

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft

II/1995

Dialog
Wissenschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur

Universitätsverlag Rasch Osnabrück

Eberhard Eichenhofer

Sozialer Friede

1. »Sozialer Friede«?

Thomas Morus schreibt in seinem berühmten Buch *Utopia* aus dem Jahre 1516:

»Die Meinung, des Volkes Armut sei ein guter Schutz der monarchischen Ordnung« führe gänzlich in die Enge: »Wo findet sich mehr Gezänk als unter den Bettlern? Wer sinnt wohl eifriger auf Umsturz als der, dem seine gegenwärtigen Lebensumstände so gar nicht gefallen können? Und wen drängt stürmischer die Hoffnung vorwärts, im allgemeinen Drunter und Drüber irgendwie im Trüben zu fischen, als den, der nichts mehr zu verlieren hat? [...] Und in der Tat: Als einzelner in Vergnügen und Genüssen schwimmen, während ringsumher alle anderen zu stöhnen und zu jammern haben, heißt nicht König, sondern Kerkermeister sein!«¹

Diese Aussage mutet höchst modern an. Denn kaum nachdrücklicher läßt sich beschreiben, daß eine Gesellschaft extremer sozialer Gegensätze in ihrem Bestand – weil in ihrem inneren Frieden – elementar gefährdet ist. Anders formuliert: Gesellschaften können sich auf Dauer nur erhalten, wenn sie nicht nur manifeste Gewalt von außen und von innen abwenden – also den äußeren und inneren Frieden bewahren können, sondern darüber hinaus einen Zustand zu schaffen vermögen, in dem die Lebenschancen der Menschen nicht extrem ungleich verteilt sind. Wenn viele nichts haben und deshalb auch nichts zu verlieren haben, während ganz wenigen sehr viel gehört: Ist es dann verwunderlich, wenn es zu gewalttätigen Übergriffen kommt, die wenigen Besitzenden sich nur gewaltsam gegenüber den Habenichtsen halten können? Die historischen Beispiele sind Legion. Athen, Rom, das Mittelalter, der Bauernkrieg, die Frühphase der Industrialisierung bieten zahlreiche Beispiele dafür, daß Gesellschaften nicht überdauern, in denen wenigen viel und vielen wenig, fast gar nichts gehört. Auch in unserer Gegenwart gibt es ein schlagendes Beispiel für diesen Zustand, das freilich allzu oft verdrängt wird: Gemessen an den Lebenschancen von Hunderten von Millionen heute lebender Afrikaner, Asiaten und Lateinamerikaner sind die Lebenschancen der heute lebenden Westeuropäer, Nordamerikaner, Australier und Japaner unendlich viel höher... Extreme Ungleichheiten in der Verteilung von Lebenschancen gefährden den Frieden. Dementsprechend kann eine Gesellschaft, welche solche extremen Ungleichheiten zu lindern versteht, als »sozial befriedet« bezeichnet werden. »Sozialer Friede« – gewiß ist dieser Begriff schillernd, unscharf, wenn nicht gefährlich. Denn er ist offen und vieldeutig und kann deshalb als Kampfbegriff mißdeutet werden. Und außerdem ist er metaphorisch. Denn sein Gegenbegriff ist nicht Krieg, sondern Revolution! Und dennoch bezeichnet der Begriff eine gefestigte historische Erfahrung: Gesellschaften bedürfen des sozialen Friedens, um zu überdauern.

Freilich steht damit nur fest, daß der soziale Friede nötig ist. Offen ist freilich, was den »sozialen Frieden« ausmacht. Vollständige Gleichheit der Lebenschancen? Das größte Glück der größten Zahl? Die Abwesenheit von Elend und Not für die Mehrheit oder die meisten? Ein Mindesteinkommen, das jedem die Befriedigung seiner Grundbedürfnisse erlaubt? Dieses alles sind mögliche Antworten auf die Frage, was den sozialen Frieden ausmacht. Womöglich erscheinen diese Antworten aber schon deshalb als unbefriedigend, weil sich der soziale Friede einer einfachen, allzeit gültigen Beschreibung entzieht.

¹ Thomas Morus. *Utopia*. Stuttgart 1964, 47f.

Es kann und soll deshalb im folgenden nicht versucht werden, abstrakt und losgelöst von konkreten Gesellschaften die Bedingungen der Möglichkeit des sozialen Friedens zu ergründen. Es soll vielmehr – weit bescheidener – versucht werden, näher zu bestimmen, was die deutsche Gesellschaft gegenwärtig zur Sicherung des sozialen Friedens unternimmt. Eine Antwort auf diese Frage verlangt allerdings eine ungefähre Vorstellung vom sozialen Frieden. In einer ersten und ganz vorläufigen Annäherung läßt sich sagen: »Sozialer Friede« ist ein Zustand, in dem die Regeln über die Verteilung von Lebenschancen und die daraus resultierenden Ergebnisse von einer weit überwiegenden Mehrzahl der Mitglieder einer Gesellschaft akzeptiert werden, weil extremste Ungleichheiten nicht entstehen. Werden die in unserer Gesellschaft geltenden Regeln über die Verteilung von Lebenschancen von der großen Mehrheit akzeptiert, weil extremste Ungleichheiten vermieden werden? Was besagen diese Regeln? Im folgenden sollen auf diese Fragen Antworten versucht werden.

2. »Sozialer Friede« und Recht

Welche Regeln in einer modernen Gesellschaft wie der deutschen für die Zuteilung von Lebenschancen gelten, kann ihrer Rechtsordnung entnommen werden. Diese gibt zwar kein umfassendes Bild. Denn, erstens, wird Recht nicht immer befolgt; und, zweitens, gelten neben dem Recht Regeln der Moral, der Sitte und des Brauchs.

Unter den in einer Gesellschaft geltenden Regeln weist das Recht indes drei Besonderheiten auf, und diese begründen auch seine Sonderstellung unter sämtlichen Regeln:

- Die Befolgung der Rechtsregeln kann von den Rechtsinhabern mittels Behörden, Gerichten und der Anwaltschaft erzwungen werden,
- das Recht ist explizit formuliert, weil durch Akte positiven Rechts gesetzt, und
- Recht enthält Regeln für alle wesentlichen gesellschaftlichen Handlungsfelder.

Auf diesen drei Eigenheiten beruht die besondere Verbindlichkeit, Berechenbarkeit und Orientierungsfunktion des Rechts. Welche Aussagen sind also der deutschen Rechtsordnung über den sozialen Frieden zu entnehmen?

Die wichtigste Quelle des deutschen Rechts ist die Verfassung. Sie ist im Grundgesetz (GG) niedergelegt. Sie enthält Freiheitsrechte, Gleichheitsgebote und Staatszielbestimmungen. Die im Grundgesetz enthaltenen Freiheitsrechte gewähren die elementaren Persönlichkeitsrechte – namentlich die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 GG), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG), die Gewissens- und Bekenntnis- (Art. 4 GG) sowie die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG). Die Freiheitsrechte gewährleisten ferner die Grundlagen einer privatwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, namentlich die Vertrags- (Art. 2 Abs. 1 GG), Vereinigungs- (Art. 9 Abs. 1 GG), Berufsfreiheit (Art. 12 GG) sowie die Garantien von Eigentum und Erbrecht (Art. 14 Abs. 1 GG).

Das Grundgesetz enthält hingegen keine sozialen Grundrechte, etwa Rechte auf Arbeit, das Existenzminimum oder soziale Sicherheit, wie diese in internationalen Rechtsakten oder Verfassungen des Auslandes zu finden sind.² Lediglich in Art. 9 Abs. 3

² Georg Brunner. *Die Problematik der sozialen Grundrechte*. Tübingen 1971; Theodor Tomandl. *Der Einbau sozialer Grundrechte in das politische Recht*. Tübingen 1967; Hans F. Zacher. »Das soziale Staatsziel«. Ders. *Abhandlungen zum Sozialrecht*. 3. Aufl. 1993.

GG wird die Koalitionsfreiheit garantiert als das Recht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sich jeweils in Verbänden oder Gewerkschaften zusammenzuschließen und eigenständig die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch selbstgesetzte Normen – Tarifnormen – zu regeln.

Unter den Gleichheitsgeboten (Art. 3 GG) sind zu unterscheiden:

- das Gebot der allgemeinen Rechtsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG),
- das Gebot der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) und
- die Verbote der Bevorzugung oder Benachteiligung des einzelnen wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, Rasse, Sprache, Herkunft oder Behinderung (Art. 3 Abs. 3 GG).

Schließlich ist für unseren Zusammenhang die in Art. 20, 28 GG enthaltene Bestimmung wesentlich, wonach Deutschland ein »sozialer Bundesstaat« (Art. 20 GG) sei. In diesem Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit gelangt zum Ausdruck, daß der Staat befugt und aufgerufen ist, für die soziale Befriedigung zu sorgen.³ Und weil das Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit in den »Staatsfundamentalnormen« – mithin in Normen, die einer Verfassungsänderung entzogen sind (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) – enthalten ist, also für das Gemeinwesen gleich grundlegend wie die anderen Staatsziele: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Bundesstaatlichkeit sein soll, erlaubt dieser kursorische Überblick über die deutsche Verfassung bereits eine erste wichtige Aussage über den sozialen Frieden: Obschon das Grundgesetz keine sozialen Grundrechte kennt, ist der Staat nicht nur befugt, sondern auch berufen, sozial befriedend zu wirken. Und diese Aufgabe nimmt in der Verfassung den höchsten Rang ein. Was folgt daraus für die nähere Bestimmung des konkreten Inhalts sozialen Friedens?

3. »Sozialer Friede« und Verfassung

Aus den im Grundgesetz niedergelegten Freiheitsrechten läßt sich nur wenig Substantielles folgern. Insbesondere läßt das in Art. 2 Abs. 2 GG niedergelegte »Recht auf Leben« nicht die Auslegung zu, das Grundgesetz verbürge jedermann das Recht auf ein gutes Leben – gar voller Vergnügen und Genüsse! Auch aus der Verpflichtung des Staates zum Schutz der Menschenwürde läßt sich nicht ein umfassender Auftrag des Staates zur sozialen Befriedigung ableiten. Zwar lautet § 1 Abs. 2 des die Sozialhilfe regelnden Bundessozialhilfegesetzes: »Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht«. Ganz offensichtlich nimmt der Gesetzgeber damit auf die Verfassung Bezug, sieht in der Sozialhilfe einen Beitrag zum Schutz der Menschenwürde. Aber es läßt sich nicht umgekehrt postulieren, die Verpflichtung des Staates zum Schutze der Menschenwürde verlange zwingend die staatliche Sicherung der Grundbedürfnisse eines jeden.⁴ Aus Art. 1 GG folgt lediglich, daß der Staat Leistungen für Bedürftige vorsehen muß und jeder Bedürftige einen Rechtsanspruch auf Leistungen hat, weil er andernfalls bloßer Almosenempfänger wäre: statt Subjekt zu sein, zum Objekt staatlicher Fürsorglichkeit würde.

Die privatwirtschaftliches Handeln ermöglichenden Freiheitsrechte sind vielmehr umgekehrt ein Grund für die Notwendigkeit von Maßnahmen der sozialen Befriedigung.

³ Zu den sich daraus ergebenden inhaltlichen Aufwendungen an Staatstätigkeit vgl. Zacher, Anm. 2, 16ff.

⁴ BVerfGE 40, 121, 133; 44, 353, 375; 82, 60, 85.

Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn wir fragen: cui bono – wem nützen diese Freiheiten? Vertrags-, Vereinigungs-, Berufsfreiheit, Eigentums- und Erbrechtsgarantie dienen primär dem Starken und nicht dem Schwachen. Die von der Vertragsfreiheit umfaßte Möglichkeit zur Preisbildung begünstigt denjenigen, der knappe, aber begehrte Güter hat, z. B. Arbeitsplätze, Wohnungen, Grundnahrungsmittel, Wissen, ärztliche Fertigkeiten und dergleichen. Die Vereinigungsfreiheit nutzt zwar allen, auch und gerade dem Schwachen. Um es mit Friedrich Schiller zu sagen: »Verbunden sind auch die Schwachen mächtig!« Aber die Vereinigungsfreiheit erlaubt auch den Starken, sich zu verbinden und dadurch noch mächtiger zu werden. Die Berufsfreiheit erlaubt zwar jedem, einen Beruf seiner Wahl zu erlernen und auszuüben. Aber gerade der Leistungsstarke wird sich unter solchen Bedingungen behaupten können, der Leistungsgeminderte oder Schwache dagegen nicht. Und die Garantie von Eigentum und Erbrecht kommt demjenigen zugute, der etwas von dauerhaftem Wert besitzt. Wer dagegen nur hat, was er zum Leben braucht – oder genauer gesagt: was er zur Führung des eigenen Lebens notwendig verbrauchen muß! –, dem gelten Eigentum und Erbrecht wenig. Den Freiheitsrechten ist deshalb über den Inhalt des sozialen Friedens nichts zu entnehmen.

Gibt es über die Gleichheitsgebote einen Zugang zur Präzisierung des Inhalts von sozialem Frieden? Rechtsgleichheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau, Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Rasse, der sozialen Herkunft oder einer Behinderung – liegen darin nicht wesentliche Impulse zum Abbau sozialer Unterschiede, zur Herstellung faktischer Gleichheit? Diese Interpretation der Gleichheitspostulate, der sich selbst das Bundesverfassungsgericht in einigen Entscheidungen nicht entziehen konnte, ist jedoch juristisch nicht tragbar. »Gleichheit ist immer nur Abstraktion von gegebener Ungleichheit unter einem bestimmten Gesichtspunkte«⁵ – so formulierte Gustav Radbruch den Gehalt jedes Gleichheitsgebots. Juristisch bedeutet jeder Gleichheitssatz nur: Ohne Ansehen der Person entscheiden oder Regelungen treffen: von Eigenheiten des einzelnen gerade absehen!

Bemühungen um faktische Gleichstellung gehen dagegen von der vollkommen konträren Grundhaltung aus, nämlich die Menschen nach Maßgabe ihrer jeweiligen Eigenheiten je unterschiedlich zu behandeln, damit sie im Ergebnis gleich sind. Ralf Dahrendorf⁶ umschrieb den Inhalt des Gleichheitspostulats einmal in dem schönen Wortspiel: »Alle Menschen sind *vor* dem Gesetz gleich, sie sind es aber nicht mehr *nach* dem Gesetz, nachdem sie nämlich: mit dem Gesetz in Berührung gekommen sind«. Gleichheit will gleiche Ausgangsbedingungen, nicht gleiche Resultate; Gleichstellung will dagegen gleiche Resultate und muß – weil die Menschen unterschiedlich sind – unterschiedliche Ausgangsbedingungen notfalls künstlich schaffen!

Daraus folgt als ein weiteres Zwischenergebnis: Aus den Freiheitsverbürgungen und dem Gebot der Gleichheit läßt sich nicht substantiell Gehaltvolles über den Inhalt des sozialen Friedens ableiten – im Gegenteil: die Garantien von Freiheit und Gleichheit machen Bemühungen um soziale Befriedung erst nötig, weil die Freiheit primär den Starken schützt und die Gleichheit auf die Beseitigung der nicht auf Leistung gründenden Privilegien zielt, indes den Wettbewerb unter den Leistungsstarken voraussetzt, gestaltet und befördert.

Um den näheren Inhalt des sozialen Friedens zu bestimmen, bleibt als verfassungsrechtlicher Fluchtpunkt nur das Bekenntnis zum Sozialstaat. Dieses Bekenntnis ist zwar

⁵ Gustav Radbruch. *Rechtsphilosophie*. 8. Aufl. Stuttgart 1973, 126.

⁶ Ralf Dahrendorf. *Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen*. 2. Aufl. Tübingen 1966, 26f. (Hervorhebung im Original).

wenig substantiell. Es besteht jedoch Einverständnis, daß es insbesondere die Berechtigung und Verpflichtung des Staates zur aktiven Sozialgestaltung enthält. Welche Gestaltungen der Staat im Einzelfall treffe, sei eine politische und keine verfassungsrechtliche Frage. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht dem Sozialgesetzgeber einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum eingeräumt.⁷

Die Einzelmaßnahmen, welche der Gesetzgeber in Verwirklichung des Sozialstaatsgebotes getroffen hat, rechtfertigten sich zumeist nicht aus dem öffentlichen Handeln typischerweise begründenden Gedanken der Gefahrenabwehr. Vielmehr ist das gesetzgeberische Motiv regelmäßig der Schutz des einzelnen, die Steigerung seiner Lebenschancen oder der Abbau von faktischen Unterschieden. Widerrufsrechte des Konsumenten von Haustürgeschäften, des Abzahlungskäufers oder des Darlehennnehmers bei Konsumentenkrediten, Vorschriften über Arbeits- und Kündigungsschutz, Sozialleistungen zur Förderung von Umschulung, Rehabilitation oder Studium, Kinder-, Erziehungs- und Wohngeld – allen diesen Maßnahmen ist das Ziel gemeinsam, faktische Benachteiligungen zu überwinden – also mehr reale Gleichheit zu schaffen – und zugleich die Lebenschancen der Geschützten – also deren Freiheit zu steigern.

Obschon mithin Freiheitsrechte und Gleichheitsgebote keine Fundamente für die Ableitung sozialpolitischer Maßnahmen sind, so ist doch umgekehrt das die sozialpolitischen Maßnahmen regelmäßig leitende Motiv die Förderung von Gleichheit und Freiheit. Das Sozialstaatsgebot ist also gehaltvoller, als es auf den ersten Blick erscheint. Es gibt sozialpolitischem Handeln des Staates zwei Ziele vor: einmal Freiheitssicherung, zum anderen Förderung der Gleichheit.

In einem zweiten Schritt soll nun der Frage nachgegangen werden, durch welche Typen von Maßnahmen der Sozialgesetzgeber seinen Gestaltungsauftrag wahrnimmt. Dies soll anhand einiger Beispiele aus den zentralen Feldern der Sozialpolitik – nämlich Verbraucherschutz, Arbeits- und Sozialrecht – gezeigt werden. Die Schilderung geht dabei historisch vor. Es werden aus der Entwicklung der Sozialpolitik bis zu deren Entfaltung in der Gegenwart die jeweils leitenden Muster sozialen Schutzes herausgearbeitet.

4. »Sozialer Friede« und Gesetzesrecht

Sozialpolitik schützt den Schwachen.⁸ Die den Schutz auslösende »Schwachheit« wird dabei nicht individuell-konkret, sondern abstrakt-typisierend bestimmt. Als »schwach« gilt der Inhaber einer bestimmten Rolle – namentlich »der« Verbraucher, Arbeitnehmer, von sozialen Risiken Bedrohte –, einerlei, ob der einzelne hierdurch geschützte Mensch des so gewährten Schutzes konkret bedarf oder nicht. In der Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen können drei Phasen unterschieden werden. In jeder Phase bildet sich dabei je ein charakteristisches Muster sozialen Schutzes heraus.

4.1. Von der Begründung sozialpolitischer Zuständigkeiten zur Begründung subjektiver Rechte auf sozialen Schutz

Am Anfang der Entwicklung der modernen Sozialpolitik zu Beginn des 19. Jahrhunderts war zunächst zweifelhaft, ob dem Staat das Mandat zur Sozialgestaltung überhaupt

⁷ BVerfGE 1, 97, 100; 43, 213; 53, 164, 184; 65, 182, 193; 69, 272, 314; 79, 278, 288.

⁸ Zu den rechtlichen Ausprägungen vgl. Eike von Hippel. *Der Schutz des Schwächeren*. Tübingen 1982; Hermann Weitnauer. *Schutz des Schwächeren im Zivilrecht*. Heidelberg 1975.

zukomme. Die Französische Revolution (1789) hat den Ancien Régime überwunden, der wesentlich ein ständischer, bevormundender Wohlfahrtsstaat war, und an dessen Stelle ein auf Vertragsfreiheit, Eigentumsgarantie und Rechtsgleichheit gründendes Gemeinwesen gesetzt. In einer solchermaßen auf Selbststeuerung gründenden Gesellschaft hat der Staat die Aufgabe, gewaltsame Übergriffe von äußeren und inneren Feinden zu unterbinden, mithin den äußeren und inneren Frieden zu bewahren. Der soziale Friede indessen gedeihe – so hoffte, ja träumte man damals – ohne staatlichen Zwang, gewissermaßen zwangsläufig in einer sich selbst überlassenen und sich selbst autonom hervorbringenden Gesellschaft der Freien und Gleichen. Wilhelm von Humboldt warnte in seiner 1792 erschienenen und gegen den absolutistischen bevormundenden Wohlfahrtsstaat gerichteten Schrift *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*:

»Anordnungen des Staats aber führen immer mehr oder minder Zwang mit sich, und selbst wenn dies der Fall nicht ist, so gewöhnen sie den Menschen zu sehr, mehr fremde Belehrung, fremde Leitung, fremde Hilfe zu erwarten, als selbst auf Auswege zu denken [...]«.⁹
»Nicht minder sichtbar ist jener nachteilige Einfluß in dem Betragen der Bürger gegeneinander. Wie jeder sich selbst auf die sorgende Hilfe des Staats verläßt, so und noch weit mehr übergibt er ihr das Schicksal seines Mitbürgers. Dies aber schwächt die Teilnahme und macht zu gegenseitiger Hilfsleistung träger [...]«.¹⁰
»Je freier [...] der Mensch ist, desto selbständiger wird er in sich und desto wohlwollender gegen andere«.¹¹

Diese Hoffnung – daß aus der Gesellschaft der Freien und Gleichen der soziale Friede hervorgehe – wurde enttäuscht, erwies sich mithin als trügerisch. Die Frühphase der Industrialisierung bescherte den auf Freiheit und Gleichheit sich gründenden Gesellschaften die soziale Frage: die massenhafte Verelendung der Industriearbeiterschaft, wie sie etwa von Friedrich Engels, Emile Zola und Gerhard Hauptmann eindrucksvoll in literarischen Zeugnissen dokumentiert wurde. Die Verelendung der Industriearbeiterschaft infolge gesundheitsgefährdend langer Arbeitszeiten und erbärmlicher Arbeitsbedingungen waren freilich nicht Ausdruck charakterlicher Mängel der Unternehmer. Daher war der Vorwurf, die »Kapitalisten« hätten das »Proletariat« »ausgebeutet«, zumindest höchst mißverständlich, weil dieser Befund als moralischer Vorwurf (miß)verstanden werden konnte. Bei näherer Betrachtung zeigte sich indessen, daß die Unternehmer keine Wahl hatten, sich anders zu verhalten. Denn hätte der einzelne Unternehmer seine Arbeiter höher bezahlt und kürzer beschäftigt als seine Konkurrenten, so wäre er in einer Wettbewerbsordnung auf der Strecke geblieben. Denn dann wären seine Produkte zu teuer und daher unverkäuflich gewesen. Die Vorstellung, die Gesellschaft der Freien und Gleichen bringe den sozialen Frieden aus sich selbst heraus hervor, erwies sich somit – auf die konkrete Probe gestellt – als ein zwar schöner, indes unrealistischer Traum.

Eine Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft konnte also nur erreicht werden, insofern die den Schutz der Arbeiterschaft dienenden Maßnahmen allgemeinverbindlich gemacht wurden, weil nur unter dieser Voraussetzung in einer auf Wettbewerb beruhenden Wirtschaftsordnung zugleich der Schutz der Schwachen gewährleistet werden konnte.

Die Allgemeinverbindlichkeit von Schutzstandards kann durch ein für jedermann gültiges Gesetz einerseits oder durch Kartellierung – d. h. den Zusammenschluß einer

⁹ Wilhelm von Humboldt. *Ideen zu einem Versuch, die Grenze der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*. Stuttgart 1991, 32f.

¹⁰ Ebd., 34.

¹¹ Ebd., 96.

Gruppe von Schutzbedürftigen – andererseits erreicht werden. Beide Wege wurden historisch beschritten, um eine Verbesserung in der Lage der Industriearbeiterschaft zu erreichen. Seit 1839 – beginnend mit dem preußischen »Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken und Bergwerken« – wurden in Deutschland Arbeitsschutzgesetze erlassen. Außerdem schlossen sich die Arbeiter in überbetrieblich organisierten Gewerkschaften zusammen. Sie boten ihre Arbeitskraft dem Unternehmer gemeinschaftlich an, so daß allgemeinverbindliche Lohn- und Arbeitsbedingungen entstanden. Das die staatliche Intervention legitimierende Allgemeininteresse ergab sich aus der in jeder Wettbewerbsordnung angelegten Notwendigkeit, den Schutz der Schwächeren allgemeinverbindlich zu gewährleisten, damit nicht einzelne, dem Schutzbedürftigen wohlwollende Wettbewerber benachteiligt werden.¹²

Aus denselben Erwägungen entstand der Verbraucherschutz. Er fand in dem 1894 verabschiedeten Abzahlungsgesetz einen ersten Ausdruck. Entgegen dem vorherrschenden Grundsatz der Vertragsfreiheit enthält das Verbraucherschutzrecht zwingende Normen, von denen die Vertragsparteien nicht abgehen konnten. Das Abzahlungsgesetz schützte mit seinen zwingenden Normen die geschäftlich unerfahrenen, wirtschaftlich schlecht situierten Schichten, die insbesondere ihre langfristigen Konsumgüter (Möbel, Kleidungsstücke etc.) »auf Abzahlung kaufen« – also »abstottern« mußten.

Auch der Schutz der Armen¹³ entwickelte sich bereits im 15. Jahrhundert zur öffentlichen Aufgabe. Es entstand die gemeindliche Armenpflege mit Armenhäusern, Hospitälern und Arbeitshäusern. Auf diese Weise nahmen sich namentlich die Städte seit dem 15. Jahrhundert ihrer Ärmsten an. Spätestens seit dem 18. Jahrhundert wurde deshalb die gemeindliche Armenpflege als eine öffentliche Aufgabe angesehen. Während der Industrialisierung schuf Deutschland¹⁴ – insoweit für alle anderen Industriestaaten beispielgebend – die öffentliche Alters-, Invaliditäts-, Kranken- und Unfallversicherung für die Arbeiterschaft in Gestalt der Sozialversicherung. Durch Gründung dieser Versicherung wurden Rechtsansprüche für den einzelnen begründet. Dadurch sollte vermieden werden, daß die Arbeiterschaft im Alter, bei Invalidität und Krankheit oder nach einem Unfall Leistungen der Armenpflege in Anspruch zu nehmen hatte.

Wann immer der Staat die genannten öffentlichen Zuständigkeiten wahrnahm, so begründete er zugleich Ansprüche der zu Schützenden. In der ersten Phase der sozialpolitischen Entwicklung wurden somit öffentliche Zuständigkeiten für Sozialpolitik begründet, und mit der Wahrnehmung dieser gesetzgeberischen Zuständigkeiten entstanden für die einzelnen einklagbare Ansprüche, subjektive Rechte auf sozialen Schutz.

4.2. Von der Verdichtung einzelner Rechte auf sozialen Schutz zu Rechtsinstitutionen und Rechtsgebieten

Die Wahrnehmung sozialpolitischer Zuständigkeiten und die sich hieraus ergebende Begründung subjektiver Rechte beschränkte sich zunächst nur auf einzelne, konkret zutage getretene Mißstände. Der Jugendarbeitsschutz in Preußen wurde geschaffen, nachdem ins allgemeine Bewußtsein getreten war, daß infolge Kinderarbeit Jugendliche militäruntauglich wurden. Der Schutz des Abzahlungskäufers wurde wesentlich geschaffen aus der Anschauung einiger konkreter Benachteiligungen der Abzahlungskäufer auf-

¹² Arthur Nikisch. *Arbeitsrecht*. 1. Bd. 3. Aufl. Tübingen 1961, § 2.

¹³ Wolfram Fischer. *Armut in der Geschichte*. Göttingen 1982; Bronislaw Geremek. *Geschichte der Armut*. München 1988.

¹⁴ Gerhard A. Ritter. *Der Sozialstaat, Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München 1989.

grund von Vertragsgestaltungen, die die Abzahlungsverkäufer wegen ihrer wirtschaftlichen Vormachtsstellung einseitig vorzugeben vermochten. Die Armenpflege entstand als Reaktion auf die Bettelei, welche seit Ende des Mittelalters wuchs und daher in der Armenpflege einerseits und in Bettelverboten andererseits politische Reaktionen gefunden hatte.

Im weiteren Fortgang der Rechtsentwicklung verdichteten sich diese Einzelaufgaben und einzelnen subjektiven Rechte zu Rechtsinstitutionen und schließlich zu Rechtsgebieten. Aus dem Jugendarbeitsschutz ging der Schutz aller Arbeitnehmer gegen alle die Gesundheit der Arbeitnehmer bedrohenden Gefahren hervor; der Schutz der Abzahlungskäufer wurde zum Verbraucherschutz fortentwickelt, und aus dem Schutz der Armen entwickelten sich Institutionen zum Schutz der von Verarmung Bedrohten – namentlich in Gestalt der Sozialversicherung, Einrichtungen der sozialen Entschädigung, soziale Maßnahmen zur sozialen Förderung (etwa Rehabilitation, Berufs- oder Ausbildungsförderung) –, also Maßnahmen zur Beförderung der faktischen Gleichheit.

Die Institutionenbildung geschah, weil der dem einzelnen subjektiven Recht auf sozialen Schutz zugrundeliegende Gedanke seinerseits nach einer Verallgemeinerung verlangte. Wenn den Jugendlichen durch gefährliche Arbeitsbedingungen Gesundheitsgefahren drohen und der Gesetzgeber sich deshalb für aufgerufen hält, diese Bedrohung abzuwenden, so verlangt eine solche Garantie nach Verallgemeinerung, also nach Schutz aller Arbeitnehmer vor den Gesundheitsgefahren, wenn und soweit die Arbeit die Gesundheit des einzelnen gefährdet. Ist der Abzahlungskäufer einseitiger Benachteiligung durch Vertragsgestaltung des Abzahlungsverkäufers ausgesetzt und befinden sich auch andere Verbraucher in einer dem Abzahlungskäufer vergleichbaren Lage, so ist es ein allgemeines Gebot, den schutzbedürftigen Verbraucher vor einseitiger Übervorteilung zu bewahren. Nimmt sich das Recht des Schutzes der Armen an, so mag es schließlich folgerichtig erscheinen, wenn die gesetzgeberische Zuständigkeit auf die Armutsprävention erweitert wird.

Die Entwicklung der Sozialpolitik schritt also von der Begründung einzelner Rechte auf sozialen Schutz über die Verallgemeinerung zu sozialpolitischen Institutionen und schließlich zur Ausdifferenzierung von Arbeitsrecht, Verbraucherschutz und Sozialrecht als eigenen Rechtsgebieten fort.

4.3. Entstaatlichung und Übertragung des Schutzes in die Selbstorganisation der Betroffenen

Mit der Herausbildung von Institutionen und Rechtsgebieten, die dem Schutz des typisch Schwächeren dienen, ging Hand in Hand die Entstaatlichung und Übertragung dieses Schutzes in die Selbstorganisation der Betroffenen. Am ausgeprägtesten ist diese Tendenz im Arbeitsrecht sichtbar geworden. Dort wurden bereits im 19. Jahrhundert Schritte unternommen, die regelmäßig bestehende wirtschaftliche und soziale Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers auszugleichen durch Verbandsbildung – also den Zusammenschluß aller Arbeitnehmer eines Betriebes oder Wirtschaftszweigs zu dem Zweck, die Entlohnung der einzelnen Arbeitnehmer allgemeinverbindlich und geschlossen zu regeln. »Verbunden sind auch die Schwachen mächtiger!«, diese Maxime rechtfertigte Verbandsbildung und Kartellierung. So entwickelte sich eine Alternative zur Erfüllung von Aufgaben sozialen Schutzes durch staatliche Gesetzgebung. An deren Stelle trat die Zuständigkeit der unmittelbar Betroffenen, einen bestimmten Sach- und Lebensbereich durch selbstgeschaffene Normen für alle Betroffenen gemeinsam zu gestalten. Voraussetzung für die so ermöglichte Entstaatlichung ist allerdings ein relatives Gleichgewicht zwi-

schen den Parteien eines Kollektivvertrages, weil nur so das Resultat des Kollektivvertrages die Vermutung der Richtigkeit für sich in Anspruch nehmen kann. Diese Voraussetzung ist im Arbeitsleben – jedenfalls für florierende Wirtschaftszweige – erfüllt. Denn für sie gilt: Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind aufeinander angewiesen, weil die Produktivität von Unternehmen die Kooperativität von Arbeitnehmer und Unternehmer zwingend voraussetzt. Das Gleichgewicht zwischen den Gruppen ist gewahrt, weil Kooperationsverweigerung beiden Gruppen schadet. Das kollektive Aushandeln von Arbeitsbedingungen durch die unmittelbar Betroffenen ist nicht auf das Feld der Tarifautonomie beschränkt, das Prinzip gilt auch für die Ordnung des betrieblichen Zusammenlebens. Dies ist der Ort der Betriebsverfassung, die den Rahmen schafft, damit die Repräsentanten der Arbeitnehmerschaft mit dem Arbeitgeber die Bedingungen ihres Zusammenwirkens aushandeln. Und in den Aktiengesellschaften haben die Arbeitnehmer in Gestalt der unternehmerischen Mitbestimmung Einfluß auf die Organisation, insoweit sie an der Bestellung des Führungspersonals des Unternehmens und deren Kontrolle durch die Aufsichtsräte mitzubestimmen haben.

Auch im Verbraucherschutz sind solche Regelungen denkbar. Allerdings sind sie selten zu finden. Dies hängt damit zusammen, daß die Unternehmungen weit besser organisierbar sind als die Verbraucher und diese ferner unmittelbar auf die von den Unternehmen angebotenen Güter angewiesen sind, mithin – anders als die Arbeitnehmer – nicht durch vorübergehende Kooperationsverweigerung Druck auf die Gegenseite ausüben können.

Indes bietet das Sozialrecht Ansätze zu einer dem Arbeitsrecht vergleichbaren, wenngleich hinsichtlich der Gestaltungsfreiheit geringer ausgebildeten Selbstorganisation der Betroffenen. Namentlich gibt es bei den Sozialversicherungsträgern die Mitwirkung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft innerhalb der Selbstverwaltung. Die Sozialversicherungsträger sind als Körperschaften rechtlich organisiert. In den Selbstverwaltungsorganen dieser Körperschaften wirken gewählte Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Diese bestimmen im Rahmen der Gesetze über Einzelfragen der Gewährung von Sozialleistungen, und insbesondere wählen sie das Führungspersonal in den Trägern der Sozialversicherung.

5. Grundanliegen und Leitprinzipien des »sozialen Friedens« in der deutschen Rechtsordnung

Der kleine Streifzug durch die verschiedenen rechtlichen Regelungskomplexe, die dem sozialen Frieden in besonderer Weise verpflichtet sind, hat einige Eigentümlichkeiten zutage gefördert, die – abschließend – eine nähere Kennzeichnung der Grundanliegen und Leitprinzipien des »sozialen Friedens« in der deutschen Rechtsordnung erlauben.

5.1. Grundanliegen: Typizität der Notlage und gesamtwirtschaftliche Bedeutung ihrer Bewältigung

Die geschilderten Regeln zur Beförderung des sozialen Friedens konzentrierten sich auf den Ausgleich typischer Benachteiligungen – unabhängig davon, ob im konkreten Einzelfall eine solche Benachteiligung effektiv besteht. Auch ein gefragter Spezialist unterliegt den Schutznormen des Arbeitsrechts, obgleich er dem Arbeitgeber notfalls die Arbeitsbedingungen diktieren könnte. Auch ein hochbezahlter Forschungsleiter eines prosperierenden Unternehmens ist sozialversichert und kindergeldberechtigt. Und auch ein

geschäftsgewandter Manager ist als Konsument Nutznießer des Verbraucherschutzes, weil in unserer Rechtsordnung Arbeitnehmer und Verbraucher als Rollenträger und nicht als konkrete Individuen als schützenswert angesehen werden. Insoweit befördert ein dem sozialen Frieden verpflichtetes Recht nicht nur ein undifferenziertes Gruppendenken; zugleich nährt es das Mißverständnis, daß außerhalb der typischerweise sozial geschützten Gruppen das Recht keinen Schutzauftrag zu erfüllen habe. Eine auf »die Arbeiterfrage« fixierte Sozialpolitik verdrängt die existentiellen Probleme mancher Selbständigen – etwa vieler Land- und Gastwirte, Klein- und Einzelhändler – und ist nicht frei von der Gefahr, diese Gruppen im Stich zu lassen. Ein auf den Verbraucherschutz konzentriertes soziales Privatrecht hat Schwierigkeiten, die wirtschaftliche Unterlegenheit mancher Zuliefer- oder Abnehmerunternehmen gegenüber Großunternehmen zur Kenntnis zu nehmen und dementsprechend Regeln zu deren Schutz zu formulieren. Den Bemühungen um Herstellung des sozialen Friedens eignet mithin ein »Konventionalismus«. »Neue soziale Fragen« geraten nur schwerlich ins Blickfeld politischen Handelns, weil sich das Recht auf die »alten sozialen Fragen« eingelassen hat und konzentriert.

Als lösungsbedürftig gelten die Fragen, die die Aussicht auf wirtschaftliche Stabilisierung des Gemeinwesens erfordern. Die wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der Industriearbeiterschaft – etwa auf Lohnerhöhung, mehr Urlaub, Krankenlohn – erscheinen daher weit drängender als die wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der Arbeitslosen auf Wiedererlangung eines Arbeitsplatzes. Lange Zeit hatte unsere Gesellschaft eine deutliche Präferenz, die wirtschaftlichen und sozialen Anliegen der heute Lebenden und anerkannt Schutzbedürftigen zu befriedigen, selbst um den Preis, daß durch die Art ihrer Befriedigung die Lebenschancen künftiger Generationen beeinträchtigt werden. Und ich bin nicht sicher, ob die deutsche Gesellschaft – ähnlich wie die Gesellschaften anderer Staaten – nach wie vor dieser Präferenz folgt.

Der »sozialen Befriedigung« bedürfen namentlich diejenigen Gruppen, die für das Gemeinwesen hier und heute ökonomisch wichtig sind: die Arbeitnehmer, die durch Arbeitsrecht jenes Maß an Selbstachtung und Sicherheit erlangen, das sie brauchen oder – mehr als dieses – anreizt, die an sie gerichteten Erwartungen auf Kooperation und Kreativität zu erfüllen; oder die Verbraucher, die durch Stärkung ihrer Rechte den Wettbewerb um die bessere Leistung fördern, weil unfaire, den Verbraucher benachteiligende Kautelen ungesetzlich sind. Solche Remedur stärkt jeweils die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt.

Auch diese Präferenz ist freilich problematisch, weil sie den Teil der typisch »Schwachen« – wie die Behinderten, psychisch Kranken, Arbeitslosen, Pflegebedürftigen, Eltern-Familien mit Kindern – zu übersehen und deshalb zu vernachlässigen neigt.

5.2. Die Mehrdimensionalität der Forderung nach »sozialem Frieden«

Die vorangegangenen Beobachtungen haben ferner verdeutlicht, daß sich die Bestimmung des näheren Inhalts von »sozialem Frieden« nicht auf einfache Formen und Formeln reduzieren läßt. Die Maßnahmen zur Beförderung des sozialen Friedens sind vielmehr ganz unterschiedlich den Zielen der Gerechtigkeit verpflichtet.¹⁵

So sind die Bestrebungen um den Verbraucherschutz von dem Bemühen getragen, die ausgleichende Gerechtigkeit zu fördern, d. h. die gestörte Vertragsparität unter den Partnern wiederherzustellen – mithin Bedingungen zu schaffen, damit Vertragsfreiheit möglich wird. Ähnlich schafft der Kollektivvertrag die Bedingungen der Vertragsfreiheit

¹⁵ Zacher. »Sozialrecht und Gerechtigkeit«. Ders. *Abhandlungen zum Sozialrecht*; vgl. Anm. 2, 308.

unter den Angehörigen von einander mit konträren Interessen gegenüberstehenden Gruppen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Das Sozialrecht hingegen ist statt der ausgleichenden der austeilenden Gerechtigkeit verpflichtet. Es ist bestrebt, jedem das »Seine« zuzuwenden. Das »Seine« kann – wie bei der Sozialhilfe – die Befriedigung der Grundbedürfnisse sein oder – wie bei der Sozialversicherung – die Gewährung von Leistungen entsprechend dem Einkommen des Versicherten oder kann schließlich die Erhaltung eines einmal innegehabten sozialen Status sein, wie dies etwa für das Beamtenversorgungsrecht sowie das Recht der betrieblichen Altersversorgung typisch ist.

Das Sozialrecht ist also der Bedarfs-, Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit verpflichtet. Die nähere Bestimmung des konkreten Inhalts von sozialem Frieden entzieht sich also jeder einfachen Formel. Vielmehr sind die Leitprinzipien ähnlich komplex und vielschichtig wie die Handlungsfelder, in denen das Recht zur Beförderung des sozialen Friedens eingesetzt wird.

5.3. »Sozialer Friede« ist (entwicklungs)offen

Der soziale Friede ist daher weder auf ein bestimmtes Anliegen, noch auf eine bestimmte Leitperspektive zu reduzieren.¹⁶ Vielmehr ist das Ziel, durch Recht zum sozialen Frieden beizutragen, notwendig offen für neue Entwicklungen. Dies erklärt sich letztlich daraus, daß jegliches Bemühen um den sozialen Schutz einzelner Gruppen zugleich anderen sozialen Gruppen Nachteile zufügt. Soweit das Recht zum Schutz einer Gruppe deren Verhandlungspositionen verbessert, wird damit notwendig den Opponenten ein Nachteil zugefügt. Soweit das Recht einer Gruppe Leistungen zuwendet, um ihren Bedarf zu befriedigen, ihren Leistungen gerecht zu werden oder sie in ihrem Besitzstand zu sichern, werden alle diejenigen, denen dieser Schutz versagt wird, notwendig benachteiligt. Sozialpolitik beseitigt also nicht nur Benachteiligungen, sondern schafft zugleich neue Ungleichheiten, wann immer sie Maßnahmen zum Ausgleich bestehender Ungleichheiten ergreift. Und so verwundert es nicht, daß die deutsche Sozialpolitik, insoweit sie sich – beflissener als die manch anderer Staaten – von der alten sozialen Frage leiten ließ, notwendig zur Entstehung neuer sozialer Fragen beitragen mußte.

Daß der soziale Friede nötig ist, um den Bestand einer Gesellschaft zu sichern, sollte damit bewiesen sein. Doch was den sozialen Frieden ausmacht, diese Frage ist notwendig offen. Denn jeder Akt zur Beförderung des sozialen Friedens enthält im Keim schon neue Ungleichheiten. Den »sozialen Frieden« suchen, ist eine immer währende Aufgabe für jedes Gemeinwesen. Der Inhalt des sozialen Friedens ist notwendig zukunfts offen, indes keineswegs vage: Was die soziale Befriedung konkret verlangt, dies herauszufinden ist die Forderung des Tages. Und dieser Forderung zu genügen, ist ein Gebot zur Herstellung des sozialen Friedens, auch wenn jede Maßnahme sich langfristig als vergeblich erweist. Wenn gefragt werden würde: Was ist das Leitbild eines Gemeinwesens, das sich um den sozialen Frieden bemüht? – so wäre wohl zu antworten: Sisyphus!

¹⁶ Zacher. »Der Sozialstaat als Prozeß«. Ders. *Abhandlungen zum Sozialrecht*; vgl. Anm. 2, 73.