

Kann der Sozialstaat zum Halten kommen?

Recht langsam setzt sich die Erkenntnis durch, daß der Kampf gegen den Staat, geführt im Namen der Freiheit des einzelnen, nur an einer von mehreren Fronten stattfindet. Der Sozialstaat wird immer bedrängender; demgegenüber verblaßt der vielfältig gezaute, von der Vergangenheit diskreditierte, in einer emanzipativ gesonnenen Gegenwart immer weiter zurückgedrängte sogenannte Hoheitsstaat (welches Wort schon halb wie eine Verhöhnung, halb noch wie die Aufforderung zu weiterer Reform klingt) zu einem blassen Schemen, allenfalls zu einem Schreckgespenst, das zur Durchsetzung bestimmter Ziele immer wieder beschworen werden kann. Während der Bürger – zum Beispiel – das Recht bekommen hat, in gewissen Grenzen ohne viel Risiko auch mit einigen Anflügen von Gewalt zu demonstrieren, während der Schüler dem Lehrer weithin nicht einmal mehr mit dem Respekt gegenüberzutreten genötigt ist, der demjenigen nach veraltender Ansicht gebührte, der mehr weiß und von diesem Wissen abgibt, wird eben diesem Bürger die Chance zur eigenen Lebensentscheidung immer mehr beschnitten. Die beiden Zauberformeln hierfür heißen: progressive Besteuerung und „Transferleistungen“ (Wohngeld, Ausbildungsförderung notfalls auch noch für den schon Angejahrten, der behauptet, sein derzeitiger Beruf behage ihm nicht, und anderes mehr). Als stiller Helfer steht die Inflation bereit. Eine freie Lebensentscheidung, zum Beispiel die, auf Konsum zu verzichten und dafür ein gewisses Maß äußerer Unabhängigkeit zu erreichen, wird von diesen drei Mechanismen zunichte gemacht; derjenige, der sich so zu verhalten suchte, steht am Ende als Narr da, der alles preisgegeben und nichts dafür gewonnen hat. Nicht alle, selbstverständlich, sehen es so. Die Erkenntnis ist unangenehm, und da macht man lieber die Augen zu. Wer eben jene Entwicklung will, also die Normierung der menschlichen Existenz in ihrem Alltag nicht schlimm – als Preis einer radikal im Gleichheitssinne verstandenen Gerechtigkeit – zu finden entschlossen ist, hütet sich, auf den mächtigen Sozialstaat aufmerksam zu machen, führt vielmehr unverdrossen Schattengefechte gegen die bröckelnden Reste des Hoheitsstaates und tut dabei so, als vollbringe er eine kühne Drachentötertat. Aber die Ambivalenz des Sozialstaates wird auffälliger. So war es nicht verwunderlich, daß bei den zehnten Bitburger Gesprächen, auf jenem rechtspolitischen Forum, das der vor kurzem aus dem Amt geschiedene rheinland-pfälzische Justizminister Theisen 1972 ins Leben gerufen hat und das von einer privaten Vereinigung namens „Gesellschaft für Rechtspolitik“ getragen wird, vor wenigen Tagen der Sozialstaat nicht mehr rundweg als eine wohlthätige, stets und immer fortzuentwickelnde Angelegenheit dargestellt wurde. Der relativen Pluralität des Gesprächskreises, dessen Spektrum bis in einen als „rechts“ bezeichneten Flügel der Sozialdemokratie hineinreicht und in dem, eines der Geheimnisse des fortdauernden Erfolges, juristische Prominenz nicht einem erwartungsvollen Publikum vorgeführt, sondern miteinander in kritikbereite Gespräche gebracht wird, entsprach es, daß der Sozialstaat keineswegs rundum in Acht und Bann getan wurde; vielmehr wurde er anerkannt als der originäre und achtbare

Beitrag Deutschlands zur Verfassungsgeschichte. Aber die Kritik am Staat, die Bereitschaft zur Abwehr gegen ihn, erfaßte auch den Sozialstaat. Professor Zacher, seit neuestem Direktor des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht, tat das etwas weniger scharf, als Professor Merten von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, formulierte. Aber auch Zacher hob hervor, daß der Sozialstaat, der als Verfassungsprinzip auf eine etwas überraschende und wenig „reflektierte“ Weise ins Grundgesetz hineingekommen ist, heute eine andere Funktion habe als ehemals. Einst sei es darum gegangen, ein Minimum an menschenwürdigem Leben für alle zu gewährleisten. An dem Recht dieser Zielsetzung zweifelte niemand. Aber heute enthalte der Sozialstaatsbegriff die Teilhabe von jedermann am Wohlstand, was auf ein unentwegtes Umverteilen hinauslaufe: von der progressiven Steuer bis zu den Transferleistungen, die Merten als ein „Dickicht“ bezeichnete.

Das muß wohl auch die derzeitige Bundesregierung so sehen, denn sie hat eine (etwas aufhaltsam arbeitende) Kommission eingesetzt zur Erkundung dessen, was die so vielfältigen öffentlichen Hände hier inzwischen angerichtet haben. Merten nannte ein in der Literatur vorgerechnetes Beispiel: Die sozialpolitische Modell-Familie – Ehepaar mit zwei Kindern – habe effektiv mehr, wenn der Verdienner 14 000 Mark im Jahr hereinhole, als wenn ihr Ernährer – als Lohn höherer Leistung – 26 000 Mark im Jahr verdiene. Gerade weil dieses Beispiel auf dem breiten Felde der Normalität angesiedelt ist, lag hier die Flanke eines Sozialstaatsbegriffes bloß, die zu erkennen ein erster Schritt dazu ist, eine Umkehr oder wenigstens ein Anhalten auf einem Wege zu erreichen, der, wird er weiter beschritten, nicht nur in die Nivellierung führen muß, sondern am Ende selbst den Befürwortern einer radikalen Umverteilung keinen Fortschritt mehr verspricht: Denn alles, was umverteilt wird, muß zunächst einmal verdient werden, und mit dem Abtöten des Antriebs, Umzuverteilendes zu verdienen, nehmen sich die Umverteiler selbst den Stoff, aus dem sie ihre neue Gesellschaft formen wollen.

In einem der Rechtspolitik gewidmeten Gesprächskreis war vor allem die Frage zu stellen, ob und inwieweit der Sozialstaat verfassungsrechtlich geboten sei und ob es angezeigt sei, diese Gebote zu verstärken. Es bestand weithin Einigkeit, von Zacher bis zu dem Konstanzer Arbeitsrechtler Rüthers, daß das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes nicht bedeute, den je erreichten sozialrechtlichen Status quo auf Zeit und Ewigkeit mit der Segnung der Verfassungsgarantie zu versehen; ebenso bestand Einigkeit, daß bestimmte Minima, wie der aus der Verfassungsgarantie der Menschenwürde hergeleitete Satz, daß jedermann Anspruch auf eine von Not freie Existenz habe, von der Verfassung geschützt sei. Zum Beispiel eine Streichung einer angemessenen Arbeitslosenunterstützung würde, diese Ansicht wurde vertreten, einen Verfassungsverstoß darstellen. Korrekturen aber an der Arbeitslosenversicherung seien von der Verfassung erlaubt.

Die andere Frage war, ob es vertretbar oder vielleicht gar geboten sei, das im Grundgesetz eher schüchtern angedeutete Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtlich auszubauen, indem „soziale“ Grundrechte eingefügt würden. Davon ist in der politischen Diskussion viel die Rede: Recht auf Arbeit, Recht auf Umwelt, Recht auf Bildung. Fürsprecher für solche, mehr aus politischem Propaganda-Bedürfnis folgende „Grundrechte“ fanden sich bei den Bitburger Gesprächen praktisch nicht. Der Konsens in der Ablehnung „sozialer Grundrechte“ reichte von dem jugendlichen Schweizer Staatsrechtslehrer und Bundesrichter Müller bis zu dem Bonner Staatsrechtslehrer Isensee.

Das beherrschende Argument war, das Grundgesetz habe einen effektiven Grundrechtsschutz dadurch erreicht, daß es den Grundrechten unmittelbare Wirkung zuerkannte, aber klugerweise seine Grundrechtsformulierungen auch auf solche beschränkte, die unmittelbare Geltung beanspruchen können. Ein Recht auf Arbeit kann niemandem den von ihm gewünschten Arbeitsplatz beschaffen, ein Grundrecht auf Bildung nicht den angestrebten Studienplatz. Hier fiel verhaltener Tadel für das Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ab; zu seiner Verteidigung gab es die Andeutung, daß die dort vorgenommene Umdeutung von Abwehrrechten gegen den Staat in Teilhaberrechte am Staat und seinen Leistungen nicht fortgesetzt worden sei.

Isensee nannte soziale Grundrechte „offene Formeln“, bei denen die politische Zuordnung der Definitionsmacht bestimme, was ihr Inhalt sei. Politischer Wille bekomme so ein verfassungsrechtliches Gütesiegel. Das bayerische Verfassungsgericht hat, was Isensee ins Gedächtnis rief, einst die Klage eines Bürgers, der sich berief auf den in jener Verfassung niedergelegten Anspruch auf angemessene Wohnung und konkrete Folgerungen haben wollte, abgewiesen mit einer Begründung, die sich so zusammenfassen läßt: Das stehe in der Verfassung, aber damit sei nichts anzufangen. Isensee nannte das treffend die „juristische Ausnüchterung“, die dem Berauschtsein von jenem sozialen Grundrecht gefolgt sei. Ein Recht auf Arbeit lasse sich konsequent nur verwirklichen in einem System staatswirtschaftlicher Anweisungen und Kontrollen; die Verfassung der DDR, die jenes Recht durch die Pflicht eines jeden zu gesellschaftlich nützlicher Tätigkeit ergänze, nannte Isensee nur halb ironisch eine „großartige Leistung klarer verfassungsrechtlicher Entscheidung und Verdeutlichung“. Isensee warnte davor, die Ehrlichkeit des Grundgesetzes herzugeben für die „Wechselreiterei sozialer Grundrechte“.

Der Sozialstaat sei ohnehin auf dem Vormarsch, in ungebrochenem Elan, während der auf die Freiheit des Individuums bezogene Ansatz der Verfassung stagniere. Isensee nannte hier die Privatheit, die Individualität, auch die Stetigkeit der Leistungsgewährung – die zum Beispiel bei der rückwirkenden Einführung des Versorgungsausgleichs nach einer Scheidung auch von Ehen, die vor der am 1. Juli 1977 in Kraft getretenen Neuerung geschlossen worden waren, eklatant verletzt worden sei, und vor allem die Grenze der Belastbarkeit derer, die die Bürde des Sozialstaates über Steuern und Beiträge zu tragen haben. Der CDU-Bundestagsabgeordnete Vogel erwähnte die durch den Erziehungseffekt der tatsächlichen Verhältnisse zustande gekommene und geförderte Gegenfigur: den Bürger, der nach der Maximierung arbeitsfreien Einkommens strebe, die er über soziale Transferleistungen erreichen könne.

Soziale Grundrechte wurden von niemandem gefordert, aber die Kritik an ihnen wurde in der Diskussion relativiert. Der soziale Gehalt, den die sogenannten Freiheitsrechte auch gehabt hätten, wurde hervorgehoben und ebenso die Legitimität von Grundrechten, die als Proklamationen zu verstehen und als Auslegungsmaximen zu gelten hätten. Professor Stern (Köln) meinte, zumal Merten habe den Verfassungsstaat und den Sozialstaat zu sehr als Gegensatz gesehen; Merten hatte gesagt, ein halber Sozialstaat und ein halber Rechtsstaat machten zusammen nicht einen sozialen Rechtsstaat aus. Professor Ossenbühl (Bonn) fand eine Formel, die auf breite Zustimmung stieß: am Sozialstaatsprinzip legitimierte Verkürzungen der individuellen Freiheit bedürften einer besonders starken Legitimation, sofern es – wie heute allgemein – um gleichmäßige Verteilung von Wohlstand gehe. Bei der Sicherung

eines Minimums von menschenwürdiger Existenz, also der „klassischen“ Sozialpolitik, sei der Eingriff in die Freiheit leichter zu rechtfertigen.

Darin ist, freilich zunächst in abstrakter Form, eine Grenze des Sozialstaates enthalten, unter dem Gesichtspunkt auch der Freiheit des sich in der Gemeinschaft entfaltenden, nicht nur des sich gegen den hoheitlichen Eingriff des Staates abschirmenden Bürgers. Aber reicht ein noch so vernünftiger Lehrsatz aus, dem sozialpolitischen Gesetzgeber wirklich einen Haltepunkt zu setzen? Der Rückblick auf hundert Jahre Sozialpolitik zeigt, daß diese nicht so leicht zum Halten kommen kann. Daß Sozialpolitik mit Bismarck angefangen habe, wurde ebenso eingeräumt wie das schwerlich bestreitbare Faktum, daß die „Machtergreifung des praktischen Materialismus unter der CDU in der Adenauer-Zeit“ stattgefunden habe, mit welchem Wort Zacher einen, wie er sagte, „durchaus nicht linken“ Professoren-Kollegen zitierte. Der unentwegte „Elan“ (Isensee) der Sozialpolitik liegt im demokratischen Herrschaftssystem begründet, im Streben jedweder Partei nach einer Maximierung ihrer Wählerzahlen. Oder soll von einem nach Mehrheits-Zustimmung strebenden Politiker verlangt werden, offen zu sagen, mit einer Relation x zu y im – zum Beispiel – tatsächlich verfügbaren Einkommen des Amtsboten und des Amtsrichters (beide sind in hundert Jahren aktiver Sozialpolitik auf rasante Weise einander angenähert worden) sei der Sozialstaat am Ziel?

FRIEDRICH KARL FROMME, Frankfurter Allgemeine Zeitung

16. Januar 1980