

ZEITSCHRIFT
FÜR DIE
GESAMTE
VERSICHERUNGS-
WISSENSCHAFT

62. Band

1973

Herausgegeben vom Deutschen Verein für Versicherungswissenschaft e.V.
Verlag Versicherungswirtschaft e.V., Karlsruhe
in Gemeinschaft mit dem Verlag Duncker & Humblot, Berlin

Redaktionsausschuß: Prof. Dr. jur. Hans Möller, Hamburg (Verantwortlicher Schriftleiter) — Prof. Dr. sc. pol. Paul Braeß †, Köln (Volkswirtschaft) — Prof. Dr. rer. pol. Dieter Farny, Köln (Wirtschaftswissenschaft) — Prof. Dr. rer. pol. Karl Hax, Frankfurt a.M. (Betriebswirtschaft) — Privatdoz. Dr. med. Johannes Horster, Köln (Medizin) — Prof. Dr. phil. Hans Münzner, Berlin (Mathematik) — Prof. Dr. jur. Reimer Schmidt, Aachen (Recht).

Bayerische
Staatsbibliothek
München

Zitierweise: ZVersWiss 1973

Bandbezeichnung

1.—43. Band: ZVersWiss 1901—1943
44.—48. Band: VersArch 1955—1959
49.—61. Band: ZVersWiss 1960—1972

Zuschriften für den Redaktionsausschuß sind zu senden an den verantwortlichen Schriftleiter: Prof. Dr. jur. Hans Möller, 2 Hamburg 52, Albertiweg 2, Fernsprecher: 82 71 92.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten. Verlag Versicherungswirtschaft e. V., 75 Karlsruhe, Klosestraße 22 - 24 in Gemeinschaft mit dem Verlag Duncker & Humblot, 1 Berlin 41, Dietrich-Schäfer-Weg 9

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH., 1 Berlin 61

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

Professor Dr. Hans Ammeter, Zürich: Das Kostenproblem in der privaten Lebensversicherung	205
Dr. Günter Bauer, Nürnberg: Die Regreßansprüche des Kraftfahrzeughaftpflichtversicherers gegen Versicherungsnehmer und mitversicherte Personen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes	343
Professor Dr. jur. Herbert Bernstein, Hamburg und Professor Dr. jur. Konrad Zweigert, Hamburg: Verfassungsrechtliche Fragen der Tarifaufsicht in der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung	581
Professor Dr. Jože Boncelj, Ljubljana: Der Einfluß von Karl Marx auf die Versicherungstheorie in den sozialistischen Ländern — Eine Erwiderung auf den Beitrag von Dezsö Csabay	19
Dr. Dezsö Csabay, Budapest: Der Einfluß von Karl Marx auf die Versicherungstheorie in den sozialistischen Ländern	1, 672
Professor Dr. Max Danner, München: Innere Sicherheit im Kraftfahrzeug — Eine Auswertung sämtlicher Pkw-Unfälle mit Insassenverletzung durch die deutschen Kraftverkehrsversicherer	25
Herbert von Denffer, München: Lebensversicherung und Inflation — international gesehen	195
Professor Dr. Dieter Farny, Köln: Zur Frage autonomer sicherheitspolitischer Entscheidungen der Wirtschaftsteilnehmer in der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland	101
Direktor i. R. Martin Herzog, München: Die OECD und ihre Tätigkeit im Bereiche der Versicherungswirtschaft	477
Professor Dr. Kurt Jantz, Bonn: Die neueren Ausweitungen des Personenkreises und des Leistungsrechts der Sozialversicherung in ihrer Bedeutung für das Verhältnis der Sozialversicherung zur Privatversicherung	213
Professor Dr. jur. Stig Jørgensen, Aarhus: Aktuelle Fragen des europäischen Versicherungsrechts aus dänisch-nordischer Sicht	545
Dr. Guy Levie, Brüssel: Die Niederlassungsfreiheit in der Schaden- direktversicherung	243

IV

Dipl.-Volkswirt Manfred Lipperheide, Köln: Geldentwertung und Prämienpolitik der Versicherungsunternehmen	155
Dr. jur. Anton Martin, München: Grundprobleme bei der Neufassung allgemeiner Sachversicherungs-Bedingungen	493
Direktor Dr. Wolfgang Müller, München: Individuelle und soziale Sicherung gegen die Notfälle des Lebens in der sozialen Marktwirtschaft aus der Sicht des Privatversicherers	119
Medizinaldirektor Dr. Gerhard Neumann, Stuttgart: Zur Prognose der Tuberkulose	223
Dr. jur. Wolfram Rohde-Liebenau, München: Spartenrennung als Ordnungsprinzip der Versicherungsaufsicht	509
Stefan Popovici, Vorsitzender der Staatlichen Versicherungsanstalt, Bukarest: Die neue Gesetzgebung zur Staatlichen Versicherung in der Sozialistischen Republik Rumänien	53
Professor Dr. Reimer Schmidt, Aachen und Dr. Klaus Gerathewohl, München: Die Versicherung bei Gewalttätigkeiten gegen eine Gemeinschaft, wobei Personen- oder Sachschäden entstehen	277
Professor Dr. jur. Reimer Schmidt, Aachen: Das Qualifikationsmerkmal „Einfachheit“ im Versicherungsvertragsrecht	529
Professor Dr. Karl Sieg, Berlin: Kumul der Leistungen, Regreß und Subrogation in der privaten und in der staatlichen Versicherung	319
Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg, Kiel: Individualversicherung und Sozialversicherung in der sozialen Marktwirtschaft	469
Direktor Dr. Hans Storck, Köln: Produktgestaltung in der Lebensversicherung bei steigendem Einkommen	177
Referendar Werner Vogel, Hamburg: Subsidiaritätsabreden und Doppelversicherung	563
Professor Dr. Hans F. Zacher, München: Individuelle und Soziale Sicherung gegen die Notfälle des Lebens in der sozialen Marktwirtschaft	135

Gesetzgebung und Rechtsprechung

Dr. Ulrich Schlie, Berlin: Übersicht über die Rechtsprechung auf dem Gebiete der Privatversicherung in der Bundesrepublik Deutschland und in West-Berlin aus dem Jahre 1972	359
---	-----

Aus Wissenschaft und Praxis

Dr. Harald Bischoff, Hamburg: Verwirkungsfolgen im Versicherungsvertragsrecht — zugleich ein Beitrag zu Funktion und Grenzen allgemeiner Versicherungsbedingungen	425
---	-----

Professor Dr. Karl Sieg, Berlin: Rechtsfolgen der Verletzung versicherungsrechtlicher Obliegenheiten	437
--	-----

Materialien und Quellen

Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Dienstleistungsfreiheit (Transport-, Industrie- und Handelsrisiken sowie Mitversicherung)	615
Stellungnahme nebst Erläuterungen der Arbeitsgruppe „Gemeinsamer Markt“ des Europäischen Versicherungskomitees (CEA) zur Dienstleistungsfreiheit	631

Schrifttum

Arps: Durch unruhige Zeiten. Deutsche Versicherungswirtschaft seit 1914. I. Teil: Erster Weltkrieg und Inflation (Karl Hax)	87
Aye — Ostermann: Sozialversicherungsgesetze mit Anmerkungen (Essener Textausgaben) (Walther Heyn)	88
Bielefeldt: Die Rechtsschutzversicherung im System der Schadenversicherungen (Jens Vassel)	651
Büchner: Grundriß der Individualversicherung, 7. Aufl. (Ulrich Schlie)	451
Bruck-Möller-Wriede: Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz und zu den allgemeinen Versicherungsbedingungen, 8. Aufl., Band IV, Lieferung 3, Wriede: Krankenversicherung (Walther Heyn)	654
Csabay: <i>Altalános biztosítástan</i> (Allgemeine Versicherungslehre) (Herbert Hülsbergen)	89
Egger: Der Einfluß des Art. 88 SVG auf den Regreß der Versicherer (Karl Sieg)	451
Elliott und Vaughan: <i>Fundamentals of Risk and Insurance</i> (Werner Pfennigstorf)	90
Funk: Die Montageversicherung (Hans Möller)	657
von Gerlach: Die Maschinenversicherung (Hans Möller)	657
Grundprobleme des Versicherungsrechts, Festgabe für Hans Möller zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Reimer Schmidt und Karl Steg (Alkis Argyriadis)	463
Haag: Die Bauwesenversicherung (Hans Möller)	657
Hellner: Skadeståndrätt (Schadensersatzrecht) (Harald Bischoff)	458

VI

Hofmann: Die Umkehr der Beweislast in der Kausalfrage (Jürgen Prölss)	658
Hülshagen: Die staatliche Versicherung in der Sowjetunion unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Auslandsversicherung (Hans Leo Weyers)	90
Kommentar zum gesamten Recht der Reichsversicherungsordnung ((Walther Heyn)	91
Martin: Montageversicherung (Hans Möller)	657
Peters: Handbuch der Krankenversicherung, Teil 2: Ausführliche Erläuterungen zum Zweiten Buch der Reichsversicherungsordnung, 17. Aufl. (Walther Heyn)	454
Prölss-von der Thüsen-Ziegler: Die versicherungstechnischen Rückstellungen im Steuerrecht, 3. Aufl. (Klaus Vassel)	663
Thomas: Insurance Information Sources (Werner Pfennigstorf)	94

* * *

Amann: Wörterbuch für die Versicherungspraxis — Dictionnaire pratique de l'Assureur, Privatversicherung — Sozialversicherung, Deutsch/Französisch-Französisch/Deutsch	95
Blank: Entschädigungsberechnung in der Sachversicherung, 3. Aufl.	95
Enke-Pohlmeier: Psychosoziale Rehabilitation	96
Etmer: AVG — Angestelltenversicherungsgesetz, Rentenversicherung der Angestellten, 53. - 59. Ergänzungslieferung	96, 669
Etmer: Deutsches Gesundheitsrecht, Sammlung des gesamten Gesundheitsrechts des Bundes und der Länder, 5. - 8. Ergänzungslieferung	96, 669
Etmer: RVO, Viertes Buch, Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherung — ArV), Kommentar, 50. - 54. Ergänzungslieferung	96, 669
Lauterbach: Gesetzliche Unfallversicherung, Drittes und Fünftes Buch der Reichsversicherungsordnung, 3. Aufl., 21 - 22. Ergänzungslieferung	96, 670
Luber: Bundessozialhilfegesetz (BSHG), Kommentar, 46. - 70. Ergänzungslieferung	97, 671
Luber: Deutsche Sozialgesetze, Sammlung des gesamten Arbeits- und Sozialrechts der Bundesrepublik, 54. - 70. Ergänzungslieferung	97, 671

Neumann-Rudlof-Schimanski: Taschenlexikon sozialversicherungsrechtlicher Entscheidungen (TSE), 3. Aufl., 19. Ergänzungslieferung	97
Nickl: Strukturanalysen der Rehabilitation bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften	97
Parade: Soforttherapie — Rehabilitation	97
Peters: Handbuch der Krankenversicherung, Teil II, 17. Aufl., 33. - 39. Nachtrag	97, 671
Rohwer-Kahlmann: Aufbau und Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit, Kommentar zum Sozialgerichtsgesetz (SGG), 4. Aufl., 18. Lieferung	98
Schieckel: Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Kommentar, 18. - 27. Ergänzungslieferung	98, 671
Schieckel: Arbeitsförderungsgesetz — Bundesausbildungsförderungsgesetz — Berufsbildungsgesetz, Textausgabe mit Erläuterungen und Nebengesetzen, 25. - 38. Ergänzungslieferung	98, 671
Schieckel: Berufsbildungsgesetz, Kommentar, 8. - 15. Ergänzungslieferung	98, 671
Schieckel: Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL), Kommentar, 10. - 11. Ergänzungslieferung	98, 671
Seiter-Kaemmerer-Röhrlé: Teilarbeitszeit-Arbeitsrecht, Steuern, Sozialversicherung, Organisation, Personalplanung	98
Sondermann: Der Ersatzanspruch der Berufsgenossenschaft gemäß § 640 Reichsversicherungsordnung	98
Zimmer: Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, ergänzbare Textausgabe des Vierten Buches der Reichsversicherungsordnung (RVO) und des Angestelltenversicherungsgesetzes mit Erläuterungen, 2. Aufl., 7. - 8. Ergänzungslieferung	99
Zeuner-Hirsch: Meine Rentenversicherung	99

Individuelle und soziale Sicherung gegen die Notfälle des Lebens in der sozialen Marktwirtschaft¹

Von Hans F. Zacher, München

Das Thema soll so angegangen werden, daß ich zunächst einige Anmerkungen zum Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ mache, dann versuche, in ähnlicher Weise klarzustellen, was mir für den Zusammenhang des Themas an Begriff und Sache der „sozialen Sicherung“ wichtig erscheint, um dann „soziale Sicherung“ und „soziale Marktwirtschaft“ miteinander in Beziehung zu setzen.

I. Zur sozialen Marktwirtschaft

1. Wie gesichert ist die soziale Marktwirtschaft?

Soziale Marktwirtschaft war eine zentrale ökonomische und politische Parole der fünfziger Jahre. Im Laufe der sechziger Jahre verblaßte ihr Glanz. Und heute wird sie nicht selten geschmäht oder verraten. Wer noch an ihr hängt, ist versucht, wie jener österreichische Kaiser Ferdinand zu reagieren, der beim Heranrollen der Revolution die Frage gestellt haben soll, ob diese denn sein dürfe. Der Witz der Frage steckt in ihrer Doppelbödigkeit: sie schaut auf Normen, die die Position des Fragenden sichern; aber sie ignoriert die Kräfte, die durch diese Normen nicht mehr gesteuert werden können, und vielleicht auch die Umstände, die jene Kräfte provoziert haben. Für unser Thema bedeutet das Beispiel, daß sich soziale Marktwirtschaft weder als Prinzip von selbst am Leben erhält noch durch Normen am Leben erhalten werden kann, wenn an ihren Wert nicht mehr geglaubt wird, und wenn dieser Unglaube durch Mißachtung ihrer Gefahren oder Mißbrauch ihrer Möglichkeiten genährt wird.

¹ Vortrag, gehalten vor dem Deutschen Verein für Versicherungswissenschaft e. V. am 16. März 1973 in Kiel. Die Vortragsform wurde für den Abdruck beibehalten. Nur die Überschriften und Anmerkungen wurden eingefügt. — Dem Verfasser erscheint es notwendig, zur Ergänzung des Vorgetragenen vor allem auf die Überlegungen hinzuweisen, die er unter dem Titel „Bestimmungsgründe der Sozialpolitik“ in der Zeitschrift „Die neue Ordnung“ (26. Jhg., 1972, S. 81 ff.) und unter dem Titel „Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion“ im „Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit“ (3. Jhg., 1972, S. 241 ff.) veröffentlicht hat.

Ist es also mit dem Blick auf die Normen gewiß nicht getan, so ist er gleichwohl sinnvoll. In den ersten Jahren des Grundgesetzes wurde — vor allem von *Nipperdey*² — versucht, die soziale Marktwirtschaft als *die* Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes zu kanonisieren. Das mußte am Text des Grundgesetzes scheitern, aber auch an der inneren Unbestimmtheit von Begriff und Prinzip der sozialen Marktwirtschaft. So sprach das Bundesverfassungsgericht schon 1954 aus, das Grundgesetz garantiere „weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde ‚soziale Marktwirtschaft‘. Die ‚wirtschaftspolitische Neutralität‘ des Grundgesetzes besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet. Die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die alleinmögliche. Sie beruht auf einer vom Willen des Gesetzgebers getragenen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidung, die durch eine andere Entscheidung ersetzt oder durchbrochen werden kann“³. Wer gegenüber dem Sturm auf die soziale Marktwirtschaft die Frage des österreichischen Kaisers wiederholen wollte, fände im Grundgesetz also keine direkte Hilfe.

Jedoch muß auch der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts als ein Produkt seiner Zeit relativiert werden: als polemische Abwehr der Usurpation der Verfassung durch ein wirtschaftspolitisches Dogma. In Wahrheit besteht zwischen der sozialen Marktwirtschaft und Grundwerten unserer Verfassung eine elementare Harmonie. Und gewisse — und zwar wichtige und viele — Grundwerte unserer Verfassung wären gefährdet, wenn die soziale Marktwirtschaft abgebaut, oder endlich „abgeschafft“ würde. Das Verhältnis zwischen den Maximen unserer Verfassung und der sozialen Marktwirtschaft ist freilich schwierig zu fassen; denn die Übereinstimmung besteht gerade auch in bezug auf die Polarität, die schon in dem Begriff der sozialen Marktwirtschaft liegt — in der Polarität zwischen dem liberalen und dem sozialen Element. Zwischen sozialer Marktwirtschaft und Verfassungswerten besteht so kein simples eindimensionales, gleichgerichtetes Verhältnis der Sympathie, sondern ein kompliziertes, stets gespanntes Verhältnis wechselseitiger Entsprechung und Gefährdung.

² S. z. B. Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Kartellrundschau Heft 2, 1960 = Wirtschaftsordnung und Menschenbild in: Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow, 1960, S. 39 ff.

³ BVerfGE 4 S. 7 (17 f.).

2. Soziale Marktwirtschaft und einzelne Verfassungsmaximen

Für das *Sozialstaatsprinzip* ist das vergleichsweise einfach zu umschreiben. Auf der einen Seite bietet die soziale Marktwirtschaft individuelle Lebensverhältnisse, die in der Regel weit jenseits der Grenzmarken sozialer Bedürftigkeit liegen, und produziert sie, was der Sozialstaat dennoch braucht, um sozialen Bedürfnissen abzuhelpfen. Auf der anderen Seite kann die soziale Marktwirtschaft zunächst nur nach Kopfquoten ökonomischer Leistung zuteilen, so daß die Notwendigkeit ihrer Ergänzung durch Umverteilung zugunsten derer, die nicht leisten können oder wegen besonderer Bedarfe trotz Leistung nur unzulänglich verdienen, offenkundig ist. Ungleich schwieriger ist das Verhältnis der sozialen Marktwirtschaft etwa zu den *Freiheitsrechten*. Soziale Marktwirtschaft reproduziert permanent die Spannung zwischen Freiheit und Gleichheit. Sie gibt der individuellen Entfaltung Raum. Aber dort, wo soziale Marktwirtschaft nicht oder unzulänglich zuteilt, ist die Forderung nach sozialstaatlicher Ergänzung zugleich die Forderung sozialer Erfüllung von Freiheitsrechten. Ja, wo Marktwirtschaft zu ökonomischen Ungleichheiten führt, wird sie fast immer eher als Entleerung denn als Erfüllung der Freiheit empfunden. Ähnlich leidet die soziale Marktwirtschaft im allgemeinen Bewußtsein darunter, daß Freiheit, wie sie die Marktwirtschaft zu bieten vermag, zumeist Chance und Risiko verbindet. Und mit dem Risiko wird auch die Chance abgelehnt oder doch gering geachtet. Das kann an dem Mißverhältnis zwischen Chancen und Gefahren liegen, aber auch daran, daß die sozialen Korrekturen der Marktwirtschaft die Nutzung ihrer Chancen immer mehr zu erübrigen scheinen. Jedenfalls stehen wir auch hier wieder vor einem neuralgischen Punkt im Verhältnis zwischen sozialer Sicherung und sozialer Marktwirtschaft. Die Situation ist im einzelnen hinsichtlich der verschiedenen Freiheitsrechte recht unterschiedlich.

Allgemeine und wirtschaftliche *Freiheiten der Betätigung* etwa entsprechen wesentlichen marktwirtschaftlichen Chancen. Der permanente Rückgang des Anteils der Selbständigen an der Bevölkerung mahnt demgegenüber jedoch zur Differenzierung. Schon die ursprüngliche liberale Eschatologie der Unternehmerchance für jedermann war übersetzt und führte so zu Enttäuschung und Rückschlag. Ökonomische, soziale und technische Gegebenheiten haben nun aber einen immer breiteren Strom individueller Chancen in unternehmerische, gewerkschaftliche und ähnliche Organisationen und Kollektive münden lassen. Juristisch — in Freiheitsrechten — ausgedrückt: Das Interesse hat sich von der Gewerbefreiheit auf die Freiheit des Arbeitsplatzes und auf die individuelle und kollektive Freiheit des Arbeitsvertrages verlagert. Oder ganz konkret: Die Freiheit, Versicherungsunternehmer zu werden, wird kaum real empfunden.

Mehr Spielraum scheint den *Konsumfreiheiten* geblieben zu sein. Aber auch hier nehmen in einer immer dichter bewohnten, nur durch Massengüter rationell zu versorgenden, durch Massenmedien uniform motivierten Welt die Möglichkeiten wirklicher Individualität permanent ab. Auch hier wieder ist die Versicherungswirtschaft mehr Beispiel als Ausnahme; während andererseits der herrschende monetäre Charakter sozialer Sicherung viel mit der Erhaltung der Konsumfreiheit zu tun hat.

Auch *Freiheiten der geistigen und sittlichen Wertung* können sich weder in privater personaler Existenz noch in der Pluralität von Gruppen beliebig gegenüber ökonomisch und technisch bedingter Standardisierung und sozialen Zwängen behaupten; obwohl sich gerade hier unsere freiheitliche Lebensordnung bisher noch am intensivsten bewährt. Daß dies gerade für ein Phänomen außerhalb des engeren ökonomischen Rahmens gesagt werden kann, könnte ein Menetekel für die freiheitliche Realität der gegenwärtigen sozialen Marktwirtschaft sein.

Ihre Schwierigkeiten zeigen sich vollends am *Eigentum*. Der Anteil, den der einzelne üblicherweise an der Sachgüterwelt hat und haben kann, ist in bezug auf die typischen Chancen der Marktwirtschaft weitgehend uninteressant. Um diese Chancen nutzen zu können, muß der einzelne entweder über einen weit überdurchschnittlichen Anteil verfügen, oder er muß sich — etwa als Aktionär — in ein Kollektiv begeben. Und auch dann ist grundsätzlich die Chance des Nutzens mit dem Risiko des Verlustes verbunden. Und gerade in bezug auf das Eigentum will man kein Risiko. Es ist eine der Schizophrenien dieser Zeit, daß eine große Masse voll Neid auf die Chancen des unternehmerischen Eigentums starrt und dessen Risiken „wegblendet“, aber selbst um der bescheidenen Risiken der Volksaktie willen nicht einmal deren Chancen nutzt oder doch schätzt. Stattdessen erhebt man Anspruch darauf, daß das mittels Sparbuch nominal risikolos hinterlegte Geld — von den Unternehmern riskant genutzt — auch in der Sache seinen Wert behält. Die kollektivistische Verflüchtigung des Eigentums einerseits und die Negation der Risiken der Eigentumsnutzung andererseits sind Einbahnstraßen, die von der Marktwirtschaft wegführen. Auch hier scheint mir ein wichtiger Punkt der Begegnung von sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung zu sein. Was kann durch die Gestaltung der sozialen Marktwirtschaft *und* der sozialen Sicherung getan werden, um mehr integrale — Chancen *und* Risiken umfassende — Eigentums- erfahrung wirklich werden zu lassen?

Ein Blick noch auf den Zusammenhang zwischen *Demokratie* und sozialer Marktwirtschaft. Marktwirtschaft entlastet den demokratischen Entscheidungsapparat sowohl zugunsten individueller und kollektiver

Autonomie als auch durch die Wirksamkeit ökonomischer Gesetzmäßigkeiten. Der Ruf nach universaler Demokratie im Sinne universaler Partizipation — dergestalt, daß möglichst jeder möglichst viel in die Verhältnisse möglichst vieler anderer hineinredet — ist heute allgemein. Der Trugschluß ist, daß man sich aus dieser Steigerung der Heteronomie einen Zuwachs an Autonomie verspricht. Es ist eine Reaktion darauf, daß man glaubt, das Individuelle ohnedies nur aus dem Allgemeinen zugeteilt bekommen zu können. Demgegenüber hat der große ORDO-Liberale *Franz Böhm* immer wieder die Vision beschworen, wie eine durch Konkurrenz mobil gehaltene Marktwirtschaft durch die Vielfalt ihres Angebotes dem individuellen Zugriff nach eigenem Maß und Bedürfnis maximal Raum gibt⁴. Es ist dringend nötig, in einer Phase wirtschaftsdemokratischer Diskussion, die das Heil zuerst in der Herrschaft aller über alle sieht, dieses Gegenbild hervorzuholen, das einer Grundformel freiheitlicher Demokratie entspricht: daß nämlich die Identität von Herrschenden und Beherrschten am besten dadurch verwirklicht wird, daß jeder zunächst einmal Herr ist über sich. Natürlich ist dieses „allgemeine Königtum“ des „Königs Kunde“ keine Realität. Aber es geht darum, den wirtschaftsdemokratischen Ausschließlichkeitsanspruch der Modelle einer von Staat, Verbänden und Belegschaften beherrschten Wirtschaft zu brechen und zum Bewußtsein zu bringen, daß soziale Marktwirtschaft in viel umfassenderer und einfacherer Weise Jedermanns-Demokratie sein sollte und könnte.

Marktwirtschaft heißt freilich auch immer, daß es wirtschaftliche Macht gibt. Das Problem ihres Verhältnisses zur politischen Demokratie kann — entgegen verbreiteten Vorurteilen — als bewältigt gelten. Die Auseinandersetzung geht heute in Wirklichkeit darum, wie vielerlei und vielgestaltige Macht die Gesellschaft in sich strukturieren und bewegen soll. Wie man hier und heute mitunter von „Unternehmer-Macht“ redet und reden kann, läßt sogar schon besorgen, daß diese Gesellschaft um dieses Element innerer Machtbalance bereits ärmer geworden ist.

Doch wie dem immer sei: wahr ist, daß wuchernde ökonomische Macht das Vertrauen in den Staat untergräbt, mangelnde Erfahrung von Freiheit und Gerechtigkeit breite Massen hindert, sich mit dem Staat zu identifizieren, und Not schließlich politischer Verführung und Verzweif-

⁴ Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens, ORDO Bd. 3 (1950) S. XV ff. (XLVI); Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 153/154, 1950, S. 50 ff., 61; Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, ORDO Bd. 4 (1951) S. 21 ff.; Vorwort (zusammen mit Friedrich A. Lutz und Fritz W. Meyer) zu ORDO Bd. 12 (1960/61) S. XXXI ff. (XLIV). Weitere Hinweise s. bei *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, 1965, S. 63 ff. (92 f.).

lung Raum gibt. Auch die Demokratie ist deshalb auf das *soziale* Element in der sozialen Marktwirtschaft angewiesen.

II. Zur sozialen Sicherung

1. Zum System sozialer Sicherung

Unter sozialer Sicherung versteht man gemeinhin die Summe der Institutionen und Maßnahmen, die sich mit den Begriffen Fürsorge, Versorgung und Sozialversicherung bezeichnen lassen. Diese Begriffe sind an überkommenen Systemen orientiert. Ich meine deshalb, sie müßten rationalen, entwicklungs-offenen Begriffen weichen. Ich habe als solche die Trias von Vorsorge, Entschädigung und Ausgleich vorgeschlagen⁵.

Dabei ist mir für die *Vorsorge* wesentlich, daß der gesicherte Personenkreis in das System zunächst leistend einbezogen werden kann und in der Regel auch wird. Vorsorgesysteme zielen also auf soziale Gefahren, gegen die kollektive soziale Vorsorge möglich ist — mit anderen Worten: prinzipiell auf versicherbare Risiken. Rentenversicherung und Krankenversicherung etwa als Vorsorge zu verstehen, macht aber nicht nur die Verwandtschaft zur Privatversicherung deutlich, sondern etwa auch die zu der erdienten Versorgung des Beamten.

Entschädigung ist negativ gekennzeichnet durch die typische Unmöglichkeit spezifisch vorsorgenden Einbezugs der zu sichernden Personen, positiv durch die gesteigerte Verantwortlichkeit der Allgemeinheit für die Sicherung der Geschädigten. Beispiele für soziale Entschädigung sind die Versorgung der Kriegs- und Regimeopfer, aber auch das allgemeine Aufopferungsrecht.

Ausgleichssysteme sind gekennzeichnet sowohl durch die Abwesenheit von Vorsorge als auch durch die Abwesenheit gesteigerter Verantwortung des Staates. Sozialer Ausgleich ist primär aus dem Gedanken sozialer Gerechtigkeit zu erklären. Wir haben heute die allgemeine Sozialhilfe, daneben besondere Ausgleichssysteme in Gestalt des Kindergeldes, der Ausbildungsförderung und des Wohngeldes.

2. Soziale Sicherung — Einkommen — Eigentum

Alle diese Systeme sozialer Sicherung sind in der Regel bedarfsorientiert — soweit es um den allgemeinen Lebensbedarf geht, also: einkommensorientiert. Sie zielen nicht auf die Sicherung und den Ersatz von Eigentum. (Einige Sonderfälle, wie der Lastenausgleich, können

⁵ S. zum Folgenden, insbes. auch zum Begriff der sozialen Entschädigung zuletzt Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, Die öffentliche Verwaltung 25. Jhg. (1972) S. 461 ff.

hier außer Betracht bleiben.) Das ist von weitreichender Bedeutung für den Platz der sozialen Sicherung in der Erwerbs- und Eigentumserfahrung. Das Spannungsverhältnis zwischen Leistungsgesellschaft und sozialer Sicherung bezieht sich auf den Einsatz der Arbeitskraft. Für die Marktwirtschaft wäre es aber wichtig, daneben auch auf die Möglichkeiten von Einkommen durch Vermögen sowie der Substitution von Einkommen durch Vermögen zu achten.

Man hat andererseits schnell angenommen, sozialrechtliche Anwartschaften etwa auf Altersrente seien Eigentum im Sinne der Verfassung. Welche Sicherungen sich daraus im wirtschafts- und sozialpolitischen Krisenfall ergeben, ist noch nicht ausgemacht. Jedenfalls wird hier im weitesten Umfang Einkommen als Eigentum gedacht. Das kann — ganz unabhängig von der Negation des Eigentums an Produktionsmitteln — nicht ohne negative Folgen für die Einschätzung von solchem Eigentum sein, das Einkommen ergibt oder durch den Verbrauch als Einkommen „zerrinnt“. Diese Bemerkungen zielen nicht darauf, soziale Sicherung von Einkommen abzubauen. Gleichwohl ist zu fragen, was geschehen kann, um dem Schwund an Eigentumserfahrung im Sinne des Verbunds von Chance und Risiko entgegenzuwirken, der die gesellschaftliche Resonanz der sozialen Marktwirtschaft so entscheidend mindert.

Eine weitere Frage, die hier zu stellen wäre, ist die, ob der Gedanke, daß auch Sachversicherung soziale Sicherung sein kann, so weitgehend preisgegeben werden mußte, wie es geschehen ist. Man denke daran, daß die soziale Sicherung in der Landwirtschaft mit öffentlichen Brand- und Schlachtviehversicherungen begonnen hat.

Eine Gesellschaft der sozialen Marktwirtschaft darf auch nicht aufhören, in der Vermögensbildung eine Möglichkeit — zumindest marginaler komplementärer — sozialer Sicherung zu sehen. Freilich fragt man sich, inwieweit Pläne kollektiver Vermögensbildung dem Wesen der sozialen Marktwirtschaft konvenieren oder widersprechen.

Bei allen diesen Überlegungen muß die Privatversicherung als Alternative zu öffentlichen Vorsorgesystemen in Betracht gezogen werden. Private Vorsorge zeigt schärfer als öffentliche den Kontrast zwischen der sozialen Komponente der Sicherung und der marktwirtschaftlichen Komponente des Risikos, ist mehr auf individuelle Zurechnung von Leistung und Gegenleistung angelegt und läßt im Vergleich — in der Differentialdiagnose — das soziale Element öffentlicher Sicherung bewußt werden. Was als sozialpolitisches Handikap der Privatversicherung angesehen werden kann, ihre Unfähigkeit, Einkommen direkt und umfassend aus dem Volkseinkommen so zu schöpfen, wie das letztlich etwa die Rentenversicherung heute tut, darin bewährt sich auch ihr Charakter als marktwirtschaftliche Sicherung.

3. Soziale Sicherung — Verantwortung — Verhaltenssteuerung

Schließlich ein Wort zum Zusammenhang zwischen Verantwortung und sozialer Sicherung. Der „natürliche“ Mechanismus der Verantwortung des einzelnen für sich ist der, daß er die Risiken seines Handelns trägt. Danach hätte der, der sich krank säuft oder sich an den Baum fährt, die vollen Folgen seines Handelns zu tragen. Soziale Sicherung kollektiviert dieses Risiko. Der natürliche Mechanismus der Verantwortlichkeit ist weitgehend aufgehoben. Die Frage ist, ob eine Gesellschaft „mündiger Bürger“ es sich nicht schuldig ist, Selbstverantwortung besser zu artikulieren — durch eine Modifikation der Leistungen, oder durch selbständig sanktionierte Pflichten. Seit langem aber wird das System jedenfalls nur durch den Ausbau der Leistungen entwickelt. Und es wäre interessant, der Frage nachzugehen, warum die Versicherungsgemeinschaften — offenbar auch in der Privatversicherung — die Last, die die Verantwortungsbewußten infolge unverantwortlichen Handelns anderer zu tragen haben, so willig übernehmen.

Von hier aus öffnet sich freilich ein ganzer Strahlenkranz von Bezügen. Nicht nur die Verantwortung für sich, gerade auch die Verantwortung der Menschen füreinander gerät in Verfall: von der Verantwortung für die vermeidbare Schädigung anderer bis zur Verantwortung des Schädigers für den Geschädigten oder auch ganz allgemein der Verantwortung dessen, der helfen kann, für den, der Hilfe braucht. Wir wissen, daß sich in diese Paralyse der Verantwortung die Privatversicherung mit den verschiedensten Sparten der sozialen Sicherung redlich teilt — vor allem im Haftpflichtbereich, aber doch weit darüber hinaus. Wir wissen also auch, daß auf vieles davon nicht verzichtet werden kann. So ist mit pauschalen Urteilen nichts getan. Alles kommt auf die Balance an.

Es wäre reizvoll, von hier aus in eine Erörterung des *Schäferschen* Projekts einer umfassenden Sozialisierung aller Personenschäden⁶ einzutreten. Dazu jedoch nur so viel. Dieses Projekt stellt nicht nur eine großartige Kritik an den Ungereimtheiten und Widersprüchen der gegenwärtigen Rechtslage dar. Es spiegelt auch die Resignation dieser Gesellschaft vor dem Problem der Zurechnung von Verantwortung überhaupt. Sie zeigt sich vor allem im Strafrecht, wo die Schuldigen bekanntlich immer die sind, die sich am jeweils Angeklagten versündigt — wie die Soziologen sagen: ihn kriminalisiert — haben. Wäre man ihrer habhaft, zeigte sich an diesem Angeklagten das Gleiche. Ein regressus in infinitum! Schadensersatzpflicht, Versicherung und ganz

⁶ S. Dieter Schäfer, Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung, 1972.

allgemein soziale Sicherung ächzen aber ebenso unter dem Widerspruch, daß diese Gesellschaft keinen mit seinem Schaden oder Opfer im Stich lassen will, zugleich aber auch keinem letztlich die Verantwortung dafür zuschreibt. Daß das ein *circulus vitiosus* ist, ist sicher. Daß das Recht von Schadensersatz, Haftpflicht, Versicherung und sozialer Sicherung seinen Anteil an diesem Problem hat, ebenso. Aber die vollkommene Sozialisierung von Schäden und Verantwortung ist allenfalls eine verständliche Flucht daraus, die nicht dadurch schon zur Lösung wird, daß sie sich nach vorne wendet.

Lassen Sie mich aber nun zu dem Gedanken zurückkehren, daß die Anpassung des Verhaltens an die soziale Sicherung mehr oder weniger in Kauf genommen wird. Soziale Sicherung kann ebenso auf Verhaltenssteuerung abzielen. Das Problem ist bis jetzt wenig durchdacht. Und die Übergänge sind fließend. Der Zweck positiver Verhaltenssteuerung ist deutlich etwa, wo die Allgemeinheit die Verantwortung für künftig eintretende Schäden normativ übernimmt. Wir haben das in weitem Umfang in der sogenannten „unechten Unfallversicherung“. Daß man dem Lebensretter die Leistungen der Unfallversicherung zubilligt, ist nicht nur aus Erwägungen der Gerechtigkeit und Hilfe *ex post* zu erklären. Es geht auch darum, demjenigen, der vor der Frage steht, ob er Leben und Gesundheit einsetzen soll, die Entscheidung zugunsten des Einsatzes zu erleichtern. Die Überlegungen, ein soziales Entschädigungsrecht auf neue Lebenstatbestände auszuweiten, müssen gerade diese verhaltenssteuernde Wirkung in Rechnung stellen. Man denke vor allem an den Fall der Verbrechensopfer. Es ist für Täter *und* Opfer zweierlei, ob der Staat für die Folgen des Verbrechens eintritt oder nicht.

Diese verhaltenssteuernde Wirkung kann endlich gerade dazu benutzt werden, wirtschaftliche oder doch wirtschaftlich besonders relevante Verhaltensweisen zu beeinflussen. Vor allem im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit wird deutlich, daß soziale Sicherung Instrument wirtschaftlicher Intervention sein kann.

III. Soziale Sicherheit und soziale Marktwirtschaft

1. Aspekte ihres komplementären Verhältnisses

Lassen Sie mich nun noch intensiver auf dieses Verhältnis von sozialer Sicherheit und sozialer Marktwirtschaft eingehen. Die beiden Phänomene verhalten sich zueinander komplementär. Soziale Sicherung transportiert Güter dorthin, wo sie sozial notwendig sind, aber nach den eigenen Gesetzmäßigkeiten der sozialen Marktwirtschaft aus

dieser heraus nicht oder nur unzureichend zugeteilt werden. Soziale Sicherung kann so als ein System begriffen werden, das notwendig ist, um die Eigenart der sozialen Marktwirtschaft zu integrieren. Wo dagegen soziale Verteilungskorrekturen nicht über den Weg der sozialen Sicherung, sondern durch Veränderung der ökonomischen Prozesse versucht werden, kann die Leistungsfähigkeit des Systems der sozialen Marktwirtschaft in Gefahr geraten. Das Wohnungsgeld etwa ist für den Bereich der Wohnungswirtschaft eine systemgerechte Lösung im Sinne der Komplementarität von sozialer Marktwirtschaft und bedarfsorientierter sozialer Sicherung. Die hinzugekommenen Eingriffe in das Miet- und Mietpreisrecht aber überschreiten vielleicht die der sozialen Marktwirtschaft immanente Grenze marktkonformer Steuerung. Ihre langfristige Bewährung steht noch aus.

Das Verhältnis von sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung muß aber auch so gesehen werden: Soziale Sicherung entzieht der Marktwirtschaft einen Teil ihrer Produktion. Sie speist ihn aber wieder in den ökonomischen Prozeß ein. Daß das an anderer Stelle geschieht, als im Verlauf „natürlicher“ marktwirtschaftlicher Ströme, behebt nicht nur die soziale Insuffizienz der Marktwirtschaft. Es kann auch schichtenspezifischer, sektoraler oder regionaler Erosion oder Konzentration entgegenwirken und so wirtschaftspolitisch Wünschbares leisten. Soweit es sich dabei um — für sich betrachtet — marktinkonforme Maßnahmen handelt, wird das durch die notwendige Marktinkonformität der Systeme öffentlicher sozialer Sicherung verdeckt — je nach Situation und Standort kann man sagen: gefährlich oder wohltuend verdeckt. Besonders deutlich werden diese Zusammenhänge in der sozialen Sicherung im Bergbau und in der Landwirtschaft. Gerade die soziale Sicherung der Landwirtschaft erweist sich immer deutlicher als ein Vehikel der Strukturpolitik. In viel allgemeinere Dimensionen gerät diese Problematik, wenn Rentensteigerungen mit dem Argument der stimulierenden Wirkung gesteigerter Massenkaufkraft gefordert werden. Damit gelangen auch die Zusammenhänge zwischen Konjunkturpolitik und sozialer Sicherung in die Reichweite dieser Überlegungen. Die Alternative zwischen konjunkturneutraler und konjunkturrell wirksamer Gestaltung der sozialen Sicherung ist stets virulent, zumal marktinkonforme Konjunkturpolitik vom System her begrenzt ist, während die apriorische Marktinkonformität der sozialen Sicherung den oft hinderlichen Maßstab der Marktinkonformität, mit dem Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft gemessen werden soll, aufhebt oder doch abschwächt. Auch unter diesen institutionellen Aspekten zeigt sich also, daß soziale Sicherung auch als Instrument des wirtschaftspolitischen Interventionismus das Bild der sozialen Marktwirtschaft mitprägt.

2. Marktwirtschaft und Grenzen sozialer Sicherungspolitik

Nun ist noch ein anderer Zugang zu dem Verhältnis zwischen sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung in Erinnerung zu bringen. Liberale Marktwirtschaft bedeutet maximale Chance bei maximalem Risiko und also auch potentiell maximaler Enttäuschung. Soziale Sicherung soll Risiken abschwächen, wobei der Preis des Verzichts auf Chancen so ungern gezahlt wird wie Preise überall. Daß Chancen verbleiben müssen, solange überhaupt von Marktwirtschaft die Rede sein soll, belastet das System um so mehr mit Neid, als sie im Vergleich zu den Massenstandards immer deutlicher Außenseiterchancen werden. Das Absterben der Risikobereitschaft hat freilich mehr Gründe als die soziale Sicherung. Trotzdem zeichnet sich ab, daß zwischen sozialer Sicherung und Marktwirtschaft nicht nur sympathische Komplementarität, sondern auch eine genuin feindselige Spannung besteht. In der frühkapitalistischen Blüte der Marktwirtschaft hat diese Feindschaft dazu geführt, daß soziale Sicherung nicht oder doch nur minimal stattfand. Heute bedrängt die soziale Sicherung die Marktwirtschaft ökonomisch, sozialpsychisch, ja ganz allgemein politisch.

Dazu ist in Betracht zu ziehen, daß Sozialpolitik eine immanente Grenze ihrer Entwicklung nicht kennt. Im Gegenteil: Sozialpolitik kann sich nie erfüllen; sie kann sich nur verändern. Zudem führt die demokratische Konkurrenz zu einem Sich-Überbieten der sozialpolitischen Projekte, deren Summe stets unerfüllbar bleibt. Ein objektiv befriedender und subjektiv befriedigender Effekt der Sozialpolitik hängt aber weitgehend von der Harmonie zwischen Erwartungshorizonten und tatsächlichen Entwicklungen sowie von der Existenz breiter Konsense über das Erreichbare und dessen glaubwürdige Verfolgung und Verwirklichung ab. Permanent politisch übersetzte Erwartungshorizonte und ebenso permanente Dissense über das Erreichbare und die Prioritäten seiner Verwirklichung sorgen dafür, daß Befriedung und Befriedigung nicht eintreten. Demgegenüber muß von der „natürlichen“ Unendlichkeit der Sozialpolitik auf die Notwendigkeit, sie bewußt und gewillkürt zu begrenzen, geschlossen werden. Desgleichen muß gegenüber den sozialpolitischen Erwartungen die Werterfahrung ökonomischer und sozialer Selbstverwirklichung im marktwirtschaftlichen Prozeß vitalisiert werden. Wenn das nicht gelingt, ist der Ausgang der Entwicklung leicht abzusehen. Daß mit der sozialen Marktwirtschaft auch die ökonomische Basis der gegenwärtigen sozialen Sicherung entfallen wird, wird vermutlich zu spät eingesehen werden. Jedenfalls hängt das Überleben der sozialen Marktwirtschaft davon ab, daß die Grenzen und Gestaltungsmöglichkeiten einer sozialen Sicherung, welche die Marktwirtschaft ergänzt und nicht verzehrt, schärfer als bisher ermittelt, popularisiert und politisch realisiert werden.

Die Schwierigkeit der Lage wird besonders deutlich dadurch, daß sich die Probleme auch dort wiederholen, wo die Marktwirtschaft versucht, aus sich heraus soziale Sicherung anders als durch Bildung individuellen Vermögens zu produzieren. *Jede* Versicherung mindert mit dem Risiko sowohl die Gefahr der Enttäuschung als auch die Chance. *Jede* Versicherung bedeutet ein Stück Aufhebung der Individualität — ein Stück Sozialisierung. Und Versicherung sozial wesentlicher Risiken vor allem in Massendimensionen ist auch nie ohne die rechtsetzende, rechtsprechende und administrativ-aufsichtliche Mitverantwortung des Staates denkbar. Endlich ist die Rolle des Versicherers längst zum klassischen Beispiel der Verflüchtigung des Eigentums in die Anonymität der Kapitaleigner und die Dispositionsmacht des Managements geworden. Unter allen diesen Gesichtspunkten muß stets sorgfältig bedacht werden, ob die Marktwirtschaft selbst Sicherheit in einer Weise produziert, die der öffentlichen sozialen Sicherung marktwirtschaftshomogene Alternativen entgegenstellt, insbesondere auch der Werterfahrung des Eigentums und der freien ökonomischen Entfaltung förderlicher sind als öffentliche Institutionen sozialer Sicherung das sind, sein können und sein sollen.

IV. Ausgleich, Entschädigung und Vorsorge in Beziehung zur sozialen Marktwirtschaft

Ich will im folgenden versuchen, einige der skizzierten Zusammenhänge von der Gliederung der öffentlichen sozialen Sicherung in Ausgleichs-, Entschädigungs- und Vorsorgesysteme her zu exemplifizieren.

1. Systeme sozialen Ausgleichs

Soziale Marktwirtschaft und Systeme sozialen Ausgleichs verhalten sich vergleichsweise unproblematisch komplementär zueinander. Das gilt vor allem für das Basissystem der Sicherung gegen Not: die allgemeine *Sozialhilfe*. Gewiß ist auch hier die Gefahr der Rückwirkung im Sinne verminderter Risiko- und Leistungsbereitschaft gegeben. Jedoch ist eine Sozialhilfe, die sich als elementare Sicherung neben gehobenen Sicherungsformen wie Entschädigung und Vorsorge versteht, schon vom System der sozialen Sicherung her Einschränkungen unterworfen, die dieses Problem entschärfen. Freilich muß dabei darauf geachtet werden, daß die Sozialhilfe den Boden der Subsidiarität nicht verläßt. Das gilt vor allem für den Einsatz der Arbeitskraft, des Einkommens und des Vermögens.

[Ein aktuelles Problem stellen laufende Geldleistungen im Rahmen der Sozialhilfe dar. Gemeinhin zwingt die Subsidiarität dazu, die Geld-

leistungen in der Sozialhilfe labil zu halten. Das ist mißlich für jemand, der auf Dauer auf ein Einkommenssurrogat angewiesen ist. Es hat dazu geführt, daß in der Rentenversicherung die Mindestrenten eingeführt wurden, welche die Rentenversicherung ihrem Zweck, einen erreichten Lebensstandard zu sichern und cum grano salis ein erdientes Äquivalent für die Beitragsleistung zu bieten, einmal mehr entfremden. Es hat weiter dazu geführt, daß für Personen, die von Lebenskatastrophen betroffen wurden, soziale Entschädigung gefordert wird, obwohl die Verantwortung der Allgemeinheit für den erlittenen Schaden zumindest fragwürdig erscheint: z. B. für die Opfer von Naturkatastrophen, für Umwelt-Opfer und Verbrechenopfer. Diese Forderung nach Entschädigungsrenten — oder in der alten Terminologie: Versorgungsrenten — für solche Personen hat einen berechtigten Kern. Ihr Bedarf nach einem Einkommenssurrogat ist langfristig stabil. Sie sollen ihren zerstörten Lebensplan auf lange Sicht neu einrichten können. Dafür bietet die Sozialhilfe gegenwärtig keinen rechten Weg. Vorsorge — durch öffentliche oder private Versicherung — ist in den fraglichen Fällen nur begrenzt möglich. Es gibt also Gründe, hier ein neuartiges stabiles Einkommenssurrogat zu gewähren. Aber es ist weder notwendig noch zulässig, dieses aus der gesteigerten Verantwortung der Allgemeinheit zu rechtfertigen, die für die soziale Entschädigung konstitutiv ist. Vielmehr handelt es sich um eine Leistung sozialen Ausgleichs. Und es scheint der einfachste Weg zu sein, das gesetzliche Schema der Sozialhilfeleistungen um diesen Typ zu erweitern.]⁷

Unter den speziellen Ausgleichssystemen kommt der *Ausbildungsförderung* die größte marktwirtschaftliche Bedeutung zu. Die Stichworte sind: Diversifikation des Arbeitsangebotes, Mobilität, insbesondere Aufstiegschancen, aber auch Abschöpfung oder gar „künstliche“ Verknappung von Arbeitskraft — eine Funktion der Ausbildungsförderung, die in Schweden derzeit besonders hervortritt. Die Probleme liegen weitgehend parallel zu denen der Berufsförderung.

Das *Wohngeld* erscheint — wie schon bemerkt — als in sich korrekte Lösung sozialen Ausgleichs des Wohnaufwandes neben seiner eher fragwürdigen wohnungswirtschaftlichen Regulierung.

Für das *Kindergeld* ist die Komplementarität zur sozialen Marktwirtschaft wieder besonders deutlich. Ist es doch gerade das Gegengewicht zum harten Kopfquoten-Prinzip der Marktwirtschaft. Allerdings stellt die bevorstehende Umstellung des Systems von der Kombination der Kindergeldleistung mit der steuerlichen Entlastung der

⁷ Der vorstehende in eckige Klammern gesetzte Abschnitt wurde aus Zeitmangel nicht vorgetragen. Jedoch haben anschließende Gespräche ergeben, daß dies zu Mißverständnissen geführt hat. Er sei deshalb hier mitgeteilt.

Eltern auf die einschichtige Kindergeldleistung einen marktwirtschaftsfeindlichen Anschlag auf das Leistungsprinzip dar. Die Lebensverhältnisse der kinderreichen Familien werden ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche oder sonstwie berufliche Leistung der Eltern bewußt sehr viel mehr auf einem unteren Standard nivelliert als die Lebensverhältnisse von Kinderärmeren oder Kinderlosen.

2. Systeme sozialer Entschädigung

Auch für Systeme sozialer Entschädigung ist das komplementäre Verhältnis zur sozialen Marktwirtschaft deutlich. Das gilt besonders für die Liquidation historischer Katastrophen wie die Kriegs- und Regimefolgen. Niemand kann behaupten, das Verteilungssystem sozialer Marktwirtschaft erübrige von sich aus soziale Leistungen an Kriegs- und sonstwie politisch Geschädigte. Die Marktwirtschaft produziert gegenüber solchen Fällen auch auf keine Weise Sicherheit. Es ist fast müßig, auf den Ausschluß von Kriegs- und ähnlichen Risiken durch die gängigen Versicherungsbedingungen hinzuweisen.

Nun hat sich aber gezeigt, daß auch eine Friedensgesellschaft Fälle kennt, in denen eine gesteigerte Verantwortung der Allgemeinheit für einen Schaden dazu nötigt, Leistungen zu erbringen, die — jedenfalls im notwendigen und angemessenen Umfang — weder die Ausgleichssysteme noch die Sozialversicherung erbringen. Die meisten Beispiele dafür finden sich in der „unechten Unfallversicherung“, für die nur der Leistungsteil der Unfallversicherung gilt, während die Mittel, wie es für die soziale Entschädigung typisch ist, aus allgemeinen staatlichen Haushalten aufgebracht werden. Andere Fälle wiederum hat der Gesetzgeber an die Kriegsopferversorgung angeschlossen: so insbesondere weite Teile der Soldatenversorgung und die Versorgung der Ersatzdienst-Tuenden, aber auch außerhalb dienstrechtlicher Zusammenhänge stehende Fälle wie Tumult-Personenschäden und vor allem die Impfschäden. Über sie fällt der Blick auf die gesetzlich nicht ausgeformte Aufopferungsentschädigung, die unserer Rechtsordnung spätestens seit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 vertraut ist. Das alles wird bereits jetzt als soziale Entschädigung gewährt. Und der Deutsche Juristentag⁸ befaßte sich im vorigen Jahr in Düsseldorf primär mit der Frage, wie diese Entwicklung evident gemacht und in den Griff genommen werden kann. Die Problematik der Ausweitung war

⁸ S. das Gutachten von Wolfgang Rüfner, Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages, Bd. I Teil E (1972); die Verhandlungen der sozialrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages, Verhandlungen usw. Bd. II Teil P (1973); den Schlußbericht des Verfassers (als Vorsitzenden dieser Arbeitsgemeinschaft) in der Schlußsitzung des 49. Deutschen Juristentages, Verhandlungen usw. Bd. II s. S. 16 ff.

sekundär. Die Frage ist nach wie vor: welche und wie viele Modelle sozialer Entschädigung braucht eine langfristig unter Bedingungen des Friedens und der politischen Kontinuität lebende Gesellschaft? Das „Ob“ sozialer Entschädigung auch für künftige Schadensfälle ist in Recht und Gesellschaft längst bejaht. Und alle diese Fälle halten sich grundsätzlich in einem Bereich, der durch das komplementäre Verhältnis zwischen Entschädigung und sozialer Marktwirtschaft definiert wird.

Gefahren für die soziale Marktwirtschaft liegen dort, wo soziale Entschädigung für Falltypen gewährt würde, für die kollektive soziale Vorsorge möglich und zumutbar erschiene — wo also der für die Vorsorge typische leistende Einbezug der Geschützten „verschenkt“ würde. Eine Gefahr könnte auch in der verhaltenssteuernden Wirkung der Regelung von Tatbeständen, die soziale Entschädigung auslösen, liegen. Dieses Problem stellt sich für die soziale Entschädigung besonders scharf, weil ja mit der Anerkennung der gesteigerten Verantwortung der Allgemeinheit im besonderen Maße ein Werturteil über das geschützte Verhalten oder das erbrachte Opfer ausgesprochen wird.

Die skizzierten Probleme sozialer Entschädigung zeigen sich aber nicht nur und nicht einmal zuerst im Verhältnis zwischen sozialer Sicherung und sozialer Marktwirtschaft, sondern ebenso, wenn nicht noch drängender im Verhältnis zwischen sozialer Entschädigung einerseits, sozialem Ausgleich und sozialer Vorsorge andererseits. Gerade im Interesse der Integration der Eigenart sozialer Entschädigung muß das Kriterium der gesteigerten Verantwortung der Allgemeinheit ernst genommen werden. Werden nämlich Leistungen aus Vorsorgesystemen dadurch erdient, daß der Geschützte grundsätzlich leistend einbezogen ist — vulgo: durch Beiträge —, so wird die soziale Entschädigung durch das Opfer erdient, das die Allgemeinheit beigebracht, provoziert oder angenommen hat. Dieser Rechtstitel der sozialen Entschädigung würde durch ihre unangemessene Ausweitung entwertet.

3. Systeme sozialer Vorsorge

Im Raum sozialer Vorsorge endlich verdichten und differenzieren sich die Probleme aufs äußerste.

- Handelt es sich doch hier um den Bereich, in dem mittels der Privatversicherung auch die Marktwirtschaft selbst weithin gleichartig wie die öffentlichen Systeme Sicherheit zu produzieren vermag.
- Öffentliche und private Vorsorge werden vielfältig auch gekoppelt und zwar in so verschiedenartigen Fällen wie der privaten Lebens-

⁹ S. dazu nochmals *Zacher* a.a.O. (Anm. 5).

und Krankenversicherung der Angestellten anstelle der öffentlichen Krankenversicherung, der privaten Krankenversicherung der Beamten zusätzlich zur beamtenrechtlichen Beihilfe der Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst und der betrieblichen Alterssicherung neben der Sozialversicherung und ähnliches mehr.

- In dem Bereich der Vorsorge ist zudem auch die öffentliche soziale Sicherung gespalten zwischen der Sozialversicherung und den dienstrechtlichen Vorsorgesystemen für Beamte, Richter und Soldaten.
- Differenzierungen der Problematik ergeben sich auch durch die verschiedenen Risiken. So spricht etwa die Krankenversicherung (die nach der Einführung der Lohnfortzahlung mehr denn je auf die medizinischen Bedarfe konzentriert ist) den Markt der medizinischen, und Pflegeleistungen sowie Arznei-, Heil- und Hilfsmittel an, während demgegenüber die Rentenversicherung primär unspezifisch Kaufkraft zuweist. Gleiches tut zwar die Arbeitslosenversicherung; sie steht aber in wieder ganz anderer Beziehung zum Arbeitsmarkt.
- Oder man denke an diese unterschiedliche konjunkturelle Auswirkung der Einkommensersatzleistungen: vom prinzipiell konjunkturneutralen Krankengeld über das konjunkturpolitische Manövrierfeld der dynamisierten Renten bis zum konjunkturpolitischen Regelmechanismus des Arbeitslosengeldes.

Schon die wenigen Hinweise zeigen, daß für das Verhältnis der sozialen Vorsorge zur sozialen Marktwirtschaft nur risiko-, gruppen- und institutions-spezifische Aussagen möglich sind.

Das gilt insbesondere auch für die Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Sicherung. Gleichwohl möchte ich darauf aufmerksam machen, daß die Expansion der Sozialversicherung wohl generell allzu unbesehen als unumkehrbarer Prozeß hingenommen wird. So manche Sackgasse, in welche die Sozialversicherung zu geraten scheint, müßte dazu anregen, privatwirtschaftliche Alternativen — eventuell auch kombinierter Sicherung — auszuloten.

So müßte etwa die Frage gestellt werden, ob auf die stets steigende Last der medizinischen Kosten wirklich nur mit der Erhöhung der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung oder auch mit der Perfektionierung des Systems der kollektiven Abmachungen und Institutionen in den Arzneimittelmärkte hinein, wie sie derzeit projiziert zu werden scheint, reagiert werden sollte. Wäre hier nicht an eher marktwirtschaftliche Lösungen zu denken, die auch die individuelle Autonomie und Verantwortlichkeit der Gesicherten reaktivieren könnten. Man denke an eine stärkere Konzentration der Zwangssicherung auf Großrisiken oder an den ganzen oder teilweisen Übergang zum Erstattungsprinzip.

Ein andere Frage wieder ist, ob die gesetzliche Rentenversicherung, die als Basissystem der Vorsorge für den Fall des Alters und der Invalidität sicher unentbehrlich ist, nicht neu orientiert werden sollte. Sie ist ihrem Zweck, den einmal erreichten Lebensstandard zu sichern, weitgehend entfremdet: von unten her durch die Mindestrenten, nach oben dadurch, daß zwar nicht die Versicherungspflicht, wohl aber der Umfang der Sicherungsmöglichkeit bei der Beitragsbemessungsgrenze endet. Das Einkommen darüber hinaus, das den Lebensstandard nicht weniger bestimmt, wird bekanntlich nicht mitgesichert. Zwischen diesen Grenzmarken wird nun durch ein bewundernswert genaues System die soziale Biographie Jahr um Jahr nachgezeichnet und das Ergebnis schließlich auf das gegenwärtige Lohnniveau übertragen. Aber diese Genauigkeit endet nicht nur an den besagten Unter- und Obergrenzen. Auch wo Zurechnungszeiten, Ersatzzeiten und Ausfallzeiten einsetzen, entfällt diese Feinmalerei mit einem Mal und irgendwelche relativ zufälligen Ansätze werden innerhalb der sozialen Biographie verallgemeinert. Der Erfolg ist, daß dieses so sehr auf Gerechtigkeit angelegte System von den Betroffenen letztlich doch nicht als gerecht und sichernd empfunden wird, während grobschlächlige Basissysteme wie das schwedische weitum Beifall finden. Man sollte deshalb vielleicht generell zu größeren Maßstäben für die Bemessung der Beiträge und Leistungen der Rentenversicherung übergehen und die „Feinsicherung“ privater Vorsorge — durch Privatversicherung und/oder Vermögensbildung — überlassen. Ein solcher Methodenpluralismus könnte das Verhältnis der sozialen Vorsorge für Alter und Invalidität zur sozialen Marktwirtschaft auf vielerlei Weise positiv wenden oder doch entspannen: von der Wertenerfahrung des Eigentums und freiheitlicher Entfaltung bis zum konjunkturpolitischen Gebrauch und wahlpolitischen Mißbrauch der gespeicherten und umfließenden Finanzmassen.

Allerdings ist immer wieder einzuräumen, daß die Privatversicherung den Anschein, die Probleme besser zu bewältigen als die Sozialversicherung, nicht häufig erweckt. Der Hilflosigkeit der sozialen (und der privaten) Krankenversicherung gegenüber den steigenden Arzneykosten scheint die Hilflosigkeit der Haftpflichtversicherung gegenüber den steigenden Kraftfahrzeugreparaturkosten durchaus das Wasser reichen zu können. Oder man werfe die Frage auf, ob und auf welche Weise die Privatversicherung den Konflikten des Wertpluralismus besser gewachsen wäre als die Sozialversicherung. Lassen Sie mich das Beispiel der Schwangerschaftsunterbrechung nennen. Die Fristenlösung kann strafrechtlich — in der Abwägung zwischen den in Konflikt stehenden Rechtsgütern — eine legitime Lösung sein. Das Strafrecht überläßt die Handelnden insoweit ihrem Gewissen. Das ist eine Sache. Nun sind aber dazu flankierende sozialrechtliche Maßnahmen vorgesehen.

Die Schwangerschaftsunterbrechung wird krankenversicherungsberechtigt. Das heißt, die Mitglieder der Versichertengemeinschaft müssen für die Schwangerschaftsunterbrechung mitzahlen, auch wenn sie diese für Mord halten. Das ist eine andere Sache. Sieht die private Krankenversicherung diesen Konflikt überhaupt? Und wenn ja, wie gedenkt sie ihn zu lösen?

Verwandte Probleme bestehen hinsichtlich der Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen. Es gehört zu den gängigen Erkenntnissen der Organisationssoziologie, daß Management, Bürokratie und Arbeitstechniken großer Unternehmen einerseits und öffentlich-administrativer Apparaturen andererseits mehr Gemeinsames haben als Unterschiede. Auch auf die Relation Sozialversicherung—Privatversicherung trifft das zu. Dabei wäre gerade hier wohl mehr Differenz möglich.

Zumindest überrascht, wie wenig von der Privatversicherung her Alternativen selbst zu fragwürdigen Strukturen der Sozialversicherung entwickelt werden. Die paritätische Repräsentationsstruktur der Sozialversicherungsträger etwa entspricht dem Gedanken der Arbeiterversicherung im Sinne der Kaiserlichen Botschaft, nicht dagegen einer weitgeöffneten Volksversicherung. Die Selbstverwaltung einer Volksversicherung hätte sich primär an dem Prinzip der Partizipation nach Maßgabe des Leistungsanteils und des Sicherungsinteresses zu orientieren. Böte hier nicht das private Unternehmens- und Versicherungsrecht unausgeschöpfte Gestaltungsmöglichkeiten? Ich darf noch einmal an die *Böhmische Vision*¹⁰ einer universalen Wirtschaftsdemokratie durch Befriedigung der Bedürfnisse nach Maßgabe der individuellen Nachfrage erinnern. Lassen Sie mich hier noch ein Wort des Amerikaners E. *Boulding* — eines gewiß sozial engagierten Kritikers der Marktwirtschaft — in die Diskussion werfen. Er sagt: „Nur der Sklave hat Bedarfe, der freie Mensch hat Nachfrage“¹¹.“ Daran müßte sich die Eigenart des privatwirtschaftlichen Angebots sozialer Sicherheit noch mehr als bisher orientieren.

Ob der Ansatz mehr im Unternehmensrecht, mehr in den Verfahrensweisen oder mehr in den materiellen Versicherungsbedingungen und deren individueller Gestaltung zu liegen hätte, darüber kann sicher nur konkret gesprochen werden. Ein Schweizer Beispiel scheint nicht uninteressant zu sein. Die schweizerischen Versicherungsunternehmen haben sich einen Ombudsman einfallen lassen. Nun halte ich im öffentlichrechtlichen Bereich mit seinem ohnedies schon maximierten gerichtlichen Rechtsschutz nichts von der Einführung zusätzlicher Institutionen dieser Art. Aber könnten und sollten nicht gerade die Versiche-

¹⁰ S. o. Anm. 4.

¹¹ The Concept of Need for Health Service, Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. 44 (1966) Part two p. 202.

rungsunternehmen ein übriges tun, dem Bürger den Verdacht zu nehmen, seine Lage sei einem privatwirtschaftlichen Versicherungsunternehmen gegenüber eher ohnmächtiger als mächtiger denn gegenüber einem öffentlichen Versicherungsträger? Immerhin unterstehen diese dem öffentlichen Recht, das dazu da ist, Macht ebenso aufzurichten wie zu binden. Das Privatrecht dagegen läßt Spielraum auch für organisatorische und wirtschaftliche Macht. Und es muß sie lassen. Jene Macht aber sollte versuchen, sich darin glaubwürdig selbst zu binden.

V. Schlußbemerkungen

Lassen Sie mich abschließend das, was ich gegenwärtig für das Verhältnis von sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung als besonders wichtig ansehe, in folgenden Punkten zusammenfassen.

Erstens: Soziale Marktwirtschaft kann — rebus sic stantibus — weder als ökonomische Ambiance einer freiheitlichen rechtstaatlichen Demokratie noch als wirtschaftliche Basis ergiebiger Sozialpolitik entbehrt werden. In dieser Gesellschaft wird das immer gefährlicher in Frage gestellt. Um so wichtiger ist es, die Gegenkräfte dieser Entwicklung zu aktivieren.

Zweitens: Marktwirtschaft und soziale Sicherung durch öffentliche Systeme und Einrichtungen sollten in einem Verhältnis der Komplementarität und wechselseitiger Entlastung gesehen und konzipiert werden.

Drittens: Marktwirtschaft setzt insbesondere voraus, daß Chance und Risiko bejaht werden. Soziale Sicherung und Negation des Risikos hängen eng zusammen. Vermittels dieses Zusammenhangs kann richtig dosierte soziale Sicherung die Angst vor dem Risiko erträglich halten und somit die Marktwirtschaft stützen. Übermäßige Negation des Risikos — durch soziale Sicherung oder auch andere Umstände bedingt — nimmt der Marktwirtschaft den sozialpsychologischen Atem. Daß hybride soziale Sicherung auch Chancen beengt, ist dann in der Regel sekundär.

Viertens: Unter den Haupttypen öffentlicher sozialer Sicherung — Ausgleich, Entschädigung und Vorsorge — bezeichnet im Verhältnis zur Marktwirtschaft Vorsorge ein besonders kritisches Feld. Innerhalb des Systems sozialer Sicherung gilt das deshalb, weil Vorsorge dem Gedanken der Eigenverantwortlichkeit, insbesondere der Koppelung von Chance und Risiko, aber auch dem Eigentum, näher steht als Ausgleich und Entschädigung. Im Verhältnis zur Marktwirtschaft ist Vorsorge deshalb ein besonders kritischer Raum, weil in ihm auch die privatwirtschaftliche Produktion sozialer Sicherheit durch Privatversicherung denkbar ist. Das richtige Verhältnis von sozialer Vorsorge, sozialem

Ausgleich und sozialer Entschädigung ist daher von Relevanz auch für die soziale Marktwirtschaft.

Fünftens: Im Bereich der Vorsorge sind sowohl öffentliche Systeme, insbesondere der Sozialversicherung, als auch privatrechtliche Versicherungen — mit oder ohne mehr oder weniger weitreichenden Zwangscharakter — denkbar und notwendig. Die richtige Grenze kann auf keine einfache Formel gebracht werden. Jedoch könnte es nicht nur der Marktwirtschaft, sondern auch der sachlichen und der organisatorischen Entlastung der Sozialpolitik dienen, die Alternative im Blick zu behalten. Das gilt insbesondere für die Kombination von Sozialversicherung als Grundsicherung und Privatversicherung als individuell gewählte zusätzliche Sicherung.

Sechstens: Privatversicherung ist für den Versicherten nicht a priori freiheitlicher als Sozialversicherung. Privatversicherung dient den individuellen Interessen an Privatheit und Freiheit und dem allgemeinen Interesse an der Werterfahrung von Eigentum und sozialer Marktwirtschaft um so mehr, je eigenständiger sie die Vorteile derer entwickelt, die durch sie gesichert sind. Eine in diesem Sinne dynamische Privatversicherung — eine „Individualversicherung“ der Sache, nicht nur dem Namen nach — könnte eine Hoffnung für das Überleben der marktwirtschaftlichen Ordnung sein.