Der Sozialstaatsauftrag des Grundgesetzes

Als bei der Beratung des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat die Bundesrepublik als „demokratischer Bundesstaat" festgeschrieben wurde, soll Carlo Schmid in die Diskussion eingeworfen haben: Sagen wir doch auch noch: Sozialer Bundesstaat. Diese Sozialstaatsklausel, vielleicht zwischen zwei Zügen an der Zigarre erdacht, wie jemand in wohlwollender Ironie anmerkte, färbt seitdem in stets wachsendem Maße das gesamte Rechtsleben der Bundesrepublik. Kleine Ursache, große Wirkung: ein schlichtes Adjektiv, das Wort „sozial", stellt seitdem Gesetzgebung und Rechtsprechung vor die dauernde Aufgabe, einen Verfassungsauftrag zu verwirklichen, für den es kein historisches Vorbild gab, und ein Flecken im Staatsbild mit Farbe zu füllen, für das keine Vorlagen bestanden. Zwar ist es sicher richtig, daß aus der Bundesrepublik kein unsozialer Staat geworden wäre, auch wenn der Sozialstaatsauftrag nicht schwarz auf weiß in der Verfassung stünde. Aber jenes unscheinbare Wort, das damals von den Vätern des Grundgesetzes übrigens ohne weitere Aussprache angenommen wurde, hat dennoch eine Entwicklung beschleunigt, die wohl ohnehin im Zug der Zeit lag, hat auch Ansprüche einklagbar gemacht, die sonst wohl Hoffnungen auf praktizierte Nächstenliebe geblieben wären.

Dennoch ergeht es dem Wort vom Sozialstaat wie allen in den Rechtsalltag versetzten Christen, die an ihren Rändern verlaufen wie die Farben eines Aquarells. Es wird ausgelegt, es wird ihm auch so manches unterlegt, und es mag, wie unlängst jemand sarkastisch anmerkte, zum „Luftlandeplatz" auch verquollener Ideologien werden. Allerdings spricht es nicht gegen ein gutes Prinzip, wenn es gelegentlich mißbraucht wird, sondern es spricht eher gegen diejenigen, die den Mißbrauch betreiben, und es kann auch die Schwierigkeiten offenbaren, etwas so Schillerndes wie das Soziale auf eine Formel zusammenzuziehen, die nicht nur handlich ist, sondern auch praktikabel und finanzierbar.

Jedenfalls verpflichtet das Bekenntnis zum Sozialstaat, zu einem Ausgleich der sozialen Gegensätze und zu einer Sozialordnung, die so gerecht ist wie möglich – eine Verfassungsbestimmung, die, wie alle anderen, kein bloßer Programmsatz ist, sondern geltendes Recht, die aber ein vielleicht nebelverhangenes Ziel bezeichnet und viele Wege offenläßt, um sich diesem Ziel zu nähern. Ein Ziel, das unersättlich und unerreichbar ist wie das Glück, dessen Widerschein es ist, wie Professor Josef Isensee es sagte.

Es ist ein Verdienst der diesjährigen „Bitburger Gespräche" gewesen, sich mit konkreten Fragen des Sozialstaatsauftrags zu befassen: mit dem Sozialrecht und der sozialen Marktwirtschaft, und damit mit Themenstellungen, die zwar keineswegs neu sind, aber immer noch mehr Fragen bereithalten als Antworten. „Verfassungs- und Sozialstaat", „Soziale Rechte mit Verfassungsrang", „Marktwirtschaft und Sozialstaat" – das waren einige der Themen, die so sachkundige Referenten behandelten wie Professor Hans Zacher (München), Detlev Merten (Speyer), Josef Isensee (Bonn),

der CDU-Sozialexperte Norbert Blüm (Bonn) und der Schweizer Sozialrechtler Professor Müller. Und wenn auch diese Veranstaltung schließlich mehr Probleme bewußt machen als lösen konnte, so liegt dies einfach daran, daß die Sozialstaatlichkeit zu den Themen gehört, die man – mit einem Begriff aus der Mediensprache – als „open end" bezeichnen kann.

Ihren verschiedenen Ansatzpunkten nach waren die Referenten mehr oder weniger geneigt, im Sozialstaatsauftrag auch einen Auftrag zur Umverteilung zu sehen und – diesen Auftrag zu viel oder zu wenig erfüllt. Weitgehende Einigkeit herrscht aber darüber, daß eine übersteigerte Sozialpolitik mehr Schaden als Nutzen stiften kann.

Der Staat verwirklicht seinen Sozialauftrag durch eine angemessene Sozialpolitik. Aber Sozialpolitik kostet Geld, und der Staat kann bekanntlich keine Mark ausgeben, die er nicht zuvor den Bürgern abgenommen hat. Umverteilung bedeutet nichts anderes, als daß einer bekommt und einer gibt – und daß da ein Verteilerapparat ist, der festlegt, wer wieviel zu geben und wer was zu bekommen hat. Sozialpolitik, die Lebenschancen, Einkommen, Besitzstände gerechter verteilen will, soll Freiheit verwirklichen helfen, kann aber zugleich selbst die Gefahr heraufbeschwören, Freiheiten zu beschränken. Und in der Antwort auf die Frage, wenn Vernunft Unsinn, Wohltat Plage wird, liegt das Dilemma der Sozialpolitik – ein Dilemma, das auch in der gehaltvollen Diskussion während dieser Bitburger Gespräche deutlich sichtbar wurde. Während Norbert Blüm, auf einem erfrischenden Mittelweg zwischen politischer Praxisnähe und politischer Reflexion, einer vernünftigen Umverteilung das Wort redete, während er gerade eine Leistungsgesellschaft für verpflichtet hält, jedem die Chance der Selbstverwirklichung im Rahmen seiner Möglichkeiten zu geben, während er also den Sozialstaat noch nicht als ausgereizt ansah, wollte der Kieler Wirtschaftswissenschaftler Norbert Walter das Rad des Sozialrechts eher zurückdrehen.

Die Gefahr, daß durch ein Übermaß an Wohlfahrt die Bürger entmündigt und zu Geschenkempfängern gemacht, daß durch die auszahlende Gerechtigkeit die Leistungsgerechtigkeit verlorengehen könnte, stand allen Teilnehmern als Möglichkeit vor Augen. Wenn den Bürgern über die Steuerprogression zu viel Geld abgenommen und als Sozialleistung an Bedürftige umgeleitet wird, können beider Freiheiten beschnitten sein: nicht nur die Freiheit derer, die stark genug sind, private, individuelle Vorsorge für die Wechselfälle des Schicksals zu treffen, sondern auch die Freiheit derer, die den sozialen Ausgleich des Staates als Almosen empfinden könnten, die in ihrem Dank die Kehrseite des Bittstellers aufzeigen.

Norbert Blüm war es denn auch, der den Gedanken betonte, daß auch Sozialleistungen in weitem Umfang auf dem Leistungsprinzip beruhen – wie etwa die Sozialversicherung, deren Renten keine Geschenke sind, sondern Leistungsentgelt.

Sozialpolitik als bloße Existenzsicherung oder Sozialpolitik als Ausgleich des Schicksals, das bekanntlich ungerecht ist, dieser Zielgegensatz kam in den Diskussionen verschiedentlich zur Sprache. Soll der Sozialstaat nur dafür sorgen, daß niemand in krasse Not fällt, oder mit dem Bügeleisen der Umverteilung wenigstens die Spitzen der Ungerechtigkeit glätten?

Die Sozialstaatlichkeit als bloße Grundsicherung fand wenig Fürsprecher. Aber vor dem „totalen Versorgungsstaat", der mit seiner Reglementierung, Planung und Bevormundung Leistungsbereitschaft und Verantwortungsfreude lähmt, wurde nicht nur von Professor Merten eindringlich gewarnt. Professor Zacher, der die soziale

Verantwortung des Staates durchaus ernst nimmt, nahm das Bild vom Zappelphilipp in Hoffmanns Struwwelpeter zur Verdeutlichung der möglichen Gefahren: daß so lange einseitig an der Decke der Umverteilung gezogen wird, bis das Geschirr vom Tisch fällt und die andere Seite entblößt ist. Um im Bild zu bleiben: Solange das Geschirr stehen bleibt, darf an der Decke aber immerhin so gezogen werden, daß die Teller in die Nähe desjenigen gelangen, der das Essen am nötigsten hat.

Professor Benda, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, war es, der auf die alte philosophische Erkenntnis hinwies, daß ein Weniger auch einmal ein Mehr sein kann: ein Weniger an Freiheit für einzelne ein Mehr an Freiheit für viele, die einen sozialen Ausgleich nötig haben. Damit meinte er wohl, daß die Gleichung – Sozialstaat als Weg zur Unfreiheit – nicht aufgehen darf, nachdem eben dieser Sozialstaat Verfassungsauftrag geworden ist. Denn sonst müßten wir, den Lemmingen gleich, in einen Abgrund der Unfreiheit hineinmarschieren.

Können soziale Zuwendungen wieder rückgängig gemacht werden, ohne daß Politiker, die sich an solches wagen, wegen sozialer Demontage gebrandmarkt werden? Die Frage blieb, wie andere auch, ohne endgültige Antwort. Immerhin wurde auf die Gefahr hingewiesen, die begründet sein könnte, wenn sozialrechtliche Besitzstände Ewigkeitswert hätten. Die „Sozialspirale" würde immer weiter nach oben gedreht, der Vorwurf des „Unsozialen" wäre nicht nur wähler-, sondern auch verfassungsfeindlich.

Andererseits aber die Frage: Darf man Sozialleistungen abbauen, demontieren oder abschmelzen, wie immer man das auch bezeichnen mag, wenn sie letztlich auch auf dem Leistungsprinzip beruhen, wenn sie nicht nur Geschenke der Umverteilung enthalten, sondern selbsterworbene Positionen? Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum neuen Ehescheidungsrecht wird auch darauf eine Antwort geben müssen, wenn es um die Zulässigkeit des Renten-Splittings geht.

Klarer war die Linie der „Bitburger Gespräche", was die sozialen Grundrechte anbelangt, die in der politischen Diskussion von Zeit zu Zeit Konjunktur haben. Sie ins Grundgesetz hineinzuschreiben, so weit wollte niemand gehen, wenn auch die Meinungen über die politisch wünschenswerte Ausstrahlungskraft solcher sozialer Grundrechte auseinandergingen. Das Recht auf Arbeit etwa – neben dem Recht auf Bildung eines der beliebtesten sozialen Grundrechte – wurde von Professor Rüthers schlicht als „Volksbetrug" bezeichnet, weil jedenfalls ein marktwirtschaftlich-freiheitlicher Staat nicht beliebig Arbeitsplätze bereitstellen kann. Wie überhaupt davor gewarnt wurde, die Verfassung, wie es hieß, billigen tagespolitischen Werbeslogans zu öffnen. Tatsächlich ist eine Verfassung auch nicht der Platz für politische Tagesaktualitäten, tatsächlich können soziale Grundrechte einer sozialen Entwicklung im Wege stehen, wenn sie als abschließender Katalog des sozial Wünschenswerten mißverstanden würden. Aber: von sozialen Grundrechten kann auch eine Signalwirkung ausgehen.

Eine weitere Kostenexplosion im Sozialbereich darf es nicht geben, das war die wohl einheitliche Linie dieser „Bitburger Gespräche". Und es gibt Grenzen der Umverteilung, denen wir uns inzwischen wenigstens genähert haben. Und schön wäre es zudem, wenn jene Forderungen Gehör fänden, daß auch die Inanspruchnahme von Solidarität die Solidarität berücksichtigen muß und daß der Staat – wie ein Animateur – zur mitmenschlichen Hilfe anregen sollte.

Daß die Umverteilung individuelle Notfälle ausgleichen muß, ist eine wohl unbestrittene Folge des Sozialstaatsgedankens. Daß diese Umverteilung zugleich Wohlstand für alle produzieren kann oder soll – diese mehr oder weniger frommen Hoffnungen kann sie hingegen nicht erfüllen. Und schließlich könnten diese „Bitburger Gespräche" auch dazu führen, daß jeder eine kurze Denkpause einlegt, bevor er das Wort vom Sozialstaat so oder so allzu unbefangen zum Vorspann für seine kostspieligen Wünsche macht.

RUDOLF GERHARDT, Süddeutscher Rundfunk, Stuttgart
14. Januar 1980