Die SPD in der Weimarer Nationalverfassung und im Parlamentarischen Rat. Sozialstaat und soziale Grundrechte in zwei deutschen Verfassungen

Kathrin Groh, Universität der Bundeswehr München

I. Einleitung

Die SPD war eine demokratisch-sozialistische Reformpartei (Bernstein). Nur demokratische Verfahren und parlamentarische Mehrheiten in einem als klassenneutral begriffenen Staatsapparat legitimerten für sie den sozialen Umbau der Gesellschaft. Die SPD verzichtete auf einen revolutionären Umbruch des Kaiserreichs. Die Machtfrage stellte sie auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht. Die sozialdemokratischen Parteispitzen setzten auf soziale Reformen in politischen Bündnissen – auch in der Verfassunggebung.

Es gibt unterschiedliche Regelungstechniken, um ein Programm zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit durch den Staat in einer Verfassung zu verankern. Soziale Gerechtigkeit lässt sich in sozialen Grundrechten versprechen, sie lässt sich in Staatszielnormen oder Staatsstrukturprinzipien kleiden oder in Gesetzgebungskompetenzen vergraben. Jede dieser Regelungstechniken hat andere normative Eigenschaften. Soziale Grundrechte haben in einer Grundrechtsrepublik die stärkste Symbolkraft. Sie sind signifikant, weil sie konkrete Ziele benennen. Sie können als Leistungs- und Teilhaberechte oder wie Verfassungsaufträge wirken. Auf die Erfüllung ihrer Zusicherungen durch den einfachen Gesetzgeber besteht ein Rechtsanspruch und ihre Umsetzung durch geeignete Maßnhamen ist für ihn verpflichtend. Er bestimmt allerdings – nur mäßig kontrolliert durch die Verfassungsgerichtsbarkeit – über das Ausmaß des Zugangs zu den versprochenen Lebensgütern. Ihr Nachteil: Werden in einer Verfassung nur einige soziale Grundrechte benannt, priorisiert der Verfassunggeber deren Inhalte. Ein nacktes Sozialstaatspostulat ist dagegen flexibler. Staatsziel- bzw. Staatsstrukturnormen wie das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber ebenfalls auf Verwirklichung, derogieren entgegenstehendes Recht und wirken als Rechtfertigung für sozialstaatlich motivierte Eingriffe in Wirtschaftsgrundrechte. Sie schützen den sozial Schwachen gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers und den Abbau sozialer Leistungen. Gesetzgebungskompetenzen dagegen sind bloße Ermächtigungsnormen. Ob der Gesetzgeber von ihnen Gebrauch macht oder nicht, bleibt ihm überlassen.

In der Weimarer Reichsverfassung stand der Sozialstaat auf zwei Beinen: den Gesetzgebungszuständigkeiten des Reichs im Ersten Hauptteil der Verfassung und den sozialen Grundrechten

in ihrem Zweiten Hauptteil. Das Grundgesetz entschied sich gegen soziale Grundrechte. Eine detailliertere soziale Programmatik findet sich lediglich in den Gesetzgebungskompetenzen. Zusätzlich wurde die Bundesrepublik aber etwas anämisch als sozialer Rechts- und Bundesstaat definiert. Wieso diese Unterschiede?

II. Die Sozialdemokraten in der Nationalversammlung. Mehr demokratisch als sozial?

Die Verrechtlichung der „abgebrochenen Revolution“ im November 1918 machte einen Verständigungsfrieden zwischen Arbeiterschaft und Bürgertum bereits im Verfassungsrecht nötig. Der Fortfall der Monarchie erforderte eine jenseits des blanken Verfassungstextes liegende neue Legitimation für den Staat. Da der Erste Weltkrieg alle Klassen und Schichten in Mitleidenschaft gezogen hatte, war eine Programmatik für soziale Gerechtigkeit im Gründungsakt der Weimarer Republik das einende Moment zwischen Arbeiterbewegung, Zentrum, (Links-)Liberalen und anderen bürgerlichen Sozialreformern.

In den ersten Entwürfen zur Weimarer Reichsverfassung fanden sich nur vereinzelte liberale Freiheitsrechte. Soziale Grundrechte enthielten die Entwürfe gar nicht. Grundrechte waren von den Juristen bis dato als Rechtsmarginalien behandelt worden. Freiheit wurde nicht vorstaatlich gedacht, sondern durch den Gesetzgeber gewährt. Auf das Parlament als Gestalter von Freiheit und sozialer Gerechtigkeit setzte deshalb auch der linksliberale Verfassungsjurist, Hugo Preuß (DDP), als er der Sozialdemokratie erklärte, dass das Verfassungsrecht „den sozialen Fortschritt (…) unmittelbar so wenig schaffen (kann), wie den sonstigen Inhalt des Volkslebens; aber ihm durch die politische Organisation den Weg offen halten, das kann sie“. Damit rannte er bei der MSPD zwar wohl offene Türen ein. Um keinen Bürgerkrieg an der sozialdemokratischen Basis zu rsikieren, bestand Friedrich Ebert trotzdem darauf, dass Grundrechte in die Verfassung aufgenommen werden müssten. Der Fokus lag aber auch für Ebert auf den liberalen Grundrechten, die für die SPD zur Voraussetzung ihres politischen Wirkens geworden waren.

Die Nationalversammlung bildete einen Unterausschuss für Grundrechte, in dem die Delegierten der MSPD keiner Kontrolle durch ihre Parteispitze unterworfen warfen. In dem Ausschuss kam es zu einer Annäherung aller Parteien, die den liberalen Rechtsstaat für ergänzungsbedürftig hielten. Die BVP bzw. das Zentrum brachten die soziale Programmatik des politischen Katholizismus und den Solidaritätsgedanken der Genossenschaftslehre in die Grundrechtsdiskussion ein. Die DNVP steuerte das konservative Gedankengut des sozialen Königtums von Lorenz von Stein bei. Die Sozial-Liberalen und Kathedersozialisten von der DDP konnten sich in

den Gedanken der Selbstverwaltung und der Hilfe zur Selbsthilfe wiederfinden, die z. B. die Institute der Sozialversicherung prägten. Als eines der „wichtigsten Dokumente der Entstehungsgeschichte der Weimarer Sozialverfassung“ gilt aber der Antrag auf Aufnahme eines umfangreichen Katalogs sozialer Grundrechte und staatlicher Verpflichtungen, die ökonomischen Unterschiede der Gesellschaft rechtlich auszugleichen, um für die sozial Schwächeren die Bedingungen für die Möglichkeit des Gebrauchs ihrer Freiheiten zu schaffen. Diesen Antrag stellten die SPD-Mitglieder des Verfassungsausschusses, Hugo Sinzheimer und Max Quarck, beides promovierte Juristen mit kommunalpolitischer Erfahrung.

Der Grundrechtsteil der Reichsverfassung ist jedoch sowohl in seiner Entstehungsphase als auch später vor allem auch von Sozialdemokraten selbst und von jungsozialistischen Theoretikern abwertend als interfraktionelles Parteiprogramm, als Gemengsel rechtsverwirrender Gelegenheitsgesetze, „salatähnliche Komposition“, (Quarck) „Sammelsurium”(Otto Kirchheimer) oder als „dilatorischer Formelkompromiss“ bezeichnet worden. Tatsächlich stellte er einen Kompromiss aus verschiedenen Sozialmodellen dar – so what? Er versprach jedem etwas: Arbeitslosen, Arbeitern, Angestellten, Bauern, Bürgern, Familien, Mittelstand, Wirtschaft und Beamten. Die Nationalversammlung passierte er deswegen recht problemlos, weil mit seiner Unverbindlichkeit geworben wurde. Eine Veränderung der sozialen Ordnung durch Grundrechtspolitik erwartete und erhoffte sich niemand – außer vielleicht der Sozialdemokratie. Wenn Sinzheimer aber in der Diskussion um die sozialen Grundrechte von (rechtlichen) Ansprüchen der Bürger sprach, war das rein illusorisch. Denn klagbare Rechte auf gesunde Wohnungen, wirtschaftliche Heimstätten oder Fürsorge waren juristisch damals undenkbar und angesichts der finanziellen Lage des Reichs auch nicht durchsetzbar.

Die Vielschichtigkeit dieses Grundrechtskatalogs ist oft beschrieben worden. Er sollte sowohl Appell- als auch juristische Funktionen erfüllen. Allerdings fehlte sowohl der Rechtslehre als auch der Rechtspraxis der Weimarer Republik, die beide bürgerlich dominiert waren, der Drang dazu, die sozialen Grundrechtsversprechen durchzusetzen. Es war klar, dass Umverteilung mit staatlichen Eingriffen in wirtschaftsliberale Freiheiten verbunden sein würde. In der ganz herrschenden bürgerlichen Lehre galt deshalb, dass sich alle sozialen Grundrechte an den Gesetzgeber richteten und ihm so genannte Programme oder Richtlinien vorgaben, ihn aber nicht ausdrücklich zu Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheiten ermächtigten. Bis zum Ende der Weimarer Republik blieb ferner umstritten, ob diese Gesetzgebungsaufträge überhaupt irgendeine rechtlich verpflichtende Kraft für den Gesetzgeber besaßen oder bloß moralische Appelle an ihn

darstellten, deren Erfüllung er bis zum Sankt Nimmerleinstag aufschieben durfte. Die Behauptung der sozialdemokratischen Staatsrechtslehre, dass wenigstens der Abschnitt über die Wirtschaftsordnung eine Verfassungsentscheidung für einen sozialen (Rechts-)Staat enthalte, fand nur Anhänger unter den Sozialdemokraten.

Am Anfang der Wirtschaftsordnung der Verfassung stand mit Art. 151 WRV eine aus Sinzheimers Feder stammende Generalklausel, die im Rückblick als Weimarer Anleitung für eine sozialstaatlich modifizierte Marktwirtschaft und als bedeutendste Norm des Abschnitts über das Wirtschaftsleben bezeichnet wurde. Die Generalklausel stellte alle wirtschaftliche Tätigkeit in der Republik unter einen sozialen Vorbehalt. Art. 151 WRV bestimmte, dass die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen müsse, und dass ausschließlich in diesen, durch den Gesetzgeber zu ziehenden Grenzen die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern sei. Auch dieser Rechtssatz wurde nicht als Eingriffsvorbehalt in wirtschaftsliberale Freiheiten ausgelegt. Eine gerichtliche Kontrolle von Wirtschaftsgesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit dem ausdrücklichen Sozialvorbehalt fand nicht statt.

Die Weimarer Reichsverfassung besaß zwar im Rückblick alle rechtlichen Tools, die es braucht, um aus einem bürgerlichen Rechtsstaat einen sozialen Rechtsstaat zu formen. Bei der Umgestaltung der Eigentums- und Produktionsverhältnisse machte allerdings die zivilgerichtliche Rechtsprechung der SPD einen Strich durch die Rechnung. Ein valables Design für die Vergesellschaftung der Produktionsmittel hatte die Sozialdemokratie ohnehin nicht. Entsprechend unmotiviert blieb ihr Engagement. Sozialpolitische Gesetzesvorhaben scheiterten schlussendlich in der Wirtschaftskrise, als die Republik sich den Luxus einer Sozialpolitik nicht mehr zu leisten können glaubte und soziale Zugeständnisse zurücknahm. Und mit ihnen scheiterte auch die Sozialdemokratie. Eine Umfrage aus dem Jahr 1930 unter Arbeitern und Angestellten ergab, dass nur noch 26 % der Befragten zur Republik und ihrer Verfassung standen. Das war ein Schwund von 74 % im Vergleich zum Aufbruchsjahr. Den Jungsozialisten galten die Grundrechte gar als verschleiernde Ideologie.
Ob die sozialen Grundrechte der Verfassung tatsächlich zu viel versprochen und zu wenig gegeben hatten, und ihnen deswegen der Untergang der Republik angelastet werden kann, ist in der Forschung umstritten. Zu den Konstruktionsfehlern der Republik haben sie nicht gehört. Die ihnen zugedachte Rolle als Faktoren der Integration haben sie aber auch nicht spielen können. Im Prozess der bundesdeutschen Verfassunggebung jedenfalls wurde die Fabel vom

Grundrechtsversprechen, das nicht gehalten werden konnte, als Lehre aus der Weimarer Republik überbetont, um soziale Grundrechte aus den Verfassungsverhandlungen zu streichen.

III. Ein „verirrter Liberaler" wird sozialdemokratischer Vater des Grundgesetzes

Im Entstehungsprozess des Grundgesetzes konnte die Sozialdemokratie an frühe Staatsmodelle aus der Illegalität und aus dem Exil sozialdemokratischer Granden anknüpfen. Eine veränderte Neuauflage der Weimarer Reichsverfassung schied für die SPD im Bund aus. Es ist aber nicht so, dass die Sozialdemokratie einmütig für den Verzicht sozialer Grundrechte in der neuen Verfassung gewesen wäre. Anders ihre Mannschaften auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat. Carlo Schmid, Walter Menzel und Konsorten setzten auf den Staat, besser gesagt auf das Parlament als Instrument der reformerischen Gestaltung und ließen soziale Rechte links liegen. Sie enthielten dem Parlament und den Bürgern mit den sozialen Grundrechten Steuerungsmittel und plakative Argumentationshilfen für umverteilende Eingriffe in die Wirtschaft vor.

Das Prager Manifest von 1934 (Rudolf Hilferding, Otto Wels), das eine sozialistische Neuordnung der Wirtschaft propagiert hatte, war nur ein Intermezzo im Neubau Deutschlands geblieben. Die Richtlinien der Londoner Union von 1945 (Hans Vogel, Erich Ollenhauer, Fritz Heine) formulierten schemenhafte Weimarer Ziele, zu denen vor allem die soziale Gerechtigkeit durch ökonomische Gleichheit zählte, und in denen die Planwirtschaft in den Dienst an der Gesellschaft gestellt wurde. An Grundrechten enthielten die Richtlinien lediglich die klassisch liberalen Freiheitsrechte. Das planwirtschaftliche Weltbild stach die sozialen Grundrechte aus. Mit der Vergesellschaftung des Eigentums verlieren soziale Grundrechte als Hilfsrechte zur Absicherung ökonomischer Gleichheit in einer sonst liberalen Rechtsordnung ihren Sinn. Die Nürnberger Richtlinien von 1947 enthielten zwar die Begriffe der Menschenwürde und der Gerechtigkeit im Rubrum „Grundrechte und Grundpflichten", blieben ansonsten aber denkbar vage. Die Sozialdemokratie rückte allmählich von Sozialisierung und Planwirtschaft ab. Eine Kompensation durch soziale Grundrechte lässt sich in ihrer Verfassungsprogrammatik aber nicht finden. Im September 1948 beschloss der Parteitag den Entwurf eines Sozialprogramms, das auch soziale Grundrechte enthielt. Diese sozialen Grundrechte wurden aber nicht als Forderung an den Parlamentarischen Rat adressiert, der da bereits tagte. Die Sozialdemokratie verlagerte ihr Programm für die Neugestaltung der Sozial- und Wirtschaftsordnung vielmehr in den kompetenzrechtlichen Teil der Verfassung. Ohne besonders großes Engagement in dieser trockenen Frage, setzte sie vor allem im Parlamentarischen Rat auf eine Kombination aus möglichst vielen

sozialpolitischen Gesetzgebungszuständigkeiten für den Bund, der Steuerhoheit des Bundes und einer eigenständigen Bundesfinanzverwaltung. Die Versorgung der Zentrale mit eigenem Geld und einschlägigen Zuständigkeiten schien ihr auszureichen aber auch nötig zu sein, um im Bundesgebiet einheitliche und gerechte Lebensverhältnisse herzustellen. Hier kämpfte Kurt Schumacher dann auch bis auf's Messer.

1. Der Konvent von Herrenchiemsee – Die Vorentscheidung und Kurt Schumacher tobt

Bereits im Konvent von Herrenchiemsee waren soziale Grundrechte kein Thema mehr.

Carlo Schmid, ein spätberufener Sozialdemokrat und „verirrter Liberaler", galt als Garant für einen Verfassungskompromiss und wurde bereits nach Herrenchiemsee entsandt. Er wollte für die SPD das Label der Klassenpartei loswerden und sie zu einer Volkspartei umfunktionieren. Auch Kurt Schumacher hoffte, die geistige Elite des bürgerlich-liberalen Lagers würde zur SPD überlaufen. Dieser integrative Kurs schien jedoch nicht nur bedeutet zu haben, eine Zusammenarbeit mit den bürgerlichen Parteien zu suchen, sondern auch, bürgerlich-demokratische Verfassungsvorstellungen zu kopieren und soziale Ziele in homöopathischen Dosen in den Gesetzgebungskompetenzen der Verfassung zu verbuddeln. Das machte insofern Sinn, als die Sozialdemokratie seit dem Ausgang des Kaiserreichs darauf setzte, das Parlament zu erobern, um von dort aus durch Gesetze zu reformieren. Der reformpolitische Ansatz mag aber auch durch eine Missdeutung der Volksmeinung begünstigt worden sein, dass der Kapitalismus nämlich sein Kapital mit dem Ende der Weimarer Republik verspielt hatte und die Zeichen der Zeit auf der unaufhaltsamen Verwirklichung des Sozialismus standen.

Die SPD hatte insgesamt fünf Vertreter in den Konvent geschickt. Neben Carlo Schmid waren das Fritz Baade, Hermann Brill, Wilhelm Drexelius und Otto Suhr. Mit Brill nominierte die SPD einen der Mitverfasser des Buchenwalder Manifests, das eine arbeiterfreundliche Sozialpolitik eingefordert hatte. Die SPD bot aber insgesamt ein disparates Bild. Der Versuch, die Konventsmitglieder, die sich nicht als Parteivertreter verstanden, auf Parteilinie zu bringen, was zu dem Zeitpunkt hieß, überhaupt nicht über die Aufnahme von Grundrechten zu verhandeln, weder über klassische noch über soziale, ging schief. Brill, der Grundrechte für ebenso unverzichtbar hielt wie Schmid, anders als dieser aber auch sozialen Grundrechte etwas abgewinnen konnte, zerlegte sich über diese Frage mit Menzel und Schumacher. Die Partei ließ ihre Leute dann ähnlich instruktionslos freilaufen wie ihre Vertreter im Verfassungsausschuss der Weimarer Republik. Am Ende enthielt der Entwurf von Herrenchiemsee vor allem die klassisch

liberalen Freiheitsrechte. Die Sozial- und Wirtschaftsordnung wurde dem parlamentarischen Gesetzgeber zur Gestaltung überantwortet.

Die SPD-Mitglieder des Verfassungskonventes unterwarfen sich der Parteidisziplin bewusst nicht und mussten deshalb die Rolle von Herrechenchiemsee im Prozess der Verfassunggebung bewusst herunterspielen. Sie reduzierten den Herrenchiemsee-Entwurf auf eine unverbindliche Arbeitsgrundlage für den Parlamentarischen Rat. Den Zorn der Parteizentrale konnte diese Falschaussage natürlich nicht beschwichtigen. Aber auch wenn der Parteivorstand den Herrenchiemsee-Entwurf am liebsten in die Tonne getreten hätte: Der Entwurf legte den Marschplan für das Grundgesetz fest.

2. Im Parlamentarischen Rat – Bloß keine Lebensordnungen regeln!

Auch im parlamentarischen Rat fühlte sich die Fraktion der SPD weder an die Beschlüsse von Basis und Parteivorstand gebunden, noch wollte sie sich aus Hannover fremdbestimmen lassen, und war überschnell zu Kompromissen mit den anderen Fraktionen bereit.

Die Ausarbeitung des Grundrechtsteils der Verfassung verlief ziemlich geräuschlos. Die Nichtaufnahme sozialer Grundrechte war interfraktionell vereinbart worden. Mit kleineren Schlenkern betonten die SPD-Vertreter im Parlamentarischen Rat die herausragende Bedeutung von einklagbaren Grundrechten in einer Demokratie. Dies bezog sich aber ausdrücklich bloß auf die klassisch liberalen Freiheitsrechte. Selbst die Eigentumsgarantie, die Wurzel des kapitalistischen Wirtschaftssystems, wurde schließlich nach der Platzhalterin für die bürgerlich-liberale Wirtschaftsordnung von Weimar modelliert. Die Entschädigungsregel, mit deren Auslegung das Reichsgericht Sozialprogramme verunmöglicht hatte, weil es stets auf vollen Wertausgleich bei Enteignungen erkannt hatte, wurde zwar beibehalten, allerdings so umformuliert, dass eine Enteignung auch gegen eine bloß symbolische Entschädigung von „einem Pfennig“ möglich sein sollte. Der Sozialisierungsartikel erhielt keine verpflichtende Kraft. Das war allerdings auch realistisch. Die Allierten hatten die Sozialisierungspflicht der hessischen Landesverfassung bereits einkassiert. Und sowieso lagen die großen Parteien bei Eigentumsgrundrecht und abgespecktem Sozialisierungsartikel nicht auseinander.

Dass der Verfassungsentwurf des Parlamentarischen Rats überhaupt Grundrechte enthielt, mag schon ein Sieg der SPD-Experten über den restlichen Parteivorstand gewesen sein. Ein nur für den Papierkorb taugender „Entwurf einer Westdeutschen Satzung” und der „SPD-Entwurf für

ein Grundgesetz" aus der Feder von Menzel im September 1948 ignorierten den Stand der Verfassunggebung. Beide Entwürfe verdeutlichten aber das konstitutionell erscheinende Verhältnis des SPD-Parteivorstandes zu den Grundrechten und zu ihrer symbolischen Bedeutung: Der Gesetzgeber machte und verfügte über sie. Menzel im O-Ton: „Grundrechte: Dokument 1 verlangt *leider* die Aufnahme von Grundrechten". Auch das Nichtvorhandensein von Grundrechten mit sozialem Einschlag in beiden Entwürfen, die der Parlamentarische Rat bereits wohlwollend diskutiert hatte, spricht Bände. Es fehlten in den schlanken Vorlagen zB die Menschenwürde mit der Garantie für ausreichende Nahrung, die Berufsfreiheit, die Gleichstellung nichtehelicher Kinder, eine Regelung zu gleichem Lohn bei gleicher Arbeit und selbst auch das Streikrecht. Alles, was die Weimarer Reichsverfassung an sozialen Grundrechten aufgeboten hatte, wanderte auch in den beiden SPD-Entwürfen in die Gesetzgebungskompetenzen ab.

Der Parlamentarische Rat sollte bloß nicht den Ehrgeiz entwickeln, die „großen geschichtlichen Vorbilder der alten demokratischen Verfassungen mit Worten und Beteuerungen zu übertreffen" (Schumacher). „Don Carlos Schmid", der Übervater des Grundgesetzes und ein Schüler Hugo Sinzheimers, wiederholte dessen Aufschlag zu einer sozialen Programmatik der Verfassung in der Nationalversammlung im Parlamentarischen Rat nicht. Er schoss im Gegenteil aus allen Rohren gegen die Aufnahme sozialer Grundrechte. So genannte „Lebensordnungen" wollte er partout nicht im Grundgesetz geregelt wissen. Das ist kaum erklärlich, bezeichnete sich Schmid doch selbst als einen „Sozialist(en) (…) um des Menschen willen, nicht aber um irgendeines Wirtschaftssystems willen", der mit dem Sozialismus kulturpolitische Ziele verfolgte und die Verfassung in der Tradition Rudolf Smends als geschriebene Wertordnung verstand. Darüber hinaus hatte er die Verfassung Württemberg-Badens, die er als Vorlage für das Grundgesetz eingeplant hatte, mit sozialen Grundrechten ausgestattet. Und was sollte sein Verweis auf die weitergehenden sozialen Grundrechte, die ja bereits in Landesverfassungen standen, mehr sein als Augenwischerei, wenn die Vielzahl der Bundeskompetenzen auf sozial- und wirtschaftspolitischen Gebieten, diese Grundrechte zwangsläufig leerlaufen lassen musste?

CDU/CSU und Zentrum waren weniger skrupulös, was Schmids Lebensordnungen betraf. Zu maßvollen Konflikten im Grundrechtsteil ließ es die Sozialdemokratie deshalb meistens nur dann kommen, wenn die Grenzen der liberalen Ladenhütergrundrechte überschritten werden sollten. Als ein kurzer Kulturkampf um Elternrechte und Schulformen aufflackerte, drohten die SPD-Vertreter recht halbherzig, Gleiches mit Gleichem zu vergelten. Die gewerkschaftliche Basis der SPD hatte eine Eingabe an den Parlamentarischen Rat gemacht und die Aufnahme

sozialer Grundrechte eingefordert. Eigentlich wollte die SPD-Fraktion diese Eingabe unter den Tisch fallen lassen. Sie ließ sie nicht einmal als Drucksache verteilen. Sie setzte den Antrag erst ein, als sie dessen Drohpotential brauchte, um katholisch-konservative Lebensordnungen abzuwehren. Allein die KPD stritt energisch, aber erfolglos für soziale Grundrechte. Ein Zusammengehen mit ihr scheute die SPD wie der Teufel das Weihwasser. Ernst Reuter, beratendes Mitglied des Parlamentarischen Rates aus Berlin, fasste den mageren Grundrechtsteil des Grundgesetzes zusammen: Die „Verfassung (ist) nicht mit Problemen zu belasten (…), die nicht in sie hineingehören". Kurt Schumacher assistierte: Eine „Verfassung hat den für alle gültigen Rahmen abzustecken, innerhalb dessen die Entwicklung der politischen Meinungen und wirtschaftlichen Auseinandersetzungen möglich ist". Damit hatte die Sozialdemokratie eine Rolle rückwärts in den Linksliberalismus gemacht. Die Verfassung sollte keine gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der SPD als materielle Verpflichtungen enthalten, sondern lediglich die formalen Verfahren zu ihrer Verwirklichung regeln. Ihren Rollback versuchte sie mit Verweis auf die Forderungen der Alliierten nach ausschließlich klassischen Grundrechten abzusichern. Aber eine Nicht-Entscheidung für das Neue ist immer eine Entscheidung für das Bestehende. Hier den bürgerlich-liberalen Rechtsstaat. Auch das hätte eine Lehre aus Weimar sein müssen.

Aus taktischen Gründen klammerten sich SPD-Fraktion und Vorstand inbrünstig an ihre Provisoriumsthese, um Forderungen nach Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz zu unterbinden. Sie lautete: Die Westdeutschen sind ohne ihre Brüder aus dem Osten nicht berechtigt, eine Vollverfassung mit sozialen Grundrechten zu beschließen. Zudem fehle dem deutschen Volk mit der staatsrechtlichen Souveränität auch die verfassunggebende Gewalt als solche. Die bräuchte man aber, um eine richtige Verfassung zu verabschieden. Das Provisoriumskonzept, das seit seiner Entstehung umstritten war, hatte die Sozialdemokratie lanciert, um ihrer Empörung über das Diktat der Alliierten in den Londoner Empfehlungen Luft zu verschaffen. Die Verfassunggeber, vor allem die Sozialdemokraten wollten nicht schon wieder als Erfüllungspolitiker oder Verräter am deutschen Volk diskreditiert werden können. Für ein nochmaliges Scheitern einer deutschen Demokratie unter einem „kriegsrechtlichen Befehlsverhältnis" sollten diesmal ausdrücklich die Siegermächte die Veranwtortung tragen müssen. Das war hoch gepokert. Das Provisorium war aber nicht bloß wegen der Konsolidierung der beiden deutschen Staaten, sondern auch durch die umfassenden Verfassungsentwürfe, die vorlagen, längst zur Phrase geworden. Obwohl sie aktiv an einer Vollverfassung mitarbeiteten, hielten die Vertreter der SPD auch im Parlamentarischen noch an der Mär vom Staatsfragment fest. Eine hidden agenda mag hier gewesen sein, nach einem (schnellen) Zusammenschluss mit dem Osten mit

Fug und Recht wegen des vorläufigen Charakters des Grundgesetzes in einer Nationalversammlung „mit Hilfe der sächsischen Genossen", soziale Grundrechte nachholen zu können. Aber wie realistisch war das?

Die SPD hatte mit einer nur kurzen Beratungszeit im Parlamentarischen Rat gerechnet. Auch das war ein Grund, Grundrechtsdiskussionen möglichst im Keim durch Kompromisse zu ersticken. Zu tief schien die überlange Verfassunggebung der Frankfurter Paulskirche im kollektiven Unterbewusstsein verankert. Zu schnell brauchte man einen halbwegs verfassten Staat, der wie ein Magnet auf den Osten wirken konnte. Die SPD malte sich zudem den Gewinn der ersten Bundestagswahl aus, um ihr soziales Gesetzgebungsprogramm im Parlament im Alleingang durchziehen zu können. Der Wunschtraum der gewonnen Wahl setzte voraus, dass das Programm der sozialen Marktwitschaft von Ludwig Erhard nicht anzog. Auch hier war Eile geboten. Soziale Grundrechte hätten den Prozess der Verfassunggebung verschleppt. Dass die SPD mit ihren Erfahrungen mit den ersten Wahlen nach der Novemberrevolution aber ein zweites Mal der Selbsttäuschung aufsaß, nach der ersten Bundestagswahl mit absoluter Mehrheit gestalten zu können, erscheint aberwitzig. Zwar prophezeite sie den wirtschaftlichen Zusammenbruch und hoffte damit mehr Wählerstimmen abzufischen. Die Stimmenverhältnisse nach den Kommunal- und Landtagswahlen 1946 und 1947 gaben das aber genausowenig her wie die Entwicklung der Mitgliederzahlen in der Nachkriegs-SPD. Mit Luftschlössern lässt sich Verfassungspolitik bzw. deren Unterlassen aber nicht rechtfertigen. Faktisch war die Entscheidung für eine kapitalistische Wirtschaftsordnung bereits 1947 gefallen.

3. Sozialdemokratische Verfassungstheorie? Fehlanzeige

Hatte die SPD nicht kapiert, was Verfassung alles kann? Wenn man einigen ihrer juristischen Vertreter im Parlamentarischen Rat zuhört, kann man diesen Eindruck gewinnen. So riet zB Georg August Zinn von der Aufnahme von Staatszielbestimmungen in das Grundgesetz ab, bevor sich nicht eine einheitliche Staatsaufassung gebildet habe. Doch wofür braucht man normative Zielbestimmungen, wenn das Staatsziel klar ist? Und wann ist es das jemals im Pluralismus? Auch Schmid führte die Basis in die Irre, als er ausdrücklich vor dem „Aberglauben" warnte, dass durch eine Verfassung eine „bestimmte Wirklichkeit" geschaffen werden könne. Glaubte er das echt?

Das Verfassungsverständnis, das hier durchscheint, drückt aus, dass die geschriebene Verfassung am besten ein Abbild der realen Verfassung ist und keine Steuerungskraft besitzt. In den

Theorien der Stammväter der Sozialdemokratie, Marx und Lassalle, spielte die normative Kraft der geschriebenen Verfassung tatsächlich keine Rolle. Für Lassalle waren Verfassungsfragen keine Rechts-, sondern Machtfragen. Eine geschriebene Verfassung bildete nur die tatsächlichen Machtverhätnisse ab, war also kein Gestaltungsmittel: „Wo die geschriebene Verfassung nicht der wirklichen entspricht, da findet ein Konflikt statt, (…) bei dem (…) die geschriebene Verfassung, das bloße Blatt Papier, der wirklichen Verfassung (…) erliegen muß". Es lohnte sich also gar nicht, eine Verfassung zu schreiben. Lassalle setzte auf die schöpferische Kraft eines von Sozialdemokraten eroberten Parlaments. Marx vertraute auf die umwälzende Wirkung der Geschichte. Bei Marx musste die Verfassung als rechtliches Spiegelbild der Klassenherrschaft zusammen mit dem Staat, auf den sie bezogen war, absterben, sobald der Klassenstaat durch Revolution vernichtet war. Vor allem waren die Grundrechte theoretisch kein Thema in der alten Sozialdemokratie. Staatsabwehr durch Recht wäre nach den altvorderen Sozialdemokraten in der harmonischen Zukunftsgesellschaft der Freien und Gleichen überflüssig, Freiheit und Gleichheit im Volksstaat selbstverständlich gewesen. Verfassungs- bzw. Grundrechtspolitik wurde deshalb in der SPD lange und konsequent vernachlässigt und es ist kein Wunder, dass die Sozialdemokratie zumindest nach der Novemberrevolution ohne Verfassungskonzept und ohne eigene Grundrechtstheorie dastand. Diesen Lapsus merzte sie aus Enttäuschung in Weimar auch nicht aus.

Die Machtfrage wiederum stellte die SPD aber weder bei der Ausarbeitung der Weimarer Reichsverfassung noch bei Abfassung des Grundgesetzes. Sie wollte den Kompromiss. Allerdings saß auch das Trauma aus der Weimarer Republik tief. Die soziale Gesetzgebung war aus Mangel an Geld gescheitert. Das Scheitern der Umverteilung hatte die SPD delegitimiert. Es war deshalb folgerichtig, wenn Josef Schrage, ein Mitglied der CDU im Parlamentarischen Rat, der SPD soufflierte: „Wir sind ein armes Volk. (…) Unter solchen Bedingungen kann man in die Verfassung keine Rechte aufnehmen, die schließlich nur zu Illusionen verleiten". Da versteckt man sein Sozialprogramm doch besser in Gesetzgebungszuständigkeiten, die der Bürger sich nicht aneignen kann.

Im Grundgesetz blieb es also bei einer Fusion aus Gesetzgebungskompetenzen und sozialem Staatsziel. Zum Sozialstaatspostulat scheint die SPD wie die Jungfrau zum Kinde gekommen zu sein, traut man den Protokollen des Parlamentarischen Rates. Die Bezeichnung der Bundesrepublik als sozialer Rechts- bzw. Bundesstaat tauchte erstmals als Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion auf und wurde in seiner normativen Bedeutung nicht weiter diskutiert.

Was das Bundesverfassungsgericht aus der Sozialstaatsklausel so alles an sozialen Rechten und Ansprüchen herauszaubern würde, war bei Verabschiedung des Grundgesetzes nicht abzusehen. Deshalb liest es sich wie ein Beschwichtigungsversuch, wenn Schmid, der im Parlamentarischen Rat alle Anwandlungen, die sozialen Lebensordnungen zu regeln, fast starrsinnig zurückwies, seine Rolle im Prozess der Verfassunggebung damit kommentierte, dass es selbstverständlich sei, dass „die SPD darum bemüht sein wird, die Verfassung zum Ausdruck ihrer sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen und kulturpolitischen Forderungen zu machen, wie das etwa in der hessischen Verfassung" geschehen sei.

IV. Ende gut alles gut?

Mit sozialen Grundrechten nimmt die Verfassung den Staat in die Verantwortung für eine sozial gerechte Gesellschaft. Die Verfassung ist dann nicht bloß ein Organisationsstatut des Staates, ein auf Einheitlichkeit bedachter Rechtstext oder eine Rahmenordnung für wirtschaftsliberale Politik. Sie ist dann eine Voll- und Sollverfassung, Zukunftsrecht, das Verfassungsaufträge zum Umbau der Gesellschaft ausspricht.

Weder nach der Novemberrevolution noch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die sozialdemokratische Mitgliedschaft besonders für den Gang der Verfassungsverhandlungen interessiert. Jedenfalls aber war der Drang nach sozialem Aufbruch nach dem langen 19. Jahrhundert bei allen Parteien offensichtlich größer gewesen als nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Vorstellungen der Parteien über eine Koppelung von Demokratie und Sozialismus im Nachkriegsdeutschland waren eher vage. Die westlichen Alliierten hatten sich selbst zwar völkerrechtlich bereits zu einer Verantwortung des Staates für soziale Sicherheit bekannt. Die amerikanische Besatzungspolitik durchkreuzte aber die weitergehenden Träume der Deutschen. Zum einen brauchten die Alliierten einen klaren Schnitt zwischen bundesdeutschem und sowjetischem Wirtschaftssystem, zum anderen brauchten sie ein wirtschaftlich starkes Deutschland, das den Siegern nicht auf der Tasche lag. Hier galt: Keine Experimente! Während die SPD in der Weimarer Nationalversammlung Starthilfe von den anderen Parteien für eine soziale Verfassungsrogrammatik bekommen hatte, erwartete sie in der Verfassunggebung zum Grundgesetz zähe Kompromissverhandlungen, zu denen ihre Vertreter in den verfassunggebenden Gremien nicht bereit waren. Obwohl das nicht der dominierenden Programmatik in der Partei entsprach, betrieben die SPD-Experten Anpassungspolitik und zogen sich auf die reformistische Tradition der SPD zurück. Soziale Grundrechte wollten sie nicht. Die Herstellung der sozialen Gerechtigkeit überließen sie dem einfachen Gesetzgeber. Das Grundgesetz sollte vor allem ein

Organisationsstatut sein. Eine spezifisch sozialdemokratische Verfassungskonzeption konnte die SPD auch für das Grundgesetz nicht aufbieten. Sie ließ sich (wiederum) auf eine liberaldemokratische Verfassung mit sozialstaatlichen Einsprengseln ein, die erst das BVerfG aus ihren Verstecken befreien musste.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt heute das Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaats. Um seine sozialpolitische Gestaltungsmacht nicht zu überreizen, lässt es dem Gesetzgeber in der Sozial- und Wirtschaftspolitik einen weiten Gestaltungsspielraum, damit er die Standards zur Handhabbarkeit des sozialen Staatsziels setzen kann. Individuelle Leistungs- oder Teilhaberechte können aus der Staatszielbestimmung des Grundgesetzes selbst genauso wenig erwachsen wie aus den grundrechtlichen Programmsätzen der Weimarer Reichsverfassung. Adressat des Sozialstaatspostulats ist hier wie dort der Staat. Insoweit ist das Grundgesetz ehrlicher als die Reichsverfassung, dafür aber weniger anschaulich. Und es zeigt sich: Der politische Wille zur Umsetzung sozialer Programmatiken ist entscheidend. Verfassungstext und Verfassungsgerichtsbarkeit sind nur Rückfallversicherungen.