

Hans F. Zacher
Sozialpolitik und Verfassung
im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland

Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Hans F. Zacher

Professor an der Universität München
Direktor des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales
Sozialrecht, München

1980



J. Schweitzer Verlag · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der
Juristischen Fakultät der Universität München
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zacher, Hans F.:
Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt
der Bundesrepublik Deutschland/von Hans F. Zacher. –
Berlin: Schweitzer, 1980.
ISBN 3-8059-0484-3

© 1980 by J. Schweitzer Verlag, Berlin.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Printed in Germany.

Druck: Karl Gerike, Berlin; Bindearbeiten: Buchgewerbe GmbH Lüderitz und Bauer, Berlin.

VORWORT

I.

Die Arbeit, die hier veröffentlicht wird, wurde 1961 abgeschlossen. Sie lag 1961/62 der Juristischen Fakultät der Universität München als Habilitationsschrift vor. Sie wurde daraufhin vom Verlag C.H. Beck zum Druck angenommen. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft bewilligte den erforderlichen Zuschuß. Dann aber hatte ich den Ehrgeiz, sie an der einen oder anderen Stelle noch zu überarbeiten, insbesondere neues Material nachzutragen. Ich holte das Manuskript vom Verlag zurück. Am Anfang des Jahres 1963 bekam ich einen Ruf an die Universität des Saarlandes. Neue Aufgaben stellten sich ein. Die angezielte Verbesserung der Habilitationsschrift mußte das eine um das andere Mal neuen Prioritäten weichen. Zugleich stieg die Flut einschlägiger Literatur, Rechtsprechung und Gesetzgebung immer mehr an. Jeder Monat Verzug bedeutete, daß die Arbeit an immer mehr Stellen hätte ergänzt und verändert werden müssen, um als aktuell richtig und vollständig veröffentlicht werden zu können. Einige Jahre noch träumte ich den Traum, dies zu tun. Dann gab ich auf.

Im Laufe der Zeit aber wuchs das Bedürfnis, die Entwicklung der Bundesrepublik in geschichtlichen Phasen zu sehen. Das gilt auch für die Rechtsgeschichte - hier: für die Geschichte des Verfassungs- und des Sozialrechts. Je länger je weniger schien es statthaft, den Fluß der Rechtsentwicklung und Rechtserfahrung im Verlaufe der Bundesrepublik auf einer einzigen, ungeschichteten historischen Ebene zu sehen. Es wurde notwendig, Abschnitte voneinander abzuheben. Daraus erwuchs ein neues Interesse an Arbeiten, die sich - schon ursprünglich oder später - einer zurückliegenden Phase in der Entwicklung der Bundesrepublik konzentriert widmeten. Parallel dazu trat ein anderer Gesichtspunkt hervor. Unsere juristische und sozialwissenschaftliche Diskussion hat ein kurzes Gedächtnis. Auch dort, wo sie nicht in historischen Phasen denkt, ja gerade dort, wo sie so tut, als wäre etwa alle verfassungsrechtliche Diskussion seit 1949 ohne die räumliche Tiefendimension der Geschichte auf das flächige Bild des gegenwärtig Relevanten aufzutragen, beschränkt sie sich mehr oder minder auf "das zuletzt Gesagte" und verliert sie - von wenigen spektakulären Werken abgesehen - den vollen Diskussionsstand vorangegangener Epochen mehr und mehr aus dem Blick. Auch dies muß zu einer Nachfrage nach Arbeiten führen, welche die Diskussion zurückliegender historischer Phasen der Zeitgeschichte, der Zeitrechtsgeschichte und der Zeitverfassungsgeschichte reflektieren. Ich habe jedenfalls bei meinen Arbeiten auf dem Feld

der Begegnung von Verfassung, Sozialrecht und Sozialpolitik immer wieder festgestellt, daß der Befund, den meine Habilitationsschrift für den Zeitraum vom Aufbau des Verfassungsstaates in den Ländern bis über den Zenit der "Adenauer-Zeit" hinaus aufzunehmen suchte, sowohl als Darstellung der Sach- und Rechtslage in dieser Phase wie auch als Medium, um die damalige Diskussion hierüber zu vergegenwärtigen, von nicht überholtem Interesse ist.

Das legte mir den Gedanken nahe, nunmehr den ursprünglichen Text trotz seiner "Veralterung" ohne Überarbeitung vorzulegen. Der Versuch einer Überarbeitung war nicht nur unmöglich, er war in gewissem Sinne auch unzulässig geworden. Eine "Aktualisierung" des Werkes würde ja seine Fähigkeit, Zeugnis für die Gründer- und Aufbauphase der Bundesrepublik abzulegen, beeinträchtigen, wenn nicht aufheben. Daher also rührt mein Mut, ein zwischen 1958 und 1961 geschriebenes Werk versehen mit einer Einleitung, die der historischen Verortung dienen soll, und einem Sachregister, im übrigen aber gekürzt, jedoch nicht verändert, der Öffentlichkeit vorzulegen. Der Kürzung fiel vor allem zum Opfer, was spezifisch die Bayerische Verfassung betraf.

II.

Doch liegt mir daran, der dem Sachlichen vorbehaltenen Einleitung noch einige persönliche Bemerkungen voranzustellen: über die Umstände der Entstehung der Arbeit, vor allem aber über Menschen, denen ich in diesem Zusammenhang zu Dank verpflichtet bin. Eine zentrale Rolle spielt hier Hans Nawiasky¹⁾. Bei ihm hatte ich 1952 promoviert. Im Anschluß daran regte er an, ich sollte mich habilitieren. Von ihm dazu eingeladen, schlug ich ihm Themen vor. Das liebste darunter wäre mir eine Arbeit über das Bundesverfassungsgericht gewesen, dessen erste Entscheidungen eben erst gezeigt hatten, welche Problematik seine Kompetenzen mit sich brachten. Doch Hans Nawiasky wehrte ab. Das Thema werde binnen kurzem überlaufen sein. (Und er sollte damit Recht behalten.) Er möchte mir eine andere Anregung geben. Er habe in den letzten Semestern in St.Gallen Seminare über "Die soziale Intervention des Staates" gehalten. Er halte das für eine zukunftssträchtige und von den Juristen gemeinhin vernachlässigte Problematik. Wir einigten uns auf das Thema

1) Siehe zu ihm: Hans Nawiasky - Ein Leben für Bundesstaat, Rechtsstaat und Demokratie, in: Festgabe für Theodor Maunz, 1971, S. 477 ff

"Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention des Staates nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung". Daß die Bayerische Verfassung in das Vorhaben mit aufgenommen wurde, mag heute schon unverständlich scheinen. Im Winter 1952/53, als dieses Gespräch mit Hans Nawiasky stattfand, schien es uns beiden notwendig, auch die Ebene des Landesverfassungsrechts zu repräsentieren. Das Grundgesetz war gut drei Jahre in Kraft. Die Erosion der Landesstaatlichkeit zeigte sich noch nicht mit ganzer Kraft und noch nicht in vollem Ausmaß. Und eine Reihe von Landesverfassungen übertraf das Grundgesetz bei weitem an sozialer Programmatik. Für eine intensivere Erörterung die Bayerische Verfassung auszuwählen, empfahl sich nicht nur wegen ihrer weitreichenden, ja üppigen sozialen Programmatik²⁾. Hans Nawiasky hatte an ihr maßgeblich mitgewirkt. Und für mich war es die Verfassung meines Heimatlandes.

Die Verwirklichung des Planes sollte freilich lange auf sich warten lassen. Zunächst noch Referendar mit spärlichstem und sporadischem Unterhaltszuschuß war ich darauf angewiesen, in einer Anwaltskanzlei zu arbeiten. Nach dem Assessorexamen (1955) trat ich in die bayerische innere Verwaltung ein, von der ich alsbald als Hilfsarbeiter zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof überwechselte. Die Zeit, die mir neben der dienstlichen Arbeit blieb, reichte nicht aus, um mit einer so weiten, weder von der normativen, noch von der politisch-tatsächlichen Seite her zulänglich vorgeformten Thematik fertigzuwerden, zumal ich keine spezifischen Vorkenntnisse und Vorerfahrungen, in Sonderheit keine Forschungserfahrung dafür mitgebracht hatte. Erst während meiner Tätigkeit als Hilfsarbeiter am Bundesverfassungsgericht (1956-1959) fand ich zu Konzeptionen der Strukturierung, Schwerpunktbildung und Abgrenzung durch. Gegen Ende dieser Zeit (1958) sah ich mich gerüstet, "ans Schreiben" zu gehen. Vor meiner Rückkehr in die bayerische innere Verwaltung (1960) wollte ich das Angefangene vollenden. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft bewilligte ein Stipendium für zehn Monate. Mehr wagte ich nicht zu beantragen, um die Geduld meines Dienstherrn, den mein Urlaub mit einer - meiner - unbesetzten Stelle belastete, nicht zu überfordern. Aber diese zehn Monate reichten nicht aus, um die Arbeit zu schreiben. So wurde sie

2) Siehe dazu später Hans F. Zacher, Bayern als Sozialstaat, BayVB1. n. F. 8. Jhg. (1962), S. 157 ff; ders., Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 95 ff. Weitere Nachweise siehe dort.

neben der Praxis wie begonnen, so auch fertiggestellt - im Frühjahr 1961 noch einmal durch einen Sonderurlaub der bayerischen inneren Verwaltung gefördert. Die Aufnahme neuen Materials mußte ich, um überhaupt einmal zum Schluß zu kommen, schon Ende 1960 im wesentlichen einstellen.

Im Sommer 1961 endlich lag die Arbeit fertig vor. Und eben in diesem Sommer 1961 starb Hans Nawia sky. Theodor Maunz, obwohl damals zusätzlich mit dem Amt des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus sowohl ausgezeichnet als auch belastet, übernahm die Rolle des Habilitationsvaters. Hans Spanner war Korreferent. Zu Beginn des Sommersemesters 1962 wurde ich habilitiert. Das weitere wurde oben schon gesagt.

III.

1. Somit ist offensichtlich, wem ich vor allem zu danken habe: Hans Nawia sky, der mir mit seiner Anregung die Hauptlinie meines wissenschaftlichen Weges schlechthin gewiesen hat. (Darüber, daß er mich die ganzen Jahre über eisern zwang, es bei der vollen Breite des Themas zu belassen, kann ich mich freilich allenfalls jetzt, wo die Gänze der Arbeit auch in der Veröffentlichung zur Geltung kommen kann, wirklich freuen.) Sodann habe ich Theodor Maunz zu danken, dessen Bereitwilligkeit, den verwaisten Habilitanden zu adoptieren, mir sehr viel geholfen hat. Auch habe ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft für ihr Stipendium und dafür zu danken, daß sie schon damals bereit gewesen wäre, den Druck zu fördern. Nicht vergessen möchte ich die bayerische innere Verwaltung, der ich mit meiner zweimaligen Bitte um Sonderurlaub ein jedenfalls damals noch unübliches Maß an Flexibilität zumutete. Ministerialdirigent Dr. Gotthard Brunner, späterer Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, brachte sie auf. Die größte Last freilich hat meine Frau getragen. Das Vorhaben einer Habilitationsschrift über dieses überaus weite und ungeformte Thema zehrte an meiner Freizeit, fast seit wir uns kannten. Von 1958 bis 1961 endlich gab es keine Freizeit und keinen Urlaub mehr. Selbst die finanziellen Opfer waren groß. Und die erste Fassung des Werkes schrieb meine Frau auch selbst auf der Maschine. Wenn es je angebracht ist, seiner Frau ein Werk zu widmen, so ist es hier angebracht. Aber meine Frau mag derlei nicht. Und so will ich nur im Vorwort davon sprechen, das sie vielleicht gar nicht liest.

2. Nun gilt es aber auch noch, denen zu danken, die mir geholfen haben, das Werk doch endlich zu veröffentlichen. Da stehen an

erster Stelle der Verleger, Dr. Arthur Sellier, und die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Daß ihr Zuschuß nicht zum Druck, sondern nur zur Veröffentlichung im Typoskript reichte, habe ich zunächst - bei aller Freude und Dankbarkeit, den Zuschuß unter diesen Umständen überhaupt noch zu bekommen - bedauert. Mittlerweile bin ich froh darüber. Das typographisch bescheidene Auftreten der Arbeit mag diejenigen nachsichtiger stimmen, die Zweifel haben, ob es richtig ist, eine so alte Arbeit gekürzt, aber sonst unverändert herauszubringen.

Sodann habe ich Herrn Rechtsreferendar Burkard Rapp zu danken, der mir bei der Kürzung der Arbeit, bei den entsprechenden technischen Umgestaltungen, bei den Korrekturen und bei der Beschaffung von Material für die Einleitung intensiv geholfen hat. Er hat das Sachregister erstellt. Auch meine Sekretärin, Frau Grita Schöck, hat an der technischen Herstellung der hier veröffentlichten Fassung wesentlichen, opferreichen Anteil genommen.

Nicht vergessen sei aber auch Peter Krause - heute Professor in Trier. Als Referendar zählte er zur ersten Riege von Hilfskräften, die mir in Saarbrücken zur Seite stand. Da ich in meinen Saarbrücker Anfängen hoffte, den Druck alsbald bewerkstelligen zu können, beauftragte ich ihn, die Teile der Arbeit, die die Bayerische Verfassung betrafen, und die damals schon nicht mit abgedruckt werden sollten, zu kennzeichnen und bei der Gelegenheit auch nach "offensichtlichen Unrichtigkeiten" zu fahnden. Diese überaus sorgfältigen Vorarbeiten erleichterten es sehr, nunmehr das Werk auf den Weg zu bringen.

IV.

Ich bin mir des Risikos bewußt, eine Arbeit unverändert zu veröffentlichen, die ich vor nunmehr 18 Jahren, als ich 32 Jahre alt war, abgeschlossen habe, die ich nicht in akademischer Ambiance, sondern neben der Last täglicher praktischer Arbeit, wenn auch mit wissenschaftlichem Anspruch und Ziel, geschrieben habe, und deren Thema ich zurückblickend überhaupt für zu weit halte, um von einem Autor allein in einem einzigen, wenn auch langwierigen Arbeitsgang erforscht und erörtert zu werden. Manchen Leser werden die Schwächen und Lücken stören, die mich schon damals abgehalten haben, das Werk zum Druck zu geben, und die mich zu dem aussichtslosen Versuch bestimmten, es zu verbessern und zugleich auf dem Stand der darüber verfließenden Zeit zu halten. Und mancher Leser wird - wie ich - noch weitere Schwächen und Lücken finden. Vollends unbefriedigt muß der Leser bleiben, der in der Arbeit unmittelbar eine Darstellung des

Gegenstands, wie sie jetzt und heute gegeben werden müßte, erwartet. Das gilt vor allem für den Anspruch, die Begegnung von Sozialpolitik und Verfassung so darzustellen, wie sie für das Jahr 1979 dargestellt werden müßte. Es gilt aber auch schon dafür, das Verhältnis von Sozialpolitik und Verfassung für die Zeit um 1960 vom Standort heutiger Erkenntnisse, Erfahrungen und Wertungen her zu beschreiben. Was allein ursprünglich angestrebt war und mit dieser Veröffentlichung möglich ist, das ist die Erörterung des Themas unmittelbar aus dem Erfahrungs- und Erkenntnisstand der Zeit vor und um 1960. Ein Buch, das von heute her das Thema für damals behandeln wollte, wäre ebenso ein notwendig anderes, mit dem vorliegenden nicht identisches Werk wie ein Buch, welches das Thema heute aus der unmittelbaren Gegenwart für die unmittelbare Gegenwart darstellen wollte. Darum stellte sich auch die Frage einer aktualisierenden Überarbeitung nicht. Ich bitte alle Leser, dies zu beherzigen. Was an Kritik vom historischen Standort des Werkes selbst her möglich ist, lastet auf mir dann noch schwer genug.

München, im März 1979

Hans F. Zacher

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	V
INHALTSVERZEICHNIS	XI
VERZEICHNIS UNÜBLICHER, IN DER ARBEIT VERWENDETER ABKÜRZUNGEN	XXXVII
EINLEITUNG	XXXIX
I. Die Absicht dieser Einleitung	XXXIX
II. Das Thema der Arbeit und die Möglichkeiten ihrer historischen Verortung	XXXIX
1. Zum Thema der Arbeit	XXXIX
2. Zu den Schwierigkeiten, sozialpolitische Entwicklungen strukturierend darzustellen	XLI
3. Der Gegenstand der Arbeit und die Mög- lichkeiten ihrer historischen Verortung	XLIV
4. Einige spezielle Aspekte	L
a) Vorbemerkung	L
b) Die internationale Dimension	L
c) Die Entwicklung sozialpolitischer Rationalität	LIII
d) Die Entwicklung eines "Sozialrechts"	LVIII
III. Ein Versuch, die Nachkriegszeit im Hinblick auf das Thema historisch zu gliedern	LXVI
1. Überblick	LXVI
2. Zur ersten Periode (1945 - 1949)	LXVII
3. Zur zweiten Periode (1949 - 1957)	LXX
4. Zur dritten Periode (1957 - 1966)	LXXVIII
5. Zur vierten Periode (1966 - 1974)	LXXXIII
6. Zur fünften Periode (1974 bis zur Gegenwart	XCIV
7. Schlußbemerkung	CII

SOZIALPOLITIK UND VERFASSUNG IM ERSTEN
JAHRZEHNTE DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

A.	DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG	1
I.	Aufriß des Problems	1
II.	Begriff und Bereich der sozialen Intervention des Staates	18
1.	Der Begriff "sozial"	18
2.	Der Staat als Träger der sozialen Intervention	22
a)	Bund und Länder als Interventionssubjekte	22
b)	Die Abgrenzung anderer Interventionsträger	24
aa)	Völkerrechtsgemeinschaft und internationale Organisationen	24
bb)	Supranationale Interventionsträger	26
c)	Innerstaatliche Interventionsträger	29
3.	Zum Sachbereich der sozialen Intervention	31
a)	Soziale und wirtschaftliche Intervention	31
aa)	Zur Abgrenzung	31
bb)	Exkurs: Die wirtschaftsverfassungs- rechtliche Prämisse der sozialen Intervention	34
b)	Soziale Intervention und Daseinsvorsorge	37
III.	Das Verfassungsrecht als Gegenstand der Unter- suchung und sein Verhältnis zur sozialen Inter- vention des Staates	41
B.	DAS VERFASSUNGSRECHT DER SOZIALEN INTERVENTION	45
1.	ABSCHNITT: DIE BUNDESSTAATLICHE ORDNUNG	
I.	Die bundesstaatliche Aufgabenverteilung	45
1.	Die Gesetzgebungszuständigkeit	45

	Seite
a) Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	45
b) Die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit	48
aa) Übersicht	48
bb) Die Kompetenzen in bezug auf das Recht der sozialen Sicherheit	49
1. Die Versorgung in der Kompetenzordnung	49
2. Die sozialversicherungsrechtliche Kompetenz	52
3. Die fürsorgerechtliche Kompetenz	60
cc) Weitere Exemplifikation - die bundesrechtliche Ausfüllung der konkurrierenden Zuständigkeit	62
dd) Die bundesrechtliche Ausfüllung der konkurrierenden Zuständigkeit - Würdigung	75
c) Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß von Rahmenvorschriften	78
d) Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder	80
2. Die Verwaltungskompetenzen	81
a) Die Bundesverwaltung	82
aa) Die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau	82
bb) Die bundeseigene Verwaltung durch Bundesoberbehörden	85
cc) Die Verwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten	87
dd) Die Bundesministerialverwaltung	91
aaa) Abgrenzung	92
1. Die Rechtsetzungsaufgaben der Bundesregierung	92
2. Im besonderen: Die normative Gestaltung der Arbeitsbedingungen	92
3. Die Leitung des Bundesrechtsvollzugs in den Ländern	100

	Seite
4. Die Leitung der Bundeseigen- verwaltung	101
bbb) Der Bereich der Bundesministerial- verwaltung	101
1. Allgemeines	101
2. Der überregionale Verwaltungsakt	102
3. Die nichtakzessorische Verwaltung	106
4. Die Fondsverwaltung	108
5. Die Koordination	110
b) Die Bundesauftragsverwaltung	112
c) Die landeseigene Verwaltung in Ausführung von Bundesgesetzen	115
d) Die bundesrechtliche Organisation der Landes- verwaltung und gewisse organisatorische Be- sonderheiten der sozialen Verwaltung	125
aa) Das Problem	125
bb) Die Ausschüsse	130
cc) Rechtsfähige Verwaltungseinheiten	140
1. Problemübersicht	140
2. Rechtsfähige Verwaltungseinheiten grundsätzlich keine "Behörden" i. S. des Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG	143
3. Die Regelungskompetenz aus der Sachkompetenz	144
4. Organisationskompetenz für die Be- hörden rechtsfähiger Verwaltungs- einheiten	151
5. Der sachlich beschränkte Vollzugs- auftrag	152
6. Zur Exemplifikation der Problematik am Kommunalverfassungsrecht	153
7. Abschließende Bemerkungen	159
dd) Die körperschaftliche Verbundverwaltung	160
e) Die reine Landesverwaltung	164
f) Zusammenschau	166
3. Die Rechtsprechungskompetenz	170
II. Die Verteilung der Mittel auf Bund und Länder, insbes. die bundesstaatliche Finanzverfassung	175

	Seite
1. Allgemeines	175
2. Die Verteilung der personellen und sachlichen Mittel	176
3. Die bundesstaatliche Finanzverfassung	179
a) Vorbemerkung	179
b) Das Finanzaufkommen und seine Gestaltung	180
aa) Vorbemerkung: der Kredit	180
bb) Die Erwerbseinkünfte	181
cc) Zweimal "Beiträge"	185
aaa) Beiträge im überkommenen finanzwissenschaftlichen Sinn	185
bbb) Die Organisations- und Sozialbeiträge	186
dd) Gebühren	187
ee) Die Steuern	189
ff) Die föderativen Sekundäreinnahmen der Länder - Zusammenfassung	192
c) Die Ausgabedisposition	193
aa) Die Grundsatzregelung	193
bb) Die Sonderregelung des Art. 120 GG	196
d) Der finanzielle Primat des Bundes	199
e) Zentralisation des Finanzwesens, Finanzausgleich und soziale Intervention	205
III. Weitere Gesichtspunkte der bundesstaatlichen Ordnung	208
IV. Zusammenfassende Würdigung	210
2. ABSCHNITT: DIE STELLUNG DER UNTER- UND NEBENSTAATLICHEN VERBÄNDE	219
I. Allgemeines	219
1. Zur Bedeutung öffentlicher Verbandsautonomie	219
2. Verfassung und Subsidiaritätsprinzip	223
II. Die Gemeinden und Gemeindeverbände	225
1. Die Gemeinden	225

	Seite
a) Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen	225
b) Die Gemeinden als Träger sozialer Intervention	228
aa) Grundsätzliches	228
bb) Die administrative Sachkompetenz der Gemeinden	232
cc) Die gemeindliche Finanzautonomie	236
2. Die Gemeindeverbände - Kreise und Bezirke	239
a) Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen	239
b) Die Gemeindeverbände als Träger sozialer Aufgaben	240
III. Die sonstigen Verbände	242
1. Zur allgemeinen Problematik	242
2. Personalverbandliche Ordnung und Grundgesetz	244
IV. Zwei besondere Fälle	252
1. Kirchen- und sonstige Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften	252
a) Einige Aspekte ihres Verhältnisses zum Staatsganzen	252
b) Zum kirchlichen (religions- und weltanschauungsgemeinschaftlichen) Wirkungskreis - Allgemeines	259
c) Kirchliche Caritas (Diakonie)	260
aa) Der kirchliche Vorbehaltsbereich	260
bb) Kirchlicher, außerkirchlicher und staatlicher Bereich in der Begegnung	266
d) Das kirchliche Dienstrecht	274
e) Die kirchlichen Werke und Einrichtungen	282
2. Die "soziale Selbstverwaltung"	287
a) "Soziale Selbstverwaltung" durch die Tarifvertragspartner	287
aa) Die Koalitionsfreiheit als verfassungsrechtlicher Ansatz	287

	Seite
bb) Die Tariftmacht als Kernsubstanz der "sozialen Autonomie"	289
aaa) Die Verfassungsgarantie	289
bbb) Zum Wesen der Tariftmacht	291
cc) Der weitere Kreis der "sozialen Selbstverwaltung"	299
aaa) Das Umfeld der Tariftmacht: Arbeitskampf und Schlichtung	299
bbb) Der Ausstrahlungsbereich der "sozialen Selbstverwaltung"	301
dd) Die Rahmen-, Kontroll- und Subsidiärverantwortung des Staates	302
aaa) Allgemeines	302
bbb) Der subsidiäre Selbsteintritt des Staates	305
ccc) Rahmenordnung und Legalitätskontrolle	310
b) "Soziale Selbstverwaltung" im Betrieb	313
3. ABSCHNITT: DEMOKRATISCHES UND REPUBLIKANISCHES PRINZIP UND SOZIALE INTERVENTION DES STAATES	315
I. Das allgemeine Verhältnis zwischen demokratischer Staatsform und sozialer Politik	315
1. Egalitäre Demokratie und soziale Politik	315
a) Ideologisch-historische Verschwisterung im Egalitären	315
aa) Zur demokratischen Inklinatlon des Sozialen	315
bb) Die ideelle soziale Inklinatlon der Demokratie	318
b) Die Dynamik der demokratischen Macht und die soziale Politik	319
aa) Die Distanz zwischen der Herrschaft der Mehrheit und einer ganzheitlich sozialen Politik	319
bb) Der positive Bezug der demokratischen Herrschaftsordnung zur sozialen Politik	323

	Seite
aaa) Vorbemerkung: Demokratische und nichtdemokratische Herrschaftsordnung im Vergleich	323
bbb) Die strukturelle soziale Inklinaton der Demokratie	326
2. Die "reale" Demokratie und die realen Entsprechungen der "formalen" Demokratie	329
a) "Reale" Demokratie, "Wirtschaftsdemokratie" usw.	329
b) Die "realen" Voraussetzungen der "formalen" Demokratie	334
3. Freiheitliche Demokratie und staatlicher Interventionismus	335
II. Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundlagen	338
III. Zu einigen Besonderheiten der konkreten demokratischen Ordnung	340
1. Vorbemerkung: Der demokratische Purismus	340
2. Legislative und Exekutivspitze	341
a) Der Grundzug: Parlament und Regierung - Hauptfunktionäre der Demokratie	341
b) Parlament und Regierung	342
aa) Das parlamentarische Wahlrecht	342
bb) Das repräsentative Prinzip	343
cc) Die Stellung der Regierung	344
c) Ausgleichsfaktoren	348
aa) Vorbemerkung	348
bb) Der Staatspräsident	349
cc) Die zweite Kammer	350
dd) Die unmittelbare Demokratie	351
3. Demokratie und "Richterstaat"	352
a) Verfassungsrechtliche Grundlegung	352
b) Zur besonderen Funktion des Richters	357
c) Ihre demokratische Prämisse	358
d) Zur demokratischen Struktur der verschiedenen Gerichtszweige	360

	Seite
aa) Überblick	360
bb) Zur Deutung	362
4. Demokratie, Bürokratie und Berufsbeamtentum	365
a) Zur verfassungsrechtlichen Grundlegung des Berufsbeamtentums	365
b) Zu seiner Funktion	368
5. Die Demokratie der Parteien und Verbände	370
a) Zum "Parteienstaat"	370
aa) Allgemeines	370
bb) Die Parteienfinanzierung	371
cc) Die Verpflichtung der Parteien auf die freiheitliche demokratische Grundordnung	372
b) Zum "Verbändestaat"	373
aa) Wesen und allgemeine Wirkungsweise der Verbände	373
bb) Die Vormachtstellung der organisierten Interessen	380
aaa) Allgemeines	380
bbb) Das organisierte soziale Interesse	381
cc) Die Regulierung der "Verbände- demokratie"	383
aaa) Der verfassungsrechtliche Rahmen	383
bbb) Die Institutionalisierung des Verbandseinflusses	384
ccc) Die Sicherung des Individuums	388
IV. Demokratie und Selbstverwaltung	390
1. Allgemeines	390
2. Einige besondere Bemerkungen	392
a) Demokratie und Ausschußwesen	392
b) Demokratie und rechtliche Selbstverwaltungs- einheiten	394
c) Parteien und Verbände in der Selbstver- waltung	395

	Seite
4. ABSCHNITT: DIE SOZIALE INTERVENTION IM RECHTSSTAAT	396
I. Allgemeines zu dem Verhältnis der sozialen Intervention zur rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes	396
II. Die Gewaltentrennung und die mit ihr zusammenhängenden Prinzipien im Verhältnis zur sozialen Intervention	406
1. Wandlungen der Gewaltenteilung und soziale Intervention	406
2. Die soziale Intervention im "Gesetzesstaat"	412
a) Die allgemeine Tendenz zum Gesetzesstaat	412
b) Die Verklammerung von Gesetzgebung und Verwaltung	418
aa) Verwaltung - Rechtsstaat - Verwaltungsrecht	418
bb) Die rechtsstaatliche Notwendigkeit des Gesetzes	420
aaa) Der Vorbehalt des Gesetzes	420
1. Das Grundschema	421
2. Die positive verfassungsrechtliche Ordnung	424
3. Die "Lücke" im Gesetzesvorbehalt	428
4. Gesetzesfreie Leistungsverwaltung?	431
5. Sonderprobleme	440
a) Belastungen des Begünstigten	440
b) Begünstigungen, die Dritte belasten	444
c) Besondere Gewaltverhältnisse	445
d) Die Organisationsgewalt	451
6. Schlußbemerkung	456
bbb) Die rechtsstaatliche Pflicht der gesetzlichen Bindung der Verwaltung - ergänzende Bindungen der gesetzessfreien Verwaltung	457
cc) Das rechtsstaatliche Gebot der Bestimmtheit der Verwaltungsbefugnisse	463

	Seite
dd) Die funktionelle Konkurrenz von Gesetzgebung und Verwaltung	474
c) Gesetzgebung und untergesetzliche Rechtsetzung	480
aa) Rechtsetzung durch Exekutivbehörden	480
bb) Die autonome Rechtsetzung	487
cc) Grenz- und Mischfälle zwischen Satzung und Verordnung	489
dd) Das funktionelle Verhältnis zwischen Rechtsverordnung und Satzung	501
ee) Die "soziale Autonomie"	503
d) Der Anteil der Gesetzgebung an der sozialen Intervention	505
3. Die soziale Intervention im "Justizstaat"	508
a) Bemerkungen zum Justizstaat	508
b) Die richterliche Primärkompetenz im Rahmen der sozialen Intervention	512
aa) Die Funktion - ihre soziale Bedeutung	512
bb) Die verfassungsrechtliche Garantie	515
cc) Die Ausweitung der sozialen Wirksamkeit des Richters	520
1. Soziale Staatsaufgabe und Rechtsprechung	520
2. Die spezifischen Erscheinungsformen richterlicher Sozialgestaltung	521
3. Das Verhältnis der Rechtsprechung zu Gesetz(gebung) und verwaltungsverfassungsstrukturelle Determinanten	525
dd) Staatliche und nichtstaatliche Rechtsprechung	534
c) Die gerichtlichen Kontrollkompetenzen	540
aa) Der gerichtliche Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung	540
aaa) Die "Generalklausel" - Notwendigkeit und Bedeutung	540
bbb) Der Rechtsschutz gegenüber dem leistenden Staat	543
1. Die verfahrensrechtliche Anpassung	543

	Seite
2. Das berechtigende Gesetz als Angelpunkt	543
3. Exkurs: Der rechtsstaatliche Zwang zur subjektiven Berechtigung	544
ccc) Weitere besondere Rechtsschutzprobleme	549
ddd) Zum Verhältnis von Verwaltung und kontrollierender Rechtsprechung	550
bb) Die richterliche Prüfung der Gesetze	553
aaa) Allgemeines	553
bbb) Der Rechtsschutz gegenüber dem untätigen Gesetzgeber	557
cc) Richterliche Kontrolle der Rechtsprechung	562
d) Die Verfassungsgerichtsbarkeit	564
e) Die verfassungsmäßige Konzeption der Struktur der sonstigen Gerichtsbarkeit	566
aa) Die fünf Säulen der (Nichtverfassungs-) Gerichtsbarkeit	566
aaa) Die Grundlagen	566
bbb) Die besondere Sozialgerichtsbarkeit	568
ccc) Die Bedeutung der Verfassungsentcheidung für eine spezialisierte Gerichtsbarkeit	575
ddd) Das Verhältnis der Gerichtszweige zueinander	581
eee) Anhang: Zum Obersten Bundesgericht	589
bb) Sondergerichte - Sonderkammern(-senate) - Verfeinerung des Rechtsschutzes	589
cc) Die vertikale Gliederung - zum Instanzenzug	591
dd) Die Trennung von der Exekutive	595
f) Der Anteil der Rechtsprechung an der sozialen Intervention	597
4. Die soziale Intervention im "Verwaltungsstaat"	603
a) Die besondere Funktion der Verwaltung	603

	Seite
b) Verwaltung zwischen Gesetzgebung und Rechtsprechung	606
c) Zur Struktur der Verwaltung	613
5. Anhang: Das Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Recht im Lichte der Gewaltentrennung	614
a) Allgemeines	614
b) Verfahrensrechtliche Aspekte	617
c) Das materiellrechtliche Problem in der zwischenbürgerlichen Dimension	618
d) Das materielle Problem in der Staat-Bürger- Dimension	621
e) Wechselseitige Durchdringung und Angleichung von öffentlichem und privatem Recht	629
III. Die materiellen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit	632
1. Allgemeines	632
a) Zum Gegenstand	632
b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	633
c) Das Amtshaftungs- und Entschädigungsrecht	635
2. Rechtsstaat und Rechtssicherheit	637
a) Das Postulat der Rechtssicherheit	637
b) Die Sicherheit des Normbestandes	638
aa) Zur Rückwirkung von Gesetzen	638
bb) Bestandskraft von Gesetzen ?	645
c) Die Bestandskraft individueller Rechtsakte	647
aa) Allgemeines	647
bb) Der Widerruf ursprünglich rechts- widriger Verwaltungsakte	648
aaa) Der begünstigende Widerruf	649
bbb) Der lästige Widerruf	652
d) Zur Bestandskraft titulierter Leistungs- ansprüche	662
3. Rechtsstaat - Gerechtigkeitsstaat	663

	Seite
5. ABSCHNITT: DER SOZIALSTAAT	673
I. Zum Wesen der grundgesetzlichen Sozialstaatsproklamation	673
II. Die grundsätzliche Exegese der grundgesetzlichen Sozialstaatsproklamation	676
1. Zum Inhalt der Sozialstaatserklärung	676
a) Die Trias der elementaren Deutungsmöglichkeiten	676
b) Die Auslegung im Sinne des historisch-konkreten "sozial"-Begriffes	684
aa) Das Wort "sozial"	684
bb) Die Wortfügung vom sozialen Staat	685
cc) Der soziale Bundesstaat	686
dd) "Demokratisch und sozial"	688
ee) Der soziale Rechtsstaat	689
aaa) Sozialstaatsdeklaration und Rechtsstaatsprinzip	689
bbb) Sozialstaatsdeklaration und materiell-rechtsstaatliche Grundordnung	691
1. Sozialstaatsdeklaration und Grundrechte	691
2. Sozialstaatsdeklaration und Grundpflichten	693
3. Die Sozialstaatsdeklaration als Surrogat einer verfassungsrechtlichen Sachordnung	695
ff) Zusammenfassende Würdigung	696
gg) Historisch-subjektive Gesichtspunkte	697
hh) Das Ergebnis	698
c) Abgrenzung und Implikationen	699
aa) Der allgemeine Sozialgestaltungsauftrag	699
bb) Die allgemeine Gemeinschaftsverpflichtung der Individuen	701
cc) Die soziale Gerechtigkeit	702
dd) Das gemeine Wohl	703
ee) Daseinsvorsorge	703
d) Der undoktrinäre Minimalismus des Sozialstaatsprinzips	704

	Seite
2. Zur Geltungsweise des Sozialstaatsprinzips	706
a) Grundsätzliches zu den inhaltsbedingten Geltungsmöglichkeiten	706
aa) Geltungsproblematik und Geltungsanspruch	706
bb) Die Notwendigkeit zu differenzieren - das Verbot unsozialen Handelns	709
b) Sozialstaatsprinzip und verfassungsgebundene Staatsfunktionen - insbes. Sozialstaatsprinzip und Gesetzgebung	714
aa) Die sozialstaatliche Bindung des Gesetzgebers	714
bb) Das Sozialstaatsprinzip als Legitimation	716
aaa) Der Leerlauf einer "echten" Legitimationswirkung	716
bbb) Die unechte, interpretatorische Legitimationswirkung	719
cc) Sozialstaatsprinzip und Gesetzesvollzug	723
aaa) Die Tragweite der sozialstaatlichen Bindung des Gesetzgebers	723
bbb) Sozialstaatsgerechte Gesetzesauslegung	724
c) Sozialstaatsprinzip und Verwaltung	726
d) Sozialstaatsprinzip und Rechtsprechung	728
e) Das Sozialstaatsprinzip als Quelle individueller Rechte und Pflichten im Staat-Bürger-Verhältnis?	729
aa) Das Fehlen einer unmittelbaren Verpflichtung des Bürgers	729
bb) Das Sozialstaatsprinzip als Anspruchsgrundlage gegen den Staat?	730
f) Zur "Drittwirkung" des Sozialstaatsprinzips	735
3. Der "demokratische und soziale Bundesstaat" und der "republikanische, demokratische und soziale Rechtsstaat"	736
a) Der soziale Bundesstaat	737
aa) Sozialstaatsprinzip und bundesstaatliche Kompetenzordnung	737

	Seite
bb) Zur Tragweite des Art. 28 Abs. 3 GG	737
b) Die soziale Demokratie	741
aa) Affinität und wechselseitige Ergänzung von Sozialstaat und Demokratie	741
bb) Im besonderen zur "Wirtschaftsdemokratie"	743
c) Der soziale Rechtsstaat	744
aa) Allgemeines	744
bb) Einige besondere Probleme	754
aaa) Vorbemerkung	754
bbb) Sozialer Rechtsstaat und Subsidiaritätsprinzip	755
ccc) Rechtssicherheit im Sozialstaat	760
III. Die Schwerpunkte der sozialstaatlichen Sachordnung	762
1. Vorbemerkung	762
2. Sozialstaat und soziale Sicherheit	764
a) Allgemeines	764
b) Die allgemeine öffentliche Fürsorge als sozialstaatliches Minimum	766
c) Die Verwirklichung des Sozialstaates durch die gehobene soziale Sicherung	768
aa) Vorbemerkung	768
bb) Die Sozialversicherung	769
cc) Die Sonderversorgung	771
aaa) Die "echte" Sonderversorgung	771
bbb) Die "unechte" Sonderversorgung	777
d) Die grundgesetzliche Sicherung des gegebenen Standes von Sozialversicherung und Sonderversorgung	778
3. Sozialstaat und Arbeit	782
a) Das sozialstaatliche Arbeitsrecht	782
aa) Allgemeines	782
bb) Einzelfolgerungen für das Arbeitsvertrags- und Arbeitsschutzrecht	784
cc) Folgerungen für das kollektive Arbeitsrecht	788

	Seite
aaa) Zum Betriebsverfassungsrecht	788
bbb) Zur "Sozialen Autonomie" der Tarifpartner - die Letztverant- wortung des (Sozial)Staates	789
dd) Das sozialstaatliche Beamtenrecht	794
b) Das Recht auf Arbeit	797
c) Die Pflicht zur Arbeit	800
aa) Allgemeines	800
bb) Die Pflicht (Last) zur existenz erhalten- den Arbeit	801
aaa) Wesen und Erscheinungsformen	801
bbb) Das Verhältnis zu Art. 12 GG	805
4. Sozialstaat und Güterverteilung	810
a) Allgemeines	810
b) Allgemeine Vermögensstreuung	811
c) Die Verteilung der Produktionsmittel	813
d) Die Verteilung des Bodens	816
e) Die Verteilung der Konsumgüter	817
f) Zum Wohnungsproblem	818
g) Anhang: Sozialstaatsprinzip und Vermögens- schäden	819
5. Die allgemeinen nicht primär sozialen staatli- chen Leistungen	820
a) Die öffentliche Güter- und Leistungsver- sorgung	820
b) Das öffentliche Bildungswesen	821
c) Das öffentliche Gesundheitswesen	821
6. Das sozialstaatliche Verfahrensrecht	822
a) Allgemeines	822
b) Das "Armenrecht"	823
c) Der Vollstreckungsschutz	824
7. Sozialstaat und bürgerliches Recht	825
a) Allgemeines	825

	Seite
b) Sozialstaat und Vertragsfreiheit	826
c) Sozialstaatsprinzip und Schadensersatzrecht	827
d) Das Problem der Unterhaltspflicht	828
8. Die (sozial-)staatliche Mittelbeschaffung	828
a) Sozialstaat und Abgabenrecht	828
aa) Zum Steuerrecht	828
bb) Das sonstige Abgabenrecht	832
b) Sozialstaat, Enteignung und Eigentumsbindung	832
c) Sozialstaat und persönliche Indienstrafe	835
9. Sozialstaat und Wirtschaftsordnung	835
a) Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsverfassung	835
b) Einzelprobleme	838
aa) Protektionistische Maßnahmen	838
bb) Das Problem der wirtschaftlichen Konzentration	839
cc) Die Währungspolitik	840
6. ABSCHNITT: GRUNDRECHTSORDNUNG UND SOZIALE INTERVENTION	842
I. Allgemeine Fragen	842
1. Verfassungsmäßige Rechte und Grund- und Menschenrechte außerhalb der Verfassung	842
2. Grundrechte und Grundpflichten	845
a) Allgemeines - die programmatischen Grundpflichten	845
b) Zur Sozialpflichtigkeit	846
c) Grundrechte und Grundpflichten	846
d) Zur "einzigen eigentlichen rechtlichen Grundpflicht"	847
3. Ausgrenzende und bewahrende Grundrechte und sog. "soziale" Grundrechte	848
a) Allgemeines	848
aa) Zur Unterscheidung	848

	Seite
bb) Die auch "soziale" Funktion der Ausgrenzungen	848
cc) Die auch freiheitliche Funktion der "sozialen" Grundrechte	850
dd) Erscheinungsformen und Wirkungsweise der "sozialen" Verbürgungen	851
ee) Freiheit und Teilhabe - zu den Grenzen der Verfassungssynthese	855
ff) Ambivalente Verfassungsrechte	857
b) Ausgrenzende Grundrechte und sog. "soziale" Grundrechte	859
4. Einige Probleme der Grundrechtsgeltung	861
a) Allgemeine soziale Schranken der Grundrechte	861
aa) Grundrechte im Sozialstaat	861
bb) Sozialstaatsgerechte Grundrechtsauslegung	862
cc) Gesetzesvorbehalte	862
dd) Schutz der Menschenwürde - das gemeinsame Prinzip von Grundrechtsordnung und Sozialstaatlichkeit	863
b) Art. 18 GG	864
c) Die Grundrechte im besonderen Gewaltverhältnis	865
aa) Allgemeines	865
bb) Einige Einzelfragen	871
aaa) Grundrechte im offenen Anstalts- und im Körperschaftsverhältnis	871
bbb) Grundrechte im geschlossenen Anstaltsverhältnis	871
ccc) Die dienstrechtlichen Gewaltverhältnisse	874
d) Die Drittwirkung der Grundrechte und verwandte Probleme	876
aa) Zur sog. Drittwirkung der Grundrechte	876
aaa) Die Drittwirkung "ungeschriebenen" Rechts	876
bbb) Die ausdrücklich angeordnete Drittwirkung	880
bb) Die "Fiskalgeltung" der Grundrechte	880

	Seite
cc) Grundrechtsgeltung für Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen	883
aaa) Grundrechtsgeltung für Tarif- vertragsrecht	883
bbb) Grundrechtsbindung für Betriebs- vereinbarungen	889
II. Das Grundrecht der Gleichheit	890
1. Gleichheit und sozialer Rechtsstaat	890
2. Der allgemeine Gleichheitssatz	893
a) Der Gleichheitssatz als Willkürverbot	893
b) Zum speziellen Inhalt des Gleichheitssatzes	896
aa) Vorbemerkung	896
bb) Die soziale Bedeutung des Gleich- heitssatzes	898
aaa) Gleichheit und sozialer Ausgleich - Allgemeines	898
bbb) Gleichheit und sozialer Ausgleich - Einzelfragen	900
ccc) Gleichheit der Teilhabe und der Belastung	903
cc) Opfergleichheit und Opferausgleich	904
aaa) Allgemeines	904
bbb) Einzelfragen	910
dd) Der Gleichheitssatz im Privatrecht	912
3. Die besonderen Gleichheitssätze (Art. 2 und 3 GG)	914
a) Allgemeines	914
b) Die Gleichheit von Mann und Frau	917
aa) Art. 3 Abs. 2 und 3 GG - Allgemeines	917
bb) Einzelfragen	918
aaa) Zum Stand der Entwicklung	918
bbb) Gleichberechtigung und soziale Sicherung	919
ccc) Gleichheit von Mann und Frau im Arbeitsrecht	923
1. Besonderer Arbeitsschutz für Frauen	923

	Seite
2. Die Lohngleichheit	926
3. Zur Drittwirkung u. ä.	929
c) Das Verbot, nach der "Herkunft" zu differenzieren	931
4. Weitere besondere Gleichheitssätze	933
III. Die Verfassungsordnung des Eigentums	934
1. Eigentum und sozialer Rechtsstaat	934
2. Der gegenständliche Bereich des Eigentums- schutzes	935
a) Die Ausweitung des Eigentumsbegriffs	935
aa) Von der Sacheigentums- garantie zur Sicherung vermögenswerter Berechtigungen einschließlich solcher öffentlichen Rechts	935
bb) Zum Eigentumsschutz öffentlich- rechtlicher Berechtigungen im besonderen	938
b) Geschütztes und nicht geschütztes Eigentum?	943
3. Die Bindungen des Eigentums	945
a) Die soziale Bindung des Eigentums - Allgemeines	945
b) Die sozialisierende Bindung des Eigentums	950
4. Die Entziehung des Eigentums	951
a) Übersicht	951
b) Die Enteignung	952
aa) Begriff und allgemeine soziale Bedeutung	952
bb) Die Entschädigungspflicht	953
aaa) Die Höhe der Entschädigung	953
1. Die Regelung des Grundgesetzes	953
a) Meinungsstand und Rahmen- interpretation	953
b) Die maßgebenden Elemente der Entschädigung	955
c) Die effektive Norm	958
2. Zur funktionalen Bedeutung dieser Regelung	959

	Seite
bbb) Zur Art und Weise der Entschädigung	961
ccc) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	962
c) Die Umlegung	962
d) Die Sozialisierung	963
aa) Zur allgemeinen Bedeutung	963
bb) Inhalt und Grenzen der Sozialisierungsermächtigung	964
cc) Insbes. die Sozialisierungsentschädigung	966
aaa) Zur Höhe	967
bbb) Zur funktionalen Bedeutung	969
e) Exkurs I: Die soziale Umschichtung	969
aa) Zum Begriff	969
bb) Soziale Umschichtung und Gleichheitssatz	971
cc) Soziale Umschichtung und Verfassungsgarantie des Eigentums	972
aaa) Soziale Umschichtung im Rahmen der allgemeinen Eigentumsentziehungstypen der Verfassung	972
1. Übersicht	972
2. Soziale Umschichtung im Rahmen von Enteignung und Sozialisierung	973
bbb) Weitere Wege sozialer Umschichtung?	976
1. Der Anlaß der Frage	976
2. Soziale Umschichtung als Inhaltsbestimmung des Eigentums?	977
3. Die "Sozialentwährung"?	977
4. Die "soziale Umschichtung" als besonderer Eigentumsentziehungstyp	977
a) Zum Argument des Lastenausgleichs	979
b) Zum Argument der Entflechtung	979
c) Zum Argument der Bodenreform	980

	Seite
dd) Schlußbemerkung	982
f) Exkurs II: Das Mitbestimmungsrecht im Schnittpunkt der Probleme	982
aa) Allgemeines	982
bb) Zur konkreten Grenzziehung	983
aaa) Zum Betriebsverfassungsrecht	984
bbb) Zum engeren Mitbestimmungsrecht	985
g) Der Eingriff in das Geldvermögen	987
h) Exkurs III: Die eigentumsinhaltsbestimmende Rechtsverkürzung	991
aa) Allgemeines	991
bb) Insbes. zur Verschlechterung sozialver- sicherungsrechtlicher Anwartschaften und Leistungen	992
5. Die Gewährleistung des Erbrechts	994
IV. Die verfassungsrechtliche Grundordnung der Ehe, der Familie, der Kindschaft und der Jugenderzie- hung und -förderung	995
1. Das Recht der Ehe und der Familie	995
a) Allgemeines	995
b) Einzelfragen	998
aa) Benachteiligungsverbot, Förderungs- gebot und verwandte Fragen	998
bb) Der Schutz von Ehe und Familie im fa- milien- und eheinternen und im sonsti- gen zwischenbürgerlichen Bereich	1002
cc) Zum Zölibatsproblem	1004
2. Elternrecht - Kinder- und Jugendschutz - Schule	1008
a) Elternrecht	1008
b) Kinder- und Jugendschutz	1011
c) Schule und Bildung	1011
3. Der Mutterschutz	1012
4. Zur Stellung des unehelichen Kindes	1013

	Seite
V. Die (sonstigen) Freiheitsgrundrechte	1017
1. Vorbemerkung	1017
2. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung	1018
3. Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit	1018
4. Die Meinungsfreiheit	1020
5. Die Freizügigkeit	1022
6. Die Berufsfreiheit	1024
a) Freiheit des Berufs, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte - negativer und positiver Status	1024
b) Zur Freiheit der Berufswahl und -ausübung	1024
aa) Freiheit und Schranken - Zum System	1024
bb) Zur sozialen Problematik der Berufsfreiheit und ihrer Schranken	1029
aaa) Allgemeines	1029
bbb) Beschränkungen zum Schutz des Berufswilligen	1030
ccc) Der Schutz des Berufsstandes	1033
ddd) Die Sicherung sozialer Berufsfunktionen	1035
eee) Die Abwehr sozialer Gefährdungen	1038
fff) Die soziale Gestaltung der Beschränkungen	1038
c) Zur Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes	1041
d) Die freie Wahl der Ausbildungsstätte	1042
e) Arbeitszwang und Zwangsarbeit	1042
f) Das Problem der Drittwirkung	1044
7. Vereins- und Koalitionsfreiheit	1046
a) Vorbemerkung	1046
b) Zur Vereinsfreiheit	1046
aa) Ihre positive soziale Funktion	1046
bb) Die Grenze der Vereinsfreiheit	1047
cc) Vereinsfreiheit und Vereinigungszwang	1047
c) Zur Koalitionsfreiheit	1049

	Seite
aa) Allgemeines	1049
bb) Besondere Aspekte der individualrechtlichen Abwehrfunktion	1049
d) Zum Kartellproblem	1053
8. Die allgemeine Handlungsfreiheit	1056
a) Grundsätzliches	1056
aa) Zur Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG	1056
bb) Zusammenfassende Würdigung	1058
b) Freiheit und soziale Ordnung	1061
aa) Freiheit und Teilhabe	1061
bb) Die soziale Bindung der Freiheit	1062
cc) Einzelfragen	1064
aaa) Vorbemerkung	1064
bbb) Freiheit und soziale Sicherheit	1064
ccc) Freiheit und soziale Wirtschaftsordnung	1066
ddd) Die Freiheit in der Privatautonomie	1067
9. Das Recht auf körperliche Freiheit, körperliche Unversehrtheit und Leben	1069
a) Die körperliche Freiheit	1069
aa) Allgemeines	1069
bb) Zur sozialen Problematik	1070
b) Die körperliche Unversehrtheit	1073
aa) Allgemeines	1073
bb) Zur sozialen Problematik	1073
aaa) Gesundheitspflegerische und Heileingriffe	1073
1. Vorbemerkung	1073
2. Der Schutz vor Gemeingefahren	1074
3. Der "soziale Heilzwang"	1075
4. Das Zwangsexperiment	1078
bbb) Geburtenkontrolle	1079
ccc) Pflichten zum Einsatz der Gesundheit	1080
ddd) Zur Drittwirkung	1081

	Seite
c) Das Recht auf Leben	1082
d) Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit als indirektes Teilhaberecht	1083
VI. Einige weitere Rechte	1090
1. Garantie der Staatsangehörigkeit, Deutschenstatus und Auslieferungsverbot	1090
2. Das Asylrecht	1093
3. Das rechtliche Gehör	1094
VII. Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde	1095
1. Vorbemerkung	1095
2. Grundsätzliches zur Deutung und Tragweite	1096
a) Achtung und Schutz der Würde des Menschen	1096
b) Das Verhältnis des Verfassungssatzes von der Menschenwürde zur gesamten Verfassungsordnung	1098
c) Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde als subjektives Recht	1103
3. Einzelfragen	1103
a) Schutz der Menschenwürde im Rahmen der sozialen Intervention	1103
b) Zur "Drittwirkung" des Grundrechtssatzes von der Menschenwürde	1106
c) Grundrechtsordnung und Subsidiaritätsprinzip	1107
C. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN	1109
SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS	1111
SACHREGISTER	1185

VERZEICHNIS UNÜBLICHER, IN DER ARBEIT
VERWENDETER ABKÜRZUNGEN

- | | |
|---|---|
| Giese-Schunck | Friedrich Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., bearbeitet von Egon Schunck, Frankfurt a. M. 1960 |
| Hueck, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. I | Alfred Hueck und Hans Carl Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 6. Aufl., Bd. I, Berlin/Frankfurt a. M. 1959 |
| v. Mangoldt-Klein | Helmut v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., bearbeitet von Friedrich Klein, Berlin/Frankfurt a. M. 1955 ff |
| Maunz-Dürig | Theodor Maunz und Günther Dürig, Grundgesetz, München/Berlin 1958 ff |
| Nawiasky-Lechner | Hans Nawiasky und Hans Lechner, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband zum Handkommentar, München 1953 |
| Nawiasky-Leusser | Hans Nawiasky und Claus Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Systematischer Überblick und Handkommentar, München/Berlin 1948 |
| Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II | Alfred Hueck und Hans Carl Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 6. Aufl., Bd. II, Berlin/Frankfurt a. M. 1957 |
| Reinhardt, Verfassungsschutz des Eigentums | Rudolf Reinhardt und Ulrich Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954, S. 1 - 62 |
| Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums | das. S. 63 - 162 |

EINLEITUNG

I. Die Absicht dieser Einleitung

Die Arbeit, die nachstehend veröffentlicht wird, ist um 1960 entstanden. Sie wird hier gekürzt, nicht aber verändert oder fortgeschrieben wiedergegeben¹⁾.

Die Veröffentlichung soll einen Einblick geben, wie das Thema in den späten fünfziger Jahren verstanden und behandelt werden konnte. Damit dieser Zweck erreicht wird, und vielleicht auch damit das Vorhaben vor Mißverständnissen bewahrt wird, ist es geboten, auszumachen, was der historische Ort der Entstehung und des Abschlusses der Untersuchung für ihr Thema und dessen Erörterung bedeutete. Die folgenden Zeilen wollen der Versuch solcher historischen Verortung sein.

Dabei ist nur daran gedacht, mit kurzen Strichen zu skizzieren, wie sich der Gegenstand der Untersuchung im Verlauf der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik verändert hat. Die Relevanz, welche die damaligen Gegebenheiten und ihre Entwicklungsgeschichte zuvor und danach für die Arbeit als Ganzes, ihre Konzeption und ihren Inhalt im einzelnen gehabt haben, kann hier nicht erörtert werden. Das würde eine zu eingehende Untersuchung erfordern. In Sonderheit der Versuch, darzustellen, wie die Arbeit hätte aussehen müssen, wenn sie in Kenntnis der späteren Entwicklungen verfaßt worden wäre, würde nicht weniger bedeuten, als die ganze Untersuchung noch einmal zu schreiben.

II. Das Thema der Arbeit und die Möglichkeiten ihrer historischen Verortung

1. Zum Thema der Arbeit

Das originale Thema der Arbeit war "Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention des Staates nach dem Grundgesetz und der bayerischen Verfassung". Für den Zweck dieser Veröffentlichung wurde hingegen das Thema "Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland" gewählt.

Daß die bayerische Verfassung nicht mehr im Titel erscheint, entspricht der Überarbeitung des Textes, die im wesentlichen darin bestand, die Erörterungen, die spezifisch die bayerische Verfassung und - soweit es so etwas damals noch gab - die

1) S. dazu noch einmal das Vorwort oben S. V.

bayerische Sozialpolitik betrafen, zu eliminieren. Und dies wiederum rechtfertigt sich daraus, daß Landesverfassungsrecht und soziale Intervention der Länder von 1960 bis heute außerordentlich an Bedeutung verloren haben.

Der "historisierende" Zusatz "im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland" soll den historischen Ort der Arbeit im Titel evident machen. Freilich trifft diese Zeitangabe nicht ganz genau. Die Arbeit schließt nicht 1959, sondern 1960/61. Doch würde eine genauere Angabe im Titel nicht nur zu umständlich sein. Sie würde auch den falschen Anschein erwecken, als hätte ein bestimmtes Jahr des Abschlusses eine ganz besondere Bedeutung²⁾.

So bleibt zu erklären, warum die Worte "Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention des Staates nach dem Grundgesetz" durch "Sozialpolitik und Verfassung" ersetzt wurden. Die Veränderung spart Worte, deren Einsparung notwendig ist, um Platz für den "historisierenden" Zusatz zu gewinnen. Sie setzt an die Stelle der spröden und vielleicht zu viele Fragen aufwerfenden Formel von der "sozialen Intervention des Staates" das Wort "Sozialpolitik", das die gebotenen Assoziationen des Lesers von heute wohl schneller und verlässlicher auslöst. Freilich sind die Begriffe "Sozialpolitik" und "Soziale Intervention" nicht identisch. Doch sind beide Begriffe offen und von gewisser Mehrdeutigkeit. Jedenfalls schien es möglich, den Zusatz "des Staates" wegzulassen, nachdem die Worte "soziale Intervention" durch "Sozialpolitik" ersetzt waren; denn der Staat ist als das beherrschende Subjekt von Sozialpolitik selbstverständlich geworden. Auch dort, wo Sozialpolitik von gesellschaftlichen Kräften (Verbänden, Unternehmen usw.) betrieben wird, erscheint er verantwortlich oder sonstwie in Bezug genommen. Ein Wort endlich zum Austausch von "Grundgesetz" gegen "Verfassung". Er soll hervortreten lassen, daß es um die "Gattung Verfassungsrecht" als Be-

2) Um dem noch genaueren Leser entgegenzukommen, sei ferner darauf hingewiesen, daß der Verfasser sich des Problems bewußt ist, das darin liegt, daß die Arbeit das Thema nicht über den Verlauf des "Ersten Jahrzehnts" oder - wie genauer zu sagen wäre - der Zeit zwischen 1949 und 1961 erörtert. Gemeint ist vielmehr die Darstellung der Verhältnisse, wie sie sich am Ende der angegebenen Periode darstellen, wie sie jedoch mit einer gewissen technischen, literarischen und psychologischen Notwendigkeit in den Jahren vorher entstanden, erfaßt und verstanden worden sein müssen, um in einer Arbeit solchen Umfanges reflektiert zu werden.

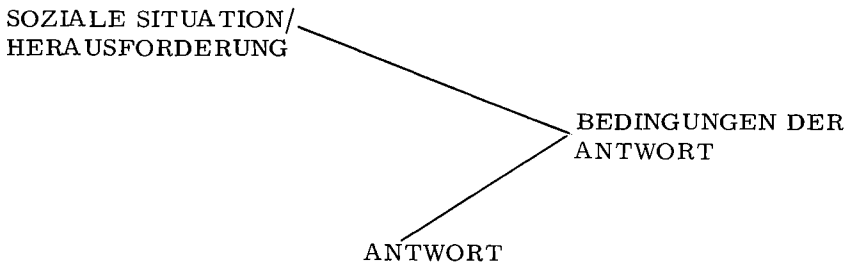
zugsrahmen für die Sozialpolitik geht. Daß es sich bei der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland um das Grundgesetz handelt, bedarf daneben keiner Hervorhebung im Titel³⁾.

Somit kann zusammengefaßt werden: Das Thema der nachstehend wiedergegebenen Arbeit ist,

- in welcher Weise die Verfassung in dem genaueren Sinn von formellem Verfassungsrecht, in dem das Grundgesetz die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist,
- der Sozialpolitik des Staates, die unter den gegebenen wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen und sonstigen gesellschaftlichen Verhältnissen primär den Charakter steuernder und korrigierender, verteilender und umverteilender, sichernder, ausgleichender und helfender Interventionen hat,
- Ziel und Gestalt gibt und Bedingungen setzt.

2. Zu den Schwierigkeiten, sozialpolitische Entwicklungen strukturierend darzustellen

Sozialpolitische Intervention des Staates entwickelt sich - wie wohl jede die gesellschaftlichen Verhältnisse gestaltende Innenpolitik - in einer eigentümlichen Dialektik zwischen der sozialen Situation, die sich als eine Herausforderung an die Politik darstellt und den - vor allem den normativen und institutionellen - Bedingungen, unter denen die Antwort auf diese Herausforderung gesucht, gefunden und gegeben wird - letztlich also: unter denen interveniert wird. Wir haben somit eine Grundstruktur, die aus drei Elementen besteht:



So klar dieses Grundscheema zu sein scheint, so sehr muß von vornherein betont werden, daß diese Elemente und der Ablauf "Herausforderung - Bedingungen der Antwort - Antwort" immer nur sehr

3) Und die Vernachlässigung des Landesverfassungsrechts als der zweiten Schicht von Verfassungsrecht im Bundesstaat bedarf ebenso nicht besonderer, neuerlicher Rechtfertigung.

künstlich isoliert werden können. In Wahrheit besteht

- ein Höchstmaß von Verwobenheit aller (scheinbar) isolierten "Situationen" mit einer nie erschöpfend feststellbaren Gesamtsituation, aller (scheinbar) isolierten Bedingungen der politischen Annahme einer gewissen Herausforderung und der Reaktion auf sie mit einer im ganzen nie erschöpfend feststellbaren Gesamtsituation und auch ein Zusammenhang jeder "Antwort" mit anderen "Antworten" (wenngleich in bezug auf die Antworten, weil sie sehr oft durch historisch begrenzte Handlungen, z. B. einen Gesetzgebungsakt, gegeben werden, die Hoffnung, sie isoliert wahrnehmen zu können und erörtern zu dürfen, eher berechtigt erscheint);
- ein Höchstmaß an Interdependenz zwischen der sozialen Situation und der ihr entsprechenden Herausforderung, den politisch-normativ-institutionellen Bedingungen der Antwort und der Antwort selbst (denn die soziale Situation verwandelt sich zur sozialen Herausforderung im Blick auf die mögliche Antwort und die gegebenen politischen Bedingungen; und die politischen Bedingungen entwickeln sich in Zusammenhang mit der sozialen Situation und den ihr entsprechenden Herausforderungen sowie in Richtung auf die Antworten, die gegeben oder vermieden werden sollen);
- ein Höchstmaß an Interdependenz der Veränderungen im Zeitverlauf, die sich - so selbstverständlich sie auch für soziale Situationen und politische Bedingungen ist - vor allem für die Rolle der Antworten ausmachen läßt. Jede Antwort verändert die soziale Situation und die entsprechenden Herausforderungen sowie die politischen Bedingungen weiterer Antworten auf gleiche oder andere soziale Herausforderungen.

Um Mißverständnissen zu begegnen, muß auch festgestellt werden, daß dieser Prozeß nie einen eigentlichen Anfang, nie eine "Stunde Null", kennt. Jede soziale Situation ist auch Ausdruck bisheriger Politik (sowohl im Sinne von normativ-institutionellen Bedingungen der Reaktion als auch im Sinne von gegebenen Antworten). Jede Herausforderung wird aus der Erfahrung von Reaktionen der Politik und insbesondere aus der Erfahrung vordem gegebener oder verworfener Antworten formuliert. Die Geschichte der gegebenen oder vermiedenen oder verworfenen Antworten lebt immer unter den politischen Bedingungen künftiger Antworten fort. Das gilt nicht zuletzt in dem Sinne, daß merkwürdigerweise der Denkvorrat an Antworten, obwohl theoretisch unbegrenzt, praktisch immer begrenzt ist. Vorbilder spielen somit eine wesentliche Rolle. Das Arsenal der Antworten bestimmt so ebenso die

Verwandlung sozialer Situationen in soziale Herausforderungen wie es die Möglichkeiten politischer Reaktionen mit begründet und mit begrenzt.

Eine ähnliche durchgehende Präsenz sowohl auf der Seite der sozialen Situationen und Herausforderungen als auch auf der Seite der politischen Bedingungen der Reaktion stellen wir bei einer Reihe weiterer Gestaltelemente fest. Drei seien hier genannt. Das erste sind die Wertmaßstäbe, die in einer Gesellschaft maßgebend oder doch möglich sind. Soziale Situationen werden zu einer sozialen Herausforderung in dem Maße, in dem sie, nach solchen Wertmaßstäben beurteilt, beseitigt oder korrigiert werden müssen. So begründen die gesellschaftlichen Wertmaßstäbe die Reaktionen des politischen Systems. Auf der anderen Seite ziehen sie ihnen auch eine Grenze ⁴⁾.

Das zweite "beiderseits" präsenste Gestaltelement sind die sozialen Klassen, Schichten, Verbände, Aktionsgruppen usw. Diese sozialen Strukturen der Gesellschaft bestimmen weitgehend die soziale "Landschaft", in der soziale Situationen überhaupt wahrnehmbar und bewertbar erscheinen. Soziale Gruppen sind weitgehend die Bezugfelder sozialer Herausforderungen. Und ihre - direkte oder indirekte - soziale Mächtigkeit ist Bedingung der Antwort des politischen Systems par excellence. Als letztes Element seien die wirtschaftlichen Verhältnisse genannt. Zwischen dem Begriff "sozial" und "wirtschaftlich" besteht ein schwieriges Verhältnis von Nichtidentität und Nähe, das hier nicht näher untersucht werden kann. Gleichwohl darf davon ausgegangen werden, daß soziale Situationen weitgehend ökonomisch definiert werden können, daß soziale Herausforderungen weitgehend ökonomische Herausforderungen sind, daß die ökonomischen Möglichkeiten und Zielkonkurrenzen zu den wichtigsten Handlungsbedingungen des politischen Systems zählen, daß sozialpolitische Antworten weitgehend ökonomische Antworten sind und daß sie die ökonomische Situation verändern ⁵⁾.

-
- 4) Auf das Problem der Divergenz zwischen den gesellschaftsimmanenten Normen und den Normen des politischen Systems braucht hier nicht weiter eingegangen werden.
 - 5) S. zum vorigen demnächst Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3, 1979; darin insbes. Peter A. Köhler, "Entstehung von Sozialversicherung" und Jens Alber "Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen". Weitere Nachweise s. dort.

So betrachtet ist jeder Versuch monokausaler Erklärung zum Irrtum verurteilt⁶⁾. Vielmehr erscheint es schon bedenklich und wenig aussichtsreich, auch nur ein Netz von wesentlichen Bedingungen sozialpolitischer Entwicklung selektieren zu wollen. Gleichwohl ist diese Selektion kausaler Konstellationen - praemissis praemittendis vollzogen und verwertet - der einzig mögliche Kompromiß zwischen dem Bedürfnis, die Entwicklung zu verstehen und aus ihr zu lernen, und der Unmöglichkeit, sie erschöpfend aufzunehmen und darzustellen.

3. Der Gegenstand der Arbeit und die Möglichkeiten ihrer historischen Verortung

Die nachfolgend abgedruckte Arbeit greift aus diesem Gefüge der Elemente sozialpolitischer Entwicklung eine sehr begrenzte Schicht heraus. Sie zielt nicht auf die Darstellung der sozialen Situation und der ihr entsprechenden Herausforderungen. Sie zielt nicht auf die Antworten, die gegeben wurden, angestrebt werden sollen oder vermieden werden sollen. Ihr Gegenstand sind auch nicht schlechthin die Bedingungen der Antwort. Die Arbeit beschäftigt sich mit einem ganz bestimmten Komplex von Bedingungen der sozialen Intervention des Staates: mit dem förmlichen Verfassungsrecht - hic et nunc: mit dem Grundgesetz.

Es war auch nicht die Absicht der Arbeit, dieses Verfassungsrecht aus der gegebenen sozialen Situation und den ihr entsprechenden sozialen Herausforderungen zu erklären und zu interpretieren. Vielmehr war es die Absicht, die normative Substanz in sich darzustellen. Ihre sozialpolitische Relevanz wurde generell anhand eines allgemeinen vorgegebenen sozialen Zwecks und Mandats des Staates aufgesucht: den ärmeren Schichten zu helfen und zu weit gespannte Wohlstandsdifferenzen abzubauen. Dies erschien zu der Zeit, als die Arbeit konzipiert und geschrieben wurde, als der allgemeinste Nenner dessen, was unter "sozial" und "sozialpolitisch" verstanden wurde und werden durfte (und es ist dieser allgemeinste Nenner des "Sozialen" und der "Sozialpolitik" bis heute geblieben). Im einzelnen freilich waren die historisch gegebenen oder zeitgenössisch diskutierten Antworten auf soziale Herausforderungen Exempel und Prüfstein der sozialpolitischen Relevanz der Verfassung. Da dies primär von einem verfassungsrechtlichen - allgemeiner: von einem juristischen - Standpunkt her unternommen wurde, standen dabei die durch das Recht gegebenen oder zu gebenden Antworten auf soziale Herausforderungen

6) S. dazu allgemein-historisch: Georg G. Issers, Neue Geschichtswissenschaft, dtv Wissenschaftliche Reihe, 1978.

im Vordergrund. Vergleicht man dies mit der endlosen Fülle der sozialen Situationen und Herausforderungen, vor welche sich das politische System gestellt sieht, mit dem Netz der übrigen, nicht-verfassungsrechtlichen normativ-institutionell-politischen Bedingungen sozialer Intervention des Staates und mit der Summe der rechtsförmigen und nicht-rechtsförmigen Antworten des politischen Systems auf die sozialen Herausforderungen, so zeigt sich, welch "winziges" Segment aus dem Gesamtgefüge hier aufgegriffen wurde. Daß die Arbeit gleichwohl den zutage liegenden Umfang annehmen konnte, läßt andererseits darauf schließen, welch endlose Masse von Stoff insgesamt in Frage steht.

Die Absicht dieser Einleitung nun ist es, die historische Relativität eben jenes "winzigen" Ausschnittes aus dem Gesamtstoff sozialer Intervention des Staates darzutun. Genauer: sie will fragen, was am Gegenstand der Arbeit historischer Veränderung ausgesetzt war und ist, und auf welche Weise demzufolge die Arbeit mit der Zeit ihrer Entstehung zu identifizieren ist. Dieser Versuch muß davon ausgehen, daß jedes "Element" dieses Gesamtprozesses der sozialen Verhältnisse, der politischen Bedingungen, unter denen sie gestaltet werden und auf die reagiert wird, und der Antworten auf die gegebenen sozialen Probleme durch jedes andere "Element" dieses Gesamtprozesses bestimmt wird oder doch werden kann. Was die Verfassung für die soziale Intervention des Staates bedeutet, hängt also davon ab, welche politischen Kräfte die Verfassung tragen und erfüllen, welche sozialen Verhältnisse bestehen, unter welchen Wertvorstellungen sie zu welchen sozialen Herausforderungen erwachsen, und welche Antworten vorgegeben sind, erfunden und erstrebt oder perhorresziert werden. Die Geschichte der Rolle der Verfassung in der sozialen Intervention des Staates kann daher nur als die Geschichte aller dieser "Elemente" verstanden und dargestellt werden. Zugleich aber ist völlig klar, daß diese Darstellung aller "Elemente" und aller ihrer Interdependenzen die Möglichkeiten jedenfalls einer kurzen Skizze übersteigt. Somit muß ein Kompromiß gefunden, muß selektiert werden.

In diesem Sinne werden die parteipolitischen Kräfte, die sich in Bundestagswahlen, Bundestagsmehrheiten und Regierungskoalitionen im Bund manifestieren⁷⁾, zum Leitprinzip der historischen Skandierung erhoben. In ihnen reflektiert

7) S. umfassend hierzu (aber nur bis 1970) Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland, 1971. Für die späteren Wahlen etwa Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 81 ff.

sich am deutlichsten, welche Kräfte die Verfassung erfüllen und benutzen und welche Antworten auf die sich wandelnden sozialen Herausforderungen gesucht und gegeben werden.

Andere politische Indikatoren dagegen müssen vernachlässigt werden. So schon die Wandlungen der politischen Parteien selbst, deren sozial- und verfassungspolitische Einstellungen sich mitunter stark verändert haben⁸⁾. So auch die politischen Verhältnisse in den Ländern, obwohl diese nicht nur über den Bundesrat auf die Bundespolitik und die Bundesverfassung einwirken, obwohl sie vielmehr - wie begrenzt auch immer - auch in sich imstande sind, alternative und komplementäre sozialpolitische Inhalte und Vollzugsstile zu entwickeln und zu realisieren⁹⁾. Vernachlässigt mußte ferner die politikbezogene Formation der Gesellschaft werden, die sich in Verbänden äußert¹⁰⁾. Ihre sozialpolitische Bedeutung - von den Gewerkschaften¹¹⁾ und Arbeitgeberverbänden, den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden¹²⁾ bis zu den Verbänden der Kriegsoffer, der Behinderten, der Vertriebenen - ist evident. Aber ebenso amorph ist ihre Entwicklung. Und ihre exakte und ausgewogene, auch empirisch verlässliche Erforschung ist ausgesprochen notleidend.

In diesem politischen Rahmen wird zuerst die Entwicklung des engsten Gegenstandes selbst, der Verfassung, in ihrem juristischen Bestand nachgezeichnet. Der Text des Grundgesetzes wurde von 1949 bis heute vierunddreißigmal geändert¹³⁾. Nicht minder wichtig war die Entfaltung der Verfassung durch Rechtsprechung, Schrifttum und Staatspraxis¹⁴⁾. Die nachhaltigte

8) S. etwa Ossip K. Flechthelm (Hrsg.), Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, 1973.

9) Das zeigt sich vor allem in den gesetzesarmen oder gar gesetzesfreien Bereichen der Sozialarbeit und der institutionellen Förderung.

10) S. etwa Heinz Josef Varein (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, 1973; Herbert Schneider, Die Interessenverbände, Geschichte und Staat, Bd. 105, 4. Aufl. 1975. Beide mit eingehenden Schrifttumsverzeichnissen.

11) S. ergänzend Dieter Schuster, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, 2. Aufl., 1974; Hans F. Zacher, Staat und Gewerkschaften, 1977, m. w. Nachw.

12) S. dazu Rudolf Bauer, Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik, 1978.

13) S. z. B. die Übersicht in Sartorius I, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Nr. 1, S. 1 f.

14) S. dazu allgemein das umfassende Material bei Klaus Stern,

Wirkung mußte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukommen¹⁵⁾. Diese Entwicklung der Entfaltung und Interpretation der Verfassung kann freilich nur durch einige Wegmarken sichtbar gemacht werden.

Noch mehr bestand die Notwendigkeit, sich auf einige wenige Wegmarken zu konzentrieren, für die soziale Situation¹⁶⁾ und die ihr entsprechenden sozialen Herausforderungen. Vor allem die wirtschaftlichen Daten und Entwicklungen waren hier hilfreiche Anhaltspunkte - so wenig sie selbst ein umfassendes Bild der sozialen Lage geben können, ja so leicht sie in die Irre führen, wenn sie mit der Vielfalt gesellschaftlicher Wirklichkeit in eins gesetzt werden. Trotzdem konnte nicht versucht werden, andere Dimensionen wie etwa der demographischen, der technologischen oder auch der ideellen und sozialpsychischen Entwicklung - so sehr sich die Gesellschaft gerade in dieser Hinsicht seit dem

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1977. Speziell für den Bereich der Sozialpolitik s. für das Arbeitsrecht: Wolfgang Zöllner, Arbeitsrecht, 1977, S. 59 ff, 70 ff, m. eingeh. weiteren Nachweisen. S. für das Sozialrecht: Walter Bogs, Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Bd. II/G, 1960; Wilhelm Wertbruch, Sozialverfassung - Sozialverwaltung, 1973; Helmar Bley, Die Relevanz verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen im materiellen Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 21. Jhg. (1974), S. 321 ff; Ernst Benda, Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, B. XIV, 1975, S. 32 ff.

- 15) S. außer den Vorgenannten hierzu Theodor Maunz, Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und die neuere Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Sozialversicherung, in: Maunz-Schraft, Die Sozialordnung der Gegenwart Bd. 1/2 (1963) S. 7 ff; ders. Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung, ebenda Bd. 6 (1967), S. 31 ff; Walter Rudi Wand, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts I, VSSR Bd. II (1974), S. 52 ff; Wolfgang Rübner, desgl. II, ebenda S. 68 ff. Wolfgang Zöllner, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 9 Abs. 3 GG, AöR Bd. 98 (1973).
- 16) Zu den Fakten s. etwa Franz Neumann, Daten zu Wirtschaft - Gesellschaft - Politik - Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950 - 1975, 1976.

Ende des Zweiten Weltkrieges verändert hat - einzubeziehen¹⁷⁾.

Die Herausforderungen, die sich aus der sozialen Entwicklung ergeben, konnten im allgemeinen nur durch die Brille der Sozialpolitik gesehen werden, die versucht, auf die soziale Situation der Zeit zu reagieren oder gar die soziale Situation der jeweiligen Zukunft vorweg zu steuern¹⁸⁾. Und diese wiederum findet dort, wo es um die Rolle der Verfassung geht, ihren wichtigsten Ausdruck in der Sozialgesetzgebung¹⁹⁾.

Eine Selektion und Periodisierung, wie sie auf diese Weise unten vorgenommen wird, hat immer etwas Willkürliches, ja etwas "Gewaltsames" an sich. Beliebige andere Strukturen könnten kaum weniger berechtigt herausgegriffen werden. Der Verfasser bittet deshalb um Verständnis und Nachsicht, daß er gleichwohl versucht, Hilfsziele zu zeichnen, die es dem Leser ermöglichen, den historischen Ort der unten wiedergegebenen Arbeit so deutlich wahrzunehmen, daß er bei der Lektüre der Arbeit stets gegenwärtig bleiben kann.

-
- 17) S. Hans Günter, Sozialpolitik und postindustrielle Gesellschaft, Soziale Welt, 24. Jhg. (1973), S. 1 ff. S. zum cis-ideologischen Spektrum etwa Eike Ballerstedt und Wolfgang Glatzer, Soziologischer Almanach, 2. Aufl. 1975; Bernhard Schäfer, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland, 1976; Wolfgang Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik: Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, 2. Aufl. 1978; "Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland", Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (maschinenschriftlich vervielfältigt), 1976.
- 18) S. zur Geschichte der Sozialpolitik seit 1945 etwa Gerhard Kleinhenz und Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, ORDO Bd. XXII (1971), S. 103 ff; Reinhart Bartholomäi u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik nach 1945 - Geschichte und Analysen. Festschrift für Ernst Schellenberg, 1977 (eine vorzügliche Sammlung weitgefächelter Einzelstudien); Willi Albers, Art. "Sozialpolitik VI: In der Bundesrepublik Deutschland", Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7 (1977), S. 110 f.
- 19) S. dazu am weitesten ausholend Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, 1976; ältere Nachweise s. dort. - Besonders eingehend erörtert ist die Geschichte der Sozialversicherung; Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl. 1973. Für das Arbeitsrecht fehlen vergleichbare Darstellungen. S. dazu und zu dem vorhandenen Material: Wolfgang Zöllner, Arbeitsrecht 1977, S. 21 ff.

Der Verfasser weiß vor allem, daß die Akzente, die er so setzen kann, höchst unvollständig sind. Wieviel müßte nicht eine "Sozialpolitik-Geschichte" der Nachkriegszeit noch einbeziehen: den vielfältigen Wandel von Größe, Zusammensetzung und Funktion der Familie, den Wechsel der Altersstruktur, die veränderte Einbeziehung der Frauen in das Erwerbsleben, die Minderung des Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung - die Ursachen und die Art und Weise dieser Prozesse -, die Zunahme des Anteils Unterhalts- und Sozialleistungsabhängiger in der Gesellschaft, die Verlagerung von der Landwirtschaft und vom produzierenden Gewerbe zum Dienstleistungsgewerbe, die Veränderung der Sozialleistungen nach Voraussetzungen, Art und Höhe, der Wandel des Verhältnisses der Verbände - der Kirchen, der Wohltätigkeitsverbände, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände usw. - zum Staat, zu ihren Mitgliedern, zu den anderen Verbänden, die Veränderung der Arbeitswelt, der Wohnverhältnisse, der Mobilität und vieles andere mehr. Aber hier ist nicht der Ort, über all dies zu berichten. Hier kann es nur darum gehen, ein Minimum von Anhaltspunkten zu ermitteln, um dem Leser die Szene, die ihm heute vertraut ist, von der Szene unterscheiden zu helfen, die der Verfasser zwischen 1958 und 1961 - bei der Abfassung der Arbeit - vor sich hatte.

Von hier ist auch noch einmal auf eine Eigenart der unten abgedruckten Arbeit selbst zu blicken. Sie ist von einem Juristen als eine juristische Arbeit geschrieben. Text und Interpretation des Grundgesetzes auf der einen Seite und rechtlich konstituierte oder doch faßbare soziale Intervention auf der anderen Seite sind deshalb ihr primärer Gegenstand. Der Stand der legislativen und der rechtsförmig-administrativen Interventionen des Sozialstaates und ihrer judikativen Interpretation und Kritik ist das wichtigste Beispiels- und Erfahrungsgut, anhand dessen die sozialpolitische Wirkung der Verfassung ermittelt und dargestellt wird. Alles übrige - politische Richtungen, Aktivitäten und Einfluß der Verbände, soziale Strukturen, Ideen und Forderungen und auch nicht rechtsförmige Antworten auf sie - reflektiert die Arbeit nur sporadisch. Am wenigsten spiegelt sich etwas von den konkreten politischen Kräften wider. Die Arbeit wollte die Verfassung als den Rahmen des politischen Handelns darstellen, nicht eben das politische Handeln selbst. Gleichwohl ist alles eine Funktion von allem. Weder die rechtsförmigen sozialpolitischen Interventionen noch die Wege der geschriebenen und ungeschriebenen Entwicklung des Verfassungsrechts können ohne die Interdependenz aller anderen Faktoren verstanden werden. Das historische Spezifikum auch dieser Arbeit ist daher komplex aus dem Zusammenwirken aller Faktoren gefügt.

4. Einige spezielle Aspekte

a) Vorbemerkung

Um zu illustrieren, was die Jahre "um 1960" für das Thema und seine Bearbeitung bedeutet haben, wird unten versucht werden, die Zeit von 1945 bis zur Gegenwart in Perioden zu gliedern und deren Charakteristika, soweit sie für das Thema relevant sind und im gegebenen Rahmen Platz haben, aufzuzeigen. Ein anderer Weg könnte sein, einzelne Entwicklungen über die ganze Zeit hin darzuzeichnen. Im allgemeinen scheint dieser Weg zu weniger sinnfälligen Ergebnissen zu führen als derjenige der Bildung von Perioden und ihrer komplexen Beschreibung. Einige Linien seien gleichwohl hier vorweg angedeutet: die internationale Situation des Gemeinwesens, seiner Verfassung und der Sozialpolitik, die Methode sozialpolitischen Denkens und Redens und das juristische Zusammenwachsen weiter Teile des Sozialleistungsrechts zu einem "Sozialrecht".

Es handelt sich um Entwicklungen, deren spezifischer Stand "um 1960" die Arbeit in besonderer Weise negativ prägte; so nämlich, daß die Arbeit gerade hierin ihre eigene Relativität nicht sichtbar macht. Vielleicht müßte der Verfasser sich heute vorwerfen, nicht genügend sensibel reflektiert zu haben, welche Probleme hier offen waren. Doch gilt es hier nicht, die Schuldfrage zu erörtern, sondern allein, den historischen Ort der Arbeit zu nennen. Und dafür jedenfalls ist es notwendig, einiges im Zusammenhang - über die sonst für die Darstellung gewählten Perioden hinaus - zu sagen.

b) Die internationale Dimension

Die Arbeit hat die Problematik, die ihren Gegenstand ausmacht, innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und für diese gesehen. Diese Problematik unterliegt nun jedoch in hohem Maße internationaler Verflechtung. Und gerade diese hat sich seit 1945 in tiefgreifender Weise gewandelt.

Das beginnt mit dem Subjekt der Sozialpolitik, das hier im Vordergrund steht: dem Staat. Dem Grundgesetz, welches die Staatlichkeit auf Bund und Länder aufteilt, ging die Zeit voraus, in der die Besatzungsmächte Deutschland als Ganzes und in den Zonen regierten, in der sie allmählich autochthone Staatlichkeit in den Ländern aufkommen ließen und in zonalen, bizonalen und schließlich trizonalen Institutionen koordinierten²⁰). Nachdem sie West-

20) S. dazu Friedrich Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, 1949; Walter Vogel, Westdeutschland 1945 bis 1950, Teil I

deutschland zur Bundesrepublik zusammengeschlossen und diesem Staatswesen im Zusammenwirken mit deutschen politischen Autoritäten die Verfassung des Grundgesetzes gegeben hatten, bauten sie ihren eigenen Anteil an der deutschen Staatsgewalt nach und nach ab, bis er 1955 auf die Vorbehalte der "Bonner Verträge", insbesondere des Generalvertrages vom 23. Oktober 1954, beschränkt wurde²¹⁾.

Schon vorher aber hatte ein neuer, gegenläufiger Prozeß - ein Prozeß der "Entäußerung" deutscher Staatsgewalt - begonnen. Schon 1951/52 hat die Bundesrepublik die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mitbegründet. 1957/58 folgten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Dadurch wurden neue, supranationale und also staatsähnliche, mit Bund und Ländern konkurrierende Subjekte sozialer Intervention geschaffen²²⁾.

Und früher schon hatte ein anderer, internationaler Prozeß sozialpolitischer Ein- und Ausstrahlung eingesetzt: der Beitritt (oder Wiederbeitritt) zu internationalen Organisationen. Hervorzuheben ist hier vor allem der Beitritt zu dem Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) (1948/49) - mittlerweile abgelöst durch das Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (1960/61) -, der Beitritt zum Europarat (1950), dessen sozialpolitische Aktivitäten von ganz besonderer Bedeutung sind²³⁾, der Beitritt zur Internationalen Arbeitsorganisation (1954), deren sozialpolitische Bedeutung evident ist²⁴⁾, und end-

1956, Teil II 1964.

- 21) S. Ingo von Münch, Dokumente zum geteilten Deutschland, 1968, insbes. S. 226 ff.
- 22) S. zu den einschlägigen Vertragsbestimmungen: Hans F. Zacher, Internationales und europäisches Sozialrecht, 1976, S. 587 ff. Zur europäischen Sozialpolitik s. etwa Hans Peter Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 931 ff; Albert Bleckmann, Europarecht, 2. Aufl., 1978, S. 388 ff (je mit eingehenden Nachw.); zuletzt etwa Bengt Beutler, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik -, 1979, S. 358 ff.
- 23) S. zu den einschlägigen Konventionen und Entschlüssen Zacher, a. a. O. (Anm. 22) S. 428 ff. - S. zu allem vorigen aus der frühen Zeit Johannes Schregle, Europäische Sozialpolitik. Erfolge und Möglichkeiten, 1954.
- 24) S. zu den einschlägigen Quellen Zacher, a. a. O. (Anm. 22) S. 64 ff.

lich der Beitritt zu den Vereinten Nationen (1973), dem der Beitritt oder die sonstige Mitarbeit in zahlreichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vorausgegangen war²⁵⁾. Daneben entwickelte sich die internationale Zusammenarbeit auch außerhalb völkerrechtlicher Organisationen, vor allem das System der bilateralen sozialrechtlichen Verträge²⁶⁾.

Eine andere Dimension internationaler Verflechtung eröffnet sich, wenn man an die betroffenen Gruppen und Sachprobleme denkt. So war nach 1945 und weit in die 50er Jahre hinein die Sozialpolitik damit beschäftigt, die ungeheure Zahl von "Gebietsfremden" einzubeziehen, die, Deutsche oder Nichtdeutsche, als Opfer des nationalsozialistischen Regimes, als Vertriebene, als Flüchtlinge und Asylsuchende usw. nach Westdeutschland gekommen waren. Später schufen die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ganz neue sozialpolitische Probleme (und halfen auch wieder, solche zu lösen)²⁷⁾, während der Strom deutscher Zuwanderer, ausländischer Flüchtlinge usw. - wenn auch mitunter abebbend - nie ganz versiegt.

So wie nun Sozialstaatlichkeit dem Subjekt nach im Verlauf der Nachkriegszeit sich immer mehr in supranationale und internationale Trägerschaft hinein erstreckte, so wuchs auch die sozialstaatliche Verantwortung immer klarer über die Bundesrepublik hinaus. Der Zusammenhang zwischen deutschen Sozialproblemen und deutscher Sozialpolitik einerseits und den Sozialproblemen

-
- 25) S. zur Situation vor dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen etwa Heinz Dröge, Fritz Münch und Ellinor von Puttkamer, Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen, 1966. Zur Situation nach dem Beitritt s. etwa: Ingo von Münch, Deutschland und die UNO, 1973.
- 26) S. zu den Anfängen des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts in der Nachkriegszeit Ernst Wickenhagen, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, 1957. S. zum heutigen Stand: Heinz Plöger und Albrecht Wortmann, Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten. Zu den Fürsorgeabkommen s. etwa Anton Knopp und Otto Fichtner, Bundessozialhilfegesetz, 4. Aufl. 1979, S. 487 ff. - Hinsichtlich des Arbeitsrechts s. zum Vorigen Gerhard Schnorr, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, 1960.
- 27) S. z. B. Tugrul Ansay und Volkmar Gessner (Hrsg.), Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht, 1974; Helga und Horst Reimann (Hrsg.), Gastarbeiter, 1974; Ursula Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, 1976.

und der Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist offensichtlich. Mitverantwortung für auswärtige soziale Verhältnisse erwächst ferner auch aus den anderen internationalen Organisationen und Kooperationssystemen. Eine völlig neue Wendung aber hat sich aus der wachsenden weltweiten Verantwortung der wirtschaftlich stärkeren und technologisch überlegenen Nationen für die schwächeren Nationen, der Inanspruchnahme der entwickelten Industrienationen für die Hilfe gegen die Armut in der Dritten Welt und aus dem Interesse der Industrienationen an der wirtschaftlichen Entwicklung der ärmeren Länder ergeben²⁸⁾.

So streckt sich der Bogen der deutschen Sozialpolitik-Geschichte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von den Jahren, in denen ein zerstörtes, darniederliegendes, von Flüchtlingsströmen überflutetes Deutschland von der Not- und später Entwicklungshilfe des Westens, vor allem der Vereinigten Staaten abhängig war bis hin zu einer Zeit, in der deutsche Prosperität und Sozialstaatlichkeit eine internationale Mitverantwortung für die sozialen Probleme auf der ganzen Erde - jedenfalls ihrer Armutszonen - unübersehbar miteinschließen.

Eine wieder andere Beziehung zwischen Nationalität und Internationalität wäre für den Austausch der Ideen und Denkmodelle zu registrieren. Was bedeutete britische oder skandinavische "Wohlfahrtsstaatlichkeit" in den Aufbaujahren der Bundesrepublik? Was bedeutete "Sozialismus" in den späten 60er und frühen 70er Jahren? Woher kam gerade in der Wohlstandsphase die neue Diskussion über die Armut? Wo nahmen Experten und Wissenschaftler ihre Leitbilder und Erfahrungen her? Und was bedeutete dies dann alles immer wieder für das Verhältnis von Sozialpolitik und Verfassung? Das kann hier alles nur gefragt werden.

c) Die Entwicklung sozialpolitischer Rationalität

In dem oben skizzierten Prozeß der interdependenten Abfolge von sozialer Situation und Herausforderung, von normativ-institutionell politischen Bedingungen der Reaktion und von Antworten auf die Herausforderung spielen objektive Information, rationale Diskussion, systematische Darstellung und wissenschaftliche Kreati-

28) S. dazu Erster Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung 1973 (Bundestagsdrucksache 7/1236), Zweiter Bericht zur Entwicklungspolitik 1975 (Bundestagsdrucksache 7/4293), Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik 1977 (Bundestagsdrucksache 8/1185); Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1978.

vität eine überaus bedeutsame, jedoch vielschichtige und schwer zu beschreibende Rolle. Sie dienen der Wahrnehmung der sozialen Verhältnisse, der Artikulation sozialer Herausforderungen, der Abklärung politischer Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten und der Entwicklung und kritischen Würdigung denkbarer Antworten auf gegebene soziale Herausforderungen. Dies gilt ganz allgemein. In der modernen, technologisch-wissenschaftlichen Gesellschaft ist die Notwendigkeit wissenschaftlicher Sozialpolitik im weitesten und vielfältigsten Sinne umso dringlicher, als Handlungsmöglichkeiten und Prioritäten der Politik von plausibler wissenschaftlicher Zuarbeit mehr als vordem abhängen können. Das solchermaßen interessante Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wissenschaft²⁹⁾ hat sich in der Nachkriegszeit nicht unwesentlich gewandelt.

Zunächst zur Wissenschaft von der Sozialpolitik "für sich". 1956 verzeichnet die Bibliographie zu den Artikeln "Sozialpolitik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften³⁰⁾ noch ganz überwiegend Titel aus der Zeit von 1890 bis 1939. Was nach 1945 folgt, sind - soweit nicht Neuauflagen - grundsätzliche Studien über die Rolle der Sozialpolitik bei dem Neuaufbau des Gemeinwesens³¹⁾, überwiegend aber Einzelstudien, mit denen die Autoren versuchen, sich in der neuen sozialpolitischen Situation zurechtzufinden und anderen dabei zu helfen³²⁾. Grundlegende Neu-

29) S. dazu Hans Achinger, Sozialpolitik und Wissenschaft, 1963; Gerhard Kleinhenz, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, 1970; Jürgen Krüger, Sozialpolitik ohne Wissenschaft? Zur Nachkriegsentwicklung der westdeutschen Sozialpolitik, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 6. Jhg. (1975), S. 21 ff; Viola Gräfin von Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1976, S. 278 ff.

30) Zusammengestellt von Gerhard Stavenhagen, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1956, S. 568.

31) Typisch insbes. Ludwig Heyde, Abriß der Sozialpolitik, 1. Aufl. 1920, 10. Aufl. 1953, jetzt 12. Aufl. 1966 (von Stephanie Münke und Peter Heyde). S. z. B. Paul Jostock, Grundzüge der Soziallehre und der Sozialreform, 1946; Ludwig Preller, Sozialpolitik. Kernfragen des Aufbaues, 1946 (2. Aufl. 1947); Walter Bogs (Hrsg.), Gegenwartsfragen sozialer Sicherheit, 1950.

32) Typisch für den pragmatischen Geist und die Erfahrung der Not, aus der heraus damals geschrieben wurde, ist etwa Horst Schieckels Vorwort zu seiner "Deutschen Sozialpolitik"

arbeiten stehen freilich bevor. 1957 erscheint Erik Boettcher's vorzügliches Sammelwerk "Sozialpolitik und Sozialreform". 1958 bringt Hans Achinger seine "Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik" heraus³³). 1961 erscheint von Elisabeth Liefmann-Keil die "Ökonomische Theorie der Sozialpolitik". 1962 bringt Ludwig Preller mit seiner "Sozialpolitik. Theoretische Ortung" sehr Grundsätzliches in die Diskussion³⁴). 1965 zieht Viola Gräfin von Bethusy-Huc die Bilanz der Diskussion um "Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland"³⁵). Weitere bedeutsame, teils auch grundlegende und neue Arbeiten folgen³⁶), ohne daß der Bedarf an ebenso umfassender und differenzierter wie verlässlicher wissenschaftlicher Handreichung bis heute voll befriedigt wäre³⁷).

(1955): "Das vorliegende Buch stellt den Versuch zur Sammlung und Sichtung einer Fülle von Geschehnissen dar, die nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie aus Ideen und ideologischen Zielsetzungen geboren wurden, sondern aus der Zwangsläufigkeit der nackten Not der um ihre Lebensexistenz ringenden deutschen Menschen während der letzten 100 Jahre. Was in diesem Buche angesprochen und dargestellt wird, sind zwar nicht ausschließlich, vielleicht nicht einmal vorwiegend typisch deutsche Probleme. Aber sie sind doch in der Hauptsache aus dem deutschen Schicksal geboren und nur aus der deutschen Situation zu begreifen. Es ist wohl kein Zufall, daß der Begriff der "Sozialpolitik" bisher noch keine endgültige Klärung gefunden hat, und daß das Wort selbst sich kaum in eine andere Sprache übersetzen läßt. Dabei drückt es nichts Ideologisches oder gar Utopisches aus, sondern eine Summe von Realitäten... Sie ist nicht mehr wegzudenken aus unserem innerstaatlichen Leben und deshalb von außerordentlicher Bedeutung und einer ganz ungeheuren Dynamik. Sie in ihrem ganzen Ausmaß darzustellen, würde indessen den Rahmen dieses Buches bei weitem überschreiten. Worauf es mir ankam, war lediglich, die Aufgabe und das Wesen der Sozialpolitik herauszustellen und in Rück- und Vorschau ihren Weg und ihr Ziel in Deutschland aufzuzeigen."

33) 2. Aufl. 1971.

34) S. später seine Summe: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2 Bde., 1970.

35) 2. Aufl. 1976.

36) S. dazu noch unten S. LXXX ff, S. XCIII ff.

37) S. etwa die Bibliographien bei Bernhard Külp und Wilfried Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, 1971, S. 449 ff; von Bethusy-Huc, a. a. O. (Anm. 29) (2. Aufl.) S. 306 ff; Heinz

Einen ganz anderen "Konjunkturverlauf" nimmt dagegen die Politikberatung durch Sozialwissenschaftler³⁸⁾. 1952 treten Gerhard Mackenroth³⁹⁾ und Walter Auerbach⁴⁰⁾ mit Reformplänen hervor. 1954 legt Walter Bogs seine "Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform" vor⁴¹⁾. 1955 erscheinen: aus der Feder von Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius und Ludwig Neundörfer die "Rothenfelser Denkschrift" über "Die Neuordnung der sozialen Leistungen", der "Schreiber-Plan"⁴²⁾ und die "Kölner Denkschrift" der Professoren Walter Rohrbach, Erich Roehrbein und Carl Meyrich⁴³⁾. 1957 erscheint auf Anregung des Vorstandes der SPD der "Sozialplan für Deutschland", für den vor allem Walter Auerbach und Ludwig Preller verantwortlich zeichnen⁴⁴⁾. Den Reigen dieser Denkmäler wissenschaftlicher Beratung der Sozialpolitik schließt dann die Sozial-Enquête. Wie die Rothenfelser Denkschrift geht sie auf einen Auftrag der Bundesregierung zurück. 1964 bis 1966 arbeiten Hans Achinger, Walter Bogs, Helmut Meinhold und Wilfried Schreiber diesen Bericht über die "Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland" aus⁴⁵⁾.

Später hingegen läßt die Bundesregierung Wissenschaftler nicht mehr "mit sich allein". In der Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in der Sozialgesetzbuchkommission, der Arbeitsgesetzbuchkommission und der Kommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Gleichstellung von Mann

Lampert, Artikel "Sozialpolitik I: Staatliche" in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, 1977, S. 60 ff (75 f); Willy Albers, Artikel "Sozialpolitik IV: In der Bundesrepublik Deutschland" ebenda S. 110 ff (129 f).

- 38) S. dazu den eingehenden Bericht bei Gräfin Bethusy-Huc a. a. O. (Anm. 29) (2. Aufl.) S. 58 ff.
- 39) Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Sozialpolitik n. F. Bd. 4, 1952.
- 40) Modell eines Sozialplanes - eine Skizze, in: Die Krankenversicherung, 1952, S. 106 ff (abgedruckt auch in Walter Auerbach, Beiträge zur Sozialpolitik, 1971, S. 23 ff).
- 41) Veröffentlicht 1955.
- 42) Wilfried Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, 1955.
- 43) Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über "Die Neuordnung der sozialen Leistungen", 1955.
- 44) Sozialplan für Deutschland, Gutachten erstattet auf Anregung des SPD-Vorstandes von Auerbach, Bruch u. a., 1957.
- 45) 1966 - ohne Jahresangabe - erschienen.

und Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung - um nur einige wichtige Beispiele zu nennen - arbeiten Wissenschaftler, Praktiker und vor allem auch Vertreter von Interessenverbänden zusammen⁴⁶⁾. Aber auch sonst ist das Element der Beratung der Sozialpolitik durch wissenschaftlichen Sachverstand später nie mehr so hervorgetreten wie von 1952 bis 1957 und in der Sozialenquete-Kommission.

Eine wieder andere Entwicklung hat die Information der Öffentlichkeit über die Sozialpolitik genommen. Berichte, Programme usw. der Regierung wurden im Lauf der Zeit immer mehr zu einem Instrument der Sozialpolitik. Wohl zum ersten Mal finden wir es in der Agrar-Sozialpolitik. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 führt die jährlichen "Grünen Berichte" und "Grünen Pläne" ein, um die soziale Stellung der Landwirtschaft permanent zu kontrollieren und zu fördern. Mit der Rentenreform 1957 werden der Sozialbeirat, sein jährliches Gutachten über die Fortentwicklung der Renten und der jährliche Renten Anpassungsbericht der Bundesregierung angeordnet⁴⁷⁾. Die Ausbildung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums des jährlichen Sachverständigen Gutachtens (1963)⁴⁸⁾ und des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung (1967)⁴⁹⁾ signalisiert den Durchbruch auch für die Sozialpolitik. 1969 erscheint das erste "Sozialbudget", 1970 der erste "Sozialbericht". Schon vorher, zur gleichen Zeit und danach entstand weit darüber hinaus eine breitgefächerte Vielfalt von Berichten, Plänen und Programmen, die alle dazu beitragen sollten, die Auseinandersetzungen im Binnenbereich der Politik, in der Öffentlichkeit und zwischen Öffentlichkeit und Politik informierter und rationaler werden zu lassen⁵⁰⁾.

46) S. zur Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel deren Gutachten (1976) S. I ff; zur Sozialgesetzbuchkommission Hans F. Zacher, Materialien zum Sozialgesetzbuch, S.A 6 f, 69; zur Arbeitsgesetzbuchkommission "Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches - Allgemeines Arbeitsvertragsrecht - 1977, S. 12 ff; und zur Kommission über die Gleichstellung von Mann und Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung "Kommission eingesetzt" Bundesarbeitsblatt 1977, S. 487 f (488).

47) §§ 1272 ff, RVO, §§ 49 ff. AVG.

48) Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685).

49) § 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582).

50) Eine Übersicht s. im Sachregister der Verhandlungen des

Gerade auf diesem Weg aber erwies sich als Schwierigkeit, daß Meßbarkeit und Quantifizierung dem Ökonomischen vorbehalten sind - oder doch zu sein scheinen. Das Nichtökonomische ist auf verbale Umschreibung angewiesen. Das bedeutet, daß das Ökonomische weitaus sinnfälliger als das Nichtökonomische ausgedrückt und dargestellt werden kann. Es bedeutet dem voraus, daß das Nichtökonomische schon nicht so exakt aufgenommen und durchdacht werden kann wie das Ökonomische. Sowohl unter den Bedingungen gegenwärtiger Kommunikation als auch im Hinblick auf die wissenschaftlich-technologische Inklination dieser Gesellschaft bedeutet das sehr viel. Aber selbst innerhalb des Ökonomischen führt es zu Ungleichgewichten. So ist das Sozialbudget eine Aufwandsrechnung (eine Darstellung des finanziellen Input). Über die Sinnerfüllung dieses Aufwands (über den finalen Output) erfährt man nichts. Aus allen diesen Gründen trieb die Entwicklung zu dem Versuch, auch das Qualitative quantifizierbar zu machen. Die Bemühungen um "soziale Indikatoren" stellen somit ein wichtiges Element in der Rationalisierung von Sozialpolitik dar⁵¹⁾. Jedoch sind durchgreifende Hilfen der Sozialpolitik von dieser Seite her noch nicht zu sehen⁵²⁾. Der Versuch der Bundesregierung, von einer Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland ein Entwicklungsgemälde zeichnen zu lassen, das Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft hinein fortschreibt, hat viele interessante Einzelheiten⁵³⁾ hervorgebracht. Insgesamt freilich hat er die Hoffnungen auf politisch-praktische Orientierungs- oder gar Entscheidungshilfe kaum erfüllt.

d) Die Entwicklung eines "Sozialrechts"

Für den Gegenstand einer Arbeit über das Verfassungsrecht der sozialen Intervention mußte ferner von Bedeutung sein, in welchem Maße und auf welche Weise das "einfache" Recht, durch

7. Deutschen Bundestages, S. 327 ff.

51) S. dazu Wolfgang Zapf, Soziale Indikatoren - eine Zwischenbilanz, Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 60 (1976), S. 1 ff; Hans-Jürgen Krupp und Wolfgang Zapf, Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, 1977.

52) Angesichts der großen verfassungspolitischen und -rechtlichen Problematik solcher sozialer Indikatoren ist es auch schwierig, den rechten Weg dafür zu finden. S. dazu Hans F. Zacher, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, VSSR Bd. II (1974), S. 15 ff.

53) Vor allem die Auftragsstudien der Kommission. S. das Verzeichnis im Anhang des Gutachtens.

welches das politische System auf die sozialen Herausforderungen reagiert, als eine Einheit gesehen und verstanden wird. Dafür ist zu betonen, daß zentraler Gegenstand der Untersuchung das formelle Verfassungsrecht der sozialen Intervention ist. Formelles Verfassungsrecht entfaltet seine intensivste Wirkung gegenüber einfachem Recht. Dieses kann - die niedrigere Norm an der höheren - am Verfassungsrecht gemessen werden. Verfassung als Maßgabe der Politik ist daher nie so spürbar wie in der Gesetzgebung. Heute nun ist es nicht schwer, anzunehmen, daß sozialpolitisch geprägte Gesetzgebung grundsätzlich unter dem Namen "Sozialrecht" zusammenzufassen ist⁵⁴). Auch wird mehr und mehr klar, daß und warum im juristischen "Alltag" gewisse Rechtsmaterien trotz ihrer sozialpolitischen Relevanz gleichwohl nicht unter den Begriff des "Sozialrechts" gezogen werden sollen: so das Arbeitsrecht, das Wohnungsrecht, das Finanz- und Steuerrecht, das Familienrecht usw. Vor dem Hintergrund des weiten "sozialpolitischen" Sozialrechtsbegriffs und seiner Offenheit, ja Unendlichkeit, wirkt es auch eher klärend als mißverständlich, wenn der Gesetzgeber parallel die Kodifikation von Arbeitsrecht und Sozialrecht in Angriff nimmt, um im "Sozialgesetzbuch" mitnichten alles "Sozialrecht", sondern nur einen Kernbereich von Sozialleistungen zusammenzufassen⁵⁵). Gerade in diesen Fragen von sozialrechtlicher Sachschau und Terminologie aber hat sich vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart ein ungeheurer Wandel vollzogen. Er geht - wenn auch nicht in schlichter Identität oder Parallelität - einher mit einer wesentlichen Vertiefung der Bemühung um die Rechtsgebiete der sozialen Intervention, um sozialpolitisches Recht, um "Sozialrecht" überhaupt. Beides aber - das Erkennen immanenter Gemeinsamkeiten von "sozialpolitischem" Recht und die juristische, interpretatorische, dogmatische und rechtstheoretisch-verstehende Bemühung um dieses Recht - ist von großer und nicht exakt lokalisierbarer Bedeutung für die interdependente Abfolge von sozialer Herausforderung, Bedingungen der Antwort und Antwort. Denn Recht bestimmt die sozialen Verhältnisse mit, trägt dazu bei, daß soziale Herausforderungen erwachsen, gestaltet wesentliche Bedingungen des politischen Systems, das auf die sozialen Herausforderungen antwortet, und ist endlich selbst Hauptinstrument solcher Antwort.

54) S. Hans F. Zacher, Was ist Sozialrecht? in: Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Horst Schieckel, 1978, S. 371 ff; s. auch dens., Sozialrecht, in: Rudolf Weber-Fas, Jurisprudenz, 1978, S. 407 ff.

55) S. Hans F. Zacher, Materialien a. a. O. (Anm. 46) S. A 5 f, 70 ff, 72 ff.

Unter allen in Betracht kommenden Rechtsgebieten traten nur das Arbeitsrecht und vielleicht auch das Finanz- und Steuerrecht mit anspruchsvoller juristischer Kultur in die Nachkriegszeit ein. Das Sozialversicherungsrecht, in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts selbst dogmatisch wohl gepflegt, hatte schon während der Weimarer Zeit ständig an juristischem Niveau verloren⁵⁶⁾. Die ständigen Veränderungen, denen es seit den frühen dreißiger Jahren ausgesetzt war, hatten seine juristische Kultur zum Erliegen gebracht - ein Mißstand, der erst mit Georg Wannagats "Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts" (I. Bd. 1965) wenigstens hinsichtlich der Grundlagen überwunden werden konnte. Die übrigen "sozialpolitischen" Rechtsgebiete hatten kaum anspruchsvolle juristische Kultur mitgebracht und zu erwarten⁵⁷⁾. Daran ändert die Reihe vorzüglicher Untersuchungen, die einzelnen Fragen gewidmet wurden, nichts Wesentliches⁵⁸⁾.

Insofern mußte es als ein wichtiger Impuls erscheinen, daß übergreifende Begriffs- und Systemeinheiten eine gewisse Zentripetalwirkung entfalteten und die juristischen Energien konzentrierten. Ein erster Schritt hätte die Errichtung der Sozialgerichtsbarkeit (1953/54) sein können, die erstmals den Gesamtbereich der Sozialversicherung, die Arbeitsförderung, die Kriegsopferversorgung und eine Reihe weiterer Sozialrechtsbereiche - freilich ohne die Sozialhilfe (damals noch Fürsorge) - zusammenfaßte. Jedoch reichte dieser Impuls offenbar nicht aus. Die innere Logik der Zuständigkeitsabgrenzung war zu gering. Und die

56) Auch die Apotheose juristischer Bemühung um das Sozialversicherungsrecht, die in Lutz Richters "Sozialversicherungsrecht" (1931) zu sehen ist, kann hieran nichts ändern. - S. ihn auch zur älteren Literatur.

57) S. zum Vorigen etwa Hans F. Zacher, Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, 1968; dens., Die Sozialversicherung als Teil des öffentlichen Rechts, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S.29 ff; dens., Einige rechtstheoretische Aspekte der Entwicklung des deutschen Sozialrechts, in: Perspectivas del derecho publico en la segunda mitad del siglo XX, Madrid 1969, Bd.III, S.945 ff; dens., Grundfragen theoretischer und praktischer sozialrechtlicher Arbeit, VSSR Bd.IV (1976) S.1 ff.

58) S. exemplarisch etwa die Festschriften für Johannes Krohn ("Beiträge zur Sozialversicherung", 1954), Friedrich Sitzler ("Sozialpolitik - Arbeits- und Sozialrecht", 1956) und Walter Bogs ("Sozialreform und Sozialrecht", 1959).

Entscheidungskompetenz der Gerichte zu sehr auf den Einzelfall gerichtet, um eine intensivere Bemühung in Richtung auf Systemzusammenhänge auszulösen⁵⁹⁾.

Von größter Bedeutung erwies sich dagegen der für Deutschland neue Begriff der sozialen Sicherheit⁶⁰⁾, dessen juristische Implantation vor allem Walter Bogs zu danken ist⁶¹⁾. Einen weiteren Schritt hat es bedeutet, daß die Unterteilung sozialer Sicherheit in Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge, die an überkommenen Institutionen orientiert war, durch eine neue, entwicklungs offene Dreiteilung in Vorsorge, soziale Entschädigung und sozialen Ausgleich ergänzt werden konnte⁶²⁾. Das ermöglichte es unter anderem, bei der Konzeption des Sozialgesetzbuches über die Sozialversicherung hinaus nicht nur statt der rückwärts gewandten Kriegsopferversorgung ein zukunftsorientiertes soziales Entschädigungsrecht⁶³⁾ sondern auch über das allgemeine

-
- 59) S. dazu Hans F. Zacher, Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht, Zeitschrift für Sozialreform, 10. Jhg. (1965) S. 137 ff. = Die Sozialgerichtsbarkeit, 12. Jhg. (1965) S. 69 ff; dens., Einige rechtstheoretische Aspekte usw. a. a. O. (Anm. 57) S. 945 ff.
- 60) S. dazu den "Klassiker" Gerhard Weisser, "Soziale Sicherheit", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9 (1956) S. 396 ff (u. seine Bibliographie S. 412).
- 61) Seine Arbeiten zum Recht der sozialen Sicherheit sind zusammengestellt bei Hans F. Zacher, Gratulation für Walter Bogs, VSSR Bd. II (1974) S. 98 ff (103). Hervorzuheben sind seine schon erwähnte grundlegende Arbeit über "Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform" (1955) und seine abschließende Bilanz in der Sozialenquête: "Die rechtliche Ordnung - Rechtsprinzipien sozialer Sicherung" (Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquêt-Kommission, 1966, S. 62 ff).
- 62) S. dazu Hans F. Zacher, Diskussionsbeitrag zu "Rechtsformen der sozialen Sicherung und allgemeines Verwaltungsrecht", VVDStRL Heft 28 (1970), S. 223 ff (237 f); dens., Zur Rechtsdogmatik der sozialen Umverteilung, DÖV 23. Jhg. (1970), S. 3 ff (S. 6 Anm. 41); dens., Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, DÖV 25. Jhg. (1972), S. 461 ff (461 f).
- 63) S. dazu auch die Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages zu dem Thema "Empfiehl es sich, die soziale Sicherung für den Fall von Personenschäden, für welche die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortung trägt, neu zu regeln?", mit dem Gutachten von Wolfgang Rüter (Verhandlungen usw.

Ausgleichssystem der Sozialhilfe hinaus weitere Sozialleistungssysteme aufzunehmen, denen die Merkmale von Sozialversicherung und Versorgung oder auch sozialer Entschädigung fehlen - also besondere Ausgleichssysteme wie die Ausbildungsförderung, den Familienlastenausgleich und das Wohngeld⁶⁴⁾.

Durch das Sozialgesetzbuch erlangte aber auch die Kategorie des "Sozialleistungssystems"⁶⁵⁾ juristisch-dogmatische Bedeutung; denn sie ist ein gemeinsamer Nenner für alle Teilbereiche des Sozialgesetzbuchs⁶⁶⁾. Diese kodifikatorischen Bemühungen um das Sozialgesetzbuch haben zusammen mit der kurz zuvor einsetzenden Aufwertung des Sozialrechts im akademischen Unterricht⁶⁷⁾ das wissenschaftliche Interesse für das Sozialrecht in bis dahin völlig unbekannter Weise stimuliert. Mehr als die zahlreichen Kommentare zum Sozialgesetzbuch selbst⁶⁸⁾ manifestiert sich das in den übergreifenden systematischen Darstellungen des Sozialrechts, unter denen hier vor allem diejenigen von Helmar Bley⁶⁹⁾, Wolfgang Rübner⁷⁰⁾ und Wilhelm Wertebuch⁷¹⁾ genannt seien⁷²⁾.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich das "sozialrechtliche Loch" im Rechtssystem und Rechtsbewußtsein mehr und mehr schließt. Zu Anfang der Entwicklung wurde Sozialpolitik durch eine Vielzahl von Rechtsgebieten realisiert, deren Zusammenhang und deren Unterschiede kaum gesehen wurden und unter denen die Rechtsbereiche, die Sozialleistungen regelten und die

-
- Bd. I Teil E) und den Beratungen (a. a. O. Sitzungsbericht P) mit dem Referat von Hermann Heußner (dasselbst, S. P 13 ff).
- 64) S. dazu im einzelnen Hans F. Zacher, Materialien a. a. O. (Anm. 46) Teil A; Sozialgesetzbuch (Loseblatt) Teil A.
- 65) S. dazu etwa Gräfin von Bethusy-Huc a. a. O. (Anm. 29).
- 66) S. Hans F. Zacher, Materialien a. a. O. (Anm. 46) S. A 70 ff.
- 67) S. zuletzt dazu Bernd von Maydell, Untersuchung über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten in der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVI (1978) S. 110 ff.
- 68) S. dazu die Übersicht bei Zacher, Materialien a. a. O. (Anm. 46) Teil B.
- 69) Sozialrecht, 2. Aufl. 1977.
- 70) Einführung in das Sozialrecht, 1977.
- 71) Sozialverwaltungsrecht, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1979, S. 323 ff.
- 72) Weitere Hinweise zu diesem neu florierenden Schrifttum bei den Genannten.

deshalb am intensivsten sozialrechtlich geprägt waren⁷³⁾, dogmatisch am wenigsten ausgebildet waren. Heute bilden Kategorien wie "Sozialrecht", "soziale Sicherheit" und "Sozialleistungsrecht" wirkungsvolle Hilfen gedanklicher Zusammenfassung allen "sozialpolitischen" Rechts oder doch wichtiger, nicht stärker anders eingebundener Teile desselben. Und heute ist das Recht der sozialen Sicherheit, ist auch das Sozialleistungsrecht - als Summe und in seinen Teilen - dabei, die dogmatische Distanz zu anderen "sozialpolitischen" Rechtsbereichen und zum Recht schlechthin zu verringern⁷⁴⁾.

Ein offenes, unbewältigtes Problem ist bis heute jedoch das Verhältnis von Sozialrecht und Sozialarbeit⁷⁵⁾. Sozialarbeit in einem weiteren Sinne ist die helfende und kontrollierende⁷⁶⁾ - beratende, betreuende, erziehende, bewahrende, pflegende - personale Sorge für den Menschen, die durch gesellschaftliche oder vom Gemeinwesen bestellte Kräfte geleistet wird. Sie läßt sich nicht einmal in dem Maße rechtlich regeln, wie etwa ärztliche Dienstleistungen, die - durch Wissenschaft und "Kunstlehre", Recht, gesellschaftliche Regeln und Standesnormen vorgeformt - von Sozialleistungsträgern (insbesondere der Kranken- und Unfallversicherungsträger) "gekauft" und so den Personen, die ihrer bedürfen, mit einiger Bestimmtheit vermittelt werden können. Sozialarbeit ist in einem Frontfeld der Entwicklung ein höchstpersönlicher Dienst, den nur der Mensch dem Menschen leisten kann. Wo Serien gleichartiger Defizite eine gleichartige

-
- 73) Während "sozialpolitische" Privatrechtsbereiche wie Arbeits- und Mietrecht immer auch, wenn nicht primär dem Leistungsaustausch dienen müssen, während das Familienrecht primär privater Selbstentfaltung dient, während das Steuerrecht primär auf Einkünfte des Staates für die verschiedensten Zwecke abzielt, usw.
- 74) S. zu Vorstehendem ergänzend Hans F. Zacher, Sozialrechtswissenschaft und Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 26. Jhg. (1979) S. 206 ff.
- 75) S. Kurt Wehlitz, Verwaltungshandeln und soziale Hilfen, in: Kurt Wehlitz, Referate und Aufsätze, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 251, 1972, S. 23 ff; Dieter Giese, Zur Kompatibilität von Gesetz und Sozialarbeit, in: Hans-Karl Otto und Siegfried Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, 3. Aufl. 1975, Bd. 1 S. 45 ff.
- 76) Über Ausmaß, Funktion und Bewertung des kontrollierenden Elements gehen die Meinungen freilich extrem weit auseinander.

Abhilfe erlauben, wird mitunter professionelle, institutionelle und typisierte Abhilfe möglich. Aber im "Spitzenfeld" ihrer Entwicklung muß Sozialarbeit immer frei sein, die atypischen sozialen Defizite aufzusuchen. Und auch dort, wo Typisierung Platz greift, muß sie immer personal geleistet werden, was immer einen der Regelung unzugänglichen Kern des Wirkens bedingt⁷⁷⁾. Das schwierige Verhältnis der Sozialarbeit zum Recht beruht ferner darauf, daß Sozialarbeit weitgehend darin besteht, die fehlende Verbindung des einzelnen mit der Gesellschaft und dem Gemeinwesen herzustellen⁷⁸⁾. Sozialarbeit wird daher zwar vom Gemeinwesen oder von gesellschaftlichen Gruppen organisiert und angeboten. Sie vollzieht sich aber sowohl in der insuffizienten Privatsphäre als auch im gesellschaftlichen Raum. Somit entsteht ein Gleichgewichtsproblem. Sozialarbeit, die nur oder zu sehr vom Auftrag des Gemeinwesens oder speziellerer gesellschaftlicher Kräfte geprägt ist, wirkt nicht oder zu wenig als die der insuffizienten Privatsphäre nötige, ihr gemäße Ergänzung - steht zu wenig auf Seiten des Klienten, der sie braucht. Sozialarbeit, die dagegen ganz in diese insuffiziente Privatsphäre eintaucht - sich ganz mit dem Klienten identifiziert, das Gesetz des Handelns nur noch von ihm bezieht -, leistet eben jene Verbindung zu Gesellschaft und Gemeinwesen nicht, die sie dem einzelnen vermitteln soll. Der Sozialarbeiter hat daher oft eine "Doppelrolle" in Gemeinwesen und Privatsphäre, die zu regeln das Recht nicht gewohnt ist⁷⁹⁾. Sie angemessen zu gestalten, fällt dem Recht umso schwerer, als auch das vorrechtliche Selbstverständnis der Sozialarbeit noch ungeklärt und in stetem Fluß, die sozialwissenschaftliche Klärung fragmentarisch und kontrovers und das politische Verständnis von Sozialarbeit, soweit es überhaupt existiert, weithin naiv ist. Daher ist die adäquate rechtliche Ortung und Ordnung von Sozialarbeit bis heute kaum auch nur als Aufgabe erkannt⁸⁰⁾.

77) Zu den Schwierigkeiten solcher Flexibilität s. Wolfgang Bäuerle, Soziale Intervention unter Systemzwang, Archiv für Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 4. Jhg. (1973) S. 282 ff.

78) Auch des einzelnen mit der Familie und der Familie mit Gesellschaft und Gemeinwesen.

79) S. zu einem exemplarischen Problem Peter Trenk-Hinterberger, Drogenberatung, Strafverfolgung und Verfassung, Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 65. Jhg. (1978), S. 185 ff.

80) Der Verfasser ist auf diese Problematik zum ersten Mal gestoßen, als er 1963 sein Gutachten über die Verfassungsmäßig-

Diese Spannungslage der Sozialarbeit zwischen Gemeinwesen und Privatheit findet eine gewisse Entsprechung in dem Verhältnis der staatlichen und kommunalen ("öffentlichen") Träger von Sozialarbeit zu den gesellschaftlichen ("freien") Trägern von Sozialarbeit⁸¹⁾. Auch hier finden wir einen ähnlichen Widerstand der Sache wie der Beteiligten gegen das Recht und eine ähnliche Scheu des Rechts, sich der Sache und den Beteiligten zu nähern.

Man kann derzeit nicht einmal eine Prognose wagen, wie sich dieser Bereich des Sozialrechts weiter entwickeln wird. Doch so unklar das Problemfeld von Recht und Sozialarbeit auch heute noch ist, so ist es doch - zumindest einigen - bewußt. Die unten wiedergegebene Arbeit dagegen wurde in einer Ambiance geschrieben, in der noch nicht einmal das Problem vernehmlich artikuliert war.

keit des Jugendwohlfahrtsgesetzes ausarbeitete (s. nächste Anm.), noch intensiver aber als er 1966/67 für den Deutschen Landesausschuß des International Council on Social Welfare einen Landesbericht über "Social Welfare and Human Rights" fertigte (erschieden unter dem Titel "Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland", 1968). Er stellte dabei mit Erstaunen zweierlei fest: 1. wie wenig das Verhältnis von Sozialpolitik und Recht reflektiert ist; 2. wie wenig hellhörig er selbst für diese Frage war, als er die unten wiedergegebene Arbeit abfaßte. S. später zu diesem Thema noch Hans F. Zacher, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, in: Wirtschaft und Wissenschaft, 26. Jhg. (1978) Heft 3, S. 17 ff (22 f); Sozialrecht a. a. O. (Anm. 54) S. 415 f.

- 81) S. zum Verfassungsstreit über die Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und dem Bundessozialhilfegesetz statt anderer Peter Lerche, Verfassungsfragen und Sozialhilfe in Jugendwohlfahrt, 1963; Hans F. Zacher, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964; BVerfG 22, 180. Aus späterer Zeit dazu vor allem: Richard Vökl, Ulrich Scheuner und Heinrich Geißler, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Heft 8, 1974; Axel Freiherr von Campenhausen (Hrsg.), Kann der Staat für alles sorgen?, 1976; Roland Wegener, Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege, 1978.

III. Ein Versuch, die Nachkriegszeit im Hinblick auf das
Thema historisch zu gliedern

1. Überblick

Versucht man, die Nachkriegszeit im Hinblick auf den Gegenstand der unten wiedergegebenen Arbeit zu gliedern, so bieten sich folgende Perioden an:

1. Periode (1945-1949): Die Zeit vom Zusammenbruch des Deutschen Reiches bis zur Politik des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.
2. Periode (1949-1957): Die Aufbauphase der Bundesrepublik.
3. Periode (1957-1966): Die Ruhe- und Wohlstandsphase der Bundesrepublik.
4. Periode (1966-1974): Die Zeit erneuter Bewegung, die zerfällt in:
 - die Zeit der Großen Koalition (1966-1969) und
 - Die Ära Brandt (1969-1974)
5. Periode (1974 bis zur Gegenwart): Die Zeit der Realisation, der Krisenbewältigung und erneuter Beruhigung.

Daß diese Perioden nicht auf harten, alle Entwicklungen "abtrennenden" Zäsuren beruhen, ist offensichtlich. Nur sei der Versuch erlaubt, durch eine solche Übersteigerung der Bedeutung relevanter Daten Strukturen zu gewinnen, die es erleichtern, den historischen Ort der unten wiedergegebenen Arbeit zu zeigen und wahrzunehmen.

Wo nun liegt dieser Ort? Dazu darf in Erinnerung gerufen werden, daß die Arbeit im weitesten Sinne von 1953 an, intensiver von 1957 an vorbereitet und von 1958 an geschrieben wurde. Die Aufnahme von Material mußte 1960 grundsätzlich geschlossen werden. 1961 wurden die letzten Teile der Arbeit fixiert. Die Arbeit reflektiert also den Stand der zweiten Periode - das ist: der ersten Periode unter dem Grundgesetz. Daß sie noch über drei Jahre in die dritte Periode - die zweite Periode unter dem Grundgesetz - hineinreicht, mag für die Arbeit selbst kennzeichnend sein. Sie ist ein Kind "dieser Zeit". Für den Stoff, den sie aufgenommen hat, ist es kaum bedeutsam. Das ergibt sich vor allem aus zwei Gründen. Der erste ist, daß dieser Zeitraum notwendig war, um die Ergebnisse der dynamischen zweiten Phase, die mit einem an Sozialpolitik überreichen Jahr (1957) schloß, überhaupt zu erfassen, zu bewältigen und einzubringen. Der zweite Grund ist, daß gerade diese beiden Perioden zunächst wenig Grundsätz-

liches trennt. Die dritte Periode (1957-1966) ist eine Periode der Konsolidierung, der Ergänzung und Ausführung und vor allem der Beruhigung nach der dynamischen Aufbauphase (1949-1957).

Im folgenden nun soll, indem die fünf Perioden skizzenhaft vorgestellt werden, versucht werden, ein grobes Bild davon zu vermitteln, was es bedeutet, daß die Arbeit unmittelbar auf die zweite der genannten Phasen, insgesamt aber doch auf die beiden ersten der genannten Phasen zurückblickt, daß sie aber von der dritten, vierten und fünften Phase nichts weiß und nichts ahnt.

2. Zur ersten Periode (1945-1949)

Was den primären Ansatz der hier eingeleiteten Arbeit, das Verfassungsrecht, anlangt, so ist diese Periode überaus wechselreich und vielschichtig. Die Weimarer Verfassung ist zunächst noch Erinnerung und neue Möglichkeit. Vier-Mächte-Abkommen und Kontrollratsgesetze geben "ganz Deutschland" einen sehr sporadischen Rechtsrahmen, der vor allem auf Entnazifizierung und Entmilitarisierung nicht nur von Institutionen und Personen, sondern auch des Rechts zielt. In den Zonen arbeiten teils besatzungsrechtliche, teils autochthone Institutionen. Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet bekommt von den Besatzungsmächten sogar ein verfassungsähnliches Organisationsstatut. Was allein Zukunft hat, sind jedoch die Verfassungsarbeiten in den Ländern⁸²⁾.

Hier werden viele der Erfahrungen gesammelt, die in das Grundgesetz eingehen - aber auch viele Programme formuliert, die sich im Grundgesetz nicht wiederfinden. Der Widerspruch zwischen dem Anspruch der Programme⁸³⁾ und der Ohnmacht, sie zu verwirklichen, war zu groß gewesen, wohl auch die Verschiedenheit von Ideologien und historischen Horizonten, die hinter ihnen standen. Aber das demokratisch-rechtsstaatliche Gerüst sollte sich im Grundgesetz fortsetzen. Und mit ihm hatte auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte⁸⁴⁾ prägende Be-

82) S. dazu noch einmal Klein und Vogel a. a. O. (Anm. 20). S. ferner etwa Bengt Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, 1973.

83) S. dazu Hans F. Zacher, Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 95 ff m. w. N.

84) Allen voran des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der ebenso reich mit Zuständigkeiten bedacht wie entscheidungs-

deutung als richterliche Umsetzung demokratisch-rechtsstaatlicher Verfassungstexte im Lichte der zurückliegenden Erfahrungen und der aktuellen Gegebenheiten und Forderungen⁸⁵⁾. Am Ende dieser Epoche steht die Arbeit am Grundgesetz, dessen Inkrafttreten und dessen Ins-Werk-Setzen den Anfang der nächsten Epoche bilden.

Was die soziale und wirtschaftliche Situation und ihre sozial- und wirtschaftspolitische Bewältigung anlangt, meinen Gerhard Kleinhenz und Heinz Lampert in ihrem Aufsatz "Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD"⁸⁶⁾ treffend: "Es wäre nicht wirklichkeitsfremd, für die ersten Nachkriegsjahre nahezu jede wirtschaftspolitische Maßnahme zu interpretieren, da für fast die gesamte Bevölkerung des späteren Bundesgebietes die Lebenslage als sozial schwach beurteilt werden muß. Krieg und Kriegsfolgeerscheinungen hatten durch Verluste an Menschen, Gesundheit, Lebens- und Arbeitskraft, Heimat, Wohnung, Hausrat und Sachkapital besondere Notlagen für Individuen und Familien geschaffen. . . Diese und gleichartige Verluste in anderen europäischen Volkswirtschaften bestimmten zusammen mit dem Fehlen einer funktionsfähigen Geldordnung und anderer wirtschaftlicher und politischer Voraussetzungen auch die allgemeine wirtschaftliche Lage, die durch eine völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigsten wirtschaftlichen Gütern und einen Mangel an Arbeitsplätzen gekennzeichnet war, der zu Massenarbeitslosigkeit führte". Es war die Zeit der "Verwaltung des Mangels", die Zeit, in der Forsthoffs juristische "Entdeckung" der Staatsaufgabe der "Daseinsvorsorge" eine der zentralen Botschaften der Rechts- und Staatslehre war, und in der man die Differenz eben dieser "Daseinsvorsorge" und der Sozialpolitik oft nicht mehr wahrnehmen, wenn überhaupt noch verstehen konnte. Ein weiteres Spezifikum bildete die Last der Regimefolgen, die nicht mit den Wirkungen von Krieg und Niederlage gekennzeichnet werden konnten und durften: die Wiedergutmachung des Unrechts rassistischer, religiöser und politischer Verfolgung und die Hilfe für die Opfer.

freudig war. S. dazu Hans F. Zacher, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946-1964, Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F. Bd. 15 (1966), S. 321 ff.

85) S. zu dieser Besprechung Otto Bachof und Dietrich Jesch, Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F. Bd. 6 (1957), S. 47 ff.

86) ORDO Bd. XII (1971), S. 102 ff (Zitat: S. 106).

Die sozialpolitische Konzeption entzieht sich jeder kurzen Skizze, da sie nach Besatzungsmächten, Zonen und Ländern divergierte - innerhalb ein- und desselben Gebietes möglicherweise auch zwischen Besatzungsmacht und deutscher Regierung. Doch verdient der Versuch festgehalten zu werden, das verbliebene Eigentum nicht nur für die Bedürfnisse des Alltags (Wohnungsbeschlagnahme, Ablieferungspflichten usw.), sondern auch strukturell in Anspruch zu nehmen (Bodenreform, Entflechtung und - nach der Währungsreform - auch Lastenausgleich)⁸⁷⁾. Sozialisierung wurde als möglich und sinnvoll ins Auge gefaßt und mitunter auch praktiziert⁸⁸⁾. Die Systeme sozialer Sicherung und Hilfe waren nicht nur durch die Not der Zeit überfordert. Sie hatten nicht nur - insbesondere die Sozialversicherung - ihre reichseinheitliche Organisation und Finanzierung verloren, sie mußten auch damit fertig werden, daß die Besatzungsmächte die spezifischen Systeme der Sorge für die Kriegsoffer inhibierten, so daß die Kriegsoffer zunächst von den allgemeinen Systemen mitversorgt werden mußten⁸⁹⁾. Im Arbeitsleben sorgten die Besatzungsmächte für die Zulassung von Gewerkschaften⁹⁰⁾, denen auch die neuen Landesverfassungen (zusammen mit den Arbeitgeberverbänden) Raum gaben. Zugleich schufen die Besatzungsmächte ein - wenig praktiziertes - Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten⁹¹⁾. Das Betriebsverfassungsrecht wurde wiederbelebt⁹²⁾. Am Ende schaffte das Tarifvertragsgesetz für das vereinigte Wirtschaftsgebiet vom 9. April 1949 die bis heute maßgebliche Grundlage der Tarifautonomie. Landesgesetze hatten sich darüber hinaus vor allem mit Arbeitszeitfragen (Urlaub, Hauswirtschaftstag, Feiertagen usw.) befaßt.

87) Zur Geschichte des Lastenausgleichs s. z. B. Anlagenband zum Bericht der Sozialenquôte-Kommission, o. J. (1966) S. 15 f.

88) S. zum frühen Meinungsstand noch Herbert Krüger, Sozialisierung, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Halbbd. 1958, S. 267 ff (zum Landesrecht insbes. S. 320 ff).

89) S. zur Entwicklung der sozialen Sicherung in dieser Zeit Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl., 1973, S. 123 ff.

90) Kontrollratsdirektive Nr. 31 betreffend Grundsätze für die Errichtung von Gewerkschaftsverbänden vom 3. Juni 1946.

91) Kontrollratsgesetz Nr. 35 betreffend Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. August 1946.

92) Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946. Im Anschluß daran eine Reihe von Landesgesetzen.

Noch vor Ende der Periode leitete die Währungsreform vom 20. Juni 1948 in Verbindung mit der Preisfreigabeordnung vom 25. Juni 1948⁹³⁾ den wirtschaftlichen Aufschwung ein. Die Güterversorgung wurde primär wieder den Marktgesetzen anvertraut. Auf die Systeme sozialer Sicherung jedoch kamen nunmehr zusätzlich alle jene zu, die autonom-individuelle Vorsorge durch Sparen betrieben hatten. Dem Vertrauen in die Eigenvorsorge durch Sparen wurde danach - vor dem Hintergrund der Inflation von 1923 - der entscheidende Schlag versetzt, den spätere inflationäre Entwicklungen nicht vergessen ließen. Der Preisfreigabe folgte schließlich die Aufhebung des Lohnstopps⁹⁴⁾. Damit war nicht nur eine marktgerechte Entwicklung der Löhne, sondern auch eine freiere Entfaltung der Tarifautonomie ermöglicht.

Der wirtschaftliche Aufschwung ist freilich auch im internationalen Zusammenhang zu sehen. 1948 wurde der Marshallplan initiiert. Er verschaffte der deutschen Wirtschaft Sachwerte und beließ ihr den Gegenwert aus Rückzahlungspflichten usw. (der als ERP-Vermögen eine wichtige operative Reserve der Wirtschaftspolitik darstellte). Er führte Westdeutschland aber auch in die Kooperation des Europäischen Wirtschaftsrats und der Europäischen Zahlungsunion. Die harte wirtschaftliche Abgeschlossenheit Deutschlands nach außen und seine Abhängigkeit von fremder Hilfe, die von 1945 bis 1948 auf dem Wirtschaftsleben lastete, wichen so gegen Ende der Periode einer noch schmalen kooperativen Öffnung nach außen.

Alle diese Entwicklungen setzten freilich auch Daten für die Trennung zwischen den "Westzonen" und der "sowjetisch besetzten Zone", die mit der Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 zum Abschluß kommen sollte. Was dies für die Sozialpolitik und das politische System bedeutete, kann und braucht hier nicht ausgeführt zu werden.

3. Zur zweiten Periode (1949-1957)

Die zweite Phase ist die Zeit des Aufbaus der Bundesrepublik und in der Bundesrepublik. Es ist die Zeit des Ersten und des Zweiten Deutschen Bundestags (1949-1953 und 1953-1957). Und es ist zugleich die Zeit der beiden ersten Kabinette Adenauers⁹⁵⁾.

93) Zur weiteren Entwicklung der Preisbindungen s. etwa Ernst Rudolf Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Bd., 1954, S. 315 ff.

94) Gesetz zur Aufhebung des Lohnstopps vom 3. November 1948.

95) Das zweite Kabinett Adenauer (1953-1957) wurde allerdings am 16. Oktober 1956 umgebildet. Bis dahin hatte es aus

Das Grundgesetz enthielt keine sozialpolitische Konzeption, sondern nur die allgemeine Direktive des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1). Im übrigen enthielt es Hinweise auf einzelne Materien, vor allem in den Gesetzgebungskatalogen (Art. 73 ff)⁹⁶). Sie waren ganz am überkommenen Rechtsbestand orientiert - ein Umstand, welcher innovierende Entwicklungen im System sozialer Sicherheit, im Sozialleistungssystem oder im noch weiteren Bereich des Sozialrechts legislatorisch und wissenschaftlich-dogmatisch nicht begünstigte. Damit war die leidige Auseinandersetzung "hie Rechtsstaat - hie Sozialstaat", die sich erst heute allmählich zu verlieren scheint, in der Verfassung angelegt⁹⁷). Unter den Verfassungsänderungen der Periode verdient vor allem die Einfügung des Art. 120a in das Grundgesetz genannt zu werden, die dem Aufbau der Lastenausgleichsverwaltung Raum gab⁹⁸). Auch die Einfügung des Wehrrechts ist - wegen seiner dienst- und versorgungsrechtlichen Implikationen - nicht ohne soziale Relevanz⁹⁹). Den größten verfassungsändernden Aufwand aber verursachte die Finanzverfassung, die immer wieder geändert wurde¹⁰⁰). Diese intensive Diskussion um die Finanzverfassung hat offenkundig dazu beigetragen, daß die Finanzverfassung auch in der nachfolgend abgedruckten Arbeit - von heute aus gesehen - so überraschend intensiv behandelt wird. Der Verfasser sieht darin umso mehr eine Einseitigkeit der Arbeit, zu deren Entschuldigung er seine Zuflucht beim "Ge-

Ministern der CDU, CSU, FDP, BHE und DP bestanden. Danach bestand es aus Ministern der CDU, CSU, FVP (Freie Volkspartei) und DP.

- 96) Zu dieser Art "Sozialverfassungsrecht" im Grundgesetz s. Wilhelm Wertenbruch, Sozialverfassung, Sozialverwaltung, 1974, S. 1 ff. Zur Reflexion der sozialen Sicherheit im Grundgesetz s. auch Peters a. a. O. (Anm. 19) S. 143 ff.
- 97) S. dazu etwa den Sammelband Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968. Später etwa Walter Auerbach, Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Alfred Christmann u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik - Ziele und Wege, 1974, S. 271 ff.
- 98) Gesetz zur Einführung eines Art. 120a in das GG vom 14. August 1952.
- 99) Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956.
- 100) Gesetz zur Änderung des Art. 107 des GG vom 20. April 1953, Zweites Gesetz zur Änderung des Art. 107 des GG vom 25. Dezember 1954, Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 und Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG v. 24. Dezember 1956.

schmack der Zeit" nehmen muß, als die "Steuerverfassung", die das Grundgesetz unter der Überschrift "Das Finanzwesen" regelt, gerade im Blick auf die Sozialpolitik niemals die ganze Finanzverfassung ist. Die Umverteilung über Beiträge und Sozialversicherungsleistungen, die das Grundgesetz nicht als Gegenstand der "Finanzverfassung" wahrnimmt, ist dies in Wahrheit - der Sache nach - sehr wohl¹⁰¹⁾.

Die Verfassungsinterpretation wird auf einen neuen Boden gestellt, indem 1951 das Bundesverfassungsgericht errichtet wird. Bis zum Ablauf der Periode füllt die Entscheidungspraxis des Gerichts jedoch erst sieben (!) der mittlerweile 48 Bände der Sammlung seiner Entscheidungen. Sozialpolitische Themen stehen nicht im Zentrum der ersten Jahre der Entscheidungspraxis, so sehr auch im einen oder anderen Falle damals sozialpolitisch Bedeutsames zu entscheiden war¹⁰²⁾. Schon im

101) Vergleich: "Allgemeine Finanzverfassung" - "Sozialversicherungsfinanzen"

Einnahmen Mrd. DM	1960	1965	1970	1976
Steuereinnahmen Bund/Länder/Gemeinden	68,7	106,1	154	268
Einnahmen Soz. Vers. KV + UV + RV, ohne Staatszuschüsse	30,9	51,5	83,1	194,2
Ausgaben Mrd. DM	1960	1965	1970	1974
Ausgaben der öff. Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden GV, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen)	86,1	140,6	196,3	316,5
Ausgaben der Sozialver- sicherung: KV+UV+RV	29,4	49,2	77,4	196,4

Quellen: Arbeits- und Sozialstatistik 1978, S.105 ff. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1978 und 1965.

102) Das Entscheidungsgut zu analysieren, ist hier nicht der Ort. Das Relevante ist in der unten abgedruckten Arbeit mitgeteilt. Die Übersicht, die Wolfgang Rübner seinem Aufsatz über "Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (II)" VSSR Bd.2 (1974), S.68 ff voranstellt, nennt aus den ersten 7 Bänden nur drei Entscheidungen. Allerdings fehlt dort z. B. die (sehr umfangreiche) beamtenrechtliche und die (noch sporadische) arbeitsrechtliche Pra-

ersten Band freilich findet sich eine zentrale Aussage zum Sozialstaatsprinzip: "Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats... kann nur der Gesetzgeber tun; er ist gewiß verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstrebenden Interessen um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen, die durch die Folgen des Hitler-Regimes in Not geraten sind. Aber nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, d. h. ohne sachlichen Grund versäumte, könnte möglicherweise dem einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen" 103).

Jedoch fällt auf, daß sich die Staatsrechtswissenschaft der sozialpolitischen Einsilbigkeit des Grundgesetzes noch nicht ganz beugt. Symptomatisch ist der 1. Halbband des III. Bandes des Sammelwerkes "Die Grundrechte", der, herausgegeben von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, 1958 erscheint, unter dem Gesamttitel "Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung" sozialpolitische Themen vereinigt, für die das Grundgesetz keinen Anlaß abgibt, sie in ein Handbuch der Grundrechte aufzunehmen: so insbesondere die Artikel "Das Arbeitsrecht" von Wilhelm Herschel¹⁰⁴), "Das Mitbestimmungsrecht" von Horst Neumann-Duesberg¹⁰⁵), "Mutterschutz und Jugendschutz" von Johannes Denecke¹⁰⁶) und "Die Sozialversicherung" von Hermann Dersch¹⁰⁷). Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer diskutiert 1951 "Enteignung und Sozialisierung" (108) und setzt mit ihrer Tagung zu "Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates" (109) 1952 einen der Höhepunkte der Auseinandersetzung um den sozialen Rechtsstaat. In all dem zeigte sich, wie wenig Antwort das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes auf wieviel sozialpolitische Frage war - die in sich je nach geschichtlicher Erfahrung, ideologischem und politischem Leitbild, primär verfassungsrechtlichen, politischen oder sozialen Anliegen usw.

xis des Bundesverfassungsgerichts (beachtlich insbes. BVerfG 4, 96 zur Koalitionsfreiheit).

103) BVerfG 1, 97 (105).

104) a. a. O. S. 325 ff.

105) a. a. O. S. 373 ff.

106) a. a. O. S. 475 ff.

107) a. a. O. S. 503 ff.

108) Mit Referaten von Hans Peter Ipsen und Helmut K. J. Ridder, in: VVDStRL, Heft 10, 1952.

109) Mit Referaten von Ernst Forsthoff und Otto Bachof, VVDStRL, Heft 12, 1954.

höchst unterschiedliche Ausgangspunkte und Ziele hatte ¹¹⁰⁾. Verfassungsrechtlich fiel zudem ins Gewicht, daß die Juristen, die damals eine führende Stellung in der Interpretation des Grundgesetzes einnahmen, unter der Weimarer Verfassung aufgewachsen waren, deren Programmatik die meisten Länderverfassungen nach 1945 mehr oder weniger in Erinnerung gebracht oder auch variiert und angereichert haben. Verfassungsrecht wurde deshalb weithin nicht in dem Maße als von sozialer Programmatik entblößt gedacht, wie das heute weithin selbstverständlich ist. Erst in der nächsten Periode finden sich Verfassungsdoktrin und -praxis damit ab, daß - vereinfacht gesagt - der Rechtsstaat primär ein juristisches, der Sozialstaat primär ein politisches Phänomen ist.

Ein Moment sozialpolitischer Aktivierung der Verfassung jedoch ist noch zu erwähnen, das vielleicht nie mehr so hervorgetreten ist wie in dieser Periode: die "Drittwirkung" der Grundrechte. Vor allem im Arbeitsrecht ¹¹¹⁾ glaubten Rechtsprechung und Literatur unmittelbar eine grundrechtsgerechte Ordnung herstellen zu sollen und zu können. Mit der Zeit gewann die Überzeugung Oberhand, daß Grundrechte ein Auftrag an den Gesetzgeber sind, dessen Erfüllung ihm aber auch durch die Rechtsprechung nur sehr begrenzt abgenommen werden kann ¹¹²⁾. Aber es ist fraglich, ob es zu dieser Ausstrahlung der Grundrechte gekommen wäre, wenn nicht in jener Pionierphase so sehr "Ernst" mit ihnen gemacht worden wäre.

Was die wirtschaftliche und soziale Situation anlangt, ist diese Periode die Zeit des "Wirtschaftswunders". Das Sozialprodukt steigt die ganze Zeit hindurch an. Die Wachstumsraten halten sich - obwohl sie auf 1957 hin zu einem Konjunkturtief absinken - im Durchschnitt der Periode auf einem später

-
- 110) S. dazu auch Hans F. Zacher, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Hamburg-Deutschland-Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 207 ff (insbes. S. 231 ff).
- 111) S. die Hinweise bei Wolfgang Zöllner, Arbeitsrecht, 1977, S. 57 ff; Alfred Söllner, Arbeitsrecht, 6. Aufl., 1978, S. 39 f.
- 112) S. dazu etwa die Darstellungen bei Ernst Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 27. Jhg. (1974) S. 1529 ff, insbes. S. 1532 ff; Hans Heinrich Rupp, Vom Wandel der Grundrechte, AÖR Bd. 101 (1976) S. 161 ff, insbes. S. 165 ff.

nicht mehr erreichten Niveau¹¹³⁾. Die allgemeine Güterversorgung kann ganz weitgehend von Bewirtschaftung und Preisbindung freigestellt werden. Die Versorgung mit Wohnungen kommt zwar noch zu keinem befriedigenden Ergebnis. Jedoch sind die Zuwachsraten erstaunlich¹¹⁴⁾. Die größten Erfolge der Zeit liegen wohl in dem Abbau der Arbeitslosigkeit und in der Einkommens-/Lebenshaltungskosten-Relation. Die Arbeitslosenquote sank von 11,0 % im Jahr 1950 auf 3,7 % im Jahr 1957¹¹⁵⁾. Die Löhne stiegen nominell und real kontinuierlich an¹¹⁶⁾. Der Preisindex stieg noch von 1950 auf 1951, blieb aber bis 1955 annähernd konstant, um dann erst wieder zu steigen¹¹⁷⁾.

Die Wirtschaftspolitik konzentrierte sich auf die Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung, unterstützte aber gleichwohl interventionistisch den wirtschaftlichen Aufschwung - insbesondere im Hinblick auf den Wohnungsbau und die Vermehrung von Arbeitsplätzen. Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden in enger Verbindung gesehen¹¹⁸⁾. Diese Ergänzung von Marktwirtschaft und Sozialpolitik findet sich vor allem im Arbeitsleben und im Wohnungswesen. Im Arbeitsleben traten den Möglichkeiten, die der wirtschaftliche Aufschwung einer freien Lohnentwicklung bot, zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen etwa in Richtung auf Mitbestimmung, Betriebsverfassung und Personalvertretung, Kündigungsschutz, Mindestarbeitsbedingungen, Heimarbeitsrecht usw. zur Seite. Auf dem Gebiet des Wohnungswesens finden wir ein kompliziertes Ineinander von Wohnungsbauförderung (siehe das Erste Wohnungsbaugesetz von 1950), Entwicklung angemessener Wohnungsrechtsformen (siehe das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht 1951) und Abbau der Wohnraumbewirtschaftung sowie der Preisbindung.

-
- 113) S. Franz Neumann, Daten zu Wirtschaft-Gesellschaft-Politik-Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950-1975, 1976, S. 345 ff.
- 114) S. Neumann, a. a. O. (Anm. 113) S. 273 ff.
- 115) 1952 sank sie mit 9,5 % erstmals unter die 10 %-Marke, 1956 mit 4,4 % erstmals unter die 5 %-Marke. S. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Gesellschaftliche Daten 1977, S. 123.
- 116) Bei freilich extrem schwankenden jährlichen Zuwachsraten, s. Neumann, a. a. O. (Anm. 113) S. 351.
- 117) Im Jahr 1953 ergab sich das einzige Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Minusrate im Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung. S. Neumann, a. a. O. (Anm. 113) S. 311 ff.
- 118) S. dazu etwa Kleinhenz-Lampert, a. a. O. (Anm. 18) S. 106 ff.

Ein weiteres zentrales Thema dieses Zeitabschnitts bleibt die Bewältigung der Kriegs- und Regimefolgen, die nunmehr bundes-einheitlich, weitgehend befreit von der Intervention der Besatzungsmächte und schon im Blick auf den ansteigenden Wohlstand Westdeutschlands angegangen werden konnte.

Zahlreiche gesetzliche und administrative Maßnahmen waren darüber hinaus notwendig, um die Institutionen und Organisationen der Sozialpolitik, die früher dem Reich zugeordnet waren, über die Länder und Zonen hinaus wieder auf den Bund hin zu orientieren. Im Hinblick auf den Normenbestand bedeutete dies: die Wiederherstellung der Rechtseinheit¹¹⁹⁾. Das veränderte freilich auch den bundesstaatlichen Rahmen der Sozialpolitik. Die sozialpolitischen Möglichkeiten der Länder wurden mehr und mehr zurückgedrängt. War es am Anfang der Periode noch denkbar, sich den "sozialen Bundesstaat" (Art. 20 Abs. 1 GG) als im Gleichgewicht zwischen dem "Sozialstaat Bund" und den "Sozialstaaten Länder" (s. a. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) vorzustellen - am Ende war das Ungleichgewicht nur zu deutlich.

Über all das hinaus aber wurde die Sozialreform - die "Große Sozialreform", die als eine grundlegende und für lange Zeit gültige Neuordnung der sozialen Leistungen gedacht war - das Anliegen der Periode. Abgesehen von allen idealistischen und ideologischen Motiven und Ansprüchen bildeten den gemeinsamen Hintergrund dieser Bemühungen wohl vor allem drei Elemente: die historische Erfahrung, daß seit der Kodifikation der Reichsversicherungsordnung (1911) Sozialgesetzgebung fast nur noch als "Stückwerk" betrieben worden war; die Erfahrung des Zusammenbruchs und das Erlebnis der Möglichkeit und Notwendigkeit, "ganz neu" anzufangen; endlich und zunehmend das Bewußtsein der Prosperität, die eine allgemeine Prosperität nur sein konnte, wenn sie durch das Sozialleistungssystem auch denen zugute kam, die irgendwie gehindert waren, sich selbst einen vollen marktwirtschaftlichen Anteil zu erarbeiten oder sonstwie zu erwirtschaften. So erklärt sich, daß Politik und Wissenschaft sich in der Suche nach einem "Sozialplan" trafen¹²⁰⁾. Und diese Periode umfaßte denn auch nicht nur viele bedeutsame Teilschritte, sondern endete 1957 mit einem der wohl bedeutendsten Jahre deutscher Sozialrechtsgeschichte.

119) S. dazu etwa Peters, a. a. O. (Anm. 19) S. 147 ff.

120) S. oben S. LVI ff; ferner Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik 1953-1957, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 25. Jhg. (1977) S. 341 ff.

Die Aufbauleistungen dieser Periode treten am eindrucksvollsten in der Geschichte ihrer Gesetzgebung zutage. Eine - notgedrungen willkürliche - Selektion der bedeutsameren sozialpolitischen Gesetze muß wohl die folgenden enthalten:

- 1950 Bundesversorgungsgesetz, Heimkehrergesetz, Kriegsgefangenen-Unterhaltsbeihilfegesetz, Erstes Wohnungsbaugesetz
- 1951 Heimarbeitsgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Montan-Mitbestimmungsgesetz, Selbstverwaltungsgesetz (und damit Wiederherstellung der Selbstverwaltung der Sozialversicherung nach ihrer Abschaffung durch den Nationalsozialismus), Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen
- 1952 Betriebsverfassungsgesetz, Lastenausgleichsgesetz und Feststellungsgesetz hierzu (unter Ablösung des Soforthilfegesetzes von 1949), Mindestarbeitsbedingungengesetz, Mutterschutzgesetz, Währungsausgleichsgesetz, Wohnungsbau-Prämiengesetz
- 1953 Altsparengesetz, Arbeitsgerichtsgesetz (und damit einheitlicher Neuaufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit), Sozialgerichtsgesetz (und damit Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung im Bereich der Sozialversicherungsaufsicht und -verwaltung sowie Zusammenfassung von Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung in einer einheitlichen Gerichtsbarkeit), Bundesbeamtengesetz, Bundesentschädigungsgesetz (für die Entschädigung der Opfer des nationalsozialistischen Regimes), Bundesevakuiertengesetz, Bundesvertriebenengesetz, Schwerbeschädigtengesetz
- 1954 Gesetz über die Kindergeldkassen (und damit erstmalige, wenn auch in der Konstruktion mißglückte Einführung eines Kindergeldes in der Bundesrepublik), Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz
- 1955 Besatzungsschädengesetz, Gesetz über das Kassenarztrecht, Häftlingshilfegesetz, Personalvertretungsgesetz, Landwirtschaftsgesetz (das auch den Anfang einer langen Kette agrarsozialpolitischer Maßnahmen darstellt)
- 1956 Gesetz über die Krankenversicherung der Rentner
- 1957 Bundesbesoldungsgesetz, Jugendschutzgesetz, Erstes Lohnfortzahlungsgesetz, Seemannsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz, Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Neuregelung der Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und der knappschaftlichen Versicherung.

Dem ist hinzuzufügen, daß in dieser Periode die Bundesrepublik in die internationale Gemeinschaft hineingeführt wurde. Sozialpolitisch bedeutsam war vor allem der Aufbau des supranationalen Europas, der Einbezug in den Europarat und in die Internationale Arbeitsorganisation¹²¹⁾. Abgesehen von der Mitarbeit in den Vereinten Nationen waren am Schluß dieser Periode alle rechtlichen Grundlagen für die internationale Kooperation der Bundesrepublik geschaffen.

4. Zur dritten Periode (1957-1966)

Diese Periode beginnt mit der Wahl des Dritten Deutschen Bundestages (1957-1961), in dem die CDU/CSU die absolute Mehrheit hat, umfaßt sodann den Vierten Deutschen Bundestag (1961-1965) und reicht hinein bis in die Anfänge des Fünften Bundestages (1965-1969). Dem Dritten Deutschen Bundestag entspricht das dritte Kabinett Adenauer (1957-1961), dem CDU, CSU und DP angehören. Nach der Wahl des Vierten Deutschen Bundestages kommt es zum vierten Kabinett Adenauer (1961/62), das 1962 vom fünften Kabinett Adenauer (1962/63) abgelöst wird, dem dann das erste Kabinett Erhard (1963-1965) folgt. Allen diesen Kabinetten gehören CDU, CSU und FDP an. Zu Beginn des Fünften Deutschen Bundestages wird das zweite Kabinett Erhard (1965/66) gebildet, dessen FDP-Mitglieder im Oktober 1966 ausscheiden. Am 1. Dezember 1966 wird ein Kabinett der Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD gebildet, das von Bundeskanzler Kiesinger geleitet wird (1966-1969). Mit der Bildung dieses Kabinetts verändert sich die politische Landschaft in der Bundesrepublik bleibend. Daher wurde der Übergang vom zweiten Kabinett Erhard zum Kabinett Kiesinger zur historischen Grenzmarke gewählt, welche die dritte von der vierten Periode trennen soll.

Der Text des Grundgesetzes bleibt in dieser Zeit weitgehend unverändert¹²²⁾. Sozialpolitisch interessant ist allenfalls die Änderung des Art. 120 Abs. 1 über die Kriegsfolgelasten durch das 14. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965. Der zu Verfassungsänderungen notwendige breite Konsens der Aufbauphase ist offenbar geschwunden. Die dringendsten "Nachbesserungen" am Grundgesetz scheinen in der vorangegangenen Phase vorgenommen worden zu sein.

In der Auseinandersetzung zwischen Verfassung und Politik - auch zwischen Verfassung und Sozialpolitik - beginnt nun die

121) S. dazu noch einmal oben S. L ff.

122) In die Epoche fallen nur vier verfassungsändernde Gesetze.

"Feinarbeit". Das heißt auch, daß Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit stärker als kritische Instanzen gegenüber der Politik im allgemeinen und der Sozialpolitik im besonderen hervortreten als vorher; denn die hemmenden, begrenzenden, den Rechtsstaat konstituierenden und die Grundrechte ausformenden Verfassungssätze sind es ja, die präzise verfassungsrechtliche Argumentation ermöglichen und anregen. Die zahlreichen Gesetze der Aufbauphase haben außerdem umfangreichen Stoff an "nachkonstitutionellen Gesetzen" für die verfassungsgerichtliche Nachprüfung geliefert. So steigt noch in den Bänden der Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die in diese Periode fallen und bei der unten wiedergegebenen Arbeit noch berücksichtigt werden konnten - das sind die Bände 7-12¹²³⁾ - die Zahl der sozialpolitisch interessanten oder doch beachtlichen Entscheidungen rasch an¹²⁴⁾. Und von nun an wird die So-

-
- 123) Die Entscheidungen in Band 11 und 12 konnten wegen der Erscheinungsweise der Sammlung und des grundsätzlichen Abschlusses der Arbeit im Jahr 1960 nicht mehr voll ausgewertet werden. Jedoch hat sich der Verfasser bemüht, die ihm bekannt gewordenen Entscheidungen bis zum technischen Abschluß der Arbeit im Jahr 1961 einzubeziehen.
- 124) Die arbeitsrechtliche Zuständigkeit von Bund und Ländern wird geklärt (BVerfG 7, 342; 11, 89). Den Beamten wird ein verfassungsmäßiges Recht auf den angemessenen Lebensunterhalt zuerkannt (BVerfG 8, 1). Der formelle und materielle Spielraum der Leistungsverwaltung und ihrer rechtlichen Ordnung gegenüber der Verfassung wird ausgelotet (BVerfG 8, 155; 11, 50). Die Gleichbehandlung zwischen Ehen und eheähnlichen Gemeinschaften im Sozialrecht wird erstmals erörtert (BVerfG 9, 20). Indem das Bundesverfassungsgericht billigt, daß im Sozialgerichtsverfahren eine Anwaltsbeordnung nicht stattfindet (BVerfG 9, 124), trägt es zur Entfremdung von Anwälten und Sozialrecht bei. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf das Sozialrecht findet ein Beispiel in der versorgungsrechtlichen Stellung der scheinheiligen Kinder (BVerfG 9, 201). Die Grenzen zwischen Personalvertretung und parlamentarischer Demokratie werden abgesteckt (BVerfG 9, 268). Die Erfordernis richterlicher Entscheidung (Art. 104 Abs. 2 GG) wird auch auf die Unterbringung Entmündigter durch einen Vormund erstreckt (BVerfG 10, 302). Die Zwangsversicherung freier Berufe wird gebilligt (BVerfG 10, 354; 12, 319). Die Anfänge der deutschen Kindergeldgesetzgebung - finanziert durch Arbeitgeberbeiträge, organisiert

zialpolitik immer mehr zum täglichen Brot des Bundesverfassungsgerichts gehören¹²⁵⁾.

Auch die Rechtswissenschaft rückt entschlossen in diese Auseinandersetzung ein. Einen Markstein in dieser Entwicklung bilden 1960 die Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages in München. Hier tagte zum ersten Mal im Rahmen des Deutschen Juristentages eine Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft. Das Thema: "Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit" (126). Walter Bogs hielt das umfassende Referat, das eine einzigartige Summe der bis dahin sichtbaren Probleme im Bereich des Themas darstellt¹²⁷⁾. Für das Ende des Abschnitts sei das monumentale Werk von Ernst Benda über "Industrielle Herrschaft und sozialer Staat" (1966) genannt (128).

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Wohlstand selbstverständlich wird. Das heißt nicht, daß er es von Anfang an war. Aber am Ende ist er es - und das ist sehr bedeutsam für das Verständnis der folgenden Periode. Das Jahr 1957 steht im Zeichen einer ge-

unter Anlehnung an die Unfallversicherung - werden als Sozialversicherung qualifiziert (BVerfG 11, 105). Der Gleichheitssatz wird auf die Pfändungsgrenzen von Sozialleistungsansprüchen angewandt (BVerfG 11, 283). Demokratisches Prinzip und Sozialversicherungs-Selbstverwaltung werden ein erstes Mal konfrontiert (BVerfG 11, 310). Die objektiven Zulassungsschranken für Kassenärzte werden für verfassungswidrig erklärt (BVerfG 11, 30; 12, 144). Auch Art. 14 GG gerät allmählich ins Blickfeld: zunächst für die Anwartschaft auf Sterbegeld aus der sozialen Krankenversicherung (BVerfG 11, 221), sodann gegenüber der Volkswagenwerk-Privatisierung (BVerfG 12, 354).

125) S. dazu noch einmal oben S. LXXIX Anm. 124; zur Bilanz dieser Jahre s. auch Hans F. Zacher, Soziale Gleichheit, AöR Bd. 93 (1968), S. 341 ff; dens., Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bayerische Verwaltungsblätter n. F. 15. Jhg. (1969), S. 113 ff.

126) Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages Bd. II/G: Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft, 1962. - Die Verhandlungen sind so spät erschienen, daß sie in der unten wiedergegebenen Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

127) A. a. O. (Anm. 126) S. G 5 ff.

128) Das zugleich eine umfassende Bilanz des bis dahin erschienenen Schrifttums enthält.

wissen Rezession, die sich 1963 erneut einstellen wird, jedoch haben beide Abschwungphasen nicht die Bedeutung der Rezession von 1967 oder gar derjenigen von 1974/75. Das Bruttosozialprodukt wächst weiter¹²⁹⁾. Die Lebenshaltungskosten wachsen stärker als in der vorigen Phase. Aber die Relation zu der Einkommensentwicklung bleibt ohne größere Spannung¹³⁰⁾. Der wichtigste Indikator "sozialen Glücks" in dieser Zeit ist die Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosenquote sinkt bis 1962 auf 0,7%, beträgt 1963/64 0,8% und 1965/66 wieder 0,7%¹³¹⁾.

Die Sozialpolitik ist nach den außerordentlichen Leistungen und auch Anstrengungen der Aufbauphase vor allem davon beansprucht, mit den geschaffenen Regelungen und Institutionen zu leben. Einige Reformen, die in der Aufbauphase liegengeblieben waren, wurden nachgeholt (Bundessozialhilfegesetz, Handwerkerversicherung, Unfallversicherungsreform). Im übrigen finden sich vor allem Ausführungsnormen, Korrekturen und Verbesserungen von sekundärer Bedeutung. Thematisch tritt nun die Vermögenspolitik verstärkt auf den Plan und die Bildungspolitik, die in der nächsten Periode so viel Aufmerksamkeit auf sich ziehen soll, erweist sich schon jetzt als unvermeidliche Ergänzung der traditionellen Sozialpolitik¹³²⁾.

Eine Auswahl der wichtigsten sozialpolitischen Gesetze aus dieser Zeit möge auch für diesen Abschnitt verdeutlichen, worum man sich bemüht hat:

- 1959 Spar-Prämiengesetz
- 1960 Handwerkerversicherungsgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz
- 1961 Bundessozialhilfegesetz, Jugendwohlfahrtsgesetz, Erstes Vermögensbildungsgesetz
- 1963 Bundesurlaubsgesetz, Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz, Gesetz über Wohnbeihilfe (und damit Einführung eines neuen Zweiges des Sozialleistungssystems)
- 1964 Bundeskindergeldgesetz (Umwandlung dieses Zweiges des Familienlastenausgleichs von einer Sozialversicherung in ein Ausgleichssystem), Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres

129) S. dazu Neumann, a. a. O. (Anm. 113) S. 345 ff.

130) Ebenda, S. 316, 352.

131) Sie beträgt 1958 (wie im Vorjahr) 3,7%, 1959 2,6%, 1960 1,3% und 1961 0,8%. S. Gesellschaftliche Daten 1977, S. 123.

132) S. dazu Kleinhenz - Lampert, a. a. O. (Anm. 18) S. 123 ff, insbes. S. 140 ff.

1965 Flüchtlingshilfegesetz, Zweites Vermögensbildungsgesetz, Neufassung des Wohnbeihilfegesetzes von 1963 (nunmehr: Wohngeldgesetz)

Methodisch tritt ein grundlegender Wandel der sozialpolitischen Diskussion ein. Die Flut der "Sozialpläne", die sich gegen Ende der vorigen Periode gezeigt hatten, verebbt ¹³³). Erst das erste Kabinett Erhard sieht noch einmal die Notwendigkeit, "das gegenwärtige Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland und dessen wirtschaftliche und soziologische Auswirkungen in überschaubarer Form darstellen zu lassen" ¹³⁴). Es geht primär darum, das Sozialleistungssystem sichtbar zu machen, nicht schlechthin Reformen vorzuschlagen. Auf der anderen Seite ist dies die Zeit, in der die sozialpolitische Wissenschaft wieder stärker mit Grundlagenarbeiten hervortritt ¹³⁵).

Was die Entwicklung des Sozialrechts anlangt, zeichnet sich nicht nur Bemühung, sondern auch Erfolg ab. 1965 wurde - als Parallele zu dem bereits traditionsreichen Deutschen Arbeitsgerichtsverband - der Deutsche Sozialgerichtsverband gegründet ¹³⁶). Seine Tagungen und seine Schriftenreihe ¹³⁷) haben viel dazu beigetragen, die Sozialrechtsdogmatik nicht nur zu pflegen, sondern ihr auch eine Art "berufsständische" Atmosphäre zu schaffen, in der sich kollegialer Austausch ebenso entwickeln kann wie Ermutigung ¹³⁸).

133) S. noch einmal oben S.LXXVI.

134) Beschluß der Bundesregierung über die Durchführung einer Sozialenquête vom 29. April 1964, abgedr. in: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquête-Kommission, o.J. (1966), S. 347 ff.

135) S. noch einmal oben S.LXXX.

136) S. zu den Gründungsverhandlungen: Die Sozialgerichtsbarkeit 12. Jhg. (1965), S. 65 ff.

137) Diese Schriftenreihe enthält überwiegend die Referate und Verhandlungen der Tagungen, jedoch auch zusätzliche Einzelstudien. Zuletzt Bd. XVI "Auswirkungen von Inflation, Konjunktur und Unterbeschäftigung auf das System der sozialen Sicherheit. Untersuchung über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium", 1978.

138) Immer wieder war übrigens gerade das Verhältnis zum Verfassungsrecht Thema von Referaten des Sozialgerichtsverbandes. Konzentriert in: "Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts" Bd. IX der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes 1975, mit dem Festvortrag

Die internationale Öffnung der Bundesrepublik, die in der vorigen Phase rechtlich eingeleitet worden war, erlebte in diesen Jahren - ähnlich wie die innere Gesetzgebung der Aufbau-phase - die Verwirklichung. Im "Europa der Sechs" wird vor allem die Freizügigkeit und die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer vorangetrieben¹³⁹). Im Bereich des Europarates ragt die Schaffung der Europäischen Sozialcharta heraus. Sie wurde 1961 beschlossen und trat 1965 in Kraft¹⁴⁰). Die internationale Verflechtung der deutschen Sozialpolitik und des deutschen Sozialrechts bekamen in dieser Zeit jedoch zwei neue Akzente. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer nahm von 0,6%¹⁴¹) im Jahre 1957 auf 6,1% im Jahre 1966 zu¹⁴²). Der andere Akzent ist die "Welt-Sozialpolitik". Zwar haben sich die gesamten Aufwendungen für die Entwicklungshilfe in dieser Periode nur wenig gesteigert¹⁴³). Jedoch hat sich erwiesen, daß die Bundesrepublik immer mehr in die entwicklungspolitische Verantwortung einbezogen ist¹⁴⁴).

5. Zur vierten Periode (1966-1974)

Politisch beginnt diese Periode nicht mit einer Bundestagswahl, sondern mit der Neugruppierung von Regierungsmehrheit und Opposition im Bundestag. Im Dezember 1966 tritt an die Stelle des CDU/CSU/FDP Kabinetts unter Ludwig Erhard die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter dem Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger. Im September 1969 wird der Sechste Bundestag gewählt. An die Stelle der Großen Koalition tritt nunmehr das erste Kabinett Brandt der sozialliberalen Koalition. Im November 1972 muß der Bundestag aufgelöst werden, nachdem die sozialliberale

von Ernst Benda zu diesem Thema (a. a. O. (Anm. 14) S. 32 ff).

- 139) S. zu den einschlägigen Quellen hinsichtlich der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer (ab 1958) Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht, S. 664 ff, hinsichtlich der Freizügigkeit (ab 1961) ebenda S. 167 ff.
- 140) S. Zacher a. a. O. (Anm. 22) S. 128. Die Bundesrepublik war 1964 beigetreten.
- 141) Anteil der Ausländer an den abhängig Erwerbstätigen.
- 142) S. Neumann a. a. O. (Anm. 113) S. 34. S. zu den Anfängen der Reflexion aus der Zeit etwa Walter R. Schloesser u. a., Arbeitsplatz Europa, 1966.
- 143) S. z. B. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (2. Bericht), Deutscher Bundestag Drucks. 7/4293.
- 144) S. aus der Zeit etwa Wolfgang Jahn, Art. "Entwicklungshilfe", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften,

Koalition bereits im Mai 1972 die Mehrheit im Bundestag verloren hatte. Der Siebte Bundestag wird gewählt, und Willy Brandt wird erneut Bundeskanzler. Im Mai 1974 - also nach neuerlich einhalb Jahren Amtszeit - tritt Willy Brandt jedoch zurück. Helmut Schmidt löst ihn als Bundeskanzler ab. Dies bildet die Zäsur zur fünften Periode.

Die Häufigkeit und Intensität, mit der in dieser Zeit das Grundgesetz geändert wurde, spiegelt einen wichtigen Charakterzug der Epoche. Die vorige Periode des späten Adenauer und des Kanzlers Erhard war durch einen gewissen Immobilismus gekennzeichnet. Der Konsens zwischen den beiden großen Parteien - CDU/CSU und SPD - war selten geworden. Verfassungsänderungen nun brauchten einen breiten Konsens. Die Regierungsmehrheit aber wollte weder viel Änderung, noch Konzessionen an den Konsens. Und die Opposition war interessiert, ihre Eigenart darzustellen. Damit stauten sich alle Vorhaben, die nur durch Verfassungsänderung bewirkt werden konnten. Die Bildung der Großen Koalition wirkt wie die Öffnung einer Schleuse. Zwölf Änderungen des Grundgesetzes fallen in diese Periode. Die spektakulärste Änderung stellt der Einbau der Notstandsverfassung dar¹⁴⁵⁾. Von sozialer Relevanz sind am ehesten die Verfassungsänderungen, welche die Wirtschafts- und Finanzverfassung betreffen¹⁴⁶⁾. Auch jetzt freilich ist es immer noch die "Steuerverfassung", die den Verfassungsgeber plagt. Die "Gesamtfinanzverfassung", welche die Finanzmassen der Sozialversicherung einschließen müßte, sieht der Verfassungsgeber immer noch nicht - und wohl nicht zum Schaden der Sozialpolitik. Diese Eigenart des Grundgesetzes ist an dieser Stelle nicht zuletzt deshalb in Erinnerung zu bringen, weil es das Jahr 1968 ist, von dem an die Sozialbeiträge höher steigen als die Steuerlasten¹⁴⁷⁾. Die verfassungsrechtliche Anerkennung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" (Art.104 Abs.3 S.1, Art.109 Abs.4, Art.115 Abs.1 S.2 GG) und des "wirtschaftlichen Wachstums" (Art.104a S.1)

Bd.12 (1965), S. 560 ff und dessen Bibliographie.

- 145) 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 14. Juni 1968.
- 146) 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967; 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969; 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969. Dazu eine Änderung des Art. 120 GG durch das 24. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1969.
- 147) "Wachstum und Währung", Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgut-

stammen ebenso aus dieser Zeit wie die Gemeinschaftsaufgaben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur (Art. 91a Abs. 1 GG). Auch der Gedanke wirtschaftlicher Planung findet Eingang in das Grundgesetz (Art. 91a Abs. 3, 91b, 109 Abs. 3 GG). Die Wirtschafts- und Finanzverfassung ist damit gegenüber dem Stand, welcher der unten wiedergegebenen Arbeit zugrunde lag, ganz wesentlich verändert. Die Darlegungen dieser Arbeit sind in kaum einem Gegenstande so "historisch" wie im Hinblick auf die Finanzverfassung. Zu vermerken ist ferner, daß der Bund in dieser Epoche seine sozialpolitischen Zuständigkeiten geringfügig ausweiten konnte: um die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13) und um die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Nr. 19a GG) 148).

In der Folgezeit verebbt der Strom der Verfassungsänderungen. Die sozialliberale Koalition hat dafür nicht die Mehrheit. Man richtet sich wieder auf schmälere Konsens ein. Außerdem ist der Nachholbedarf der 60er Jahre auch befriedigt. Während der beiden Kabinette Brandt zählen wir fünf Verfassungsänderungen. Sozialpolitisch relevant ist wohl nur die Stärkung und Neustrukturierung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Beamten- und Richterbesoldung 149).

In der Verfassungsinterpretation zeigt sich nicht minder ein neuer Aufbruch. Daß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Sozialdemokratische Partei zunächst an der Bundesregierung beteiligt war, sie später sogar dominierte, ist kaum mehr als ein Symbol für den weit gespannten und reich differenzierten Aufbruch "nach links", der sich in vielen Kreisen nunmehr vollzieht 150). Verfassungsrechtlich reicht das von der Wiederentdeckung des Sozialstaatsprinzips 151) und der Tendenz, Freiheitsrechte als Teilhaberechte zu verstehen 152), über viel-

achten 1978/79 (1978), S. 113.

148) 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969.

149) 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971.

150) S. Peter Pulte, Die neue Linke, 1973.

151) S. insbes. Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatsprinzip und gesellschaftlicher Status quo, 1970; Karl Albrecht Schachtschneider, Das Sozialprinzip 1974.

152) S. dazu z. B. die Darstellungen bei Ernst Wolfgang Böckenförde a. a. O. (Anm. 112) S. 1535 ff; Dietrich Wiegand, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, DVBl. 27. Jhg. (1974), S. 657 ff; Hans Heinrich Rupp, a. a. O. (Anm. 112) S. 183 ff.

fältige Versuche "linker", "sozialistischer" Uminterpretation des Grundgesetzes - in Sonderheit seines Demokratiebegriffs - bis hin zur Negation von "Opas Grundgesetz". Als am Ende der Periode das Grundgesetz 25 Jahre alt wird, beklagt Hans Peter Ipsen die Gefährdung des Verfassungskonsenses¹⁵³). Doch durchaus auch im Spielraum verbleibenden Konsenses materialisiert sich der Geist der Zeit. 1971 befassen sich die Deutschen Staatsrechtslehrer mit dem Thema "Grundrechte im Leistungsstaat"¹⁵⁴). Und 1972 spricht das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal von einem Freiheitsrecht - dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) - als einem Teilhaberecht¹⁵⁵). Im allgemeinen freilich bleibt es bei der Tendenz immer differenzierterer Anwendung der Verfassung auch im Bereich der Sozialpolitik¹⁵⁶).

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Periode war reich an Veränderungen. Am Anfang stand die erste schwere Rezession in der Bundesrepublik¹⁵⁷), von der sich die Wirtschaft freilich rasch erholte. Die Arbeitslosenquote, die von 1966 auf 1967 von 0,7 % auf 2,1 % gesprungen war, sank bereits 1968 wieder auf 1,5 % und blieb von 1969 bis 1971 bei 0,8 %¹⁵⁸). Zugleich war zunächst der Preisantrieb gebrochen, der sich im Verlauf der vorigen Periode immer deutlicher gezeigt hatte. Die Inflation stellte sich freilich rasch wieder ein. Die Preissteigerungsrate wuchs von 1969 bis 1974 unaufhörlich - bis zu einer seit 1951 nicht mehr erreichten Höhe¹⁵⁹). Am Ende der Periode zeichnete sich erneut eine Rezession, die schärfste der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik, ab. Im Herbst 1973 kam es zur sogenannten Erdölkrise. 1974 stagnierte das Bruttosozialprodukt. 1975 blieb es erstmals hinter dem des Vorjahres zurück¹⁶⁰). Die Arbeitslosenquote, die schon vorher wieder angestiegen war

153) Hans Peter Ipsen, Über das Grundgesetz - Nach 25 Jahren, DÖV, 27. Jhg. (1974), S. 289 ff. S. zum gleichen Anlaß als "Gegenstück" etwa Peter Römer, Das malträtierte Grundgesetz, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1974, S. 443 ff.

154) Mit Referaten von Wolfgang Martens und Peter Häberle, VVDStRL, Heft 30 (1972), S. 193 ff.

155) BVerfG 33, 303 (330 f).

156) S. für das Sozialrecht oben S. LXXIX, insbes. Anm. 124.

157) S. z. B. Neumann a. a. O. (Anm. 113) S. 350.

158) 1970 sank sie sogar auf 0,7 %.

159) S. z. B. "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 48.

160) "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 240 f.

(1972: 1,1%; 1973: 1,2%), sprang 1974 auf 2,6%¹⁶¹). Zugleich stieg der Preisindex, wie schon bemerkt, 1973/74 auf eine Rekordhöhe¹⁶²). Alles in allem: die Epoche begann mit einer Rezession, die schon 1968/69 spürbarer Erholung wich; der folgende mäßige Abstieg ging von 1973 an jedoch in einen krisenhaften Absturz über.

Die sozialpolitische Szene der Zeit war freilich weder von der Rezession am Anfang gekennzeichnet, noch konnte sie von der Krise am Ende wesentlich geprägt sein. Für sie war entscheidend, daß man sich in der vorigen Periode an den Wohlstand gewöhnt hatte. Ja, nicht nur das Bewußtsein, eine Wohlstandsgesellschaft¹⁶³) zu sein, auch die Rede von der Überflußgesellschaft war selbstverständlich geworden. Daß es etwas zum Verteilen gab, schien nicht mehr das Problem zu sein. Die Frage war nur mehr die des richtigen "Wie". Und der Aufschwung von 1968/1969 ließ es trotz der vorausgegangenen Rezession sinnlos erscheinen, diese sozioökonomische Unterstellung in Zweifel zu ziehen. Die Euphorie der "Leistungsverbesserung" kam auf. Zugleich bordete die Sozialpolitik über ihr traditionelles Ufer. Sie verlor sich in dem weiten Feld der Gesellschaftspolitik. Der Kampf gegen Not und Ungleichheit veredelte sich zum Bemühen um mehr "Lebensqualität"¹⁶⁴). Die lange Dauer der bürgerlichen Regierungsmehrheit und die gewisse Sterilität ihrer letzten Kabinette hatte die Frage nach Alternativen aufgestaut¹⁶⁵). Die Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierung, alsbald die Führung der Regierung durch die Sozialdemokratie schien manchem nun den verschiedensten Zielen, ja Utopien Raum zu geben. Ein vielgliedriger Fächer politischer Auffassung und Haltung öffnet sich weit über alles, was mit Sozialdemokratie gemeint ist und von ihr erwartet werden kann, hinaus nach links¹⁶⁶). Ein neues Demokratieverständnis, das sich auf Partizipation gründete¹⁶⁷), schien

161) "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 234.

162) S. z. B. Neumann a. a. O. (Anm. 113) S. 316 f.

163) Nicht zufällig erscheint 1967 Christian von Ferbers "Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft".

164) S. etwa Friedrich Wilhelm von Dörge (Hrsg.), Qualität des Lebens, 1973.

165) S. zu den Vorhaben der "inneren Reformen": Hans Werner Kettenbach, Der lange Marsch der Bundesrepublik, 1971.

166) Exemplarisch für die Kritik der "neuen Linken" am Sozialstaat: Wolfgang Müller-Christel Neusüß, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: Problem des Klassenkampfes, Sonderheft 1, 1971.

zugleich jedem das Werkzeug in die Hand zu geben, seine Ideen Wirklichkeit werden zu lassen. Eine Fülle verdeckter Dissense trieb eine einzigartige Grundwelle der Reformervorstellung¹⁶⁸⁾. Es zählt zu den Wundern deutscher Nachkriegsgeschichte, daß diese große Masse widersprüchlicher Erwartungen nicht zu einem Kollaps des politischen Systems führte.

Obwohl jedes Beispiel - aus dem Komplex der Gesamtsituation herausgelöst - die Verhältnisse einfacher erscheinen läßt, als sie waren, sei doch ein Beispiel zitiert: die Spannung zwischen der neuen Aktualität der "Arbeiterfrage"¹⁶⁹⁾ und der Vielfalt alternativer Diagnosen und Postulate, die dazu führten, daß die "neue soziale Frage" gestellt wurde. Schon die Reaktivierung der "Arbeiterfrage" als der klassischen "sozialen Frage" war ein in sich gefächertes Phänomen. Ging es "links" um die Mobilisierung proletarisch-politischen, wenn nicht revolutionären Potentials - also auch um ein hartes und enges Verständnis des Wortes "Arbeiter" -, so ging es etwa in der Regierungspolitik¹⁷⁰⁾ und den Gewerkschaften darum, Arbeitsleben und Arbeitsrecht an die Erwartungen und Möglichkeiten der Wohlstandsgesellschaft heranzuführen. "Humanisierung der Arbeitswelt" ist eines der Stichworte hierfür¹⁷¹⁾. Auf der anderen Seite aber wurde immer deutlicher,

-
- 167) S. zur zeitgenössischen Diagnose die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1970 über "Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes" mit den Referaten von Werner von Simson und Martin Kriele, VVDStRL Heft 29 (1971). Zur wichtigsten Erscheinungsform der Bürgerinitiative s. Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, 1976.
- 168) S. zur Diskussion der Zeit Hans F. Zacher, Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jhg. (1972), S. 241 ff.
- 169) S. z. B. Martin Osterland u. a., Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD, 1973.
- 170) S. zu ihrer Interpretation als Wiederentdeckung der klassischen sozialen Frage Rainer Funke, Zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Tim Guldemann u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Starnberger Studien 2, 1978, S. 242 ff.
- 171) Helmut Rohde, Humanisierung der Arbeitswelt, in: Alfred Christmann u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik - Ziele und Wege, 1974, S. 101 ff.

daß "soziale Ausschließung" ¹⁷²⁾ sicher kein Arbeitnehmer-, auch nicht schlechthin ein Arbeiterproblem, sondern generell sogar ein sub- und para-"proletarisches" Problem ist ¹⁷³⁾. Die Randgruppen rückten ins Blickfeld ¹⁷⁴⁾. Endlich aber erwies sich, daß soziale Benachteiligung durchaus auch unter "bürgerlichen" Umständen anzutreffen ist: unter Kinderreichen, Alten, Rentnern usw. ¹⁷⁵⁾, die weder der "proletarischen" noch einer marginalen Kategorie zugeordnet werden können. Dies alles führte vermehrt dazu, gerade in der Wohlstands- und Überflußgesellschaft wieder von "Armut" zu sprechen ¹⁷⁶⁾. Und endlich erwies sich, daß die soziale Frage eine stets "neue soziale Frage" ist ¹⁷⁷⁾.

Jedoch kommen auch auf andere Weise neue Themen auf. War Gesundheitspolitik bis dahin weitgehend ein Stück sozialer Sicherheitspolitik gewesen, so wird sie nun vermehrt eigenständig gefordert ¹⁷⁸⁾. Dem emanzipatorischen Drang der Zeit entspricht es ferner, daß noch weitaus mehr als in der vorigen Epoche die

-
- 172) S. Jules Klanfer, Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern, S.101 ff.
- 173) S. zur Literatur der Zeit die Nachw. bei Zacher, a. a. O. (Anm. 168) S.245, Anm. 17.
- 174) S. dazu Alfred Kögler, Die Entwicklung von "Randgruppen" in der Bundesrepublik Deutschland - Literaturstudie zur Entwicklung randständiger Bevölkerungsgruppen -, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd.87, 1976. S. ferner Manfred Brusten/Jürgen Hohmeier (Hrsg.), Stigmatisierung 1 und 2, 1975; Spiegel-Redaktion (Hrsg.), Unterprivilegiert, 1. Aufl. 1973, 2. Aufl. 1975.
- 175) Früh schon dazu Ludwig Neundörfer, Notstände, die von der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind, in: Sozialpolitik und persönliche Existenz, Festschrift für Hans Achinger, 1969, S.201 ff.
- 176) S. dazu etwa Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56.Jhg. (1976), S.144 ff.
- 177) S. zur "neuen sozialen Frage" deren politischen Protagonisten Heiner Geissler, Die "neue soziale Frage" - eine Dokumentation, in: Hans Werner Dahl u. a., Material zu Problemen der Sozialpolitik, 1975, S.41 ff; dens., Die neue soziale Frage, 1976.
- 178) S. z.B. Christian von Ferber, Gesundheit und Gesellschaft, 1971; Erwin Jahn u. a., Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1972.

Bildungspolitik zu einem wichtigen Komplement herkömmlicher Sozialpolitik erhoben wird¹⁷⁹). Daß die Studentenrevolte in das Aufbruchbild dieser Epoche gehört, konnte dies nur verstärken.

Auch eine noch so knappe Skizze der sozialpolitischen Szene der Zeit kann aber nicht darauf verzichten, darauf hinzuweisen, daß noch vor der Erdölkrise der Bericht des Club of Rome die Götterdämmerung des wirtschaftlichen Wachstums einleitete¹⁸⁰). Eine Epoche, die sich mit der Summe dessen, was in ihr gewollt wurde, übernommen hatte, atmete befreit auf, als ihr die Grenzen des Machbaren an die Wand geschrieben wurden¹⁸¹).

Auch der Stil des Nachdenkens und Redens über Sozialpolitik ändert sich in dieser Epoche. Da ist zunächst die gewaltige Zunahme von Berichten zu nennen, welche die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien - teils durch das Gesetz verpflichtet, teils durch den Bundestag aufgefordert, teils auch aus eigener Initiative in regelmäßigen Perioden, in unregelmäßigen Abständen oder einmalig - erstatten¹⁸²). Seit 1968 erstellt die Bundesregierung ein Sozialbudget¹⁸³). Ab 1970 erscheint das Sozialbudget im Verbund (grundsätzlich) jährlicher Sozialberichte, in denen die Bundesregierung sozialpolitische Vorhaben und deren Verwirklichung darstellt. Doch ist dies nur ein Beispiel unter vielen. Zu nennen sind ferner Prognosen, Projektionen, Programme und Pläne als Instrumente politischer Integration, Diskussion und Willensbildung¹⁸⁴). Dem intensiven Bemühen um Informationen und Daten, der Ausweitung der sozialpolitischen Diskussion zu

-
- 179) S. dazu aus der Zeit: Bildungsbericht der Bundesregierung 1970.
- 180) Dennis L. Meadows, *The Limits to Growth*, New York 1972.
- 181) S. zusammenfassend zur Epoche Richard Löwenthal und Hans Peter Schwarz (Hrsg.), *Die Zweite Republik*, 1974.
- 182) Die erste dem Verfasser bekannte Übersicht über das Berichtswesen der Bundesregierung findet sich leider erst für die 7. Wahlperiode: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Sachregister, S. 327 ff.
- 183) S. dazu Hermann Berié, *Das Sozialbudget: Grundlagen, Methoden und Verfahren*, 1970.
- 184) S. allgemein für den Standpunkt der Bundesregierung etwa Reimut Jochimsen, *Planung im staatlichen Bereich*, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, S. 1236 ff. S. ferner etwa die von Joseph H. Kaiser herausgegebene Reihe "Planung" Bd. I 1975, Bd. II 1966, Bd. III 1968, Bd. IV 1970, Bd. V 1971. Speziell für den Sozialbereich s. Reinhard Bartholomei, *Sozialplanung*, in:

einem gesellschaftspolitischen "Bemühen um mehr Lebensqualität" und insbesondere auch dem Überdruß an einer monetär orientierten Sozialpolitik entsprach es, über Statistiken und Budgetrechnungen hinaus zu "sozialen Indikatoren" vorzustoßen¹⁸⁵⁾.

Im sozialpolitischen Schrifttum wird das Spektrum der Auseinandersetzungen vor allem dadurch erweitert, daß die soziologische Komponente verstärkt hervortritt¹⁸⁶⁾. Franz Xaver Kaufmanns "Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem - Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften" (1970) schafft nachhaltige Ernüchterung über die Selbstgefälligkeit einer Politik sozialer Sicherung. Vermerkt seien endlich die zur Epoche gehörenden Bemühungen um wissenschaftliche Systemfindung der Sozialpolitik¹⁸⁷⁾.

Legislatorisch brachte die Zeit zwei weitreichende kodifikatorische Projekte: das eines Arbeitsgesetzbuches¹⁸⁸⁾ und das eines Sozialgesetzbuches¹⁸⁹⁾. Beide Vorhaben wurden mit der

Alfred Christmann u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik, Ziele u. Wege, 1974, S. 57 ff. Zahlreiche weitere Beispiele s. bei Hans F. Zacher, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Wettbewerb - Rechtsangleichung, Heft 20, 1973, S. 33 ff, 39 ff.

- 185) Speziell zu diesem Zusammenhang: Wolfgang Zapf, Lebensqualität und soziale Indikatoren, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jhg. (1972), S. 267 ff. S. zur Diskussion der Zeit insbes. im sozialpolitischen Zusammenhang Hans F. Zacher, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, VSSR Bd. II (1974) S. 15 ff.
- 186) Gleich am Anfang der Epoche: Christian von Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, 1967.
- 187) Horst Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, 1973.
- 188) S. dazu etwa "Kommission zur Erstellung eines Arbeitsgesetzbuches", Arbeit und Recht XVII. Jhg. (1970), S. 371. Thilo Ramm, Arbeitsgesetzbuch, Konstituierung der Sachverständigenkommission, Deutsche Richterzeitung 1971, S. 31 ff; ders., Sachverständigenkommission für ein Arbeitsgesetzbuch konstituiert, Recht der Arbeit (24. Jhg.) 1971, S. 49 ff; ders., Arbeitsgesetzbuch und politische Entscheidung, Zeitschrift für Rechtspolitik (5. Jhg. 1972), S. 13 ff.
- 189) Zum Sozialgesetzbuch s. Hans F. Zacher, Materialien

Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt 1969 eingeleitet und 1970 in Angriff genommen - bisher freilich mit sehr unterschiedlichem Ertrag¹⁹⁰⁾.

Im übrigen ist aus der Gesetzgebung dieser Zeit hervorzuheben:

- 1967 Finanzänderungsgesetz, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
- 1969 Arbeitsförderungsgesetz, Erstes Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz, Berufsbildungsgesetz, Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle (Lohnfortzahlungsgesetz)
- 1970 Gesetz über den Wegfall des von Rentnern für ihre Krankenversicherung zu tragenden Beitrags, Bundesausbildungsförderungsgesetz, 3. Vermögensbildungsgesetz, Gesetz über vermögenswirksame Leistungen für Bundesbeamte, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit
- 1971 Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten, Graduiertenförderungsgesetz, Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz über die Errichtung einer Stiftung "Hilfswerk für behinderte Kinder"
- 1972 Betriebsverfassungsgesetz, Gesetz zur Förderung sozialer Hilfsdienste, Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte, Rentenreformgesetz (Einführung einer flexiblen Altersgrenze, Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen, Rente nach Mindesteinkommen)

a. a. O. (Anm. 46), insbes. Teil A; Peter Krause, Die Entwicklungsgeschichte des Sozialgesetzbuches, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 32. Jhg. (1977), S. 65 ff.

- 190) S. zu den Ergebnissen der Arbeitsgesetzbuch-Kommission: Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches - Allgemeines Arbeitsvertragsrecht - hrsg. v. Bundesminister f. Arbeit und Sozialordnung, 1977. S. zu den Ergebnissen der Sozialgesetzbuch-Kommission Zacher, a. a. O. (Anm. 46).

- 1973 Gesetz über die Mindestanforderungen an Unterkünfte für Arbeitnehmer, Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (z. B. unbegrenzte Krankenhauspflege, Haushaltshilfe, Krankengeld und Sonderurlaub wegen Pflege eines erkrankten Kindes)
- 1974 Bundespersonalvertretungsgesetz, Gesetz zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts.

Was die wissenschaftliche Pflege des Sozialrechts anlangt, vereinigten sich in dieser Zeit eine Reihe günstiger Umstände. Schon die vorherige Periode hatte den Grund für eine wieder qualifiziertere Pflege des Sozialrechts gelegt. Das zeigte sich in zwei Habilitationsschriften, die nunmehr erschienen: Wolfgang Gitter, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht (1969) und Harald Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart (1973). Ende der 60er Jahre wurden die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für Juristen umgestaltet und das Sozialrecht fand - im einzelnen auf sehr verschiedene Weise - unter den Wahlfächern Platz¹⁹¹⁾. Das stimulierte auch Verlage und Autoren, sich um Studienliteratur zu bemühen. Endlich gab das Kodifikationsvorhaben des Sozialgesetzbuchs kräftige Impulse. Eine Reihe von Autoren fand neues Interesse und Mut, sich diesem Gebiet zuzuwenden¹⁹²⁾.

Eine Linie rechtspolitischer und rechtsdogmatischer Befassung mit dem Sozialrecht ist freilich besonders zu erwähnen. Im Zusammenhang mit dem Vorhaben, das Scheidungsrecht zu reformieren, erwies sich, daß die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Sozialrecht und - viel allgemeiner noch - die Harmonisierung von Familienrecht und Sozialrecht nicht länger zurückgestellt werden können. Einmal mehr war es der Deutsche Juristentag, der den Auftakt gab. Er behandelte 1968 das Thema "Empfiehl es sich, die gesetzlichen Vorschriften über die soziale Sicherung der nichtberufstätigen Frau während und nach der Ehe, insbesondere

191) S. dazu Rupert Scholz, Das Sozialrecht im neuen Ausbildungs- und Prüfungsrecht, Zeitschrift für Sozialreform, 17. Jhg. (1971), S. 641 ff; s. dazu auch Bernd v. Maydell, Untersuchungen über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVI, 1978, S. 110 ff.

192) S. dazu oben S. LXII.

im Falle der Scheidung zu ändern?" 193). Im weiteren Rahmen dieser Diskussionen 194) löste sich das Sozialrecht noch deutlicher als bisher aus einer Monogamie mit dem Arbeitsrecht, um sich seinem anderen genuinen privatrechtlichen "Partner", dem Familienrecht, zuzuwenden. Es verstand sich nicht länger nur als Kompensation von Überlastung und Insuffizienz im familiären Bedarfsdeckungs- und Umverteilungsverband. Der erste, wichtigste Abschluß dieser Entwicklung, die Scheidungsrechtsreform und der in sie einbezogene Versorgungsausgleich, gehören freilich der nächsten Periode an.

Abschließend wieder der Blick auf die internationalen Zusammenhänge. Die prägenden außenpolitischen Ereignisse dieser Zeit liegen auf dem Gebiet der Ostpolitik und der sog. innerdeutschen Beziehungen. Ihre sozialpolitischen Implikationen sind verstreut 195) und können hier nicht analysiert werden. Die internationale Integration der Bundesrepublik fand ihren Höhepunkt mit dem Eintritt in die Organisation der Vereinten Nationen (1973). Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Entwicklungshilfe-Leistungen am Bruttosozialprodukt in dieser Zeit zurückgegangen ist, um sich erst in der nächstfolgenden Periode wieder zu erhöhen 196).

193) S. dazu das Gutachten von Herbert Langkeit, Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages 1968, Teil F.; ferner das Referat von Hans F. Zacher, Sitzungsbericht O des 47. Deutschen Juristentages (1968), S.O 7 ff.

194) S. dazu umfassend und grundlegend Franz Ruland, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, 1973.

195) Z. B. deutsch-polnisches Rentenabkommen, Problematik der Familienzusammenführung, der Aussiedlung usw.

196) Jahr Anteil der Gesamtleistungen am Sozialprodukt in v. H. Anteil der öffentlichen Mittel für Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt in v. H.

1967	0,92	0,41
1968	1,23	0,41
1969	1,31	0,38
1970	0,80	0,32
1971	0,88	0,34
1972	0,67	0,31
1973	0,52	0,32
1974	0,83	0,37
1975	1,19	0,40
1976	1,19	0,31

Quelle: 3. Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung BT-Drucks. 8/1185, S. 147.

Bemerkenswert entwickelt hat sich in dieser Zeit aber auch die Quote ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Sie stieg von 6,1% im Jahr 1966 bis 11,9% im Jahr 1973¹⁹⁷⁾.

6. Zur fünften Periode (1974 bis zur Gegenwart)

Die fünfte der hier skizzierten Perioden begann mit der Bildung des ersten Kabinetts Schmidt im Mai 1974. Der Bundestag wurde im Herbst 1976 neu gewählt. Daraufhin wurde erneut ein sozial-liberales Kabinett unter Helmut Schmidt gebildet. Die politische Konstellation war in dieser Zeit durch die knappe Mehrheit der Bundesregierung im Bundestag und - vereinfacht gesagt - die Mehrheit der Opposition im Bundesrat gekennzeichnet. Das "Kopf-an-Kopf-Rennen" von Regierung und Opposition in der Bundespolitik lähmte vermittlels der Machtposition im Bundesrat mitunter die Innenpolitik. Diese Situation, vor allem aber die mangelnde Bereitschaft zu einem übergreifenden Konsens drückt sich in der geringen Zahl verfassungsändernder Gesetze aus. Insgesamt wurde die Verfassung in dieser Zeit nur dreimal geändert - jedesmal ohne sozialpolitische Relevanz.

Politische Ambiance der Verfassung und Verfassungsinterpretation hatten schon zu Beginn der Periode wieder in den engeren Rahmen des Verfassungskonsenses, wie er sich von den späten 40er Jahren bis zur Mitte der 60er Jahre dargestellt hatte, zurückgefunden. Gewiß bliebe vieles von dem reichen Spektrum der unruhigen Jahre nach 1968 in der Diskussion¹⁹⁸⁾ und relevant¹⁹⁹⁾. Und gewiß auch haben Verfassungsrechtfertigung und -interpretation aus der Auseinandersetzung mit einem vordem ungeahnt reichen und breiten Spektrum von Meinungen über die Verfassung und ihren Inhalt gelernt²⁰⁰⁾. Jedoch ist das

197)	1966	6,1	v.H. der Arbeitnehmer insgesamt
	1967	4,7	
	1968	5,1	
	1969	7,2	
	1970	9,1	
	1971	10,3	
	1972	10,8	
	1973	11,9	
	1974	10,4	

Quelle: Neumann, a. a. O. (Anm. 113) S. 34.

198) S. etwa Udo Mayer - Gerhard Stuby (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz, 1977.

199) S. z. B. Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975.

200) Umfassend reflektiert bei Peter Häberle, Verfassung als

Band der Auseinandersetzungen wieder enger, sind die Widersprüche weniger und schwächer geworden²⁰¹⁾. Das vielleicht eindrucksvollste Dokument der verfassungspolitischen Beruhigung ist der Schlußbericht der "Enquête-Kommission Verfassungsreform" von 1976²⁰²⁾. Diese Enquête-Kommission war erstmals durch Bundestagsbeschluß vom 8. Oktober 1970 eingesetzt worden. Nach Auflösung des Sechsten Deutschen Bundestages mußte sie durch den Siebten Deutschen Bundestag bestätigt werden. Dies geschah am 22. Februar 1973. Der Schlußbericht trägt das Datum vom 2. Dezember 1976. Er schlägt kaum wesentliche Änderungen am Grundgesetz vor, wenigstens keine von ersichtlicher sozialpolitischer Relevanz.

Die sozialpolitische Relevanz der Verfassung²⁰³⁾ äußerte sich vor allem auf zwei Gebieten: dem der Mitbestimmung und dem der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Sozialrecht. In der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung hatte im Dezember 1974 eine Anhörung verfassungsrechtlicher Sachverständiger²⁰⁴⁾

offener Prozeß, 1979.

- 201) Zur Bewältigung der vielfältigen Probleme des Grundrechtsverständnisses s. insbes. Ernst Wolfgang Böckenförde, a. a. O. (Anm. 112); Ernst Friesenhahn, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, Sitzungsbericht F/G zum 50. Deutschen Juristentag, 1974; Peter Badura, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 17 ff; Hans Heinrich Rupp, a. a. O. (Anm. 112); Hans F. Zacher, Freiheits- und Sozialrechte im modernen Verfassungsstaat, in: Stanis-Edmund Szydzik (Hrsg.), Christliches Gesellschaftsdenken im Umbruch, 1977, S. 75 ff; Konrad Hesse, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 5. Jhg. (1978), S. 427 ff. - Zum jüngsten Stand der Diskussion um die Interpretation von Grundrechten als Teilhaberechte s. Rüdiger Breuer, Grundrechte als Anspruchsnormen, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festschrift aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 89 ff; Konrad Redeker, Zur Ausgleichsfunktion von Teilhaberechten zwischen Freiheit und Bindung, ebenda, S. 511 ff.
- 202) Deutscher Bundestag Drucks. 7/5924.
- 203) S. dazu aus der Zeit Ernst Benda, Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts, a. a. O. (Anm. 14).
- 204) Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Protokoll Nr. 62 über die Sitzung vom

dazu geführt, daß der Regierungsentwurf²⁰⁵⁾ wesentlich verändert wurde. Auch gegenüber dem schließlichen Gesetz (1976) wurden jedoch weiter verfassungsrechtliche Einwände erhoben²⁰⁶⁾. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in einer seiner wohl bedeutendsten Entscheidungen am 1. März 1979 zurückgewiesen. Hinsichtlich der sozialrechtlichen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht ist zunächst wieder eine Initiative des Deutschen Juristentages zu nennen, der 1974 diese Problematik in einer besonderen Abteilung erörterte²⁰⁷⁾. 1975 forderte das Bundesverfassungsgericht²⁰⁸⁾ vom Gesetzgeber, die Witwen- und Witwerversorgung in der Rentenversicherung bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode (1984) an die Erfordernisse des Gleichheitssatzes anzupassen²⁰⁹⁾. 1976 wurde der Versorgungsausgleich eingeführt²¹⁰⁾. Um die Gleichstellung der Ehegatten im Rentensystem vorzubereiten, wurde 1977 von der Bundesregierung eine Kommission eingesetzt²¹¹⁾, deren Ergebnisse für 1979 erwartet werden²¹²⁾.

19. Dezember 1974.

205) Deutscher Bundestag Drucks. 7/2172.

206) S. statt aller anderen: Peter Badura, Fritz Rittner u. Bernd Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 u. Grundgesetz - Gemeinschaftsgutachten - 1977. S. für die Verfassungsmäßigkeit statt aller anderen: Friedrich Kübler, Walter Schmidt u. Spiros Simitis, Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe, 1978.

207) Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten) 1974, Teil D, Bd. II (Sitzungsberichte) 1975 Teil L. S. zu den einschlägigen Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages noch einmal oben S. XCIII.

208) BVerfG 39, 169.

209) S. zu dieser Aufgabe Hans F. Zacher, Gleiche Sicherung für Mann und Frau. Zur sozialpolitischen Relevanz der Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 1977, S. 197 ff.

210) Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts v. 14. Juli 1976, BGBl. I, S. 1421; Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Juni 1976, BGBl. I, S. 1477. Zu seiner verfassungsrechtlichen Problematik s. z. B. Franz Ruland u. Burkhard Tiemann, Versorgungsausgleich und steuerliche Folgen der Ehescheidung, 1977, S. 255 ff.

211) Bericht BABl. 1977, S. 487 f.

212) Hier mittlerweile auch die "zuwartende" Haltung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 48, 346) in der Frage der Höhe der Witwenrente.

Wirtschaftlich begann die Periode mit dem schweren Einbruch, den die Erdölkrise 1973 sicher nicht allein verursacht, jedenfalls aber ausgelöst hat. Zum einzigen Mal in der bisherigen Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ging das Sozialprodukt 1975 zurück, um sich freilich in den folgenden Jahren wieder zu mehren²¹³). Die Inflation hatte 1974 mit einem Preiszuwachs von 7,0%²¹⁴) ihren Höhepunkt erreicht, um bis 1977 auf 3,9% zu sinken²¹⁵). Für 1978 zeichnete sich ein weiterer Rückgang ab²¹⁶). Die Hauptsorge blieb die ganze Zeit über die Beschäftigungslage. Die Arbeitslosenquote stieg von 2,6 v.H. (1974) auf 4,8 v.H. (1975), um von da an nur ganz langsam zu sinken²¹⁷).

Damit war auch schon eine sozialpolitische Hauptaufgabe der Periode gestellt: die Beschäftigungspolitik. Eine andere war, die Folgen der "Leistungseuphorie", die sich um 1970 eingestellt hatte, mit den Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung mußten Maßnahmen ergriffen werden, um Mittelaufkommen und Leistungsaufwand aneinander heranzuführen.

War die Sozialpolitik dadurch in Atem gehalten²¹⁸) und zugleich durch die schwierigen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat behindert, so gelangen ihr jedoch - auch über die Krisenbewältigung hinaus - beachtliche Schritte. Insgesamt blieb - obwohl die Rede von den auch sonst großen Reformen, die für die vorige Periode so kennzeichnend gewesen war, abebbte - erhebliche Bewegung²¹⁹). Ja, es schien sich gerade in dieser Phase herauszustellen, daß Sozialpolitik sich stets bewegen muß, sich immer nur verwandeln, nie erfüllen kann²²⁰). In der sozialpoli-

213) S. "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 240 f.

214) Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

215) S. Sozialbericht 1978, S. 324.

216) S. "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 306 f.

217) 1976: 4,7%; 1977: 4,6% "Wachstum und Währung" a. a. O. (Anm. 147) S. 234.

218) S. Gerhard Bäcker, Wilhelm Breuer und Gerhard Naegele, Sozialpolitik in der Krise, Gewerkschaftliche Monatshefte 26. Jhg. (1975), S. 781 ff.

219) S. zum Vorigen etwa Erich Standfest, Sozialpolitik zwischen Anpassungsproblemen und Strukturkrisen, Gewerkschaftliche Monatshefte 29. Jhg. (1978), S. 159 ff.

220) S. hierzu Hans F. Zacher, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Hamburg, Deutschland, Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 208 ff. (S. 239 ff.);

tischen Literatur setzt sich das soziologische Interesse fort²²¹⁾. Hinzu trat die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit²²²⁾. Nicht minder aber fällt in der Sache auf, daß im sozialwissenschaftlichen Schrifttum nunmehr auch die Kritik am kapitalistischen Wohlfahrtsstaat²²³⁾, der Sozialpolitik als soziale Kontrolle²²⁴⁾ und als Element systemerhaltender gesellschaftlicher Reproduktion²²⁵⁾ zu Buch und Aufsatz wird.

Die Verwirklichung von Vorhaben der vorigen Periode²²⁶⁾, die Bewältigung der ökonomischen Schwierigkeiten der Zeit, die Harmonisierung von Leistungszusagen und -möglichkeiten und endlich die Eigendynamik der Sozialpolitik führten gerade in dieser Zeit zu einer besonderen Fülle sozialpolitischer Gesetze. Somit ist es hier noch schwerer als in der vorigen Periode, wichtige Gesetzgebungsakte von unwichtigen zu unterscheiden. Festgehalten seien:

1974 Gesetz über Konkursausfallgeld, Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Umstellung des Familienlastenausgleichs

ders., Der Sozialstaat als Prozeß, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134 (1978), S. 15 ff; ders., Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaft u. Wissenschaft, 26. Jhg. Heft 3 (1978) S. 17 ff.

- 221) S. z.B. Bernhard Badura - Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven 1976; Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977.
- 222) S. z.B. Axel Murswieck (Hrsg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, 1976.
- 223) S. z.B. Tim Guldemann, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, 1976.
- 224) S. z.B. Ulrich Rödel - Tim Guldemann, Sozialpolitik und soziale Kontrolle, in: Tim Guldemann u. a. (Hrsg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, 1978, S. 11 ff.
- 225) S. z.B. Friedrich Barabas, Thomas Blanke, Christoph Sachße, Ulrich Stascheit, Jahrbuch der Sozialarbeit 1976, 1975, S. 379 ff.
- 226) Auch insofern ist eine zusammenfassende Würdigung mit der vorigen Periode gerechtfertigt: S. Hans Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und Reformpolitik, Politische Vierteljahresschrift XVIII. Jhg. (1977) S. 137 ff.

- von einem gemischten Steuer- und Sozialleistungssystem auf ein reines Sozialleistungssystem), Siebentes Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher, besoldungsrechtlicher Vorschriften (Dienstrechtlicher Teil des Familienlastenausgleichs), Gesetz über Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime (Heimgesetz), Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation, Gesetz zur Änderung des Heimarbeitergesetzes und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften (Heimarbeiteränderungsgesetz), Gesetz über die Agrarberichterstattung, Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz zur Verbesserung der Betrieblichen Altersversorgung
- 1975 Gesetz zum Schutze der Auswanderer, Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter, Gesetz über die Krankenversicherung von Studenten, Allgemeiner Teil des Sozialgesetzbuches, Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und Bundesversorgungsgesetzes (mit gewissen Leistungseinschränkungen)
- 1976 Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau, Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend, Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz), Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, Erstes Gesetz der Reform des Ehe- und Familienrechts und Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften (Einführung des Versorgungsausgleichs), Gesetz über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften (Adoptionsgesetz) und Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind (Adoptionsvermittlungsgesetz), Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz), Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch, Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts
- 1977 Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz), Zwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (zahlreiche Leistungsänderungen in der Sozialversicherung)
- 1978 Einundzwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (insbes. Sistierung der Rentenformel).

Auf dem Gebiet des Sozialrechts hielt der Prozeß dogmatischer Entwicklung an. Mit dem Erscheinen des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches und der gemeinsamen Vorschriften über die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch erwuchs auch eine reiche - unterschiedlich bedeutsame, in vielem aber doch sehr nützliche - Kommentarliteratur zum Sozialgesetzbuch²²⁷). Der Rubikon zur angemessenen wissenschaftlichen Entwicklung des Sozialrechts scheint überschritten zu sein. Jedoch ist in dieser Periode auch ein neuer Zug sozial- und arbeitsrechtlicher Diskussion festzustellen, der notifiziert werden muß. Die ideologische Öffnung nach "links", die für die vorige Epoche so kennzeichnend war, schlägt sich allmählich auch in der Verbreiterung des Spektrums juristischer Literatur nieder²²⁸).

Bemerkenswert intensiviert hat sich auch die internationale Entwicklung. Der Zusammenhang der deutschen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung in der Welt war noch nie so deutlich wie seit der Erdölkrise. Aber auch die Verantwortung der entwickelten Länder für die armen Länder in der Welt wurde noch nie so scharf und kämpferisch formuliert wie in dieser Periode²²⁹).

-
- 227) S. ein Verzeichnis bei Hans F. Zacher, Materialien, a. a. O. (Anm. 46) Teil B.
- 228) Besonders betont im Arbeitsrecht, s. dazu Thilo Ramm, Die "Linke" und das Arbeitsrecht, JZ 33. Jhg. (1978), S. 184; Peter Derleder, Dialog oder Perhorreszierung? ebenda, S. 791 f; Thilo Ramm, Bonjour Tristesse, ebenda, S. 792 f. - Für das Sozialrecht s. etwa Ulrich Mückenberger, Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts, Kritische Justiz 9. Jhg. (1976) S. 341 ff; Friedrich Barabas-Christoph Sachße, Bundessozialhilfegesetz - Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei?, ebenda, S. 359 ff.
- 229) S. dazu: Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a. a. O. (Anm. 196). Zur Entwicklung der Entwicklungshilferaten s. oben Anm. 196.

7. Schlußbemerkung

Zum Schluß sei noch einmal folgendes ins Bewußtsein gerufen. Die Arbeit ist aus der Erfahrung der ersten der beiden Perioden (1945-1949; 1949-1957) geschrieben. Sie ist selbst wohl in die dritte Periode (1957-1966) einzuordnen, in der bereits der Atem dazu da war, über das zurückliegende Aufbauwerk zu reflektieren. Sie steht jedoch am Anfang dieser dritten Periode. Und sie weiß noch nichts davon, daß dies fast ein Jahrzehnt der Beruhigung, ohne grundsätzlichen Neuaufbruch, ohne ausschweifende Diskussion sein soll. Sie weiß erst recht nichts davon, was diskutiert werden wird, wenn der "Wohlstands-Sozialismus" der späten sechziger und frühen siebziger Jahre auf vielfältigste Weise mehr oder minder alles in Frage stellt, was von den ersten Jahren der Bundesrepublik an selbstverständlich schien.

Der Diskussionsrahmen ist heute wieder enger geworden²³⁰⁾. Und so könnte man hoffen, daß der Leser von heute der Arbeit von 1960/61 wieder näher steht als ein Leser etwa von 1970 ihr gestanden hätte. Gleichwohl liegt zwischen 1960/61 und 1979 ein Strom internationaler und nationaler technologischer, ökonomischer, gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher Veränderungen. Gleichwohl ist auch die Vielfalt der Ideen, die in den späten sechziger und den frühen siebziger Jahren umging, virulent. Vor allem aber gibt es immer weniger Leser, welche die Szene, vor der die Arbeit geschrieben wurde, selbst erfahren hatten, immer mehr aber solche, die nur die sechziger oder gar nur die siebziger Jahre selbst bewußt erlebt haben. Sie werden ganz besonders um die Offenheit und um die Mühe gebeten, den zeitlichen Ursprung dieser Arbeit zu akzeptieren wie er war.

230) S. z.B. Bruno Molitor, Sozialpolitik auf dem Prüfstand, 1976; Heinz Müller (Hrsg.), Fortentwicklung der sozialen Sicherung, 1978.

A. DER GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

I. Aufriß des Problems

Die sozialen Spannungen, die das politische Leben der Bundesrepublik in seinen Anfängen noch so sehr geprägt hatten, haben sich vermindert.¹⁾

-
- 1) Aus der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Diagnose s. z. B. Geiger, Die Klassengesellschaft im Schmelztigel, 1949; v. Wiese, Soziale Sicherheit und sozialer Aufstieg als Probleme unserer Zeit, Soziale Welt, 1. Jhg. (1949/50) Heft 3 S. 3 ff; ders., Gesellschaftliche Stände und Klassen, 1950, insbes. S. 68 ff; Seeling, Die sozialen Spannungen der Gegenwart ("Politische Bildung" Heft 18), 1951; Pfister, Der Wandel der Sozialstruktur in Westdeutschland und die Probleme der sozialen Sicherung, Deutsche Versicherungszeitschrift, V. Jhg. (1951), S. 266 ff; Moeller, Soziale Umschichtung, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 5. Jhg. (1952/53), S. 21 ff; Zimmermann, Die Arbeiterfrage heute, Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 74. Jhg. (1954) S. 1 ff; Bolte, Ein Beitrag zur Problematik der sozialen Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 8. Jhg. (1956), S. 27 ff; Münke, Die Armut in der heutigen Gesellschaft, 1956; Janowitz, Soziale Schichtung und Mobilität in Westdeutschland, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 10. Jhg. (1958), S. 1 ff; Pross, Die soziale Schichtung in der Bundesrepublik, Deutsche Rundschau, 84. Jhg. (1958) S. 916 ff; Ortlieb, Unsere Konsumgesellschaft, in "Zur Ordnung von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik" Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jhg. 1959 (Festausgabe für Eduard Heimann), S. 225 ff. Spezifisch zusammengestelltes Zahlenmaterial s. in der vom Allensbacher Institut für Demoskopie herausgegebenen Schrift "Die soziale Wirklichkeit" (o. J.; ca. 1955); ferner bei Bosch, Die Sozialstruktur in West- und Mitteldeutschland, 1958. Außer den zum nachfolgenden Text noch zu gebenden Nachweisen vgl. die allgemeinen Darstellungen zur Sozialpolitik sowie die - allerdings großenteils speziellere - Literatur zur sog. Sozialreform (zusammengestellt bei Richter, Die Sozialreform, Anhang V, insbes. Teil 1). Im Themenkreis der letzteren bewegen sich auch die sog. Sozialberichte der Bundesregierung (vgl. Sozialbericht 1958, Bundesarbeitsblatt S. 133^x; Sozialbericht 1959, Bundesarbeitsblatt S. 1^x ff; Sozialbericht 1960, Bundesarbeitsblatt S. 609 ff).

Die Masse der Menschen hat auskömmlich zu leben. Der allgemeine Lebensstandard steigt. Zwar ist die Spanne zwischen den Durchschnittseinkommen und den Spitzeneinkommen einer zahlenmäßig kleinen Oberschicht immer noch sehr groß. Zwar ist dem Großteil der Bevölkerung eine nennenswerte Vermögensbildung noch nicht möglich gewesen, während sich Riesenvermögen in der Hand einiger weniger ballen. Zwar sind die meisten Menschen auf ein Arbeitseinkommen - auf ihr eigenes oder das ihres familiären Garanten - angewiesen, während andere von oft hohen "arbeitslosen" oder wenigstens "arbeitsarmen" Kapitalnutzungen leben können. Zwar muß der höhere Lebensstandard, nicht selten auch schon der ausreichende Unterhalt der Familien vielfach damit erkaufte werden, daß mehrere ihrer Mitglieder als Verdienner eingesetzt werden, während andere Familien von einem Arbeitseinkommen nicht schlechter leben. Aber wie groß die bestehenden Gegensätze auch sein mögen; im allgemeinen fehlt ihnen die Schärfe der schreienden Not.

Doch wäre nichts weniger richtig, als die soziale Frage oder auch nur die soziale Aufgabe des Staates für erledigt zu halten. Die soziale Befriedung ist, wie von vornherein einzuräumen war, nur eine relative. Die Wohlstandsdifferenzen sind nicht in einem Maße ausgeglichen, das schlechterdings als gerecht empfunden werden dürfte und würde. Die soziale Befriedung ist ungleich und unvollkommen. Immer noch gibt es bittere Not. Immer wieder zeichnen sich Gruppen ab, denen zu wenig geholfen wird. Nie wird die atypische Armut ganz erfaßt werden können. Die soziale Befriedung ist weiter wenigstens dem Grade nach labil. Prosperität und Vollbeschäftigung haben Probleme gelöst, die bei einem Nachlassen der Konjunktur sofort und vielleicht mit noch größerer Gewalt wieder aufbrechen werden. Vor allem aber ist die soziale Befriedung weithin gar nicht die Frucht eines primären ökonomisch-sozialen Gesundungsprozesses sondern etwas Künstliches, Sekundäres. Die industrie-kapitalistische Wirtschaft und die ihr entsprechende moderne atomistische, einkommensbeteonte Gesellschaft neigen wesensmäßig zur sozialen Desintegration. Der kapitalistischen Wirtschaft ist eine oligarchische Kapitalverteilung eigentümlich, ein permanenter Vorzug der Kapitalseigner bei der Verteilung des Sozialprodukts und die Persistenz ihres ökonomischen Vorsprungs über Generationen hin. ²⁾ (Die vorhandenen Reste feudalistischer Wirtschaftsmacht folgen längst den gleichen Gesetzen.) Die Masse der Menschen ist auf das Arbeitseinkommen verwiesen: auf die Arbeit in abhängiger

2) Zur "persistierenden oligarchischen Kapitalverteilung" s. z. B. Rüstow, Ortsbestimmung der Gegenwart, Bd. I, 1950, S. 161 ff.

Stellung; auf die subjektive Fähigkeit zu arbeiten; und auf die objektive Möglichkeit, ausreichend bezahlte Arbeitsgelegenheit zu finden. Die Arbeit ist Ware und bringt immer nur eine Kopfquote des Arbeits-Preises je Arbeitskraft ein. Je geringer diese Kopfquote ist, desto schwerer fällt die Mitsorge für andere, insbesondere für die Familie. Die "Risiken" der Arbeitslosigkeit, der Invalidität, der Krankheit, des Alters, des Kinderreichtums, der Witwenschaft und Waisenschaft, der Mutterschaft treten mit aller Schärfe hervor. Die Wirtschaft kann ihnen nicht aus sich heraus grundlegend abhelfen. Die Wirtschaft kann eigengesetzlich aber auch jene sozialen Differenzen nicht ausgleichen, die sich aus dem politischen Schicksal der Gemeinschaft ergeben: die Kriegsfolgen, die Folgen der Vertreibung, die Folgen nationalsozialistischer Verfolgung usw. Sie sind in weitem Umfang noch offen; und sie sind, wenn überhaupt, nur deshalb latent, weil die Gemeinschaft sich laufend bemüht, auszugleichen und zu helfen.

Der soziale Raum ist in Wahrheit auch hier und heute mit Spannungen - offenen und latenten, effektiven und potentiellen, psychisch und real virulenten sozialen Spannungen - erfüllt. Die Einsicht, daß sie ein Übel sind und so gut als möglich ausgeräumt werden sollen, ist heute fast allgemein. "Unsere heutige Welt ist sozial eingestellt und ist mit Recht stolz darauf. ... Alles andere wird eher verziehen als unsoziales Verhalten." 3) Für diejenigen, die durch den sozialen Ausgleich begünstigt werden sollen, ist diese Haltung ein natürlicher Egoismus. 4) Ein egalitäres 5) Gerechtigkeitsdenken bestärkt nicht nur sie selbst darin sondern verleiht ihrem Begehren Durchschlagskraft, ja, läßt ganz allgemein und unabhängig von jedem Anstoß seitens der Bedürftigen soziale Bestrebungen aufkommen. Der moderne Glaube an die Vollendbarkeit der Geschichte steigert sie zum sozialen Chilias-

-
- 3) Liermann, Das kanonische Recht als Grundlage europäischen Rechtsdenkens, Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, Bd. 6 (1957), S. 37 ff (43). Sehr pointiert und kritisch herausgestellt bei Hayek, Was ist und was heißt "sozial"? in "Masse und Demokratie", 1957, S. 71 ff.
 - 4) Sehr zugespitzt formuliert bei Schoeck, Das Problem des Neides in der Massendemokratie, in "Masse und Demokratie", 1957, S. 239 ff.
 - 5) S. hierzu z. B. Rüstow, Ortsbestimmung der Gegenwart, Bd. I, S. 220 ff, Bd. III, 1957, S. 90 ff. - Weitere Nachweise zum Verhältnis zwischen egalitärem und sozialem Denken s. u. B 1 (S. 45).

mus.⁶⁾ Das christliche Gebot der Nächstenliebe gibt ihnen die Weihe und Kraft religiöser Verpflichtung.⁷⁾ Auch eine humanitäre Profanethik hält mehr und mehr das "Soziale" für etwas Gutes schlechthin.⁸⁾ Daneben stehen handfeste, reale Motive. Der soziale Ausgleich soll gesellschaftliche Unruheherde beseitigen. Er soll die Gesellschaftsordnung und nicht zuletzt auch den ökonomischen Standard stabilisieren.⁹⁾ Er soll lästigen Bettel und notbedingte Kriminalität vermeiden helfen. Die Angst davor, benei-

-
- 6) S. hierzu z.B. Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, 1958, insbes. S.62 ff, 206 ff.
- 7) Wolany, Vom Sozialstaat und sozialen Recht, in: Forum der Rechtsphilosophie, 1950, S.141 ff (153): "Nicht mit Unrecht wird gesagt, das Wort sozial sei der säkularisierte Ausdruck für Nächstenliebe". S.a. Mühlmann, Okzident und Orient gestern und heute, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd.113 (1957) S.133 ff (135): soziales Gewissen ist "säkularisierte Caritas". Eine rechtsgeschichtliche Parallele s. bei Liermann, Das kanonische Recht als Grundlage europäischen Rechtsdenkens, S.43.
- 8) Vgl. Hayek, Was ist und was heißt "sozial"?
- 9) S. hierzu z.B. Gehlen, Bürokratisierung und Daseinssicherung, Universitas, 12.Jhg. (1957), S.43 ff (46); Mühlmann a.a.O. S.140 f; Hayek a.a.O., insbes. S.74, 81. - Der Dualismus der Motive (Caritas einerseits, Spannungsausgleich andererseits) kommt auch deutlich zum Ausdruck in dem, was Weisser (Die Gesetzgebung über den Lastenausgleich, Finanzarchiv, n.F. Bd.16 (1955/56) S.62 ff (76)) zu den Grundgedanken des Lastenausgleichsrechts schreibt: "Die Aufbringungsseite des Lastenausgleichsgesetzes bekennt sich zu einem Gedanken, dem wir in der Weltgeschichte immer wieder begegnen, wenn sich geschichtlich die Notwendigkeit zu tiefgreifenden sozialen Neuordnungen ergibt. In diesen Fällen ist es - man muß wohl sagen: in den Jahrtausenden - immer wieder zu tiefgreifenden Eingriffen in das Eigentumsrecht gekommen. Es wird autoritär dem einen genommen, damit dem anderen gegeben werden kann. Der Gesetzgeber ist überzeugt, daß hierzu eine moralische Pflicht besteht, und stellt überdies in den betreffenden besonderen geschichtlichen Situationen Erwägungen der Staatsraison an, die davon ausgehen, daß bestimmte Grade der Not breiter Bevölkerungsgruppen den Bestand der Gesellschaftsordnung bedrohen." (Sperrungen vom Verfasser.)

det, 10) bedroht oder beraubt zu werden, ja schließlich schon die Angst davor, Leid ansehen und mitleiden zu müssen, treibt zu sozialen Konzessionen. Sie versprechen aber auch ökonomischen Vorteil: 11) Konsumausweitung - ein Ziel, das vor allem die sog. expansive Lohnpolitik¹²⁾ immer wieder herausstellt - und Erhaltung und Vermehrung der menschlichen Arbeitskraft. Die soziale Intervention schützt vor sozial-ökonomischer Erosion. Sie entspricht der sich mehr und mehr ausbreitenden Risikofeindlichkeit und dem modernen Sekuritätsbedürfnis. Die Mobilität der modernen Gesellschaft und ihre Kommunikationsmittel erlauben zudem einen weiträumigen Vergleich und die Orientierung der sozialen Bestrebungen an dem in größten Vergleichsräumen jeweils höchsten erreichten Stand. So heterogen die Motive und Antriebselemente der sozialen Strömung auch sein mögen, 13) sie vereinigen sich desungeachtet zu größter Wirkmächtigkeit.

Die sozialen Erwartungen konzentrieren sich auf den Staat.¹⁴⁾

-
- 10) Schoeck (Das Problem des Neides in der Massendemokratie) versteht sich sogar zu der Gleichung: soziales Gewissen = "Angst vor Beneditwerden". S. a. Hayek a.a.O. S.81.
 - 11) Zum ökonomischen Motiv s. z.B. Colm, Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, 1927, S.41; Kurt Schmidt, Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzpolitik des sozialen Ausgleichs, ORDO, Bd.X, 1958, S.315 ff.
 - 12) S. z.B. Erich Arndt, Art. "Lohn (II) Politik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Lfg.27, 1959, S.16 ff (21).
 - 13) Eine Übersicht s. bei Weisser, Art. "Soziale Sicherheit" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.9, 1956, S.396 ff (399 ff).
 - 14) Zur Diagnose s. z.B. Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938; ders., Verfassungsprobleme des Sozialstaates, 1954; ders., Die Daseinsvorsorge der Kommunen, 1958; ders., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 7. Aufl., 1958, S.56 ff; ders., Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959; Peters, Die Wandlungen der öffentlichen Verwaltung in der neuesten Zeit, 1954, S.12 ff; Gehlen, Zur Problematik des Sozialstaates, Hessische Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung, Bd.11, 1956, S.51 ff; ders., Bürokratisierung und Daseinssicherung (insbes. S.46 f); Wilkens, Probleme des Wohlfahrtsstaats, in "Macht und Recht" Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart, 1956, S.148 ff, insbes. S.157 ff; Janssen, Probleme des Wohlfahrtsstaats, in "Verantwortung für den Menschen", Gedächtnisschrift für Heinrich Held, 1957, S.125 ff; Krause, Der verteilende Staat, in "Beiträge zum Recht der Wasser-

Er ist der potentiell mächtigste Träger des sozialen Ausgleichs. Ist er für ein soziales Anliegen gewonnen, so ist seiner Verwirklichung die präsumtiv größte Nachhaltigkeit gesichert. Er ist das geborene, notwendige Komplement und Korrektiv einer Wirtschaftsgesellschaft, die als solche, autonom sich selbst überlassen, nicht zureichend funktionieren kann. Er ist der vom Grundprinzip der Subsidiarität designierte Träger der als notwendig erkannten Abhilfen, die vom Individuum selbst und seinen engeren Gemeinschaften - der Familie, der Nachbarschaft, dem Berufsstand, der Gemeinde u. dgl. - nicht geleistet werden können; und er tritt als solcher in dem Maße stärker hervor, in dem die Dynamik immer zahlreicherer und immer bestimmenderer Lebenssachverhalte durch die moderne Technik und Industrialisierung, die weiträumige Kommunikation und die Eigengesetzlichkeit der extrem mobilen, atomistischen modernen Massengesellschaft der Disposition und Berechnung des Individuums und der kleinen Gemeinschaften mehr und mehr entgleiten.¹⁵⁾ Er ist Verursacher zahlreicher sozialer Fehlsituationen, so insbesondere der Kriegsfolgen, und somit primär verpflichtet, ihnen abzuhelpfen. Sein personell und territorial weit gespannter Zuständigkeitsbereich verspricht die Möglichkeit maximaler Egalität und korrespondiert somit mit dem egalitären Grundelement der modernen Sozialbewegung. Seine Distanz gegenüber den Individuen verbürgt die Anonymität und Unpersönlichkeit des sozialen Eingreifens: die nicht zu Bitte und Dank verpflichtende Unpersönlichkeit des Hilfe-Nehmens; die durch Unbestimmbarkeit des Begünstigten oder wenigstens die Übernahme der Hilfs- und Ausgleichspflicht in die Verantwortung der Gemeinschaft neutralisierte Unpersönlichkeit der Belastungen. Schließlich nimmt die staatliche Intervention die Last unmittelbaren und sozialen Helfens von den Schultern derjenigen, die sich, würde der Staat nicht eingreifen, dazu verpflichtet fühlten, die Beschwer staatlicher Umverteilung aber geringer achten als die individuellen Opfern und Gebens.¹⁶⁾

Der Staat war auch von vorneherein "anfällig" für seinen sozialen Auftrag. Nicht nur, weil die soziale Entwicklung seine subsi-

wirtschaft und zum Energierecht", Festschrift für Paul Giesecke, 1958, S. 1 ff; Frisch, Wohlfahrts- und Interessenstaat, Dokumente, 14. Jhg. (1958) S. 439 ff; Knoll, Licht- und Schattenseiten des Wohlfahrtsstaats, Politische Studien, 11. Jhg. (1960) S. 353 ff.

- 15) S. insbesondere Forsthoff und Peters a. a. O. vorige Anmerkung
16) Eine Parallele bietet die organisierte Caritas der Kirchen und der Wohltätigkeitsorganisationen.

diäre Eingriffspflicht aktualisierte; nicht nur, weil er für allzu viele soziale Fehlentwicklungen unmittelbar verantwortlich zeichnet; und nicht nur, weil die sozialen Ideen mehr und mehr auch in die politisch maßgebende Schicht eindringen. Je mehr die Statik der monarchisch-ständischen Ordnung und die ihr gemäße Gerechtigkeitskonzeption eines ständisch typisierten *sum cuique* der Dynamik der modernen Demokratie und der sie heraufführenden revolutionären Bewegtheit sowie der ihr entsprechenden egalitären Gerechtigkeitsauffassung wichen, desto mehr wurde die soziale Integration zur Existenzfrage des Staates.¹⁷⁾ Die Inbesitznahme des sozialen Problems durch die staatliche Politik entspricht nicht zuletzt aber auch dem Charakter der staatlichen Herrschaft als hochpotenzierter Machtausübung.¹⁸⁾ Versprechen und Durchführung einer sozialen Politik sind Mittel im Kampf um die politische Macht. Je mehr sich der Wunsch nach sozialer Intervention ausbreitete, desto mehr mußten die Herrschenden oder nach Herrschaft Strebenden sie einsetzen, um - sei es im Rahmen demokratischer Wahlen, sei es im Rahmen revolutionärer Alternativen - die Billigung der Herrschaft zu erlangen bzw. zu erhalten. Der "Sozialimperialismus",¹⁹⁾ den die Gegenwart in dem konkurrierenden Bemühen von Ost und West um die sog. Entwicklungsländer beobachten kann, ist innenpolitisch längst eine vertraute Erscheinung.²⁰⁾ Die soziale Intervention bereitet den Trägern staatlicher Macht aber eine noch weitergehende Versuchung. Sie wirkt staatsverfestigend.²¹⁾ Sie schafft Abhängigkeiten

-
- 17) Vgl. Hesse, *Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht*, AöR Bd. 77 (1951/52) S. 167 ff (180 ff, insbes. S. 186) m. w. Nachw.; Ipsen, *Gleichheit*, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, *Die Grundrechte*, Bd. II, 1954, S. 111 ff (176).
- 18) Zum "Machtmotiv" s. Darmstaedter, *Die Grenzen der Wirksamkeit des Rechtsstaats*, 1930, S. 20, 26 ff; Forsthoff, *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, S. 10 ff; Weisser, Art. "Soziale Sicherheit" im *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, S. 399.
- 19) Vgl. Grabowsky, *Der Sozialimperialismus als letzte Etappe des Imperialismus*, 1939. Zum Zusammenhang der internationalen mit der nationalen Politik im Hinblick auf das Soziale s. neuerdings dens., *Staatsverfestigung oder Staatsabbau? Zeitschrift für Politik*, n. F. Jhg. 5 (1958) S. 97 ff (S. 120: "Weniger die innere als die äußere Politik heischt den Wohlfahrtsstaat").
- 20) S. hierzu auch unten B 3 insbes. I 1 b (S. 319 ff).
- 21) Vgl. Forsthoff, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, S. 29: "Jeder moderne Staat ... erhält dadurch eine gewisse

- schon allgemein durch die vielfältigen Ingerenzen, die sie im Gefolge hat; vor allem aber dadurch, daß die Gesellschaft - soweit sie vom Staat abgelöst gedacht werden kann - der Möglichkeit der sozialen Hilfe und zwischenmenschlichen Mitsorge beraubt oder ihrer sozialen Verantwortung wenigstens entwöhnt wird und der Bedürftige daher fast ausschließlich auf die Hilfe des Staates angewiesen ist. Ihre potentielle Versagung macht ihn gefügig.²²⁾

Nimmt sich der Staat einmal der sozialen Frage an, setzt er damit zugleich die Ursache für ein immer weiter gehendes Verlangen. Die staatliche Hilfestellung lähmt nicht nur die gewissenhafte Eigenvorsorge und Eigeninitiative zur Vermeidung bzw. Behebung der auftretenden Notlagen. Sie zerstört auch die vor- und nebenstaatliche, zwischenmenschliche Solidarität.²³⁾ Der einmal seitens des Staates aufgenommene soziale Ausgleich setzt die Bereitschaft, individuelles Mißgeschick zu tragen, radikal herab. Alle persönliche Beschwerde soll auf die Gemeinschaft umgelegt werden. Jedes persönliche Risiko soll durch die Ausfallbürgschaft der Allgemeinheit von vorneherein entschärft werden.²⁴⁾ Je weiter die soziale Entwicklung vorangetrieben wird, desto

Stabilität, daß er aus Gründen der Daseinsvorsorge, die er leistet, nicht ohne weiteres als Organisation vernichtet werden kann, ohne die Lebensgrundlagen des Volkes anzutasten." S. zum Problem auch Grabowsky, Staatsverfestigung oder Staatsabbau?

22) Zu dieser Entartung, die insbesondere für die bolschewistische und die faschistische Sozialpolitik kennzeichnend ist, s. nochmals Darmstaedter und Forsthoff a. a. O. (s. S. 7 zu Fußnote 18). -

Auf das Problem der Freiheitsgefährdung durch die soziale Intervention wird unten (B 4 (S. 396 ff), 5 (S. 673 ff), 6 (S. 842 ff)) noch wiederholt zurückzukommen sein.

23) S. zu Vorstehendem schon Wilhelm von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (in der Ausgabe von Alexander v. Bleichen-Russwurm, 1923, S. 31 ff, insbesondere S. 36 f). S. ferner Gehlen, Bürokratisierung und Daseinssicherung, S. 46 f; Knoll, Licht- und Schattenseiten des Wohlfahrtsstaates, insbesondere S. 360 ff. - Zur Gefahr einer Institutionalisierung der Nächstenliebe s. v. Jüchen, Die Krisis der Nächstenliebe in der heutigen Gesellschaft, Soziale Arbeit 9. Jhg. (1960) S. 145 ff.

24) S. Gehlen a. a. O.; s. Knoll a. a. O., insbesondere S. 355 f, 360 ff.

weniger werden sodann die noch verbleibenden Unstimmigkeiten und Unvollkommenheiten ertragen. Immer sind die sozialen Forderungen dem sozialen Standard voraus. So wird die Sozialpolitik in ständiger Wechselwirkung mit ihren eigenen Schritten von dem Wollen der Beteiligten stets kräftig nach vorn gestoßen.

Die soziale Intervention des Staates setzte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Resultante frühindustrieller, frühkapitalistischer, monarchistischer, ständisch oder bürgerlich patriarchalischer, profanistischer, demokratischer und frühsozialistischer, ja auch nationalistischer und etatistischer Determinanten des politischen und wirtschaftlichen Lebens jener Zeit neu - mit Absichten und Mitteln, die sich von denen früherer Zeiträume nicht weniger unterschieden wie sie für die folgende Zeit bis zur Gegenwart bestimmend bleiben sollten²⁵⁾ - ein. Der äußere Markstein dieses sozialpolitischen Aufbruches in den deutschen Landen darf in dem denkwürdigen preußischen Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken vom 9. Mai 1839 (GS S. 156) gesehen werden. Seit jenen ersten Schritten entfaltete sich die staatliche Sozialpolitik, der aufgezeigten übermächtigen Gesetzmäßigkeit zufolge sich rasch ausbreitend und intensivierend,²⁶⁾ zu einem tiefgestaffelten, vielfältig verschlungenen, verwirrenden System von Ordnungen und Maßnahmen zwischenbürgerlichen sozialen Ausgleiches, verteilernder staatlicher Hilfe und umverteilernder sozialer Korrektur.

Das Arbeitsrecht wuchs aus den arbeitsschutzrechtlichen Anfängen auf, bis es nunmehr die Interessen des abhängig erwerbstätigen Menschen umfassend schützt.²⁷⁾ Ihm zur Seite trat die Sozialversicherung, die zunächst den bezeichnenden Namen einer "Arbeiterversicherung" trug. Der ursprünglich nur dem "Arbei-

25) Zur Entwicklung s. z.B. Zöllner, Entwicklungsphasen der Sozialpolitik, in "Sozialreform und Sozialrecht", Festschrift für Walter Bogs, 1959, S. 397 ff.

26) Gute, sachlich allerdings beschränkte Übersichten der Entwicklung bei Syrup-Neuloh, Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, 1957; Erdmann, Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung, 2. Aufl. 1957; s.a. Schneider, Das soziale Jahrhundert, 1950.

27) Zu den Wesenszügen der Entwicklung s. z.B. Hueck, Von der sozialen Fürsorge zur sozialen Gerechtigkeit, in "Probleme des modernen Sozialstaates in christlicher Sicht", 1955, S. 5 ff; Herschel, Vom Arbeitsschutz zum Arbeitsrecht, in "Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben", Festschrift Deutscher Juristentag, Bd.I 1960, S. 135 ff.

ter¹¹ zgedachte soziale Schutz mußte in angemessener Weise auch auf den "Angestellten" ausgedehnt werden. Damit begab sich die soziale Intervention in eine bürgerliche Schicht, und es war der Boden geschaffen, auf dem das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und das Beamtenrecht in Vergleichsbeziehung treten und sich fortan wechselseitig befruchten konnten. Abgerundet wurde die staatliche Sorge für den arbeitenden Menschen durch die Arbeitslosenversicherung und -fürsorge und die (mittelbar) staatliche Arbeitsvermittlung und Arbeitsplatzbeschaffung.

Aber die "soziale Frage" ist nicht identisch mit der "Arbeiterfrage", wie weit diese auch immer abgegrenzt werden mag. Sie war es von Anfang an nicht.²⁸⁾ Und sie entfernte sich im Laufe der Entwicklung immer weiter davon, es zu sein. Die Arbeiterschaft integrierte sich dem sozialen Ganzen.²⁹⁾ Andere soziale Anliegen traten neben die "Arbeiterfrage".³⁰⁾ Andere Personengruppen erwiesen sich als der staatlichen Hilfe bedürftig; so vor allem diejenigen, die zugunsten der Gemeinschaft Opfer gebracht, in kausaler Verstrickung mit dem Schicksal der Gemeinschaft Verluste oder sonstwie von der staatlichen Gemeinschaft her Schäden erlitten hatten. Die Kriegsopferversorgung (einschließlich der Hilfe für die ehemaligen Kriegsgefangenen) erhielt, ebenso wie die Kriegssachschädenentschädigung, von hierher neue Impulse und Gestaltelemente.³¹⁾ Das soziale Verdikt gegen Armut und Not unterwarf das ganze allgemeine Problem des Sonderopferausgleiches neuen, stimulierenden Wertmaßstäben.³²⁾ Die staatliche Hilfe für die Vertriebenen, die Sowjetzonenflüchtlinge, die Evakuierten, die Heimkehrer und die in Ostdeutschland politisch Verfolgten (die "Häftlinge" im Sinne des Häftlingshilfsgesetzes) darf - im einzelnen freilich in sehr unterschiedlicher Weise - dem sozialen Denken zum Teil sogar kausal zugerechnet werden.³³⁾ Selbst eine so sehr vom Rechtswert getragene staatliche

28) Vgl. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, 1958, S. 57 ff.

29) S. Höffner, Die Entwicklungen im Schicksal und Lebensgefühl der Arbeiterschaft und der Wandel der sozialpolitischen Leitbilder, in "Sozialreform und Sozialrecht", Festschrift für Walter Bogs, 1959, S. 139 ff.

30) S. a. Zimmermann, Die Arbeiterfrage heute.

31) Vgl. Braun, Motive sozialer Hilfeleistungen, 1955, S. 82 ff, 103 ff. - Auf das Problem der Rechtsnatur des Kriegsopferversorgungsanspruches ist unten sowohl unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes wie auch des Eigentumsrechts intensiver einzugehen. S. dort auch die Nachweise.

32) S. hierzu die Nachweise unten S. 775 zu Fußn. 12 ff.

33) Vgl. Braun a. a. O. S. 86 ff.

Leistung wie die Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung ist von sozialen Gestaltmomenten durchsetzt.³⁴⁾ Das System staatlicher Hilfeleistungen dehnte sich ferner auch vom Ansatzpunkt kausal nicht gemeinschaftsbezogener, aber im Gemeininteresse unerträglicher und durch zumutbare Eigenvorsorge im allgemeinen nicht behebbarer Mangellagen her aus: im Rahmen des Mutterschutzes, der Jugendwohlfahrt und -förderung und der Familienhilfe. Wo abschätzbaren Risiken jedoch durch die zusammenwirkende Eigenvorsorge einer engeren Gemeinschaft gesteuert werden kann, ist die Möglichkeit staatlicher Hilfe durch die Einrichtung und Ausweitung der Sozialversicherung gegeben. Von ihr wurde - über den Kern der Arbeitnehmersicherung hinaus - zum Zweck der sozialen Sicherung der Selbständigen wachsend Gebrauch gemacht.³⁵⁾ Als ultima ratio der öffentlichen Hilfe entwickelte sich die Fürsorge von einem Instrument der Abwehr polizeiwidriger Mißstände zur differenzierten, vor allem auch um der Betroffenen selbst willen einsetzenden "Sozialhilfe".³⁶⁾ So erwuchs aus den verschiedenen Zweigen der (beamten-, entschädigungs- und sonstwie ausgleichsrechtlichen) Sondersversorgung, der Sozialversicherung und der (gehobenen und allgemeinen) Fürsorge³⁷⁾ ein System der "sozialen Sicherheit",³⁸⁾ das im einzelnen mehr oder weniger reichlich, aber insgesamt doch umfassend gegen die wirtschaftlichen Risiken der Erkrankung, der Invalidität, des Arbeitsunfalles, der Mutterschaft, des Kinderreichtums, des Alters, der Arbeitslosigkeit, des Verlustes des Ernährers usw. schützt.³⁹⁾

34) Vgl. Braun a. a. O. S. 106 ff.

35) S. hierzu z. B. Heyn, Die soziale Sicherung der Selbständigen, in "Beiträge zur Sozialversicherung", Festschrift für Johannes Krohn, 1954, S. 127 ff.

36) Zum Wesen der "Sozialhilfe" s. die Begründung des Entwurfs eines Bundessozialhilfegesetzes, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 1799, Abschnitt A (S. 31 ff). Zur Entwicklung s. Knoll, Die sozialetischen und rechtlichen Wandlungen in der Beurteilung des Armenwesens, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 111 (1955) S. 418 ff.

37) Zum System s. z. B. Bogs, Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform, 1955.

38) Zu Begriff und Erscheinung s. Weisser, Art. "Soziale Sicherheit" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, (w. Nachw. s. dort).

39) Zum Standard s. außer den Vorgenannten die schon oben (S. 1 zu Fußn. 1) erwähnte Literatur zur Sozialreform.

Der Sozialstaat beläßt es aber nicht bei Einkommenshilfen (einschließlich der entsprechenden medizinischen Hilfen). Er ist auch gezwungen, objektbezogen die Güterverteilung zu korrigieren; denn die marktwirtschaftliche, preisgesteuerte Güterverteilung belastet mit jeder Knappheitsbedingten Verteuerung den Ärmern relativ stärker als den Reicheren. Der Staat kann am allgemeinsten und radikalsten helfen, indem er bewirtschaftet und die Preise bindet. Mittelbare Preisbeeinflussung durch währungs- und zollpolitische Maßnahmen, preissenkende Subventionen und fehlende Bedürfnisbefriedigungspotenz ausgleichende Beihilfen, Anreize zur Vermehrung des marktwirtschaftlichen Angebotes, privatrechtliche Beschränkungen der Verfügungsmacht und schließlich Bereitstellung der knappen - und zum Zwecke der Versorgung durch die öffentliche Hand oder in ihrem Auftrag produzierten oder von ihr enteigneten - Güter zu sozial gestalteten Preisen helfen spezieller. In Zeiten - z. B. kriegsbedingt - gestörter marktwirtschaftlicher Güterverteilung tritt auf diese Weise das Preis- und Bewirtschaftungsrecht in eine zentrale soziale Funktion ein. Einzelne Korrekturen sind jedoch immer notwendig und finden laufend statt. Das wohl dauerhafteste Feld notwendiger Eingriffe ist das Wohnungswesen: Öffentlicher Wohnungsbau, Wohnungsbauleitung und -förderung, Mietpreisbindung, Wohnraumbewirtschaftung, Mieterschutz, Mieterbeihilfen und auch Wohnungsaufsicht sind das wechselnd kombinierte Instrumentarium. Mit besonderer Liebe hat sich die Sozialpolitik immer auch der Verteilung des (absolut) knappen Bodens gewidmet. Stichworte wie (ländliche) Bodenreform, Siedlungswesen, Heimstättenwerk, Förderung des Eigenheimbaues, aber auch Landpachtrecht u. dgl. umschreiben dieses Bemühen. Die öffentliche Energie- und Verkehrsversorgung greift zwar über den Bereich des Sozialen hinaus. Gleichwohl darf ihre soziale Bedeutung nicht unterschätzt werden. Den sozialen Verhältnissen inadäquate Preise ("Tarife") und Unzuverlässigkeiten der Massenversorgung würden wieder gerade den sozial Schwächeren besonders hart treffen.

Eine eminent soziale Wirksamkeit entfaltet der Staat - unmittelbar und mittelbar - durch das Schulwesen. Die Einrichtung der unentgeltlichen, allgemeinen Pflichtvolksschule ist eine nicht mehr wegzudenkende Grundvoraussetzung der sozialen Integration. Die Berufsschule, ebenfalls unentgeltlich und pflichtmäßig, ergänzt sie in einer sozial sehr bedeutsamen Weise. Das Bildungsmonopol der wirtschaftlich Stärkeren konnte jedoch erst in dem Maße abgebaut werden, in dem ein System der Lehr- und Lernmittelfreiheit sowie der Unterhalts- und sonstigen Studienbeihilfen gleiche Chancen auch für das Studium an den höheren und Hochschulen sowie an den Fachschulen gewährte. Kaum übersehbar sind die Wirkungsweisen und positiven sozialen Folgen

zahlreicher anderer öffentlicher Einrichtungen und Leistungen. Es darf noch das Beispiel der öffentlichen Gesundheitsfürsorge in all ihren Sparten hervorgehoben werden.

Im Prozeßrecht neutralisieren Gebühren- und Kostenfreiheit und Anwaltsbeordnung (regelmäßig gewährt durch das sog. Armenrecht) die sozialen Unterschiede zwischen den Rechtsschutzsuchenden;⁴⁰⁾ wie auch sonst das Verfahrensrecht, insbesondere das engere Prozeßrecht,⁴¹⁾ einschließlich des Vollstreckungsrechts,⁴²⁾ zunehmend in eine soziale Funktion hineingewachsen ist. Nicht vergessen werden darf das Privatrecht, das die Hauptlast des zwischenbürgerlichen Sozialausgleiches auf eine diesem in besonderem Maße adäquate Weise trägt.⁴³⁾ Seine soziale Wirk-

-
- 40) S. z.B. Weidner, Ist der Ausschluß der Anwaltsbeordnung in den unteren Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit verfassungsmäßig? JZ 14. Jhg. (1959) S. 622 ff. Zur neueren Entwicklung der rechtspolitischen Situation s. Heimerich, Das überlebte Armenrecht, Der Betriebsberater, 15. Jhg. (1960) S. 1071 ff.
- 41) Zu seiner sozialen Funktion s. schon Grünberg, Der sozialpolitische Gehalt der österreichischen Civilprozeßgesetzgebung, 1900. Ferner Kisch, Die soziale Bedeutung des Zivilprozesses, Judicium 1. Jhg. (1928/29) S. 1 ff; Baur, Sozialer Ausgleich durch Richterspruch, JZ 12. Jhg. (1957) S. 193 ff. Weitere Nachweise noch verschiedentlich unten.
- 42) Die soziale Wirkung geht in eine doppelte Richtung: als Schuldner wird der "Arme" geschont (§§ 765a, 811, 850 ff ZPO; s. a. die vielfach anzutreffenden Pfändungsbeschränkungen für soziale Hilfsbezüge); als Gläubiger wird er bevorzugt (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 ZVG, § 61 Nr. 1 KO).
- 43) Zu den Problemen s. z.B. Otto Gierke, Die soziale Aufgabe des Privatrechts, 1889; Menger, Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen, 1890 (5. Aufl. 1927); ders., Über die sozialen Aufgaben der Rechtswissenschaft, 1905; Ofner, Der soziale Charakter des ABGB, Festschrift zur Jahrhundertfeier des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches, Bd. I, 1911, S. 441 ff; Renner, Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion, 2. Aufl. 1929; Wieacker, Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzbücher und die Entwicklung der modernen Gesellschaft, 1953; ders., Das bürgerliche Recht im Wandel der Gesellschaftsordnungen, in "Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben" Festschrift Deutscher Juristentag, Bd. II, 1960, S. 1 ff.

samkeit erschöpft sich keineswegs etwa im Arbeitsrecht und im Miet- und Pachtrecht. Das ganze Schuldrecht - besonders ausgeprägt etwa im Recht der Massenleistungsverhältnisse,⁴⁴⁾ in der Sonderbehandlung des Monopolisten und im Haftungsrecht - aber auch das Familienrecht - insbesondere das Unterhaltsrecht - und das Erbrecht sind Medien spezifisch sozialer Gestaltung. Ein weites Verständnis der dem Privatrecht eigenen Generalklauseln läßt die Maximen der sozialen Gerechtigkeit - oder was dafür gehalten wird - bis in die entlegensten Winkel der bürgerlichen Rechtsordnung sickern.

Wohl als das Herzstück der sozialen Intervention des Staates aber darf das öffentliche Finanzwesen bezeichnet werden. Ist der Sozialstaat wesentlich (auch) ein Staat der "Umverteilung" von Einkommen und Vermögen,⁴⁵⁾ so ist er dabei in erster Linie ein Staat der Umverteilung über die öffentlichen Haushalte, ein Staat der sozial modifizierten und differenzierenden finanziellen Belastungen und Leistungen. Soziale Differenzen sind weitgehend mit Geld ausgleichbare Unterschiede der Bedürfnisbefriedigungspotenz. Ihrem Ausgleich im Rahmen vorhandener zwischenbürgerlicher Individualbeziehungen sind enge natürliche Grenzen gesteckt. Die persönlichen Bindungen und Reibungen, die er mit sich bringt, geben einer anonymen Umverteilung über die öffentliche Hand aber noch darüber hinaus den Vorzug. Auch eine direkte Sachgüterverschiebung muß die Ausnahme bleiben. Gleichheit und Dispositionsfreiheit der Belasteten und der Begünstigten werden prinzipiell am meisten geschont, wenn Geld weggenommen bzw. geleistet wird. Die Aversion des rechtsstaatlich-freiheitlichen Verfassungsrechts gegen Unberechenbarkeit, Ungleichheit, radikal umschichtende Enteignungen und endlich gegen eine totalplanende und -bewirtschaftende Wirtschaftspolitik gibt dem Ausdruck und schiebt auch ihrerseits die sozialen Ausgleichsvorgänge auf das Finanzwesen zu.⁴⁶⁾ Daß sich das Gesetz der wach-

44) Zum speziellen Aspekt s. z. B. die Darstellung und Nachweise bei Simitis, Die faktischen Vertragsverhältnisse, 1957.

45) S. z. B. Gehlen, Zur Problematik des Sozialstaates, a. a. O. S. 61.

46) Zu dieser Wirkung des rechtsstaatlichen Verfassungsrechts, insbes. des Eigentumsschutzes, s. Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, VVDStRL. H. 12, 1954, S. 8 ff (31 ff); ders., Eigentumsschutz öffentlichrechtlicher Rechtsstellungen, NJW 8. Jhg. (1955) S. 1249 ff (1250); ders., Diskussionsbeitrag zu "Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung", Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, Heft 14, 1956, S. 84 f; Hettlage,

senden Staatsausgaben, seit Adolph Wagner es 1879 formulierte, so sehr bewahrheitet hat, ist nicht zuletzt eine Folge der sozialen Aufgabenstellung des Staates.⁴⁷⁾ Riesigen Leistungen der öffentlichen Hand⁴⁸⁾ stehen nicht weniger riesige Abgaben gegenüber.⁴⁹⁾ Neben dem allgemeinen Staatshaushalt und den übrigen gebietskörperschaftlichen Haushalten stehen als Kristallisationszentren engerer Umverteilungs-"gemeinschaften" Hilfsfisci. Zu sozialen Zwecken eingerichtet - wie z. B. die Sozialversicherungsträger, in neuerer Zeit insbes. auch die Familienausgleichskassen - oder sonstwie gewissen sozialen Zusammenhängen in besonderem Maße homogen - wie einzelne berufsständische Einrichtungen - intensivieren sie den sozialen Ausgleich auf hervorragende Weise.⁵⁰⁾ Bei all dem dienen die Abgaben, das gilt insbes. auch für die allgemeinen Steuern, nicht nur dazu, die Masse der Mittel zu beschaffen, die notwendig sind, um die sozialen Aufwendungen zu decken. Kraft der ihnen innewohnenden Möglichkeit gezielter Belastung und Entlastung (Verschonung) sind sie auch schon in der reinen Belastungssphäre ein vielgenutztes und letzt-

Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, ebenda, S. 1 ff (S. 4 f, 94); Köttgen, Die gegenwärtige Lage der deutschen Verwaltung, DVBl. 72. Jhg. (1957) S. 441 ff (443).

- 47) Zur dogmatischen und tatsächlichen Entwicklung s. Hansmeyer, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, 1957.
- 48) Bedauerlicherweise wird unter den Stichworten "Sozialausgaben", "-aufwendungen", "-haushalt" usw. immer nur der eklatant sozial gezielte Teil der sozial zweckhaften Leistungen der öffentlichen Hand ausgewiesen, wie insbes. die Sozialversicherungsleistungen, die Leistungen der Kriegsoferversorgung, des Lastenausgleiches u. ä., die Aufwendungen der allgemeinen Fürsorge u. dgl. mehr (Zahlen s. z. B. in "Die Sozialreform", Schriftenreihe des Instituts "Finanzen und Steuern", Heft 43, 1956, S. 41 ff; Fehrs, Die öffentlichen Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) von 1949 und 1958, Bundesarbeitsblatt 10. Jhg. (1959) S. 762 ff).
- 49) Einen interessanten Ausschnitt der spezifisch sozialen Leistungen s. bei Spiegelhalter, Die Struktur der betrieblichen Sozialaufwendungen, Der Arbeitgeber, 12. Jhg. (1960) S. 459 ff, 499 ff, 565 ff. S. ferner "Die Sozialreform". Im übrigen vergleiche man die allgemeinen Statistiken.
- 50) S. hierzu z. B. Jecht, Staatliche Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, n. F. Bd. 13 (1957) S. 126 ff; Schewe, Über den sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung, in "Sozialreform und Sozialrecht", Festschrift für Walter Bogs, 1959, S. 333 ff.

lich unentbehrliches Instrument des sozialen Ausgleichs.⁵¹⁾ Endlich wird die Finanzpolitik auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik als ein Mittel der Distributionslenkung und der ökonomischen Sicherung gehandhabt.

Dieses hier nur in groben Strichen aufgezeigte soziale Engagement des Staates hat ein Maß erreicht, das die Frage, wo und wie weit es noch getrieben werden kann und darf, - abseits von jeder prinzipiellen Abneigung gegen die sozial ausgleichende Einmischung des Staates - mit wachsender Eindringlichkeit stellt. Zwar ist der Staat weit davon entfernt, allen sozialen Nöten abhelfen zu können. Aber die offenen Probleme schrumpfen immer mehr auf jenen Kreis der Bedürfnisse zusammen, denen organisierte staatliche Hilfe in keinem Fall beikommen kann.⁵²⁾ Schon nähert sich die Redistribution einem Plafond, an dem angekommen sie sich in begünstigender und belastender Wirkung aufheben müßte.⁵³⁾ Dieser westdeutsche Gegenwartsstaat ist durch und

-
- 51) Zu den Möglichkeiten einer sozial gestaltenden Steuerpolitik s. aus dem jüngeren Schrifttum vor allem Hicks, Steuerpolitik im Wohlfahrtsstaat, 1953, insbes. S. 30 ff; Schmölders, Finanzpolitik, 1956, S. 113 ff (insbes. S. 116 f); Jecht, a. a. O. Staatliche Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung; Kurt Schmidt, Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzpolitik des sozialen Ausgleichs, ORDO Bd. X (1958) S. 315 ff; ders., Zum Problem der Zweckkollision in der modernen Steuerpolitik, Finanzarchiv n. F. Bd. 19 (1959) S. 204 ff. - Ein Kernproblem ist die vor allem im Einkommenssteuerrecht anzutreffende Progression der Besteuerung. Zur - sehr lebhaften - Diskussion hierüber, die für den ganzen Problembereich von Bedeutung ist, s. statt vieler anderer: Föhl, Das Steuerparadoxon, Finanzarchiv n. F. Bd. 17 (1956/57) S. 1 ff (weitere Nachweise s. dort insbes. S. 1 Fußn. 1 und 2); Kurt Schmidt, Zur ordnungspolitischen Problematik der Progressivbesteuerung, ORDO Bd. IX (1957) S. 217 ff; s. a. Koulis, Soziale Gestaltung der Besteuerung oder volkswirtschaftliche Steuerpolitik, 1948.
- 52) Vgl. Lord Beveridge, Voluntary Action, 1948 (Kapitel 7-12 dieses Werkes sind übersetzt unter dem Titel "Freies Helfen - Nöte, die auch der Sozialstaat noch kennt", Zeitschrift für Sozialreform 5. Jhg. (1959) S. 306 ff).
- 53) Vgl. Tödt, Möglichkeiten und Probleme einer Änderung der Einkommensverteilung, Bundesarbeitsblatt 10. Jhg. (1959) S. 773 ff; Claussen, Die Kosten des sozialen Fortschritts, Bundesarbeitsblatt 11. Jhg. (1960) S. 52 ff.

durch Wohlfahrtsstaat: dem größten Glück der größten Zahl, dem größten Glück möglichst aller Bürger verpflichtet. Die soziale Aufgabe zeichnet sein Wesen wie wenig andere Bestimmungselemente.

Das ist die eine Hauptquelle der Bedeutung und Problematik der verfassungsrechtlichen Gestaltgabe der sozialen Intervention. Die andere, Spannung zeugende ist, daß dieser Staat wesentlich auch **Verfassungsstaat** ist. In keiner Phase der deutschen Verfassungsgeschichte hat eine geschriebene Verfassung derart nachhaltig auf das ganze Staatsleben eingewirkt wie in der gegenwärtigen. Die "Verfassungsdämmerung", die in Zeiten des Totalitarismus und der Diktatur erahnt wurde,⁵⁴⁾ strahlte auf zum "Verfassungstag". An die Stelle des government of man trat, soweit Verfassungsrecht das irgend zu bewirken vermag, das government of law. Das Grundgesetz⁵⁵⁾ regelt nicht nur die staatliche Organisation; es bestimmt das Staatsleben auch materiell.⁵⁶⁾ Dieses Verfassungsrecht bindet Rechtsprechung, Verwaltung und Gesetzgebung (Art. 20 Abs. 3, 1 Abs. 3 GG). Der Befehl zur Befolgung der Verfassung⁵⁷⁾ wurde in einer weit über das im konstitutionellen Rechtsstaat übliche Maß hinausgehenden Weise sanktioniert.⁵⁸⁾

So setzt das Verfassungsrecht dem staatlichen Handeln einschneidende Begrenzungen und schenkt ihm - wenngleich darin hinter dem Negativen, der Grenzziehung, zurückbleibend - bedeutsame Impulse. Auch und gerade ein so wesentlicher Sektor staatlicher Aktion, wie die soziale Intervention ihn darstellt, wird daher von

54) Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, S. 35 f.

55) Die Länderverfassungen sind darin nicht einheitlich. Dem Typ der Vollverfassung, wie ihn die Bayerische Verfassung verkörpert, entsprechen außerdem noch die Verfassungen von Hessen, Bremen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Berlin. Dem gegenüber sind die Verfassungen von Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein im wesentlichen auf das Organisatorische beschränkt. Einem Zwischentyp gehören die Verfassungen von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen an.

56) Zur spezifischen Bedeutung des materiellen Verfassungsrechts s. Kägi a. a. O. S. 94 ff.

57) Zum Befehl zur Befolgung der Verfassung im allgemeinen s. Nawiasky, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl. 1948, S. 38 f; ders., Allgemeine Staatslehre, Teil 3, Staatsrechtslehre, 1956, S. 94 f, 97; Maunz, Deutsches Staatsrecht, 9. Aufl. 1959, S. 88 f.

58) Einzelheiten s. u. B 4 (S. 396 ff).

der Verfassung her - begrenzend und leitend - vorgeformt. Konflikte konnten bei der Vitalität des Sozialen einerseits und der Geltungskraft des Verfassungsrechts andererseits nicht ausbleiben. Konflikte ergeben sich aber auch immer wieder zwischen Verfassungsnormen, die das soziale Handeln des Staates antreiben, und Verfassungsnormen, die gewissen Gesamtkonzeptionen, Einzelmaßnahmen oder Nuancen der Ausgestaltung der sozialen Intervention im Wege stehen. Hier einerseits die wirklichen Grenzen des Verfassungsrechts aufzuzeigen, an diesen aber gegenläufige politische Bestrebungen zum Stehen zu bringen, oder umgekehrt die vom Verfassungsrecht ausgehenden Anregungen und Weisungen aufzugreifen und zur Geltung zu bringen, ist deshalb eine zunehmend aktueller gewordene verfassungsrechtliche Aufgabe.

II. Begriff und Bereich der sozialen Intervention des Staates

1. Der Begriff "sozial" 1)

Wenn die Hilfstätigkeit zugunsten des wirtschaftlich Schwächeren

1) Die Lehre von diesem Begriff ist wenig ausgebildet (was z.B. auch Rogge, Flüchtlingsverwaltung, Flüchtlingsrecht und Sozialstaat, DVBl. Jhg. 71 (1956) S. 37 ff (40 ff) beklagt). Zu nennen wären: Stammler, Wirtschaft und Recht, 1896, S. 115 ff; Wasserrab, Socialwissenschaft und sociale Frage, 1900, insbes. S. 26 ff; Silberschmidt, Das Reichsgericht und der Begriff des Sozialen, in "Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben", Bd. II 1929, S. 1 ff; Zimmermann, Das "Soziale" im geschichtlichen Sinn- und Begriffswandel, in Festgabe für L. v. Wiese, 1948, S. 173 ff; Geck, Erkenntnis und Heilung des Soziallebens, Soziale Welt Jhg. 1 (1949/50) S. 3 ff (5 f); Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz, (Recht und Staat, Heft 173) 1953, S. 23 ff; Bülow, Art. "Sozial" in Bernsdorf-Bülow, Wörterbuch der Soziologie, 1955, S. 465 f; Rogge, a. a. O.; Hedemann, Was ist sozial? Der Arbeitgeber, 1956, S. 198 ff; Hayek, Was ist und was heißt "sozial". Zu der nachstehend herausgestellten Begriffstria - sozial = gesellschaftsbezogen; sozial = gesellschaftszugewandt und -eingeordnet; sozial = gesellschaftskritische Ablehnung der schlechten Lage der ärmeren Schichten - s. Geck a. a. O.; Menger a. a. O.; Bülow a. a. O.; "Der große Herder", 5. Aufl. Bd. 8, 1956, Sp. 845; Hayek a. a. O., bei dem jedoch teils die erste und dritte, teils auch die zweite und dritte Bedeutung ineinanderfließen; auch Wasserrab a. a. O., bei dem jedoch die zweite Bedeutung nicht hervortritt. Eingehende entsprechende Nachweise zum Begriff des "Sozialstaates" s. u. B 5 II 1 a. A. (S. 676 ff).

als "sozial" bezeichnet wird, so wird dieses Wort nicht in seiner allgemeinsten Bedeutung, seiner Grundbedeutung gebraucht. Diese ergibt sich aus dem Sinngehalt des lateinischen Wortes "socialis"²⁾, aus dem das französische Wort "social" wuchs,³⁾ das schließlich in den deutschen Sprachgebrauch übergang.⁴⁾ Danach ist "sozial" die Bezeichnung für das auf die Gesellschaft (oder Gemeinschaft)⁵⁾ Bezogene im Sinne einer wertfreien oder jedenfalls nicht notwendig werthafter Beziehung. In diesem Sinne trifft "sozial" freilich auch auf die "soziale" Intervention zu. Ihre Gesellschaftsbezogenheit liegt auf der Hand. Diese teilt sie aber mit vielen anderen Erscheinungen des öffentlichen Lebens.

Das Wort "sozial" ist hier vielmehr mit einer engeren Bedeutung gebraucht. Solche engeren Begriffsinhalte haben sich als Nie-

-
- 2) Über die inhaltliche Bedeutung und ethymologischen Beziehungen dieses Wortes und seiner engsten Familie s. Ernout-Meillet, Dictionnaire Ethymologique de la Langue Latine, 1939, S. 949; Walde-Hofmann, Lateinisches Ethymologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Bd. II, 1954, S. 551. Georges, Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch, 8. Aufl. 1918, Bd. II Sp. 2701 teilt u. a. folgende Wortbedeutungen mit: socialis, e = Die Gesellschaft betreffend, gesellschaftlich, gesellig; socialitas, atis = die Geselligkeit; socialiter = kameradschaftlich; societas, atis = Jede Gesellschaft, Verbindung mit andern im Guten und Bösen, die Teilnahme, Gemeinschaft, das Bündnis, Complot, die Verbindung unter den Völkern einer Sprache, Nationalverbindung, die Verbindung durch Ehe und Blutsverwandtschaft; socio, avi, atum, are = vergesellschaften, vereinigen, verbinden; socius, a, um = teilnehmend, in Verbindung stehend, zugesellt; subst. = ein Gesellschafter, eine Gesellschafterin, ein Genosse, Kamerad, Compagnon, Teilnehmer(in).
 - 3) Sachs-Villatte, Enzyklopädisches französisch-deutsches Wörterbuch, 34. Aufl. 1955, 1. Teil S. 834, schreibt hierzu: social (lt. socialis kameradschaftlich, gesellig von socius, s. fr. sociable) 1.) gesellschaftlich, gesellig; être - in Gesellschaft lebendes Wesen; 2.) pol. sozial; Gesellschafts...
 - 4) Vgl. Kluge-Götze, Ethymologisches Wörterbuch der dt. Sprache, 16. Aufl., 1953, S. 734.
 - 5) Auf den Unterschied dieser beiden Formen menschlichen Zusammenlebens braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Soziale Beziehungen bestehen überall da, wo überhaupt Menschen zusammen leben, gleich in welcher spezifischen Form.

derschlag von Werturteilen über Art und Inhalt der Beziehungen zur Gesellschaft⁶⁾ in verwirrender Vielfalt ergeben.⁷⁾ Je nachdem, ob die Beziehungen zur Gesellschaft den den Werturteilen zugrunde liegenden Postulaten entsprechen oder nicht, erscheinen bzw. erschienen sie als die "einzig richtigen" Beziehungen zur Gesellschaft, die allein den Namen "sozial" verdienen.⁸⁾

Auf diese Weise begriffsbildend hat im besonderen die Auffassung gewirkt, welche die Inkorporation des Individuums in die Gemeinschaft, seine Subordination unter die Gemeinschaft und demnach seine Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Gesellschaft im Vordergrund sieht. Auf ihrem Boden erstand der Begriff des "Sozialen", der die an der sittlichen Forderung, das Wohl des gesellschaftlichen Ganzen (Gemeinwohl) zu fördern und sich ihm unterzuordnen, orientierte Beziehung eines Menschen zur Gesellschaft kennzeichnet,⁹⁾ ein Begriff, der zweifellos in seinem Gegenstück "asozial" populärer ist.

Am nachhaltigsten auf diese Weise begriffsbildend wirkte aber die Forderung, die üble Lage der wirtschaftlich schlechter gestellten Schichten der Gesellschaft kritisch zu sehen und verbessernd zu ändern. In ihrem Sinn bezeichnet das Wort "sozial" eine Einstellung und ein Verhalten gegenüber der Gesellschaft, das von der Mißbilligung zu weit gespannter Wohlstandsdifferenzen - Unterschiede der individuellen Abhängigkeitsverhältnisse¹⁰⁾ - und von dem Postulat der Hilfe für die ärmeren Schichten¹¹⁾ be-

6) Zu diesem kritischen "sozial"-Begriff s. z.B. (in bezug auf die "soziale Idee") Schilling, Geschichte der sozialen Ideen, 1957, S.14 f.

7) S. d. oben S. 18 zu Fußn. 1 Zitierten.

8) Vgl. Fechner, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat, 1953, S.18: "Der soziale Gedanke betrifft ... das richtige und notwendige Verhältnis der Glieder einer Gemeinschaft zum Ganzen."

9) Zu diesem Sprachgebrauch s. außer den S. 18 in Fußn. 1 a. E. Zitierten insbes. Sohm, Die sozialen Pflichten der Gebildeten, 4.-5. Aufl. 1897, S.6; Ziegler, Die geistigen und sozialen Strömungen des 19. Jahrhunderts, 1899, S.523; Zimmermann a. a. O. S.190.

10) Vgl. Gehlen, Zur Problematik des Sozialstaats, S.56: Die Moderne perhorresziert nicht nur den wirtschaftlichen Unterschied als solchen, sondern vor allem auch die persönliche Abhängigkeit.

11) Als "arm" dürfen nicht nur die dringendste Not Leidenden verstanden werden (wie in der früheren "Armenfrage" und

stimmt ist. 12) Dieser "sozial"-Begriff umschließt "das der gesamten Sozialbewegung Gemeinsame". 13) Er gibt wieder, was "von jeher als die entscheidende politische Empfehlung sozialpolitischer Arbeit im ganzen empfunden" wurde 14) (wenngleich die Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik weiter auszugreifen hat 15)).

"Armenpflege"). Vielmehr sind die "relativ" Armen einzubegreifen (s. hierzu v. Wiese, Über die Armut, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 6. Jhg. (1953/54) S. 42 ff).

- 12) Zu diesem Begriff s. außer den oben S. 18 Fußn. 1 a. E. Zitierten insbes. Zimmermann a. a. O. passim; Rogge, Flüchtlingsverwaltung, Flüchtlingsrecht und Sozialstaat, S. 40 ff; s. ferner Carl Schmitt, Nehmen/Teilen/Weiden, Gemeinschaft und Politik 1. Jhg. (1953) S. 18 ff (23 f) - der auf das Teilen und Umverteilen abstellt -. Zur Lebendigkeit dieses Begriffs im allgemeinen Sprachgebrauch, die sich in ungezählten Wortverbindungen erweist, vgl. auch Grimm, Deutsches Wörterbuch, Bd. X, 1905, 1. Abt. Sp. 1826; Duden, 14. Aufl. 1954, S. 632.
- 13) Das sich unten (B 5 II 1 S. 676 ff) auch als die Substanz der Sozialstaatsproklamation erweisen wird (zum Zitat: Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, JZ 8. Jhg. (1953) S. 193 ff (196)).
- 14) Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, S. 56: "Die Bemühung um eine Minderung der Unterschiede ist von jeher als die entscheidende politische Empfehlung sozialpolitischer Arbeit im ganzen empfunden worden; eine Empfehlung für die verschiedensten Gruppen, für Fortschrittler und Reaktionäre: denn sie glättet die Wogen der Empörung und empfiehlt sich damit dem Besitzenden; sie schafft den Armen ihr Recht und öffnet ihnen den Weg in eine bessere Zukunft. Sie verspricht den Mitlebenden oder wenigstens ihren Kindern einen besseren Anteil an den Gütern des Lebens. Meinungsverschiedenheiten hat es im letzten Jahrhundert nur darüber gegeben, wie weit der Ausgleich gehen solle. Insbes. blieb die Frage offen, ob dieser Ausgleich auch das Eigentum an den Produktionsmitteln erfassen soll."
- 15) Allerdings wird der Gegenstand der Sozialpolitik auch enger abgegrenzt. S. hierzu z. B. Günther, Sozialpolitik, 1922, S. 47 ff, 466 ff, der insgesamt 13 Inhalte des Begriffs "Sozialpolitik" registriert. Aus neuerer Zeit s. z. B. Hoffmann, Über den Begriff und die Grenzen der Sozialpolitik, 1948 (ungedruckte Erlanger Dissertation).

"Sozial" in diesem Sinne ist nicht identisch mit "sozialistisch".¹⁶⁾ "Sozialistische Forderungen" sind in der Regel aber auch "sozial", nur eben ohne jeden Anspruch auf Primat und Ausschließlichkeit. Welche konkreten Maßnahmen zu ergreifen sind, welche Einzelziele anzustreben sind, welches Maß an Wohlstandsdifferenz eine Korrektur erheischt und welches Maß an Ausgleich herbeizuführen ist, das läßt dieser Generalbegriff weitestgehend offen. Er umschließt, was oben als die soziale Intervention des Staates umschrieben wurde, so sehr diese sich im Laufe der Entwicklung gewandelt hat.

2. Der Staat als Träger der sozialen Intervention

a) Bund und Länder als Interventionssubjekte

Soziale Ziele zu verfolgen ist dem Staate nicht vorbehalten. Aber der Staat als der mächtigste und in seiner Zwecksetzung einzigartig universelle menschliche Verband¹⁾ ist auch der potenteste Faktor willkürlicher Sozialgestaltung. Die allgemeine Staatengemeinschaft und die engeren völkerrechtlichen Gemeinschaften sind ebenso wie die unterstaatlichen - öffentlichen und privaten - Verbände und erst recht die Einzelpersonen in der Verfügungsgewalt über die sozialen Sachverhalte stärker beschränkt als der Staat.

Westdeutschland sieht in dieser Staatsfunktion die Bundesrepublik, genauer: den Bund und die Länder.²⁾

16) Zum Begriff des Sozialismus s. statt aller anderen Ramm-Landshut-Landauer-Seidel-Tillich-Weisser, Art. "Sozialismus" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd.9, 1956, S.486 ff.

1) Zu diesem im vorstehenden Zusammenhang entscheidenden Wesen des Staates s. f. v. a. Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Teil 1, Grundlegung, 1945.

2) "Die Bundesrepublik Deutschland - das sind verfassungsrechtlich der Bund und die Länder als ein Ganzes" (BVerfGE 6, 309 (340)). S. zu dieser Konzeption des grundgesetzlichen Bundesstaats Nawiasky, Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950, S.35 ff; ders., Allgemeine Staatslehre, Teil 3, S.144 ff; Maunz, Deutsches Staatsrecht, S.156 f. Während die Staatsqualität des Bundes bzw. der Bundesrepublik verfassungsdogmatisch außer Zweifel steht, wird diejenige der Länder unter dem Grundgesetz zwar weniger als unter der Weimarer Verfassung aber doch immer wieder angezweifelt (s. z.B. Kreutzer, Der Bund und

Sie wird nicht wesentlich geschmälert durch die der Bundesrepublik in den sog. Pariser Verträgen³⁾ auferlegten Beschränkungen in der Ausübung der staatlichen Gewalt. Freilich ist zweifelhaft, ob diese schwerwiegenden Einschränkungen der Bundesrepublik diejenige Unabhängigkeit lassen, die sie besitzen muß, um in jeder Hinsicht "Staat" zu sein.⁴⁾ Das kann hier aber dahingestellt bleiben. Die Bundesrepublik gestaltet die sozialen Verhältnisse in eigenständiger Willensbildung. Darin ist sie durch die Einschränkungen auf bes. Rechtsgebieten nur exzeptionell behindert. Die Möglichkeiten der notstandsweisen Rückübernahme der öffentlichen Gewalt durch die Besatzungsmächte⁵⁾ und einer gesamtdeutschen Lösung gegen den Willen der Bundesrepublik⁶⁾ liegen in einer ungewissen Zukunft und beengen das Wirken der Bundesrepublik aktuell überhaupt nicht. Die Bundesrepublik ist in ihrem Territorium diejenige Ordnungseinheit, die in der sozialen Wirklichkeit als Staat wirkt.

Noch weniger wird die effektive Staatlichkeit der Bundesrepublik beeinträchtigt durch die Annahme, das Deutsche Reich bestehe fort, über deren Richtigkeit hier nicht zu entscheiden ist.⁷⁾ Dem

die Länder in der Bundesrepublik Deutschland, in "Bund und Länder" hrsg. von Ossip K. Flechtheim, 1959 S.1 ff; kritisch ferner Zinn, Der Bund und die Länder, AöR Bd.75 (1949) S.291 ff (296 ff)). Im Allgemeinen wird die Staatsqualität der Länder in Staatsrechtswissenschaft und -praxis bejaht (s. statt aller anderen BVerfGE 1, 14 (34)). Eine bundesstaats-theoretische Vertiefung dieses Ausgangspunkts erscheint in diesem Rahmen unnötig.

- 3) S. Ges.betr. das Protokoll v. 23.10.1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) v. 24.3.1955, BGBl. II S.213; Ges.betr. den Vertrag v. 23.10.1954 über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der BRD v. 24.3.1955, BGBl. II S.253; Ges. betr. den Beitritt der BRD zum Brüsseler Vertrag und zum Nordatlantikpakt v. 24.3.1955, BGBl. II S.256; Bekanntmachung zum Protokoll v. 23.10.1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der BRD v. 30.3.1955, BGBl. II S.301.
- 4) Zu Deutschlands Rechtslage nach den Pariser Verträgen s. Bishop, The Contractual Agreements with the Federal Republic of Germany, American Journal of International Law, Vol.49 (1955) pp. 125 ff; Grewe, Souveränität der Bundesrepublik, AöR Bd.80 (1955/56) S.231 ff.
- 5) Art.5 des Vertrages über die Beziehungen der Bundesrepublik zu den drei Mächten.
- 6) Art.7 ebenda
- 7) Zum Stand der Meinungen s. die zusammenfassenden Darstel-

Deutschen Reiche - bestünde es allen widrigen Umständen zum Trotze noch - fehlte jedenfalls jegliche tatsächliche Wirkungsmöglichkeit.

b) Die Abgrenzung anderer Interventionsträger

aa) Völkerrechtsgemeinschaft und internationale Organisationen

Seit jeher ist die internationale Sozialpolitik¹⁾ eines der fruchtbarsten Elemente des sozialen Fortschritts. Internationaler Vergleich und Erfahrungsaustausch haben die Entwicklung immer wieder vorangetrieben. Multilaterale und bilaterale Verträge haben nicht nur erreichte Standards überstaatlichen Garantien unterworfen und nachhinkende Staaten wegweisend oder verpflichtend angetrieben. Sie haben Menschen, die im Ausland leben, der sozialen Hilfen ihres Heimatlandes versichert oder ihnen diejenigen des Gastlandes verschafft, was sich gerade mit der zunehmenden Entfaltung der sozialen Sicherheit,²⁾ insbes. des Sozialversicherungsrechts,³⁾ als notwendig erwies, um die außerhalb

lungen bei v. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 1957 (im Folgenden abgekürzt: v. Mangoldt-Klein), S. 29 ff; Maunz a. a. O. S. 14 ff. Aus dem speziellen Schrifttum s. Scheuner, Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in "Vom Bonner Grundgesetz zur Gesamtdeutschen Fassung" Festschrift für Hans Nawiasky, 1956, S. 9 ff insbes. S. 23 ff; Wengler, Deutschland als Rechtsbegriff, ebd. S. 49 ff; Merk, Das Reich, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 112 (1956) S. 291 ff; Vocke, Politische Gefahren der Theorien über Deutschlands Rechtslage, Europa-Archiv 12. Jhg. (1957) S. 10, 199 ff; Marschall v. Bieberstein, Zum Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen, 1959; Schenk, Zur Rechtslage Deutschlands, AöR Bd. 85 (1960) S. 96 ff; Stein, Die Ausgangsposition der Diskussion über Deutschlands Rechtslage, DÖV 13. Jhg. (1960) S. 327 ff.

- 1) S. statt aller anderen Savelsberg, Art. "Sozialpolitik (V) Internationale Sozialpolitik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1956, S. 564 ff und die dort (S. 571 f) angegebene umfangreiche Literatur.
- 2) S. gerade hierzu auch das grundlegende ILO-Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit v. 28. Juni 1952 (abgedruckt u. a. bei Richter, Sozialreform, Anh. I 1).
- 3) Eine Zusammenstellung der einschlägigen Abkommen der Bundesrepublik s. bei Eckert, Sozialversicherungsgesetze, Bd. "Allgemeines", S. 24. 112 o ff.

ihres Heimatstaates lebenden und arbeitenden Menschen nicht zu "Sozial-Bürgern zweiter Klasse" absinken zu lassen.⁴⁾ Sie haben endlich Menschen, deren sich kein Heimatstaat annimmt, insbes. den Flüchtlingen,⁵⁾ einen internationalen Status und damit auch einen sozialen Mindeststatus eingeräumt. Geld-, Sach- und Dienstleistungen, von "reicheren" an "ärmere" Länder gegeben, haben vielfältig Not gelindert und soziale Aufbau- und Genesungsprozesse ermöglicht oder wenigstens gestützt. Gerade dieser Zweig der internationalen Sozialpolitik, die unmittelbare Hilfsaktion, ist gegenwärtig, im Zeichen der Hilfe für die Entwicklungsländer, in seine bisher reichste Blüte eingetreten.

Bei all dem haben die internationalen Organisationen große Verdienste auf sich gehäuft. In erster Linie darf auf die traditionsreiche Internationale Arbeitsorganisation hingewiesen werden,⁶⁾ ferner auf die Weltgesundheitsorganisation. Vor allem aber sind die Vereinten Nationen zu nennen (denen z. B. auch die beiden vorgenannten Organisationen als Sonderorganisationen zugeordnet sind). Ihre Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 ist nicht zuletzt auch ein Manifest des sozialen Wollens der ganzen Menschheit und eine - wenngleich nur deklamatorische - Legitimation aller öffentlichen Sozialarbeit. Zu nennen ist ihr Wirtschafts- und Sozialrat mit seinen zahlreichen Ausschüssen und Unterausschüssen, das Amt ihres Hohen Kommissars für die Flüchtlingsfragen, ihr Kinderhilfsfond (UNICEF) usw. Zu erinnern ist an den Europarat, der sich derzeit um eine

-
- 4) S. hierzu auch Dobbernack, Die grundsätzlichen Probleme der zwischenstaatlichen Abkommen über soziale Sicherheit, Bundesarbeitsblatt 1955, S. 12 ff.
 - 5) Vgl. das Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 1. September 1953 (BGBI. II S. 559).
 - 6) Über ihr Wirken s. z. B. "Dreißig Jahre Kampf für soziale Gerechtigkeit" 3. Aufl. 1951; eine Systematische Übersicht über die Übereinkommen und Empfehlungen findet sich in "The international Labour Code 1951", 1951. Einen Überblick über die für das Gebiet der Bundesrepublik wirksamen Abkommen s. in der Bekanntmachung über die Verbindlichkeiten aus den vom Deutschen Reich ratifizierten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation v. 5. Juni 1952 (BGBI. II S. 607). S. zu ihrem Tätigkeitsbereich auch Schnorr, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtssetzung, 1960.

Europäische Sozialcharta bemüht.⁷⁾ Soziale Ziele hat sich auch die - freilich insoweit nicht sehr aktive - Westeuropäische Union gesteckt.⁸⁾ Doch sind damit nur einige der sozial wirksamen internationalen Organisationen genannt. Die Zahl der einschlägigen Regional- und Spezialorganisationen ist nur noch schwer zu überblicken.

So wichtig alle diese Erscheinungen auch sind, sie müssen hier außer Betracht bleiben. Sie folgen anderen Gesetzen als denen, die dem eigenen sozialen Wirken der Staaten vorgegeben sind. Zwar kommunizieren die Phänomene. Die internationalen Instanzen wirken antreibend, unterstützend und normierend auf das interne Verhalten der Staaten ein. Andererseits werden diese durch ihre eigene, wesensmäßige soziale Verpflichtung veranlaßt, auch nach außen entsprechend zu wirken. Soweit auf diese Weise (verfassungsgebundenes) Handeln jeweils des einzelnen Staates in Frage steht, ist den internationalen Bezügen der staatlichen Sozialpolitik im Folgenden auch Aufmerksamkeit zu schenken. Das eigenständige Wirken internationaler Gemeinschaften jedoch, mag die Bundesrepublik daran auch beteiligt sein, ist davon zu sondern.⁹⁾

bb) Supranationale Interventionsträger

Soziale Dispositionen können auch von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und - mehr noch - von der

7) S. "Um eine 'Europäische Sozialcharta'", Zeitschrift für Sozialreform 3. Jhg. (1957) S. 18 f; Richter, Die Sozialreform, Anh. I, 2.

8) S. insbes. Art. II des sog. Brüsseler Vertrags v. 23. Oktober 1954 (BGBl. II S. 283).

9) Dagegen müßten Einrichtungen und Organisationen, die innerhalb der Bundesrepublik zwischen den Ländern untereinander oder zwischen den Ländern und dem Bund geschaffen werden, in den Kreis der Betrachtung einbezogen werden, obwohl Beziehungen dieser Art häufig dem Völkerrecht zugeordnet werden. Sie stehen in erster Linie doch unter der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung der Bundesrepublik. Auf dem sozialen Sektor treten nennenswerte Erscheinungen dieser Art aber nicht hervor (vgl. Schneider, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, DÖV 10. Jhg. (1957) S. 644 ff; Kölbl, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, DÖV 13. Jhg. (1960) S. 650 ff), so daß das Problem vernachlässigt werden kann.

Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ¹⁾ ausgehen. ²⁾ Trotzdem haben sie und ihre soziale Intervention aus dem Kreis der Betrachtung auszuschneiden. Das wäre selbst dann geboten, wenn EGKS und EWG in irgend einer Weise als "Staaten" anzusehen wären. ³⁾ Vom soziologischen Modell eines "normalen" Staates

-
- 1) Die Europäische Atomgemeinschaft - die dritte der gegenwärtig bestehenden, supranationalen Gemeinschaften, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist - hat ohnedies keine (im engeren Sinne) sozialen Aufgaben (Art. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, BGBl. II 1957 S. 1014).
 - 2) Zu den Möglichkeiten sozialer Intervention durch die EGKS vgl. die allgemeinen Darstellungen bei Armbruster-Engel, Handbuch der Montan-Union, 1953 ff; Jerusalem, Das Recht der Montan-Union, 1954, S. 191 ff; s. ferner Biskup, Die soziale Entwicklung in der Montan-Union, Zeitschrift für Sozialreform, Jhg. 3 (1957) S. 309 ff; Kreyssig, Die soziale Fundierung der Montanunion, Gewerkschaftliche Monatshefte 9. Jhg. (1958) S. 217 ff. - Zu den weitergehenden Möglichkeiten der EWG s.: Knolle, Die Sozialpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bundesarbeitsblatt, 1957, S. 488 ff; Niemann, Lohn- und Sozialpolitik in der westeuropäischen Integration, Mitteilungen des wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, 10. Jhg. (1957) S. 257 ff; Biskup, Die Sozialvorschriften des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Die Sozialversicherung, 12. Jhg. (1957) S. 341 ff; ders., Die Sozialbestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Recht der Arbeit, 10. Jhg. (1957) S. 457 ff; Wiechec, Sozialpolitik in der Montan-Union, Recht der Arbeit 12. Jhg. (1959) S. 291 f; v. Borries, Die Verwaltungskommission der Europäischen Wirtschaftskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeiter, Bundesarbeitsblatt 11. Jhg. (1960) S. 54 ff; Wohlfahrt-Everlin-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 1960, Vorbem. vor Art. 117 und Erl. zu Art. 117 ff.
 - 3) (1) EGKS: Dem Staatsrecht wird die EGKS zugeordnet von Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, 2. Teil, Bd. 2, 1955, S. 207 f und Allgemeine Staatslehre 3, S. 144 (Bundesstaat!), Ophüls, Juristische Grundgedanken des Schuman-Plans, NJW, Jhg. 4 (1951) S. 289 ff (289) (partieller Bundesstaat), und Schlochauer, Der übernationale Charakter der EGKS, JZ, Jhg. 6 (1951) S. 290 f (partieller Wirtschaftsstaat; dieser Autor neigt sich später allerdings mehr und mehr der völker-

tes fehlt diesen Gemeinschaften so viel, daß sie gerade in bezug auf die soziale Wirksamkeit nicht ohne weiteres mit einem sol-

rechtlichen Erklärung zu: Europäische Fragen von völkerrechtlicher Bedeutung, Archiv des Völkerrechts, Bd.3 (1951/52) S.146 ff (184 ff) Rechtsfragen der europäischen Ordnung, das. Bd.5 (1955) S.40 ff (57 ff); Die Frage der Rechtsnatur der EGKS, Festschrift für Hans Wehberg, 1956 S.361 ff (insbes. S.372)).

v. der Heydte, Schuman-Plan und Völkerrecht, in Festgabe f. Rudolf v. Laun, 1953, S.111 ff (115, 118) bezeichnet die EGKS als staatsähnlich (partieller Bundesstaat). Die überwiegende Zahl der Autoren zählt die EGKS allerdings zu den völkerrechtlichen - den staatlichen allerdings sehr angenäherten - Organisationsformen: Bilfinger, Vom politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen, ZaöRuVR Bd. XIII (1950/51) S.615 ff. (623 f.); Hallstein, Der Schuman-Plan, 1951, S.18; Jaenicke, Die EGKS, ZaöRuVR Bd. XIV (1951/52) S.1 ff (44 und passim); ders., Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schuman-Plan, Recht, Staat, Wirtschaft, Bd.3 (1951) S.245 ff (255 f); Kraus, Betrachtungen über die rechtliche Struktur der EGKS, in Festgabe für Rudolf Smend, 1952, S.206 ff.; Much, Die Amtshaftung im Recht der EGKS, 1952, S.17 f.; Armbruster-Engel a.a.O. A 10 S.5 f; Rindschedler, Rechtsfragen der Europäischen Einigung, 1954, S.201 f; Jerusalem a.a.O. S.13 f; Wehberg, Entwicklungsstufen der internationalen Organisation, Die Friedenswarte, Bd.52 (1954) S.193 ff (205-209); Mokre, Staatenverbindungen zwischen Staatsrecht und Völkerrecht, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht n. F. Bd. VII (1956) S.228 ff (unter Leugnung einer klaren Trennungsmöglichkeit); Münch, Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaft gegenüber dem innerstaatlichen Recht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 2, 1958, S.73 ff (76 f); Erler, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, 1960, S.7 ff (15 ff). - Zum Problem s. ferner Sauer, Die völkerrechtliche Bedeutung der Montan-Union, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht n. F. Bd. IV (1953) S.1 ff; Ule, Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht, DVBl. 67. Jhg. (1952) S.65 ff (65). Auch die fremdsprachige Literatur zu dieser Frage anzuführen, erscheint in diesem Rahmen unnötig. Auf sie ist auch weitgehend von den Zitierten verwiesen.

chen gleich behandelt werden können. Ihre zeitliche und gegenständliche Beschränkung, ihre Abhängigkeit von den Mitgliedsstaaten in Existenz und Willensbildung, ihre extrem reduzierte Direktbeziehung zu den Einwohnern der Mitgliedsstaaten und die von den Verfassungsschemata der Mitgliedsstaaten, insbes. auch vom deutschen, grundlegend abweichenden Struktur- und Aktionsmodalitäten der Gemeinschaftsgewalten - das alles sind Umstände, die Unterscheidung weitaus näher legen als Gleichsetzung.⁴⁾

c) Innerstaatliche Interventionsträger

Ganz außer Betracht zu bleiben hat als solche auch die vielgestaltige private soziale Aktion und die Eigenordnung und -gestalt, die ihr von ihren jeweiligen Trägern - Einzelpersonen, privatrechtlichen Verbänden der verschiedensten Art und Stiftungen - gegeben wird. Doch liegt ein integrierender Bestandteil der sozialen Gesamtordnung des Staates darin, in welchem Umfang er soziale Elemente dieser Art zuläßt und selbständig gewähren läßt, inwieweit und auf welche Weise er sie ermuntert, unterstützt, lenkt, kontrolliert oder hemmt, inwieweit er ihnen soziale Aufgaben, die auch der Staat wahrnehmen könnte, überläßt und endlich, inwieweit er sie an der Wahrnehmung der staatlichen Sozialarbeit beteiligt. Von der steuerlichen Begünstigung privater Spendentätigkeit und der staatlichen Förderung der sog. betrieblichen So-

(2) EWG: An Stimmen, die sie den Staaten zuzählten, fehlt es, soweit ich sehe, bisher. - Für Nicht-Staatlichkeit aber Supranationalität: Jaenicke, Der übernationale Charakter der EWG, Festschrift für Makarov (= ZaöRuVR Bd. 19), 1958, S. 153 ff. - Zum Urteil beschränkter Supranationalität gelangt Ullmann, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - eine supranationale Organisation? Österreichische Juristenzeitung, 14. Jhg. (1959) S. 449 ff. Gegen Staatlichkeit auch Münch a. a. O.; Erlcr a. a. O.; Wohlfahrt-Everlin-Glaesner-Sprung a. a. O. Art. 1 Anm. 5.

4) Zu den verfassungsrechtlichen Problemen der "Übertragung" "deutscher Staatsgewalt" auf Einrichtungen dieser Art s. die Referate von Erlcr und Thieme sowie die Diskussion der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über das Thema "Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften" (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, 1960, S. 7 ff).

zialpolitik¹⁾ bis zur Zusammenarbeit des Staates mit den Wohlfahrtsverbänden²⁾ und Jugendorganisationen, zur "sozialen Autonomie" der Sozialpartner³⁾ und zur beständigen Einflußnahme der großen Verbände auf die gesetzgeberische, verwaltende und rechtsprechende Wirksamkeit des Staates⁴⁾ reicht das Spektrum der Begegnung staatlicher und außerstaatlicher Mittel und Kräfte. Sie muß mit einem Gegenstand dieser Untersuchung bilden. Wenn dagegen die Eigenwirksamkeit privater Aktionsträger als solche ausgeschieden wird, so wird - das muß betont werden - damit nicht verkannt, daß der Staat an sich außer Stande wäre, allein und unter Ausschluß aller privaten Konkurrenz quantitativ und qualitativ das zu leisten, was im freien Zusammenwirken des Staates mit der Vielfalt der privaten Kräfte geleistet werden kann. Allein, gerade darin zeigt sich, daß deren Wirken wesentlich außerhalb der Sphäre staatlicher Intervention liegt.

Anders als hinsichtlich der privatrechtlichen ist hinsichtlich der öffentlichrechtlichen Interventionsträger grundsätzlich davon auszugehen, daß sie trotz dieser oder jener Form rechtlicher oder auch tatsächlicher Selbständigkeit Instrumente des Staates sind. Das, was sie an staatsunabhängiger sozialer Eigenwirksamkeit entfalten können, tritt an Bedeutung hinter ihrer zweckhaft instrumentalen Existenz regelmäßig weit zurück. Als Hauptbeispiel von sozialen Einrichtungen dieser Art dürfen die Sozialversicherungsträger genannt werden. Je mehr aber Selbstbestimmung und Aufgabenkreis zunehmen, desto deutlicher setzt sich die - jedenfalls mögliche - soziale Eigenwirksamkeit von der entsprechenden staatlichen Ausparung und Kontrolle sowie von der Erfüllung entsprechender staatlicher Aufträge ab. Insbes. bei den Gemeinden, den mit der größten Eigenständigkeit ausgestatteten unterstaatlichen Verbänden und zugleich hochbedeutsamen Interventionsträgern, bleibt trotz aller staatlichen Abgrenzung und Einmischung und trotz aller Abhängigkeit von sonstwie seitens des Staates zu setzenden Prämissen ein Spielraum eigenbestimmter Sozialarbeit. Wie die Gemeinden sich

-
- 1) S. hierzu z. B. Hax, Art. "Betriebliche Sozialordnung (III) Betriebliche Sozialpolitik" im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, 1959, S. 74 ff und die dort nachgewiesene Literatur. - Zur Größenordnung dieses wichtigen Elements des Soziallebens s. z. B. Spiegelhalter, Die Struktur der betrieblichen Sozialaufwendungen.
 - 2) Zum Ausmaß ihres Wirkens s. z. B. "Die freie Wohlfahrtspflege" hrsg. v. Bundesminister des Innern, 1956
 - 3) S. hierzu unten B 2 IV 2 (S. 287 ff).
 - 4) S. hierzu unten B 3 III 5 b (S. 373 ff).

in ihm bewegen, liegt - so sehr ihr Handeln dem sozialen Wirken des Staates ergänzend korrespondiert - außerhalb dessen, was hier als die soziale Intervention des Staates ins Auge zu fassen ist.⁵⁾

Eine Sonderstellung nehmen die Kirchen ein. Als Träger und Prediger anspruchsvoller sozial-ethischer Postulate, als Organisationssubstrate einer traditionsreichen und blühenden Diakonie und nicht zuletzt auch als "Dienstherren" einer großen Schar von Geistlichen, Religiösen und Laien ist ihre überragende Bedeutung evident. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts sui generis sind sie jedoch zwar gewisser Privilegien öffentlichrechtlicher Körperschaften teilhaftig, von staatlichem Auftrag und staatlicher Aufsicht jedoch völlig frei. Hat das eigenständige soziale Wirken der Kirchen in diesem Rahmen grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, so hat sich die Aufmerksamkeit andererseits umso mehr auf das Problem zu konzentrieren, auf welche Weise ein Träger sozialer Aktivität vom Range der Kirchen als von Verfassungs wegen unabhängiger Verband in das soziale Gesamtgefüge eingelassen ist. M. a. W.: Das Problem der Position der Kirchen in der sozialen Intervention des Staates ist in erster Linie ein solches der Abgrenzung.⁶⁾

3. Zum Sachbereich der sozialen Intervention

a) Soziale und wirtschaftliche Intervention

aa) Zur Abgrenzung¹⁾

Die umfassende Gemeinsamkeit der sozialen Intervention mit der wirtschaftlichen Intervention ist offensichtlich.²⁾ Stellt die wirtschaftliche Intervention einen korrigierenden Eingriff des Staates

5) Des Näheren s. u. B 2 II (S. 225 ff).

6) Des Näheren s. u. B 2 IV 1 (S. 252 ff).

1) S. z.B. Pütz, Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, 1948, S. 138 ff (145 f; Marbach, Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, 1950, S. 30 ff, 87, 103; Hans Huber, Das Staatsrecht des Interventionismus, Zeitschrift für schweizerisches Recht, n.F. Bd. 71 (1951) S. 173 ff (181 f); Jecht, Staatliche Wirtschaftspolitik und Einkommensverteilung, S. 128 f u. passim.

2) Zur Verbindung s. außer den Vorgenannten Seidel, Wirtschaftspolitik und soziale Ethik, Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 14 ff (15 ff); Wendt, Bemerkungen über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, in "Sozialreform und Sozialrecht" Festschrift für Walter Bogs, 1959, S. 365 ff.