



Prof. Dr. Bernd Baron v. Maydell

*Emerit. Direktor des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht
und Sozialpolitik in München*

Soziale Grundrechte unter den Bedingungen wirtschaftlicher und finanzieller Krisen

1. Vorbemerkung

Die Frage, ob und wie soziale Grundrechte in nationalen Verfassungen und im supranationalen und internationalen Recht normiert werden sollen und welche konkreten normativen Wirkungen solche Grundrechte haben, ist ein wesentlicher Diskussionspunkt in den letzten Jahrzehnten in Europa^{*1} gewesen. In der Sache geht es darum, ob dem einzelnen durch die staatliche Rechtsordnung eine Gewähr für einen sozialen Schutz eingeräumt werden kann und soll. Die verschiedenen Rechtsordnungen sehen insoweit formal unterschiedliche Lösungen vor, die von ausformulierten sozialen Grundrechten über allgemeine Verfassungsgrundsätze, wie das Sozialstaatsprinzip in Deutschland, bis zu materiellrechtlichen Regelungen im einfachen Gesetzesrecht reichen.

Neben den staatlichen Normierungen finden sich auch im supranationalen^{*2} und im internationalen^{*3} Recht entsprechende Regelungen.

Wie effektiv soziale Grundrechte die Bürger vor sozialen Notlagen schützen können, erweist sich vor allem in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Krisen^{*4}, weil für den Staat unter diesen Bedingungen die finanziellen Möglichkeiten für ein effektives Sozialleistungssystem nicht oder nur unzureichend bestehen. Dadurch könnten die Skeptiker bestätigt werden, die den sozialen Grundrechten die Effektivität absprechen.^{*5}

¹ Dies gilt auch für viele Länder außerhalb Europas, auf die in diesem Beitrag nicht eingegangen werden kann.

² Vgl. aus der umfangreichen Literatur B. v. Maydell (Hrsg.), *Soziale Rechte in der EG*. Berlin: Erich Schmidt 1990; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung u. a. (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in der Europäischen Union*. Baden-Baden 2000/2001; M.H. Knecht, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Stuttgart 2005; X. Neubeck, *Die europäische Sozial-Charta und deren Protokolle. Einfluss und Bedeutung der sozialrechtlichen Bestimmungen der europäischen Sozial-Charta auf das deutsche Recht und auf das Recht der Europäischen Union*. Frankfurt: Peter Lang 2002.

³ Grundlegend A. Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*. Berlin 2005; siehe auch B. v. Maydell, A. Nußberger (eds), *Social Protection by Way of International Law*. Berlin: Duncker and Humblot 1996; F. Pennings (ed.), *International Social Security Standards*. Antwerpen: Intersentia 2007; Die Auswirkungen des internationalen Rechts auf einzelne Staaten, nämlich die Tschechische Republik und Estland, untersucht T. Dijkhoff, *International Social Security Standards*. Cambridge, Portland: Intersentia 2011.

⁴ Diesen Ansatz wählt z. B. auch G. Vettori, *Fundamental and Social Rights. A Discussion between two Crises*. – *European Journal of Social Law* 2011/4, S. 232 ff.

⁵ Vgl. etwa M. Heinze, *Soziale Grundrechte in Europa – Chancen und Risiken*. – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos 2000/2001, Fn. 2, S. 227 ff.

2. Wechselwirkung zwischen sozialen Rechten einerseits und wirtschaftlich/finanzieller Lage andererseits

Unstreitig ist, dass sich eine gesunde Volkswirtschaft mit einem funktionierenden Finanzsystem auf den Sozialsektor auswirkt. Es können die notwendigen Mittel für die Finanzierung der Sozialleistungen erarbeitet werden. Das ist die wirtschaftliche Voraussetzung dafür, dass eingeräumte soziale Rechte zu realisieren sind. Andererseits haben das Sozialrechtssystem und die sozialen Rechte auch Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes. Die Sozialleistungen können, je nach ihrer Ausgestaltung, die Incentives der Erwerbsbevölkerung lähmen, sie können aber auch die notwendigen Voraussetzungen dafür schaffen, dass ein möglichst hoher Prozentsatz dieser Erwerbsbevölkerung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und den Beschäftigten Anreize für eine möglichst effektive Arbeitsleistung vermittelt werden. Darüber hinaus schafft ein gerechtes und transparentes Sozialsystem die Voraussetzungen für eine stabile gesellschaftliche Ordnung.

Für die wechselseitigen Beziehungen zwischen Sozialrechtsordnung und Wirtschafts- und Finanzordnung ist die Ausgestaltung der sozialen Rechte – und der Sozialrechtsordnung insgesamt – ein wichtiges Datum. Deshalb soll zunächst darauf eingegangen werden.

3. Soziale Grundrechte, Sozialstaatsgrundsätze und Struktur des Sozialrechts

3.1. Unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Konzepte

Soziale Positionen können sehr unterschiedlich rechtlich geschützt werden. Dies kann durch völkerrechtliche⁶ oder supranationale⁷ Normen, aber auch durch nationale Regeln⁸ (in der Verfassung oder in einfachen Gesetzen) geschehen.

Eine weitere Unterscheidung betrifft die Normqualität der Verbürgung sozialer Rechte. Es kann sich um verfassungs- oder völkerrechtliche normierte Grundrechte handeln, die den liberalen und politischen Freiheitsrechten nachgebildet und als Menschenrechte akzeptiert sind.⁹ Inwieweit aus diesen Grundrechten Leistungsansprüche entspringen und ob diese Rechte individuell vor Gerichten geltend gemacht werden können, wird in den einzelnen Staaten und bezüglich der verschiedenen völkerrechtlichen Normen unterschiedlich beantwortet.¹⁰ Generell gilt jedoch, dass die sozialen Grundrechte insoweit schwächer ausgestaltet sind. Das zeigt sich am Beispiel des Rechts auf Arbeit.¹¹ Da der Staat, jedenfalls in einer Marktwirtschaft, nicht selbst über die Besetzung der Arbeitsplätze außerhalb der Staatsverwaltung verfügen kann, kann das Recht auf Arbeit nicht auf die Zuweisung eines Arbeitsplatzes gerichtet sein.

Bei den völkerrechtlichen Verbürgungen sozialer Rechte, wie etwa bei der Europäischen Sozialcharta, fehlt es zudem regelmäßig an der Möglichkeit einer gerichtlichen Durchsetzung, stattdessen gibt es völkerrechtliche Kontrollmechanismen, so etwa bei der Überwachung der Einhaltung der ILO Konventionen durch einen Untersuchungsausschuss.¹² Insoweit ist die Durchsetzung der liberalen Menschenrechte weiterentwickelt, denn es gibt dort bereits punktuelle Klagemöglichkeiten des Einzelnen, wie etwa bei Verletzungen der europäischen Menschenrechtskonvention. Diese Klagemöglichkeiten sind in Einzelfällen auch

⁶ Siehe Fn. 3.

⁷ Siehe Fn. 2; vgl. auch B. v. Maydell *et al.* *Enabling Social Europe*. Berlin u.a.: Springer 2006.

⁸ Auf das deutsche Beispiel wird nachfolgend unter 3.2 eingegangen.

⁹ Vgl. kritisch insbesondere für das internationale Recht D. Richter. *Soziale Grundrechte und internationales Recht*. – S. Knickrehm, U. Rust (Hrsg.). *Arbeitsmarktpolitik in der Krise*. Festgabe für Karl-Jürgen Bieback. Nomos 2010, S. 265 ff.

¹⁰ Siehe die vergleichende Studie von J. Iliopoulos-Strangas (ed.). *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne*. Athènes: Ant. N. Sakkoulas, Bruxelles: Bruylant, Baden-Baden: Nomos 2000.

¹¹ Vgl. B. v. Maydell. *Recht auf Arbeit – völkerrechtliche Aspekte*. – *Recht auf Arbeit*. Vorträge anlässlich des Symposiums zum 70. Geburtstag von Karl Josef Partsch am 30.6.1984. Bonn: Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 1984, S. 62 ff. In einem weiteren Sinne spricht Bryde von den Grundrechten der Arbeit und Europa. – *RdA* 2003, Sonderbeilage Heft 5, S. 5 ff.

¹² Zur Arbeit dieses Ausschusses vgl. N. D. Wagner. *Internationaler Schutz sozialer Rechte*. Die Kontrolltätigkeit des Sachverständigenausschusses der IAO. Nomos 2002.

benutzt worden, um soziale Positionen unter Berufung auf die Verletzung von Menschenrechten (Eigentum, Diskriminierungsverbot etc.) geltend zu machen.^{*13}

Abgesehen von sozialen Grundrechten können soziale Positionen auch in anderer Form in einem Rechtssystem zur Geltung kommen. Die Verfassung kann Prinzipien vorsehen, wie z. B. das Sozialstaatsprinzip. Unterhalb der Verfassung kann der Gesetzgeber die soziale Sicherheit in vielfältigen Strukturen normieren, wie eine rechtsvergleichende Betrachtung zeigt. Auch diese Strukturen können bei der Frage bedeutsam werden, wie soziale Rechte durch wirtschaftliche und finanzielle Krisen tangiert werden.

Wie soziale Grundrechte, Verfassungsprinzipien und die Gestaltung des gesetzlichen Sozialrechts auf nationaler Ebene zusammenwirken können, soll nachfolgend am Beispiel Deutschlands verdeutlicht werden.

3.2. Soziale Rechte in der deutschen Rechtsordnung

Im deutschen Grundgesetz vom Jahr 1949 fehlen ausformulierte soziale Grundrechte. Diese Entscheidung der verfassungsgebenden Versammlung ist bewusst erfolgt. Ein Grund dafür waren die „ambivalenten verfassungsrechtlichen Erfahrungen mit den wirtschafts- und sozialrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung“.^{*14}

Es findet sich allerdings im Grundgesetz eine Staatszielbestimmung, das sog. Sozialstaatsprinzip, das trotz seines fehlenden materiellrechtlichen Regelungsgehalts^{*15} für die Ausgestaltung der Gesetzgebung und die Auslegung der Verfassung und der Gesetze eine große praktische Bedeutung erfahren hat.^{*16} Abgesehen vom Sozialstaatsgrundsatz sind verschiedene Verfassungsgrundsätze für die Ausgestaltung und die Auslegung des Sozialrechts wichtig^{*17}, etwa die Würdegarantie^{*18}, der Eigentumsschutz^{*19}, die Rechtsstaatlichkeit, die u. a. einen Vertrauensschutz begründet, und verschiedene andere Grundgesetzbestimmungen. Diese Vielzahl verfassungsrechtlicher Vorgaben, die durch das Bundesverfassungsgericht umgesetzt werden können, führt dazu, dass für das Sozialrecht ein Rahmen besteht, der vom Gesetzgeber beachtet werden muss.

Die sozialen Rechte der Bürger werden in diesem Rahmen durch das Sozialrecht, d. h. die Gesamtheit der sozialpolitischen Gesetze, konkretisiert.^{*20} Die Mehrzahl dieser Gesetze ist systematisiert und im Sozialgesetzbuch zusammengefasst. Mit der Materie befasst sich, abgesehen von der Sozialrechtswissenschaft, eine eigene Gerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit, die zur Konkretisierung und Verfestigung der Rechtspositionen des Einzelnen beiträgt.

Das Sozialrecht hat im Laufe der Jahrzehnte einen enormen Ausbau und eine Differenzierung erfahren, die den Gesetzgeber zu laufenden Anpassungen, Korrekturen und Ergänzungen zwingen.^{*21}

¹³ Siehe dazu A. Schmidt. Europäische Menschenrechtskonvention und Sozialrecht. Nomos 2003.

¹⁴ So F. X. Kaufmann. Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge - G 387. Schöningh 2003, S. 46, 47.

¹⁵ So F. H. Zacher. Sozialstaatsprinzip. – W. Albers u. a. (Hrsg.). Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Band 7. Stuttgart 1977, S. 152 ff., 159.

¹⁶ Siehe E. Eichenhofer. Der Verfassungsauftrag: Ein sozialer Rechtsstaat. – Sozialer Fortschritt 2011 (60) 1–2, S. 1 ff.

¹⁷ Siehe H.-J. Papier. Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht. – B. v. Maydell, F. Ruland, U. Becker (Hrsg.). Sozialrechtshandbuch (SRH). 5. Aufl. Nomos 2012, § 3. Vgl. auch R.-U. Schlenker. Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz: Aspekte der verfassungsrechtlichen Einwirkungen auf die Stabilität sozialer Rechtslagen. Duncker & Humblot 1986.

¹⁸ die einen Mindest-Sozialschutz gebieten kann.

¹⁹ der Eingriffe in Renten- und Rentenanwartschaften ausschließen kann.

²⁰ Das Sozialgesetzbuch sieht in seinem ersten Teil soziale Rechte vor, die aber keinen Verfassungsrang haben und deren rechtliche Relevanz daher umstritten ist, vgl. dazu B. v. Maydell. Die „sozialen Rechte“ im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs. – DVBl. 1976, S. 1 ff.; ferner E. Eichenhofer. Soziale Rechte im Sozialgesetzbuch. – SGB 06/11, S. 301 ff.

²¹ Vgl. B. v. Maydell. Sozialpolitische Gesetzgebung – zwischen Anpassungszwängen und dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit. – FS für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag. C.H.Beck 1994, S. 549 ff.

4. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrisen auf die soziale Lage der Bürger

4.1. Interdependenzen

Will man die Wirkung sozialer Rechte beurteilen, so muss man zunächst die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrisen auf die soziale Lage der Bürger analysieren und danach fragen, ob diese Folgen durch das Bestehen sozialer Grundrechte – in welcher Form auch immer – abgemildert oder sogar vermieden werden können.^{*22} Es geht somit um die entscheidende Frage, ob soziale Rechte sich in der Krise bewähren oder ob sie wirkungslos bleiben oder vielleicht sogar die Krise verschärfen, weil sie wirksame wirtschaftspolitische Maßnahmen erschweren.

Die Wirkanalyse wird dadurch erschwert, dass die soziale Lage nicht durch Finanz- und Wirtschaftskrisen allein beeinflusst wird; hinzu kommen weitere Faktoren, wie insbesondere die demographische Entwicklung, d. h. der Anstieg der Lebenserwartung und der dadurch wachsende Anteil alter und sehr alter Menschen an der Bevölkerung, wobei dieser Alterungsprozess durch die niedrige Geburtenrate in den meisten europäischen Staaten, wie etwa Deutschland oder Estland, noch verstärkt wird.^{*23} Ein anderer Einflussfaktor ist die Globalisierung.^{*24}

Die möglichen Interdependenzen dieser verschiedenen Einflussfaktoren muss die Sozialpolitik im Auge behalten. Im vorliegenden Zusammenhang ist es allerdings ausreichend, den Blick auf die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu konzentrieren.

4.2 Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen

Finanz- und Wirtschaftskrisen wirken sich primär auf der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebene aus, aber auch auf einzelne Institutionen, wie den Staatshaushalt, die Haushalte der Sozialversicherungsträger, die privaten Banken und Versicherungen etc. Auf der individuellen Ebene treffen die Auswirkungen die einzelnen Bürger und beeinflussen ihre soziale Lage.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wirken sich Finanz- und Wirtschaftskrisen auf das Sozialprodukt aus. Das Wachstum kann zum Stillstand kommen und in eine Rezession umschlagen. Das hat Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt; eine steigende Arbeitslosigkeit hat Folgen unmittelbar für die einzelnen Arbeitnehmer, deren Einkommen zurückgeht und deren soziale Absicherung (etwa die Alterssicherung) negativ beeinflusst werden kann. Aber auch die Finanz- und Kapitalmärkte werden beeinträchtigt. Eine Rezession führt weiter zu einem Rückgang der Steuereinnahmen und der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger. Dadurch gehen Mittel, die für die Bekämpfung der Krise und eine Abfederung der sozialen Folgen eingesetzt werden könnten, zurück. Auch die Kapitalmärkte leiden in der Krise. Kapitalanlagen, die auch für die Absicherung sozialer Risikolagen eingesetzt werden, erbringen eine niedrigere Rendite oder verlieren an Wert. Die Schwierigkeiten der Banken und Versicherungen belegen diese sozialen Folgen der Krise der vergangenen Jahre sehr deutlich.

5. Einfluss sozialer Grundrechte auf die Folgen der Krise

Die sozialen Grundrechte stellen für den Gesetzgeber den Rahmen für die Ausgestaltung des Sozialrechts dar; ob sie darüber hinaus konkrete rechtliche Wirkungen bei der Bewältigung und Abmilderung der Folgen von Finanz- und Wirtschaftskrisen entfalten, soll nachfolgend untersucht werden. Dabei ist keine flächendeckende Analyse möglich, es sollen vielmehr zwei soziale Grundrechte – das Recht auf Arbeit und das Recht auf soziale Sicherheit – beispielhaft herausgegriffen werden, wobei von den deutschen Erfahrungen der letzten Jahre ausgegangen wird.

²² Darauf wird nachfolgend unter 5. eingegangen.

²³ Vgl. z. B. v. Maydell. Die sozialen Alterssicherungssysteme im europäischen Binnenmarkt unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Problems. – ZfSH/SGB 1991, S. 669 ff.

²⁴ Dazu siehe u. a. E. Rieger, S. Leibfried. Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Suhrkamp 2001; R. Sigg, C. Behrendt (Hrsg.). Soziale Sicherheit im globalen Dorf. Bern u. a.: Peter Lang 2003.

5.1 Das Recht auf Arbeit

Wie schon dargelegt, fehlt ein Grundrecht auf Arbeit im Grundgesetz^{*25}; allerdings enthalten einzelne Länderverfassungen eine entsprechende Bestimmung.^{*26} Gleichzeitig wird das Recht auf Arbeit in der deutschen Rechtsordnung sehr intensiv geregelt. Hinzuweisen ist vor allem auf das Arbeitsförderungsrecht mit einem breiten Spektrum von Fördermaßnahmen und auf das Arbeitsrecht, das allerdings primär das Recht auf Erhalt eines bestehenden Arbeitsverhältnisses schützt.^{*27}

Bezogen auf die Krisen der letzten Jahre ist festzustellen, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland wesentlich geringer ausgefallen ist als in den meisten anderen europäischen Staaten. Ein wichtiger Grund dafür ist, wie allgemein anerkannt wird, dass Entlassungen vor allem durch die Zahlung von Kurzarbeitergeld durch die Bundesagentur für Arbeit in großem Umfang verhindert werden konnten.^{*28} Dies hatte zudem den großen volkswirtschaftlichen Vorteil, dass nach der überraschend schnellen Verbesserung der Auftragslage in der Industrie die Arbeitskräfte zur Bewältigung dieser Aufträge zur Verfügung standen.

Das staatliche Instrumentarium zum Schutz vor Arbeitslosigkeit hat also nicht nur zur Abmilderung der sozialen Folgen der Krise beigetragen sondern gleichzeitig die Voraussetzungen für eine Erholung der Volkswirtschaft geschaffen.

5.2. Das Recht auf soziale Sicherheit

Ein Menschenrecht auf soziale Sicherheit^{*29} ist in verschiedenen internationalen Dokumenten niedergelegt^{*30}, nicht aber im deutschen Grundgesetz, das sich auf die Normierung des Sozialstaatsgrundsatzes beschränkt, der durch ein umfassendes System sozialer Sicherheit umgesetzt wird. Es ist also zu fragen, ob die sozialrechtlichen Normen die Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrisen erfolgreich abmildern.^{*31} Als Beispiel soll die Alterssicherung^{*32} dienen, die für die Arbeitnehmer in Deutschland durch die primär mit Beitragsmitteln finanzierte Rentenversicherung gewährleistet werden soll. Finanz- und Wirtschaftskrisen führen aber dazu, dass die Arbeitseinkommen sinken und prekäre Arbeitsverhältnisse (Leiharbeit, geringfügige Beschäftigungen etc.) zunehmen und die Berufskarrieren durch Arbeitslosigkeit unterbrochen werden. Das bedeutet für die betroffenen Arbeitnehmer, dass sie für solche Zeiten keine oder nur geringe Beiträge entrichten^{*33} und daher keine vollwertigen Anwartschaften erwerben können. Die Folge ist, dass der Rentenanspruch niedriger als bei einer ununterbrochenen vollen Erwerbstätigkeit ausfällt und unter Umständen nicht zur Bestreitung des Lebensstandards ausreicht. Dem könnte durch eine Grundrente, die ohne Rücksicht auf die geleisteten Beiträge gezahlt wird, entgegengewirkt werden. Solche Grundrenten werden in vielen Alterssicherungssystemen vorgesehen, nicht aber in Deutschland.

²⁵ Vgl. Fn. 11.

²⁶ Siehe A. Brenne. Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen. Peter Lang 2003.

²⁷ Das wird besonders deutlich beim Kündigungsschutzrecht. Dieser Schutz kann aber die Schaffung neuer Arbeitsplätze erschweren.

²⁸ So C. Brauksiepe. Sozialpolitische Herausforderungen in Zeiten der Krise. – R.T. Baus, G. Krings, R. Schleger (Hrsg.). Aktuelle Fragen des Sozialrechts. Konrad Adenauer-Stiftung 2010, S. 21 ff.; auch Adamy (Arbeitslosenversicherung wird ins Rekorddefizit getrieben. – Soziale Sicherheit 2009/9, S. 285 ff.) erkennt bei aller Kritik an dem wirtschaftlichen Krisenmanagement der Regierung die stabilisierende Wirkung der Arbeitsförderung auf die Beschäftigung an. Die Wirkung der Arbeitsmarktpolitik bei der Vermeidung von Kündigungen betont auch Waltermann in seinem Referat im Rahmen der 33. Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung in Trier (vgl. den Tagungsbericht in EuZA 2011/5, S. 121 ff.).

²⁹ So E. Eichenhofer. Menschenrecht auf soziale Sicherheit. – VSSR 2007/2, S. 87 ff.

³⁰ Vgl. z. B. Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, Artikel 9 des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 12 der Europäischen Sozialcharta.

³¹ Zu den Wirkungen der Finanzkrise auf die sozialen Sicherungssysteme vgl. die Expertise, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Hanns-Böckler-Stiftung erarbeitet worden ist: „Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die sozialen Sicherungssysteme und mittelfristiger Handlungsbedarf“, Bonn, September 2009.

³² Vgl. dazu die Ergebnisse eines Workshops der GVG zu den „Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Alterssicherung“, Informationsdienst der GVG Nr. 328 vom September 2009.

³³ Das hat naturgemäß auch Auswirkungen auf die Finanzlage der Rentenkassen, vgl. dazu A. Buntentbach. Die Finanzsituation in der Gesetzlichen Rentenversicherung. – DRV 2009, S. 273 ff.; siehe auch H.-J. Urban. Sozialstaatliche Sicherung in der großen Krise des Finanzmarkt-Kapitalismus. – Soziale Sicherheit 2010/4, S. 130 ff.

Dieses Ergebnis zeigt – im Gegensatz zum ersten Beispiel –, dass das Sozialrecht auch so ausgestaltet sein kann, dass die Wirkungen der Krise sich auf den Einzelnen negativ auswirken. Allerdings würde dieses Ergebnis nicht anders ausfallen, wenn ein Menschenrecht auf soziale Sicherheit in der Verfassung niedergelegt wäre. Wirksam wäre nur eine entsprechende Umgestaltung des Alterssicherungsrechts.

6. Einige zusammenfassende Feststellungen zum Verhältnis von normierten sozialen Rechten und den Wirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise

- (1) Die europäischen Staaten weisen unterschiedliche Formen von Normierungen sozialer Grundrechte auf. Auch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise sind von Land zu Land sehr verschieden. Exakte Aussagen über bestehende Interdependenzen zwischen Normbestand und Krisenauswirkungen sind daher immer nur für konkrete Fallbeispiele möglich.
- (2) Die Krisen der vergangenen Jahre haben zu zahlreichen Gesetzen geführt, die das soziale Sicherungssystem an die Folgen der Krisen anzupassen versuchten. Soweit diese Gesetze darauf gerichtet waren, die Sozialsysteme durch eine Konzentration auf die Kernbereiche zu reformieren, konnten diese Reformen, auch wenn sie mit einem Abbau von sozialen Leistungen verbunden waren, zu einer Stärkung der sozialen Absicherung führen.
- (3) Man kann nicht feststellen, dass die Wirkungen der Krise in den Staaten weniger gravierend waren, in denen ein umfassendes System sozialer Grundrechte in der Verfassung besteht. Deutschland, wo solche soziale Grundrechte im Grundgesetz weitgehend fehlen, wo aber gleichzeitig die Folgen der Krise sehr schnell überwunden werden konnten, ist ein Gegenbeispiel.
- (4) Ob ein Rechtssystem seine Bürger gegen die Auswirkungen von Krisen schützen kann, hängt davon ab, dass spezifische Rechtsinstitute bestehen, die auf die jeweiligen sozialen Folgen abgestimmt sind.
Ein Beispiel ist die Ausgestaltung des Arbeitsförderungsrechts, das durch geeignete Institute, wie z. B. ein effektives Kurzarbeitergeld, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit eindämmen und die nachfolgende Wiederbelebung des Arbeitsmarktes fördern kann.
- (5) Das deutsche Recht bietet aber auch Beispiele dafür, dass die Wirkungen der Krise sich zum Nachteil der Bürger auswirken, obwohl dies durch eine anderweitige Gestaltung z. B. des Alterssicherungsrechts, nämlich durch eine vom Alterseinkommen, das von der Krise beeinflusst wird, unabhängige Grundrente im Alter möglich wäre.
- (6) Diese Beispiele, die erweitert werden könnten, zeigen, dass durch eine Gestaltung des materiellen Sozialrechts eine Abmilderung von Krisenfolgen erreicht werden kann. Der Ausgestaltung des materiellen Sozialrechts und seiner dogmatischen und sozialpolitischen Präzisierung kommt daher eine große Bedeutung zu. Vollmundige soziale Grundrechte wirken demgegenüber häufig nur wie ein Alibi, soweit sie nicht vom Gesetzgeber als verbindliche Handlungsanleitung empfunden und umgesetzt werden.
- (7) Letztlich werden Wirtschafts- und Finanzkrisen nur dort sozial abgefedert werden, wo soziale Gerechtigkeit ein anerkanntes Grundprinzip und das Sozialrecht, das dieses Prinzip umsetzen soll, eine voll ausgebildete und anerkannte Rechtsmaterie ist.