

Sozialplan für Deutschland?

Die von der Bundesregierung für die 2. Legislaturperiode des Bundestags angekündigte „Sozialreform“ war in Wirklichkeit eine Reform der sogenannten Sozialleistungen. Ebenso ist der „auf Anregung des Vorstands der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“ von einer Gruppe von 19 sozialdemokratischen Sozialpolitikern ausgearbeitete und vorgelegte „Sozialplan für Deutschland“¹ in Wirklichkeit ein *Sozialleistungsplan*. Die tragende Struktur der Gesellschaft, die Sozialverfassung oder Sozialordnung, wird nicht zur Diskussion gestellt, sondern als gegeben hingenommen. Selbst eine mit den Sozialleistungen so eng verknüpfte Angelegenheit wie die Verteilung des Sozialprodukts auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, z. B. die Anteile der Kontrakteinkommen, insbesondere des Faktoreinkommens Arbeit einerseits, der Gewinn- oder Unternehmereinkommen andererseits, ist ausgeklammert. Um dem vorgelegten Plan gerecht zu werden, muß man sich daher von den durch die nicht ganz zutreffende Namensgebung wachgerufenen Erwartungen lösen. Was sich die Planverfasser zum Ziel gesetzt haben, ist dieses: in unsere in erschreckendem Grade systemlos und unübersichtlich gewordenen Sozialleistungen Plan, d. i. Ordnung, hineinzubringen

und sie zu einem wohlgerundeten Ganzen zu vervollständigen. Dieser Absicht entspricht der vorgelegte Plan.

Man wird anerkennen müssen, daß es den Verfassern gelungen ist, einen geschlossenen Entwurf vorzulegen. Vorbehaltlich der Spezialkritik durch den Fachmann der jeweiligen Spezialdisziplin verdienen ihre Vorschläge zum allermindesten, ernst genommen zu werden. Sehr viel wichtiger als dieser Vorbehalt wird aber der andere sein, daß die Einzelkritik nicht dazu führen darf, die Geschlossenheit des Ganzen und sein inneres Gefüge zu erschüttern. Wer Verbesserungsvorschläge anbringen will, wird immer Bedacht darauf zu nehmen haben, welche Folgerungen sich daraus für andere Teile des Gesamtplanes ergeben; gerade hier ist das Ganze wesentlich *mehr* als die Summe der Teile.

Einige grundsätzliche Bedenken lassen sich nicht unterdrücken.

Wenn es einmal heißt, der Mensch sei *primär* ein soziales Wesen, so wird man diese Wendung nicht pressen dürfen, da an zahllosen Stellen Wert und Würde der menschlichen Person in der eindeutigsten Weise betont sind, um nicht zu sagen: die Würde der menschlichen Person ist schlechterdings der die ganze sozial-ethische Haltung des Planes tragende Grundgedanke.

Jedoch die Forderung, die Gesellschaft habe dem einzelnen eine *Grundchance* zu bieten, die er dann durch Regen seiner eigenen Kräfte nützen solle, ist – mindestens im Zusammenhang dieses *Sozialleistungsplans* – zweideutig und aus diesem Grund bedenklich. Soll damit gesagt sein: der ins Dasein tretende Mensch muß in der Gesellschaft die grundlegenden Voraussetzungen vorfinden, ohne die er nicht leben, geschweige denn zur Entfaltung seiner Persönlichkeit gelangen kann, so ist das vollkommen richtig. Die Gesellschaft hat also nach besten Kräften dafür zu sorgen, daß diese Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu gehört eine gesellschaftliche und näherhin politische Ordnung, dazu ge-

¹ Sozialplan für Deutschland. Auf Anregung des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vorgelegt von Walter Auerbach, Edmund Bruch, Hermann Ebert, Erdmuthe Falkenberg, Bruno Gleitze, Christa Hasenclever, Walter Hankelmann, Elinor Hubert, Erwin Jahn, Georg Janowski, Lotte Lemke, Franz Lepinski, Anton Oel, Wilhelm Pieper, Ludwig Preller, Barbara von Renthe-Fink, Hans Reymann, Ernst Schellenberg und Hans-Justus Schnorrenpfeil. 203 S. und ein Faltblatt, Verlag Nach J. H. W. Dietz GmbH., Berlin und Hannover o. J. (1957).

hören alle die Einrichtungen, die aus welchen Gründen immer weder vom einzelnen noch für den einzelnen geschaffen werden können, sondern als Einrichtungen des (öffentlichen) Gemeinwesens allen dessen Gliedern zu Gebote stehen müssen, und noch viel mehr diejenigen Einrichtungen und Maßnahmen, wie z. B. öffentliche Hygiene, die ihrer Natur nach weder beim einzelnen einsetzen noch eine Leistung oder Zuwendung an den einzelnen erbringen, sondern der Allgemeinheit, den gesellschaftlich verbundenen Menschen in ihrer Gesamtheit oder doch in unbestimmter Vielheit zustatten kommen. Hier *muß* die Gesellschaft vorleisten, weil etwas anderes gar nicht möglich ist. Meinungsverschiedenheit kann nur darüber bestehen, was alles an solchen Voraussetzungen, Einrichtungen und Maßnahmen erforderlich oder doch wünschenswert sei, wieviel von dem Wünschenswerten mit den verfügbaren oder dafür ansprechbaren Mitteln erstellt werden könne und welche Sozialgebilde dazu berufen erscheinen, die verschiedenen Aufgaben zu übernehmen; hier kann insbesondere auch die Frage einer Rangfolge der Zuständigkeiten aktuell werden.

Im Zusammenhang eines Sozialleistungsplans schleicht sich aber leicht die Vorstellung ein, bei der „Grundchance“ handle es sich um eine der zahlreichen, dem Individuum um seiner Menschenwürde willen geschuldeten Sozialleistungen, richtiger: um die ihm an allererster Stelle geschuldete Leistung. So zum Beispiel: es handle sich nicht darum, daß ein dem heutigen Stand der Wissenschaft entsprechendes Gesundheitswesen aufgebaut sei und funktioniere, sondern daß an den einzelnen bestimmte Leistungen des Gesundheitsdienstes als unentgeltliche oder jedenfalls nicht speziell entgeltliche Leistungen herangetragen, ihm nicht „gewährt“ (dieses Wort ist im Sozialplan verpönt), sondern mehr oder weniger aufgedrängt werden. Das *Extrem* einer solchen, zu mißbilligenden „Grundchance“ bestünde

darin, alle ohne Ausnahme mit dem Anspruch auf einen laufenden Geldbetrag (Rente) zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auszustatten, wobei der Betrag nur insoweit zur effektiven Auszahlung käme, als der Anspruchsberechtigte nicht seinerseits in Gestalt von Steuern oder Beiträgen Leistungen an die Allgemeinheit zu erbringen hat; soweit letzteres zutrifft, hätte Aufrechnung stattzufinden. Der Sozialplan enthält keinen solchen oder ähnlichen Vorschlag. Unter dem Stichwort „Grundchance“ ist aber auch dieser Vorschlag anderweitig bereits in die Diskussion eingeführt worden. Aus diesem Grund wäre es erwünscht gewesen, wenn der Sozialplan den Sinn, in dem er von „Grundchance“ spricht, genauer verdeutlicht hätte.

Die sozial-ethischen Forderungen mitbürgerlicher Haltung und Gesinnung werden nach Inhalt und Umfang gleichgesetzt mit dem, worauf sich die (humanitäre oder christliche) Nächstenliebe erstreckt. Die früher allgemein herrschende Auffassung, die öffentliche Hand habe nur einzugreifen, wo öffentliche Interessen auf dem Spiele stehen, wird im Sozialplan nicht nur positiv-rechtlich auf Grund Art. 1, 2, 20, 28 BGG, sondern auch *grundsätzlich* sozial-ethisch abgelehnt und ein Recht des einzelnen auf Fürsorge oder, mit neuer Bezeichnung, Sozialhilfe statuiert. Daß das BGG zwar nicht mit ausdrücklichen Worten, wohl aber stillschweigend und schlüssig ein „Recht auf Fürsorge“ *dem Grunde nach* anerkennt, ist unbestritten und durch die höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt. Das rückgängig zu machen, kann nicht in Frage kommen. Wenn wir uns aber erinnern, mit welcher Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit unsere Vorfahren die Frage geprüft haben, ob man dem Staat das Recht zuerkennen könne, Einrichtungen, wie die Sozialversicherung, zu schaffen, und wie die Begründung dafür immer nur in der *necessitas boni communis* (Notwendigkeit für das Gemeinwohl) gefunden werden konnte, müssen wir doch wohl vor-

sichtig sein und sehr genau die Konsequenzen überdenken, wenn wir uns heute das Urteil bilden wollen, das öffentliche Gemeinwesen – heiße es Staat oder wie immer – sei *sozial-ethisch* zu Leistungen verpflichtet, die unmittelbar und ausschließlich auf Wahrung des Einzelwohls abzielen. Es geht nicht darum, ob unter unseren gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen eine solche Notwendigkeit besteht; das soll keineswegs bestritten werden. Man wird sich aber Rechenschaft darüber geben müssen, ob wir es hier mit einem Fortschritt der sozial-ethischen Erkenntnis oder mit einem Ausfluß gestörter gesellschaftlicher Ordnung zu tun haben.

Bei stärkster Betonung des Elternrechts haben wir immer anerkannt, der Staat habe nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, falls die Eltern ihre Aufgaben dem Kind gegenüber nicht erfüllen, unmittelbar zugunsten des Einzelwohls dieses Kindes einzugreifen. Wir haben es damit begründet, daß der Staat hier als Schützer des Rechtes das durch die Eltern verletzte Recht des Kindes wahrnehme, dem Kind, das selbst seine Rechte nicht geltend machen könne, zu seinem Recht verhelfe. Daß das Recht geschützt wird, ist anerkanntermaßen ein Erfordernis des Gemeinwohls. Auf diesem Wege gelingt es hier, die zugunsten des Einzelwohls des Kindes erforderlichen öffentlichen Maßnahmen als Erfordernisse des Gemeinwohls – hier des Rechtsschutzes – auszuweisen. Bei Fürsorge- (Sozialhilfe-)Leistungen führt dieser Weg aber nicht zum Ziel. Der Sozialplan aber geht noch weiter und verwirft den Rückgriff auf die *necessitas boni communis* grundsätzlich; er verletze die Menschenwürde des Hilfsbedürftigen, indem er ihn so den Gemeinwohlbelangen unterordne und damit als bloßes Objekt behandle, ihm die kraft seiner Menschenwürde ihm gebührende Subjektstellung versage. Gewiß kann man nur mit freudiger Zustimmung beobachten, wie feinfühlig sich der Sozialplan angelegen sein läßt, auf die Menschen-

würde des einzelnen Bedacht zu nehmen, und wie deutlich er sich damit von kollektivistischer Denkweise absetzt. Nichtsdestoweniger bedarf es unvoreingenommener Prüfung, ob der dem einzelnen zuerkannte Rechtsanspruch dem Grunde nach auf Fürsorge (Sozialhilfe) im Ergebnis ihn nicht doch an die Allmacht des Staates oder sonstigen Gemeinwesens ausliefert. Wäre es nicht vielleicht doch richtiger, das öffentliche Gemeinwesen ausdrücklich nur „subsidiär“, und zwar hier wirklich im Sinn von hilfs- oder ersatzweise, haften zu lassen, dann nämlich, wenn die Erstverpflichteten *versagen*? In einem wohlgeordneten Gemeinwesen nähmen die privaten Gemeinschaften, deren Glied der Hilfsbedürftige ist, sich seiner in ausreichender Weise an. Wenn sie es schuldhafterweise unterlassen, und erst recht, wenn sie in großem Umfang dazu gar nicht imstande sind, dann fehlt es entweder an der moralischen oder an der strukturellen Ordnung des öffentlichen Gemeinwesens oder an beiden zugleich. Man sollte sich aber nicht so leicht mit der Feststellung abfinden, daß die Familie oder andere Gemeinschaften nicht imstande seien, die nötigen Leistungen zu erbringen. Ist dem aber in großem Umfang tatsächlich so, was bei den gegebenen Verhältnissen in der Tat nicht bestritten werden kann, dann hat das öffentliche Gemeinwesen alles nur mögliche zu tun, um eine Sozialreform im Vollsinn des Wortes, d. i. eine Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung, in die Wege zu leiten, die diesem Zustand abhilft. Vermögen wir das nicht, wissen wir vielleicht weder, wie diese neue gesellschaftliche Ordnung aussehen müßte, noch, wie wir sie herbeiführen könnten, dann muß *inzwischen* das öffentliche Gemeinwesen als *Lückenbüßer* einspringen, man möchte fast sagen aus Verschuldenshaftung: der Staat hätte den normwidrigen Zustand abzustellen; bringt er das nicht zustande, so hat er für die Folgen dieses seines Versagens einzustehen, hier also mit Fürsorgeleistungen an diejeni-

gen einzuspringen, die infolge des ungeordneten gesellschaftlichen Zustandes der natürlicherweise ihnen zustehenden Hilfe ihrer nächstberufenen Gemeinschaften entbehren müssen.

Erfreulich ist, daß der Sozialplan als Leistungsträger keine Mammutgebilde vorsieht. Leider wird im Finanzierungsplan diese Linie in etwa verlassen. Nicht darin liegt der Fehler, daß die Aufwendungen und die dafür aufzubringenden Mittel im *Ganzen* veranschlagt werden; das ist nicht nur nicht zu tadeln, sondern im Gegenteil ein endlich erreichter und unerläßlicher Fortschritt. Nichtsdestoweniger sollte ein engerer Zusammenhang zwischen den einzelnen Leistungen bzw. Leistungsarten und der Aufbringung der dafür benötigten Mittel hergestellt werden. Die Aufwendungen für die richtig verstandene „Grundchance“ (siehe oben!) sind selbstverständlich aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Dasselbe gilt eindeutig aus rechtlichen Gründen von den gesamten Versorgungsleistungen, vorzugsweise aus tatsächlichem, aber doch wohl auch aus rechtlichem Grund für die Leistungen der Fürsorge (Sozialhilfe): wo ein Rechtsanspruch nur dem Grunde nach besteht, fehlt für die Bemessung von „Beiträgen“ oder dgl. der Bemessungsmaßstab. Anders, wo ein Rechtsanspruch nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach gegeben ist; hier ist die Finanzierung durch Beiträge, und zwar für jede Art von Ansprüchen durch spezielle Beiträge, am Platz. Auch das Risiko der Invalidität ist ein versicherungsmathematisch durchaus beherrschbares und daher durch exakt zu errechnende Beiträge zu deckendes Risiko; es wäre daher grundsätzlich ohne weiteres möglich und sollte darum angestrebt werden, auch für den Fall der Frühinvalidität durch Entrichtung entsprechender Beiträge den Rechtsanspruch auf Rente in voll ausreichender Höhe zu erwerben; auf diese Weise könnten auch diese Renten durchaus „beitragsgerechte“ Renten sein und der Höhe nach den aus Haftpflichtan-

sprüchen entspringenden Unfallrenten gleich- oder nahekommen. Insgesamt sollte im Finanzierungsplan der Grundsatz der Spezialität sehr viel weiter verfolgt, selbstverständlich aber nicht zu Tode geritten werden.

Wieweit die Hypothesen, auf denen der Sozialplan seine soziale Mehrjahresbilanz (an anderer Stelle zutreffender Mehrjahresbilanz der sozialen Sicherung genannt) aufbaut, realistisch sind, ist schwer zu beurteilen, jedoch von untergeordneter Bedeutung gegenüber dem Fortschritt, daß überhaupt einmal die Gesamtzusammenhänge im Querschnitt und Längsschnitt durchleuchtet werden. Einer kleinen Unehrllichkeit macht sich die Berechnung schuldig, indem sie die erstrebte sechswöchige Fortzahlung des Lohnes an Arbeiter, weil zu Lasten der Unternehmer gehend, kurzerhand als Minderung der Belastung behandelt; für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – und die Bilanz der sozialen Sicherung ist ein Bestandteil dieser Gesamtrechnung – handelt es sich nicht um eine Entlastung, sondern nur um eine Verlagerung der Last auf einen anderen Träger.

Als Einzelkritik sei vermerkt, daß von den Vorschlägen von Dr. Wilfried Schreiber = Bund katholischer Unternehmer nur einige Schwächen bemängelt werden, während das große Verdienst Schreibers, der dynamischen Rente die Bahn gebrochen zu haben, nicht erwähnt wird. Das ist ein bedauerlicher Mangel an Objektivität.

Zusammenfassend ist zu sagen: der „Sozialplan“ bereichert uns um eine wertvolle Diskussionsgrundlage für die durch die Rentengesetze vom Frühjahr 1957 nur in einer Einzelheit aufgegriffene Sozialleistungsreform. Darüber, welche Vorstellungen sich seine Verfasser und erst recht deren Auftraggeber, der Vorstand der SPD, von einer Sozialreform, einer anzustrebenden Gestalt unserer gesellschaftlichen Ordnung machen, verrät der „Sozialplan“ nichts.

Oswald v. Nell-Breuning SJ