

Karl-Jürgen Bieback
**Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau
und Umstrukturierung von Sozialleistungen**

Schriftenreihe
der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin

Heft 152



1997

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau und Umstrukturierung von Sozialleistungen

Von
Karl-Jürgen Bieback

Vortrag gehalten vor der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin
am 12. März 1997



1997

Walter de Gruyter · Berlin · New York

Prof. Dr. *Karl-Jürgen Bieback*, Hamburg

⊗ Gedruckt auf säurefreiem Papier,
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Karl-Jürgen Bieback:

Verfassungsrechtlicher Schutz gegen Abbau und Umstrukturierung
von Sozialleistungen : Vortrag gehalten vor der
Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 12. März 1997
von Karl-Jürgen Bieback. – Berlin ; New York : de Gruyter, 1997
(Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin ; H. 152)
ISBN 3-11-015 810-8

NE: ...

© Copyright 1997 by Walter de Gruyter & Co., D-10785 Berlin
Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der
engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verar-
beitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Satz und Druck: Saladruck, Berlin
Buchbinderische Verarbeitung: Fuhrmann GmbH & Co. KG, Berlin

Kürzungen und Umbau von Sozialleistungssystemen sind vielfach Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und Erörterungen in der Literatur gewesen. Meine Analyse will dieses reichhaltige Material ordnen, systematisieren und kritisch würdigen. Es soll induktiv geprüft werden, in welchem Ausmaß die verfassungsrechtliche Praxis Schutz gewährt hat.

Sozialpolitisch geht es bei dem Thema um die Frage, inwieweit die Bürger auf die Beständigkeit sozialpolitischen Handelns und sozialer Leistungen der öffentlichen Hand vertrauen können. Ausfall oder auch nur Kürzungen staatlicher Sozialleistungen können sie oft nicht kompensieren, sei es, daß sie selbst nicht vorsorgefähig waren oder daß man sich gegen das Risiko, wie die Massenarbeitslosigkeit, individuell oder als Gruppe gar nicht sichern kann, sei es, daß sie über den Versicherungszwang große Teile ihres Einkommens, das für eine Vorsorge zur Verfügung gestanden hätte, in die staatliche Sozialversicherung investieren mußten.

Bei Umbau und Kürzungen geht es verfassungsrechtlich um zwei eng verbundene, aber doch scharf verfassungs- und sozialrechtlich zu trennende Probleme: Einmal um das Vertrauen des Bürgers auf den Bestand oft existentiell wichtiger konkreter Leistungen, und zum anderen um die allgemeinen Anforderungen der Verfassung an die Ausgestaltung von Sozialleistungssystemen.

Nach einer kurzen Darstellung des Umbau- und Kürzungsprozesses der letzten zwanzig Jahre (1.) will ich den ersten Aspekt erörtern, verfassungsrechtlich konkreten Bestandsschutz von Sozialleistungen über Art. 14 GG zu gewähren (2.). Der Schutz über Grundrechte bietet sich geradezu an, grenzen Grundrechte doch Bereiche individueller Freiheit gegen staatliche Veränderungen ab und geben über die Verfassungsgerichtsbarkeit die Möglichkeit, staatliche Eingriffe kontrollieren zu lassen. Danach will ich den zweiten Aspekt analysieren, den Schutz durch allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Sozialleistungssystems, einerseits durch grundrechtliche und allgemeine sozialstaatliche Schutz- und Förderpflichten (3.) und andererseits durch objektive Verfassungsprinzipien (4.); beide werden vor allem über Art. 3 GG zu einklagbaren individuellen Rechtspositionen (5.).

Meine *erste These* ist,

daß es nicht die Regelungen über den Bestandsschutz konkreter Positionen, sondern die allgemeinen und formalen Anforderungen sind, die für Aufbau, Ausbau und Umbau gleichermaßen gelten und die Kürzungen (wenige) verfassungsrechtliche Grenzen setzen.

Zum Schluß (6.) soll die sozialpolitische Frage nach den Ursachen für dieses Manko und nach Alternativen behandelt werden (7.). Hier geht es um die Frage, was denn „Sicherheit“ im Sozialstaat eigentlich bedeuten kann und sollte.

1. Abbau und Umstrukturierung von Sozialleistungen

Kaum ein anderer Bereich der Politik stand in den letzten Jahren so sehr im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen wie die Kürzungen und Umstrukturierungen im Bereich der Sozialleistungen. Dabei soll die politische Kontroverse gleich zu Beginn relativiert werden. In der Zeit der ersten größeren Wirtschaftskrise nach dem 2. Weltkrieg in den Jahren 1973 ff. („Ölpreisschock“) hatte schon die alte SPD/FDP-Koalition das Arbeitsförderungsrecht¹ und das Rentenversicherungsrecht² in einem Maße gekürzt und umstrukturiert, das nicht hinter den späteren Kürzungen der achtziger und neunziger Jahre zurückstand.³ Kürzungen und Umbau des Sozialleistungssystems haben also eine 25jährige, parteiübergreifende Tradition.

Andererseits ist das Sozialleistungssystem auch nach 1975 noch ausgebaut worden, z. B. durch die Künstlersozialversicherung von 1981, die Pflegeversicherung von 1994, die Erweiterung des Familienlastenausgleichs und der sozialen Sicherung bei Kindererziehung und schließlich die Einbeziehung der neuen Länder in das Sozialleistungssystem mit zahlreichen Besonderheiten und Leistungserweiterungen.

Die Veränderungen der Sozialleistungen in den letzten 25 Jahren sind so vielgestaltig, daß sie nur sehr grob skizziert werden können.⁴ Der Schwer-

¹ Zum Haushaltsstrukturgesetz-ABG 1975 und insbesondere dem ABKG 1981: *Eckart Reidegeld*, 15 Jahre Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit – Rückblick auf einen Leidensweg, *Zentralblatt für Sozialversicherung* 1990, 129 ff.; *Hans Werner Bach*, 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz – Ein Grund zum Feiern? 1994, 133–140; *Jürgen Kübl*, Das Arbeitsförderungsgesetz (ABG) von 1969, *MittAB* 1982, 251–260; *ders.*, Die wesentlichen Änderungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes seit 1969, *MittAB* 1993, 271–278.

² Zum 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz von 1977/78: *Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüß*, Die Transformation der Sozialpolitik, 1993, 116 ff. und *Christopher Hermann*, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957–1991, in: *VDR/Ruland* (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung* 1990, S. 127 ff. beide m. w. N. Die Abwertung der beitragslosen Zeiten gebilligt durch BVerfGE 58, 81 und 64, 87, Kürzungen in der Krankenversicherung der Rentner durch das KVKG wurden als verfassungsgemäß angesehen in BVerfGE 69, 272 (298 ff.).

³ In der RV 1977/8 allein Kürzungen von 7,5 % der Gesamtausgaben, vgl. *Hermann* ebda.

⁴ Vgl. *Diether Döring/Richard Hauser* (Hrsg.), *Soziale Sicherheit in Gefahr*, 1995; *Reichsbund der Kriegsgopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V.*, *Einschränkungen im Sozialen Bereich 1975–1985*, Bonn 1986; *Karl-Jürgen Bieback*, *Das*