden Netzes sind darauf gerichtet, einen Fall zu mildern, können ihn aber nicht verhindern. Demgegenüber ist das soziale Netz der Bundesrepublik dazu übergegangen, Gefallenen nicht nur zu assistieren, sondern sie zu privilegieren.

a) Das gilt zunächst für das vom Bundestag zur Zeit beratene Strafvollzugs-Fortentwicklungsgesetz[36], das die Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung einbeziehen soll, wofür die Grundlagen bereits im geltenden Strafvollzugsgesetz geschaffen sind.[37] Hier wird nicht nur in systemwidriger Weise der Grundsatz durchbrochen, daß nur die freiwillig erbrachte nichtselbständige Arbeit Beschäftigung im sozialversicherungsrechtlichen Sinne ist.[38] Das verkennt die Gesetzesbegründung, wenn sie von einer „Schlechterstellung der Gefangenen gegenüber der sonstigen arbeitenden Bevölkerung"[39] spricht, wobei schon dieser Vergleich bezeichnend ist. Versöhnlich stimmt allenfalls, daß nur die Arbeit nach der Straftat, nicht auch die Arbeit während der Straftat zur Einbeziehung in die Sozialversicherung führt. Gravierender sind die Wertungswidersprüche, in die sich der Gesetzgeber verwickelt. Im Falle der materiellen Hilfsbedürftigkeit werden die nicht-sozialversicherten Bürger auf die Sozialhilfe verwiesen, der man mit einem im übrigen nicht sehr vorteilhaften Begriffswechsel von der Fürsorge zur Sozialhilfe jeden diskriminierenden Charakter nehmen wollte. Dem Strafgefangenen und seiner Familie soll hingegen die Sozialhilfe erspart bleiben, so daß man vom Gesetzesbrecher fernhält, was man dem gesetzestreuen Bürger zumutet. Eine Hausfrau, die trotz ihrer Arbeit im Haushalt und trotz des sozialen Rechts auf Aufnahme in die Sozialversicherung (§ 4 SGB I) nach geltendem Recht keine Möglichkeit hat, Mitglied der gesetzlichen Krankenversicherung zu werden, bedarf erst der Weihe einer Strafhaft, um den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung zu erhalten. In einer Zeit, in der andere, z. B. familienpolitisch und bevölkerungspolitisch so notwendige Leistungen wie das Kindergeld gekürzt werden, wurden allein die Mehrausgaben für diese Reform für das Jahr 1981 auf 109 Mill. DM geschätzt[40], wobei man im übrigen weiß, wie sehr sich in der Praxis die tatsächlichen von den geschätzten Kosten entfernen. Eine steigende Kriminalität – unter der Voraussetzung hinreichender Aufklärung und Verurteilung – wird nunmehr in Zukunft die Länder auch zu einer verstärkten Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen verpflichten. Darüber hinaus soll trotz einer katastrophalen Haushalts- und Finanzsituation durch den Gesetzentwurf das Arbeitsentgelt für Strafgefangene um 100% erhöht werden.[41]

[36] Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Fortentwicklung des Strafvollzuges, BT-Drucks. 9/566 v. 11. 6. 1981.
[37] Vgl. §§ 190–195, 198 StrafvollzugsG.
[38] Vgl. *Merten*, in: Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch IV, 1978, § 7 Rdnr. 22ff. Strafgefangene sind gemäß § 41 Abs. 1 StrafvollzugsG zu angemessener Arbeit verpflichtet.
[39] Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 9/566, S. 6 sub A 1.
[40] BT-Drucks. 9/566, S. 1 sub D.
[41] Vgl. Art. 1 Nr. 6 lit. a) des Gesetzentwurfs (FN 36).
[42] Vgl. Art. 2 § 55a, b ArVNG; Art. 2 § 54b, c AnVNG.

b) Die schon erwähnte Rente nach Mindesteinkommen[42] durchbricht nicht nur den Grundsatz der beitragsäquivalenten Rente, sondern privilegiert im Ergebnis auch Personen, deren niedrigeres Einkommen allein durch eine geringere Arbeitsleistung (z. B. durch Halbtags- oder Aushilfsbeschäftigung) bedingt war.[43] Sie werden unter bestimmten Voraussetzungen und für einen bestimmten Zeitraum ohne Rücksicht auf ihr tatsächlich erzieltes Arbeitseinkommen so behandelt, als ob sie mindestens 75% des durchschnittlichen Verdienstes aller Versicherten erlangt hätten. Im Ergebnis wird damit der ganztägig Beschäftigte, dessen Entgelt gerade die 75% des Durchschnittsverdienstes erreichte, ebenso gestellt wie die Halbtags- oder Aushilfskraft, die entsprechend ihrer kürzeren Arbeitszeit geringer entlohnt wurde.[44]

c) Leistungen der Sozialhilfe überlappen sich unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Arbeitsentgelt, das für die untersten Lohngruppen gezahlt wird. Bei Familien mit mehr als drei Kindern kann die Sozialhilfe höher liegen als das Netto-Arbeitsentgelt eines Familienvaters in vergleichbarer Situation.[45] Dabei ist es unbeachtlich, daß diese Fälle nicht die Regel bilden, sondern nur einen Anteil von circa 3 bis 5% der Sozialhilfeempfänger betreffen. Denn auch Einzelfälle haben Multiplikatorwirkung, lähmen den Leistungswillen der Steuer- und Beitragszahler und fördern die Staatsverdrossenheit, die nicht zuletzt auch eine Sozialstaats-Verdrossenheit ist.

d) Durch Systemwidrigkeiten im Verhältnis von Sozialrecht und Steuerrecht können beim Lohnsteuer-Jahresausgleich diejenigen Arbeitnehmer privilegiert sein, die im Gegensatz zu ganzjährig Beschäftigten für einen Teil des Jahres beschäftigungslos waren und in diesem Zeitraum Sozialleistungen mit Lohnersatzfunktion (Krankengeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe etc.) bezogen haben.

Denn im Jahresausgleich werden nunmehr die bei laufendem Lohnsteuerabzug nur anteilig berücksichtigten Frei- und Pauschbeträge in voller Höhe angerechnet und kann sich die Steuerprogression mildern. Aufgrund dieser Steuererstattung können Sozialleistungsempfänger je nach der Dauer ihrer Beschäftigungslosigkeit nahezu dieselben Netto-Einkommen erreichen, wie vergleichbare ganzjährig Beschäftigte, und ersparen darüber hinaus die üblichen Aufwendungen bei einer Arbeitstätigkeit, insbesondere die Fahrgelder. Damit erhalten die Sozialleistungsempfänger im Ergebnis einen wesentlich höheren als den in den Sozialgesetzen vorgesehenen Prozentsatz ihres Netto-Arbeitsentgelts. Diese in Arbeitnehmer-Kreisen allgemein bekannten steuerrechtlichen Folgen einer Beschäftigungslosigkeit schwächen nicht nur die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme, sondern verleiten von Gesetzes wegen zur Manipulation. Der Staat wird hier gleichsam zu einem agent provocateur der Sozial-Kriminalität. Obwohl derartige Praktiken dem Gesetzgeber nicht verborgen geblieben sind und nach seinem eigenen Einge-

[43] Wobei in der Diskussion um Mindestrenten und Renten nach Mindesteinkommen in der Regel übersehen wird, daß in statistisch nachweisbarer Weise Kumulationen von Sozialleistungen um so häufiger auftreten, je niedriger das jeweilige Haushaltsnettoeinkommen ist, vgl. Bericht der Transfer-Enquête-Kommission (FN 29), Nr. 122 a. E., S. 109.

[44] Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. auch *Papier*, VSSR 1, 1973/74, 56.

[45] Vgl. hierzu *Deininger*, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1981, S. 104ff. (108f.); *Frank*, VSSR 9, 1981, 229.

ständnis zu „ungerechtfertigten Vergünstigungen ... in besonders vielen Fällen"[46] (!) geführt haben, hat er sich erst unter dem Druck einer hoffnungslosen Finanzmisere bereitgefunden, diese „Mißbrauchsmöglichkeiten" – wie er jetzt selbst einräumt – zu bekämpfen. So wurden durch das Zweite Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1981[47] wenigstens Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld im Steuerrecht dem Progressionsvorbehalt unterworfen[48], so daß sich die Erstattungen reduzieren. Zu durchgreifenden Reformen ist es aber selbst jetzt nicht gekommen. Der Gesetzgeber hat nicht alle Sozialleistungen mit Lohnersatzfunktion im Bereich der Arbeitsförderung in die Regelung einbezogen und von vornherein die gleichartigen Leistungen der Reichsversicherungsordnung, insbesondere das Krankengeld, unangetastet gelassen. Damit besteht ein Teil der von ihm selbst erkannten und zugegebenen Mißbrauchmöglichkeiten[49] fort, weil er offensichtlich immer weniger Kraft zu systemgerechten Reformen[50] aufbringen und sich in der Hoffnung auf Beschwichtigung allenfalls zu sozialrechtlichem Flickwerk aufraffen kann.

e) Das Mißbehagen am heutigen System der sozialen Sicherheit und seine zunehmende Distanz zum Gedanken der sozialen Gerechtigkeit haben eine gemeinsame Ursache: Durch Steuerprogression und Abgabenerhöhungen hat sich das Verhältnis von Brutto- zu Netto-Arbeitsentgelt verschlechtert. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren die Sozialleistungen nicht nur absolut, sondern auch relativ im Prozentsatz zu vergleichbaren Netto-Arbeitsentgelten erhöht worden.[51] Daher bewegen sich Sozialleistungen und Netto-Arbeitsentgelte aufeinander zu und bewirken die dargestellten Überlappungen.

Das läßt sich auch an einer Überversorgung im öffentlichen Dienst demonstrieren, die allerdings nur die Arbeiter und Angestellten, nicht die Beamten betrifft, deren oftmals und nicht immer sehr sachverständig angeprangerte Privilegierung im übrigen in vielen Fällen schon einer Diskriminierung gewichen ist. Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst – entsprechendes gilt für Arbeitnehmer in der Wirtschaft mit Anspruch auf eine Betriebsrente – erhalten als Rente vielfach eine Gesamtversorgung, die über ihrem letzten Netto-Arbeitsentgelt liegt.

[46] Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, BT-Drucks. 9/842 v. 28. 9. 1981, S. 67 r. Sp.

[47] Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523).

[48] Vgl. § 32b EStG i. d. F. des Art. 26 Nr. 12 des Zweiten Haushaltsstrukturgesetzes.

[49] So hat der Abg. *Franke* (CDU/CSU) in der 11. Sitzung des 9. Deutschen Bundestags vom 17. 12. 1980 darauf hingewiesen, daß z. B. „ein lediger Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen von 3300 DM ... im Falle des Bezuges von Krankengeld für die Dauer von sechs Monaten durch Einsparungen bei der Lohnsteuer und der Kirchensteuer ein um 1800 DM oder 7,6% höheres Nettojahreseinkommen erreicht als ein vergleichbarer Kollege, der ein ganzes Jahr hindurch gearbeitet hat." Für die Bundesregierung hat der Parl. Staatssekretär *Haehser* daraufhin geantwortet, daß ihr die Problematik bekannt sei, sie das „selbstverständlich nicht für vertretbar" halte, es aber „zur Zeit nach der derzeitigen Rechtslage nicht ausschließen könne", vgl. Deutscher Bundestag, Sten. Ber. 9/11, S. 355f.

[50] Auf den Zusammenhang von Arbeitslosengeld mit vergleichbaren Lohnersatzleistungen wie Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld, Krankengeld und Mutterschaftsgeld hat die Bundesregierung ausdrücklich hingewiesen, vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs *Haehser* in der 11. Sitzung des 9. Deutschen Bundestags vom 7. 12. 1980, Sten.Ber. 9/11, S. 356 (A).

[51] siehe unten sub III 2f.

Viele Arbeitnehmer und Angestellte des öffentlichen Dienstes erzielen bei Erreichen der Altersgrenze eine Gesamtversorgung von mehr als 100% ihres letzten Netto-Arbeitsentgelts. Die Ursache liegt in der 1967 von den öffentlichen Arbeitgebern garantierten Gesamtversorgung von 75% einerseits und in den gestiegenen Steuern und Sozialabgaben andererseits, die selbst bei Durchschnittsverdienern heute mehr als 30% des Brutto-Arbeitsentgelts betragen, so daß den Beschäftigten als Netto-Arbeitsentgelt weniger als 70% verbleibt. Damit wird der nichtbeschäftigte gegenüber dem beschäftigten Arbeitnehmer bevorzugt.[52] Die Erklärung der Gewerkschaft hierzu ist von verblüffender Logik: Nicht die Rentenleistungen seien zu hoch, sondern das Netto-Arbeitsentgelt der Beschäftigten sei zu niedrig.

f) Dieselben Überlegungen sprechen auch gegen das System der bruttolohn-bezogenen Rentenanpassung, an dem die großen Parteien zäh festhalten – wohl weniger aus Gründen der Sozial- als der Wahlarithmetik. Der fundamentale Fortschritt beim Übergang von der statischen zur dynamischen Rente durch die Rentenreform von 1957 lag in der Garantie einer Teilhabe der Rentner an der wirtschaftlichen Entwicklung, verkörpert durch die Lohnentwicklung. Inzwischen partizipieren die Rentner nicht nur, sondern sie dominieren, wenn man die realen Rentenerhöhungen mit den realen Lohnerhöhungen vergleicht.

Nach Angaben der Bundesregierung bezog ein Rentner nach 45 Versicherungsjahren 1969 65,1%, 1979 72,5% des Netto-Arbeitsentgelts eines vergleichbaren Arbeitnehmers.[53] Verständlich, daß die Wissenschaft in weitgehender Einigkeit eine Abkehr von dem (reinen) Bruttolohn-Prinzip fordert.[54] Sie könnte auch in modifizierter Form erfolgen, wenn die Verzerrungen der Besteuerung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Zusatzversorgung einerseits und Beamtenpensionen andererseits beseitigt würden, wofür im übrigen ein noch immer unerfüllter verfassungsgerichtlicher Auftrag vorliegt.[55]

g) Bei einem Vergleich mit dem Arbeitsentgelt der Beschäftigten wirft nicht nur die Höhe der Sozialleistungen mit Lohnersatzfunktion, sondern auch die mangelnde Koordinierung und Harmonisierung der Sozialleistungen Probleme auf. Der Dschungel von Transferleistungen ist nicht nur undurchdringlich, sondern führt mitunter auch zu einer

[52] Vgl. hierzu *von Maydell*, Basisversorgung (Beamtenpension und Altersruhegelder der gesetzlichen Rentenversicherung) und Ergänzungsversorgungen (Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und in der gewerblichen Wirtschaft einschließlich der Privatversicherung), in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. 17, S. 24ff., insbes. S. 39; *Dornbusch*, DÖV 1982, S. 54ff., insbes. S. 57.

[53] Sozialbericht 1980, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 72, S. 21.

[54] Vgl. Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 9/632 v. 3. 7. 1981, III B S. 11; Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, BT-Drucks. 9/632 v. 3. 7. 1981, D I, S. 45ff.; Transfer-Enquête-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, S. 249ff. *Schmähl*, Die Diskussion über Veränderungen des Rentenanpassungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland, ZVersWiss 69, 1980, 315ff.; *ders.*, Ein beitragssatzorientiertes Anpassungsverfahren als Mittel des Belastungsausgleichs zwischen Erwerbstätigen und Rentnern in der gesetzlichen Rentenversicherung, Modifizierte Brutto- und modifizierte Nettoanpassung, Terminologisches und Inhaltliches, DRV 1981, 377ff.

[55] *BVerfGE 54*, 11 (39).

Umkehrung der Verhältnisse, den „Umkippeffekten".[56] Berechnungen haben ergeben, daß infolge der Einkommensgrenze bei Transferleistungen ein Arbeitnehmer mit niedrigerem Brutto-Einkommen ein höheres Netto-Einkommen erzielen kann, als jemand, der infolge seines höheren Brutto-Einkommens von vornherein keine Transferleistungen erhält.[57]

h) Die Engmaschigkeit des sozialen Netzes ist nicht nur durch die Leistungshöhe, sondern auch durch die Leistungsarten bedingt. Der Ausbau der Sozialleistungen hat dazu geführt, daß längst nicht mehr in systemgerechter Weise lediglich besondere Lebenssituationen oder fundamentale Lebensrisiken abgedeckt werden, die im allgemeinen eine wirtschaftliche Schwäche des einzelnen indizieren und für die er selbst keine Vorsorge treffen kann.

Die Versichertengemeinschaft oder die Gemeinschaft der Steuerzahler muß vielmehr auch Bagatellrisiken tragen, vor denen sich der einzelne wirksam selbst schützen könnte, und es werden ihr ebenfalls die Kosten für Lebensdispositionen auferlegt, die dem einzelnen das mit jedem Freiheitsgebrauch notwendigerweise verbundene Risiko abnehmen, so daß am Ende totale Risikolosigkeit zur totalen Verantwortungslosigkeit führen kann. Nicht mehr das Besondere, sondern jedes Schicksal wird nun als „einklagbarer Rechtsverlust"[58] und notfalls auch als sozialstaatlich kompensierbares Betreuungsdefizit angesehen. Dabei kommt es zu einer Parallel-Entwicklung von höheren Realeinkommen einerseits und intensiverer sozialstaatlicher Risikoabdeckung andererseits, während sozialpolitisch das Zurückweichen der Fremdhilfe bei zunehmender Möglichkeit der Eigenhilfe konsequent wäre.

Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen ließe sich durch eine effektive, in der Höhe freilich begrenzte und sozial ausgestaltete Selbsthilfe dämpfen. Warum müssen Gesundheitsinspektionen (im weiteren Sinne) für den Sozialversicherten kostenfrei sein, während er für seine Kraftfahrzeuginspektionen oder -reparaturen nicht unbeträchtliche Summen aufwendet? Warum soll in der öffentlich-rechtlichen Sozialversicherung nicht durchführbar sein, was im privatrechtlichen Versicherungswesen funktioniert – daß nämlich niemand beträchtliche Prämien für eine Vollkasko-Versicherung entrichtet, wenn er bei Selbstbeteiligung oder bei Teilkasko-Versicherung wirtschaftlich besser fährt. Eine umfassende Versicherung mit entsprechend hohen Beiträgen führt im übrigen in einen sozialpolitisch längst erkannten Teufelskreis: Mit steigenden Beitragssätzen wird der Beitragszahler verstärkt angereizt, die Versicherungsleistungen in irgendeiner Weise in Anspruch zu nehmen[59], weil das kollektive Solidarprinzip jenseits einer finanziellen Toleranzschwelle offensichtlich durch ein apriorisches individuelles Äquivalenz-Denken verdrängt wird.

i) Das Bagatell-Risiko stellt z. B. die „unechte Unfallversicherung" im Falle des § 539

[56] Vgl. *Zeppernick*, Das Transfersystem in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Genossenschaftsforum 1981, 392ff.

[57] Vgl. *Zeppernick*, Probleme der Umverteilung, in: Kurskorrekturen im Recht, 1980, S. 39f.

[58] Fritz *Werner*, Wandelt sich die Funktion des Rechts im sozialen Rechtsstaat?, in: ders., Recht und Gericht in unserer Zeit, hrsg. von Bettermann und Ule, 1971, S. 362.

[59] Hierzu *Molitor*, Die Zukunft der Sozialpolitik, VSSR 5, 1977, 77.

Abs. 1 Nr. 15 RVO dar. Danach genießen Personen den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung, die „im Rahmen der Selbsthilfe" bei öffentlich gefördertem oder steuerbegünstigtem Eigenheimbau tätig sind, womit auch jene Fälle erfaßt werden, die wir schamhaft als „Nachbarschaftshilfe" bezeichnen, die in Wirklichkeit aber oftmals nur eine atavistische Form der Tauschwirtschaft oder eine moderne Form der „Schattenwirtschaft"[60] – vulgo Schwarzarbeit genannt – darstellen, beide auf die Hinterziehung von Steuern und Beiträgen angelegt. Wie wichtig eine Vorsorge in derartigen Fällen auch erscheint, so könnte ihr auch durch eine Versicherungspflicht genügt werden, das heißt durch den öffentlich-rechtlichen Zwang zum Abschluß einer privaten Versicherung – aus der Kraftfahrzeug-Haftpflicht- und der Feuerversicherung bekannt. Hier handelt es sich nicht um ein fundamentales Lebensrisiko, sondern um ein objektbezogenes, sogar durch einen bestimmten Lebensstandard indiziertes Risiko, dessen Abdekkung durch die Sozialversicherung systemwidrig ist.

j) Nicht nur sozialversicherungsrechtlich, sondern auch sozialpolitisch und bevölkerungspolitisch verfehlt ist es, den Schwangerschaftsabbruch als Sozialversicherungsleistung zu gewähren. Die hohe Zahl von Abtreibungen aus Gründen sogenannter sozialer Indikation und der überproportionale Anteil an den Schwangerschaftsabbrüchen insgesamt[61] sprechen gegen das Vorliegen echter sozialer Not. Soweit eine wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit in einer besonderen Lebenslage besteht, wären nach dem System der sozialen Sicherheit die Sozialhilfeträger zuständig. Da es an einer regelwidrigen Störung des körperlichen Zustandes fehlt und Schwangerschaft nicht eine Art von Krankheit ist[62], wird die Versichertengemeinschaft zu Unrecht mit den nicht unbeträchtlichen Kosten belastet.

k) Die Engmaschigkeit des sozialen Netzes zeigt sich bei der schon erwähnten Förderung der beruflichen Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz und der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Insbesondere das letztere Gesetz bezieht von vornherein Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes, der Nachfrage, der kurzfristigen oder langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht in seine Überlegungen ein. Es verleiht vielmehr einen Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für jede „der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung".[63] Hier klingen jene sozialen Rechte an, die das Sozialgesetzbuch als Verfassungsersatz proklamiert und die sich lesen wie ein Poesiealbum des Sozialen. Die Absicht des Sozialgesetzbuchs, „den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen"[64], ist in seinem Idealismus löblich – aber als Träumer ist jeder genial, hat Ernst *Jünger* einmal gesagt. Solange sich in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik

[60] Vgl. Bruno S. *Frey*, Wirtschaftswoche Nr. 46 v. 6. 11. 1981.

[61] Von den 1979 bekanntgewordenen 82.788 Fällen eines Schwangerschaftsabbruchs erfolgte der Eingriff in 70,6% der Abtötungen aus Gründen einer „sonstigen schweren Notlage" (sog. soziale Indikation). Quelle: Statistisches Jahrbuch 1980 für die Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 364.

[62] Zutreffend *AG Bremen*, Urt. v. 2. 11. 1977, VersR 1978, 1036. Zum Begriff der Krankheit vgl. statt aller *Krauskopf*, Soziale Krankenversicherung, § 182 RVO Anm. 2.1.

[63] § 1 BAföG i. d. F. v. 9. 4. 1976 (BGBl. I S. 989).

[64] § 1 Abs. 1 SGB I. Vgl. in diesem Zusammenhang *Merten*, Zur Problematik der Aufnahme sozialer Rechte in das Sozialgesetzbuch, BlStSozArbR 1975, 357ff.

die Beschäftigung nach Angebot und Nachfrage richtet, muß jemand zu finden sein, der Arbeit „gibt", was auch eine Recht-auf-Arbeit-Ideologie nicht hinwegdiskutieren kann.

Daher reichen freie Wahl, aber auch Neigung, Eignung und selbst Leistung allein nicht aus. Solange die Freiheit der Berufswahl pointiert formuliert die Freiheit zum Bankrott umschließt, ist sie weitgehend sozial unschädlich. Denn das gesunde wirtschaftliche Eigeninteresse oder das der Familie werden im allgemeinen falsche Berufsentscheidungen verhindern oder korrigieren. Ganz anders verhält es sich im Falle der Fremdfinanzierung nach Art eines versorgungsstaatlichen: wähle und liquidiere. Hier wird eine Freiheit ohne Risiko und Verantwortung offeriert, eine qualitativ andere Freiheit, als sie das Grundgesetz meint, keine verantwortliche und zu verantwortende, sondern eine verantwortungs-lose Freiheit, eine Freiheit allenfalls im Sinne sozialutopischer Selbstverwirklichung und falsch verstandener Chancengleichheit. Hier zeigt sich wieder einmal, daß die vorschnelle und nicht konsequent bedachte Gleichsetzung von Freiheitsrechten einerseits mit Leistungsrechten oder „Teilhabe-Rechten" andererseits nicht aufgeht. Wer eine sozialstaatliche Ausbildungsförderung ohne jede – sicherlich schwierige – Marktorientierung propagiert, kann beträchtliche Kosten für Sozialleistungen einschließlich etwaiger Umschulungsmaßnahmen oder gigantische Beschäftigungsprogramme gleich mit einplanen und darf später mit der sozialen Marktwirtschaft nicht rechten, wenn sie die ohne Marktrücksicht Ausgebildeten nicht beschäftigen kann.

3. Die dritte Schwachstelle des sozialen Netzes ist seine oftmals allzu leichte Zugänglichkeit, die Möglichkeit des Leistungsmißbrauchs – auch in den populären Vorwurf der sozialen „Hängematte" gekleidet. Daß sich an dem sozialen Netz auch Schmarotzer festsetzen, ist eine weitgehend akzeptierte, aber nicht immer artikulierte Erkenntnis. Eine Epoche, die die Wirtschaftskriminalität sicherlich zu Recht anprangert, hat vor der Sozial-Kriminalität gerne die Augen verschlossen. Die Sozialgesetzgebung darf nicht, wie *Isensee*[65] bemerkt, durch leichtfertige Geschenke den Typus des Sozialparasiten züchten, den *von Arnim*[66] etwas versöhnlicher als „Sozialschnorrer" umschreibt. Jene Trittbrettfahrer des Sozialstaats, die fast jeder kennt, die aber niemand nennt, haben sozialpsychologisch Arbeitsmoral und Leistungswillen diskriminiert und diskreditiert. Erst die extreme Belastung des sozialen Netzes und ihre finanziellen Folgeerscheinungen haben die Tabuisierung durchbrochen und auch den Gesetzgeber veranlaßt, Mißbrauchsmöglichkeiten einzugestehen.[67] Die Beseitigung einiger Mißstände macht allerdings noch keine Reform oder gar Tendenzwende aus.

Differenzierung tut auch hier not. Kriminalität ist von der möglicherweise extensiven aber legalen Ausnutzung gegebener sozialrechtlicher Möglichkeiten zu trennen, die mitunter zu einem wahren Sozialstaatsakrobatentum geführt hat.

Schwarzarbeit, Krank-Feiern oder absichtlich herbeigeführte oder aufrechterhaltene

[65] Demokratischer Rechtsstaat und staatsfreie Ethik, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, 1977, S. 26.
[66] VVDStRL 39, 1981, 344.
[67] Vgl. BT-Drucks. 9/842 v. 28. 9. 1981, S. 1.

Arbeitslosigkeit werden vielfach schon als sozialadäquat angesehen und nicht hinreichend durch Kontrollen aufgedeckt und mit Sanktionen belegt.[68] Dies paßt zu einer neo-aufklärerischen Überschätzung der Vernunft und der Einsicht des Sozialbürgers, die zur Lebenslüge des Sozialstaats wurde. In einer Zeit der Grundrechtsmonomanie, die sich zu den Grundpflichten des Bürgers fast gänzlich ausschweigt, kann es nicht verwundern, daß selbst notwendige Mitwirkungspflichten des Leistungsberechtigten im Sozialgesetzbuch zu zaghaften Soll-Vorschriften umgestaltet wurden.[69]

Über die Zweckmäßigkeit unbezahlter Karenztage kann man sozialpolitisch sicher streiten. Aber man muß den „Blauen Montag", gegen den schon Friedrich der Große zu Felde zog[70] und der inzwischen wohl zu einem „Blauen Freitag" geworden ist, zumindest als eine reale Erscheinung konstatieren.

An der Ausnutzung und Überstrapazierung des sozialen Netzes trägt der Sozialgesetzgeber ein gerüttelt Maß Schuld. Wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer in kollusivem Zusammenwirken, in der Regel aber legal[71] das vorgezogene Altersruhegeld bei einjähriger Arbeitslosigkeit als Chance zu einem Belegschafts-Lifting in größerem Ausmaße begriffen und damit gleichzeitig die Arbeitslosenzahlen erhöht haben, so hätte der Gesetzgeber dies von vornherein oder rechtzeitig hindern können.[72]

Die ganze Hilflosigkeit des vom Bürger enttäuschten Sozialgesetzgebers offenbart sich, wenn er sich in einer Gesetzesbegründung darüber beklagt, die Schwerbehinderten hätten das Beitrittsrecht zur gesetzlichen Krankenversicherung „mißbraucht"[73], weshalb dieses Recht erheblich reduziert werden müsse. Bei realistischer Einschätzung wäre abzusehen gewesen, daß von vorteilhaften sozialversicherungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten in erster Linie immer die – versicherungstechnisch ausgedrückt – „schlechten Risiken" Gebrauch machen und daß der Beitritt gerade bei der Erwartung größerer Krankheitskosten erklärt werden würde.

Da sich das soziale Netz in seiner 100jährigen Geschichte im Grundsatz bewährt hat, wird auch in der augenblicklichen Krise niemand mit *Schiller*[74] drohen wollen: „Ich seh die Netze, die uns rings umgeben. – Ich fühle Mut, sie alle zu durchreißen." Allein, mit

[68] Zu Recht hat das *Bundesverfassungsgericht* darauf verwiesen, es widerspreche dem „Gedanken des sozialen Rechtsstaats, daß Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, mangels genügender Kontrolle auch in Fällen in Anspruch genommen werden können, in denen wirkliche Bedürftigkeit nicht vorliegt", *E 9*, 20 (35).

[69] Vgl. §§ 61ff. SGB I. In unsicherer und unrichtiger Terminologie spricht § 65 I insoweit von „Mitwirkungspflichten". Vgl. demgegenüber § 115 I BSHG a. F., aufgehoben durch Art. III § 14 SGB I, und § 30 der VO zur Kriegsopferfürsorge i. d. F. v. 27. 8. 1965 (BGBl. I S. 1032), aufgehoben durch § 61 der VO zur Kriegsopferfürsorge v. 16. 1. 1979 (BGBl. I S. 80). Siehe in diesem Zusammenhang auch *Merten*, VSSR 2, 1974, 328 sub I 2.

[70] Edikt „wegen Abstellung einiger Mißbräuche besonders des sogenannten Blauen Montages bey den Handwerkern" vom 24. 3. 1783 (Landesarchiv Berlin, Rep. 240 Acc. 283 Nr. 2).

[71] Vgl. hierzu Michael *Faude*, Vorzeitiges Ausscheiden älterer Mitarbeiter – Leistungsmißbrauch oder arbeitsmarktkonforme Instrumentalisierung der Sozialgesetzgebung?, ZRP 1982, 20ff., insbes. 22ff.

[72] Das beweist § 128 AFG, eingefügt durch Art. I § 1 Nr. 48 des Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1497).

[73] Vgl. Begründung der Bundesregierung zu Art. I Nr. 1 (§ 176c RVO), BT-Drucks. 9/845 v. 28. 9. 1981, S. 12.

[74] Maria Stuart, II, 8.

einer Sanierungskosmetik und Winkelzügen der Sozialgesetzgebung[75], mit einer Fülle von Strukturgesetzen, Konsolidierungsgesetzen, Dämpfungsgesetzen und Dämpfungsergänzungsgesetzen[76], an denen nur noch die Herausgeber von Loseblatt-Ausgaben ihre Freude haben, kann es diesmal nicht getan sein.

Allzu lange ist das soziale Füllhorn, insbesondere in Wahljahren, ausgeschüttet und eine Anspruchs-, Wohlstands- und Versorgungsmentalität gezüchtet worden. Der Industriestaat der Bundesrepublik ohne nennenswerte Rohstoffvorkommen kann nicht in ein Schlaraffenland zum Null-Tarif verwandelt werden, und auch im Sozialstaat muß der Bürger mehr sein als nur der „anspruchsberechtigte Empfänger von Dienstleistungen".

Die Güte des sozialen Netzes zeigt sich nicht in seiner Engmaschigkeit, sondern in seiner Belastbarkeit bei Eintritt des Ernstfalls. In gleicher Weise ist das Ausmaß der sozialen Gerechtigkeit nicht eine Frage der Quantität, sondern der Qualität, wie sich auch die Bonität eines Unternehmens nicht aus der Höhe des Umsatzes ergibt. Aus der Tatsache, daß das Brutto-Sozialprodukt in dem Zeitraum von 1960 bis 1980 knapp um das Fünffache, das Sozialbudget aber über das Siebenfache gestiegen ist und die Sozialleistungsquote, der Anteil der Sozialleistungen am Brutto-Sozialprodukt, von 20,7 auf 30,1 Punkte angewachsen ist[77], lassen sich allein keine Rückschlüsse auf die soziale Gerechtigkeit ziehen.

IV. Das Gebot verfassungsorientierter Sozialpolitik

Über soziale Gerechtigkeit können sicherlich unterschiedliche Auffassungen je nach dem ideologischen, ethischen oder religiösen Standpunkt des Betrachters bestehen. Gerechtigkeit – und auch soziale Gerechtigkeit – ist aber im Rechtsstaat primär eine Kategorie des Rechts und der Verfassung.

Allerdings wäre diese überfordert, wenn sie eine Antwort auf Fragen sozialpolitischer Zweckmäßigkeit geben müßte. Wie im Falle der Wirtschaftsordnung, so hat das Grundgesetz auch die zweckmäßige Ausgestaltung der Sozialordnung in einem bestimmten Rahmen dem Gesetzgeber überlassen. Dennoch gibt das Grundgesetz mehr her als eine bloße Absage an liberalistische oder individualistische Sozialordnungen wegen seiner sozialstaatlichen Komponente und ein Verbot totaler Versorgungsstaatlichkeit wegen seiner freiheitlichen Komponente. Dabei ist bemerkenswert, daß die sozialpolitisch relevanten Verfassungsaussagen im Wohlstand vielfach konturenloser sind als in Zeiten des Mangels, wie auch Bodenerhebungen bei Flut schwerer auszuma-

[75] Vgl. in diesem Zusammenhang *Hugo v. Hofmannsthal*, Arabella, 2. Aufzug: „und keine Winkelzüge werden sein und keine Fragen, nein, alles hell und offen, wie ein lichter Fluß, auf den die Sonne blitzt!".

[76] Vgl. Zweites Haushaltsstrukturgesetz v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1523); Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1497); Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1568); Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz v. 22. 12. 1981 (BGBl. I S. 1578).

[77] Quelle: Sozialbericht 1980, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, S. 147.

chen sind als bei Ebbe. So ist der Gesetzgeber nicht gehindert, im Schwerbehindertenrecht die Kausalität zugunsten der Finalität aufzugeben und trotz bestehender Ungleichheiten Zivilbeschädigten dieselben Leistungen zuzubilligen wie den Kriegsbeschädigten. Dagegen muß er bei Leistungskürzungen das von den Kriegsbeschädigten zugunsten der Allgemeinheit erbrachte Sonderopfer berücksichtigen und ist insoweit stärkeren Bindungen unterworfen als bei der Leistungskürzung für Zivilbehinderte, wobei von der Vertrauensschutzproblematik abgesehen werden soll. Daher ist gerade in einer Krise des Sozialstaats und bei einer angespannten Haushaltssituation eine verfassungsorientierte Sozialpolitik von besonderer Bedeutung.

Zunächst läßt sich innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit eine Rangfolge aufstellen, mit deren Hilfe elementare Leistungsbereiche von nicht-elementaren unterschieden und eine Stufenfolge für den Fall notwendiger Leistungskürzungen aufgestellt werden kann.

Die Menschenwürde sowie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sichern in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip dem Bürger ein Existenzminimum in Notsituationen, insbesondere in den Fällen der Krankheit, der Erwerbsunfähigkeit und der Erwerbslosigkeit.[78] Der besondere verfassungsrechtliche Schutz von Ehe und Familie muß sich auch in den Sozialleistungen niederschlagen, so daß hier ein Gebot der Privilegierung und nicht nur ein Verbot der Diskriminierung besteht.

Die berufliche Ausbildungsförderung gehört dagegen nicht zum verfassungsrechtlich geschützten Kern der sozialen Sicherheit. Denn aus dem Freiheits- und Abwehrrecht des Art. 12 kann nicht ein Recht auf Sozialleistungen herausinterpretiert werden. Daher wäre gerade in diesem Bereich eine Ersetzung der zur Zeit gezahlten verlorenen Zuschüsse durch Darlehen verfassungsrechtlich unbedenklich.

Innerhalb jedes Zweiges der sozialen Sicherheit müssen die fundamentalen und elementaren Risiken stärker abgesichert sein als andere und können Bagatellrisiken vernachlässigt werden. Um im Bilde zu bleiben: der Bodenturner bedarf keines Netzes.

Für finanzielle Einsparungen lassen sich mit Hilfe einer verfassungsorientierten Sozialpolitik Anhaltspunkte aus dem Gleichheitssatz finden. Hierbei fällt die Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken leichter, wenn Vergleichspaare vorhanden sind, für die sich trotz der grundsätzlichen Freiheit des Gesetzgebers, Merkmale festzulegen, aus der Verfassung Anhaltspunkte für eine Ungleichbehandlung untereinander, insbesondere bei Leistungskürzungen ergeben.

Das gilt zunächst im Verhältnis der Ausländer zu den Deutschen. Auch ohne Verfassungsänderung ist die immense Ausnutzung des Asylrechts durch Ausländer und deren soziale Unterstützung nicht verfassungsrechtliches Kismet. Wenn man bei der Grundgesetzlektüre nicht ergriffen bei Art. 1 innehält, sondern weiterliest, zeigt ein Vergleich von Art. 11 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2, daß einreisende Deutsche verfassungsrechtlich nicht schlechter gestellt sein können als ausländische Asylanten. Daher müssen die

[78] Das *Bundesverfassungsgericht* hat ausdrücklich (für die Arbeitslosenversicherung) entschieden, das Gebot des sozialen Rechtsstaats verpflichte den Gesetzgeber nicht zu einer Ausgestaltung der Sozialversicherung, die dem Versicherten „annähernd die Aufrechterhaltung seines bisherigen Lebensstandards ermöglicht", vgl. *E 51*, 115 (125).

Schranken des Art. 11 Abs. 2 auch im Rahmen des Art. 16 Abs. 2 anwendbar sein.[79] Überdies stellen Regelungsschranken, die den Begriff des Asyls präzisieren, keine Eingriffsschranken dar, weshalb sie auch ohne verfassungsgesetzliche Ermächtigung vom Gesetzgeber gezogen werden können. Nimmt man vom Sozial-Idealismus Abschied, was bei leeren Kassen leichter fällt, so erkennt man, daß auch am deutschen Sozialwesen die Welt nicht genesen kann.

Die verfassungsgebotene Besserstellung der Ehe und der Familie gegenüber denjenigen, die sich in Lebensgemeinschaften ohne rechtliche Verantwortung verwirklichen wollen, wurde schon erwähnt. Da die Ehe eine rechtlich institutionalisierte Form des Beistandes und der Selbsthilfe schafft und damit auch in Notzeiten Fremdhilfe erübrigt, darf der Verfassungsschutz nicht Lippenbekenntnis bei gleichzeitigem Abbau steuerrechtlicher oder sozialer Vergünstigungen sein.

Auf die Bedeutung des Aufopferungsgedankens bei der Abgrenzung der Kriegsbeschädigten von Zivilbeschädigten wurde bereits hingewiesen.

Die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG steht einer Nivellierung der Leistungen entgegen, jedenfalls wenn diese die Fürsorgepflicht des Dienstherrn in Frage stellt. Der Unterschied von Staatsdienerversorgung und Staatsbürgerversorgung ist eine Verfassungskategorie.[80]

Der Vergleich von Sozialleistungsempfängern einerseits sowie steuer- und abgabenpflichtigen Beschäftigten andererseits hat deutlich gemacht, daß unter vergleichbaren Verhältnissen das Netto-Einkommen von Sozialleistungsempfängern ohne Beitragsleistungen nicht höher sein darf als das der Beschäftigten. Hier wirken sich nicht nur verfassungsrechtliche Gleichheits-, sondern auch Freiheits-Erwägungen aus. Der Staat greift in die Grundfreiheiten nicht nur durch unmittelbare, sondern auch durch mittelbare Maßnahmen in Form sogenannter Grundrechtsbehinderungen ein. Untergräbt er durch sozialstaatliche Versorgungsanreize den eigenverantwortlichen Freiheitsgebrauch, so wirkt er freiheitszerstörend. Dieser Gedanke der Grundrechtsbehinderung kann auch für die Fälle fruchtbar gemacht werden, in denen Sozialleistungen in gefährliche Nähe des Netto-Arbeitsentgelts der Beschäftigten geraten und auf diese Weise Leistungswillen schwächen.

Verfassungsrechtliche Schwierigkeiten wirft die Gleichheit in der Zeit auf, insbesondere für den Bereich der Rentenversicherung, die in längeren Zeiträumen denken muß. Sicherlich kann der Gesetzgeber nicht gehindert sein, in der Gegenwart Rentenversicherungsleistungen vorzusehen, auch wenn er sie in dieser Form in der Zukunft möglicherweise nicht wird aufrechterhalten können. Andererseits muß er nicht nur kurz- und mittelfristige, sondern auch langfristige Prognosen durchführen, und können diese Prognosen verfassungsgerichtlich kontrolliert werden. Dies ist insbesondere deshalb möglich, weil trotz der Unsicherheit der Bevölkerungsentwicklung im einzelnen schon

[79] Vgl. in diesem Zusammenhang Wolfgang *Philipp*, Ist das Grundrecht auf Asyl verfassungswidrig?, NJW 1981, 1857ff.

[80] Vgl. *BVerfGE 21*, 329 (349, 352f.); *39*, 169 (185); *40*, 121 (139); *43*, 13 (22).

jetzt einige der für die langfristige Entwicklung ausschlaggebenden Erkenntnisse vorliegen. Angesichts der fundamentalen Bedeutung der Rentenversicherung für die Sicherung des einzelnen muß trotz der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers im einzelnen eine verfassungsgerichtliche Vertretbarkeitskontrolle und nicht nur eine Evidenzkontrolle stattfinden. Für die Verfassungsmäßigkeit von Rentenversicherungsgesetzen kann daher nicht nur die kurz- und mittelfristige Auswirkung, sondern muß – wenn auch in abgeschwächter Form – die Langzeitwirkung geprüft werden.

Da die verstärkte Steuer- und Abgabenbelastung im Sozialstaat zu Freiheitsverlusten führt, muß die grundrechtsbehindernde Wirkung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten stärker berücksichtigt werden und kann man sich nicht länger mit dem lapidaren Satz begnügen, daß Art. 14 GG nicht vor der Auferlegung von Steuern und Abgaben schützt.

Erkennt man die Grundrechtsrelevanz auch für Eingriffe des Steuerstaates an, so kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeit stärker als bisher geprüft werden, ob staatlich gewährte Sozialleistungen wegen der damit verbundenen Belastung anderer noch verhältnismäßig im engeren Sinne sind, das heißt, ob der Eingriff auf seiten des belasteten Bürgers noch im Verhältnis zu dem mit den Sozialleistungen erzielten Nutzen steht.

Für die soziale Gerechtigkeit kann schließlich noch das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht im Sinne von Art. 109 Abs. 2 GG fruchtbar gemacht werden. Nicht nur ein hoher Beschäftigungsstand, sondern auch andere Eckpunkte des „Magischen Vierecks", insbesondere die Preisstabilität, sind Erscheinungsformen sozialer Gerechtigkeit. Trotz einer weiten Gestaltungsfreiheit hat sich der Gesetzgeber vor Einseitigkeiten zu hüten.

Von der früheren Beruhigung, daß eine gute Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei, ist man längst abgekommen und der Sozialstaat ist mehr als ein sozialer Überwachungsverein. Umgekehrt hat gerade die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit gezeigt, daß eine schlechte Wirtschaftspolitik zu sozialpolitisch verheerenden Folgen führen kann, was jene nicht immer bedacht haben mögen, die einmal die Belastbarkeit der Wirtschaft testen wollten. Stärker als bisher muß das Spannungsverhältnis von sozialem Netz und sozialer Gerechtigkeit bedacht werden. Nicht seine Engmaschigkeit, sondern seine ausgewogene und durchdachte Konstruktion garantiert auf Dauer Stabilität auch im Ernstfall und erfüllt so das Verfassungsgebot sozialer Gerechtigkeit. In jeder Krise zeigen sich die Schwachstellen eines Systems.

Wenn man die augenblickliche Krise des Sozialstaats zum Anlaß grundlegender und konsequenter Reformen des sozialen Netzes nimmt, vermeidet man einen Ernstfall des Sozialstaats, der auch zu einem Ernstfall des sozialen Friedens und der inneren Sicherheit werden könnte.