

Vom Rechts- zum Anrechtsdenken

Von Willi Geiger

I

Daß die Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland sich ihres Staates nur noch erinnert, wenn sie von ihm etwas fordert oder sich in einer ihrer Erwartungen getäuscht sieht, und daß sie andererseits Forderungen des Staates und Pflichten gegenüber dem Staat nicht oder nur widerwillig anzuerkennen bereit ist, ist ein ebenso offenkundiger wie beklagenswerter Tatbestand. Diese Gesellschaft, zu deren allgemeiner Charakterisierung – meist schon gewohnheitsmäßig – die Adjektive »frei« und »pluralistisch« verwendet werden, läßt sich mit ebenso viel Recht als eine Gesellschaft von Egoisten oder als Gesellschaft mehr oder weniger intoleranter Gruppen charakterisieren; denn Freiheit ist weithin zu Egoismus und Pluralismus zu Gruppenintoleranz entartet. Erklären läßt sich dieser Stand der Entwicklung relativ leicht.

II

Um mit einem Hinweis auf den Stand unserer ökonomisch-zivilisatorischen Entwicklung zu beginnen, – nicht als ob diese äußeren Fakten der Ursprung unserer geistigen Situation wären! Sie sind vielmehr überwiegend das Produkt geistlich-sittlicher Strebungen, Anstrengungen und Entwicklungen des Menschen. Aber jener ökonomisch-zivilisatorische Standard bietet sich als Ausgangspunkt für unsere Überlegungen deshalb an, weil er für jedermann erfahrbar und »greifbar« ist; zudem beeinflusst er seinerseits natürlich das Selbstverständnis des Menschen, der in dieser Umgebung lebt.

1. Unter den genannten Umständen leben, heißt, bei jedem Schritt jenseits der eigenen vier Wände auf andere Menschen treffen, auf Verhältnisse treffen, auf faktische Grenzen treffen, die nötigen, Rücksicht zu nehmen, umzudisponieren, sich anzupassen und einzufügen oder – das ist die Alternative – Konflikte auszulösen, die Zeit, Energie, Opfer, Unsicherheit und leidvolle Erfahrung kosten. Einer so engen, gleichzeitig zudringlichen und abweisenden Umgebung, ist der einzelne nicht gewachsen. Was sich infolgedessen an Gruppen und gesellschaftlichen Organisationen bildet, um im Schutz solcher Zusammenschlüsse als einzelner den Widrigkeiten, Pressionen und Zwängen eher gewachsen zu sein, bewirkt unabhängig von einer bestenfalls teilweisen Verwirklichung des genannten Zwecks zugleich größere Unbeweglichkeit, härtere Fronten, massiveren Zwang im Leben der Gesellschaft

und verstärkte Abhängigkeit des einzelnen von den vielfältigen, zum Teil übermächtigen gesellschaftlichen Gruppierungen. In einer so strukturierten Gesellschaft vermag sich der einzelne nicht mehr selbst zu helfen, sich selbst zu befreien. Dem Staat wächst neben den klassischen Aufgaben die neue Aufgabe zu, die unwirtschaftlichen, für viele lebensfeindlichen, gefährlichen Verhältnisse für alle erträglich zu machen und ein Mindestmaß von Sicherheit – hier Sicherheit in einem umfassenden Sinn – zu gewähren. Das gesellschaftliche Milieu »gewöhnt« den Menschen ganz unbewußt an eine Erwartungshaltung, die ihn nach dem Staat rufen und von ihm Hilfe fordern läßt.

2. Wie niemals zuvor sind in den letzten fünfzig Jahren die Bedürfnisse des Menschen gewachsen. In Wahrheit sind die allermeisten erst durch eine geschickte Werbung geweckt worden. Und sobald sich mit ihrer Befriedigung ein Sozialprestige verband, breiteten sie sich wie ein Steppenbrand aus, dem kaum einer entrinnen kann. Man muß nur vergleichen, wie eine Familie vor fünfzig Jahren gelebt hat und eine Familie gleicher sozialer Einschätzung heute lebt: Komfort der Wohnung, Kleidung, Essen- und Trinkgewohnheiten, Urlaubsansprüche, Freizeit-Hobbys, Auto, elektrische Haushaltsmaschinen, Telefon, Rundfunk- und Fernsehgeräte, usw., usf. Wenn einmal dies alles »zum Leben gehört«, liegt nichts näher, als daß man das zur Befriedigung dieses Standards von Bedürfnissen Nötige für sich fordert.

Aus eigener Kraft diese Bedürfnisse zu befriedigen, ist allerdings weniger jedermanns Sache. Wichtiger ist, daß sich auch, was die eigenen Mittel angeht, die zur Befriedigung der Bedürfnisse nötig wären, Entscheidendes geändert hat: Die den Bedürfnissen entsprechenden Ansprüche sind kostspielig – kostspieliger, als es die Entwicklung der Einkommen erlaubt. Also soll die öffentliche Hand helfen, indem sie Leistungen zur Bedürfnisbefriedigung mit Sozialrabatten oder zum Nulltarif anbietet.

Gleichzeitig ist der Familienverband geschrumpft. Die Kleinfamilie, in der bestenfalls noch Eltern und Kinder im Bewußtsein wechselseitiger Pflichten leben, ist die Regel geworden. Auch sie ist sichtbar geschwächt, weil die je eigenen Interessen im Vordergrund stehen, jeder »seine Wege geht«, die aus der Familie hinaus in die frühe »Selbständigkeit« führen. Für diese Form von Selbständigkeit ließe sich einiges Positive anführen, wenn sie nicht zunehmend einherginge mit einer Geringschätzung von Sorge und Vorsorge für die Wechselfälle des eigenen Lebens, in manchen Fällen mit einer ausgesprochenen Vorliebe, auf Kosten anderer – sei es karitative Hilfe, sei es Unterstützung der öffentlichen Hand – zu leben.

3. Die Risiken des Lebens sind größer geworden. Es genügt, beispielsweise auf die Entwicklung des motorisierten Verkehrs, auf die Ernährung mit chemisch behandelten und haltbar gemachten Lebensmitteln, Konserven und Getränken, auf die »technisch-perfekten« medizinischen Untersuchungen und Behandlungsmethoden, auf die Gefahren der Umweltverschmutzung,

auf die Nutzbarmachung der Kernenergie hinzuweisen. Diese Risiken sind von dem einzelnen nicht mehr beherrschbar. Sie erzeugen Unsicherheit, Angst, Krankheit. Sie führen zum Ruf nach Sicherheit gegen Schäden, die jenen Risiken entspringen. Die Erfahrung, daß die allermeisten dieser Risiken versicherbar sind, verführt zur Forderung, den ungedeckten Rest an Risiken durch staatlich organisierte, auf der Basis von Pflicht- und Sozialversicherungen beruhende Hilfen abzudecken. Das Ganze begünstigt und verstärkt jenes allgemeine, offen zutage liegende Sekuritätsdenken der Gesellschaft von heute.

III

Die allgemeine Mentalität einer Generation wird mehr noch als von den gesellschaftlichen Verhältnissen von geistig-politischen Strömungen und Tendenzen bestimmt, die sich mit den unter II dargestellten Tatbeständen verschränken, insbesondere auch von ihnen nicht unbeeinflusst bleiben.

1. Liberalismus und Demokratie setzen den Bürger voraus, das seiner selbst sichere, das selbstständige Individuum, die zum kritischen Bewußtsein entwickelte Person, den Menschen, der Träger von Verantwortung und Rechten ist. Die Vorstellung von der Subjekthaftigkeit des Menschen und von der darin begründeten Menschenwürde dominiert. Damit ist unvereinbar der Mensch als Objekt, über den verfügt wird von den Mächtigen, von den Gruppen, von den Institutionen, vom Recht. Er muß vielmehr, wenn ihm Menschenwürde und Subjekthaftigkeit zukommen, wollen und seinen Willen durchsetzen können; und das heißt, er muß Träger von subjektiven Rechten, von Ansprüchen sein. Das ist die unabweisbare Folgerung aus der Idee des Liberalismus und der Demokratie. Als ungenügend wird dann eine Ordnung empfunden, die zumißt, was dem Menschen zukommt, und sich darauf beschränkt, diejenigen Institutionen und Organisationen zu bestimmen, die verpflichtet sind, jener Ordnung gemäß zu handeln. Wo immer der Mensch in der liberalen Demokratie von heute auf ein solches – ihm ungenügend erscheinendes – Ordnungsschema trifft, ruht er nicht, bis ihm ein Anspruch auf Erfüllung dessen, wozu die Ordnung verpflichtet, eingeräumt wird.

2. Der Rechtsstaat gewinnt auf diesem Hintergrund einen ganz spezifischen Inhalt. Rechtsstaatlichkeit verlangt nicht nur Orientierung an und Bemühung um Verwirklichung von materieller Gerechtigkeit und Garantie von Rechtssicherheit durch entsprechende verfassungsrechtliche Vorkehrungen, nämlich Gewaltenteilung, Gewaltkontrolle und Gewaltenbalance, sondern auch den *status activus* des Bürgers, der ihm innerhalb des Gemeinwesens, in dem er lebt, Interventionen erlaubt, rechtlich bemessene Aktivitäten, Kontrollen, Mitentscheidungen und Forderungen einräumt, Rechte in dem exakten Sinn von Rechtspositionen, kraft derer er etwas verlangen

und, wenn nötig, mit Hilfe der Gerichte durchsetzen kann. So weit, so gut! Aber ebenso wie die Idee des Liberalismus und der Demokratie überzogen wird, wenn man mit ihr jede rechtliche Regelung, die die öffentliche Hand verpflichtet, ohne dem, der aus dieser Verpflichtung den Vorteil hat, einen entsprechenden Anspruch einzuräumen, für unvereinbar hält, so stellt es auch eine exzessive, das heißt unbedachte und sachlich nicht gerechtfertigte Folgerung aus der Vorstellung vom Rechtsstaat dar, wenn man nach subjektiven Rechten ruft, wo sie nicht hinreichend begrenzt sind. Verfassungsprinzipien vor allem kann man nicht als subjektive Ansprüche deuten. Anspruch auf Gerechtigkeit, Anspruch auf Rechtssicherheit, Anspruch auf Freiheit, Anspruch auf Sozialstaatlichkeit sind Formulierungen, in denen der Begriff »Anspruch« eine gänzlich andere Bedeutung hat als in dem Zusammenhang »subjektiver Rechtsanspruch«; in den erstgenannten Fällen kann der Sinn nur sein, man müsse damit rechnen, darauf vertrauen können, daß in diesem Staat Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Freiheit, Sozialstaatlichkeit geübt werde. Jene aufgezählten Fälle sogenannter »Ansprüche« sind in Wirklichkeit Berufungen auf verfassungsrechtliche Gebote, die zum Adressaten die Verfassungsorgane, die Behörden und die Gerichte haben und diese Organe verpflichten, ihnen gerecht zu werden. Diesen Verfassungsprinzipien können die Adressaten, insbesondere der Gesetzgeber, in sehr verschiedener Weise gerecht werden; sie gestatten – im Falle der Evidenz – in der Regel nur die Aussage, was mit ihnen unvereinbar ist. Wenn dies nicht beachtet wird, wenn im politischen Kampf, schließlich in der öffentlichen Diskussion und dann unreflektiert in der allgemeinen Meinung die Reihe echter subjektiver Ansprüche fortgesetzt wird durch »Ansprüche« auf Erfüllung jedweden politischen Bedürfnisses, entsteht eine Überforderung des Staates, an den sich in diesen Fällen jene Forderungen notwendigerweise richten.

3. Besonders eindrucksvoll läßt sich diese Entwicklung belegen im Zusammenhang des wechselnden Verständnisses der Grundrechte: Die Freiheitsrechte des Grundgesetzes grenzen entsprechend einer traditionellen Auffassung für den Menschen einen interventionsfreien Raum aus, innerhalb dessen er sich frei bewegen und jeden Eingriff des Staates abwehren kann. Diese in der Verfassung gewährten Garantien sind zum Schutz der natürlichen Menschenrechte, jener unentziehbaren, von Haus aus dem Menschen zukommenden, jede staatliche Gewalt begrenzenden Rechte auf ungehinderte Äußerung der Meinung, auf ungehinderte Betätigung der religiösen Überzeugung, auf ungehindertes Agieren und Reagieren entsprechend dem eigenen Gewissen, auf ungehindertes Sich-Bewegen von Ort zu Ort, auf ungehindertes Sich-Zusammenschließen mit anderen usw. gegeben. Sie sind also sekundäre Abwehrrechte zum Schutz der primären Menschenrechte (mit materiell-positivem Inhalt).

Es ist schon eine erste Verkürzung der Substanz der Freiheitsrechte, wenn im Bewußtsein der Menschen verlorengeht, daß mit diesen Freiheitsrechten Pflichten korrespondieren, nämlich je die Pflicht, von der Freiheit einen richtigen, vernünftigen, verantwortungsvollen, vertretbaren Gebrauch zu machen – eine Pflicht, die dem einzelnen aufgegeben ist, ohne daß ihre Erfüllung von irgendeinem Dritten – und sei es der Staat – erzwungen werden könnte. In der Weimarer Verfassung war noch die Rede nicht nur von Grundrechten, sondern auch von Grundpflichten. Das Grundgesetz artikuliert sie nicht mehr. Niemand spricht mehr von ihnen. Sie sind in Vergessenheit geraten. Die Rede ist nur noch von Freiheit, die als schiere Beliebigkeit verstanden wird. Dafür wird, weil die Richtung der Abwehr gegen den Staat allein nicht mehr als ausreichend empfunden wird, ihnen zusätzlich zum Abwehrrecht neuerdings ein Teilhaberecht imputiert – ein Anspruch gegen den Staat, dafür zu sorgen, daß der einzelne auch von seinem Freiheitsrecht tatsächlich (faktisch) Gebrauch machen kann. Daß eine solche Entwicklung die Grundrechte »umfunktioniert«, braucht hier trotz der weitreichenden Konsequenzen dieser Neuerung nicht weiter zu interessieren; hier ist nur wichtig, daß eine völlig neue Art von Ansprüchen des einzelnen gegen den Staat entsteht. Diese Ansprüche liegen in der Nachbarschaft des Kreises der in der Staatslehre und im Verfassungsrecht einiger Länder der Bundesrepublik Deutschland bekannten sogenannten sozialen Grundrechte, die das Grundgesetz nicht kennt, sondern dort in einem der Verfassungsprinzipien, dem Sozialstaatsprinzip, aufgehoben sind. Mit gutem Grund! Denn diese sozialen Grundrechte geben Ansprüche – Rechtsansprüche im exakten Sinne des Wortes – erst nach Maßgabe der Gesetze. Vernünftig ist also nur, sie zu verstehen als von der Verfassung aufgestellte Rechtspflichten, die zunächst den Gesetzgeber zum Handeln – nämlich zur Konkretisierung und Umsetzung in Normen – verpflichten und dann der Verwaltung und den Gerichten als Maßstab dienen bei der Auslegung und Anwendung der Gesetze und innerhalb der Kompetenzen, die sie nach Ermessen wahrzunehmen berechtigt sind. Soziale Grundrechte, verstanden als unmittelbare Ansprüche auf Leistung an die öffentliche Hand, müssen notwendigerweise zu unerfüllbaren Erwartungen der Bürger führen; der Versuch, sie zu honorieren, geht über die Kraft des Staates und nimmt ihm die Möglichkeit, seinen wesentlichen Aufgaben gerecht zu werden.

Die Leichtfertigkeit in der Verwendung des Wortes »Anspruch« führt schließlich dazu, auch einen Anspruch auf Freiheit von Furcht, einen Anspruch auf Freiheit von Not, einen Anspruch auf Freiheit von Krankheit zu postulieren. Das sind »Ansprüche«, die noch weniger als der Anspruch auf Arbeitsplatz, der Anspruch auf Bildung, der Anspruch auf Studienplatz, der Anspruch auf reine Luft usw. im Sinne von subjektiven Rechtsansprüchen verstanden werden dürfen. Hier werden

– irreführend – in Wirklichkeit Aufgaben des Staates umschrieben, die er nach Maßgabe seiner Möglichkeiten, vor allem auch seiner finanziellen Möglichkeiten, zu erfüllen hat – nicht selten nur in der Form einer Förderung von Bemühungen, die in erster Linie anderen Institutionen, Einrichtungen und Gruppen der Gesellschaft obliegen.

Das Ergebnis solcher Ausweitung des Anspruch-Denkens ist zunächst eine übertriebene Erwartungshaltung der Bürger; davon war schon die Rede. Wichtiger ist: Auf dem geschilderten Weg verändert sich mit Notwendigkeit der Charakter des Staates, verändert sich unbemerkt die Substanz der geltenden Verfassungsordnung: Das Prinzip der Freiheitlichkeit geht, ohne daß ein Buchstabe der Verfassung geändert wird, allmählich verloren. Der Staat wird zu Aktivitäten, Interventionen, Reglementierungen auf Felder gerufen, in denen er abstinent bleiben muß. Die Grundrechte werden immer enger in grundrechtsbeschränkende Gesetze eingeschnürt und werden am Ende zu Einfallspforten für staatliche Interventionen – Interventionen, die jene wuchernden Ansprüche gewähren sollen, aber zugleich den Freiheitsbereich im Kern relativieren.

IV

Bisher war noch nicht die Rede von der Rolle, die der Staat selbst innerhalb der dargestellten Entwicklung spielt. Er ist ja nicht nur das Produkt aus den genannten faktischen und geistigen Verhältnissen, sondern auch eine Kraft, die ihrerseits manches zu bewegen imstande ist, sich also den Entwicklungen, die über das Ziel hinausschießen und das Gemeinwohl verfehlen oder gefährden, entgegenstellen könnte, sie mäßigen und korrigieren sollte. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Lage freilich wenig hoffnungsvoll: Nichts ist schwieriger, als einmal gewährte Ansprüche zurückzunehmen oder zu verkürzen. Ob von Lohn- und Gehaltsentwicklung die Rede ist oder von dynamischer Rente, immer verbindet sich damit der Gedanke von »mehr«; daß eine Entwicklung auch einmal zu einem unabweisbaren »weniger« führen könnte, will niemand in den Kopf. Wenn einmal nachgegeben worden ist und immer neue Ansprüche gegeben worden sind (auch dort, wo es genügt hätte, die öffentliche Hand nur zur Leistung zu verpflichten und damit ihr die Freiheit zu belassen, den Umfang der Leistung entsprechend den sich verändernden Daten nach unten oder oben zu verändern oder neu zu bestimmen), sind sie kaum mehr zurückzunehmen; das gilt jedenfalls für die Ansprüche, die sich gegen die – in der Vorstellung der Betroffenen immer liquide – öffentliche Hand richten – zumal in einer parlamentarischen Demokratie, in der diese Entscheidung den Abgeordneten (und den politischen Parteien) obliegen würde, die um Wählerstimmen kämpfen müssen, wenn

sie gewinnen wollen. In diesem so ungern ausgesprochenen Umstand liegt im Grunde die einzige »unüberwindbare« Schwierigkeit, die der Lösung des sogenannten Rentenproblems im Wege steht. Die Immobilität ist hier so groß, daß man leider damit rechnen muß, daß erst eine »Pleite à la Herstatt-Bank« erzwingen wird, das Nötige an Reform zu tun.

Der Sozialstaat ist zum Wohlfahrtsstaat geworden, der Rechtsstaat zum Anspruchsstaat. Der Staat ist dadurch fast unbeweglich geworden; daß die Gesetzgebungsmaschine auf vollen Touren läuft und daß die Administration atemlos Bescheide produziert, spricht nur scheinbar gegen diese Feststellung.

Der Situation Herr werden ließe sich nur, wenn eine begründete Hoffnung bestünde, daß der Mangel behoben werden könnte, der den beschriebenen Verhältnissen zutiefst zugrunde liegt: der Verlust der allgemein verbindlichen objektiven sittlichen Ordnung, die Pflichten kennt, die nicht hinter den Rechten zurückstehen, und der Verlust der in ihr begründeten, von allen gleichsinnig verstandenen und anerkannten Grundwerte. Wo sind die Kräfte oder wie lassen sie sich wecken, die diese mühsame, viel Geduld und Ausdauer erfordernde *restitutio in integrum* leisten? Gewiß ist, daß dieser Prozeß nicht bei den Institutionen beginnen kann, sondern bei den Menschen, die diese Gesellschaft und diesen Staat ausmachen, beginnen muß.