

**Zeitschrift:** Studia philosophica : Schweizerische Zeitschrift für Philosophie =  
Revue suisse de philosophie = Rivista svizzera della filosofia = Swiss  
journal of philosophy

**Herausgeber:** Schweizerische Philosophische Gesellschaft

**Band:** 41 (1982)

**Artikel:** Minimalstaat oder Sozialrechte : eine philosophische Problemskizze

**Autor:** Höffe, Otfried

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-883194>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 02.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

OTFRIED HÖFFE

## Minimalstaat oder Sozialrechte – eine philosophische Problemskizze

Der Sozialstaat steht – wieder einmal – im Brennpunkt philosophisch-politischer Auseinandersetzungen. Während die einen die Fortentwicklung des Sozialstaats in Richtung auf die verfassungsmässige Garantie von Sozialrechten (Verfassungsentwurf, Artikel 26) oder gar von sozialen Grundrechten (sozialen Menschenrechten) fordern, verfechten die anderen einen rigorosen Abbau des Sozialstaates; ihr Ziel heisst Minimalstaat.

In der internationalen philosophischen Diskussion wird der Minimalstaatsgedanke insbesondere durch Robert Nozick vertreten. Sein Werk *Anarchy, State, and Utopia*, vom radikalen Wirtschaftsliberalismus der Chicagoer Schule unter Leitung von Milton Friedman beeinflusst, hat sich in kurzer Zeit zu einem Mittelpunkt philosophischer, politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Auseinandersetzung entwickelt. Schon ein Jahr nach der amerikanischen Fassung erschien die deutsche Übersetzung *Anarchie, Staat, Utopia* mit einer Einführung des Nobelpreisträgers für die Wirtschaftswissenschaften Friedrich A. Hayek.

«In diesem Jahrhundert», schreibt Hayek, «hat wohl noch kein grosses und tiefschürfendes Werk über politische Philosophie so schnell die grösste Aufmerksamkeit in weiten Kreisen erregt, wie das im Jahre 1974 erschienene Werk *Anarchy, State, and Utopia* des jungen Professors Robert Nozick der Harvard Universität . . . Der grosse erste Erfolg des Buches ist umso bemerkenswerter, als seine Schlussfolgerungen unter der an solchen Problemen vorwiegend interessierten links-gerichteten Intelligenz höchst unpopulär sind, aber doch

*Korrespondenzadresse: Prof. Dr. Otfried Höffe, Albert Schweitzer-Weg 4, CH-1700 Freiburg*

dort überall mit respektvoller Aufmerksamkeit in Betracht gezogen wurden.» (Nozick dt., S. 9)

Hayek stellt Nozicks Buch in eine Reihe mit John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit, den Arbeiten der Wirtschaftswissenschaftler um James M. Buchanan und mit Michael Oakeshotts Werk *On Human Conduct*; er hält es sogar für aufregender als die Werke dieser anderen, die englischsprachige Diskussion beherrschenden Wissenschaftler und Philosophen.

Wie M. Friedman und F.A. Hayek, so wendet sich auch Nozick gegen den ausufernden Moloch Staat, den er wieder auf die Aufgaben des liberalen Rechtsstaats im Sinne des Nachwächterstaats des klassischen Liberalismus zurechtstutzen möchte:

«Unsere Hauptergebnisse bezüglich des Staates lauten, dass ein Minimalstaat, der sich auf einige eng umgrenzte Funktionen wie den Schutz gegen Gewalt, Diebstahl, Betrug oder die Durchsetzung von Verträgen beschränkt, gerechtfertigt ist; dass jeder darüber hinausgehende Staat Rechte der Menschen, zu gewissen Dingen nicht gezwungen zu werden, verletzt und damit ungerechtfertigt ist; und dass der Minimalstaat durchaus attraktiv wie auch das Rechte ist.» (Nozick dt., S. 11)

Somit gehört die Fülle der Sozial- und Wohlfahrtsaufgaben, die die modernen Staaten nach und nach übernommen haben, nicht in den Bereich legitimer Staatstätigkeit. Nozicks These, die «Sozialstaatlichkeit» genannte Kur der Mängel und Probleme der modernen Industriegesellschaften sei schlimmer als die Krankheit, hat durch die amerikanische Regierung unter dem Präsidenten Reagan eine neue Wirklichkeit erlangt. Der drastische Abbau der Sozialstaatsaufgaben, die Aufweichung der Umweltschutzgesetzgebung, aber auch die starke Senkung der Steuersätze sind nicht länger Gegenstand intellektueller Diskussionen; sie sind der Mittelpunkt eines politischen Programms geworden, dessen rasche Umsetzung in die Tat längst begonnen hat. Nach der Ablösung sozialistischer Regierungen in Grossbritannien und den skandinavischen Staaten gibt es in diesen Ländern ähnliche Tendenzen; angesichts der rapide wachsenden Staatsverschuldung werden sie auch, freilich sehr viel gemässiger, in der Bundesrepublik Deutschland öffentlich diskutiert. Andererseits geht die Politik im Frankreich Mitterands in die entgegengesetzte Richtung; trotz der

grossen Wirtschafts- und Finanzprobleme in allen wesentlichen Industriegesellschaften ist die politische Entwicklung also nicht nur gegen den Sozialstaat gerichtet.

Folgende Überlegungen, die insgesamt nicht mehr als eine Problemskizze sein können, stehen vor dem Hintergrund dieser wissenschaftlichen und politischen Situation. Zugleich verstehen sie sich als ein kleiner Beitrag zur schweizerischen Diskussion um den Verfassungsentwurf. Ein erster Abschnitt stellt Nozicks Philosophie des Minimalstaats vor, ein zweiter erörtert, welche Gründe im Gegensatz zur Minimalstaatstheorie für eine soziale Verantwortung des Staates sprechen, während ein dritter Abschnitt den rechtlichen Status der staatlichen Sozialverantwortung diskutiert.

### *I. Nozicks Konzeption des Minimalstaates*

Nozick ordnet sich in die gegenwärtige kritisch-konstruktive Wiederbelebung der politischen Philosophie der Aufklärung ein. Während sich aber sein Hauptgegner Rawls mehr an Kant orientiert, ist Nozick mehr Locke verpflichtet, der einem extrem individualistischen Laisser-faire-Liberalismus noch am nächsten kommt. Nozicks politische Vorstellungen sind rigoros; in Übereinstimmung mit altliberalen Traditionen sind die unantastbaren Freiheitsrechte der als Individuen verstandenen Menschen nicht nur der Ausgangspunkt, sondern auch das einzige Kriterium und in Konsequenz das ausschliessliche Ziel und Resultat der staatstheoretischen Erörterungen.

Trotz der manchmal geradezu naiven Unbefangenheit Nozicks ist sein Gedankengang nicht undialektisch aufgebaut. Das Spannungsfeld, in das sich Nozick stellt, ist der Gegensatz eines politischen Anarchismus, der jede Art von Staat für illegitim hält, und einer Idee von Sozialstaatlichkeit oder gar von politischem Sozialismus, nach denen jeder Staat sich um die Realbedingungen zu kümmern hat, unter denen Einkommen, Vermögen, Bildung und soziale Stellung erworben, verwendet und weitergegeben werden. Gegen die anarchistische These, nach der jegliche Form von Staat abzulehnen sei, da er das Gewaltmonopol für sich beanspruche und deshalb mit Notwendigkeit persönliche Rechte verletze, steht die sozialstaatliche oder sozialisti-

sche Antithese, wonach der Staat Verantwortung für soziale Rahmenbedingungen trage. Gegen beide Seiten, gegen These und Antithese, setzt Nozick seinen mittleren oder dritten Weg des Minimalstaates, der – ohne individuelle Rechte zu verletzen – das Gewaltmonopol erhält.

Die Auseinandersetzung mit dem Anarchismus erfolgt im ersten Teil des Buches «Theorie des Naturzustandes», die mit den sozialstaatlichen und sozialistischen Ideen im zweiten Teil «Über den Minimalstaat hinaus?», während ein Schlusskapitel «Utopie» (dritter Teil) den Minimalstaat als Makrogesellschaft vorstellt, innerhalb der eine Vielzahl und Vielfalt verschiedenster Mikrogesellschaften existieren könnten, so dass der Minimalstaat sogar als ein Ideal erscheint, für das sich der Einsatz lohne.

Nozick geht von einer anarchistischen Situation menschlichen Zusammenlebens aus, die er im Sinne Lockes und anderer Aufklärungsphilosophen Naturzustand nennt. Von hier aus wird der Minimalstaat in einer Vier-Stufen-Argumentation begründet, die zeigt, wie die Individuen unter Wahrung ihrer Rechte aufgrund eines aufgeklärten Selbstinteresses schliesslich den Minimalstaat errichten. Nozick, der Adam Smiths Gedanken der unsichtbaren Hand übernimmt (Nozick, S. 31 – 35), gibt keine historische Erklärung für die Entstehung und Entwicklung der Staaten. Eine solche Erklärung wäre schon deshalb nicht möglich, weil die Staaten sich faktisch weit über den Minimalstaat hinaus entwickelt haben. Nozick stellt vielmehr eine fiktive Genese vor, der ein Interesse an Legitimation zugrundeliegt. Seinen Ausgangspunkt erläutert Nozick mit Paraphrasen aus Lockes zweitem *Treatise*:

«Die Menschen in Lockes Naturzustand befinden sich in einem «vollkommenen Zustand der Freiheit, nach Gutdünken zu handeln und über ihre Besitztümer und ihre Person zu verfügen, im Einklang mit dem Naturrecht und ohne irgendeinen anderen Menschen um Erlaubnis zu bitten oder von ihm abhängig zu sein» (Abschnitt 4). Das Naturrecht fordert, dass «niemand einen anderen an seinem Leben, seiner Gesundheit, seiner Freiheit oder seinem Eigentum schädigen darf» (Abschnitt 6). Einige Menschen übertreten diese Grenzen, sie «begehen Übergriffe gegen Rechte anderer und . . . tun einander Schaden an», und gegen solche Beeinträchtigungen ihrer Rechte dürfen die

Menschen sich und andere verteidigen (Kapitel 3). Der Geschädigte und die in seinem Namen Tätigen können von dem Schädiger fordern, «was den erlittenen Schaden wieder gut macht» (Abschnitt 10); «jedermann hat das Recht, Verstösse gegen dieses Recht so zu bestrafen, dass sie unterbleiben» (Abschnitt 7); jeder darf, und darf auch nur, «an einem Rechtsbrecher soweit Vergeltung üben, wie es eine kühle Vernunft und das Gewissen vorschreibt, das heisst, im Verhältnis zu der Übertretung, also in dem Masse, wie es der Wiedergutmachung und Verhinderung dient» (Abschnitt 8).» (Nozick, S. 25)

Aus dieser nicht weiter begründeten Beschreibung des Naturzustandes folgt der erste Schritt der Argumentation; der Naturzustand hat bei näherer Betrachtung einige Mängel:

«Im Naturzustand könnte das unterstellte Naturrecht vielleicht nicht alle Fälle passend regeln . . . , und wer in eigener Sache richtet, wird im Zweifel stets zu seinen Gunsten entscheiden und sich ins Recht setzen. Er wird die von ihm erlittenen Übel oder Schäden überschätzen, und seine Leidenschaften werden ihn zu dem Versuch treiben, andere unverhältnismässig zu bestrafen und ihnen übermässige Wiedergutmachungen aufzuerlegen (Abschnitte 13, 124, 125). Die private und persönliche Durchsetzung der Rechte . . . führt also zu Fehden, zu einer endlosen Reihe von Vergeltungen und Betreibungen von Entschädigungen. Und es gibt keine klare Möglichkeit, einen solchen Streit zu *schlichten* und zu *beenden* . . . Auch kann im Naturzustand einem Menschen die Macht zur Durchsetzung seiner Rechte fehlen; er könnte ausserstande sein, einen stärkeren Gegner, der sie verletzt hat, zu bestrafen oder zu Wiedergutmachungsleistungen zu zwingen (Abschnitte 123, 126).» (S. 25f.)

Um mit diesen Schwierigkeiten fertig zu werden, können Gruppen von Menschen «Vereinigungen zum gegenseitigen Schutze bilden: alle halten sich bereit, bei Anforderung jedem Mitglied zu seiner Verteidigung oder zur Durchsetzung seiner Rechte beizuspringen. In der Einheit liegt die Stärke. Solchen einfachen Vereinigungen zum gegenseitigen Schutz haften zwei Mängel an: (1) jeder muss sich dauernd zur Schutztätigkeit bereit halten . . . ; (2) jedes Mitglied kann seine Genossen auf die Beine bringen, indem es behauptet, seine Rechte würden verletzt oder seien verletzt worden . . . Der Übelstand, dass jeder bereit sein muss, gleichgültig was er gerade tut oder tun möchte und wie

wichtig es ihm ist, lässt sich auf die übliche Weise durch Arbeitsteilung und Austausch beheben. Einige Menschen werden für die Schutzleistungen *angestellt* und Unternehmer beginnen damit, Schutzleistungen zu verkaufen.» (S. 26f.) So entstehen also im *ersten Schritt private Schutzvereinigungen* (protective associations), die nach dem Muster von Versicherungsgesellschaften ihren Mitgliedern gegen Bezahlung Schutz zukommen lassen.

Zunächst wird es mehrere Schutzvereinigungen (Schutzfirmen) geben, die ihre Dienste im gleichen geographischen Gebiet anbieten. Deshalb kann es zu Konflikten zwischen den Klienten verschiedener Organisationen und daraus folgend zu Auseinandersetzungen zwischen den Organisationen kommen. Wenn bei diesen Auseinandersetzungen eine Organisation immer wieder gewinnt, werden die Klienten der Verliererorganisation aus- und der Gewinnerorganisation beitreten; oder aber die kämpfenden Organisationen sind etwa gleich stark und einigen sich, um häufige kostspielige und unproduktive Auseinandersetzungen zu vermeiden, auf einen dritten als Richter oder Gerichtshof, dessen Entscheidungen sie sich unterwerfen. In jedem Fall entsteht, so der *zweite Schritt*, auf einem bestimmten Territorium eine *«vorherrschende Schutzvereinigung»* (dominant protective association). Sie unterscheidet sich von einem Minimalstaat dadurch, dass sie immer noch eine Privatgesellschaft ist, es daher einigen, nämlich den Nichtmitgliedern, gestattet, ihre Rechte selbst durchzusetzen, diese aber auch nicht vor Übergriffen anderer schützt; der privaten Schutzvereinigung fehlt das Gewaltmonopol, um Staatscharakter zu haben.

In einem *dritten Schritt* bildet sich der *Ultraminimalstaat*. «Dieser hat das Monopol auf alle Gewaltanwendung ausser bei Notwehr und schliesst damit Vergeltung und Eintreibung von Entschädigungen durch Privatpersonen (oder -organisationen) aus; doch er bietet Schutz- und Durchsetzungsleistungen *nur* denjenigen, die sie von ihm kaufen.» (S. 38)

Der Ultraminimalstaat hat nahezu alle Wesensmerkmale eines Staates; nur erhebt er immer noch nicht den Anspruch, die einzige legitime Gewaltinstanz zu sein. An dieser Stelle kommt Nozicks *viertes Argumentationsschritt*: Aufgrund seines Monopolcharakters verbietet der Ultraminimalstaat, von Notwehr abgesehen, jede private Justiz. Das Verbot gilt auch gegenüber den Nichtmitgliedern, die etwa

aufgrund von Bedürftigkeit sich die Dienstleistungen des Ultraminimalstaates nicht kaufen und denen deshalb aus der Existenz des Ultraminimalstaates Nachteile erwachsen; für diese Nachteile müssen sie aus moralischen Gründen entschädigt werden. Jener Staat, der die Entschädigung leistet, indem er allen Schutz gewährt, auch denjenigen, denen die Schutzgarantien aufgrund von Bedürftigkeit unerschwinglich sind, ist der *Minimalstaat*. Erst er stellt deshalb die angemessene Form des menschlichen Zusammenlebens dar.

Weil der Minimalstaat alle Bürger gegen Gewalt, Diebstahl oder Betrug schützt, auch die Bedürftigen, die sich an den notwendigen Kosten nicht oder zu wenig beteiligen können, nimmt er eine Umverteilung vor. Er zwingt nämlich einige Menschen, für den Schutz anderer zu bezahlen. Diese Umverteilung ist aber nicht nur legitim, sondern sogar geboten, um die moralische Verpflichtung zum Schadenersatz gegenüber den zu Unrecht Benachteiligten zu erfüllen.

Die These, dass jede über den Minimalstaat hinausgehende Staats-tätigkeit, vor allem, das jede weitere Umverteilung nicht rechtens ist, leitet Nozick aus seiner «Anspruchstheorie» (entitlement theory) der Gerechtigkeit ab.

«Die Frage der Gerechtigkeit bei den Besitztümern (distributive Gerechtigkeit) hat drei Hauptgegenstände. Der erste ist der *ursprüngliche Erwerb von Besitz*, die Aneignung herrenloser Gegenstände . . . Die komplizierte Wahrheit in diesen Dingen, die wir hier nicht formulieren werden, nennen wir den Grundsatz der gerechten Aneignung. Der zweite Gegenstand ist die *Übertragung von Besitztümern* von einer Person auf eine andere . . . Die komplizierte Wahrheit über diesen Gegenstand . . . nennen wir den Grundsatz der gerechten Übertragung . . . Wäre die Welt völlig gerecht, so wäre die Frage der Gerechtigkeit bei Besitztümern durch die folgende induktive Definition völlig geklärt.

1. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Aneignung erwirbt, hat Anspruch auf dieses Besitztum.
2. Wer ein Besitztum im Einklang mit dem Grundsatz der gerechten Übertragung von jemandem erwirbt, der Anspruch auf das Besitztum hat, der hat Anspruch auf das Besitztum.

### 3. Ansprüche auf Besitztümer entstehen lediglich durch (wiederholte) Anwendung der Regeln 1 und 2.» (S. 144)

Den dritten Hauptgegenstand der Gerechtigkeit bei Besitztümern, den Nozick ebensowenig näher ausführt wie die beiden anderen Gegenstände, bildet die Berichtigung ungerechter Besitzverhältnisse. Schon von diesem Gesichtspunkt aus liesse sich manche Seite der Sozialstaatlichkeit rechtfertigen, so Aufgaben gegenüber Eskimos, Indianern, Indios und anderen Ureinwohnern, denen man rechtmässig erworbene Besitztitel genommen hat, oder gegenüber den Schwarzen Nordamerikas und anderen Gruppen in anderen Staaten, denen man durch Sklaverei, Leibeigenschaft oder Erbuntertänigkeit Jahrhunderte lang den Zugang zu Besitztiteln einfach versperrt hat.

Das Hauptproblem von Nozicks Anspruchstheorie der Gerechtigkeit steckt aber im ersten Gerechtigkeitsgrundsatz, genauer: in dessen Prämisse, der Aneignung herrenloser Gegenstände. Die Aneignung herrenloser Gegenstände geschieht entweder durch Besitzergreifen (formell etwa durch Abstecken eines Stückes Land oder informell durch Siedeln, Jagen, Ackerbau oder Viehzucht in einem Landstrich oder durch Fischen in einem Gewässer) oder durch die vielfältigen Formen von Arbeit. Durch die Arbeit wird ein vorgefundenes Material geformt und zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse zugerichtet. Das Material, das verarbeitet wird, kann selbst das Produkt menschlicher Arbeit sein, so wie etwa die Wolle einerseits Material für die Textilverarbeitung und andererseits das Produkt des Schafzüchters ist. Wenn man die Prozesse der Besitzergreifung (Landnahme) und Verarbeitung weit genug zurückverfolgt, stösst man schliesslich auf ein Stück Erde, das noch von keinem Menschen betreten, oder auf ein Material, das noch durch keines Menschen Hand verarbeitet worden ist, und die zusammen die letzte Grundlage aller Prozesse der Besitzergreifung und der Arbeit darstellen; das ist die «unberührte Natur», zu der ebenso der Grund und Boden wie die Gewässer, das Meer, die Bodenschätze, die Pflanzen- und Tierwelt gehören.

Wenn Nozick seine Anspruchstheorie mit dem «ursprünglichen Erwerb vom Besitz» beginnen lässt und den ursprünglichen Erwerb als ein «Aneignung herrenloser Gegenstände» auffasst, dann setzt er stillschweigend voraus, dass die vom Menschen noch «unberührte Natur»

insgesamt und in ihren einzelnen Teilen ein streng herrenloses Gut darstellt und durch Besitzergreifung und Verarbeitung in das Eigentum des Menschen übergeht. Diese Voraussetzung ist aber keineswegs so selbstverständlich, dass sie, wie bei Nozick, nicht ausgesprochen und nicht erläutert und begründet werden müsste. Denn es ist mindestens ebenso plausibel, dass die unberührte Natur der ganzen Menschheit gehört, die Erde also das ursprüngliche und primäre Eigentum aller ist. Dann aber hätten jede individuelle oder gruppenmässige Besitzergreifung und Verarbeitung nur die Bedeutung einer sekundären, nicht primären Aneignung; sie könnten keine uneingeschränkt gültigen Eigentumstitel begründen. Nach dieser Vorstellung kommt der Menschheit als ganzer (der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen) ein Vor-Recht an der Erde zu, aus dem sich ein «Teilhaberrecht» aller einzelnen Individuen und Gruppen an der Erde und ihren Früchten ableiten liesse.

Gewiss reicht dieser kurze Hinweis nicht aus, die Alternative zu Nozicks Prämisse hieb- und stichfest zu begründen; er weist jedoch auf die Fragwürdigkeit der Prämisse. Da eine Beweiskette nicht stärker als ihr schwächstes Glied ist, Nozicks Begründung des Verbots einer über den Minimalstaat hinausgehenden Staatstätigkeit aber die Prämisse «ursprünglich Aneignung herrenloser Güter» braucht, mehr noch: diese Prämisse den entscheidenden Anfang bildet, steht die Minimalstaatstheorie bei allem Scharfsinn, den Nozick in vielen Einzelheiten aufgewendet hat, doch letztlich auf höchst schwachen Füßen. Trotz der immer wieder gerühmten Brillanz des Autors beruht die Minimalstaatsthese auf dem philosophisch wie politisch gesehen erschreckenden Mangel an Problembewusstsein, einem Mangel, der sich auch beim Ausgangspunkt der ganzen Konzeption empfindlich bemerkbar macht, dem bloss durch Locke-Paraphrasen «begründeten» Naturzustand. Warum, so könnte man sich fragen, gehören nicht schon zu den im Naturzustand geltenden Rechten Sozialrechte hinzu? Kurz, man sieht, dass Nozicks ganze Minimalstaatskonzeption von nicht weiter begründeten, insofern dogmatisch gesetzten Vor-Urteilen abhängt. Dann aber ist es nicht aussichtslos, auch nach Nozick noch triftige Gründe für den Sozialstaat zu finden.

## II. Menschenrechtliche Argumente für eine Sozialverantwortung des Staates

### 1. Das Dilemma des Sozialstaates

Der moderne Staat hat Verantwortung für die Rahmenbedingungen des Lebens seiner Bürger übernommen, für die Rahmenbedingungen der Berufswelt, für die Situationen des Alters, der Krankheit und der Unfälle; er kämpft gegen Arbeitslosigkeit, Inflation und für Wirtschaftswachstum; er treibt Kultur-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Energie- und Verkehrspolitik, Umweltschutz, Raum- und Städteplanung.

Dieses weite Aufgabenfeld ist dem Staat im Laufe der letzten hundert Jahre zugewachsen, häufig mehr naturwüchsig, im Prinzip, so scheint es, doch mit guten Gründen. Die Entwicklung zum Sozialstaat mit seinem breiten Leistungsangebot und vielfältigen Verpflichtungen ist die Antwort auf bedrängende geschichtliche Erfahrungen mit der durch Kapitalismus, Technik und Industrialisierung veränderten Welt. Bald nach Beginn der Industrialisierung machten sich nämlich unvorhergesehene, vielfach höchst negative Nebenfolgen bemerkbar, so etwa die Bevölkerungsvermehrung, die Verstädterung und die Proletarisierung der Arbeiterschaft, verbunden mit Massenarmut, Kinderarbeit und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen. Ein erster Lösungsvorschlag für die grosse soziale Frage heisst Sozialversicherung. Denn einerseits greifen Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter empfindlich in die Lebensmöglichkeiten des Menschen ein. Andererseits lebt ein Grossteil der Menschen aufgrund der sozialen Folgen der Industrialisierung in Daseins- und Gesellschaftsformen, die nicht mehr – wie etwa die frühere Grossfamilie, die Gilden und Zünfte usw. – eine vorstaatliche Antwort auf die empfindlichen Eingriffe zulassen. Um ein Verhungern bzw. Betteln der von Krankheit, Unfall, Invalidität oder Alter betroffenen Familien zu verhindern, dann auch um ärztliche Massnahmen zu ermöglichen, schafft man Versicherungsinstitute. Die Sozialpolitik, die diese Versicherungsinstitute eingeführt hat, erscheint daher als ein notwendiger, wenn auch nur elementarerer Schritt, um die negativen Folgen der Industrialisierung aufzufangen.

Andererseits dürfen wir den Preis der Sozialstaatlichkeit nicht

unterschlagen. Zunächst einmal erfordert die weit ausgreifende Staats-tätigkeit enorme finanzielle Aufwendungen, die inzwischen auch in reichen Staaten die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit erreichen. Deshalb fällt ein grosser Teil des Einkommens, das man sich durch Arbeit erwirbt, auf dem Weg von Steuern und Zöllen wieder an den Staat zurück. Neben die finanziellen Lasten treten die nicht-finanziellen; mit der Ausweitung seiner Verpflichtungen erhält der Staat neue Befugnisse und Eingriffsrechte. Damit verlieren jene Rechte an Substanz, die dem vorrepublikanischen, dem absolutistischen Wohlfahrtsstaat abgerungen worden sind, nämlich die Freiheitsrechte; und dieser Substanzverlust betrifft keineswegs bloss das Eigentumsrecht. Pointiert formuliert: Je mehr sich der Sozialstaat verwirklicht, um so mehr fällt die mühsam vom Staat erkämpfte Freiheit wieder an den Staat zurück. So nähert sich der Freiheitskampf der Neuzeit einem entscheidenden Wendepunkt: Jeder weitere Schritt zu einer Vervollkommnung des Sozialstaates droht zu einer Verstaatlichung der Freiheit zu werden. Soll der Staat deshalb, wie Nozick behauptet, sich aller sozialen Massnahmen enthalten, um die einzelnen nicht in ihrer Freiheit zu beeinträchtigen?

Die Attraktivität des Minimalstaatskonzeptes liegt darin, dass es die Individuen und Gruppen gegen den Moloch Staat schützt. Andererseits darf man die grossen Probleme der modernen Industriegesellschaften, angefangen mit der sozialen Frage, nicht übersehen. Der Sozialstaat ist deshalb geboren worden, damit die Freiheit tatsächlich für alle Bürger garantiert werde und nicht für viele, vor allem die Besitzlosen, blosses Wort bleibe. Nur um den Preis, die tatsächliche Freiheit nicht mehr ernst zu nehmen, kann man auf den Sozialstaat ganz verzichten. Trotzdem darf man nicht übersehen, dass der Sozialstaat ein «Massnahmestaat» ist, der verstärkte Staatseingriffe verlangt, womit er direkt oder indirekt in die Freiheit der Menschen eingreift. So befindet sich der moderne Staat in einem Dilemma: Je mehr er zur sozialen Verwirklichung der Freiheit vordringt, desto mehr wird der Gebrauch der Freiheit durch den Staat gesteuert. Hat der Sozialstaat heute noch ein Recht?

## *2. Die Menschenrechte als Prinzipien politischer Gerechtigkeit*

Eine gründliche Rechtfertigung der Sozialverantwortung des Staates gehört in den Zusammenhang einer umfassenden normativen Staatstheorie. Sie kann und braucht hier nicht geleistet zu werden. Ich gehe statt dessen von allseits anerkannten Prinzipien politischer Gerechtigkeit aus, den Menschenrechten: In den Menschenrechten hat das sittlich-politische Bewusstsein der Neuzeit eine paradigmatische Gestalt gefunden, in der fundamentale Forderungen der politisch-sozialen Gerechtigkeit konzentrisch zusammenlaufen. Die Missachtung der Menschenrechte vereint Bürger unterschiedlicher politischer und religiöser Überzeugungen: zum Protest gegen die Verfolgung rassistischer, sprachlich-kultureller und religiöser Minderheiten, zum Protest gegen das Abstempeln unliebsamer Bürger als staatsfeindlich und gegen die Folterung und Hinrichtung politischer Kritiker.

Die Menschenrechte wurden aus Krisen und Konflikterfahrungen geboren: aus dem Widerstand gegen den Absolutismus, aber auch aus dem Protest gegen alte und neue Formen von Kolonialismus, Satellitenabhängigkeit und zentralistischen Staatsgewalten. Über ihre spezifisch geschichtliche Bedeutung hinaus erfüllen die Menschenrechte eine fundamental-anthropologische Aufgabe, suchen sie doch die grundsätzliche Angewiesenheit der Menschen aufeinander und vor allem die prinzipielle Bedrohung durch einander nach Prinzipien der Gerechtigkeit zu behandeln (vgl. Höffe, 1981, Kap. 5).

Die Menschenrechte als Gradmesser der politischen Humanität zu nehmen – verbirgt sich darin nicht ein Stück abendländischen Kulturimperialismus? Sicherlich sind die Menschenrechte ein Bestandteil der neuzeitlichen Freiheitsgeschichte Europas. Ihre moderne Gestalt als subjektive öffentliche Rechte: als persönliche Ansprüche gegenüber dem Staat, verdanken sie vor allem der neuzeitlichen Naturrechts-(Vernunftrechts-)Theorie, der Emanzipationsbewegung der europäischen Aufklärung und dem politischen Liberalismus. Auch die tieferen Wurzeln der Menschenrechtsidee finden wir im Abendland: das Christentum und das griechisch-römische Denken. Schliesslich werden die ersten Menschenrechtserklärungen auch im Westen verkündet: 1776 in den Vereinigten Staaten, 1789 im revolutionären Frankreich. Aber diese geschichtlich gebundene Herkunft der Rechte

spricht nicht gegen ihre allgemeine Gültigkeit. Es ist weit eher so, dass im abendländischen Denken und Handeln zum ersten Mal Recht und Staat einem universalen Humanitäts- und Gerechtigkeitsanspruch unterworfen werden. Überdies hat die Entwicklung der Menschenrechtsidee anfängliche Einseitigkeiten ihrer konkreten Ausformulierung korrigiert; und es ist die allgemeine Gültigkeit der Menschenrechte als Prinzipien politischer Gerechtigkeit, die die Vereinten Nationen bald nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs dazu bewegen konnte, die Anerkennung der Menschenrechte als «das von allen Völkern und Nationen gemeinsam zu erreichende Ideal» (Präambel) zu verkünden.

Vor allem sagt es der Begriff der Menschenrechte selbst, dass es um allgemein gültige Prinzipien der Humanität geht. Denn nur jene Rechte verdienen den Namen «Menschenrechte», die tatsächlich jedem Menschen unabhängig von Geschlecht und Hautfarbe, von Abstammung, Rasse, von Sprache, religiöser oder politischer Anschauung, auch von wirtschaftlicher und sozialer Stellung zukommen. So handelt es sich von der Sache her um Rechte, die unabhängig von persönlichen Verhältnissen, politischen Konstellationen und geschichtlichen Bedingungen zeitlich gesehen *immer* und räumlich betrachtet *überall* gültig sind. Freilich muss man zugeben, dass gelegentlich angebliche Menschenrechte diesem Anspruch nicht genügen. Aber der Nachweis des Ungenügens trafe nicht die Menschenrechte als allgemein gültige Prinzipien politischer Gerechtigkeit, sondern nur die Behauptung, dass es sich bei diesem oder bei jenem Recht tatsächlich um ein Menschenrecht handle.

Weil es sich bei den Menschenrechten um Ansprüche jedes Menschen gegenüber den staatlichen Autoritäten handelt, gehören sie zu dem, was dem Menschen geschuldet ist. Sie stammen nicht erst aus freiwilligen und über das Geschuldete hinausgehenden Handlungen der (politisch-sozialen) Liebe; die Menschenrechte sind ein unverzichtbarer Bestandteil der (politisch-sozialen) Gerechtigkeit. Ihrem Begriff folgend sind sie unantastbar und unwiderrufbar. Sie sollen jedem Menschen ermöglichen, statt in Erniedrigung und Entfremdung vielmehr «mit aufrechtem Gang, frei von Not und Furcht» zu leben. Ihr Grundprinzip ist die gleiche Würde und gleiche Freiheit jedes Menschen; ihre Aufgabe besteht darin zu verhindern, dass Menschen jemals bloss als Objekt behandelt werden.

Weil die Menschenrechte dem Menschen als solchem zukommen, sind sie der Verfügung der staatlichen Autorität grundsätzlich entzogen. Es sind vorstaatliche: überpositive und überkonstitutionelle, Rechtsgrundsätze, die von einem Staat oder einer Staatengemeinschaft nicht gewährt oder verweigert, wohl aber gewährleistet oder missachtet werden können. Andererseits sind die Menschenrechte auf die staatliche Gewährleistung angewiesen, weshalb sie nicht bloss ein ethisch-philosophisches Thema darstellen, sondern auch die Aufgabe – und den Streitpunkt aktueller Politik.

Ohne die positivrechtliche Gewährleistung sind die Menschenrechte nur universal gültige sittliche Forderungen; sie haben bloss die Bedeutung von Ideen, Postulaten und Proklamationen, die gegenüber der herrschenden Staatswirklichkeit ohnmächtig bleiben. Werden die Menschenrechte dagegen von einer positiven Rechtsordnung und dem sie tragenden Staat institutional garantiert, werden sie zum festen Bestandteil des politischen Gemeinwesens, dann erhalten sie den positivrechtlichen Status von Grundrechten oder von fundamentalen Staatszielbestimmungen, an die alle staatliche Gewalten gebunden sind und deren Anerkennung vor den Gerichten eingeklagt werden kann.

Das Grundprinzip der Menschenrechte, die gleiche Würde und Freiheit jedes Menschen, lässt sich in eine Vielzahl spezifischer Menschenrechte auffächern, die ihrerseits in mehrere Gruppen zusammengefasst werden können.

Die sachlich und historisch erste Gruppe bilden die persönlichen Freiheitsrechte, die jedem Menschen einen strikt persönlichen Handlungs- und Lebensraum gewähren, der gegenüber jeglicher mitmenschlicher und vor allem staatlicher Beeinträchtigung gesichert ist. Dazu gehört an erster Stelle das Recht auf die Unverletzbarkeit von Leib und Leben, das von den politischen Gewalten auf der einen Seite das Verbot von Mord und Totschlag, von Vergewaltigung, körperlicher Verstümmelung und Misshandlung, auch von seelischer Grausamkeit fordert und auf der anderen Seite den Schutz vor willkürlicher Verhaftung und Bestrafung, so dass verfassungsgeschichtlich älteste Menschenrecht (Habeas corpus), ferner das Verbot von grausamen Strafen und Foltern. Einen besonderen Platz unter den persönlichen Freiheitsrechten nimmt die Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit ein. Zu den Freiheitsrechten gehören ferner die Eigentumsfrei-

heit, die Meinungs- und Pressefreiheit, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis.

Da ein Gemeinwesen ohne eine Verfassung, ohne Gesetze und eine Regierung nicht auskommt, gebietet das Prinzip der unantastbaren Würde und gleichen Freiheit, dass jeder Bürger Subjekt der Politik (im emphatischen Sinn des Wortes Subjekt) sei. Er verbietet ebenso, dass ein Gemeinwesen von aussen regiert wird (sei es als Satellitenstaat, sei es als Kolonie), wie es – im Gegensatz zu politischen Privilegien und Diskriminierungen – für jeden Bürger die gleichen politischen Rechte fordert, so dass – aus der Perspektive der Staatsordnung betrachtet – das Selbstbestimmungsrecht aller Völker und die Demokratie sowie – aus der Perspektive subjektiver Rechte formuliert – die Gruppe der politischen Mitwirkungsrechte zum unverzichtbaren Bestandteil der Menschenrechte gehören.

Diese beiden Gruppen von Menschenrechten, die persönlichen Freiheitsrechte und die gleichen Mitwirkungsrechte, werden von Nozicks Minimalstaatskonzept im wesentlichen anerkannt. Bestritten wird nur, dass die Sozialverantwortung, eventuell in Form von Sozialrechten, zu den Staatsaufgaben gehört.

### *3. Die Sozialrechte als Bestandteil der Menschenrechte*

Zur Begründung der Sozialverantwortung des Staates bzw. der sozialen Grundrechte sind zwei Argumentationsstrategien denkbar. Die funktionale Argumentationsstrategie zeigt, dass ohne eine Sozialverantwortung des Staates die Freiheits- und Mitwirkungsrechte keine angemessene geschichtliche Realität erhalten; die absolute Strategie dagegen beweist die Sozialverantwortung als Staatsaufgabe eigenen Rechts. Da die Anerkennung der Freiheits- und Mitwirkungsrechte für Nozicks Staatskonzeption essentiell ist, die Sozialstaatlichkeit dagegen bestritten wird, ist gegenüber Nozick die funktionale Argumentationsstrategie die stärkere; mit einer Skizze dieser Strategie soll daher begonnen werden.

Die funktionale Argumentationsstrategie geht davon aus, dass die Behauptung der Freiheits- und Mitwirkungsrechte nicht als ein Lip-

penbekenntnis gedacht, vielmehr ernst gemeint ist. Wenn es aber einem Staat mit der Anerkennung der Freiheits- und Mitwirkungsrechte wirklich ernst ist, dann muss er sich auch um jene generell gültigen Realbedingungen kümmern, mit deren Hilfe man seine Freiheits- und Mitwirkungsrechte überhaupt oder aber wesentlich leichter verwirklicht bzw. um jene Bedingungen, die die Verwirklichung unmöglich machen, verhindern oder ungebührlich erschweren.

Um es zunächst in bezug auf die Freiheitsrechte zu formulieren: Die staatliche Ordnung muss sich um die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen der Freiheitsrechte sorgen, also um jenes Mass an Einkommen, an Erziehung und Bildung, an Arbeitsmöglichkeit, freier Zeit und an Vermögen, die es dem Menschen erlauben, sich überhaupt um Leib und Leben, darüber hinaus um ein menschenwürdiges Leben zu kümmern. Insofern aber Armut und Unwissenheit, insofern eine erschöpfende und abstumpfende Arbeitsweise und Arbeitsdauer oder das Fehlen einer angemessenen Arbeitsmöglichkeit deutliche Hindernisse für die tatsächliche Verwirklichung der Freiheitsrechte sind, ist der Staat, sofern er die Freiheitsrechte ernst nimmt, aufgefordert, für deren Beseitigung oder wenigstens Milderung Sorge zu tragen. Eine Staatsordnung, die gerecht sein will, muss genau jene Verantwortung übernehmen, die für den Sozialstaat charakteristisch ist, nämlich die Verantwortung für die Rahmenbedingungen, unter denen Einkommen, Vermögen, Bildung und soziale Stellung erworben, verwendet und weitergegeben werden; sie trägt Verantwortung für die Rahmenbedingungen der Berufswelt, für Situationen von Alter, Krankheit und Unfall.

Aber nicht nur gegenüber den Freiheitsrechten haben die Sozialrechte bzw. hat die staatliche Sozialverantwortung die Bedeutung von Vorbedingungen der Realisierung. Entsprechendes gilt auch für die Mitwirkungsrechte bzw. das Staatsziel Demokratie. Sofern die Mitwirkungsrechte ernst genommen werden, braucht es zunächst ganz elementar die Zeit für die Stimmabgabe, dann auch Zeit für die Meinungsbildung und -äusserung, ferner ein gewisses Bildungsniveau, um sich seine politische Meinung zu bilden und um sie äussern zu können. Aus solchen Überlegungen folgt, dass die sozialen Rechte nicht bloss freiheitsfunktionale, sondern auch demokratiefunktionale Bedeutung haben; ihre Aufgabe liegt nicht nur darin, die Freiheit, son-

dern auch darin, die politische Mitwirkung zu ermöglichen und zu sichern.

Die liberale Staatskonzeption mit ihrem Schwerpunkt in der Eigentums- und der Erwerbsfreiheit war vor allem in Opposition zu den absolutistischen Wohlfahrtsstaaten entwickelt worden. Aus dem wachsenden Protest gegen das Überwuchern von Staatsinterventionen, die ohne Kenntnis volkswirtschaftlicher Zusammenhänge eine freie Entfaltung des Wirtschaftslebens empfindlich beeinträchtigten, kam es schliesslich zur Überwindung jenes Merkantilismus, der staatliche Manufakturen und den Aussenhandel einseitig begünstigte. Stattdessen entstand ein selbstbewusstes dynamisches «Besitzbürgertum». Seine Entfesselung der wirtschaftlichen Kräfte führte jedoch nicht, wie erwartet und in der liberalistischen Volkswirtschaftstheorie behauptet, zu einem allseitigen Wohlergehen der ganzen Gesellschaft. Die schon erwähnten Nebenfolgen des dynamischen Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesses: die Bevölkerungsvermehrung, die Verstädterung und Proletarisierung, überzogen Millionen von Menschen mit inhumanen Arbeits- und Lebensbedingungen und liessen sie die verfassungsmässige Behauptung von Freiheits- und Mitwirkungsrechten – sofern sie überhaupt schon anerkannt waren – oft genug als blanken Hohn empfinden.

Weder die Freiheit noch die Demokratie sind gesellschaftliche Vorgegebenheiten, die von den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen unabhängig existieren und durch öffentliche Interventionen ausschliesslich beeinträchtigt, nur eingeschränkt werden. Ganz im Gegenteil sind Freiheit und Demokratie dynamisch-geschichtliche Realitäten, die an gewisse wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen gebunden sind. Dort, wo diese Rahmenbedingungen nicht vorhanden sind, muss der auf persönliche Freiheit und politische Mitwirkung verpflichtete Staat sich darum kümmern, dass diese Bedingungen (wieder) entstehen bzw. hergestellt werden, damit der einzelne seine Freiheit und Mitwirkung tatsächlich realisieren kann.

Aus diesen mehr skizzenhaften Erörterungen folgt: Im Gegensatz zur Kritik der Idee der Sozialstaatlichkeit, wie sie sich neuerdings vor allem im Minimalstaatskonzept von Robert Nozick artikuliert, stehen die Freiheits- und Mitwirkungsrechte keineswegs im Widerspruch zur

Idee der Sozialstaatlichkeit, fordern diese vielmehr heraus. Freilich dürfen die Sozialrechte bzw. die sozialstaatlichen Leitprinzipien der Politik – und dies gilt etwa gegen sozialistisch-kollektivistische Interpretationen – nicht auf Kosten der persönlichen Freiheits- und der politischen Mitwirkungsrechte verfolgt werden. Denn sie sind in der freiheits- und demokratiefunktionalen Argumentation als Bedingungen der Verwirklichung von Freiheit und Demokratie, nicht aber als deren Konkurrenz menschenrechtlich legitim. Sie beinhalten weniger Ansprüche auf staatliche Versorgungsleistungen als solche denn Ansprüche auf die Ermöglichung und den Schutz von Freiheit und Demokratie; sie begründen weniger einen Wohlfahrtsstaat als den freiheits- und demokratiefunktionalen Sozialstaat, einen Sozialstaat, der die einzelnen und die Gruppen vor jener Eigendynamik gewisser gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen schützt, die die reale Freiheit und reale Demokratie bedrohen.

Durch das Engagement des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter für die Menschenrechte ist in der politischen Diskussion der Streit um die richtige Menschenrechtskonzeption wieder aufgelebt: Geht es in den Menschenrechten – gemäss der westlich-bürgerlichen Tradition – vor allem um die persönlichen Freiheitsrechte oder aber – gemäss sozialistischer Konzeption – um die Sozialrechte oder aber – wie es die Dritte Welt proklamiert – um den Vorrang des Rechts auf physisches und kulturelles Überleben? Die hier vertretene Begründung der Menschenrechte aus dem Prinzip der gleichen Freiheit und die freiheits- und demokratiefunktionale Begründung der Sozialrechte bzw. einer staatlichen Sozialverantwortung zeigen, dass die drei Gruppen der Menschenrechte sich nicht gegenseitig ausschliessen, vielmehr ergänzen. Zu den Menschenrechten gehören ebenso die persönlichen Freiheitsrechte wie die politischen Mitwirkungsrechte und die Sozial- und Kulturrechte. Im Gegensatz zu einer gelegentlich leichten, gelegentlich auch massiven Überbetonung der (dann oft bloss formalen) Freiheits- und Demokratierechte im Westen, der Sozialrechte im Osten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker in Gebieten alter oder neuer Kolonisation wird erst in der gleichzeitigen Anerkennung aller drei Gruppen die Idee der Menschenrechte voll erfüllt. Nur eine Menschenrechtskonzeption, die die klassischen Freiheits- und Mitwirkungsrechte mit den Sozialrechten bzw.

mit einer Sozialverantwortung des Staates verbindet, bietet die Chance, dass die Menschenrechte jenseits aller taktischen Finessen in einer globalen Auseinandersetzung zwischen der Ersten, der Zweiten und der Dritten Welt zu einem gemeinsamen Bezugspunkt aller Staaten werden.

Weil Nozick die Freiheits- und Mitwirkungsrechte selbstverständlich anerkennt, ist die bisherige Begründung einer Sozialverantwortung des Staates der funktionalen Argumentationsstrategie gefolgt. Die Sozialrechte haben aber nicht nur eine freiheits- und demokratiefunktionale Bedeutung. Gemäss der anderen, der absoluten Argumentationsstrategie haben sie auch einen Wert in sich selbst: Wie schon in der Kritik an Nozicks Anspruchstheorie der Gerechtigkeit angedeutet wurde, ist die Erde samt ihren Früchten allen Menschen und nicht nur bestimmten Individuen und Gruppen übergeben. Daher haben auch alle Menschen einen Anspruch auf «Teilhabe» an den «Früchten der Erde», und die Sozialrechte haben, worauf hier nur gewiesen werden soll, im Sinne von Teilhaberechten nicht nur eine demokratie- und freiheitsfunktionale Bedeutung; sie haben auch ein Recht und einen Wert in sich selbst.

### *III. Sozialstaatlichkeit in der Form subjektiv-öffentlicher Sozialrechte*

Mit der Rechtfertigung einer Sozialverantwortung des Staates ist noch nicht gesagt, wie und in welcher Weise der Staat diese Verantwortung zu übernehmen hat. Selbst wenn die Sozialverantwortung in einem (dann sinnvollerweise offenen) Katalog von sozialen Grundrechten (Sozialrechten) ausbuchstabiert wird, fragt es sich, ob diese Rechte die Bedeutung subjektiver öffentlicher Rechte haben könnten, die den Individuen einen gerichtlich einklagbaren Anspruch an den Staat garantieren. Gegen ein solches Verständnis kann man schon die vielfältigen Schwierigkeiten der Justiziabilität anführen, ferner die Tatsache, dass Sozialrechte, als subjektiv öffentliche Rechte verstanden, im Widerspruch mit persönlichen Freiheitsrechten stehen können. So möchte jemand glauben, aus dem Grundrecht auf Arbeit liesse

sich ableiten, dass Arbeiter eines konkursgefährdeten Unternehmens ihre Fabrik besetzen und dann für eigenen Verdienst produzieren dürften. Ohne auf eine Diskussion von Einzelfällen einzutreten, die sich auch als Ausnahmefälle entpuppen könnten, sieht man doch, dass man dort, wo ein solches Vorgehen zu einem Rechtstitel hochstilisiert wird, gegen die Eigentumsfreiheit und die Handelsfreiheit verstößt. Allgemein formuliert: Wer das Grundrecht auf Arbeit als staatliche Arbeitsplatzzuweisung und Arbeitsplatzbeschaffung versteht, stellt sich in einen Widerspruch mit persönlichen Freiheitsrechten wie der Berufsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit. Ein solcher Widerspruch spricht aber noch nicht gegen die Idee sozialer Grundrechte bzw. Sozialrechte. Er führt nur dazu, ein Verständnis der Sozialrechte als subjektiver öffentlicher Rechte abzulehnen und nach einer anderen Rechts- und Verbindlichkeitsstruktur zu suchen.

Schon die «traditionellen Grundrechte», die Freiheits- und die Mitwirkungsrechte, sind nach der neueren Grundrechtstheorie nicht nur subjektive Rechte, sondern auch objektive Richtlinien und normative Staatszielbestimmungen (vgl. Badura, Forsthoff, Friesenhahn, Müller, Rhinow, Saladin). Dieses erweiterte Verständnis der traditionellen Grundrechte lässt sich auf die Sozialrechte übertragen. Das heisst: Die Sozialrechte wenden sich an erster Stelle an die Legislative und die Exekutive und fordern, allen Bürgern ein menschenwürdiges, eine reale Demokratie und reale Freiheit eröffnendes Dasein zu ermöglichen.

«*Soziale Grundrechte* lassen sich nur in den seltensten Fällen mit der Stringenz als Verfassungsbestimmung formulieren, dass der einzelne unmittelbar darauf gestützt einen Anspruch gegen den Staat oder gegen Dritte durchsetzen könnte. Das Recht auf Arbeit, auf soziale Sicherheit, auf Fürsorge, auf Bildung, auf angemessene Wohnung usw. können *nur im Sinne von Programmen* proklamiert werden, die zu verwirklichen dem Gesetzgeber aufgegeben ist. *Erst das Gesetz schafft und umgrenzt dann den Anspruch des Einzelnen*» (Friesenhahn, S. g 14f.).

Daher sind Sozialrechte als Aufforderung an den Gesetzgeber zu sozialstaatlichem Handeln zu verstehen. Sozialrechte vermögen nicht, konkrete zwingende Ansprüche von Individuen oder von Gruppen, etwa den Anspruch auf Zuweisung einer Wohnung oder eines Arbeits-

platzes, zu begründen. Sie formulieren vielmehr allgemeine Verantwortungsrichtungen des Staates.

In diesem Sinne ist der Verfassungsentwurf 1977, Artikel 26 «Sozialrechte» zu verstehen:

«<sup>1</sup> Der Staat trifft Vorkehren,

- a. damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann;
- b. damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;
- c. damit jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;
- d. damit jedermann die für seine Existenz unerlässlichen Mittel erhält;
- e. damit jedermann angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann, und der Mieter vor Missbräuchen geschützt ist.

<sup>2</sup> Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft.»

Hier werden keineswegs subjektiv öffentliche Rechte formuliert, vielmehr wird der Staat zu einer bestimmten Politik verpflichtet; genauer: ihm werden gewisse Rahmenverantwortlichkeiten übertragen, ohne festzulegen, wie die Verantwortlichkeiten sachgerecht übernommen werden können. Die Frage einer sachgerechten Sozialverantwortung des Staates lässt sich nicht durch menschenrechtliche Überlegungen allein beantworten. Dazu braucht es ganz wesentlich wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fachkenntnisse (vgl. Höffe, 1979, Kap. 15). Und auf ihrer Grundlage kann man mit Fug und Recht bezweifeln, dass die weit verbreitete Art staatlicher Sozialverantwortung – nämlich direkte Staatsinterventionen (Gebote und Verbote, Subventionen, Konjunkturprogramme usw.) – tatsächlich sachgerecht ist, obwohl sie neben hohen finanziellen Kosten jene anonyme Bürokratie aufbläht, die den Rückzug vieler Bürger ins Private und zugleich das Abschieben der Verantwortung nach oben fördert. Die Alternativen zum Staatsinterventionismus: die Dezentralisierung und die Delegation von Aufgaben nach unten, die Förderung nichtstaatlicher Agenturen, die Hilfe zur Selbsthilfe, das Prinzip der Subsidiarität, die Schaffung angemessener Ordnungsstrukturen usw. – diese ganze Pa-

lette alternativer Politik der Sozialverantwortung sollte wieder mehr Gewicht erhalten (vgl. für viele Böttcher u. a.).

Nun kann man sich fragen, ob es angesichts der Offenheit sachgerechter Sozialverantwortung des Staates überhaupt sinnvoll ist, Sozialrechte (soziale Grundrechte) in eine Verfassung aufzunehmen.

Weil die Sozialrechte sich in erster Linie an den Gesetzgeber und die ausübende Gewalt richten und beiden verbindliche Orientierungen auferlegen, ohne auszubuchstabieren, wie die Verbindlichkeiten im einzelnen realisiert werden können, haben die Sozialrechte ihren legitimen Ort genau in der Verfassung. Denn die Verfassung soll jene substantiellen und prozeduralen Grundsätze formulieren, an die alle Gesetzgebung und Politik gebunden sind, ohne den politischen Gremien und Prozessen die Aufgabe abzunehmen, im Streit der Meinungen und unter den wechselnden empirischen Randbedingungen mit Hilfe wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse die konkrete Verwirklichung zu finden.

Auch wenn die Freiheits- und Mitwirkungsrechte auf der einen und die Sozialrechte auf der anderen Seite sich nicht grundsätzlich widersprechen, stehen sie doch in einer gewissen Spannung zueinander; denn die Sozialrechte geben dem Gesetzgeber und der Verwaltung neue Kompetenzen und mit ihnen Eingriffsmöglichkeiten in die persönliche Freiheit. Zudem schaffen sie neue Bürokratien und neue Finanzforderungen des Staates. Die Zunahme von Staatskompetenzen, Verwaltungsapparaten und Finanzforderungen treffen aber Gesellschaften, die – wie erwähnt – an die Grenzen ihrer finanziellen Belastbarkeit gestossen sind und in denen sich durch das Überhandnehmen anonymer staatlicher Bürokratien eine wachsende Staatsverdrossenheit bemerkbar macht. In dieser Situation stellt sich die Frage, für wieviel der Staat sorgen *muss* und für wieviel er sorgen *darf*. Diese Frage hat noch keine präzise Lösung gefunden, die einmal für immer Gültigkeit beanspruchen dürfte. Viel eher wird sie für die moderne Politik noch eine Zeit lang eine offene Frage bleiben.

Die Frage ist auch weder durch feste Richtwerte noch durch eine wissenschaftliche oder philosophische Theorie endgültig zu beantworten. Doch kann die Philosophie eine erste Orientierung leisten, indem sie beispielsweise auf Aristoteles' Lehre von der Mitte hinweist,

einer Mitte, die durch den Logos: durch Überlegung, Urteilskraft und Vernunft, zu bestimmen ist und die zwischen einem Zuwenig und einem Zuviel, die zwischen Unzulänglichkeit und Übermass liegt. Diese Mitte wird selten genau getroffen, noch seltener auf Dauer gehalten. Es ist eine wichtige Aufgabe der Politik, immer wieder neu das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem Zuviel an Sozialstaatlichkeit und dem Zuwenig zu finden; dabei müssen Erfahrung und Augenmass helfen. Auch wenn die modernen Staaten da und dort mit ihrer Sozialverantwortung schon zu weit gegangen sein mögen, gibt es andere Bereiche, in denen sie ihre Verantwortung noch nicht hinreichend erkannt und verwirklicht haben. Vor allem aber gilt, dass Nozick sich seine Aufgabe zu leicht gemacht hat; statt eine problemangemessene Begründung zu liefern und Hinweise zu geben, wie man das empfindliche Gleichgewicht zwischen dem Zuviel und dem Zuwenig finden kann, hat er offensichtlich eine Konzeption des Zuwenig geliefert, eine Konzeption ohne Erfahrung und Augenmass, die der philosophisch-politischen Diskussion wenig hilft.

### *Literatur*

- P. Badura, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: *Der Staat* 14, 1975, 17 – 48.
- C. Benz, Die Kodifikation der Sozialrechte. Die Positivierung von sozialen Grundrechten im Verfassungsrang, Dissertation Zürich 1973.
- E. Böttcher/Ph. Herder-Dorneich/K.-E. Schenk (Hrsg.), *Neue politische Ökonomie als Ordnungstheorie*, Tübingen 1980.
- J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago – London 1975.
- J.M. Buchanan, *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, College Station/Texas 1977.
- M. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.
- M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago – London <sup>11</sup>1977.
- E. Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays*, Darmstadt 1968.
- E. Friesenhahn, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, in: *Verhandlungen des 50. dt. Juristentages*, Bd. II, Hamburg 1974, g 3 – g 37.
- F. A. v. Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971.
- O. Höffe, *Ethik und Politik. Grundmodelle und -probleme der praktischen Philosophie*, Frankfurt a. M. 1979
- O. Höffe, *Sittlich-politische Diskurse. Philosophische Grundlagen – politische Ethik – biomedizinische Ethik*, Frankfurt a. M. 1981.

- O.Höffe (Hrsg.), *Über John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M. 1977.
- J.Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung?*, in: *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, Basel 1973, S. 1080 – 1091.
- R.Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford 1974; deutsch: *Anarchie, Staat, Utopie*, München o.J. (1975).
- M.Oakeshott, *On Human Conduct*, Oxford 1975.
- J.Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford u. a. 1972; deutsch: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M. 1975.
- R.A. Rhinow, *Grundrechtstheorie, Grundrechtspolitik und Freiheitspolitik*, in: *Recht als Prozess und Gefüge*. FS H. Huber, Bern 1981, S. 427 – 446.
- P.Saladin, *Grundrechte im Wandel*, Bern <sup>2</sup>1975.
- Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern 1977.