

Z I

89

Vierteljahresschrift für Sozialrecht

Band 1, 1973

Zitierweise: VSSR

Herausgeber:

Ministerialdirektor Otto Fichtner
Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn

Professor Dr. Wolfgang Gitter
Ruhr-Universität, Bochum

Dr. jur. Hermann Heussner
Richter am Bundessozialgericht, Kassel

Professor Dr. Elisabeth Liefmann-Keil
Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Professor Dr. Theo Mayer-Maly
Universität Salzburg

Professor Dr. Dr. Detlef Merten
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Professor Dr. Hans F. Zacher
Universität München



J. Schweitzer Verlag · Berlin

26 109

Geschäftsführender Herausgeber:

Professor Dr. Dr. Detlef Merten, Hochschule für Verwaltungswissenschaften,
D-672 Speyer, Freiherr-vom-Stein-Strasse 2, Telefon 062 32 / 7 2071

Manuskripte, redaktionelle Anfragen und Besprechungsexemplare werden an den Geschäftsführenden Herausgeber erbeten, geschäftliche Mitteilungen an den Verlag. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr geleistet.

Die Beiträge werden nur unter der Voraussetzung aufgenommen, daß der Verfasser denselben Gegenstand nicht gleichzeitig in einer anderen Zeitschrift behandelt. Mit der Überlassung des Manuskripts überträgt der Verfasser dem Verlag auf die Dauer des urheberrechtlichen Schutzes auch das Recht, die Herstellung von photomechanischen Vervielfältigungen in gewerblichen Unternehmen zum innerbetrieblichen Gebrauch zu genehmigen, wenn auf jedes Photokopieblatt eine Wertmarke der Inkassostelle des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels in 6 Frankfurt a. M., Großer Hirschgraben 17/19 nach dem jeweils geltenden Tarif aufgeklebt wird.

Verantwortlich für den redaktionellen Teil: Prof. Dr. Dr. Detlef Merten, Speyer. © Copyright 1973 by J. Schweitzer Verlag Berlin. Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Nach § 54 (2) URG ist für die fotomechanische, xerographische oder in sonstiger Weise bewirkte Anfertigung von Vervielfältigungen der in dieser Zeitschrift erschienenen Beiträge zum eigenen Gebrauch eine Vergütung zu bezahlen, wenn die Vervielfältigung gewerblichen Zwecken dient. Die Vergütung ist nach Maßgabe des zwischen der Inkassostelle für urheberrechtliche Vervielfältigungsgebühren GmbH, 6 Frankfurt, Großer Hirschgraben 17/21, und dem Bundesverband der deutschen Industrie e. V. Köln, Habsburger Ring 2/12, abgeschlossenen Gesamtvertrages vom 15. Juli 1970 zu entrichten. Die Weitergabe von Vervielfältigungen, gleichgültig zu welchem Zweck sie hergestellt werden, ist eine Urheberrechtsverletzung und wird strafrechtlich verfolgt. Die hier genannten Vervielfältigungen haben den Vermerk über den Hersteller und die Bezahlung der Lizenzen zu tragen. Ein Verlagsrecht besteht auch für die veröffentlichten Entscheidungen und deren Leitsätze, wenn und soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung redigiert, erarbeitet oder bearbeitet sind und sie daher Urheberrechtsschutz genießen. Die Verwertung durch Datenbanken und ähnliche Einrichtungen bedarf daher auch insoweit der Genehmigung des Verlages. *Verlag:* J. Schweitzer Verlag, 1 Berlin 30, Genthiner Straße 13, Telefon 030/2 61 13 41, Postscheckkonto: Berlin-West, Konto-Nr. 566 67-108; Berliner Bank A. G., Depka 32, Konto-Nr. 32 71 036 400. Der Verlag ist eine KG; persönlich haftende Gesellschafter sind Dr. Kurt Georg Cram, Berlin, und Dr. Arthur L. Sellier, München; Kommanditisten sind Alfred Sellier und Marie-Louise Sellier, beide München. *Anzeigenannahme:* J. Schweitzer Verlag. Gültig ist Anzeigenpreisliste Nr. 1. Verantwortlich für den Anzeigenteil: Dietrich Foth. Anzeigenschluß 4 Wochen vor Erscheinen des Heftes. *Satz und Druck:* Sellier GmbH Freising. — Printed in Germany. *Erscheinungsweise:* Die Zeitschrift erscheint bandweise, ein Band besteht aus 4 Heften zu je ca. 96 Seiten. Jährlich soll ein Band erscheinen. *Bezugspreise:* Abonnementspreis pro Band DM 152,—. Vorzugspreis für Studenten und Referendare DM 114,—, Einzelheft DM 42,—, Doppelheft DM 84,—. Alle Preise verstehen sich inklusive Mehrwertsteuer, jedoch zuzüglich Zustellgebühr. *Bestellungen* nehmen entgegen: jede Buchhandlung und der Verlag. Bestellungen zum Vorzugspreis nur gegen Vorlage einer Ausbildungsbestätigung. *Abbestellungen* müssen 4 Wochen vor Vierteljahresschluß erfolgen.

Inhalt

Zum Anfang	III
----------------------	-----

Abhandlungen

Carl Hermann Ule: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer sozialversicherungsrechtlichen Lösung der Beamtenversorgung. Geistliche und Kirchenbeamte in der Angestelltenversicherung	1
Hans-Jürgen Papier: Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, -anwartschaften und -erwerbsberechtigungen	33
Detlef Merten: Auskunftsanspruch und Auskunftsbescheid im Sozialrecht	66
Hans F. Zacher: Soziale Sicherung in der Sozialen Marktwirtschaft	97
Harald Bogs: Staatliche Regulierung von Arbeitskampf-Risiken (§§ 116, 70 AFG). Öffentlich-rechtliche Betrachtungen zur Neutralitäts-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22. März 1973	126
Alfred Maurer: Probleme der schweizerischen Sozialversicherung	164
Wito Hadré: Rechtshandlungen Privater im Rahmen des Verwaltungsverfahrens eines Sozialgesetzbuches?	183
Wolfgang Stump: Sozialpolitik im kaiserlichen Deutschland	204
Bernhard Rüter: Das Gesetzeswerk zur Krankenhausreform	218
Theodor Maunz: Krankenhausreform als sozialrechtliche Gestaltung	267
Rupert Scholz: Soziale Dienste und Verwaltungsreform	283
Host Peters: Die Krankenversicherung und die Kodifikation des Sozialrechts	314
Karl Hauck: Der Allgemeine Teil und die Gesamtkodifikation des Sozialgesetzbuches	330
Bernd von Maydell: Die dogmatischen Grundlagen des inter- und supranationalen Sozialrechts	347
Bruno Rauscher und Otto Ernst Krasney: „Kollisionsnormen“ des Internationalen Sozialrechts und die Auswirkungen der Verträge der Bundesrepublik mit Polen und der DDR	369

Miszellen

Hans Rudolf Horn: Auf dem Weg zu einer funktionsgerechten Krankenhausverfassung	86
Otto Fichtner: Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland – Standort und Entwicklung –	232
Martin Binder: Die 29. ASVG-Novelle – ein Meilenstein in der österreichischen Sozialgesetzgebung	242

Literatur

Jürgen Below: Brackmann/Heußner/Schroeder-Printzen/Pichtner/Gleinitz/Hebebrand, Grundkonzeption für die Errichtung einer sozialrechtlichen Datenbank beim Bundessozialgericht	93
Detlef Merten: Fritz Werner, Recht und Gericht in unserer Zeit, Reden, Vorträge, Aufsätze 1948–1969	94
Detlef Merten: Veröffentlichungen zum Entwurf eines Sozialgesetzbuches	255
Volker Heydt: Paul Gissler, Das Europäische Sozialrecht Jacques Jean Ribas/Marie-José Jonczy/Jean-Claude Séché: Droit social européen	390

Informationen

Peter Eichhorn: Bericht über eine Fortbildungsveranstaltung an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	95
Heinz Ströer: Erstes Sozialeseminar der Europäischen Gemeinschaften	260
Jürgen Just: Sonderseminar über „Das neue Sozialgesetzbuch“ an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	261
Peter Krause: Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer	262
Peter Krause: Jugend und Soziale Sicherheit, 5. Bundestagung des Deutschen Sozialgerichtsverbandes	264
Hans F. Zacher: Colloquium des Europäischen Instituts für soziale Sicherheit	392

Verzeichnis der Mitarbeiter

Below, Jürgen	93
Binder, Dr Martin	242
Bogs, Dr. Harald, Privatdozent	126
Eichhorn, Dr. Peter, Professor	95
Fichtner, Otto	232
Hadré, Wito	183
Hauck, Dr. Karl	330
Heydt, Volker	390
Horn, Dr. Hans-Rudolf	86
Just, Jürgen	261
Krasney, Dr. Otto Ernst	369
Krause, Dr. Peter, Professor	262, 264
Maunz, Dr. Theodor, Professor	267
Maurer, Dr. Alfred, Professor	164
von Maydell, Dr. Bernd, Privatdozent	347
Merten, Dr. Dr., Detief, Professor	66, 94, 255
Papier, Dr. Hans-Jürgen, Privatdozent	33
Peters, Dr. Horst	314
Rauscher, Bruno	369
Rüther, Bernhard	218
Scholz, Dr. Rupert, Professor	283
Ströer, Heinz	260
Stump, Dr Wolfgang	204
Ule, Dr. Carl Hermann, Professor	1
Zacher, Dr. Hans F., Professor	97, 392

Band 1 Heft 2/3, November 1973

Inhalt

Abhandlungen

Hans F. Zacher, Soziale Sicherung in der sozialen Marktwirtschaft	97
Thesen/Theses	123
Harald Bogs, Staatliche Regulierung von Arbeitskampf-Risiken (§§ 116, 70 AFG). Öffentlich-rechtliche Betrachtungen zur Neutralitäts-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22. März 1973	126
Zusammenfassung/Summary	160
Alfred Maurer, Probleme der schweizerischen Sozialversicherung	164
Zusammenfassung/Summary	181
Wito Hadré, Rechtshandlungen Privater im Rahmen des Verwaltungsverfahrens eines Sozialgesetzbuches?	183
Zusammenfassung/Summary	202
Wolfgang Stump, Sozialpolitik im kaiserlichen Deutschland	204
Zusammenfassung/Summary	217
Bernhard Rüter, Das Gesetzeswerk zur Krankenhausreform	218
Zusammenfassung/Summary	230

Miszellen

Otto Fichtner, Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland – Standort und Fort- entwicklung –	232
Martin Binder, Die 29. ASVG-Novelle – ein Meilenstein in der österreichischen Sozialgesetzgebung	242

Literatur

Veröffentlichungen zum Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (Detlef Merten)	255
--	-----

Informationen

Erstes Sozialeseminar der Europäischen Gemeinschaften (Heinz Ströer)	260
Sonderseminar über „Das neue Sozialgesetzbuch“ an der Hochschule für Verwal- tungswissenschaften Speyer (Jürgen Just)	261
Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Peter Krause)	262
Jugend und soziale Sicherheit, 5. Bundestagung des Deutschen Sozialgerichtsver- bandes (Peter Krause)	264

Die Autoren der Beiträge dieses Heftes

Hans F. Zacher, Dr. jur., o. Professor an der Universität München, Institut für Politik und öffentliches Recht, 8 München 22, Professor-Huber-Platz 2

Harald Bogs, Dr. jur., Privatdozent und Wissenschaftlicher Oberrat an der Universität Hamburg, 2 Hamburg 13, Schlüterstraße 28

Alfred Maurer, Dr. jur., Privatdozent, CH-8006 Zürich, Hadlaubsteig 8

Wito Hadré, Assessor, 28 Bremen, Busestraße 41 A

Wolfgang Stump, Dr. phil., Wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 672 Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2

Bernhard Rütter (OSC), 78 Freiburg i. Br., Karlstraße 40

Otto Fichtner, Ministerialdirektor im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Kennedyallee 105 – 107

Martin Binder, Dr. jur., Universitäts-Assistent am Institut für Arbeitsrecht und Sozialrecht der Universität Salzburg, A-5010 Salzburg, Weiserstraße 6c

Detlef Merten, Dr. jur., Dr. rer. pol., o. Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 672 Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2

Heinz Ströer, Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, 8 München 19, Volkartstraße 33

Jürgen Just, Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 672 Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2

Peter Krause, Dr. jur., Professor an der Universität des Saarlandes, 66 Saarbrücken 11

Verantwortlich für den redaktionellen Teil: Prof. Dr. Dr. Detlef Merten, Speyer. © Copyright 1973 by J. Schweitzer Verlag Berlin. Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Nach § 54 (2) URG ist für die fotomechanische, xerographische oder in sonstiger Weise bewirkte Anfertigung von Vervielfältigungen der in dieser Zeitschrift erschienenen Beiträge zum eigenen Gebrauch eine Vergütung zu bezahlen, wenn die Vervielfältigung gewerblichen Zwecken dient. Die Vergütung ist nach Maßgabe des zwischen der Inkassostelle für urheberrechtliche Vervielfältigungsgebühren GmbH, 6 Frankfurt, Großer Hirschgraben 17/21, und dem Bundesverband der deutschen Industrie e. V. Köln, Habsburger Ring 2/12, abgeschlossenen Gesamtvertrages vom 15. Juli 1970 zu entrichten. Die Weitergabe von Vervielfältigungen, gleichgültig zu welchem Zweck sie hergestellt werden, ist eine Urheberrechtsverletzung und wird strafrechtlich verfolgt. Die hier genannten Vervielfältigungen haben den Vermerk über den Hersteller und die Bezahlung der Lizenzen zu tragen. Ein Verlagsrecht besteht auch für die veröffentlichten Entscheidungen und deren Leitsätze, wenn und soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung redigiert, erarbeitet oder bearbeitet sind und sie daher Urheberrechtsschutz genießen. Die Verwertung durch Datenbanken und ähnliche Einrichtungen bedarf daher auch insoweit der Genehmigung des Verlages. *Verlag*: J. Schweitzer Verlag, 1 Berlin 30, Genthiner Straße 13, Telefon 030/2 61 13 41, Postscheckkonto: Berlin-West, Konto-Nr. 566 67-108; Berliner Bank A. G., Depka 32, Konto-Nr. 32 71036 400. Der Verlag ist eine KG; persönlich haftende Gesellschafter sind Dr. Kurt Georg Cram, Berlin, und Dr. Arthur L. Sellier, München; Kommanditisten sind Alfred Sellier und Marie-Louise Sellier, beide München. *Anzeigenannahme*: J. Schweitzer Verlag. Gültig ist Anzeigenpreisliste Nr. 1. Verantwortlich für den Anzeigenteil: Dietrich Foth. *Anzeigenschluß* 4 Wochen vor Erscheinen des Heftes. *Satz und Druck*: Sellier GmbH Freising. — Printed in Germany. *Erscheinungsweise*: Die Zeitschrift erscheint bandweise, ein Band besteht aus 4 Heften zu je ca. 96 Seiten. Jährlich soll ein Band erscheinen. *Bezugspreise*: Abonnementspreis pro Band DM 152,—. Vorzugspreis für Studenten und Referendare DM 114,—, Einzelheft DM 42,—, Doppelheft DM 84,—. Alle Preise verstehen sich inklusive Mehrwertsteuer, jedoch zuzüglich Zustellgebühr. *Bestellungen* nehmen entgegen: jede Buchhandlung und der Verlag. Bestellungen zum Vorzugspreis nur gegen Vorlage einer Ausbildungsbestätigung. *Abbestellungen* müssen 4 Wochen vor Vierteljahresschluß erfolgen.

Hans F. Zacher

Soziale Sicherung in der Sozialen Marktwirtschaft

Übersicht

Vorbemerkung

- I. Zur sozialen Marktwirtschaft
 1. Wie gesichert ist die soziale Marktwirtschaft?
 2. Soziale Marktwirtschaft und einzelne Verfassungsmaximen
- II. Zur sozialen Sicherung
 1. Zum System sozialer Sicherung
 2. Verschiedene speziellere Probleme
 - a) Soziale Sicherung – Einkommen – Eigentum
 - b) Soziale Sicherung – Sozialarbeit
 - c) Soziale Sicherung – Entfaltungshilfen

d) Soziale Sicherung – Verantwortung – Verhaltenssteuerung

- III. Soziale Sicherheit und soziale Marktwirtschaft
 1. Aspekte ihres komplementären Verhältnisses
 2. Marktwirtschaft und Grenzen sozialer Sicherungspolitik
- IV. Einzelprobleme
 1. Systeme sozialen Ausgleichs
 2. Systeme sozialer Entschädigung
 3. Systeme sozialer Vorsorge

Thesen

Theses

Vorbemerkung

In seiner „Verfassung der Freiheit“ schreibt F. A. von Hayek: „Es ist kaum übertrieben zu sagen, daß, obwohl die Entwicklung des immensen Sozialversicherungsapparates ein Hauptfaktor in der Wandlung unserer Wirtschaft war, dieser zugleich der wenigst verstandene ist.“¹ Das gilt pars pro toto für das Verhältnis zwischen sozialer Sicherung – ja sozialer Umverteilung – einerseits und Wirtschaft und Wirtschaftspolitik andererseits. Durch welche wirtschaftlichen Verhältnisse sind die Institutionen und Abläufe sozialer Sicherung bedingt, und was bewirken sie wirtschaftlich? Und umgekehrt: durch welche sozialen Umstände und sozialpolitischen Maßnahmen sind die wirtschaftlichen Gegebenheiten und die Ordnungen, Eingriffe und Einrichtungen wirtschaftspolitischer

Deskriptoren: Sozialpolitik; Sozialrecht; soziale Sicherung; soziale Vorsorge; Sozialversicherung; soziale Entschädigung; Versorgung; sozialer Ausgleich; Arbeitsförderung; Berufsförderung; Ausbildungsförderung; Familienlastenausgleich; Wohngeld; Privatversicherung; betriebliche Alterssicherung; Entfaltungshilfen; Sozialarbeit. – Wirtschaftsverfassung; Wirtschaftsrecht; Wirtschaftspolitik; Konjunkturpolitik; Marktwirtschaft; Wettbewerb; Leistungsprinzip; Verbraucherschutz; Privatwirtschaft; Verwaltungsorganisation; Unternehmensorganisation; Verwaltungsverfahren; Verfahren wirtschaftlicher Organisationseinheiten; Risiken; Verantwortung; Verhaltenssteuerung; Einkommen; Einkommensersatzleistungen; Vermögensbildung – Grundgesetz; Sozialstaatsprinzip; Demokratie; Grundrechte; Freiheitsrechte; Eigentum; Gleichheitsrechte; Pluralismus.

¹ F. A. von Hayek, Die Verfassung der Freiheit, 1971, S. 367. Auf das Werk sei auch zu vielem Folgenden aufmerksam gemacht.

Steuerung bedingt, und welche sozialen Wirkungen und sozialpolitischen Forderungen und Reaktionen produzieren sie? Diese Fragen sind vielfach angegangen². Aber immer wieder zeigt sich das Dickicht der Prämissen und Interdependenzen als undurchdringlich³.

Der Verfasser kann sich nicht anheischig machen, das Defizit der Erforschung der Wechselbeziehungen aufzuarbeiten. Doch drängt es ihn, wenigstens auf einige Zusammenhänge hinzuweisen. Dabei scheint ihm das Verhältnis zwischen sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung⁴; das für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten in so positivem Sinne bedeutsam war, besonders wichtig. Aber selbst in diesem engeren Rahmen ist nicht mehr möglich, als einige Aspekte namhaft zu machen.

I. Zur sozialen Marktwirtschaft

1. Wie gesichert ist die soziale Marktwirtschaft?

Soziale Marktwirtschaft war eine zentrale ökonomische und politische Parole der fünfziger Jahre⁵. Im Laufe der sechziger Jahre verblaßte ihr Glanz. Und heute wird sie nicht selten geschmäht oder verraten⁶. Wer noch an ihr hängt,

² Grundlegend (und statt aller älteren Literatur): Elisabeth *Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, 1961. Aus der späteren Literatur kann nur eine recht begrenzte Auswahl genannt werden. In diesem Sinne z. B. Walter *Bogs*, Hans *Achinger*, Helmut *Meinhold*, Ludwig *Neundörfer* und Wilfrid *Schreiber*, *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Sozialenquôte – o. J.*, S. 140 ff.; zahlreiche Beiträge in: „Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß“ Festschrift für Wilfrid *Schreiber*, 1969; desgleichen in: „Soziale Sicherheit“ herausgegeben von Bernhard *Külp* und Wilfrid *Schreiber*, 1971; desgleichen in: „Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik“ Festschrift für Elisabeth *Liefmann-Keil*, 1973; ferner der Bericht über „Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit“, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung Studien, Reihe Sozialpolitik Nr. 21, 1970. Weiteres Schrifttum vornehmlich sozial- und wirtschaftspolitischen Charakters in „Soziale Sicherheit“ (a.a.O. S. 449 ff., insbes. S. 450 f.), sowie unter vornehmlich juristischen Aspekten s. in: „Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft“, herausgegeben und eingeleitet von Ulrich *Scheuner*, 1971 [im Folgenden: *Scheuner*, *Einwirkung auf die Wirtschaft*]; Hans F. *Zacher*, *Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung*, DÖV 23. Jhg. (1970) S. 3 ff. S. a. Georg *Wannagat*, *Soziale Sicherung, Wirtschaftspolitik, Lebensqualität, Die Sozialgerichtsbarkeit* 19. Jhg. (1972) S. 421 ff. S. im übrigen auch die Hinweise zum Folgenden.

³ Interdependent auch das unbefriedigende Verhältnis zwischen Sozialpolitik-Wissenschaft und Wirtschaftswissenschaft. S. dazu etwa Hans *Achinger*, *Sozialpolitik und Wissenschaft*, 1963, insbes. S. 44 ff.; Gerhard *Kleinhenz*, *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik*, 1970, insbes. S. 46 ff.

⁴ S. dazu auch Wilfrid *Schreiber*, *Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, in: „Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur“ Festgabe für Alfred *Müller-Armack*, 1961, S. 587 ff. (abgedruckt auch in: Wilfrid *Schreiber*, *Sozialpolitische Perspektiven*, 1972, S. 23 ff.).

⁵ Klassisch z. B. Alfred *Müller-Armack*, Art. „Soziale Marktwirtschaft“ in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, 1956, S. 390 ff. u. s. Nachw.

⁶ Das Schrifttum ist mittlerweile unübersehbar. Hingewiesen sei zu Diskussionsstand und Diagnose vor allem auf zahlreiche Beiträge in: „25 Jahre Marktwirtschaft in der

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. Wer die soziale Marktwirtschaft will, muß deshalb nicht zuletzt danach fragen, in welcher Weise sie durch die soziale Sicherung ergänzt werden muß, um von der Gesellschaft bejaht werden zu können, welche Gestaltungen sozialer Sicherung mit der sozialen Marktwirtschaft dagegen unvereinbar sind, aber auch auf welche Weise privatwirtschaftliche Faktoren ökonomischer Sicherung die soziale Marktwirtschaft verwirklichen und stützen oder ihr schaden können.

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*⁷ – versucht, die soziale Marktwirtschaft als *die* Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes⁸ 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 be-

Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit“ herausgegeben von Dieter Cassel, Gernot Gutmann und Hans-Jörg Thieme, 1972. S. ferner z. B. Hans O. Lenel, Haben wir noch eine soziale Marktwirtschaft? ORDO Bd. XXII (1971) S. 29 ff.; Wolfgang Eschweiler, Geschäft ohne Gewissen? Soziale Marktwirtschaft – Konfliktfelder einer Wirtschaftsordnung, 1972; Wolfram Engels, Soziale Marktwirtschaft. Verschmähte Zukunft? 1972; Christian Watrin, Soziale Marktwirtschaft als politische Aufgabe, in: Die Umwelt-Revolution, 1972, S. 31 ff.; dens., Fragen an die Kritiker der Wettbewerbsgesellschaften, in: Anton Rauscher (Herausgeber), Kapitalismuskritik im Widerstreit, 1973; zuletzt etwa mit viel Material Werner Glastetter, Resignation, Sprengung oder Reform? Zur Diskussion über das ordnungspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, „Aus Politik und Wirtschaft“ Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 25/73 vom 23. Juni 1973, S. B 25 ff. S. die Genannten auch zum Folgenden.

⁷ Zuletzt etwa Hans Carl Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl. 1965.

⁸ S. zur Diskussion um die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik statt aller anderen: Scheuner, Einwirkung auf die Wirtschaft, und zwar die Einleitung (S. 9 ff.), zahlreiche Beiträge (S. 85 ff.) und die Bibliographie (S. 667 ff., insbes. S. 669 ff.); Reiner Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, 1971.

achtet. 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 kann⁹. 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 Gefährdung¹⁰.

2. Soziale Marktwirtschaft und einzelne Verfassungsmaximen¹¹

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 ist¹².

⁹ *BVerfGE* 4, 7 (17 f.).

¹⁰ S. Hans F. Zacher, *Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*, in: „Wirtschaftsordnung“ Festgabe für Franz Böhm, 1965, S. 63 ff., insbes. S. 89 ff. (= Scheuner, *Einwirkung auf die Wirtschaft*, S. 549 ff., insbes. S. 573 ff.). W. Nachw. s. dort.

¹¹ Angesichts der Vielfalt der im folgenden berührten Probleme muß auf Einzelhinweise grundsätzlich verzichtet werden. S. statt dessen vom primär wirtschafts(verfassungs)rechtlichen Ansatz her die Hinweise in Anm. 8 und 10 und das dort vermittelte Material. Vom primär sozial(verfassungs)rechtlichen Ansatz her s. Hans F. Zacher, *Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland*, 1968; Zur Rechtsdogmatik der sozialen Umverteilung [Anm. 2], insbes. S. 8 ff.; und die dort. Hinweise.

¹² S. ergänzend etwa Hans F. Zacher, *Soziale Gleichheit*, *Archiv des öffentlichen Rechts* Bd. 93 (1968) S. 341 ff. (363 f.); Roman Herzog, *Das Sozialstaatsprinzip als Regulativ im Recht der Sozialen Sicherheit*, in: „Freiheit und Bindung im Recht der sozialen Sicherheit“ Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. IX 1972 S. 32 ff.

Ungleich schwieriger ist das Verhältnis der sozialen Marktwirtschaft etwa zu den Freiheitsrechten¹³. 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 Freiheitsrechten¹⁴. 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 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 Gewerbefreiheit¹⁵ auf die Freiheit des Arbeitsplatzes und auf die individuelle und kollektive Freiheit des Arbeitsvertrages¹⁶ verlagert¹⁷. Oder ganz konkret: Die Freiheit, Versicherungsunternehmer zu werden, wird kaum real empfunden.

¹³ S. a. Uwe Runge, Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, 1971.

¹⁴ S. dazu und zum folgenden umfassend die Regensburger Diskussion der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über „Grundrechte im Leistungsstaat“ (VVDSRL Heft 30, 1972, S. 7 ff.), vor allem das Referat von Peter Häberle (S. 43 ff.); s. dens. auch noch über „Leistungsrecht' im sozialen Rechtsstaat“ in: „Recht und Staat“ Festschrift für Günther Küchenhoff, 1972, S. 453 ff.

¹⁵ An die „Gewerbefreiheit“ des 19. Jahrhunderts (insbes. im Sinne des § 1 der Gewerbeordnung) wurde hier bewußt angeknüpft. Schon der Weg von dieser typischen „Selbständigen-Freiheit“ zu der viel allgemeineren Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ist ja Bestandteil der im Text gemeinten Entwicklung.

¹⁶ Angesichts der arbeitspolitischen Bedeutung des öffentlichen Dienstes sind aber auch – analog zur Freiheit des Arbeitsplatzes (Art. 12 Abs. 1 GG) – die Garantien des gleichen Zugangs zum öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 und 3 GG) und – in freilich weitaus komplizierterem Vergleichszusammenhang mit der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) – die Garantien der Ausgestaltung des Berufsbeamtentums zu sehen (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG).

¹⁷ Daß gleichwohl in der Rechtsprechung vor allem die Berufsfreiheit – als Freiheit zu selbständigen Berufen – im Vordergrund steht, wäre Ansatz aufschlußreicher Über-



Mehr Spielraum scheint den Konsumfreiheiten¹⁸ 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 ab¹⁹. Der herrschende monetäre Charakter sozialer Sicherung hat – so viel sich gegen dessen Einseitigkeit sagen läßt – viel mit der Erhaltung der Konsumfreiheit gegenüber den Gefahren zu tun, die ihr spezifisch von sozialer Sicherung und Umverteilung her drohen können.

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 bewährt²⁰. 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 Eigentum²¹. 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

legungen vor allem über die Schiefheit des Rechtsbildes, das die Konfliktsmasse der Judikatur vermittelt, und die verschiedene Verteidigungsfähigkeit liberaler Freiheitsrechte und sozialabhängiger Freiheits- und Teilhaberechte. Diesen ist eben nicht mit dem klassischen Instrumentarium der Grundrechtsverteidigung gedient. Und jene bilden eben doch den harten Kern verfassungsrechtlich gesicherter und sicherbarer Freiheit, dessen Preisgabe zugunsten sozialabhängiger Freiheits- und Teilhaberechte einen ebenso sozial verständlichen wie freiheitlich bedenklichen Weg bedeuten würde.

¹⁸ S. dazu etwa Peter *Meyer-Dohm*, Sozialökonomische Aspekte der Konsumfreiheit. Untersuchungen zur Stellung des Konsumenten in der marktwirtschaftlichen Ordnung, 1965.

¹⁹ Verbraucherschutz ist freilich nicht nur ein ökonomisches, geschweige denn nur ein juristisches Problem, sondern vor allem ein schwieriges sozialpsychisches Problem. Warum läßt sich Verbraucherinteresse kaum glaubwürdig organisieren? Warum negiert und ignoriert der Verbraucher weitgehend die Hilfen (Tests usw.), die ihm die Marktwirtschaft selbst ebenso wie der Staat bieten? – Einen interessanten Hinweis auf die juristische Wertigkeit der Verbraucherprobleme in der Gegenwart bieten die Vorarbeiten des Europarats – immerhin des Trägers der Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta – für eine Verbraucherschutz-Charta (s. z. B. Council of Europe, Press Communiqué B (73) 38 vom 24. Mai 1973).

²⁰ S. ergänzend Hans F. *Zacher*, Pluralität und Gesellschaft als Aufgabe, Stimmen der Zeit Bd. 185 (1970) S. 1 ff.; *dens.*, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, Der Staat Bd. 9 (1970) S. 161 ff.; Klaus *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972.

²¹ S. statt aller anderen Walter *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, m. umfassenden Nachweisen.

Eigentum will man kein Risiko. Es ist eine der Schizophrenien dieser Zeit, daß eine große Masse voll Neid auf die Chancen des unternehmerischen Eigentums starrt²² 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 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 – Eigentumserfahrung wirklich werden zu lassen?

Ein Blick noch auf den Zusammenhang zwischen Demokratie und sozialer 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 gibt²³. 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 „König Kunde“ keine Realität. Aber es geht darum, den wirtschaftsdemokratischen Ausschließlichkeitsanspruch der Modelle einer von Staat, Verbänden und Belegschaften beherrschten Wirtschaft zu brechen und

²² Georg *Leber*, Sicherung der Demokratie und der freiheitlichen Gesellschaft, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 1971, Nr. 94 S. 985 ff. (987): „Die Gefahr, daß die Mehrheit des Volkes, die ständig hinaufstarrt, Genickstarre bekommt, wird größer werden.“

²³ 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 Hans F. *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, [Anm. 10] S. 63 ff. (92).

zum Bewußtsein zu bringen, daß soziale Marktwirtschaft in viel umfassenderer und einfacherer Weise Jedermanns-Demokratie sein sollte und könnte²⁴.

Marktwirtschaft heißt freilich auch immer, daß es private wirtschaftliche Macht gibt. Das Problem ihres Verhältnisses zur politischen Demokratie kann – entgegen verbreiteten Vorurteilen – hic et nunc 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 ist²⁵.

Doch wie dem immer sei: wahr ist, daß wuchernde ökonomische Macht^{25a} 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 Verzweiflung Raum gibt. Auch die Demokratie ist deshalb auf das *soziale* Element in der sozialen Marktwirtschaft angewiesen.

II. Zur sozialen Sicherung^{25b}

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 lassen²⁶. Diese Begriffe sind an überkommenen Systemen orientiert. Sie müssen rationalen, entwicklungs-offenen Begriffen weichen.

²⁴ S. a. nochmals Anm. 18 und Wolfgang *Frickhöffer*, Soziale Marktwirtschaft – die verbraucherfreundlichste Wirtschaftsordnung, in: „Ludwig Erhard, Beiträge zu seiner politischen Biographie“ Festschrift für Ludwig Erhard, 1972, S. 67 ff.

²⁵ S. dazu demnächst den Verfasser unter dem Titel „Wie pluralistisch ist unsere Gesellschaft?“ voraussichtlich im Dezemberheft 1973 der Zeitschrift „Die neue Ordnung“.

^{25a} Freilich ist es immer noch, ja immer mehr notwendig, zu betonen, daß ökonomische Macht nicht nur – wie im Text unterstellt – als private, jedenfalls nicht-öffentliche existiert. Die wirtschaftliche Macht hört nicht auf, solche zu sein, wenn sie (oder wenn man will: die Wirtschaft) verstaatlicht oder sonstwie „ver-öffentlicht“ wird. Auch in der „Arbeiterhand“ der Mitbestimmung, der Vermögensbildung usw. bleibt sie übrigens ökonomische Macht. Und das Sonderinteresse derer, die sich in gleiche ökonomische Positionen (etwa der Verfügungsmacht über ein Unternehmen oder ein technologisches oder ähnliches Gruppenmonopol [wie Fluglotsen, Müllarbeiter]) teilen wird sich Gleichungen wie „Arbeiter = Verbraucher“ oder Gesellschaft = Arbeitnehmergesellschaft“ nicht unterordnen.

^{25b} Erst nach Drucklegung der Arbeit wurde mir die für Grundfragen des Sozialversicherungsrechts auf absehbare Zeit wohl wichtigste Schrift zugänglich, nämlich: Harald *Bogs*, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, 1973. Sie konnte nicht mehr eingearbeitet werden, obwohl sie zu vielem des Folgenden Einschlägiges enthält. Um so mehr sei mit Nachdruck auf sie hingewiesen.

²⁶ Klassisch etwa Walter *Bogs* in „Sozialenquete“ [Anm. 2] S. 60 ff.

Ich habe als solche die Trias von Vorsorge, Entschädigung und Ausgleich vorgeschlagen²⁷.

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 Krankenversicherung²⁸ etwa als Vorsorge zu verstehen, macht aber nicht nur die Verwandtschaft zur Privatversicherung deutlich, sondern etwa auch die zu der verdienten 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 Aufopferungsrecht²⁹.

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 und Solidarität zu erklären. Wir haben heute die allgemeine Sozialhilfe, daneben besondere Ausgleichssysteme in Gestalt des Kindergeldes, der Ausbildungsförderung³⁰ und des Wohnungsgeldes.

2. Verschiedene speziellere Probleme

a) 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

²⁷ S. etwa Hans F. Zacher, Zur Rechtsdogmatik der sozialen Umverteilung [Anm. 2] S. 6 f. insbes. Anm. 41, und S. 11 f.; Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, DÖV 25. Jhg. (1972) S. 461 ff. (461 f.); Das Vorhaben eines Sozialgesetzbuches, 1973, S. 18 ff.

²⁸ Zur Sozialversicherung zählen freilich auch die Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Wenn der Text sie nicht hervorhebt, so hat das hinsichtlich der Unfallversicherung den Grund, daß sie auch das Betriebsrisiko des Unternehmers abdeckt und in diesem Sinne ein „Entschädigungssystem“ ist – ein Charakter, der auf der Beitrags- und Leistungsseite vielfältig zutage tritt (von der „unechten“ Unfallversicherung für Schadensfälle in öffentlicher Verantwortung ganz abgesehen). Hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung erschwert die Amalgamierung von Arbeits- und Berufsförderung mit Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosenversicherung mehr und mehr die Integration des sozialversicherungsrechtlichen Elements. Über die Versicherbarkeit des Risikos der Arbeitslosigkeit wäre ohnedies Differenzierendes zu sagen.

²⁹ S. zu Einzelheiten Hans F. Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts [Anm. 27].

³⁰ Zu nennen wäre auch die Arbeits- und Berufsförderung im Verbund der Arbeitslosenversicherung. S. Anm. 28.

der Lastenausgleich, müssen 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 Verfassung³¹. 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 erst 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 Viehversicherungen begonnen hat³².

Eine Gesellschaft der sozialen Marktwirtschaft darf auch nicht aufhören, in der Vermögensbildung eine Möglichkeit – zumindest marginaler, komplementärer – sozialer Sicherung zu sehen. Freilich fragt sich, inwieweit Pläne *kollektiver* Vermögensbildung dem Wesen der sozialer Marktwirtschaft konvenieren oder widersprechen³³.

³¹ S. dazu jüngst zusammenfassend mit eingehenden weiteren Hinweisen Hans-Jürgen *Papier*, Verfassungsschutz sozialrechtlicher Rentenansprüche, -anwartschaften und „-erwerbsberechtigungen“, VSSR Bd. 1 (1973) S. 33 ff.

³² S. etwa Ludwig *Arps*, Auf sicheren Pfaden, Deutsche Versicherungswirtschaft vor 1914, 1965, S. 63 ff., 172 f., S. zur Viehversicherung ergänzend Hermann *Lauterbach*, Art. „Viehversicherung“ in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, 1961, S. 307 ff.; K.-H. *Evers*, Art. „Tierversicherung“ in: Die Versicherung, Bd. 4 (Sachversicherung) 1962 ff., Teil F V 8 S. 1 f.; s. zur Feuerversicherung ergänzend Paul *Braeß*, Art. „Feuerversicherung“ ebd. Teil F IV 1 S. 6 f.

³³ S. dazu etwa Hans *Willgerodt*, Karl *Bartel* und Ullrich *Schiller*, Vermögen für alle. Probleme der Bildung, Verteilung und Werterhaltung des Vermögens in der Marktwirtschaft, 1971; Michael *Bitz*, Pläne und Maßnahmen zur Vermögensbildung, 1971. Vom verfassungsrechtlichen Standort aus s. (mit eingehendem weiteren Material) Ulrich *Scheuner*, Die überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer und die Verfassungsordnung, 1972.

Bei allen diesen Überlegungen muß die Privatversicherung als Alternative zu öffentlichen Vorsorgesystemen in Betracht gezogen werden³⁴. 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. In dem er als sozialpolitisches Handicap der Privatversicherung angesehen werden kann, nämlich ihrer 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.

Im Überschneidungsfeld von kollektiver Vermögensbildung, privater Versicherung und öffentlicher Sicherung liegen bekanntlich die Systeme betrieblicher und tariflicher Vorsorge. Sie können hier nur erwähnt werden.

b) Soziale Sicherung — Sozialarbeit

Ein wesentlich anderes der Bezugfelder, in die soziale Sicherung gestellt werden kann, ist mit der Polarität zwischen monetärer Sicherung und Sozialarbeit aufgezeigt³⁵. Die deutsche Sozialpolitik ist gekennzeichnet durch die Bevorzugung von ökonomischen, insbesondere monetären Maßstäben und Maßnahmen. Diese Präferenz kontrastiert zu einer umfassenden Zurückhaltung gegenüber Dienstleistungen und zwar sowohl ihrer Anordnung und Ordnung als auch ihrer Leistung, insbesondere von Pflege- und ähnlichen personalen und körperlichen Diensten. Und sie harmoniert mit der Konzentration der Sozialpolitik auf die

³⁴ Zur begrifflichen Abgrenzung zwischen Privatversicherung und Sozialversicherung s. z. B. Hans Möller, Die Abgrenzung zwischen Sozial- und Privatversicherung, in: „Gegenwartsfragen sozialer Versicherung“, herausgegeben von Walter Bogs, 1950, S. 74 ff.; Johannes Krohn, Zur Rechtsnatur der Sozialversicherung, in: „Beiträge zur Versicherungswissenschaft“, Festschrift für Walter Rohrbeck, 1955, S. 175 ff.; Georg Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, 1965, S. 2 ff., 9 ff., 25 ff. Über die Sachaufschlüsse und Hinweise, die sich daraus ergeben, hinaus s. zum Folgenden z. B. Wilhelm Wertenbruch, Pflichtversicherung und Alternativen im Recht der sozialen Sicherheit, in: „Freiheit und Bindung im Recht der sozialen Sicherheit“ [Anm. 12] S. 44 ff. (mit sehr eingehenden Nachweisen); Karl Sieg, Soziale Einschlüsse in der Individualversicherung, Betriebsberater 27. Jhg. (1972) S. 3 ff.

³⁵ S. dazu und zum Folgenden etwa Dieter Schäfer, Die sozialen Dienste im Rahmen einer Systematik der sozialen Hilfen, in: „Sozialpolitik und persönliche Existenz“ Festgabe für Hans Achinger, 1969, S. 265 ff.; Elisabeth Liefmann-Keil, Dienstleistungen im Gesundheitsbereich. Gibt es einen Pflegenotstand? ebd. S. 155 ff.; Walter Auerbach, Soziale Sicherung und soziale Dienste, in: „Soziale Sicherung und medizinische Dienste“ Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. VIII 1971 S. 19 ff.; Philipp Herder-Dorneich und W. Kötz, Zur Dienstleistungsökonomik, 1972; Katharina Focke, Die individuellen Hilfen im System der Daseinsvorsorge, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 52. Jhg. (1973) S. 199 ff. S. zum Folgenden auch Hans F. Zacher, Bestimmungsgründe der Sozialpolitik, Die neue Ordnung 26. Jhg. (1972) S. 81 ff.; dens., Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jhg. (1972) S. 241 ff. Zahlreiche weitere Hinweise s. dort.

Interessen der Arbeitnehmer: die Arbeitnehmer sind ökonomisch produktiv; und die soziale Sicherung von Arbeitnehmern bedeutet weitgehend den Ausgleich eines Defizits an Lohn, einer ökonomischen Größe also, die ohne den Einsatz nichtökonomischer Wertungen ermittelt werden kann. Soziale Sicherung vernachlässigt damit eine wichtige Komplementärfunktion zur sozialen Marktwirtschaft. Man könnte sagen, daß die Sozialpolitik auch im Bereich sozialer Sicherung viel lieber mit der sozialen Marktwirtschaft in der Leitung und Umleitung von Geldströmen konkurriert, als Werte zu verwirklichen und Leistungen darzustellen, die vom ökonomischen System aus sich heraus prinzipiell nicht dargestellt werden können. Die ökonomisch-monetäre Einseitigkeit der deutschen Sozialpolitik drückt sich exemplarisch aus in der Unfähigkeit, die besondere Lebensleistung Behinderter wertend anzuerkennen, und in der Unfähigkeit, Dienste zu rekrutieren, die mit ökonomischen Anreizen nicht beschafft werden können. Damit teilt sie die Mängel der sozialen Marktwirtschaft, während es wohl ihre Aufgabe wäre, diese Mängel zu beheben.

Auf der anderen Seite ist die Bereitstellung monetärer Leistungen die Art von Sicherheit, die auch die Marktwirtschaft selbst noch am ehesten produzieren kann. Manches Gedränge von Privat- und Sozialversicherung erklärt sich so.

Es wäre reizvoll, in diesem Zusammenhang auch zu fragen, inwieweit es der Marktwirtschaft eigentümlich ist, Wohlfahrtspflege und zwar nicht nur durch Geldzuwendungen, sondern auch als Dienstleistung hervorzubringen. Man weiß heute, daß hier mehr und positivere Zusammenhänge bestehen, als einfache Modellerklärungen wirtschaftlichen Verhaltens dies erkennen lassen³⁶. Doch kann dieses Problem hier nicht vertieft werden – so wichtig die freie Wohlfahrtspflege als Gegengewicht gegen die monetäre Schlagseite staatlicher Sozialpolitik und gegen die wachsende ideologische Einseitigkeit öffentlicher Sozialarbeit ist³⁷.

³⁶ S. dazu statt aller anderen *Herder-Dorneich* und *Kötz* a.a.O. [Anm. 35] sowie zahlreiche Beiträge in den beiden Sammelwerken: Kenneth E. *Boulding*, Martin *Pfaff* (Herausgeber), *Redistribution to the Rich and the Poor, The Grants Economics of Income Distribution*, 1972; Kenneth E. *Boulding*, Martin *Pfaff*, Anita *Pfaff* (Herausgeber), *Transfers in an Urbanized Economy, The Grants Economics of Income Distribution*, 1973.

³⁷ Die Wirtschaftsblindheit der Sozialarbeit – ganz im Sinne der eingangs bemerkten Gefahr eines Isolationismus des je Sozialen und Ökonomischen – ist mitunter bemerkenswert. Während einerseits die ideologische Besetzung der nächsten Generation von Sozialarbeitern in Richtung auf Gesellschaftsveränderung immer mehr wächst und auch die Angriffigkeit der Sozialarbeit gegenüber den wirtschaftlichen Verhältnissen zunimmt, wird die positive Angewiesenheit von Umverteilung und sozialer Arbeit auf die Wirtschaft ebenso gern übersehen wie die Möglichkeit menschlicher Erfüllung in der arbeitsteiligen Wirtschaftsgesellschaft. Ein interessantes Beispiel ist das von Hans-Uwe *Otto* und Sigfried *Schneider* herausgegebene Werk über „Gesellschaft und Perspektiven der Sozialarbeit“ (zwei Bände, 1973). Es enthält in den Stichwortregistern (Band I S. 272 ff., Band II S. 267 ff.) die Stichworte „Wirtschaft“ (oder eine Verbindung mit diesem Wort), „Soziale Marktwirtschaft“, „Markt“ oder „Marktwirtschaft“ überhaupt nicht. Den Aufsätzen von Franz Xaver *Kaufmann* über das Verhältnis von Sozialpolitik und Sozialarbeit“ (Bd. 1 S. 87 ff.) und von Fritz *Haag* und anderen über „Überlegungen zu einer Metatheorie der Sozialarbeit“ (Bd. 1 S. 167 ff.)

c) Soziale Sicherung – Entfaltungshilfen

Wesentliche Impulse für die Gestalt öffentlicher sozialer Sicherung sind mehr und mehr in folgendem Zusammenhang zu beobachten. Soziale Sicherung ist herkömmlich gekennzeichnet als Sicherung gegen individuelle Einbrüche der sozialen Biographie. Sie hat einen negativen Charakter – einen Charakter der Abwehr der Not oder doch des Wohlstandsverlustes. Sozialpolitik wirft sich aber zunehmend auf positive Maßnahmen – auf Vorbeugung, auf Entfaltungshilfen, letztlich auf allgemeine Wohlstandssteigerung³⁸. Das Rechtsgut der Gesundheit etwa wird primär durch zuvorkommende Maßnahmen – von der allgemeinen Hygiene bis zur Früherkennung – geschützt. Soziale Sicherung gegen den Krankheitsfall ist als ultima ratio konzipiert. Ähnliche Zusammenhänge – wenn auch kompliziertere – bestehen zwischen der Ausbildungs- und beruflichen Förderung und der sozialen Sicherung gegen Einkommensverluste, insbesondere durch Arbeitslosigkeit. Diese Hervorhebung des positiven Schutzes sozial relevanter Güter paßt nicht ohne weiteres in das System der Vorsorge gegen den Fall der Verletzung solcher Güter. So breitet sich Konfusion aus. Ausbildungsförderung etwa ist als Ausgleichssystem völlig neben die anderen Systeme sozialer Sicherung gestellt worden. Berufsförderung wird von der Bundesanstalt für Arbeit im organisatorischen Verbund mit der Arbeitslosenversicherung durchgeführt³⁹. Gesundheitliche Vorsorge ist dagegen nach wie vor an die Krankenversicherung gebunden. Das Projekt eines sozialmedizinischen Dienstes als Gemeinschaftseinrichtung der Träger der Krankenversicherung⁴⁰ ist insofern von besonderem Interesse.

Folgende Alternative zeigt sich. Werden Entfaltungshilfen größeren Ausmaßes in Ausgleichssystemen oder zu Verwaltungsleistungen staatlicher oder kommunaler Verwaltung verselbständigt, dann können sie auch denen zugute kommen, die einem öffentlichen Vorsorgesystem (oder ausnahmsweise Entschädigungssystem) nicht angehören. Werden die Entfaltungshilfen den Vorsorgesystemen dagegen auch organisatorisch verbunden, dann müssen diese entweder universalisiert werden, oder die Außenstehenden sind in bezug auf diese Entfaltungshilfen irgendwie Personen minderen Rechts. Wichtige Konsequenzen liegen auf der Hand: etwa für die Möglichkeit privatwirtschaftlicher Vorsorge oder für die Machtstellung der Verbände, welche in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung dominieren.

kommt das Verdienst zu, daß in ihnen wenigstens das Stichwort „soziale Sicherheit“ angesprochen ist!

³⁸ S. dazu etwa Hans F. Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts [Anm. 27] S. 461 (mit Anm.) 3; *dens.*, Das Vorhaben eines Sozialgesetzbuches, in: Die Sozialordnung der Gegenwart, herausgegeben von Theodor Maunz und Hans Schraft, Bd. 11 (1972) S. 43 ff. (S. 49 und passim); *dens.*, Das Vorhaben eines Sozialgesetzbuches, 1973, S. 18 und passim.

³⁹ S. Anm. 28 und 30.

⁴⁰ S. z. B. das „Gesundheitspolitische Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes“ 1972 S. 22.

d) Soziale Sicherung – Verantwortung – Verhaltenssteuerung

Schließlich ein Wort zum Zusammenhang zwischen Verantwortung⁴¹ und sozialer Sicherung. Der „natürliche“ Mechanismus der Verantwortung des einzelnen für sich ist der, daß er die Risiken seines Handelns trägt. Versucht man, soziale Sicherung hinwegzudenken, so 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. Positive Entfaltungshilfen sind vielleicht geeignet, das Wertgefühl in bezug auf solche Lebensgüter zu steigern und auf diese Weise die Fälle der Vernachlässigung zu vermindern. Insgesamt wird aber durch diese umfassende Vorsorge gegen Schäden das individuelle Risiko weiter vermindert. 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 Versichertengemeinschaften – 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 aber 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 Projekts einer umfassenden Sozialisierung aller Personenschäden⁴² 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,

⁴¹ S. zum Folgenden auch F. A. von Hayek a.a.O. [Anm. 1] S. 89 ff. und passim. S. a. Ryffel, Verantwortung als sittliches Phänomen, *Der Staat*, Bd. 6 (1967) S. 275 ff.; Kurt Herberts, *Verantwortung in der industriellen Gesellschaft*, 2. Aufl. 1971.

⁴² Dieter Schäfer, *Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung*, 1972. S. dort umfassend weiteres Material. Ergänzend s. etwa Brigitte Borgmann, Soll unser System der Zuteilung von Unfallschäden reformiert werden? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Jhg. 6 (1973) S. 53 ff.

zeigte sich an diesen Angeklagten das Gleiche. Ein regressus in infinitum! Schadenersatzpflicht, Versicherung und ganz allgemein soziale Sicherung ähnen 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 Schadenersatz, 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 zu einer Lösung der Probleme wird, daß sie sich nach vorne wendet.

Nun aber noch einmal zu dem Gedanken zurück, daß die Anpassung des Verhaltens an die soziale Sicherung mehr oder weniger in Kauf genommen wird.^{42a} Soziale Sicherung kann ebenso auf Verhaltenssteuerung abzielen⁴³. 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“⁴⁴. 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. Ähnliches gilt von Rotkreuzhelfern, Entwicklungshelfern usw., die ebenfalls durch das Recht der „unechten Unfallversicherung“ geschützt sind. 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 nicht⁴⁵.

Diese verhaltenssteuernde Wirkung kann endlich gerade dazu benutzt werden, wirtschaftliche oder doch wirtschaftlich besonders relevante Verhaltensweisen zu beeinflussen. Man denke an die Zusammenhänge zwischen Wohngeld und Wohnungswirtschaft, Altersgrenze der Rentenversicherung und Arbeitsmarkt

^{42a} S. dazu auch „Leistungsbereitschaft, Soziale Sicherheit, Politische Verantwortung“ Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung Band 8, 1967.

⁴³ S. Hans F. Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts [Anm. 27], insbes. S. 467 ff.

⁴⁴ S. etwa Zacher a.a.O. S. 463 f.

⁴⁵ S. zum Vorstehenden außer den Hinweisen in Anm. 42 bis 44 vor allem die Verhandlungen der Sozialrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages in Düsseldorf mit dem Gutachten von Wolfgang Rütner (Bd. I der Verhandlungen – Gutachten – 1972, Teil E) und dem Referat von Hermann Heußner (Sitzungsberichte P, 1972, S. 11 ff.) über das Thema: „Empfiehl es sich, die soziale Sicherung für den Fall von Personenschäden, für welche die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortung trägt, neu zu regeln?“

usw. Vollends vor allem im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit wird deutlich, daß soziale Sicherung Instrument wirtschaftlicher Intervention sein kann⁴⁶.

III. Soziale Sicherheit und soziale Marktwirtschaft

1. Aspekte ihres komplementären Verhältnisses

Soziale Sicherheit und soziale Marktwirtschaft 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 immanenten Grenze marktkonformer Steuerung. Ihre langfristige Bewährung steht noch aus⁴⁷.

Einen besonderen Problemkreis freilich stellen wieder die abhängigen Erwerbseinkommen und ihre Surrogate im Rahmen sozialer Sicherung dar. Soziale Marktwirtschaft hat dem Arbeitsmarkt von vornherein eine Sonderstellung zugewiesen. Kollektivparteien und -verträge beherrschen das Feld der Lohnbildung. Und deren Überlagerung durch die Vielfalt der Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer kann durch die Unterscheidung zwischen Löhnen und Arbeitskosten ausgedrückt werden. So läßt sich z. B. auch über die Marktkonformität der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle, durch welche die soziale Krankenversicherung weitreichend entlastet wurde, nicht rechten. Daß sich soziale Marktwirtschaft im Feld der Löhne, Arbeitskosten und Einkommenssurrogate also nur annäherungsweise realisieren läßt, trägt angesichts der Konzentration der sozialen Sicherung auf Einkommen und Arbeit in das zunächst so klar erscheinende komplementäre Verhältnis von sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung in besonderem Maße Unklarheit und Unsicherheit.

Das Verhältnis von sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung muß aber auch noch anders gesehen werden: Soziale Sicherung entzieht der Marktwirt-

⁴⁶ S. z. B. Kurt Jantz, Zur wirtschaftlichen Funktion sozialer Leistungen, in: „Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß“ [Anm. 2] S. 253 ff.

⁴⁷ S. z. B. „Entwicklung der Wohnungsmieten und die geplanten Maßnahmen zur Begrenzung des Mietanstiegs“ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 12. Dezember 1970, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, 1973, S. 583 ff.

schaft 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 Landwirtschaft⁴⁸. 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 Massenkaukraft gefordert werden. Damit gelangen auch die Zusammenhänge zwischen Konjunkturpolitik und sozialer Sicherung in die Reichweite dieser Überlegungen. Die Alternative zwischen konjunkturneutraler und konjunkturell wirksamer Gestaltung der sozialen Sicherung ist stets virulent, zumal marktkonforme 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 mitprägt⁴⁹.

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

⁴⁸ Man denke an die Finanzierung sowohl der Altershilfe für Landwirte als auch der Krankenversicherung für Landwirte und an die Zuschüsse zu der Unfallversicherung der Landwirte.

⁴⁹ Der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bezieht die Sozialversicherung bereits seit mehreren Jahren in seine Überlegungen ein. S. zuletzt Jahresgutachten 1972 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesrat-Drucksache 612/72, Tz. 269 f., 294 ff. Dagegen sind die Rentenanpassungsberichte (nach §§ 1273, 579 RVO, § 50 AVG, § 71 RKG) wirtschaftspolitisch erstaunlich unergiebig. S. etwa: Rentenanpassungsbericht 1970, Deutscher Bundestag Drucksache VI/581; Rentenanpassungsbericht 1971, Deutscher Bundestag Drucksache VI/2040; Rentenanpassungsbericht 1972, Deutscher Bundestag Drucksache VI/3254.

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 symphatische Komplementarität, sondern auch eine genuin feindselige Spannung besteht.^{49a} 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 kennt⁵⁰. 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 Befriedung⁵¹ 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 Wert Erfahrung ökonomischer und sozialer Selbstverwirklichung im Marktwirtschaftlichen 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 werden⁵².

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 Ent-

^{49a} S. a. nochmals Anm. 42a.

⁵⁰ S. zum Folgenden die in Anm. 35 zitierten Arbeiten des Verf. und die dort. Nachw. Ergänzend möchte der Verf. aufmerksam machen auf: Carl Amery, *Das Ende der Vor-sehung*, 1972, insbes. S. 170, 213 f., 237. S. aber auch Gerhard Simson, *Behandlung statt Strafe?* Zeitschrift für Rechtspolitik, 5. Jhg. (1972) S. 262 ff. (265): „Schweden hat den wohl modernsten und humansten Strafvollzug der Welt, ausländische Besucher der Gefängnisse äußern zumeist ihre Verwunderung. Aber die schwedischen Anstalts-insassen sind anderer Meinung. Sie rebellieren und revoltieren, sie sprechen von Erniedrigung, Unmenschlichkeit und psychischem Niederbruch, sie flüchten aus den Gefängnissen und organisieren gemeinsame Hungerstreiks. Auch ein goldener Käfig bleibt ein Käfig und wird nur als ein Käfig empfunden.“

⁵¹ Zur Befriedungsfähigkeit der Gesellschaft s. a. Carl Amery a.a.O. S. 170 f., 180.

⁵² S. etwa auch Ingolf Metze, *Leistungsgrenzen der sozialen Sicherung*, 1972.

täuschung 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 geworden⁵³. 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 solche, die auch der Werterfahrung des Eigentums und der freien ökonomischen Entfaltung förderlicher sind, als öffentliche Institutionen sozialer Sicherung das sind, sein können und sein sollen⁵⁴.

Das Begriffspaar „Individualversicherung“ und „Sozialversicherung“ – oder „individuelle Sicherung“ und „soziale Sicherung“ – ist deshalb irreführend und gefährlich. Der privatwirtschaftliche Versicherer allein macht eine Versicherung noch auf keine Weise individuell.

IV. Einzelprobleme

Im folgenden seien noch einige spezielle Zusammenhänge zwischen sozialer Marktwirtschaft und sozialer Sicherung herausgegriffen. Die komplexe Natur der Probleme und die Vieldeutigkeit der Phänomene verbietet freilich jeden einfachen Vergleich.

Das kann vielleicht am Beispiel der Rentenversicherung verdeutlicht werden. Der dynamische, nicht nur der Arbeitsproduktivität, sondern auch der Inflation folgende Charakter der Rentenversicherung ist bekannt. Die Wahl z. B. zwischen Konjunkturalneutralität und konjunktureller Wirksamkeit fällt gerade in bezug auf sie besonders schwer. Ihr Einfluß auf den Arbeitsmarkt ist zuletzt bei der Einführung der flexiblen Altersgrenze deutlich geworden. Und dieser Zusammenhang wird mit der wachsenden Notwendigkeit, die steigende Arbeitsproduktivität zu verplanen, zunehmen. Aber: Was sind die Alternativen? Der Verweis auf die Vermögensbildung müßte den Andrang auf Sachwerte steigern und würde damit vermehrten inflationären Druck erzeugen. Pläne kollektiver Vermögensbildung erhielten neues Gewicht und müßten zu neuen Machtpositionen führen. Wollte man auf die Privatversicherung verweisen, so entstünde

⁵³ S. wichtige Aspekte bei Karl Hax, Ist der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit noch eine geeignete Rechtsform für die große Versicherungsunternehmung? in: „Wirtschaft und Recht der Versicherung“ Festschrift für Paul Braess, 1969, S. 139 ff.

⁵⁴ S. a. Kurt Jantz, Sicherheit und Freiheit in der Versicherung, in: „Grundprobleme des Versicherungsrechts“, Festgabe für Hans Möller, 1972, S. 329 ff., Eine interessante Studie etwa auch Erich Stolt, Versuch eines Vergleichs zwischen Trägern privater und gesetzlicher Krankenversicherung, in: „Sozialrecht und Sozialpolitik“ Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S. 157 ff. S. a. nochmals Anm. 34.

dort verstärkt das Problem der Dynamisierung, das letztlich nur im Wege umfassenden Zugriffs auf das laufende Volkseinkommen — das heißt aber auch: umfassender Kontrolle der Versicherungen durch den Staat — gelöst werden könnte⁵⁵. Zu denken ist aber auch an die Möglichkeit der Spaltung zwischen Basissicherung und qualifizierter Sicherung, durch das gleiche oder durch verschiedene Trägersysteme, in diesem oder in einem weitergehenden Sinne auch zwischen freiwilliger und Pflichtsicherung usw.⁵⁶ Die ökonomischen Zusammenhänge können jeweils nur vor dem Hintergrund durchkalkulierter Alternativen gewürdigt werden. Und dabei kommt es immer wieder darauf an, die Bemühung um Alternativen nicht vorschnell abzubrechen.

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 Geldleistungen 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 Umweltopfer und Verbrechensopfer⁵⁷. Diese Forderung nach Entschädigungsrenten — oder in der alten Terminologie: Versorgungsrenten — für solche Personen hat einen be-

⁵⁵ S. zu den neueren Entwicklungen des Lebensversicherungsrechts etwa Knut Kühlmann, *Dynamische Lebensversicherung*, *Der Betriebsberater* 1973 S. 268 f.

⁵⁶ S. nochmals Wilhelm Wertenbruch a a.O. [Anm. 34].

⁵⁷ S. nochmals Anm. 42 bis 45.

rechtigten 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 erweitern⁵⁸.

Unter den spezielleren 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 hervortritt⁵⁹. 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 Eltern auf die einschichtige Kindergeldleistung einen marktwirtschaftsfeindlichen Anschlag auf das Leistungsprinzip dar. Die Lebensverhältnisse der kinderreicheren Familien werden ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche oder sonstige berufliche Leistung der Eltern bewußt sehr viel mehr auf einem unteren Standard nivelliert als die Lebensverhältnisse von Kinderärmeren oder Kinderlosen.⁶⁰

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

⁵⁸ S. Zacher, Die Frage usw. [Anm. 27] S. 471.

⁵⁹ S. z. B. „Schwedens arbeitslose Hochschulabsolventen“ Neue Zürcher Zeitung vom 7. März 1973 Fernausgabe Nr. 64 S. 3.

⁶⁰ S. dazu Peter Krause, Ein neues Modell für den Familienlastenausgleich? Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, 16. Jhg. (1969) S. 617 ff. Die Reformpläne sind mittlerweile zwar variiert. Die grundsätzlichen Bedenken sind jedoch mitnichten ausgeräumt.

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 Ersatzdiensttuenden, 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 ist⁶¹. Das alles wird bereits jetzt als soziale Entschädigung gewährt. Auch der Deutsche Juristentag befaßte sich im vorigen Jahr in Düsseldorf mit der Frage, wie diese Entwicklung evident gemacht und in den Griff genommen werden kann⁶². 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 durch die zahlreichen Fälle „unechter Unfallversicherung“, durch die ebenso zahlreichen Fälle der Verweisung auf die Kriegsopferversorgung, durch die unregelmäßige Aufopferungsentschädigung, durch das Beamtenrecht usw. 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 wird⁶³.

⁶¹ S. nochmals Hans F. Zacher, Die Frage usw. [Anm. 27].

⁶² S. nochmals Anm. 45.

⁶³ S. nochmals Text und Nachweise zu Anm. 41 bis 46.

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 Versorgungssystemen 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 entwertet⁶⁴.

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 vermag⁶⁵. Öffentliche und private Fürsorge werden vielfältig auch gekoppelt und zwar in so verschiedenartigen Fällen wie der privaten Lebens- und Krankenversicherung der Angestellten anstelle der gesetzlichen Krankenversicherung, der privaten Krankenversicherung der Beamten zusätzlich zur beamtenrechtlichen Beihilfe und Gehaltsfortzahlung, der Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst und der betrieblichen Alterssicherung jeweils durch spezifische Versicherungstechniken 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 Versorgungssystemen 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 der Arznei-, Heil- und Hilfsmittel an⁶⁶, während demgegenüber die Rentenversicherung primär und spezifisch Kaufkraft zuweist⁶⁷. Gleiches tut zwar die Arbeitslosenversicherung; sie steht aber in wieder ganz anderer Beziehung zum Arbeitsmarkt als die Rentenversicherung⁶⁸. Oder man denke an die unterschied-

⁶⁴ S. vor allem *Zacher* a.a.O. (Die Frage usw.) S. 467 ff.

⁶⁵ S. zum folgenden noch einmal die Nachweise in Anm. 34 und Anm. 54.

⁶⁶ S. dazu zuletzt etwa Hans F. *Zacher*, Die Geschichte der Arzneimittelversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: „Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik“ [Anm. 2] S. 201 ff. Erwin *Rahner*, Die Verbesserung der Stellung der gesetzlichen Krankenversicherung auf dem Arzneimittelmarkt unter finanzpolitischer Sicht, ebd. S. 229 ff.; je m. w. Nachw.

⁶⁷ S. a. nochmals Anm. 49.

⁶⁸ Zur arbeitspolitischen Bedeutung der Rentenversicherung s. zuletzt etwa Axel D. *Neu* und Gert *Elstermann*, Flexible Altersgrenze und Erwerbstätigkeit, in: „Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik“ [Anm. 2] S. 273 ff.

liche konjunkturelle Auswirkung der Einkommensersatzleistungen: vom prinzipiell konjunkturneutralen Krankengeld über das konjunkturpolitische Manövriertfeld der dynamisierten Renten bis zum konjunkturpolitischen built-in-flexibility-Regelmechanismus des Arbeitslosengeldes⁶⁹. Schon die wenigen Hinweise zeigen, daß für das Verhältnis der sozialen Vorsorge zur sozialen Marktwirtschaft fast nur risiko-, gruppen- und institutions-spezifische Aussagen möglich sind.

Das gilt insbesondere auch für die Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Sicherung. Gleichwohl möchte ich wenigstens 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 – auszufüllen. 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 Arzneimittelmarkt 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 Großrisiken⁷⁰ oder an den ganzen oder teilweisen Übergang zum Erstattungsprinzip⁷¹.

Eine 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 die sachliche 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 Zurechnungs-

⁶⁹ S. zu Begriff und Sache etwa: „Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik“, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 11. Dezember 1971, a.a.O. [Anm. 47] S. 597 ff.

⁷⁰ „Obligatorische Großrisikoversicherung im KUVG“ Neue Zürcher Zeitung vom 20. Januar 1973, Fernausgabe Nr. 18 S. 27. – Eine andere Differenzierung ist etwa die zwischen Beitrittsobligatorium und Beitragsobligatorium. S. dazu „Der ‚Kompromiß‘ zwischen Ärzten und Krankenkassen“ Neue Zürcher Zeitung vom 19. Mai 1973 Fernausgabe Nr. 134 S. 25.

⁷¹ S. dazu schon „Sozialenquôte“ [Anm. 2] S. 220 ff. S. zum Problem auch nochmals Anm. 66. Zu den allgemeinen Entwicklungstendenzen s. freilich: Theodor Tomandl (Herausgeber), Von der Krankenversicherung zur sozialen Vorsorge, 1972.

zeiten, 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 grobschlächtige Basissysteme wie das schwedische weitem Beifall finden⁷². 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 – überlassen⁷³. 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 Werterfahrung des Eigentums und freier 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 so häufig erweckt. Der Hilflosigkeit der sozialen (und der privaten) Krankenversicherung gegenüber den steigenden Arzneikosten scheint die Hilflosigkeit der Haftpflichtversicherung gegenüber den steigenden Kosten für Kraftfahrzeugreparaturen 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 Sozialversicherung⁷⁴. Das Beispiel der Schwangerschaftsunterbrechung etwa kann das verdeutlichen.⁷⁵ 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 dazu aber „flankierende“ sozialrechtliche Maßnahmen vorgesehen. Die Schwangerschaftsunterbrechung soll „krankenversicherungsberechtigt“ werden. Das heißt, die Mitglieder der Versichertengemeinschaft müssen für die Schwangerschaftsunterbrechung mitzahlen, auch wenn sie diese für Mord halten. Das ist eine andere Sache. Sehen die privaten Krankenversicherungen diesen Konflikt überhaupt? Und wenn ja, wie gedenken sie ihn zu lösen?

Verwandte Probleme bestehen hinsichtlich der Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen⁷⁶. Es gehört zu den gängigen Erkenntnissen der Organisationssoziologie, daß Management, Bürokratie und Arbeitstechniken großer Unternehmen einerseits und öffentlich-administrativer Apparaturen andererseits

⁷² S. dazu Franz Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 1970.

⁷³ S. a. nochmals Wilhelm Wertenbruch a.a.O. [Anm. 34] und sein eingehendes Material.

⁷⁴ Zum Problem pluralistischer Sozialpolitik s. Hans F. Zacher, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe [Anm. 20] S. 184 ff.; dens., Faktoren und Bahnen usw. [Anm. 35] S. 262 ff.; Peter Häberle, „Leistungsrechte“ usw. [Anm. 13] S. 472 f.

⁷⁵ S. die Hinweise bei Zacher, Faktoren und Bahnen usw. [Anm. 35] S. 264 f.

⁷⁶ S. zum Folgenden Klaus König, Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung, Verwaltungsarchiv 64. Bd. (1973) S. 1 ff. m. umfassendem Material.

mehr Gemeinsames haben als Unterschiede. Auch auf die Relation Sozialversicherung-Privatversicherung trifft das zu. Dabei wäre gerade hier wohl mehr Differenz möglich⁷⁷.

Zumindest überrascht, wie wenig von der Privatversicherung her Alternativen selbst zu in sich fragwürdigen Strukturen der Sozialversicherung entwickelt werden. Franz Xaver *Kaufmann*, der bekanntlich den sozialpsychologischen Erfolg sozialer Sicherung durchleuchtet hat, kommt u. a. zu folgenden Thesen⁷⁸:

„Die sozialen Beziehungen zwischen Sozialversicherungsträgern und Anspruchsberechtigten lassen sich soziologisch als Beziehungen zwischen Dienstleistungsorganisationen und ihrem Publikum bestimmen. Das Publikum ist unorganisiert, besteht aus weitgehend rechtsunkundigen Personen, die sich zudem einer Notlage gegenübersehen. Die Handlungsfähigkeit des Publikums und seine Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Sozialversicherungsträgern sind bereits strukturell extrem beschränkt. Es läßt sich empirisch nachweisen, daß ein generelles Mißtrauen gegenüber Großorganisationen in der Bevölkerung verbreitet und um so intensiver ist, je geringer man seine eigene Handlungsfähigkeit einschätzt. Dieses Mißtrauen steigert gleichzeitig die Disposition, globale Ansprüche an ‚den Staat‘ oder ‚die Gesellschaft‘ zu befürworten. Auch wenn anzunehmen ist, daß mit steigender Schul- und Berufsbildung (also auch durch eine Intensivierung der Bildungspolitik) und mit der Zunahme desjenigen Teils der Bevölkerung, der selbst in administrativen Positionen arbeitet, das generalisierte Mißtrauen gegenüber den für die Existenzsicherung unerläßlichen Großorganisationen langfristig etwas abgebaut werden kann, bleibt das Problem, auf welche Weise das Problem der ‚Sozialen Sicherheit‘ der Bevölkerung gelöst werden kann. Dieses Problem umfaßt nicht nur den Schutz vor gewissen Risiken, sondern ebensosehr die Zuverlässigkeit des Schutzes und die Erwartung der Zuverlässigkeit des Schutzes sowie die daraus folgende Beruhigung.“

Ich möchte hieran zunächst nur die Frage knüpfen, ob sich der Versicherte der Privatversicherung bei dieser besser aufgehoben weiß.

Einen spezifischen Zugang zur Problematik bieten wohl folgende Erwägungen. 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, daneben freilich auch an dem Gesichtspunkt der Treuhänderschaft für das Allgemeininteresse zu orientieren. Böte hier nicht das private Unternehmens- und Versicherungsrecht unausgeschöpfte Gestaltungsmöglichkeiten? Ich darf noch einmal an die *Böhmsche Vision* einer universalen Wirtschaftsdemokratie durch Befriedigung der Bedürfnisse nach Maßgabe der individuellen Nachfrage erinnern⁷⁹. Gewiß: das war und ist nur eine Vision. Und die Marktwirtschaft des industriellen und postindustriellen Stadiums kann sie nie ganz realisieren. Aber

⁷⁷ S. nochmals Anm. 54.

⁷⁸ Franz Xaver *Kaufmann*, Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, in: „Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts“, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. VII, 1970, S. 19 ff., (Zitat: S. 34 f.). S. a. Anm. 72.

⁷⁹ S. nochmals Anm. 23.

die Wirklichkeit der Versicherungswirtschaft liegt sehr viel näher an obrigkeitlich-administrativen Strukturen als an dynamischen, wettbewerbsgeprägten marktwirtschaftlichen Leitbildern. Zumindest wird das Gegenteil nicht bewußt gemacht⁸⁰. Lassen Sie mich hier noch ein Wort des Amerikaners Kenneth E. *Boulding* – eines gewiß sozial engagierten Kritikers der Marktwirtschaft – in die Diskussion werfen. Er sagt: „Nur der Sklave hat Bedarf, der freie Mensch hat Nachfrage⁸¹.“ Daran müßte sich die Eigenart des privatwirtschaftlichen Angebots sozialer Sicherheit noch mehr als bisher orientieren.

Gerade in dem Augenblick, in dem das Repräsentationsschema der Sozialversicherung durch das Ausgreifen in positive Rechtsgüterpflege – wie wir das beim Übergang von der Krankenversicherung zur umfassenden sozialmedizinischen Versorgung beobachten können⁸² – in Frage gestellt werden muß, wäre es eine Chance der sozialen Marktwirtschaft, glaubwürdige privatwirtschaftliche Gegenmodelle zu entwickeln. 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 lassen⁸³. 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 Versicherungsunternehmen 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 dafür da ist, Macht ebenso aufzurichten wie zu binden. Das Privatrecht dagegen läßt Spielräume auch für organisatorische und wirtschaftliche Macht. Und es muß sie lassen. Jene Macht aber sollte versuchen, sich darin glanzwürdig selbst zu binden.

Thesen

1. Soziale Marktwirtschaft kann – rebus sic stantibus – weder als ökonomische Ambiance einer freiheitlichen rechtsstaatlichen 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.
2. Marktwirtschaft und soziale Sicherung durch öffentliche Systeme und Einrichtungen sollten in einem Verhältnis der Komplementarität und wechselseitiger Entlastung gesehen und konzipiert werden.

⁸⁰ S. zur Praxis etwa Rainer *Krüger-Barvels*, Marketing im Versicherungsbetrieb, 1971.

⁸¹ The Concept of Need for Health Service, Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. 44 (1966 Part. two p. 202).

⁸² S. nochmals Anm. 40 und Anm. 71.

⁸³ S. „Die Schweizerische Privatassekuranz im Jahre 1972“ Neue Zürcher Zeitung vom 20. Januar 1973 Fernausgabe Nr. 18 S. 15.

3. 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. Hybride Negation des Risikos – durch soziale Sicherung oder auch andere Umstände bedingt – nimmt der Marktwirtschaft den sozial-psychischen Atem. Daß hybride soziale Sicherung auch Chancen beengt, ist dann in der Regel sekundär.

4. 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 besonderer kritischer Raum, weil in ihm auch die privatwirtschaftliche Produktion sozialer Sicherung durch Privatversicherung denkbar ist. Das richtige Verhältnis von sozialer Vorsorge, sozialem Ausgleich und sozialer Entschädigung ist daher von Relevanz auch für die soziale Marktwirtschaft.

5. Im Bereich der Vorsorge sind sowohl öffentliche Systeme, insbesondere der Sozialversicherung, als auch privatrechtliche Versicherungen – mit oder ohne mehr oder weniger weitreichendem 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.

6. 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.

Theses

1. The system of Social Market Economy is – rebus sic stantibus – indispensable as the economic environment of a democracy based upon the principles of freedom and the Rule of Law as well as the economic basis for productive social policy. In our society these fundamentals are being questioned on a dangerously increasing scale. This makes it the more important to activate forces to counteract this development.

2. Market economy and social security through public systems and institutions should be viewed and conceived as being in a relationship of complementation and mutual relief.

3. Market economy presupposes especially that both chance and risk are affirmed. Social security and negation of risk are closely related. By this interdependence, properly applied social security may make the fear of risk bearable and thereby support the market economy. Hybrid negation of risk – brought about by social security or by other circumstances – deprives the market economy of its socio-psychical breath. That hybrid social security also restricts chances is then, as a rule, only secondary.

4. Among the main types of public social security – compensation, reparation, provision –, provision is of special importance in relation to the system of market economy because provision is a principle closer to the idea of self-responsibility, in particular of

that of tying chance and risk, but also closer to property than reparation and compensation. Therefore in relation to the market economy system provision is highly critical because in such system also the private production of social security is possible by way of private insurance. Accordingly, a proper balancing between social provision, social reparation and social compensation is of relevance for the system of social market economy too.

5. In the area of provision, both public systems, especially social security, and systems of private insurance – both of a more or less extensive compulsory nature – are possible and necessary. There is no simple formula to determine the correct boundary line. However, it might serve not only the market economy but might also help to relieve social policy in substantive and organizational respect if the alternative is kept in mind. This applies in particular to combining social security insurance as basic security with private insurance as individually selected additional security.

6. For the individual, private insurance is not a priori less restrictive than social security insurance. Private insurance serves the individual interests in privacy and liberty as well as the interests of experiencing the value of property and of the system of social market economy the better, the more independently it develops the advantage of those secured by it. An, in this sense dynamic, private insurance, an “individual” insurance not only by name but also in substance, might be a hope for the survival of the market economy system.