



Dr. Felix Liba

8°82 - 2007

Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik

Helmut Meinhold
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von
Klaus Schenke
und
Winfried Schmähl

(1980)

Kohlhammer
Stuttgart · Berlin · Köln · Mainz

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik:

Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag /

hrsg. von Klaus Schenke u. Winfried Schmähl. –

Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer, 1980.

ISBN 3-17-005582-8

NE: Schenke, Klaus [Hrsg.]; Meinhold, Helmut: Festschrift

Universitäts-
Bibliothek
München

* K87/3616

1980

Verlag W. Kohlhammer GmbH Köln, Stuttgart, Berlin, Mainz

Verlagsort: Köln, Postfach 10 04 48

Gesamtherstellung Verlag W. Kohlhammer GmbH Köln

Foto: Alexander Bopp, Frankfurt

Nachdruck, auch auszugsweise verboten – Alle Rechte vorbehalten

Recht zur fotomechanischen Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages

Werknummer 0 55 82

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	V
Abkürzungsverzeichnis	XI
<i>Herbert Ehrenberg</i> Helmut Meinhold	1

I. Ziele der Alterssicherungspolitik

<i>Heinz Franke</i> Ziele und Notwendigkeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung aus der Sicht der Christlich Demokratischen Union	7
<i>Eugen Glombig</i> Gedanken über die Zukunft des Sozialstaates aus sozialdemokratischer Sicht	27
<i>Hansheinrich Schmidt</i> Notwendigkeiten und Ziele in der gesetzlichen Rentenversicherung aus der Sicht der F.D.P.	39
<i>Gerda Hesse</i> Notwendigkeiten und Ziele der gesetzlichen Rentenversicherung aus der Sicht der Deutschen Angestelltengewerkschaft	52
<i>Alfred Schmidt</i> Soziale Rentenversicherung in der Bewährung – Probleme und Lösungsmöglichkeiten aus der Sicht des DGB –	65
<i>Fritz Schnabel</i> Die Entwicklung der Rentenversicherung aus der Sicht der Arbeitgeber	74

II. Die Alterssicherung im sozialökonomischen Zusammenhang

<i>Fritz Abb</i> Die ordnungspolitische Begründung und Qualität der Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft	83
<i>Werner Neubauer</i> Was ist das „Soziale“ an „Sozialen Leistungen“	95
<i>Hans Zacher</i> Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland	123
<i>Helmut Schlesinger</i> Rentenversicherung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung	172
<i>Gottfried Bombach</i> Entwicklung und Gegenwartsprobleme der Alterssicherung in der Schweiz	183
<i>Detlev Zöllner</i> Die Funktionserfüllung der gesetzlichen Alterssicherung im Rückblick	195
<i>Kurt Spönemann</i> Die Bedeutung der Tarifpolitik für die Sozialversicherung	204

	Seite
<i>Ulrich Teichmann</i> Sozialpolitik durch Tarifvertrag	215
<i>Werner Tegtmeier</i> Arbeitsmarkt und soziale Sicherung	235
<i>Peter Rosenberg</i> Zur Gestaltung sozialer Lebensbedingungen für den älteren Menschen	248
<i>Karl H. Pitz</i> Verbindungen zwischen Vermögenspolitik, Lohnpoli- tik und Sozialpolitik	258
<i>Laszlo Alex</i> Sozialpolitische Effekte von Bildungsaktivitäten	271
<i>Kurt Jantz</i> Zur Struktur und Wirkungsweise des Sozialbeirats	285
<i>Horst Löwe</i> Probleme der mathematischen Methodik im Aufgaben- bereich des Sozialbeirats	299
<i>Dieter Schewe</i> Die Zeit als Rentenfaktor	314
<i>Georg Wannagat</i> Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Ent- wicklung der Rentenversicherung	325
<i>Klaus Schenke</i> Die garantierte Leistungsfähigkeit	338
<i>Carl-Hubert Schwennicke</i> Der Finanzverbund in der gesetzlichen Rentenversicherung	348
<i>Rudolf Nickels</i> Die Besonderheiten der knappschaftlichen Renten- versicherung im Vergleich mit den Rentenversicherungen der Arbei- ter und der Angestellten	360
 III. Zukunftsaufgaben und Lösungsansätze	
<i>Oswald von Nell-Breuning</i> Soziale Rentenversicherung aus fami- lien- und bevölkerungspolitischer Sicht	369
<i>Winfried Schmähl</i> Vermögensansammlung für das Alter im In- teresse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele	379
<i>Bernd Becker</i> Ökonomische Probleme der Alterssicherung bei sich ändernder Bevölkerungsstruktur	407
<i>Heinz Grohmann</i> Ist die Rentenformel reformbedürftig?	413
<i>Gabriele Rolf</i> Konjunkturelle Aspekte der Nettoanpassung	440
<i>Dieter Schäfer</i> Lebensstandardprinzip und Steuerpflicht bei Sozial- leistungen	455
<i>Karl Hauck</i> Größere Transparenz und Vereinfachung des Renten- rechts im Sozialgesetzbuch	478
<i>Anke Fuchs</i> Perspektiven der sozialen Sicherung der Frau	486

	Seite
<i>Hans-Jürgen Krupp</i> Frauen-Erwerbstätigkeit und Ziele der Alterssicherung	501
<i>Ursula Voskuhl</i> Auf dem Weg zur Reform der sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen im Rentenrecht	522
<i>Winfried Schmähl</i> Helmut Meinhold – beruflicher Werdegang und wissenschaftliche Arbeiten	539
Stichwortverzeichnis	553
Autorenverzeichnis	559

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angeführten Ort
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
Amtsbl.	Amtsblatt
AnV	Rentenversicherung der Angestellten
ArV	Rentenversicherung der Arbeiter
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
BAnzeiger	Bundesanzeiger
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BTDr.	Bundestagsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EG	Europäische Gemeinschaften
ff.	folgende
Gbl.	Gesetzblatt
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
KnRV	Knappschaftliche Rentenversicherung
KVdR	Krankenversicherung der Rentner
Mrd.	Milliarden
Mio.	Millionen
Nr.	Nummer
RM	Reichsmark
RAG	Rentenanpassungsgesetz
RKG	Reichsknappschaftsgesetz
RV	Rentenversicherung
RVÄndG	Rentenversicherungs-Änderungsgesetz
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
u.	und
u.ä.	und ähnliches
v.H.	vom Hundert
v.T.	vom Tausend
z.B.	zum Beispiel

Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland

Versuch einer Skizze

1 Helmut Meinhold und das Thema

Helmut Meinhold ist einer der kompetentesten und intensivsten Beobachter und Mitgestalter der westdeutschen Sozialpolitik seit den Anfängen des Wiederaufbaues nach 1945¹⁾. Seine wissenschaftliche Heimat waren und sind bis jetzt die Wirtschaftswissenschaften. Seine ersten Praxiserfahrungen holte er sich auf dem Felde der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsverwaltung. Aber sein sozialer Sinn, sein Verantwortungsbewußtsein und seine Energie haben ihn immer wieder darüber hinaus an die Front sozialpolitischer Beratung und Entscheidung geführt²⁾. Am weitesten führt diese Spur der Ansiedlung *Meinholds* im Grenzfeld von Wissenschaft und Politik im Rahmen des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft zurück, dem er seit 1952 angehört³⁾. Freilich hält sich dies noch am engsten an das wirtschaftswissenschaftliche Herkommen *Helmut Meinholds*⁴⁾.

¹⁾ Darüber geben die dieser Festschrift beigefügten Angaben zum Lebenslauf und die ebenfalls beigefügte Auswahl – Bibliographie Aufschluß. S. dazu S. 539-551.

²⁾ So sind denn auch für das wissenschaftlich-literarische Schaffen von *Helmut Meinhold* immer mehr Grenzthemen von Sozialpolitik und Wirtschaftswissenschaften typisch geworden. S. z.B. *Helmut Meinhold*, Die Einkommensverteilung als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik n.F. Bd. 51, 1969, S. 24 ff.; Wechselwirkung zwischen Wirtschaft und sozialer Sicherung, Die Rentenversicherung 14. Jg. (1973), S. 33 ff.; Ökonomische Grundfragen der sozialen Sicherheit, in: Sozialpolitik – Ziele und Wege, hrsg. v. Alfred Christmann u.a., 1974, S. 41 ff.; Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Kieler Vorträge, n.F. Heft 86, 1978.

³⁾ Dem wissenschaftlichen Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft war *Meinhold*, damals Mitglied der Verwaltung für Wirtschaft, freilich schon seit seiner Gründung (1948) verbunden. Und er blieb dies zunächst auch, indem der Beirat zu einem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft wurde, während *Helmut Meinhold* gleichfalls als Referent in das Bundesministerium für Wirtschaft eintrat.

⁴⁾ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium befaßte sich jedoch immer wieder auch mit sozialpolitischen Themen. Ein maßgeblicher Einfluß *Helmut Meinholds* auf diese Gutachten darf unterstellt werden. Eine Auseinandersetzung mit den sozialpolitischen Aussagen des Beirates würde hier zu weit führen. S. dazu die Veröffentlichung der Gutachten in bisher 9 Bänden: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Bd. 1, 1950, bis Bd. 9, 1978.

Sehr viel direkter auf die Sozialpolitik bezogen ist die Funktion des Sozialbeirates, der mit der Rentenreform von 1957 geschaffen wurde⁵⁾. *Helmut Meinhold* gehört ihm seit 1959 an und ist seitdem auch der Vorsitzende dieses Gremiums. Und mehr und mehr wird er zu Recht als einer der Hüter der Deutschen Rentenversicherung angesehen. Am weitesten in ein allgemeines Konzept von Sozialpolitik griff der Auftrag aus, den *Hans Achinger*, *Walter Bogs*, *Helmut Meinhold* und *Wilfried Schreiber* zusammen 1964 von der Bundesregierung erhielten: einen umfassenden Bericht über die „Soziale Sicherung in der Bundesrepublik“ zu erarbeiten, der 1966 vorgelegt und als „Sozialenquete“ bekannt wurde. Die Autorität, die *Helmut Meinhold* kraft so vielfältiger Erfahrung und Bewährung erlangt hatte, machte sich die Bundesregierung zunutze, indem sie ihm die wohl heikelste Aufgabe anvertraute, die der deutschen Sozialpolitik derzeit gestellt ist: sie machte ihn zum Vorsitzenden der Kommission, welche die Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen auszuarbeiten hatte⁶⁾, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 1975⁷⁾ notwendig geworden sind, um vor allem die deutsche Rentenversicherung an die Erfordernisse der Gleichheit von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) anzupassen.

Hier liegt denn auch ein erster Anknüpfungspunkt des nachfolgenden Beitrages. Der Verfasser⁸⁾ dieses Textes hat die Sozialpolitik der Bundesrepublik seit dem Ende der 50er Jahre zunächst vor allem vom Standpunkt des Verfassungsrechts, später mehr und mehr vom Standpunkt des Sozialrechts her verfolgt. Daher reizte es ihn, dem Jubilar eine Skizze der Sozialpolitik der Nachkriegszeit zu widmen, wie sie sich vom spezifischen Interessen- und Erfahrungskreis des Verfassungs- und Sozialrechtlers her darstellt – dem *Helmut Meinhold* immer wieder so nahe gekommen ist. Es kann nur ein fragmentarischer, im Vordergrund verharrender Versuch sein. Der Verfasser möchte fast von „Albumblättern“ sprechen. Aber damit wäre nicht einmal so schlecht ausgedrückt, was mit dem Folgenden gemeint ist: das Festhalten von Entwicklungen, die *Helmut Meinhold* so bedeutsam erlebt und getragen hat.

⁵⁾ §§ 1272 ff. RVO, §§ 49 ff. AVG.

⁶⁾ Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Gutachten der Sachverständigen-Kommission, 1979.

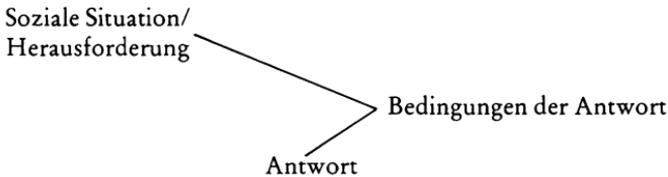
⁷⁾ BVerfG 39, 169.

⁸⁾ Er hat die Ehre, mit *Helmut Meinhold* seit 1968 im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft zusammenzuwirken. Ein weiteres Begegnungsfeld des Verfassers mit dem Jubilar ist, daß *Helmut Meinhold* es auf sich genommen hat, in den Fachbeirat der vom Verfasser geleiteten Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (nunmehr: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) einzutreten. Der Verf. möchte auch auf diesem Wege *Helmut Meinhold* für diese verdienstvolle Tätigkeit danken.

2 Zu den Schwierigkeiten, sozialpolitische Entwicklungen strukturierend darzustellen

2.1 Allgemeines

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



So klar dieses Grundscheema zu sein scheint, so sehr muß von vornherein betont werden, daß diese Elemente und der Ablauf „Herausforderung – Bedingungen der Antwort – Antwort“ immer nur sehr künstlich isoliert werden können. In Wahrheit besteht

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

Bedingungen ist – vor allem für die Rolle der Antworten ausmachen läßt. Jede Antwort verändert die soziale Situation und die entsprechenden Herausforderungen sowie die politischen Bedingungen weiterer Antworten auf gleiche oder andere soziale Herausforderungen.

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

Eine ähnliche durchgehende Präsenz sowohl auf der Seite der sozialen Situationen und Herausforderungen als auch auf der Seite der politischen Bedingungen der Reaktion stellen wir bei einer Reihe weiterer Gestaltelemente fest. Drei seien hier genannt. Das erste sind die Wertmaßstäbe, die in einer Gesellschaft maßgebend oder doch möglich sind. Soziale Situationen werden zu einer sozialen Herausforderung in dem Maße, in dem sie, nach solchen Wertmaßstäben beurteilt, beseitigt oder korrigiert werden müssen. So begründen die gesellschaftlichen Wertmaßstäbe die Reaktionen des politischen Systems. Auf der anderen Seite ziehen sie ihnen auch eine Grenze⁹⁾.

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

⁹⁾ Auf das Problem der Divergenz zwischen den gesellschaftsimmanenten Normen und den Normen des politischen Systems braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden.

Handlungsbedingungen des politischen Systems zählen, daß sozialpolitische Antworten weitgehend ökonomische Antworten sind und daß sie die ökonomische Situation verändern¹⁰⁾.

So betrachtet ist jeder Versuch monokausaler Erklärung zum Irrtum verurteilt¹¹⁾. Vielmehr erscheint es schon bedenklich und wenig aussichtsreich, auch nur ein Netz von wesentlichen Bedingungen sozialpolitischer Entwicklung selektieren zu wollen. Gleichwohl ist diese Selektion kausaler Konstellationen – praemissis praemittendis vollzogen und verwertet – der einzig mögliche Kompromiß zwischen dem Bedürfnis, die Entwicklung zu verstehen und aus ihr zu lernen, und der Unmöglichkeit, sie erschöpfend aufzunehmen und darzustellen.

2.2 Zu dieser Skizze

Dieser Versuch hier setzt mit dem Blick auf die Verfassung ein. Gleichwohl muß doch auch gerade er davon ausgehen, daß jedes „Element“ dieses Gesamtprozesses der sozialen Verhältnisse, der politischen Bedingungen, unter denen sie gestaltet werden und auf die reagiert wird, und der Antworten auf die gegebenen sozialen Probleme durch jedes andere „Element“ dieses Gesamtprozesses bestimmt wird oder doch werden kann. Was die Verfassung für die soziale Intervention des Staates bedeutet, hängt also davon ab, welche politischen Kräfte die Verfassung tragen und erfüllen, welche sozialen Verhältnisse bestehen, unter welchen Wertvorstellungen sie zu welchen sozialen Herausforderungen erwachsen, und welche Antworten vorgegeben sind, erfunden und erstrebt oder perhorresziert werden. Die Geschichte der Rolle der Verfassung in der sozialen Intervention des Staates kann daher nur als die Geschichte aller dieser „Elemente“ verstanden und dargestellt werden. Zugleich aber ist völlig klar, daß diese Darstellung aller „Elemente“ und aller ihrer Interdependenzen die Möglichkeiten jedenfalls einer kurzen Skizze übersteigt. Somit muß ein Kompromiß gefunden, muß ausgewählt werden.

In diesem Sinne werden die **parteilpolitischen Kräfte**, die sich in Bundestagswahlen, Bundestagsmehrheiten und Regierungskoalitionen im Bund manifestieren¹²⁾, zum **Leitprinzip** der historischen **Skandierung** erhoben. In ihnen reflektiert sich am deutlichsten, welche Kräfte die Verfassung erfüllen und benutzen

¹⁰⁾ S. zum vorigen Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd. 3, 1979; darin insbes. Peter A. Köhler, „Entstehung von Sozialversicherung“ und Jens Alber „Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen“. Weitere Nachweise s. dort.

¹¹⁾ S. dazu allgemein-historisch: Georg G. Issers, Neue Geschichtswissenschaft, dtv Wissenschaftliche Reihe, 1978.

¹²⁾ S. umfassend hierzu (aber nur bis 1970) Bernhard Vogel, Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland, 1971. Für die späteren Wahlen etwa Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 81 ff.

und welche Antworten auf die sich wandelnden sozialen Herausforderungen gesucht und gegeben werden.

Andere politische Indikatoren dagegen müssen vernachlässigt werden¹³⁾. So schon die Wandlungen der politischen Parteien selbst, deren sozial- und verfassungspolitische Einstellungen sich mitunter stark verändert haben¹⁴⁾. So auch die politischen Verhältnisse in den Ländern, obwohl diese nicht nur über den Bundesrat auf die Bundespolitik und die Bundesverfassung einwirken, obwohl sie vielmehr – wie begrenzt auch immer – auch in sich imstande sind, alternative und komplementäre sozialpolitische Inhalte und Vollzugsstile zu entwickeln und zu realisieren¹⁵⁾.

Vernachlässigt mußte ferner die politikbezogene Formation der Gesellschaft werden, die sich in Verbänden äußert¹⁶⁾. Ihre sozialpolitische Bedeutung – von den Gewerkschaften¹⁷⁾ und Arbeitgeberverbänden, den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden¹⁸⁾ bis zu den Verbänden der Kriegsgopfer, der Behinderten, der Vertriebenen – ist evident. Aber ebenso amorph ist ihre Entwicklung. Und ihre exakte und ausgewogene, auch empirisch verlässliche Erforschung ist ausgesprochen notleidend.

In diesem politischen Rahmen wird zuerst die Entwicklung des engsten Gegenstandes selbst, der **Verfassung**, in ihrem juristischen Bestand nachgezeichnet. Der Text des Grundgesetzes wurde von 1949 bis heute vierunddreißigmal geändert¹⁹⁾. Nicht minder wichtig war die Entfaltung der Verfassung durch Rechtsprechung, Schrifttum und Staatspraxis²⁰⁾. Die nachhaltigste Wirkung

¹³⁾ S. allgemein zu Thema und Zeitraum *Hans Karl Rupp*, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1978, mit eingehender Bibliographie (S. 201 ff.).

¹⁴⁾ S. etwa *Ossip K. Flechtheim* (Hrsg.), Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, 1973.

¹⁵⁾ Das zeigt sich vor allem in den gesetzearmen oder gar gesetzessfreien Bereichen der Sozialarbeit und der institutionellen Förderung, in neuerer Zeit vor allem auch in Leistungen der Familienpolitik.

¹⁶⁾ S. etwa *Heinz Josef Varein* (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, 1973; *Herbert Schneider*, Die Interessenverbände, Geschichte und Staat, Bd. 105, 4. Aufl. 1975. Beide mit eingehenden Schrifttumsverzeichnissen.

¹⁷⁾ S. ergänzend *Dieter Schuster*, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, 2. Aufl., 1974; *Hans F. Zacher*, Staat und Gewerkschaften, 1977, m.w.Nachw.

¹⁸⁾ S. dazu *Rudolf Bauer*, Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik, 1978.

¹⁹⁾ S. z.B. die Übersicht in *Sartorius I*, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Nr. 1, S. 1 f.

²⁰⁾ S. dazu allgemein das umfassende Material bei *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1977. Speziell für den Bereich der Sozialpolitik s. für das Arbeitsrecht: *Wolfgang Zöllner*, Arbeitsrecht, 1977, S. 59 ff., 70 ff., m. eingeh. weiteren Nachweisen. S. für das Sozialrecht: *Walter Bogs*, Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Bd. II/G, 1960; *Wilhelm Wertenbruch*, Sozialverfassung – Sozialverwaltung, 1973; *Helmar Bley*, Die Relevanz verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen im materiellen Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 21. Jg. (1974), S. 321 ff.; *Ernst Benda*, Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, B. XIV, 1975, S. 32 ff.

mußte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukommen²¹⁾. Diese Entwicklung der Entfaltung und Interpretation der Verfassung kann freilich nur durch einige Wegmarken sichtbar gemacht werden.

Noch mehr bestand die Notwendigkeit, sich auf einige wenige Wegmarken zu konzentrieren, für die **soziale Situation**²²⁾ und die ihr entsprechenden sozialen Herausforderungen. Vor allem die wirtschaftlichen Daten und Entwicklungen waren hier hilfreiche Anhaltspunkte – so wenig sie selbst ein umfassendes Bild der sozialen Lage geben können, ja so leicht sie in die Irre führen, wenn sie mit der Vielfalt gesellschaftlicher Wirklichkeit in eins gesetzt werden. Trotzdem konnte nicht versucht werden, andere Dimensionen wie etwa der demographischen, der technologischen oder auch der ideellen und sozialpsychischen Entwicklung – so sehr sich die Gesellschaft gerade in dieser Hinsicht seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verändert hat – einzubeziehen²³⁾.

Die Herausforderungen, die sich aus der sozialen Entwicklung ergeben, konnten im allgemeinen nur durch die Brille der **Sozialpolitik** gesehen werden, die versucht, auf die soziale Situation der Zeit zu reagieren oder gar die soziale Situation der jeweiligen Zukunft vorweg zu steuern²⁴⁾. Und diese wiederum findet dort, wo es um die Rolle der Verfassung geht, ihren wichtigsten Ausdruck in der **Sozialgesetzgebung**²⁵⁾.

²¹⁾ S. außer den Vorgenannten hierzu *Theodor Maunz*, Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und die neuere Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Sozialversicherung, in: *Maunz-Schraft*, Die Sozialordnung der Gegenwart, Bd. 1/2 (1963), S. 7 ff.; *ders.*, Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung, ebenda Bd. 6 (1967), S. 31 ff.; *Walter Rudi Wand*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts I, VSSR Bd. II (1974), S. 52 ff.; *Wolfgang Rübner*, desgl. II, ebenda S. 68 ff. *Wolfgang Zöllner*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 9 Abs. 3 GG, AöR Bd. 98 (1973).

²²⁾ Zu den Fakten s. etwa *Franz Neumann*, Daten zu Wirtschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950-1975, 1976.

²³⁾ S. *Hans Günter*, Sozialpolitik und postindustrielle Gesellschaft, *Soziale Welt*, 24. Jg. (1973), S. 1 ff. S. zum cisideologischen Spektrum etwa *Eike Ballerstedt* und *Wolfgang Glatzer*, *Soziologischer Almanach*, 2. Aufl. 1975; *Bernhard Schäfer*, Sozialstruktur und Wandel der Bundesrepublik Deutschland, 1976; *Wolfgang Zapf* (Hrsg.), *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik: Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung*, 2. Aufl. 1978; „Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland“, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (maschinenschriftlich vervielfältigt), 1976.

²⁴⁾ S. zur Geschichte der Sozialpolitik seit 1945 etwa *Gerhard Kleinbenz* und *Heinz Lampert*, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, *ORDO* Bd. XXII (1971), S. 103 ff.; *Reinhard Bartholomäi* u.a. (Hrsg.), *Sozialpolitik nach 1945 – Geschichte und Analysen*. Festschrift für Ernst Schellenberg, 1977 (eine vorzügliche Sammlung weitgefächerter Einzelstudien); *Willi Albers*, Art. „Sozialpolitik VI: In der Bundesrepublik Deutschland“, *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 7 (1977), S. 110 f.

²⁵⁾ S. dazu am weitesten ausholend *Michael Stolleis*, *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, 1976; ältere Nachweise s. dort. – Besonders eingehend erörtert ist die Geschichte der Sozialversicherung; *Horst Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl. 1973. Für das Arbeitsrecht fehlen vergleichbare Darstellungen. S. dazu und zu dem vorhandenen Material: *Wolfgang Zöllner*, *Arbeitsrecht*, 1977, S. 21 ff.

Eine Selektion und Periodisierung, wie sie auf diese Weise vorgenommen wird, hat immer etwas Willkürliches, ja etwas „Gewaltsames“ an sich. Beliebige andere Strukturen könnten kaum weniger berechtigt herausgegriffen werden. Der Verfasser bittet deshalb um Verständnis und Nachsicht, daß er gleichwohl versucht, Hilfsziele zu postieren, die dem Auge des Lesers Halt bieten sollen.

Der Verfasser weiß, daß die Akzente, die er so setzen kann, höchst unvollständig sind. Wieviel müßte nicht eine „Sozialpolitik-Geschichte“ der Nachkriegszeit noch einbeziehen: den vielfältigen Wandel von Größe, Zusammensetzung und Funktion der Familie, den Wechsel der Altersstruktur, die veränderte Einbeziehung der Frauen in das Erwerbsleben, die Minderung des Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung – die Ursachen und die Art und Weise dieser Prozesse –, die Zunahme des Anteils Unterhalts- und Sozialleistungsabhängiger in der Gesellschaft, die Verlagerung von der Landwirtschaft und vom produzierenden Gewerbe zum Dienstleistungsgewerbe, die Veränderung der Sozialleistungen nach Voraussetzungen, Art und Höhe, der Wandel des Verhältnisses der Verbände – der Kirchen, der Wohltätigkeitsverbände, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände usw. – zum Staat, zu ihren Mitgliedern, zu den anderen Verbänden, die Veränderung der Arbeitswelt, der Wohnverhältnisse, der Mobilität und vieles andere mehr. Aber hier ist nicht der Ort, über all dies zu berichten. Hier kann es nur darum gehen, ein Minimum von Anhaltspunkten zu ermitteln, um einem bisher nicht erörterten Thema erste Strukturen zu geben.

3 Drei durchgezogene Linien

3.1 Zur Auswahl

In diesem Sinne wird unten versucht werden, die Zeit von 1945 bis zur Gegenwart in Perioden zu gliedern und deren Charakteristika, soweit sie für das Thema relevant sind und im gegebenen Rahmen Platz haben, aufzuzeigen. Ein anderer Weg könnte sein, einzelne Entwicklungen über die ganze Zeit hindurchzuzeichnen. Im allgemeinen scheint dieser Weg zu weniger sinnfälligen Ergebnissen zu führen als derjenige der Bildung von Perioden und ihrer komplexen Beschreibung. Einige Linien seien gleichwohl hier vorweg angedeutet. Es erscheint besonders schwierig, sie innerhalb der Perioden hinreichend deutlich zu machen. Es sind die folgenden:

- (1) Die internationale Situation des Gemeinwesens, seiner Verfassung und seiner Sozialpolitik: Hier vollzog sich der Wandel von einem geschlossenen, zunächst auch von außen beherrschten Gemeinwesen zu internationaler Offenheit und weltweiter Verantwortung. Hier vollzog sich ferner die Wandlung einer Verfassung, die gleichberechtigte internationale Beziehungen mehr andeutete als vorfand und herstellen konnte, zu einer Verfassung, die immer mehr supranationale und internationale Aktivitäten und Beziehungen

zu legitimieren und zu kontrollieren hat. Hier vollzog sich endlich der Wandel von einer ganz nach innen gewandten Sozialpolitik zu einer Sozialpolitik internationaler Verflechtung.

- (2) Die Methode sozialpolitischen Denkens und Redens. Die Wandlungen, die sich insofern vollzogen, lassen sich schwerer fassen als etwa diejenigen der internationalen Position Westdeutschlands. Es wird im nachfolgenden nicht gelingen, die Entwicklungslinien mehr als anzudeuten. Gleichwohl: was ist gemeint? Vielleicht läßt es sich auf drei Nenner bringen. Der eine ist, daß der Anspruch der Verfassung, auch die Sozialpolitik zu kontrollieren – etwa vom Sozialstaatsprinzip, vom Rechtsstaatsprinzip, vom Gleichheitssatz oder anderen Grundrechten her –, das Verlangen auslöste, Sozialpolitik rational zu erklären und zu verstehen. Der zweite ist, daß Sozialpolitik als Politik zugunsten der jeweils schwächsten Interessen nicht allein dem freien Spiel der „Kräfte“ überlassen werden kann. Der Wissenschaft kommt hier nicht nur eine innovierende, sondern auch eine advokatische Funktion zu. Der dritte Nenner ist, daß die Begegnung von Wissenschaft und Politik im Vorfeld und Kernbereich politischer Entscheidung ein Strukturproblem allen Regierens, aber ein ganz spezifisches Strukturproblem der modernen Demokratie ist. Die Hinweise, die zu diesem Themenkreis unten gegeben werden können, können diese Gedanken nicht weiter verfolgen. Gleichwohl sollte eben auf Hinweise nicht verzichtet werden.
- (3) Das juristische Zusammenwachsen weiter Teile des Sozialleistungsrechts zu einem „Sozialrecht“. Damit ist wieder ein anderes Thema angeschnitten. Daß es herausgehoben wird, kommt zunächst von der Bedeutung dieses Aspektes für die Erfahrungen des Verfassers. Und wie schon eingangs eingestanden: es geht hier um einen „subjektiven“ Bericht – aus der Sicht eines Verfassungs- und Sozialrechtlers zu Händen eines Wirtschaftswissenschaftlers, der das Sozialrecht aufgenommen und beeinflußt und die Verfassung sowohl als Legitimation als auch als Widerstand erfahren hat. Doch gibt es noch einen weiteren Grund, das Thema hier anzusprechen. Sozialrecht ist das sozialpolitisch geprägte Recht²⁶⁾. Und so ist die Integration von Sozialrecht auch bedeutsam für die Begegnung von Sozialpolitik und Sozialrecht.

3.2 Die internationale Dimension

Die Problematik internationaler Verflechtung hat sich seit 1945 in tiefgreifender Weise gewandelt. Das beginnt mit dem Subjekt der Sozialpolitik, das hier im Vordergrund steht: dem Staat. Dem Grundgesetz, welches die Staatlichkeit auf Bund und Länder aufteilt, ging die Zeit voraus, in der die Besatzungsmächte Deutschland als Ganzes und in den Zonen regierten, in der sie allmählich

²⁶⁾ S. Hans F. Zacher, Was ist Sozialrecht?, in: Festschrift für Schieckel, 1978, S. 371 ff.

autochthone Staatlichkeit in den Ländern aufkommen ließen und in zonalen, bizonalen und schließlich trizonalen Institutionen koordinierten²⁷⁾. Nachdem sie Westdeutschland zur Bundesrepublik zusammengeschlossen und diesem Staatswesen im Zusammenwirken mit deutschen politischen Autoritäten die Verfassung des Grundgesetzes gegeben hatten, bauten sie ihren eigenen Anteil an der deutschen Staatsgewalt nach und nach ab, bis er 1955 auf die Vorbehalte der „Bonner Verträge“, insbesondere des Generalvertrages vom 23. Oktober 1954, beschränkt wurde²⁸⁾.

Schon vorher aber hatte ein neuer, gegenläufiger Prozeß – ein Prozeß der „Entäußerung“ deutscher Staatsgewalt – begonnen. Schon 1951/52 hat die Bundesrepublik die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mitbegründet. 1957/58 folgten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Dadurch wurden neue, supranationale und also staatsähnliche, mit Bund und Ländern konkurrierende Subjekte sozialer Intervention geschaffen.²⁹⁾

Und früher schon hatte ein anderer, internationaler Prozeß sozialpolitischer Ein- und Ausstrahlung eingesetzt: der Beitritt (oder Wiederbeitritt) zu internationalen Organisationen. Hervorzuheben ist hier vor allem der Beitritt zu dem Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) (1948/49) – mittlerweile abgelöst durch das Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (1960/61) –, der Beitritt zum Europarat (1950), dessen sozialpolitische Aktivitäten von ganz besonderer Bedeutung sind³⁰⁾, der Beitritt zur Internationalen Arbeitsorganisation (1954), deren sozialpolitische Bedeutung evident ist³¹⁾, und endlich der Beitritt zu den Vereinten Nationen (1973), dem der Beitritt oder die sonstige Mitarbeit in zahlreichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen voraus-

²⁷⁾ S. dazu *Friedrich Klein*, Neues deutsches Verfassungsrecht, 1949; *Walter Vogel*, Westdeutschland 1945 bis 1950, Teil I 1956, Teil II 1964. – *Helmut Meinhold* hat damals am Zentralamt für Wirtschaft der britischen Zone und später in der Verwaltung für Wirtschaft der Bizone in Frankfurt am Main gewirkt.

²⁸⁾ S. *Ingo von Münch*, Dokumente zum geteilten Deutschland, 1968, insbes. S. 226 ff.

²⁹⁾ S. zu den einschlägigen Vertragsbestimmungen: *Hans F. Zacher*, Internationales und Europäisches Sozialrecht, 1976, S. 587 ff. Zur europäischen Sozialpolitik s. etwa *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1972, S. 531 ff.; *Albert Bleckmann*, Europarecht, 2. Aufl., 1978, S. 388 ff. (je mit eingehenden Nachw.); zuletzt etwa *Bengt Beutler*, *Roland Bieber*, *Jörn Pipkorn* und *Jochen Streil*, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik – 1979, S. 358 ff. *Bernd Schulte* und *Hans F. Zacher*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart, Bd. I (1979), S. 353 ff. *Helmut Meinhold* hat auch an dieser Dimension der Sozialpolitik maßgeblich Anteil genommen, indem er einem beratenden Gremium von Sachverständigen im Rahmen der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angehörte. S. „Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit“, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Sozialpolitik Bd. 21, 1970.

³⁰⁾ S. zu den einschlägigen Konventionen und Entschlüssen *Zacher*, a.a.O. (Anm. 29) S. 428 ff.

³¹⁾ S. zu den einschlägigen Quellen *Zacher*, a.a.O. (Anm. 29), S. 64 ff. – S. zu allem vorigen aus der Zeit *Johannes Schregle*, Europäische Sozialpolitik. Erfolge und Möglichkeiten, 1954.

gegangen war³²⁾. Daneben entwickelte sich die internationale Zusammenarbeit auch außerhalb völkerrechtlicher Organisationen, vor allem das System der bilateralen sozialrechtlichen Verträge³³⁾.

Eine andere Dimension internationaler Verflechtung eröffnet sich, wenn man an die betroffenen Gruppen und Sachprobleme denkt. So war nach 1945 und weit in die 50er Jahre hinein die Sozialpolitik damit beschäftigt, die ungeheure Zahl von „Gebietsfremden“ einzubeziehen, die, Deutsche oder Nichtdeutsche, als Opfer des nationalsozialistischen Regimes, als Vertriebene, als Flüchtlinge und Asylsuchende usw. nach Westdeutschland gekommen waren. Später schufen die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ganz neue sozialpolitische Probleme (und halfen auch wieder, solche zu lösen)³⁴⁾, während der Strom deutscher Zuwanderer, ausländischer Flüchtlinge usw. – wenn auch mitunter abebbend – nie ganz versiegt.

So wie nun Sozialstaatlichkeit dem Subjekt nach im Verlauf der Nachkriegszeit sich immer mehr in supranationale und internationale Trägerschaft hinein erstreckte, so wuchs auch die sozialstaatliche Verantwortung immer klarer über die Bundesrepublik hinaus. Der Zusammenhang zwischen deutschen Sozialproblemen und deutscher Sozialpolitik einerseits und den Sozialproblemen und der Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist offensichtlich. Mitverantwortung für auswärtige soziale Verhältnisse erwächst ferner auch aus den anderen internationalen Organisationen und Kooperationsystemen. Eine völlig neue Wendung aber hat sich aus der wachsenden weltweiten Verantwortung der wirtschaftlich stärkeren und technologisch überlegenen Nationen für die schwächeren Nationen, der Inanspruchnahme der entwickelten Industrienationen für die Hilfe gegen die Armut in der Dritten Welt und aus dem Interesse der Industrienationen an der wirtschaftlichen Entwicklung der ärmeren Länder ergeben³⁵⁾.

So streckt sich der Bogen der deutschen Sozialpolitik-Geschichte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von den Jahren, in denen ein zerstörtes, darnieder-

³²⁾ S. zur Situation vor dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen etwa *Heinz Dröge, Fritz Münch und Ellinor von Puttkamer*, Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen, 1966. Zur Situation nach dem Beitritt s. etwa: *Ingo von Münch*, Deutschland und die UNO, 1973.

³³⁾ S. zu den Anfängen des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts in der Nachkriegszeit *Ernst Wickenhagen*, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, 1957. S. zum heutigen Stand: *Heinz Plöger und Albrecht Wortmann*, Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten. Zu den Fürsorgeabkommen s. etwa *Anton Knopp und Otto Fichtner*, Bundessozialhilfegesetz, 4. Aufl. 1979, S. 487 ff. – Hinsichtlich des Arbeitsrechts s. zum Vorigen *Gerhard Schnorr*, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, 1960.

³⁴⁾ S. z.B. *Tugrul Ansay und Volkmar Gessner* (Hrsg.), Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht, 1974; *Helga und Horst Reimann* (Hrsg.), Gastarbeiter, 1974; *Ursula Mehrländer*, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, 1976.

³⁵⁾ S. dazu erster Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung 1973 (Bundestagsdrucksache 7/1236), Zweiter Bericht zur Entwicklungspolitik 1975 (Bundestagsdrucksache 7/4293), Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik 1977 (Bundestagsdrucksache 8/1185); Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1978.

liegendes, von Flüchtlingsströmen überflutetes Deutschland von der Not- und später Entwicklungshilfe des Westens, vor allem der Vereinigten Staaten abhängig war, bis hin zu einer Zeit, in der deutsche Prosperität und Sozialstaatlichkeit eine internationale Mitverantwortung für die sozialen Probleme auf der ganzen Erde – jedenfalls ihrer Armutszonen – unübersehbar miteinschließen.

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

3.3 Die Entwicklung sozialpolitischer Rationalität

In dem oben skizzierten Prozeß der interdependenten Abfolge von sozialer Situation und Herausforderung, von normativ-institutionell politischen Bedingungen der Reaktion und von Antworten auf die Herausforderung spielen objektive Information, rationale Diskussion, systematische Darstellung und wissenschaftliche Kreativität eine überaus bedeutsame, jedoch vielschichtige und schwer zu beschreibende Rolle. Sie dienen der Wahrnehmung der sozialen Verhältnisse, der Artikulation sozialer Herausforderungen, der Abklärung politischer Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten und der Entwicklung und kritischen Würdigung denkbarer Antworten auf gegebene soziale Herausforderungen. Dies gilt ganz allgemein. In der modernen, technologisch-wissenschaftlichen Gesellschaft ist die Notwendigkeit wissenschaftlicher Sozialpolitik im weitesten und vielfältigsten Sinne umso dringlicher, als Handlungsmöglichkeiten und Prioritäten der Politik von plausibler wissenschaftlicher Zuarbeit mehr als vordem abhängen können. Das solchermaßen interessante Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wissenschaft³⁶⁾ hat sich in der Nachkriegszeit nicht unwesentlich gewandelt.

Zunächst zur Wissenschaft von der Sozialpolitik „für sich“. 1956 verzeichnet die Bibliographie zu den Artikeln „Sozialpolitik“ im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften³⁷⁾ noch ganz überwiegend Titel aus der Zeit von 1890 bis

³⁶⁾ S. dazu *Hans Achinger*, Sozialpolitik und Wissenschaft, 1963; *Gerhard Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, 1970; *Jürgen Krüger*, Sozialpolitik ohne Wissenschaft? Zur Nachkriegsentwicklung der westdeutschen Sozialpolitik, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 6. Jg. (1975), S. 21 ff.; *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, Das Anmerkungen zur sozialwissenschaftlichen Wiederentdeckung der Sozialpolitik, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 10. Jhg. (1979) S. 241 ff.

³⁷⁾ Zusammengestellt von *Gerhard Stavenhagen*, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, 1956, S. 568.

1939. Was nach 1945 folgt, sind – soweit nicht Neuauflagen^{37a)} – grundsätzliche Studien über die Rolle der Sozialpolitik bei dem Neuaufbau des Gemeinwesens³⁸⁾, überwiegend aber Einzelstudien, mit denen die Autoren versuchen, sich in der neuen sozialpolitischen Situation zurechtzufinden und anderen dabei zu helfen³⁹⁾. Grundlegende Neuarbeiten stehen freilich bevor. 1957 erscheint *Erik Boettcher's* vorzügliches Sammelwerk „Sozialpolitik und Sozialreform“. 1958 bringt *Hans Achinger* seine „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ heraus⁴⁰⁾. 1961 erscheint von *Elisabeth Liefmann-Keil* die „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“. 1962 bringt *Ludwig Preller* mit seiner „Sozialpolitik. Theoretische Ortung“ sehr Grundsätzliches in die Diskussion⁴¹⁾. 1965 zieht *Viola Gräfin von Bethusy-Huc* die Bilanz der Diskussion um „Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland“⁴²⁾. Weitere bedeutsame, teils auch grundlegende und neue Arbeiten folgen⁴³⁾, ohne daß der Bedarf an ebenso umfassender und differenzierter wie verlässlicher wissenschaftlicher Handreichung bis heute voll befriedigt wäre⁴⁴⁾.

Einen ganz anderen „Konjunkturverlauf“ nimmt dagegen die Politikberatung durch Sozialwissenschaftler⁴⁵⁾, in deren Geschichte der Name *Helmut Meinhold*

^{37a)} Typisch insbes. *Ludwig Heyde*, Abriß der Sozialpolitik, 1. Aufl. 1920, 10. Aufl. 1953, jetzt 12. Aufl. 1966 (von *Stephanie Münke* und *Peter Heyde*).

³⁸⁾ S. z.B. *Paul Jostock*, Grundzüge der Soziallehre und der Sozialreform, 1946; *Ludwig Preller*, Sozialpolitik. Kernfragen des Aufbaues, 1946 (2. Aufl. 1947); *Walter Bogs* (Hrsg.), Gegenwartsfragen sozialer Sicherheit, 1950.

³⁹⁾ Typisch für den pragmatischen Geist und die Erfahrung der Not, aus der heraus geschrieben wurde, ist etwa *Horst Schieckels* Vorwort zu seiner „Deutschen Sozialpolitik“ (1955): „Das vorliegende Buch stellt den Versuch zur Sammlung und Sichtung einer Fülle von Geschehnissen dar, die nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie aus Ideen und ideologischen Zielsetzungen geboren wurden, sondern aus der Zwangsläufigkeit der nackten Not der um ihre Lebensexistenz ringenden deutschen Menschen während der letzten 100 Jahre. Was in diesem Buche angesprochen und dargestellt wird, sind zwar nicht ausschließlich, vielleicht nicht einmal vorwiegend typisch deutsche Probleme. Aber sie sind doch in der Hauptsache aus dem deutschen Schicksal geboren und nur aus der deutschen Situation zu begreifen. Es ist wohl kein Zufall, daß der Begriff der „Sozialpolitik“ bisher noch keine endgültige Klärung gefunden hat, und daß das Wort selbst sich kaum in eine andere Sprache übersetzen läßt. Dabei drückt es nichts Ideologisches oder gar Utopisches aus, sondern eine Summe von Realitäten. . . Sie ist nicht mehr wegzudenken aus unserem innerstaatlichen Leben und deshalb von außerordentlicher Bedeutung und einer ganz ungeheuren Dynamik. Sie in ihrem ganzen Ausmaß darzustellen, würde indessen den Rahmen dieses Buches bei weitem überschreiten. Worauf es mir ankam, war lediglich, die Aufgabe und das Wesen der Sozialpolitik herauszustellen und in Rück- und Vorschau ihren Weg und ihr Ziel in Deutschland aufzuzeigen“.

⁴⁰⁾ 2. Aufl. 1971.

⁴¹⁾ S. später seine Summe: Praxis und Probleme der Sozialpolitik. 2 Bde, 1970.

⁴²⁾ 2. Aufl. 1976.

⁴³⁾ S. dazu noch unten S. 19 ff.

⁴⁴⁾ S. etwa die Bibliographien bei *Bernhard Külpe* und *Wilfried Schreiber* (Hrsg.), Soziale Sicherheit, 1971, S. 449 ff.; *von Bethusy-Huc*, a.a.O. (Anm. 36) 2. Aufl. S. 306 ff.; *Heinz Lampert*, Artikel „Sozialpolitik I: Staatliche“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, 1977, S. 60 ff. (75 f.); *Willy Albers*, Artikel „Sozialpolitik IV: In der Bundesrepublik Deutschland“ ebenda S. 110 ff. (129 f.).

⁴⁵⁾ S. dazu den eingehenden Bericht bei *Gräfin Bethusy-Huc* a.a.O. (Anm. 36), 2. Aufl., S. 58 ff.

einen einzigartigen Rang einnimmt. 1952 treten *Gerhard Mackenroth*⁴⁶⁾ und *Walter Auerbach*⁴⁷⁾ mit Reformplänen hervor. 1954 legt *Walter Bogs* seine „Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform“ vor⁴⁸⁾. 1955 erscheinen: aus der Feder von *Hans Achinger*, *Joseph Höffner*, *Hans Muthesius* und *Ludwig Neundörfer* die „Rothenfelser Denkschrift“ über „Die Neuordnung der sozialen Leistungen“, der „Schreiber-Plan“⁴⁹⁾ und die „Kölner Denkschrift“ der Professoren *Walter Rohrbach*, *Erich Roehrbein* und *Carl Meyrich*⁵⁰⁾. 1957 erscheint auf Anregung des Vorstandes der SPD der „Sozialplan für Deutschland“, für den vor allem *Walter Auerbach* und *Ludwig Preller* verantwortlich zeichnen⁵¹⁾.

Den Reigen dieser Denkmäler wissenschaftlicher Beratung der Sozialpolitik schließt dann die Sozial-Enquete. Wie die Rothenfelser Denkschrift geht sie auf einen Antrag der Bundesregierung zurück. 1964 bis 1966 arbeiten *Hans Achinger*, *Walter Bogs*, *Helmut Meinhold* und *Wilfried Schreiber* diesen Bericht über die „Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland“ aus⁵²⁾.

Später hingegen läßt die Bundesregierung Wissenschaftler nicht mehr „mit sich allein“. Im Sozialbeirat zur jährlichen Begutachtung der Fortentwicklung der Renten, in der Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in der Sozialgesetzbuchkommission, der Arbeitsgesetzbuchkommission und der Kommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Gleichstellung von Mann und Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung – um nur einige wichtige Beispiele zu nennen – arbeiten Wissenschaftler, Praktiker und vor allem auch Vertreter von Interessenverbänden zusammen⁵³⁾. Das Element der Beratung der Sozialpolitik durch wissenschaftlichen Sachverstand sollte nie mehr so spezifisch hervortreten wie von 1952 bis 1957 und in der Sozialenquete-Kommission.

Mehr und mehr zeigen sich nun aber zwei andere Linien, die sich auch begegnen und überschneiden. Ihre Gemeinsamkeit ist der Adressat: die Öffentlich-

⁴⁶⁾ Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Schriften des Vereins für Sozialpolitik n.F. Bd. 4, 1952.

⁴⁷⁾ Modell eines Sozialplanes – eine Skizze, in: Die Krankenversicherung, 1952, S. 106 ff. (abgedruckt auch in *Walter Auerbach*, Beiträge zur Sozialpolitik, 1971, S. 23 ff.).

⁴⁸⁾ Veröffentlicht 1955.

⁴⁹⁾ *Wilfried Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, 1955.

⁵⁰⁾ Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über „Die Neuordnung der sozialen Leistungen“, 1955.

⁵¹⁾ Sozialplan für Deutschland, Gutachten erstattet auf Anregung des SPD-Vorstandes von *Auerbach*, *Bruch* u.a., 1957.

⁵²⁾ 1966 – ohne Jahresangabe – erschienen.

⁵³⁾ S. zur Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel deren Gutachten (1976), S. 1 ff.; zur Sozialgesetzbuchkommission *Hans F. Zacher*, Materialien zum Sozialgesetzbuch, S. A 6 f., 69; zur Arbeitsgesetzbuchkommission „Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches – Allgemeines Arbeitsvertragsrecht – hsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1977, S. 12 ff. Zu der Rolle *Helmut Meinholds* im Sozialbeirat und in der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen s. noch einmal am Anfang dieser Abhandlung zu Anm. 6.

keit. Die eine Linie ist die, daß Berichte, Programme usw. der Regierung im Lauf der Zeit immer mehr zu einem Instrument der Sozialpolitik werden. Wohl zum ersten Mal finden wir es in der Agrar-Sozialpolitik. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 führt die jährlichen „Grünen Berichte“ und „Grünen Pläne“ ein, um die soziale Stellung der Landwirtschaft permanent zu kontrollieren und zu fördern. Die andere Linie ist die, daß zwischen Regierung, Parlament und Öffentlichkeit der Sachverstand gestellt wird, der allen Beteiligten zu mehr Rationalität der Auseinandersetzung und des Urteils verhelfen soll. Mit der Rentenreform 1957 wird der Sozialbeirat geschaffen. Sein jährliches Gutachten über die Fortentwicklung der Renten und der jährliche Rentenanpassungsbericht der Bundesregierung sollen zu einer rationaleren Auseinandersetzung und zu mehr Verlässlichkeit der Entwicklung der Renten führen. Die Ausbildung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums des jährlichen Sachverständigengutachtens (1963)⁵⁴ und des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung (1967)⁵⁵ signalisiert einen weiteren Durchbruch auch für die Sozialpolitik. 1969 erscheint das erste „Sozialbudget“, 1970 der erste „Sozialbericht“. Schon vorher, zur gleichen Zeit und danach entstand weit darüber hinaus eine breitgefächerte Vielfalt von Berichten, Plänen und Programmen, die alle dazu beitragen sollten, die Auseinandersetzungen im Binnenbereich der Politik, in der Öffentlichkeit und zwischen Öffentlichkeit und Politik informierter und rationaler werden zu lassen⁵⁶).

Gerade auf diesem Weg aber erwies sich als Schwierigkeit, daß Meßbarkeit und Quantifizierung dem Ökonomischen vorbehalten sind – oder doch zu sein scheinen. Das Nichtökonomische ist auf verbale Umschreibung angewiesen. Das bedeutet, daß das Ökonomische weitaus sinnfälliger als das Nichtökonomische ausgedrückt und dargestellt werden kann. Es bedeutet dem voraus, daß das Nichtökonomische schon nicht so exakt aufgenommen und durchdacht werden kann wie das Ökonomische. Sowohl unter den Bedingungen gegenwärtiger Kommunikation als auch im Hinblick auf die wissenschaftlich-technologische Inklination dieser Gesellschaft bedeutet das sehr viel. Aber selbst innerhalb des Ökonomischen führt es zu Ungleichgewichten. So ist das Sozialbudget eine Aufwandsrechnung (eine Darstellung des finanziellen Input). Über die Sinnerfüllung dieses Aufwands (über den finalen Output) erfährt man nichts. Aus allen diesen Gründen trieb die Entwicklung zu dem Versuch, auch das Qualitative quantifizierbar zu machen. Die Bemühungen um „soziale Indikatoren“ stellen somit ein wichtiges Element in der Rationalisierung von Sozialpolitik dar⁵⁷).

⁵⁴ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685).

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

⁵⁶ Eine Übersicht s. im Sachregister der Verhandlungen des 7. Deutschen Bundestages, S. 327 ff.

⁵⁷ S. dazu *Wolfgang Zapf*, Soziale Indikatoren – eine Zwischenbilanz, Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 60 (1976), S. 1 ff.; *Hans-Jürgen Krupp* und *Wolfgang Zapf*, Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, 1977.

Jedoch sind durchgreifende Hilfen der Sozialpolitik von dieser Seite her noch nicht zu sehen⁵⁸⁾. Der Versuch der Bundesregierung, von einer Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland ein Entwicklungsgemälde zeichnen zu lassen, das Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft hinein fortschreibt, hat viele interessante Einzelheiten⁵⁹⁾ hervorgebracht. Insgesamt freilich hat er die Hoffnungen auf politisch-praktische Orientierungs- oder gar Entscheidungshilfe kaum erfüllt. Einen neuen, bedeutsamen Ansatz stellt die Einsetzung einer Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquete-Kommission) dar (1977)⁶⁰⁾.

3.4 Die Entwicklung eines „Sozialrechts“

Formelles Verfassungsrecht entfaltet seine intensivste Wirkung gegenüber einfachem Recht. Dieses kann – die niedrigere Norm an der höheren – am Verfassungsrecht gemessen werden. Verfassung als Maßgabe der Politik ist daher nie so spürbar wie in der Gesetzgebung. Heute nun ist es nicht schwer, anzunehmen, daß sozialpolitisch geprägte Gesetzgebung grundsätzlich unter dem Namen „Sozialrecht“ zusammenzufassen ist⁶¹⁾. Auch wird mehr und mehr klar, daß und warum im juristischen „Alltag“ gewisse Rechtsmaterien trotz ihrer sozialpolitischen Relevanz gleichwohl nicht unter den Begriff des „Sozialrechts“ gezogen werden sollen: so das Arbeitsrecht, das Wohnungsrecht, das Finanz- und Steuerrecht, das Familienrecht usw. Vor dem Hintergrund des weiten „sozialpolitischen“ Sozialrechtsbegriff und seiner Offenheit, ja Unendlichkeit, wirkt es auch eher klärend als mißverständlich, wenn der Gesetzgeber parallel die Kodifikation von Arbeitsrecht und Sozialrecht in Angriff nimmt, um im „Sozialgesetzbuch“ mitnichten alles „Sozialrecht“, sondern nur einen Kernbereich von Sozialleistungen zusammenzufassen⁶²⁾. Gerade in diesen Fragen von sozialrechtlicher Sachschau und Terminologie aber hat sich vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart ein ungeheurer Wandel vollzogen. Er geht – wenn auch nicht in schlichter Identität oder Parallelität – einher mit einer wesentlichen Vertiefung der Bemühung um die Rechtsgebiete der sozialen

⁵⁸⁾ Angesichts der großen verfassungspolitischen und -rechtlichen Problematik solcher sozialer Indikatoren ist es auch schwierig, den rechten Weg dafür zu finden. S. dazu *Hans F. Zacher*, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, VSSR Bd. II (1974), S. 15 ff.

⁵⁹⁾ Vor allem die Auftragsstudien der Kommission. S. das Verzeichnis im Anhang des Gutachtens.

⁶⁰⁾ S. Transfer-Enquete-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Kommission 1979, S. 5 ff.

⁶¹⁾ S. *Hans F. Zacher*, Was ist Sozialrecht?, in: Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Horst Schieckel, 1978, S. 371 ff.; s. auch *dens.*, Sozialrecht, in: *Rudolf Weber-Fas*, Jurisprudenz, 1978, S. 407 ff.

⁶²⁾ S. *Hans F. Zacher*, Materialien a.a.O. (Anm. 53), S. A 5 f., 70 ff., 72 ff.

Intervention, um sozialpolitisches Recht, um „Sozialrecht“ überhaupt. Beides aber – das Erkennen immanenter Gemeinsamkeiten von „sozialpolitischem“ Recht und die juristische, interpretatorische, dogmatische und rechtstheoretisch-verstehende Bemühung um dieses Recht – ist von großer und nicht exakt lokalisierbarer Bedeutung für die interdependente Abfolge von sozialer Herausforderung, Bedingungen der Antwort und Antwort. Denn Recht bestimmt die sozialen Verhältnisse mit, trägt dazu bei, daß soziale Herausforderungen erwachsen, gestaltet wesentliche Bedingungen des politischen Systems, das auf die sozialen Herausforderungen antwortet, und ist endlich selbst Hauptinstrument solcher Antwort.

Unter allen in Betracht kommenden Rechtsgebieten traten nur das Arbeitsrecht und das Finanz- und Steuerrecht mit anspruchsvoller juristischer Kultur in die Nachkriegszeit ein. Das Sozialversicherungsrecht, in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts selbst dogmatisch wohl gepflegt, hatte schon während der Weimarer Zeit ständig an juristischem Niveau verloren⁶³). Die ständigen Veränderungen, denen es seit den frühen dreißiger Jahren ausgesetzt war, hatten seine juristische Kultur zum Erliegen gebracht – ein Mißstand, der erst mit *Georg Wannagat's* „Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts“ (I. Bd. 1965) wenigstens hinsichtlich der Grundlagen überwunden werden konnte. Die übrigen „sozialpolitischen“ Rechtsgebiete hatten kaum anspruchsvolle juristische Kultur mitgebracht und zu erwarten⁶⁴). Daran ändert die Reihe vorzüglicher Untersuchungen, die einzelnen Fragen gewidmet wurden, nichts Wesentliches⁶⁵).

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

⁶³ Freilich ragt die Apotheose juristischer Bemühung um das Sozialversicherungsrecht, die in *Lutz Richters* „Sozialversicherungsrecht“ (1931) zu sehen ist, heraus. – S. ihn auch zur älteren Literatur.

⁶⁴ S. zum Vorigen etwa *Hans F. Zacher*, Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, 1968; *dens.*, Die Sozialversicherung als Teil des öffentlichen Rechts, in: Sozialrecht und Sozialpolitik, Festschrift für Kurt Jantz, 1968, S. 29 ff.; *dens.*, Einige rechtstheoretische Aspekte der Entwicklung des deutschen Sozialrechts, in: *Perspectivas del derecho publico en la segundo mitad del siglo XX*, Madrid 1969, Bd. III, S. 945 ff.; *dens.*, Grundfragen theoretischer und praktischer sozialrechtlicher Arbeit, VSSR Bd. IV (1976), S. 1 ff.

⁶⁵ S. exemplarisch etwa die Festschriften für *Johannes Krohn* („Beiträge zur Sozialversicherung“, 1954), *Friedrich Sitzler* („Sozialpolitik – Arbeits- und Sozialrecht“, 1956) und *Walter Bogs* („Sozialreform und Sozialrecht“, 1959).

sehr auf den Einzelfall gerichtet, um eine intensivere Bemühung in Richtung auf Systemzusammenhänge auszulösen⁶⁶⁾.

Von größter Bedeutung erwies sich dagegen der für Deutschland neue Begriff der sozialen Sicherheit⁶⁷⁾, dessen juristische Implantation vor allem *Walter Bogs* zu danken ist⁶⁸⁾. Einen weiteren Schritt hat es bedeutet, daß die Unterteilung sozialer Sicherheit in Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge, die an überkommenen Institutionen orientiert war, durch eine neue, entwicklungs offene Dreiteilung in Vorsorge, soziale Entschädigung und sozialen Ausgleich ergänzt werden konnte⁶⁹⁾. Das ermöglichte es unter anderem, bei der Konzeption des Sozialgesetzbuches über die Sozialversicherung hinaus nicht nur statt der rückwärts gewandten Kriegspopferversorgung ein zukunftsorientiertes soziales Entschädigungsrecht⁷⁰⁾, sondern auch über das allgemeine Ausgleichssystem der Sozialhilfe hinaus weitere Sozialleistungssysteme aufzunehmen, denen die Merkmale von Sozialversicherung und Versorgung oder auch sozialer Entschädigung fehlen – also besondere Ausgleichssysteme wie die Ausbildungsförderung, den Familienlastenausgleich und das Wohngeld⁷¹⁾.

Durch das Sozialgesetzbuch erlangte aber auch die Kategorie des „Sozialleistungssystems“⁷²⁾ juristisch-dogmatische Bedeutung; denn sie ist ein gemeinsamer Nenner für alle Teilbereiche des Sozialgesetzbuchs⁷³⁾. Diese kodifikatorischen Bemühungen um das Sozialgesetzbuch haben zusammen mit der kurz

⁶⁶⁾ S. dazu *Hans F. Zacher*, Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht, *Zeitschrift für Sozialreform*, 10. Jg. (1965), S. 137 ff. – Die Sozialgerichtsbarkeit, 12. Jg. (1965), S. 69 ff.; *dens.*, Einige rechtstheoretische Aspekte usw. a.a.O. (Anm. 64) S. 945 ff.

⁶⁷⁾ S. dazu den „Klassiker“ *Gerhard Weisser*, „Soziale Sicherheit“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9 (1956), S. 396 ff. (u. seine Bibliographie S. 412). S. neuerdings: *Eike von Hippel*, *Grundfragen der sozialen Sicherheit*, 1979, m. w. Nachw.

⁶⁸⁾ Seine Arbeiten zum Recht der sozialen Sicherheit sind zusammengestellt bei *Hans F. Zacher*, Gratulation für *Walter Bogs*, VSSR Bd. II (1974) S. 98 ff. (103). Hervorzuheben sind seine schon erwähnte grundlegende Arbeit über „Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform“ (1955) und seine abschließende Bilanz in der Sozialenquäte: „Die rechtliche Ordnung – Rechtsprinzipien sozialer Sicherung“ (Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquäte-Kommission, 1966, S. 62 ff.).

⁶⁹⁾ S. dazu *Hans F. Zacher*, Diskussionsbeitrag zu „Rechtsformen der sozialen Sicherung und allgemeines Verwaltungsrecht“, VVDStRL Heft 28 (1970), S. 233 ff. (237 f.); *dens.*, Zur Rechtsdogmatik der sozialen Umverteilung, DÖV 23. Jg. (1970), S. 3 ff. (S. 6 Anm. 41); *dens.*, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, DÖV 25. Jg. (1972), S. 461 ff. (461 f.).

⁷⁰⁾ S. dazu auch die Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages zu dem Thema „Empfiehlt es sich, die soziale Sicherung für den Fall von Personenschäden, für welche die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortung trägt, neu zu regeln?“, mit dem Gutachten von *Wolfgang Rüfner* (Verhandlungen usw. Bd. I Teil E) und den Beratungen (a.a.O. Sitzungsbericht P) mit dem Referat von *Hermann Heußner* (dasselbst, S. P. 13 ff.).

⁷¹⁾ S. dazu im einzelnen *Hans F. Zacher*, Materialien a.a.O. (Anm. 53) Teil A; *dens.*, Sozialgesetzbuch (Loseblatt) Teil A.

⁷²⁾ S. dazu etwa *Gräfin von Bethusy-Huc* a.a.O. (Anm. 36).

⁷³⁾ S. *Hans F. Zacher*, Materialien a.a.O. (Anm. 53) S. A 70 ff.

zuvor einsetzenden Aufwertung des Sozialrechts im akademischen Unterricht⁷⁴⁾ das wissenschaftliche Interesse für das Sozialrecht in bis dahin völlig unbekannter Weise stimuliert. Mehr als die zahlreichen Kommentare zum Sozialgesetzbuch selbst⁷⁵⁾ manifestiert sich das in den übergreifenden systematischen Darstellungen des Sozialrechts, unter denen hier vor allem diejenigen von *Helmuth Bley*⁷⁶⁾, *Wolfgang Rüfner*⁷⁷⁾ und *Wilhelm Wertenbruch*⁷⁸⁾ genannt seien⁷⁹⁾.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich das „sozialrechtliche Loch“ im Rechtssystem und Rechtsbewußtsein mehr und mehr schließt. Zu Anfang der Entwicklung wurde Sozialpolitik durch eine Vielzahl von Rechtsgebieten realisiert, deren Zusammenhang und deren Unterschiede kaum gesehen wurden und unter denen die Rechtsbereiche, die Sozialleistungen regelten und die deshalb am intensivsten sozialrechtlich geprägt waren⁸⁰⁾, dogmatisch am wenigsten ausgebildet waren. Heute bilden Kategorien wie „Sozialrecht“, „soziale Sicherheit“ und „Sozialleistungsrecht“ wirkungsvolle Hilfen gedanklicher Zusammenfassung allen „sozialpolitischen“ Rechts oder doch wichtiger, nicht stärker anders eingebundener Teile desselben. Und heute ist das Recht der sozialen Sicherheit, ist auch das Sozialleistungsrecht – als Summe und in seinen Teilen – dabei, die dogmatische Distanz zu anderen „sozialpolitischen“ Rechtsbereichen und zum Recht schlechthin zu verringern⁸¹⁾.

Ein offenes, unbewältigtes Problem ist bis heute jedoch das Verhältnis von Sozialrecht und **Sozialarbeit**⁸²⁾. Sozialarbeit in einem weiteren Sinne ist die helfende und kontrollierende⁸³⁾ – beratende, betreuende, erziehende, bewahrende, pflegende – personale Sorge für den Menschen, die durch gesellschaftliche oder vom Gemeinwesen bestellte Kräfte geleistet wird. Sie läßt sich nicht einmal in dem Maße rechtlich regeln, wie etwa ärztliche Dienstleistungen, die – durch Wissenschaft und „Kunstlehre“, Recht, gesellschaftliche Regeln und

⁷⁴⁾ S. zuletzt dazu *Bernd von Maydell*, Untersuchung über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten in der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVI (1978), S. 110 ff.

⁷⁵⁾ S. dazu die Übersicht bei *Zacher*, Materialien a.a.O. (Anm. 53) Teil B.

⁷⁶⁾ Sozialrecht, 2. Aufl. 1977.

⁷⁷⁾ Einführung in das Sozialrecht, 1977.

⁷⁸⁾ Sozialverwaltungsrecht, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1979, S. 323 ff.

⁷⁹⁾ Weitere Hinweise zu diesem neu florierenden Schrifttum bei den Genannten.

⁸⁰⁾ Während „sozialpolitische“ Privatrechtsbereiche wie Arbeits- und Mietrecht immer auch, wenn nicht primär dem Leistungsaustausch dienen müssen, während das Familienrecht primär privater Selbstentfaltung dient, während das Steuerrecht primär auf Einkünfte des Staates für die verschiedensten Zwecke abzielt, usw.

⁸¹⁾ S. zu Vorstehendem ergänzend *Hans F. Zacher*, Sozialrechtswissenschaft und Sozialrecht, Die Sozialgerichtsbarkeit, 26. Jg. (1979), S. 206 ff.

⁸²⁾ S. *Kurt Weblitz*, Verwaltungshandeln und soziale Hilfen, in: *Kurt Weblitz*, Referate und Aufsätze, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 251, 1972, S. 23 ff.; *Dieter Giese*, Zur Kompatibilität von Gesetz und Sozialarbeit, in: Hans-Karl Otto und Siegfried Schneider (Hrsg.), Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, 3. Aufl. 1975, Bd. 1 S. 45 ff.

⁸³⁾ Über Ausmaß, Funktion und Bewertung des kontrollierenden Elements gehen die Meinungen freilich extrem weit auseinander.

Standesnormen vorgeformt – von Sozialleistungsträgern (insbesondere der Kranken- und Unfallversicherungsträger) „gekauft“ und so den Personen, die ihrer bedürfen, mit einiger Bestimmtheit vermittelt werden können. Sozialarbeit ist in einem Frontfeld der Entwicklung ein höchstpersönlicher Dienst, den nur der Mensch dem Menschen leisten kann. Wo Serien gleichartiger Defizite eine gleichartige Abhilfe erlauben, wird mitunter professionelle, institutionelle und typisierte Abhilfe möglich. Aber im „Spitzenfeld“ ihrer Entwicklung muß Sozialarbeit immer frei sein, die atypischen sozialen Defizite aufzusuchen. Und auch dort, wo Typisierung Platz greift, muß sie immer personal geleistet werden, was immer einen der Regelung unzugänglichen Kern des Wirkens bedingt⁸⁴⁾. Das schwierige Verhältnis der Sozialarbeit zum Recht beruht ferner darauf, daß Sozialarbeit weitgehend darin besteht, die fehlende Verbindung des einzelnen mit der Gesellschaft und dem Gemeinwesen herzustellen⁸⁵⁾. Sozialarbeit wird daher zwar vom Gemeinwesen oder von gesellschaftlichen Gruppen organisiert und angeboten. Sie vollzieht sich aber sowohl in der insuffizienten Privatsphäre als auch im gesellschaftlichen Raum. Somit entsteht ein Gleichgewichtsproblem. Sozialarbeit, die nur oder zu sehr vom Auftrag des Gemeinwesens oder speziellerer gesellschaftlicher Kräfte geprägt ist, wirkt nicht oder zu wenig als die der insuffizienten Privatsphäre nötige, ihr gemäße Ergänzung – steht zu wenig auf Seiten des Klienten, der sie braucht. Sozialarbeit, die dagegen ganz in diese insuffiziente Privatsphäre eintaucht – sich ganz mit dem Klienten identifiziert, das Gesetz des Handelns nur noch von ihm bezieht –, leistet eben jene Verbindung zu Gesellschaft und Gemeinwesen nicht, die sie dem Einzelnen vermitteln soll. Der Sozialarbeiter hat daher oft eine „Doppelrolle“ in Gemeinwesen und Privatsphäre, die zu regeln das Recht nicht gewohnt ist⁸⁶⁾. Sie angemessen zu gestalten, fällt dem Recht umso schwerer, als auch das vorrechtliche Selbstverständnis der Sozialarbeit noch ungeklärt und in stetem Fluß, die sozialwissenschaftliche Klärung fragmentarisch und kontrovers und das politische Verständnis von Sozialarbeit, soweit es überhaupt existiert, weithin naiv ist. Daher ist die adäquate rechtliche Ortung und Ordnung von Sozialarbeit bis heute kaum auch nur als Aufgabe erkannt⁸⁷⁾.

⁸⁴⁾ Zu den Schwierigkeiten solcher Flexibilität s. *Wolfgang Bäuerle*, Soziale Intervention unter Systemzwang, *Archiv für Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 4. Jg. (1973), S. 282 ff.; über den Bereich der Sozialarbeit hinaus s. *Rainer Pitschas*, Neubau der Sozialverwaltung, die Verwaltung Bd. 12 (1979) S. 409 ff.

⁸⁵⁾ Auch des einzelnen mit der Familie und der Familie mit Gesellschaft und Gemeinwesen.

⁸⁶⁾ S. zu einem exemplarischen Problem *Peter Trenk-Hinterberger*, Drogenberatung, Strafverfolgung und Verfassung, *Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt*, 65. Jg. (1978), S. 185 ff.

⁸⁷⁾ Der Verfasser ist auf diese Problematik zum ersten Mal gestoßen, als er 1963 sein Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit des Jugendwohlfahrtsgesetzes ausarbeitete (s. nächste Anm.), noch intensiver aber als er 1966/67 für den Deutschen Landesausschuß des International Council on Social Welfare einen Landesbericht über „Social Welfare and Human Rights“ fertigte (erschienen unter dem Titel „Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland“, 1968). Er stellte dabei mit Erstaunen fest, wie wenig das Verhältnis von Sozialarbeit und Recht reflektiert ist. Daran hat sich bis heute wenig geändert. S. später zu diesem Thema noch *Hans F. Zacher*, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, in: *Wirtschaft und Wissenschaft*, 26 Jg. (1978) Heft 3, S. 17 ff. (22 f.); *Sozialrecht a.a.O.* (Anm. 61) S. 415 f.

Diese Spannungslage der Sozialarbeit zwischen Gemeinwesen und Privatheit findet eine gewisse Entsprechung in dem Verhältnis der staatlichen und kommunalen („öffentlichen“) Träger von Sozialarbeit zu den gesellschaftlichen („freien“) Trägern von Sozialarbeit⁸⁸⁾. Auch hier finden wir einen ähnlichen Widerstand der Sache wie der Beteiligten gegen das Recht und eine ähnliche Scheu des Rechts, sich der Sache und den Beteiligten zu nähern.

4 Ein Versuch, die Nachkriegszeit im Hinblick auf das Verhältnis von Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht historisch zu gliedern

4.1 Überblick

Versucht man – anstatt Entwicklungslinien über die ganze Zeit hin durchzuziehen⁸⁹⁾ –, die Nachkriegszeit im Hinblick auf das Verhältnis von Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht in Abschnitte zu gliedern, so bieten sich folgende Perioden an:

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

Daß diese Perioden nicht auf harten, alle Entwicklungen „abtrennenden“ Zäsuren beruhen, ist offensichtlich. Nur sei der Versuch erlaubt, durch eine solche Übersteigerung der Bedeutung einzelner relevanter Daten Strukturen zu gewinnen, die es erleichtern, die Entwicklungen wahrzunehmen^{89a)}.

⁸⁸⁾ S. zum Verfassungskonflikt über die Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und dem Bundessozialhilfegesetz statt anderer *Peter Lerche*, Verfassungsfragen und Sozialhilfe in Jugendwohlfahrt, 1963; *Hans F. Zacher*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964; BVerfG 22, 180. Aus späterer Zeit dazu vor allem: *Richard Völkl*, *Ulrich Scheuner* und *Heinrich Geißler*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Heft 8, 1974; Axel Freiherr von Campenhausen (Hrsg.), Kann der Staat für alles sorgen?, 1976; *Roland Wegener*, Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege, 1978.

⁸⁹⁾ S. o. 2 und 3.

^{89a)} S. zum Vorigen noch einmal oben 2.2.

4.2 Zur ersten Periode (1945-1949)

Was das **Verfassungsrecht** anlangt, so ist diese Periode überaus wechselreich und vielschichtig. Die Weimarer Verfassung ist zunächst noch Erinnerung und neue Möglichkeit. Vier-Mächte-Abkommen und Kontrollratsgesetze geben „ganz Deutschland“ einen sehr sporadischen Rechtsrahmen, der vor allem auf Entnazifizierung und Entmilitarisierung nicht nur von Institutionen und Personen, sondern auch des Rechts zielt. In den Zonen arbeiten teils besatzungsrechtliche, teils autochthone Institutionen. Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet bekommt von den Besatzungsmächten sogar ein verfassungsähnliches Organisationsstatut. Was allein Zukunft hat, sind jedoch die Verfassungsarbeiten in den Ländern⁹⁰⁾.

Hier werden viele der Erfahrungen gesammelt, die in das Grundgesetz eingehen – aber auch viele Programme formuliert, die sich im Grundgesetz nicht wiederfinden. Der Widerspruch zwischen dem Anspruch der Programme⁹¹⁾ und der Ohnmacht, sie zu verwirklichen, war zu groß gewesen, wohl auch die Verschiedenheit von Ideologien und historischen Horizonten, die hinter ihnen standen. Aber das demokratisch-rechtsstaatliche Gerüst sollte sich im Grundgesetz fortsetzen. Und mit ihm hatte auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte⁹²⁾ prägende Bedeutung als richterliche Umsetzung demokratisch-rechtsstaatlicher Verfassungstexte im Lichte der zurückliegenden Erfahrungen und der aktuellen Gegebenheiten und Forderungen⁹³⁾. Am Ende dieser Epoche steht die Arbeit am Grundgesetz, dessen Inkrafttreten und dessen Ins-Werk-Setzen den Anfang der nächsten Epoche bilden.

Was die **soziale und wirtschaftliche Situation** und ihre sozial- und wirtschaftspolitische Bewältigung anlangt, meinen *Gerhard Kleinhenz* und *Heinz Lampert* in ihrem Aufsatz „Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD“⁹⁴⁾ treffend: „Es wäre nicht wirklichkeitsfremd, für die ersten Nachkriegsjahre nahezu jede wirtschaftspolitische Maßnahme als sozialpolitische Maßnahme zu interpretieren, da für fast die gesamte Bevölkerung des späteren Bundesgebietes die Lebenslage als sozial schwach beurteilt werden muß. Krieg und Kriegsfolgerscheinungen hatten durch Verluste an Menschen, Gesundheit, Lebens- und Arbeits-

⁹⁰⁾ S. dazu noch einmal *Klein* und *Vogel* a.a.O. (Anm. 27). S. ferner etwa *Bengt Beutler*, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, 1973.

⁹¹⁾ S. dazu *Hans F. Zacher*, Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung, in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, S. 95 ff. m.w.N.

⁹²⁾ Allen voran des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der ebenso reich mit Zuständigkeiten bedacht wie entscheidungsfreudig war. S. dazu *Hans F. Zacher*, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946-1964, Jahrbuch des öffentlichen Rechts n.F. Bd. 15 (1966), S. 321 ff.

⁹³⁾ S. zu dieser Besprechung *Otto Bachof* und *Dietrich Jesch*, Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des öffentlichen Rechts n.F. Bd. 6 (1957), S. 47 ff.

⁹⁴⁾ ORDO Bd. XII (1971), S. 102 ff. (Zitat: S. 106).

kraft, Heimat, Wohnung, Hausrat und Sachkapital besondere Notlagen für Individuen und Familien geschaffen. . . Diese und gleichartige Verluste in anderen europäischen Volkswirtschaften bestimmten zusammen mit dem Fehlen einer funktionsfähigen Geldordnung und anderer wirtschaftlicher und politischer Voraussetzungen auch die allgemeine wirtschaftliche Lage, die durch eine völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigsten wirtschaftlichen Gütern und einen Mangel an Arbeitsplätzen gekennzeichnet war, der zu Massenarbeitslosigkeit führte“. Es war die Zeit der „Verwaltung des Mangels“, die Zeit, in der *Forsthoffs* juristische „Entdeckung“ der Staatsaufgabe der „Daseinsvorsorge“ eine der zentralen Botschaften der Rechts- und Staatslehre war, und in der man die Differenz zwischen eben dieser „Daseinsvorsorge“ und der Sozialpolitik oft nicht mehr wahrnehmen, wenn überhaupt noch verstehen konnte. Ein weiteres Spezifikum bildete die Last der Regimefolgen, die nicht mit den Wirkungen von Krieg und Niederlage gekennzeichnet werden konnten und durften: die Wiedergutmachung des Unrechts rassistischer, religiöser und politischer Verfolgung und die Hilfe für die Opfer.

Die **sozialpolitische** Konzeption entzieht sich jeder kurzen Skizze, da sie nach Besatzungsmächten, Zonen und Ländern divergierte – innerhalb ein- und desselben Gebietes möglicherweise auch zwischen Besatzungsmacht und deutscher Regierung. Doch verdient der Versuch festgehalten zu werden, das verbliebene Eigentum nicht nur für die Bedürfnisse des Alltags (Wohnungsbeschlagnahme, Ablieferungspflichten usw.), sondern auch strukturell in Anspruch zu nehmen (Bodenreform, Entflechtung und – nach der Währungsreform – auch Lastenausgleich)⁹⁵. Sozialisierung wurde als möglich und sinnvoll ins Auge gefaßt und mitunter auch praktiziert⁹⁶.

Die Systeme sozialer Sicherung und Hilfe waren nicht nur durch die Not der Zeit überfordert. Sie hatten nicht nur – insbesondere die Sozialversicherung – ihre reichseinheitliche Organisation und Finanzierung verloren, sie mußten auch damit fertig werden, daß die Besatzungsmächte die spezifischen Systeme der Sorge für die Kriegsoffer inhibierten, so daß die Kriegsoffer zunächst von den allgemeinen Systemen voll mitversorgt werden mußten⁹⁷. Im Arbeitsleben sorgten die Besatzungsmächte für die Zulassung von Gewerkschaften⁹⁸, denen auch die neuen Landesverfassungen (zusammen mit den Arbeitgeberverbänden) Raum gaben. Zugleich schufen die Besatzungsmächte ein – wenig prakti-

⁹⁵ Zur Geschichte des Lastenausgleichs s. z.B. Anlagenband zum Bericht der Sozialenquete-Kommission, o.J. (1966), S. 15 f.

⁹⁶ S. zum frühen Meinungsstand noch *Herbert Krüger*, Sozialisierung, in: *Bettermann-Nipperdey-Scheuner*, Die Grundrechte, Bd. III, 1. Halbbd. 1958, S. 267 ff. (zum Landesrecht insbes. S. 320 ff.).

⁹⁷ S. zur Entwicklung der sozialen Sicherung in dieser Zeit *Horst Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 2. Aufl., 1973, S. 123 ff.

⁹⁸ Kontrollratsdirektive Nr. 31 betreffend Grundsätze für die Errichtung von Gewerkschaftsverbänden vom 3. Juni 1946.

ziertes – Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten⁹⁹⁾. Das Betriebsverfassungsrecht wurde wiederbelebt¹⁰⁰⁾. Am Ende schuf das Tarifvertragsgesetz für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet vom 9. April 1949 die bis heute maßgebliche Grundlage der Tarifautonomie. Landesgesetze hatten sich darüber hinaus vor allem mit Arbeitszeitfragen (Urlaub, Hauswirtschaftstag, Feiertagen usw.) befaßt.

Noch vor Ende der Periode leitete die Währungsreform vom 20. Juni 1948 in Verbindung mit der Preisfreigabeordnung vom 25. Juni 1948¹⁰¹⁾ den **wirtschaftlichen Aufschwung** ein. Die Güterversorgung wurde primär wieder den Marktgesetzen anvertraut. Der Preisfreigabe folgte schließlich die Aufhebung des Lohnstops¹⁰²⁾. Damit war nicht nur eine marktgerechte Entwicklung der Löhne, sondern auch eine freiere Entfaltung der Tarifautonomie ermöglicht. Auf die Systeme sozialer Sicherung jedoch kamen nunmehr nach und nach zusätzlich all jene zu, die früher autonom-individuelle Vorsorge durch Sparen betrieben hatten oder hätten. Die Geldentwertung der Nachkriegsjahre und die Währungsreform hatten – vor dem Hintergrund der Inflation von 1923 – dem Vertrauen in die Eigenvorsorge durch Sparen den entscheidenden Schlag versetzt, den spätere inflationäre Entwicklungen immer wieder in Erinnerung bringen sollten.

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

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

⁹⁹⁾ Kontrollratsgesetz Nr. 35 betreffend Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. August 1946.

¹⁰⁰⁾ Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946. Im Anschluß daran eine Reihe von Landesgesetzen.

¹⁰¹⁾ Zur weiteren Entwicklung der Preisbindungen s. etwa *Ernst Rudolf Huber*, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2. Bd., 1954, S. 315 ff.

¹⁰²⁾ Gesetz zur Aufhebung des Lohnstops vom 3. November 1948.

4.3 Zur zweiten Periode (1949-1957)

Die zweite Phase ist die Zeit des Aufbaus der Bundesrepublik und in der Bundesrepublik. Es ist die Zeit des Ersten und des Zweiten Deutschen Bundestags (1949-1953 und 1953-1957). Und es ist zugleich die Zeit der beiden ersten Kabinette *Adenauer*¹⁰³⁾.

Das **Grundgesetz** enthielt keine sozialpolitische Konzeption, sondern nur die allgemeine Direktive des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1). Im übrigen enthielt es Hinweise auf einzelne Materien, vor allem in den Gesetzgebungskatalogen (Art. 73 ff.)¹⁰⁴⁾. Sie waren ganz am überkommenen Rechtsbestand orientiert – ein Umstand, welcher innovierende Entwicklungen im System sozialer Sicherheit, im Sozialleistungssystem oder im noch weiteren Bereich des Sozialrechts legislatorisch und wissenschaftlich-dogmatisch nicht begünstigte. Damit war die leidige Auseinandersetzung „hie Rechtsstaat – hie Sozialstaat“, die sich erst heute allmählich zu verlieren scheint, in der Verfassung angelegt¹⁰⁵⁾. Unter den Verfassungsänderungen der Periode verdient vor allem die Einfügung des Art. 120a in das Grundgesetz genannt zu werden, die dem Aufbau der Lastenausgleichsverwaltung Raum gab¹⁰⁶⁾. Auch die Einfügung des Wehrrechts ist – wegen seiner dienst- und versorgungsrechtlichen Implikationen – nicht ohne soziale Relevanz¹⁰⁷⁾. Den größten verfassungsändernden Aufwand aber verursachte die Finanzverfassung, die immer wieder geändert wurde¹⁰⁸⁾. Diese intensive Diskussion um die „Finanzverfassung“ betraf freilich nur die „Steuerverfassung“, die das Grundgesetz unter der Überschrift „Das Finanzwesen“ regelt. Gerade im Blick auf die Sozialpolitik ist diese aber niemals die ganze Finanzverfassung. Die Umverteilung über Beiträge und Sozialversicherungsleistungen¹⁰⁹⁾, die das Grundgesetz nicht als Gegenstand der „Finanzverfassung“ wahrnimmt, ist dies in Wahrheit – der Sache nach – sehr

¹⁰³⁾ Das zweite Kabinett *Adenauer* (1953-1957) wurde allerdings am 16. Oktober 1956 umgebildet. Bis dahin hatte es aus Ministern der CDU, CSU, FDP, BHE und DP bestanden. Danach bestand es aus Ministern der CDU, CSU, FVP (Freie Volkspartei) und DP.

¹⁰⁴⁾ Zu dieser Art „Sozialverfassungsrecht“ im Grundgesetz s. *Wilhelm Wertenbruch*, Sozialverfassung, Sozialverwaltung, 1974, S. 1 ff. Zur Reflexion der sozialen Sicherheit im Grundgesetz s. auch *Peters* a.a.O. (Anm. 25), S. 143 ff.

¹⁰⁵⁾ S. dazu etwa den Sammelband Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968. Später etwa *Walter Auerbach*, Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Alfred Christmann u.a. (Hrsg.), Sozialpolitik – Ziele und Wege, 1974, S. 271 ff.

¹⁰⁶⁾ Gesetz zur Einführung eines Art. 120a in das GG vom 14. August 1952.

¹⁰⁷⁾ Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956.

¹⁰⁸⁾ Gesetz zur Änderung des Art. 107 des GG vom 20. April 1953, Zweites Gesetz zur Änderung des Art. 107 des GG vom 25. Dezember 1954, Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 und Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG v. 24. Dezember 1956.

¹⁰⁹⁾ S. dazu *Helmut Meinhold*, Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci, 1976.

wohl¹¹⁰⁾. Blickt man freilich auf die ständigen „Eiertänze“ um die „Finanzverfassung“ zurück, so kann man sich über diese terminologische List der Verfassungsgeschichte nur freuen. Die Sozialpolitik der Bundesrepublik hätte kaum ihren großen Atem gehabt, wenn sie total in das Korsett dessen gepreßt gewesen wäre, was das Grundgesetz „Finanzverfassung“ nennt.

Die Verfassungsinterpretation wird auf einen neuen Boden gestellt, indem 1951 das **Bundesverfassungsgericht** errichtet wird. Bis zum Ablauf der Periode füllt die Entscheidungspraxis des Gerichts jedoch erst sieben der mittlerweile 50 Bände der Sammlung seiner Entscheidungen. Sozialpolitische Themen stehen nicht im Zentrum der ersten Jahre der Entscheidungspraxis, so sehr auch im einen oder anderen Falle damals sozialpolitisch Bedeutsames zu entscheiden war¹¹¹⁾. Schon im ersten Band freilich findet sich eine zentrale Aussage zum Sozialstaatsprinzip: „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats . . . kann nur der Gesetzgeber tun; er ist gewiß verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen, um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen, die durch die Folgen des Hitler-Regimes in Not geraten sind. *Aber nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, d.h. ohne sachlichen Grund versäumte, könnte möglicherweise dem einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen“¹¹²⁾.

¹¹⁰⁾ Vergleich: „Allgemeine Finanzverfassung“ – „Sozialversicherungsfinanzen“

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

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

¹¹¹⁾ Das Entscheidungsgut zu analysieren, ist hier nicht der Ort. Die Übersicht, die *Wolfgang Rüfner* seinem Aufsatz über „Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (II)“ VSSR Bd. 2 (1974), S. 68 ff. voranstellt, nennt aus den ersten 7 Bänden nur drei Entscheidungen. Allerdings fehlt dort z.B. die (sehr umfangreiche) beamtenrechtliche und die (noch sporadische) arbeitsrechtliche Praxis des Bundesverfassungsgerichts (beachtlich insbes. BVerfG 4, 96 zur Koalitionsfreiheit).

¹¹²⁾ BVerfG 1, 97 (105).

Jedoch fällt auf, daß sich die Staatsrechtswissenschaft der sozialpolitischen Einsilbigkeit des Grundgesetzes noch nicht ganz beugt. Symptomatisch ist der 1. Halbband des III. Bandes des Sammelwerkes „Die Grundrechte“, der, herausgegeben von *Karl August Bettermann*, *Hans Carl Nipperdey* und *Ulrich Scheuner*, 1958 erscheint, unter dem Gesamttitel „Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung“ sozialpolitische Themen vereinigt, für die das Grundgesetz keinen Anlaß abgibt, sie in ein Handbuch der Grundrechte aufzunehmen: so insbesondere die Artikel „Das Arbeitsrecht“ von *Wilhelm Herschel*¹¹³⁾, „Das Mitbestimmungsrecht“ von *Horst Neumann-Duesberg*¹¹⁴⁾, „Mutterschutz und Jugendschutz“ von *Johannes Denecke*¹¹⁵⁾ und „Die Sozialversicherung“ von *Hermann Dersch*¹¹⁶⁾. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer diskutiert 1951 „Enteignung und Sozialisierung“¹¹⁷⁾ und setzt mit ihrer Tagung zu „Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates“¹¹⁸⁾ 1952 einen der Höhepunkte der Auseinandersetzung um den sozialen Rechtsstaat. In all dem zeigte sich, wie wenig Antwort das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes auf wieviel sozialpolitische Frage war – die in sich je nach geschichtlicher Erfahrung, ideologischem und politischem Leitbild, primär verfassungsrechtlichen, politischen oder sozialen Anliegen usw. höchst unterschiedliche Ausgangspunkte und Ziele hatte¹¹⁹⁾. Verfassungsrechtlich fiel zudem ins Gewicht, daß die Juristen, die damals eine führende Stellung in der Interpretation des Grundgesetzes einnahmen, unter der Weimarer Verfassung aufgewachsen waren, deren Programmatik die meisten Länderverfassungen nach 1945 mehr oder weniger in Erinnerung gebracht oder auch variiert und angereichert haben. Verfassungsrecht wurde deshalb weithin nicht in dem Maße als von sozialer Programmatik entblößt gedacht, wie das später weithin selbstverständlich wurde. Erst in der nächsten Periode finden sich Verfassungsdoktrin und -praxis damit ab, daß – vereinfacht gesagt – der Rechtsstaat primär ein juristisches, der Sozialstaat primär ein politisches Phänomen ist.

Ein Moment sozialpolitischer Aktivierung der Verfassung jedoch ist noch zu erwähnen, das vielleicht nie mehr so hervorgetreten ist wie in dieser Periode: die „Drittwirkung“ der Grundrechte. Vor allem im Arbeitsrecht¹²⁰⁾ glaubten Rechtsprechung und Literatur unmittelbar eine grundrechtsgerechte Ordnung herstellen zu sollen und zu können. Mit der Zeit gewann die Überzeugung Oberhand, daß Grundrechte ein Auftrag an den Gesetzgeber sind, dessen Erfüllung ihm durch die Rechtsprechung nur sehr begrenzt abgenommen werden kann¹²¹⁾.

¹¹³⁾ a.a.O., S. 325 ff.

¹¹⁴⁾ a.a.O., 373 ff.

¹¹⁵⁾ a.a.O. S. 475 ff.

¹¹⁶⁾ a.a.O. S. 503 ff.

¹¹⁷⁾ Mit Referaten von *Hans Peter Ipsen* und *Helmut K.J. Ridder*, in: VVDStRL, Heft 10, 1952.

¹¹⁸⁾ Mit Referaten von *Ernst Forsthoff* und *Otto Bachof*, VVDStRL, Heft 12, 1954.

¹¹⁹⁾ S. dazu auch *Hans F. Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? in: Hamburg-Deutschland-Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 207 ff. (insbes. S. 231 ff.).

¹²⁰⁾ S. die Hinweise bei *Wolfgang Zöllner*, Arbeitsrecht, 1977, S. 57 ff.; *Alfred Söllner*, Arbeitsrecht, 6. Aufl., 1978, S. 39 f.

Aber es ist fraglich, ob es zu dieser Ausstrahlung der Grundrechte gekommen wäre, wenn nicht in jener Pionierphase so sehr „ernst“ mit ihnen gemacht worden wäre.

Was die **wirtschaftliche und soziale Situation** anlangt, ist diese Periode die Zeit des „Wirtschaftswunders“. Das Sozialprodukt steigt die ganze Zeit hindurch an. Die Wachstumsraten halten sich – obwohl sie auf 1957 hin zu einem Konjunkturtief absinken – im Durchschnitt der Periode auf einem später nicht mehr erreichten Niveau¹²²⁾. Die allgemeine Güterversorgung kann ganz weitgehend von Bewirtschaftung und Preisbindung freigestellt werden. Die Versorgung mit Wohnungen kommt zwar noch zu keinem befriedigenden Ergebnis. Jedoch sind die Zuwachsraten erstaunlich¹²³⁾. Die größten Erfolge der Zeit liegen wohl in dem Abbau der Arbeitslosigkeit und in der Einkommens-/Lebenshaltungskosten-Relation. Die Arbeitslosenquote sank von 11,0 % im Jahr 1950 auf 3,7 % im Jahr 1957¹²⁴⁾. Die Löhne stiegen nominell und real kontinuierlich an¹²⁵⁾. Der Preisindex stieg noch von 1950 auf 1951, blieb aber bis 1955 annähernd konstant, um dann erst wieder zu steigen¹²⁶⁾.

Die Wirtschaftspolitik konzentrierte sich auf die Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung, unterstützte aber gleichwohl interventionistisch den wirtschaftlichen Aufschwung – insbesondere im Hinblick auf den Wohnungsbau und die Vermehrung von Arbeitsplätzen. Wirtschafts- und **Sozialpolitik** wurden in enger Verbindung gesehen¹²⁷⁾. Diese Ergänzung von Marktwirtschaft und Sozialpolitik findet sich vor allem im Arbeitsleben und im Wohnungswesen. Im Arbeitsleben traten den Möglichkeiten, die der wirtschaftliche Aufschwung einer freien Lohnentwicklung bot, zahlreiche gesetzgeberische Maßnahmen etwa in Richtung auf Mitbestimmung, Betriebsverfassung und Personalvertretung, Kündigungsschutz, Mindestarbeitsbedingungen, Heimarbeitsrecht usw. zur Seite. Auf dem Gebiet des Wohnungswesens finden wir ein kompliziertes Ineinander von Wohnungsbauförderung (siehe das erste Wohnungsbaugesetz von 1950), Entwicklung angemessener Wohnungsrechtsformen (siehe das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht 1951) und Abbau der Wohnraumbewirtschaftung sowie der Preisbindung.

¹²¹⁾ S. dazu etwa die Darstellungen bei *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 27. Jg. (1974), S. 1529 ff., insbes. S. 1532 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, Vom Wandel der Grundrechte, AöR Bd. 101 (1976) S. 161 ff., insbes. S. 165 ff.

¹²²⁾ S. *Franz Neumann*, Daten zu Wirtschaft-Gesellschaft-Politik-Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950-1975, 1976, S. 345 ff.

¹²³⁾ S. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122), S. 273 ff.

¹²⁴⁾ 1952 sank sie mit 9,5 % erstmals unter die 10 %-Marke, 1956 mit 4,4 % erstmals unter die 5 %-Marke. S. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Gesellschaftliche Daten 1977, S. 123.

¹²⁵⁾ Bei freilich extrem schwankenden jährlichen Zuwachsraten, s. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122), S. 351.

¹²⁶⁾ Im Jahr 1953 ergab sich das einzige Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Minusrate im Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung. S. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122), S. 311 ff.

¹²⁷⁾ S. dazu etwa *Kleinhenz-Lampert* a.a.O. (Anm. 24) S. 106 ff.

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

Zahlreiche gesetzliche und administrative Maßnahmen waren darüber hinaus notwendig, um die Institutionen und Organisationen der Sozialpolitik, die früher dem Reich zugeordnet waren, über die Länder und Zonen hinaus wieder auf den Bund hin zu orientieren. Im Hinblick auf den Normenbestand bedeutete dies: die Wiederherstellung der Rechtseinheit¹²⁸⁾. Das veränderte freilich auch den bundesstaatlichen Rahmen der Sozialpolitik. Die sozialpolitischen Möglichkeiten der Länder wurden mehr und mehr zurückgedrängt. War es am Anfang der Periode noch denkbar, sich den „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) als ein Gleichgewicht zwischen dem „Sozialstaat Bund“ und den „Sozialstaaten Länder“ (s.a. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) vorzustellen – am Ende war das Ungleichgewicht nur zu deutlich.

Über all das hinaus aber wurde die **Sozialreform** – die „Große Sozialreform“, die als eine grundlegende und für lange Zeit gültige Neuordnung der sozialen Leistungen gedacht war – das Anliegen der Periode. Abgesehen von allen idealistischen und ideologischen Motiven und Ansprüchen bildeten den gemeinsamen Hintergrund dieser Bemühungen wohl vor allem drei Elemente: die historische Erfahrung, daß seit der Kodifikation der Reichsversicherungsordnung (1911) Sozialgesetzgebung fast nur noch als „Stückwerk“ betrieben worden war; die Erfahrung des Zusammenbruchs und das Erlebnis der Möglichkeit und Notwendigkeit, „ganz neu“ anzufangen; endlich und zunehmend das Bewußtsein der Prosperität, die eine allgemeine Prosperität nur sein konnte, wenn sie durch das Sozialleistungssystem auch denen zugute kam, die irgendwie gehindert waren, sich selbst einen vollen marktwirtschaftlichen Anteil zu erarbeiten oder sonstwie zu erwirtschaften. So erklärt sich, daß Politik und Wissenschaft sich in der Suche nach einem „Sozialplan“ trafen¹²⁹⁾. Und diese Periode umfaßte denn auch nicht nur viele bedeutsame Teilschritte, sondern endete 1957 mit einem der wohl bedeutendsten Jahre deutscher Sozialrechtsgeschichte.

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

1950 Bundesversorgungsgesetz, Heimkehrergesetz, Kriegsgefangenen-Unterhaltsbeihilfegesetz, Erstes Wohnungsbaugesetz

¹²⁸⁾ S. dazu etwa *Peters* a.a.O. (Anm. 25), S. 147 ff.

¹²⁹⁾ S. oben S. 15 ff.; ferner *Hans Günter Hockerts*, Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953-1957, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 25. Jg. (1977), S. 341 ff.

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

Dem ist hinzuzufügen, daß in dieser Periode die Bundesrepublik in die **internationale Gemeinschaft** hineingeführt wurde. Sozialpolitisch bedeutsam war vor allem der Aufbau des supranationalen Europas, der Einbezug in den Europarat und in die Internationale Arbeitsorganisation¹³⁰⁾. Abgesehen von der Mitarbeit in den Vereinten Nationen waren am Schluß dieser Periode alle rechtlichen Grundlagen für die internationale Kooperation der Bundesrepublik geschaffen.

¹³⁰⁾ S. dazu noch einmal oben S. 131 ff.

4.4 Die dritte Periode (1957-1966)

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

Der Text des **Grundgesetzes** bleibt in dieser Zeit weitgehend unverändert¹³¹⁾. Sozialpolitisch interessant ist allenfalls die Änderung des Art. 120 Abs. 1 über die Kriegsfolgelasten durch das 14. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965. Der zu Verfassungsänderungen notwendige breite Konsens der Aufbauphase ist offenbar geschwunden. Die dringendsten „Nachbesserungen“ am Grundgesetz scheinen in der vorangegangenen Phase vorgenommen worden zu sein.

In der Auseinandersetzung zwischen Verfassung und Politik – auch zwischen Verfassung und Sozialpolitik – beginnt nun die „Feinarbeit“. Das heißt auch, daß Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit stärker als kritische Instanzen gegenüber der Politik im allgemeinen und der Sozialpolitik im besonderen hervortreten als vorher; denn die hemmenden, begrenzenden, den Rechtsstaat konstituierenden und die Grundrechte ausformenden Verfassungssätze sind es ja, die präzise verfassungsrechtliche Argumentation ermöglichen und anregen. Die zahlreichen Gesetze der Aufbauphase haben außerdem umfangreichen Stoff an „nach-konstitutionellen Gesetzen“ für die verfassungsgerichtliche Nachprüfung geliefert. So steigt in den Bänden der Sammlung der Entscheidungen des **Bundesverfassungsgerichts**, die in diese Periode fallen, – das sind die Bände 7-12 – die Zahl der sozialpolitisch interessanten oder doch beachtlichen Ent-

¹³¹⁾ In die Epoche fallen nur vier verfassungsändernde Gesetze.

scheidungen rasch an¹³²⁾. Und von nun an wird die Sozialpolitik immer mehr zum täglichen Brot des Bundesverfassungsgerichts gehören¹³³⁾.

Auch die Rechtswissenschaft rückt entschlossen in diese Auseinandersetzung ein. Einen Markstein in dieser Entwicklung bilden 1960 die Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages in München. Hier tagte zum ersten Mal im Rahmen des Deutschen Juristentages eine Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft. Das Thema: „Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit“¹³⁴⁾. *Walter Bogs* hielt das umfassende Referat, das eine einzigartige Summe der bis dahin sichtbaren Probleme im Bereich des Themas darstellt¹³⁵⁾. Für das Ende des Abschnitts sei das monumentale Werk von *Ernst Benda* über „Industrielle Herrschaft und sozialer Staat“ (1966) genannt¹³⁶⁾.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Wohlstand selbstverständlich wird. Das heißt nicht, daß er es von Anfang an war. Aber am Ende ist er es – und das ist sehr bedeutsam für das Verständnis der folgenden Periode. Das Jahr 1957 steht im Zeichen einer gewissen Rezession, die sich 1963 erneut einstellen wird, jedoch haben beide Abschwungphasen nicht die Bedeutung der Rezession von 1967 oder gar derjenigen von 1974/75.

¹³²⁾ Die arbeitsrechtliche Zuständigkeit von Bund und Ländern wird geklärt (BVerfG 7, 342; 11, 89). Den Beamten wird ein verfassungsmäßiges Recht auf den angemessenen Lebensunterhalt zuerkannt (BVerfG 8, 1). Der formelle und materielle Spielraum der Leistungsverwaltung und ihrer rechtlichen Ordnung gegenüber der Verfassung wird ausgelotet (BVerfG 8, 155; 11, 50). Die Gleichbehandlung zwischen Ehen und eheähnlichen Gemeinschaften im Sozialrecht wird erstmals erörtert (BVerfG 9, 20). Indem das Bundesverfassungsgericht billigt, daß im Sozialgerichtsverfahren eine Anwaltsbeordnung nicht stattfindet (BVerfG 9, 124), trägt es zur Entfremdung von Anwälten und Sozialrecht bei. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf das Sozialrecht findet ein Beispiel in der versorgungsrechtlichen Stellung der scheinheiligen Kinder (BVerfG 9, 201). Die Grenzen zwischen Personalvertretung und parlamentarischer Demokratie werden abgesteckt (BVerfG 9, 268). Das Erfordernis richterlicher Entscheidung (Art. 104 Abs. 2 GG) wird auch auf die Unterbringung Entmündigter durch einen Vormund erstreckt (BVerfG 10, 302). Die Zwangsversicherung freier Berufe wird gebilligt (BVerfG 10, 354; 12, 319). Die Anfänge der deutschen Kindergeldgesetzgebung – finanziert durch Arbeitgeberbeiträge, organisiert unter Anlehnung an die Unfallversicherung – werden als Sozialversicherung qualifiziert (BVerfG 11, 105). Der Gleichheitssatz wird auf die Pfändungsgrenzen von Sozialleistungsansprüchen angewandt (BVerfG 11, 283). Demokratisches Prinzip und Sozialversicherungs-Selbstverwaltung werden ein erstes Mal konfrontiert (BVerfG 11, 310). Die objektiven Zulassungsschranken für Kassenärzte werden für verfassungswidrig erklärt (BVerfG 11, 30; 12, 144). Auch Art. 14 GG gerät allmählich ins Blickfeld: zunächst für die Anwartschaft auf Sterbegeld aus der sozialen Krankenversicherung (BVerfG 11, 221), sodann gegenüber der Volkswagenwerk-Privatisierung (BVerfG 12, 354).

¹³³⁾ S. dazu noch einmal oben Anm. 132; zur Bilanz dieser Jahre s. auch *Hans F. Zacher*, Soziale Gleichheit, AÖR Bd. 93 (1968), S. 341 ff.; *dens.*, Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bayerische Verwaltungsblätter n.F. 15. Jg. (1969), S. 113 ff.

¹³⁴⁾ Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages Bd. II/G: Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft, 1962.

¹³⁵⁾ A.a.O. (Anm. 134), S. G 5 ff.

¹³⁶⁾ Das zugleich eine umfassende Bilanz des bis dahin erschienenen Schrifttums enthält.

Das Bruttosozialprodukt wächst weiter¹³⁷⁾. Die Lebenshaltungskosten wachsen stärker als in der vorigen Phase. Aber die Relation zu der Einkommensentwicklung bleibt ohne größere Spannung¹³⁸⁾. Der wichtigste Indikator „sozialen Glücks“ in dieser Zeit ist die Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosenquote sinkt bis 1962 auf 0,7 %, beträgt 1963/64 0,8 % und 1965/66 wieder 0,7 %¹³⁹⁾.

Die **Sozialpolitik** ist nach den außerordentlichen Leistungen und auch Anstrengungen der Aufbauphase vor allem davon beansprucht, mit den geschaffenen Regelungen und Institutionen zu leben. Einige Reformen, die in der Aufbauphase liegengeblieben waren, wurden nachgeholt (Bundessozialhilfegesetz, Handwerkerversicherung, Unfallversicherungsreform). Im übrigen finden sich vor allem Ausführungsnormen, Korrekturen und Verbesserungen von sekundärer Bedeutung. Thematisch tritt nun die Vermögenspolitik verstärkt auf den Plan, und die Bildungspolitik, die in der nächsten Periode so viel Aufmerksamkeit auf sich ziehen soll, erweist sich schon jetzt als unvermeidliche Ergänzung der traditionellen Sozialpolitik¹⁴⁰⁾.

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

- 1959 Spar-Prämiengesetz
- 1960 Handwerkerversicherungsgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz
- 1961 Bundessozialhilfegesetz, Jugendwohlfahrtsgesetz, Erstes Vermögensbildungsgesetz
- 1963 Bundesurlaubsgesetz, Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz, Gesetz über Wohnbeihilfe (und damit Einführung eines neuen Zweiges des Sozialleistungssystems)
- 1964 Bundeskindergeldgesetz (Umwandlung dieses Zweiges des Familienlastenausgleichs von einer Sozialversicherung in ein Ausgleichssystem), Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres
- 1965 Flüchtlingshilfegesetz, Zweites Vermögensbildungsgesetz, Neufassung des Wohnbeihilfegesetzes von 1963 (nunmehr: Wohngeldgesetz)

Methodisch tritt ein grundlegender Wandel der sozialpolitischen Diskussion ein. Die Flut der „Sozialpläne“, die sich gegen Ende der vorigen Periode gezeigt hatten, verebbt¹⁴¹⁾. Erst das erste Kabinett *Erhard* sieht noch einmal die Notwendigkeit, „das gegenwärtige Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland und dessen wirtschaftliche und soziologische Auswirkungen in überschaubarer

¹³⁷⁾ S. dazu *Neumann*, a.a.O. (Anm. 122), S. 345 ff.

¹³⁸⁾ Ebenda, S. 316, 352.

¹³⁹⁾ Sie beträgt 1958 (wie im Vorjahr) 3,7 %, 1959 2,6 %, 1960 1,3 % und 1961 0,8 %. S. Gesellschaftliche Daten 1977, S. 123.

¹⁴⁰⁾ S. dazu *Kleinhenz-Lampert*, a.a.O. (Anm. 24), S. 123 ff., insbes. S. 140 ff.

¹⁴¹⁾ S. noch einmal oben S. 151.

Form darstellen zu lassen¹⁴²⁾. Es geht primär darum, das Sozialleistungssystem sichtbar zu machen, nicht schlechthin Reformen vorzuschlagen. Auf der anderen Seite ist dies die Zeit, in der die sozialpolitische Wissenschaft wieder stärker mit Grundlagendarbeiten hervortritt¹⁴³⁾.

Was die Entwicklung des **Sozialrechts** anlangt, zeichnet sich nicht nur Bemühung, sondern auch Erfolg ab. 1965 wurde – als Parallele zu dem bereits traditionsreichen Deutschen Arbeitsgerichtsverband – der Deutsche Sozialgerichtsverband gegründet¹⁴⁴⁾. Seine Tagungen und seine Schriftenreihe¹⁴⁵⁾ haben viel dazu beigetragen, die Sozialrechtsdogmatik nicht nur zu pflegen, sondern ihr auch eine Art „berufsständische“ Atmosphäre zu schaffen, in der sich kollektiver Austausch ebenso entwickeln kann wie Ermutigung¹⁴⁶⁾.

Die **internationale Öffnung** der Bundesrepublik, die in der vorigen Phase rechtlich eingeleitet worden war, erlebte in diesen Jahren – ähnlich wie die innere Gesetzgebung der Aufbauphase – die Verwirklichung. Im „Europa der Sechs“ wird vor allem die Freizügigkeit und die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer vorangetrieben¹⁴⁷⁾. Im Bereich des Europarates ragt die Schaffung der Europäischen Sozialcharta heraus. Sie wurde 1961 beschlossen und trat 1965 in Kraft¹⁴⁸⁾. Die internationale Verflechtung der deutschen Sozialpolitik und des deutschen Sozialrechts bekamen in dieser Zeit jedoch zwei neue Akzente. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer nahm von 0,6 %¹⁴⁹⁾ im Jahre 1957 auf 6,1 % im Jahre 1966 zu¹⁵⁰⁾. Der andere Akzent ist die „Welt-Sozialpolitik“. Zwar haben sich die gesamten Aufwendungen für die Entwicklungshilfe in dieser Periode nur wenig gesteigert¹⁵¹⁾. Jedoch hat sich erwiesen, daß die Bundes-

¹⁴²⁾ Beschluß der Bundesregierung über die Durchführung einer Sozialenquete vom 29. April 1964, abgedr. in: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, o.J. (1966), S. 347 ff.

¹⁴³⁾ S. noch einmal oben S. 149.

¹⁴⁴⁾ S. zu den Gründungsverhandlungen: Die Sozialgerichtsbarkeit 12. Jg. (1965), S. 65 ff.

¹⁴⁵⁾ Diese Schriftenreihe enthält überwiegend die Referate und Verhandlungen der Tagungen, jedoch auch zusätzliche Einzelstudien. Zuletzt Bd. XVI „Auswirkungen von Inflation, Konjunktur und Unterbeschäftigung auf das System der sozialen Sicherheit. Untersuchung über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium“, 1978.

¹⁴⁶⁾ Immer wieder war übrigens gerade das Verhältnis zum Verfassungsrecht Thema von Referaten des Sozialgerichtsverbandes. Konzentriert in: „Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts“ Bd. IX der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes 1975, mit dem Festvortrag von *Ernst Benda* zu diesem Thema (a.a.O. (Anm. 20) S. 32 ff.).

¹⁴⁷⁾ S. zu den einschlägigen Quellen hinsichtlich der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer (ab 1958) *Zacher*, Internationales und Europäisches Sozialrecht, S. 664 ff., hinsichtlich der Freizügigkeit (ab 1961) ebenda S. 167 ff.

¹⁴⁸⁾ S. *Zacher* a.a.O. (Anm. 29) S. 128. Die Bundesrepublik war 1964 beigetreten.

¹⁴⁹⁾ Anteil der Ausländer an den abhängig Erwerbstätigen.

¹⁵⁰⁾ S. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122) S. 34. S. zu den Anfängen der Reflexion aus der Zeit etwa *Walter R. Schloesser* u.a., Arbeitsplatz Europa, 1966.

¹⁵¹⁾ S. z.B. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (2. Bericht), Deutscher Bundestag Drucks. 7/4293.

republik immer mehr in die entwicklungspolitische Verantwortung einbezogen ist¹⁵²⁾.

4.5 Die vierte Periode (1966-1974)

Politisch beginnt diese Periode nicht mit einer Bundestagswahl, sondern mit der Neugruppierung von Regierungsmehrheit und Opposition im Bundestag. Im Dezember 1966 tritt an die Stelle des CDU/CSU/FDP Kabinetts unter *Ludwig Erhard* die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter dem Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger*. Im September 1969 wird der Sechste Bundestag gewählt. An die Stelle der Großen Koalition tritt nunmehr das erste Kabinett *Brandt* der sozialliberalen Koalition. Im November 1972 muß der Bundestag aufgelöst werden, nachdem die sozialliberale Koalition bereits im Mai 1972 die Mehrheit im Bundestag verloren hatte. Der Siebte Bundestag wird gewählt, und *Willy Brandt* wird erneut Bundeskanzler. Im Mai 1974 – also nach neuerlich eineinhalb Jahren Amtszeit – tritt *Willy Brandt* jedoch zurück. *Helmut Schmidt* löst ihn als Bundeskanzler ab. Dies bildet die Zäsur zur fünften Periode.

Die Häufigkeit und Intensität, mit der in dieser Zeit das **Grundgesetz** geändert wurde, spiegelt einen wichtigen Charakterzug der Epoche. Die vorige Periode des späten *Adenauer* und des Kanzlers *Erhard* war durch einen gewissen Immobilismus gekennzeichnet. Der Konsens zwischen den beiden großen Parteien – CDU/CSU und SPD – war selten geworden. Verfassungsänderungen nun brauchen einen breiten Konsens. Die Regierungsmehrheit aber wollte weder viel Änderung, noch Konzessionen an den Konsens. Und die Opposition war interessiert, ihre Eigenart darzustellen. Damit stauten sich alle Vorhaben, die nur durch Verfassungsänderung bewirkt werden konnten. Die Bildung der Großen Koalition wirkt wie die Öffnung einer Schleuse. Zwölf Änderungen des Grundgesetzes fallen in diese Periode. Die spektakulärste Änderung stellt der Einbau der Notstandsverfassung dar¹⁵³⁾. Von sozialer Relevanz sind am ehesten die Verfassungsänderungen, welche die Wirtschafts- und Finanzverfassung betreffen¹⁵⁴⁾. Auch jetzt freilich ist es immer noch die „Steuerverfassung“, die den Verfassungsgeber plagt. Die „Gesamtfinanzverfassung“, welche die Finanzmassen der Sozialversicherung einschließen müßte, sieht der Verfassungsgeber immer noch nicht – und wohl nicht zum Schaden der Sozialpolitik. Diese Eigenart des Grundgesetzes ist an dieser Stelle nicht zuletzt deshalb in Erinnerung zu bringen, weil es das Jahr 1968 ist, von dem an die

¹⁵²⁾ S. aus der Zeit etwa *Wolfgang Jahn*, Art. „Entwicklungshilfe“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12 (1965), S. 560 ff. und dessen Bibliographie.

¹⁵³⁾ 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 14. Juni 1968.

¹⁵⁴⁾ 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Juni 1967; 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969; 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969. Dazu eine Änderung des Art. 120 GG durch das 24. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1969.

Sozialbeiträge höher steigen als die Steuerlasten¹⁵⁵). Die verfassungsrechtliche Anerkennung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 104 Abs. 3 S. 1, Art. 109 Abs. 4, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG) und des „wirtschaftlichen Wachstums“ (Art. 104a S. 1 GG) stammen ebenso aus dieser Zeit wie die Gemeinschaftsaufgaben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur (Art. 91a Abs. 1 GG). Auch der Gedanke wirtschaftlicher Planung findet Eingang in das Grundgesetz (Art. 91a Abs. 3, 91b, 109 Abs. 3 GG). Die Wirtschafts- und Finanzverfassung ist damit gegenüber den Anfängen wesentlich verändert. Zu vermerken ist ferner, daß der Bund in dieser Epoche seine sozialpolitischen Zuständigkeiten geringfügig ausweiten konnte: um die Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13) und um die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Nr. 19a GG)¹⁵⁶).

In der Folgezeit verebbt der Strom der Verfassungsänderungen. Die sozialliberale Koalition hat dafür nicht die Mehrheit. Man richtet sich wieder auf schmälere Konsens ein. Außerdem ist der Nachholbedarf der 60er Jahre wohl auch befriedigt. Während der beiden Kabinette *Brandt* zählen wir fünf Verfassungsänderungen. Sozialpolitisch relevant ist wohl nur die Stärkung und Neustrukturierung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Beamten- und Richterbesoldung¹⁵⁷).

In der **Verfassungsinterpretation** zeigt sich nicht minder ein neuer Aufbruch. Daß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Sozialdemokratische Partei zunächst an der Bundesregierung beteiligt war, sie später sogar dominierte, ist kaum mehr als ein Symbol für den weit gespannten und reich differenzierten Aufbruch „nach links“, der sich in vielen Kreisen nunmehr vollzieht¹⁵⁸). Verfassungsrechtlich reicht das von der Wiederentdeckung des Sozialstaatsprinzips¹⁵⁹) und der Tendenz, Freiheitsrechte als Teilhaberechte zu verstehen¹⁶⁰), über vielfältige Versuche „linker“, „sozialistischer“ Uminterpretation des Grundgesetzes – in Sonderheit seines Demokratiebegriffs – bis hin zur Negation von „Opas Grundgesetz“. Als am Ende der Periode das Grundgesetz 25 Jahre alt wird, beklagt *Hans Peter Ipsen* die Gefährdung des Verfassungskonsenses¹⁶¹). Doch durchaus auch im Spielraum verbleibenden Konsenses

¹⁵⁵) „Wachstum und Währung“, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978/79 (1978), S. 113.

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

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

¹⁵⁸) S. *Peter Pulte*, Die neue Linke, 1973.

¹⁵⁹) S. insbes. *Hans-Hermann Hartwich*, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, 1970; *Karl Albrecht Schachtschneider*, Das Sozialprinzip 1974.

¹⁶⁰) S. dazu z.B. die Darstellungen bei *Ernst Wolfgang Böckenförde* a.a.O. (Anm. 121) S. 1535 ff.; *Dietrich Wiegand*, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, DVBl. 27. Jg. (1974), S. 657 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, a.a.O. (Anm. 121), S. 183 ff.

¹⁶¹) *Hans Peter Ipsen*, Über das Grundgesetz – Nach 25 Jahren, DÖV, 27. Jg. (1974), S. 289 ff. S. zum gleichen Anlaß als „Gegenstück“ etwa *Peter Römer*, Das malträtierte Grundgesetz, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1974, S. 443 ff.

materialisiert sich der Geist der Zeit. 1971 befassen sich die Deutschen Staatsrechtslehrer mit dem Thema „Grundrechte im Leistungsstaat“¹⁶²⁾. Und 1972 spricht das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal von einem Freiheitsrecht – dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) – als einem Teilhaberecht¹⁶³⁾. Im allgemeinen freilich bleibt es bei der Tendenz immer differenzierterer Anwendung der Verfassung auch im Bereich der Sozialpolitik¹⁶⁴⁾.

Die **wirtschaftliche Entwicklung** in der Periode war reich an Veränderungen. Am Anfang stand die erste schwere Rezession in der Bundesrepublik¹⁶⁵⁾, von der sich die Wirtschaft freilich rasch erholte. Die Arbeitslosenquote, die von 1966 auf 1967 von 0,7 % auf 2,1 % gesprungen war, sank bereits 1968 wieder auf 1,5 % und blieb von 1969 bis 1971 bei 0,8 %¹⁶⁶⁾. Zugleich war zunächst der Preisantrieb gebrochen, der sich im Verlauf der vorigen Periode immer deutlicher gezeigt hatte. Die Inflation stellt sich freilich rasch wieder ein. Die Preissteigerungsrate wuchs von 1969 bis 1974 unaufhörlich – bis zu einer seit 1951 nicht mehr erreichten Höhe¹⁶⁷⁾. Am Ende der Periode zeichnete sich erneut eine Rezession, die schärfste der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik, ab. Im Herbst 1973 kam es zur sogenannten Erdölkrise. 1974 stagnierte das Bruttosozialprodukt. 1975 blieb es erstmals hinter dem des Vorjahres zurück¹⁶⁸⁾. Die Arbeitslosenquote, die schon vorher wieder angestiegen war (1972: 1,1 %; 1973: 1,2 %), sprang 1974 auf 2,6 %¹⁶⁹⁾. Zugleich stieg der Preisindex, wie schon bemerkt, 1973/74 auf eine Rekordhöhe¹⁷⁰⁾. Alles in allem: die Epoche begann mit einer Rezession, die schon 1968/69 spürbarer Erholung wich; der folgende mäßige Abstieg ging von 1973 an jedoch in einen krisenhaften Absturz über.

Die **sozialpolitische Szene** der Zeit war freilich weder von der Rezession am Anfang gekennzeichnet, noch konnte sie von der Krise am Ende wesentlich geprägt sein. Für sie war entscheidend, daß man sich in der vorigen Periode an den Wohlstand gewöhnt hatte. Ja, nicht nur das Bewußtsein, eine Wohlstandsgesellschaft¹⁷¹⁾ zu sein, auch die Rede von der Überflußgesellschaft war selbstverständlich geworden. Daß es etwas zum Verteilen gab, schien nicht mehr das Problem zu sein. Die Frage war nur mehr die des richtigen „Wie“. Und der Aufschwung von 1968/69 ließ es trotz der vorausgegangenen Rezession sinnlos erscheinen, diese sozioökonomische Unterstellung in Zweifel zu ziehen.

¹⁶²⁾ Mit Referaten von *Wolfgang Martens* und *Peter Häberle*, VVDStRL, Heft 30 (1972), S. 193 ff.

¹⁶³⁾ BVerfG 33, 303 (330 f.).

¹⁶⁴⁾ S. für das Sozialrecht oben S. 35, insbes. Anm. 132.

¹⁶⁵⁾ S. z.B. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122), S. 350.

¹⁶⁶⁾ 1970 sank sie sogar auf 0,7 %.

¹⁶⁷⁾ S. z.B. „Wachstum und Währung“, a.a.O. (Anm. 155), S. 48.

¹⁶⁸⁾ „Wachstum und Währung“ a.a.O. (Anm. 155), S. 240 f.

¹⁶⁹⁾ „Wachstum und Währung“ a.a.O. (Anm. 155), S. 234.

¹⁷⁰⁾ S. z.B. *Neumann* a.a.O. (Anm. 122), S. 316 f.

¹⁷¹⁾ Nicht zufällig erscheint 1967 *Christian von Ferbers* „Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft“.

Die Euphorie der „Leistungsverbesserung“ kam auf. Zugleich bordete die Sozialpolitik über ihr traditionelles Ufer. Sie verlor sich in dem weiten Feld der Gesellschaftspolitik. Der Kampf gegen Not und Ungleichheit veredelte sich zum Bemühen um mehr „Lebensqualität“¹⁷²⁾. Die lange Dauer der bürgerlichen Regierungsmehrheit und die gewisse Sterilität ihrer letzten Kabinette hatte die Frage nach Alternativen aufgestaut¹⁷³⁾. Die Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierung, alsbald die Führung der Regierung durch die Sozialdemokratie schien manchem nun den verschiedensten Zielen, ja Utopien Raum zu geben. Ein vielgliedriger Fächer politischer Auffassung und Haltung öffnete sich weit über alles, was mit Sozialdemokratie gemeint ist und von ihr erwartet werden kann, hinaus nach links¹⁷⁴⁾. Ein neues Demokratieverständnis, das sich auf Partizipation gründete¹⁷⁵⁾, schien zugleich jedem das Werkzeug in die Hand zu geben, seine Ideen Wirklichkeit werden zu lassen. Eine Fülle verdeckter Dissense trieb eine einzigartige Grundwelle der Reformervorgang¹⁷⁶⁾. Es zählt zu den Wundern deutscher Nachkriegsgeschichte, daß diese große Masse widersprüchlicher Erwartungen nicht zu einem Kollaps des politischen Systems führte.

Obwohl jedes Beispiel – aus dem Komplex der Gesamtsituation herausgelöst – die Verhältnisse einfacher erscheinen läßt, als sie waren, sei doch ein Beispiel zitiert: die Spannung zwischen der neuen Aktualität der „Arbeiterfrage“¹⁷⁷⁾ und der Vielfalt alternativer Diagnosen und Postulate, die dazu führten, daß die „neue soziale Frage“ gestellt wurde. Schon die Reaktivierung der „Arbeiterfrage“ als der klassischen „sozialen Frage“ war ein in sich gefächertes Phänomen. Ging es „links“ um die Mobilisierung proletarisch-politischen, wenn nicht revolutionären Potentials – also auch um ein hartes und enges Verständnis des Wortes „Arbeiter“ –, so ging es etwa in der Regierungspolitik¹⁷⁸⁾ und den Gewerkschaften darum, Arbeitsleben und Arbeitsrecht an die Erwartungen und Möglichkeiten der Wohlstandsgesellschaft heranzuführen. „Huma-

¹⁷²⁾ S. etwa Friedrich Wilhelm von Dörge (Hrsg.), *Qualität des Lebens*, 1973.

¹⁷³⁾ S. zu den Vorhaben der „inneren Reformen“: *Hans Werner Kettenbach*, *Der lange Marsch der Bundesrepublik*, 1971.

¹⁷⁴⁾ Exemplarisch für die Kritik der „neuen Linken“ am Sozialstaat: *Wolfgang Müller-Christel Neusüß*, *Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital*, in: *Problem des Klassenkampfes*, Sonderheft 1, 1971.

¹⁷⁵⁾ S. zur zeitgenössischen Diagnose die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1970 über „Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes“ mit den Referaten von *Werner von Simson* und *Martin Kriele*, *VVDStRL Heft 29* (1971). Zur wichtigsten Erscheinungsform der Bürgerinitiative s. *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, *Die Bürgerinitiativbewegung*, 1976.

¹⁷⁶⁾ S. zur Diskussion der Zeit *Hans F. Zacher*, *Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion*, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 3. Jg. (1972), S. 241 ff.

¹⁷⁷⁾ S. z. B. *Martin Osterland u. a.*, *Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD*, 1973.

¹⁷⁸⁾ S. zu ihrer Interpretation als Wiederentdeckung der klassischen sozialen Frage *Rainer Funke*, *Zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Tim Guldimann u. a.* (Hrsg.), *Sozialpolitik als soziale Kontrolle*, *Starnberger Studien* 2, 1978, S. 242 ff.

nisierung der Arbeitswelt“ ist eines der Stichworte hierfür¹⁷⁹⁾. Auf der anderen Seite aber wurde immer deutlicher, daß „soziale Ausschließung“¹⁸⁰⁾ sicher kein Arbeitnehmer-, auch nicht schlechthin ein Arbeiterproblem, sondern generell sogar ein sub- und para-„proletarisches“ Problem ist¹⁸¹⁾. Die Randgruppen rückten ins Blickfeld¹⁸²⁾. Endlich aber erwies sich, daß soziale Benachteiligung durchaus auch unter „bürgerlichen“ Umständen anzutreffen ist: unter Kinderreichen, Alten, Rentnern usw.¹⁸³⁾, die weder der „proletarischen“ noch einer marginalen Kategorie zugeordnet werden können. Dies alles führte vermehrt dazu, gerade in der Wohlstands- und Überflußgesellschaft wieder von „Armut“ zu sprechen¹⁸⁴⁾. Und endlich erwies sich, daß die soziale Frage eine stets „neue soziale Frage“ ist¹⁸⁵⁾.

Jedoch kommen auch auf andere Weise neue Themen auf. War Gesundheitspolitik bis dahin weitgehend ein Stück sozialer Sicherheitspolitik gewesen, so wird sie nun vermehrt eigenständig gefordert¹⁸⁶⁾. Dem emanzipatorischen Drang der Zeit entspricht es ferner, daß noch weitaus mehr als in der vorigen Epoche die Bildungspolitik zu einem wichtigen Komplement herkömmlicher Sozialpolitik erhoben wird¹⁸⁷⁾. Daß die Studentenrevolte in das Aufbruchbild dieser Epoche gehört, konnte dies nur verstärken.

Auch eine noch so knappe Skizze der sozialpolitischen Szene der Zeit kann aber nicht darauf verzichten, darauf hinzuweisen, daß noch vor der Erdölkrise der Bericht des Club of Rome die Götterdämmerung des wirtschaftlichen Wachstums einleitete¹⁸⁸⁾. Eine Epoche, die sich mit der Summe dessen, was in ihr gewollt wurde, übernommen hatte, atmete befreit auf, als ihr die Grenzen des Machbaren an die Wand geschrieben wurden¹⁸⁹⁾.

¹⁷⁹⁾ *Helmut Rohde*, Humanisierung der Arbeitswelt, in: Alfred Christmann u.a. (Hrsg.) Sozialpolitik – Ziele und Wege, 1974, S. 101 ff.

¹⁸⁰⁾ *S. Jules Klanfer*, Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern, 1969.

¹⁸¹⁾ S. zur Literatur der Zeit die Nachw. bei *Zacher* a.a.O. (Anm. 176), S. 245, Anm. 17.

¹⁸²⁾ S. dazu *Alfred Kögler*, Die Entwicklung von „Randgruppen“ in der Bundesrepublik Deutschland – Literaturstudie zur Entwicklung randständiger Bevölkerungsgruppen –, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 87, 1976. S. ferner Manfred Brusten/Jürgen Hohmeier (Hrsg.), Stigmatisierung 1 und 2, 1975; Spiegel-Redaktion (Hrsg.), Unterprivilegiert, 1. Aufl. 1973, 2. Aufl. 1975.

¹⁸³⁾ Früh schon dazu *Ludwig Neundörfer*, Notstände, die von der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind, in: Sozialpolitik und persönliche Existenz, Festschrift für Hans Achinger, 1969, S. 201 ff.

¹⁸⁴⁾ S. dazu etwa *Klaus Kortmann*, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Nachrichtenendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg. (1976), S. 144 ff.; weitere Literatur s. bei *Dorothee von Brentano*, Zur Problematik der Armutsforschung, 1978.

¹⁸⁵⁾ S. zur „neuen sozialen Frage“ deren politischen Protagonisten *Heiner Geissler*, Die „neue soziale Frage“ – eine Dokumentation, in: *Hans Werner Dahl* u.a., Material zu Problemen der Sozialpolitik, 1975, S. 41 ff.; *dens.*, Die neue soziale Frage, 1976; *Manfred Grosser* und *Wolfgang W. Veiders*, Die neue soziale Frage, 1979.

¹⁸⁶⁾ S. z.B. *Christian von Ferber*, Gesundheit und Gesellschaft, 1971; *Erwin Jahn* u.a., Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1972.

¹⁸⁷⁾ S. dazu aus der Zeit: Bildungsbericht der Bundesregierung 1970.

¹⁸⁸⁾ *Dennis L. Meadows*, The Limits to Growth, New York 1972.

¹⁸⁹⁾ S. zusammenfassend zur Epoche *Richard Löwenthal* und *Hans Peter Schwarz* (Hrsg.), Die Zweite Republik, 1974.

Auch der Stil des Nachdenkens und Redens über **Sozialpolitik** ändert sich in dieser Epoche. Da ist zunächst die gewaltige Zunahme von Berichten zu nennen, welche die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien – teils durch das Gesetz verpflichtet, teils durch den Bundestag aufgefordert, teils auch aus eigener Initiative in regelmäßigen Perioden, in unregelmäßigen Abständen oder einmalig – erstatten¹⁹⁰. Seit 1968 erstellt die Bundesregierung ein Sozialbudget¹⁹¹. Ab 1970 erscheint das Sozialbudget im Verbund (grundsätzlich) jährlicher Sozialberichte, in denen die Bundesregierung sozialpolitische Vorhaben und deren Verwirklichung darstellt. Doch ist dies nur ein Beispiel unter vielen. Zu nennen sind ferner Prognosen, Projektionen, Programme und Pläne als Instrumente politischer Integration, Diskussion und Willensbildung¹⁹². Dem intensiven Bemühen um Informationen und Daten, der Ausweitung der sozialpolitischen Diskussion zu einem gesellschaftspolitischen „Bemühen um mehr Lebensqualität“ und insbesondere auch dem Überdruß an einer monetär orientierten Sozialpolitik entsprach es, über Statistiken und Budgetrechnungen hinaus zu „sozialen Indikatoren“ vorzustoßen¹⁹³. Der auf Reform und Wandel gestimmte Geist der Zeit dagegen wird am deutlichsten darin sichtbar, daß die Bundesregierung 1971 eine Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel einsetzte¹⁹⁴. Sie sollte den Blick in die Zukunft öffnen.

Im sozialpolitischen Schrifttum wird das Spektrum der Auseinandersetzungen vor allem dadurch erweitert, daß die soziologische Komponente verstärkt hervortritt¹⁹⁵. *Franz Xaver Kaufmanns* „Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem – Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften“ (1970) schafft nachhaltige Ernüchterung über die Selbstgefälligkeit einer Politik sozialer Sicherung. Vermerkt seien endlich die zur Epoche gehörenden Bemühungen um wissenschaftliche Systemfindung der Sozialpolitik¹⁹⁶.

¹⁹⁰ Die erste dem Verfasser bekannte Übersicht über das Berichtswesen der Bundesregierung findet sich leider erst für die 7. Wahlperiode: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, Sachregister, S. 327 ff.

¹⁹¹ S. dazu *Hermann Berié*, Das Sozialbudget: Grundlagen, Methoden und Verfahren, 1970.

¹⁹² S. allgemein für den Standpunkt der Bundesregierung etwa *Reimut Jochimsen*, Planung im staatlichen Bereich, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, S. 1236 ff. S. ferner etwa die von Joseph H. Kaiser herausgegebene Reihe „Planung“ Bd. I 1975, Bd. II 1966, Bd. III 1968, Bd. IV 1970, Bd. V 1971. Speziell für den Sozialbereich s. *Reinhard Bartholomäi*, Sozialplanung, in: Alfred Christmann u.a. (Hrsg.) Sozialpolitik, Ziele u. Wege, 1974, S. 57 ff. Zahlreiche weitere Beispiele s. bei *Hans F. Zacher*, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Wettbewerb – Rechtsangleichung, Heft 20, 1973, S. 33 ff., 39 ff.

¹⁹³ Speziell zu diesem Zusammenhang: *Wolfgang Zapf*, Lebensqualität und soziale Indikatoren, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jg. (1972), S. 267 ff. S. zur Diskussion der Zeit insbes. im sozialpolitischen Zusammenhang *Hans F. Zacher*, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, VSSR Bd. II (1974) S. 15 ff.

¹⁹⁴ S. o. Anm. 53, 59.

¹⁹⁵ Gleich am Anfang der Epoche: *Christian von Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, 1967. S. weiteres Material bei Krüger aaO/Anm. 36).

¹⁹⁶ Horst Sanmann (Hrsg.) Leitbilder und Zielsysteme der So973.

Legislatorisch brachte die Zeit zwei weitreichende kodifikatorische Projekte: das eines Arbeitsgesetzbuches¹⁹⁷⁾ und das eines Sozialgesetzbuches¹⁹⁸⁾. Beide Vorhaben wurden mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers *Brandt* 1969 eingeleitet und 1970 in Angriff genommen – bisher freilich mit sehr unterschiedlichem Ertrag¹⁹⁹⁾.

Im übrigen ist aus der Gesetzgebung dieser Zeit hervorzuheben:

- 1967 Finanzänderungsgesetz (zahlreicher Änderungen sozialrechtlicher Regelungen), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
- 1969 Arbeitsförderungsgesetz, Erstes Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz, Berufsbildungsgesetz, Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle (Lohnfortzahlungsgesetz)
- 1970 Gesetz über den Wegfall des von Rentnern für ihre Krankenversicherung zu tragenden Beitrags, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Graduiertenförderungsgesetz, 3. Vermögensbildungsgesetz, Gesetz über vermögenswirksame Leistungen für Bundesbeamte, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit
- 1971 Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten, Graduiertenförderungsgesetz, Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“
- 1972 Betriebsverfassungsgesetz, Gesetz zur Förderung sozialer Hilfsdienste, Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte, Rentenreformgesetz (Einführung einer flexiblen Altersgrenze, Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen, Rente nach Mindesteinkommen)
- 1973 Gesetz über die Mindestanforderungen an Unterkünfte für Arbeitnehmer, Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere

¹⁹⁷⁾ S. dazu etwa „Kommission zur Erstellung eines Arbeitsgesetzbuches“, Arbeit und Recht XVII. Jg. (1970), S. 371. *Thilo Ramm*, Arbeitsgesetzbuch, Konstituierung der Sachverständigenkommission, Deutsche Richterzeitung 1971, S. 31 ff.; *ders.*, Sachverständigenkommission für ein Arbeitsgesetzbuch konstituiert, Recht der Arbeit (24. Jg.) 1971, S. 49 ff.; *ders.*, Arbeitsgesetzbuch und politische Entscheidung, Zeitschrift für Rechtspolitik (5. Jg.) 1972, S. 13 ff.

¹⁹⁸⁾ Zum Sozialgesetzbuch s. *Hans F. Zacher*, Materialien a.a.O., (Anm. 53), insbes. Teil A; *Peter Krause*, Die Entwicklungsgeschichte des Sozialgesetzbuches, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 32. Jg. (1977), S. 65 ff.

¹⁹⁹⁾ S. zu den Ergebnissen der Arbeitsgesetzbuch-Kommission: Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches – Allgemeines Arbeitsvertragsrecht – hrsg. v. Bundesminister f. Arbeit und Sozialordnung, 1977. S. zu den Ergebnissen der Sozialgesetzbuch-Kommission *Zacher*, Sozialgesetzbuch.

Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (z.B. unbegrenzte Krankenhauspflege, Haushaltshilfe, Krankengeld und Sonderurlaub wegen Pflege eines erkrankten Kindes)

1974 Bundespersonalvertretungsgesetz, Gesetz zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts.

Was die wissenschaftliche Pflege des **Sozialrechts** anlangt, vereinigten sich in dieser Zeit eine Reihe günstiger Umstände. Schon die vorherige Periode hatte den Grund für eine wieder qualifiziertere Pflege des Sozialrechts gelegt. Das zeigte sich in zwei Habilitationsschriften, die nunmehr erschienen: *Wolfgang Gitter*, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht (1969) und *Harald Bogs*, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart (1973). Ende der 60er Jahre wurden die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für Juristen umgestaltet, und das Sozialrecht fand – im einzelnen auf sehr verschiedene Weise – unter den Wahl-fächern Platz²⁰⁰⁾.

Das stimulierte auch Verlage und Autoren, sich um Studienliteratur zu bemühen. Endlich gab das Kodifikationsvorhaben des Sozialgesetzbuchs kräftige Impulse. Eine Reihe von Autoren fand neues Interesse und Mut, sich diesem Gebiet zuzuwenden²⁰¹⁾.

Eine Linie rechtspolitischer und rechtsdogmatischer Befassung mit dem Sozialrecht ist freilich besonders zu erwähnen. Im Zusammenhang mit dem Vorhaben, das Scheidungsrecht zu reformieren, erwies sich, daß die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Sozialrecht und – viel allgemeiner noch – die Harmonisierung von Familienrecht und Sozialrecht nicht länger zurückgestellt werden können. Einmal mehr war es der Deutsche Juristentag, der den Auftakt gab. Er behandelte 1968 das Thema „Empfiehlt es sich, die gesetzlichen Vorschriften über die soziale Sicherung der nichtberufstätigen Frau während und nach der Ehe, insbesondere im Falle der Scheidung, zu ändern?“²⁰²⁾. Im weiteren Rahmen dieser Diskussionen²⁰³⁾ löste sich das Sozialrecht noch deutlicher als bisher aus einer Monogamie mit dem Arbeitsrecht, um sich seinem anderen genuinen privatrechtlichen „Partner“, dem Familienrecht, zuzuwenden. Es verstand sich nicht länger nur als Kompensation der Insuffizienzen des Arbeits-einkommens, sondern auch als eine Kompensation von Überlastung und In-

²⁰⁰⁾ S. dazu *Rupert Scholz*, Das Sozialrecht im neuen Ausbildungs- und Prüfungsrecht, *Zeitschrift für Sozialreform*, 17. Jg. (1971), S. 641 ff.; s. dazu auch *Bernd v. Maydell*, Untersuchungen über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVI, 1978, S. 110 ff.

²⁰¹⁾ S. dazu oben zur Anm. 75-79.

²⁰²⁾ S. dazu das Gutachten von *Herbert Langkeit*, Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages 1968, Teil F.; ferner das Referat von *Hans F. Zacher*, Sitzungsbericht O des 47. Deutschen Juristentages (1968), S. 07 ff.

²⁰³⁾ S. dazu umfassend und grundlegend *Franz Ruland*, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit, 1973.

suffizienz im familiären Bedarfsdeckungs- und Umverteilungsverband. Der erste, wichtigste Abschluß dieser Entwicklung, die Scheidungsrechtsreform und der in sie einbezogene Versorgungsausgleich, gehören freilich der nächsten Periode an.

Abschließend wieder der Blick auf die **internationalen Zusammenhänge**. Die prägenden außenpolitischen Ereignisse dieser Zeit liegen auf dem Gebiet der Ostpolitik und der sog. innerdeutschen Beziehungen. Ihre sozialpolitischen Implikationen sind verstreut²⁰⁴⁾ und können hier nicht analysiert werden. Die internationale Integration der Bundesrepublik fand ihren Höhepunkt mit dem Eintritt in die Organisation der Vereinten Nationen (1973). Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Entwicklungshilfe-Leistungen am Bruttosozialprodukt in dieser Zeit zurückgegangen ist, um sich erst in der nächstfolgenden Periode wieder zu erhöhen²⁰⁵⁾. Bemerkenswert entwickelt hat sich in dieser Zeit aber auch die Quote ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Sie stieg von 6,1 % im Jahr 1966 bis 11,9 % im Jahr 1973²⁰⁶⁾.

4.6 Die fünfte Periode (1974 bis zur Gegenwart)

Die fünfte der hier skizzierten Perioden begann mit der Bildung des ersten Kabinetts *Schmidt* im Mai 1974. Der Bundestag wurde im Herbst 1976 neu gewählt. Daraufhin wurde erneut ein sozialliberales Kabinett unter *Helmut Schmidt* gebildet. Die politische Konstellation war in dieser Zeit durch die

²⁰⁴⁾ Z.B. deutsch-polnisches Rentenabkommen, Problematik der Familienzusammenführung, der Ausiedlung usw.

Jahr	Anteil der Gesamtleistungen am Sozialprodukt in v.H.	Anteil der öffentlichen Mittel für Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt in v.H.
1967	0,92	0,41
1968	1,23	0,41
1969	1,31	0,38
1970	0,80	0,32
1971	0,88	0,34
1972	0,67	0,31
1973	0,52	0,32
1974	0,83	0,37
1975	1,19	0,40
1976	1,19	0,31

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

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

Quelle: *Neumann* a.a.O. (Anm. 122) S. 34.

knappe Mehrheit der Bundesregierung im Bundestag und – vereinfacht gesagt – die Mehrheit der Opposition im Bundesrat gekennzeichnet. Das „Kopf-an-Kopf-Rennen“ von Regierung und Opposition in der Bundespolitik lähmte mittels der Machtposition der Opposition im Bundesrat mitunter die Innenpolitik.

Diese Situation, vor allem aber die mangelnde Bereitschaft zu einem übergreifenden Konsens drückt sich in der geringen Zahl **verfassungsändernder Gesetze** aus. Insgesamt wurde die Verfassung in dieser Zeit nur dreimal geändert – jedesmal ohne sozialpolitische Relevanz.

Politische Ambiance der Verfassung und **Verfassungsinterpretation** hatten schon zu Beginn der Periode wieder in den engeren Rahmen des Verfassungskonsenses, wie er sich von den später 40er Jahren bis zur Mitte der 60er Jahre dargestellt hatte, zurückgefunden²⁰⁷⁾. Gewiß blieb vieles von dem reichen Spektrum der unruhigen Jahre nach 1968 in der Diskussion²⁰⁸⁾ und relevant²⁰⁹⁾. Und gewiß auch haben Verfassungsrechtfergung und -interpretation aus der Auseinandersetzung mit einem vordem ungeahnt reichen und breiten Spektrum von Meinungen über die Verfassung und ihren Inhalt gelernt²¹⁰⁾. Jedoch ist das Band der Auseinandersetzungen wieder enger, sind die Widersprüche weniger und schwächer geworden²¹¹⁾. Das vielleicht eindrucksvollste Dokument der verfassungspolitischen Beruhigung ist der Schlußbericht der „Enquête-Kommission Verfassungsreform“ von 1976²¹²⁾. Diese Enquête-Kommission war erstmals durch Bundestagsbeschluß vom 8. Oktober 1970 eingesetzt worden. Nach Auflösung des Sechsten Deutschen Bundestages mußte sie durch den Siebten Deutschen Bundestag bestätigt werden. Dies geschah am 22. Februar 1973.

²⁰⁷⁾ S. aus den Analysen anläßlich des dreißigsten „Geburtstages“ des Grundgesetzes *Kurt Sontheimer*, Die verunsicherte Republik. Die Bundesrepublik nach 30 Jahren, 1979; *Herbert Weichmann*, Dreißig Jahre Grundgesetz, DVBl. 95. Jg. (1979) S. 365 ff.; *Johannes Hampel* u.a., Grundgesetz und politische Wirklichkeit, politische Studien, Sonderheft 2/1979; *Hans Maier*, *Helmut Ridder*, *Ulrich Matz* und *Alfred Grosser*, Forum „30 Jahre Grundgesetz“ politische Vierteljahresschrift 20. Jg. (1979) S. 156 ff.

²⁰⁸⁾ S. etwa Udo Mayer – Gerhard Stuby (Hrsg.), Das lädierte Grundgesetz 1977.

²⁰⁹⁾ S. z. B. *Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975.

²¹⁰⁾ Umfassend reflektiert bei *Peter Häberle*, Verfassung als offener Prozeß, 1979.

²¹¹⁾ Zur Bewältigung der vielfältigen Probleme des Grundrechtsverständnisses s. insbes. *Ernst Wolfgang Böckenförde* a.a.O. (Anm. 121); *Ernst Friesenbahn*, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, Sitzungsbericht F/G zum 50. Deutschen Juristentag 1974. *Peter Badura*, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat Bd. 14 (1975), S. 17 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, a.a.O. (Anm. 121); *Hans F. Zacher*, Freiheits- und Sozialrechte im modernen Verfassungsstaat, in: Stanis-Edmund Szydzik (Hrsg.), Christliches Gesellschaftsdenken im Umbruch, 1977, S. 75 ff.; *Konrad Hesse*, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 5. Jg. (1978) S. 427 ff. – Zum jüngsten Stand der Diskussion um die Interpretation von Grundrechten als Teilhaberechte s. *Rüdiger Breuer*, Grundrechte als Anspruchsnormen, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festschrift aus Anlaß des 26jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S. 89 ff.; *Konrad Redeker*, Zur Ausgleichsfunktion von Teilhaberechten zwischen Freiheit und Bindung, ebenda, S. 511 ff.

²¹²⁾ BTDrucks. 7/5924.

Der Schlußbericht trägt das Datum vom 2. Dezember 1976. Er schlägt kaum wesentliche Änderungen am Grundgesetz vor, wenigstens keine von ersichtlicher sozialpolitischer Relevanz.

Die sozialpolitische Relevanz der Verfassung²¹³⁾ äußerte sich vor allem auf zwei Gebieten: dem der Mitbestimmung und dem der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Sozialrecht. In der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung hatte im Dezember 1974 eine Anhörung verfassungsrechtlicher Sachverständiger²¹⁴⁾ dazu geführt, daß der Regierungsentwurf²¹⁵⁾ wesentlich verändert wurde. Auch gegenüber dem schließlichen Gesetz (1976) wurden jedoch weiter verfassungsrechtliche Einwände erhoben²¹⁶⁾. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in einer seiner wohl bedeutsamsten Entscheidungen am 1. März 1979 zurückgewiesen^{216a)}. Hinsichtlich der sozialrechtlichen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht ist zunächst wieder eine Initiative des Deutschen Juristentages zu nennen, der 1974 diese Problematik in einer besonderen Abteilung erörterte²¹⁷⁾. 1975 forderte das Bundesverfassungsgericht²¹⁸⁾ vom Gesetzgeber, die Witwen- und Witwerversorgung in der Rentenversicherung bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode (1984) an die Erfordernisse des Gleichheitssatzes anzupassen²¹⁹⁾. 1976 wurde der Versorgungsausgleich eingeführt²²⁰⁾. Um die Gleichstellung der Ehegatten im Rentensystem vorzubereiten, wurde 1977 von der Bundesregierung eine von *Helmut Meinhold* präsiidierte Kommission eingesetzt²²¹⁾, deren Ergebnisse 1979 vorgelegt wurden²²²⁾.

Wirtschaftlich begann die Periode mit dem schweren Einbruch, den die Erdölkrise 1973 sicher nicht allein verursacht, jedenfalls aber ausgelöst hat. Zum ein-

²¹³⁾ S. dazu aus der Zeit *Ernst Benda*, Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts a.a.O. (Anm. 20).

²¹⁴⁾ Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Protokoll Nr. 62 über die Sitzung vom 19. Dezember 1974.

²¹⁵⁾ Deutscher Bundestag Drucks. 7/2172.

²¹⁶⁾ S. statt aller anderen: *Peter Badura*, *Fritz Rittner* u. *Bernd Rütbers*, Mitbestimmungsgesetz 1976 u. Grundgesetz – Gemeinschaftsgutachten – 1977. S. für die Verfassungsmäßigkeit statt aller anderen: *Friedrich Kübler*, *Walter Schmidt* u. *Spiros Simiis*, Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe, 1978.

^{216a)} BVerfGE 50, 290.

²¹⁷⁾ Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten) 1974, Teil D, Bd. II (Sitzungsbericht) 1975 Teil L. S. zu den einschlägigen Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages noch einmal oben Anm. 202.

²¹⁸⁾ BVerfG 39, 169.

²¹⁹⁾ S. zu dieser Aufgabe *Hans F. Zacher*, Gleiche Sicherung für Mann und Frau. Zur sozialpolitischen Relevanz der Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 1977, S. 197 ff.

²²⁰⁾ Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts v. 14. Juli 1976, BGBl. I, S. 1421; Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Juni 1976, BGBl. I, S. 1477. Zu seiner verfassungsrechtlichen Problematik s. z.B. *Franz Ruland* u. *Burkhard Tiemann*, Versorgungsausgleich und steuerliche Folgen der Ehescheidung, 1977, S. 255 ff.

²²¹⁾ Bericht BAbI. 1977, S. 487 f.

²²²⁾ S. mittlerweile auch die „zuwartende“ Haltung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 48,346) in der Frage der Höhe der Witwenrente.

zigen Mal in der bisherigen Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ging das Sozialprodukt 1975 zurück, um sich freilich in den folgenden Jahren wieder zu mehren²²³). Die Inflation hatte 1974 mit einem Preiszuwachs von 7,0 %²²⁴) ihren Höhepunkt erreicht, um bis 1977 auf 3,9 % zu sinken²²⁵). Für 1978 zeichnete sich ein weiterer Rückgang ab²²⁶). Die Hauptsorge blieb die ganze Zeit über die Beschäftigungslage²²⁷). Die Arbeitslosenquote stieg von 2,6 v.H. (1974) auf 4,8 v.H. (1975), um von da an nur ganz langsam zu sinken²²⁸).

Damit war auch schon eine **sozialpolitische** Hauptaufgabe der Periode gestellt: die Beschäftigungspolitik. Eine andere war, die Folgen der „Leistungseuphorie“ – genauer: „Sozialleistungseuphorie“ –, die sich um 1970 eingestellt hatte, mit den Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung mußten Maßnahmen ergriffen werden, um Mittelaufkommen und Leistungsaufwand aneinander heranzuführen²²⁹).

War die Sozialpolitik dadurch in Atem gehalten²³⁰) und zugleich durch die schwierigen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat behindert, so gelangen ihr jedoch – auch über die Krisenbewältigung hinaus – beachtliche Schritte. Insgesamt blieb – obwohl die Rede von den großen Reformen, die für die vorige Periode so kennzeichnend gewesen war, abebbte²³¹) – erhebliche Bewegung²³²). Ja, es schien sich gerade in dieser Phase herauszustellen, daß Sozialpolitik sich stets bewegen muß, sich immer nur verwandeln, nie erfüllen kann²³³).

Was das Nachdenken über Sozialpolitik anlangt, ist in dieser Periode zunächst die Vorlage des Berichts der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen

²²³) S. „Wachstum und Währung“ a.a.O. (Anm. 155) S. 240 f.

²²⁴) Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

²²⁵) S. Sozialbericht 1978, S. 324.

²²⁶) S. „Wachstum und Währung“ a.a.O. (Anm. 155) S. 306 f.

²²⁷) S. dazu *Helmut Meinhold*: Unterbeschäftigung und soziale Sicherheit, in: Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVI o.J. (1978) S. 67 ff.

²²⁸) 1976: 4,7 %; 1977: 4,6 % „Wachstum und Währung“ a.a.O. (Anm. 155) S. 234.

²²⁹) *Helmut Meinhold* kam als Vorsitzendem des Sozialbeirats gerade in dieser gespannten Periode eine besondere Verantwortung zu, die von einer breiten Öffentlichkeit aufmerksam wahrgenommen wurde.

²³⁰) S. *Gerhard Bäcker, Wilhelm Breuer und Gerhard Naegele*, Sozialpolitik in der Krise, Gewerkschaftliche Monatshefte 26. Jg. (1975), S. 781 ff.

²³¹) S. zum Stichwort „Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik“ Martin Pfaff und Hubert Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, 1978.

²³²) S. zum Vorigen etwa *Erich Standfest*, Sozialpolitik zwischen Anpassungsproblemen und Strukturkrisen, Gewerkschaftliche Monatshefte 29. Jg. (1978), S. 159 ff.

²³³) S. hierzu *Hans F. Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? in: Hamburg, Deutschland, Europa. Festschrift für Hans Peter Ipsen, 1977, S. 208 ff. (S. 239 ff.); *ders.*, Der Sozialstaat als Prozeß, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134 (1978), S. 15 ff.; *ders.*, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschaft u. Wissenschaft, 26. Jg. Heft 3 (1978) S. 17 ff. – S. zu den Möglichkeiten weiterer Entwicklung: Heinz Müller (Hrsg.) Fortentwicklung der sozialen Sicherung, 1978.

Wandel zu vermerken (1976)²³⁴⁾. Für den nüchternen Geist der Zeit typisch aber ist die Einsetzung der Transfer-Enquête-Kommission, deren erste Ergebnisse²³⁵⁾ bereits einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung sozialpolitischer Urteile und Entscheidungen darstellen. In der sozialpolitischen Literatur setzt sich das soziologische Interesse fort²³⁶⁾. Hinzu trat die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit²³⁷⁾. Nicht minder aber fällt in der Sache auf, daß im sozialwissenschaftlichen Schrifttum nunmehr auch die Kritik am kapitalistischen Wohlfahrtsstaat²³⁸⁾, der Sozialpolitik als sozialer Kontrolle²³⁹⁾ und als Element systemerhaltender gesellschaftlicher Reproduktion²⁴⁰⁾ zu Buch und Aufsatz wird.

Die Verwirklichung von Vorhaben der vorigen Periode²⁴¹⁾, die Bewältigung der ökonomischen Schwierigkeiten der Zeit, die Harmonisierung von Leistungszusagen und -möglichkeiten und endlich die Eigendynamik der Sozialpolitik führten gerade in dieser Zeit zu einer besonderen Fülle sozialpolitischer Gesetze. Somit ist es hier noch schwerer als in der vorigen Periode, wichtige Gesetzgebungsakte von unwichtigen zu unterscheiden. Festgehalten seien:

- 1974 Gesetz über Konkursausfallgeld, Gesetz zur Reform der Einkommenssteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Umstellung des Familienlastenausgleichs von einem gemischten Steuer- und Sozialleistungssystem auf ein reines Sozialleistungssystem), Siebentes Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher, besoldungsrechtlicher Vorschriften (Dienstrechtlicher Teil des Familienlastenausgleichs), Gesetz über Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime (Heimgesetz), Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation, Gesetz zur Änderung des Heimarbeitergesetzes und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften (Heimarbeiteränderungsgesetz), Gesetz über die Agrarberichterstattung, Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz zur Verbesserung der Betrieblichen Altersversorgung
- 1975 Gesetz zum Schutze der Auswanderer, Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter, Gesetz über die Krankenversicherung von Studenten

²³⁴⁾ S.o. Anm. 53, 59.

²³⁵⁾ S.o. Anm. 60.

²³⁶⁾ S. z.B. Bernhard Badura – Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven 1976; Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.) Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977.

²³⁷⁾ S. z.B. Axel Murswiek (Hrsg.) Staatliche Politik im Sozialsektor, 1976.

²³⁸⁾ S. z.B. Tim Guldemann, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, 1976.

²³⁹⁾ S. z.B. Ulrich Rödel – Tim Guldemann, Sozialpolitik und soziale Kontrolle, in: Tim Guldemann u.a. (Hrsg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, 1978, S. 11 ff.

²⁴⁰⁾ S. z.B. Friedrich Barabas, Thomas Blanke, Christoph Sachße, Ulrich Stascheit, Jahrbuch der Sozialarbeit 1976, 1975, S. 379 ff.

²⁴¹⁾ Auch insofern ist eine zusammenfassende Würdigung mit der vorigen Periode gerechtfertigt: S. Hans Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und Reformpolitik, Politische Vierteljahresschrift XVIII Jg. (1977), S. 137 ff.

ten, Allgemeiner Teil des Sozialgesetzbuches, Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und Bundesversorgungsgesetzes (mit gewissen Leistungseinschränkungen)

- 1976 Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau, Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend, Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz), Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, Erstes Gesetz der Reform des Ehe- und Familienrechts und Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften (Einführung des Versorgungsausgleichs), Gesetz über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften (Adoptionsgesetz) und Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind (Adoptionsvermittlungsgesetz), Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz), Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch, Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts
- 1977 Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz), Zwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (zahlreiche Leistungsänderungen in der Sozialversicherung)
- 1978 Einundzwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (insbes. Sistierung der Rentenformel)
- 1979 Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs, Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse und -ausfalleistungen.

Auf dem Gebiet des **Sozialrechts** hielt der Prozeß dogmatischer Entwicklung an. Mit dem Erscheinen des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches und der gemeinsamen Vorschriften über die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch erwuchs auch eine reiche – unterschiedlich bedeutsame, in vielem aber doch sehr nützliche – Kommentarliteratur zum Sozialgesetzbuch²⁴²⁾. Der Rubikon zur angemessenen wissenschaftlichen Entwicklung des Sozialrechts scheint überschritten zu sein²⁴³⁾. Jedoch ist in dieser Periode auch ein neuer Zug sozial- und arbeitsrechtlicher Diskussion festzustellen, der notifiziert werden muß. Die ideologische Öffnung nach „links“, die für die vorige Epoche so

²⁴²⁾ S. ein Verzeichnis bei Hans F. Zacher, Materialien a.a.O. (Anm. 53), Teil B.

²⁴³⁾ S. als ein Monument: Sozialrechtsprechung – Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, 2. Bde. 1979.

kennzeichnend war, schlägt sich allmählich auch in der Breite des Spektrums juristischer Literatur nieder²⁴⁴⁾.

Bemerkenswert intensiviert hat sich auch die **internationale Entwicklung**. Der Zusammenhang der deutschen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung in der Welt war noch nie so deutlich wie seit der Erdölkrise. Aber auch die Verantwortung der entwickelten Länder für die armen Länder in der Welt wurde noch nie so scharf und kämpferisch formuliert wie in dieser Periode²⁴⁵⁾.

5 Schlußbemerkungen

Dies war ein Versuch zurückzublicken auf das Zusammenspiel von Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht in der Epoche der Not (1945-1949), in der Epoche des strapaziösen, aber kraftvollen Weges nach oben (1949-1957), auf die Epoche der Beruhigung, in der die Selbstverständlichkeit des Erreichten und das Verlangen nach Korrektur und Erneuerung immer gefährlicher nebeneinander lebten (1957-1966), auf den reformfreudigen „Wohlstands-Sozialismus“ der späten 60er und der frühen 70er Jahre (1966-1974) und auf die Epoche der Realisation des Möglichen und der Bewältigung der Krisen (1974 bis zur Gegenwart). Dabei konnte nicht viel mehr geschehen, als Erinnerungen auszulösen und Raster anzulegen, damit sich Bilder fügen können. Der Jubilar möge dem Verfasser verzeihen, daß er diese Skizze seiner, des Jubilars, sozialpolitischer Ära gewagt hat, obwohl sie so sehr zu Vordergründigkeit und Unvollständigkeit verurteilt war.

²⁴⁴⁾ Besonders betont im Arbeitsrecht, s. dazu *Thilo Ramm*. Die „Linke“ und das Arbeitsrecht, JZ 22. Jg. (1978), S. 184; *Peter Derleder*, Dialog oder Perhorreszierung?, ebenda, S. 791 f. *Thilo Ramm*, Bonjour Tristesse, ebenda, S. 792 f. – Für das Sozialrecht s. etwa *Ulrich Mückenberger*, Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts, Kritische Justiz 9. Jg. (1976), S. 341 ff.; *Friedrich Barabas* – *Christoph Sachße*, Bundessozialhilfegesetz – Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei?, ebenda, S. 359 ff.

²⁴⁵⁾ S. dazu: Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung a.a.O. (Anm. 205). Zur Entwicklung der Entwicklungshilferaten s. oben Anm. 209.

Stichwortverzeichnis

(bearbeitet von Diplom-Volkswirt Dr. Josef van Almsick, Bonn)

- A**
Abgabenquote 441, 448 f., 453
Abschnittsdeckungsverfahren 300 f.,
350
Absicherungsniveau 393
Agrar-Sozialpolitik 138
Aktualisierung 15, 296, 309 f.
Alter und Krankheit 250 ff.
Alterseinkommensrelation 508 f.
Altersgrenze 199, 249
Alters-, Hinterlassenen- und Invali-
denvorsorge (AHV) 183 ff.
Alterslast 179 ff.
Alterslastquote 19, 395
Altersruhegeld, flexibles 323
Alterssicherung der Frau 58 f., 71 f.
–, Funktionen 195 f.
–, der Hinterbliebenen 58 f.
–, in der Schweiz 183 ff.
Altersstruktur 76 f., 373, 379
Altersversorgung, betriebliche 71
Angestellte 59
Anpassungsreaktionen 460
Anspruchsniveau 391
Anwartschaftsdeckungsverfahren
300 f., 349
Äquivalenzprinzip 96, 101
Arbeiterfrage 96
Arbeitgeberverbände 218 ff.
Arbeitsbedingungen 219
Arbeitsentgelte, Entwicklung 305 f.
Arbeitsförderungsgesetz 241
Arbeitskosten 213
Arbeitslosigkeit 243 f.
Arbeitsmarkt und soziale Sicherung
235 ff.
Arbeitsmarktpolitik 245 ff.
Arbeitsmotivation 458
Armenpflege 96
Armut 506 f.
Aufrechnungsmethode 306
Ausbildungsförderung 274
Ausbildungskosten 275
Aussperrung 220
- B**
Bausparvertrag 318
Beamtenversorgung 473 f., 530 f.
Bedarf, individueller 455 f.
Bedarfsdeckungsmöglichkeiten 514 f.
Bedürftigkeitsprüfung 456 ff.
Beitragsäquivalenz 513
Beitragsbemessungsgrenze 205 f., 509
Beitragsbemessungsgrundlage 240
Beitragserhebung 461
Beitragsatz 206, 310, 350, 407
Beitragszeiten 467
Belastungsgrenze 264, 408
Belastungsverteilung 397 ff.
Bemessungsprinzipien 455 ff.
Bemessungsgrundlage, allgemeine 15,
204 f., 311, 413, 432, 454
–, persönliche 468
Bergmannsrente 362
Berufsausbildung 491 f.
Berufsunfähigkeit 73, 333, 336 f., 408 f.
Bestandsrenten 423
Besteuerung der Renten 18, 296
–, von Sozialleistungen 470 ff.
Bevölkerungspolitik 19 f., 370
Bevölkerungsstruktur 19 f., 370, 407 ff.
Bevölkerungsvorausschätzung 302
Bilanzen, versicherungstechnische 293,
301 f.
Bildungsbeteiligung 283
Bildungsniveau 280
Bildungspolitik und Sozialprodukt
271 ff.
Bruttoanpassung 16 f., 57 f., 70, 78
Bruttolohndynamik 286
Bundesanstalt für Arbeit 354

Bundesgarantie 338 ff.
 Bundesverfassungsgericht 36, 148, 153,
 167, 326 ff., 328 ff., 339 f., 496, 522
 Bundesversicherungsanstalt für Ange-
 stellte 54 ff., 348, 352
 Bundeszuschuß 13, 56 f., 205
 Bürgernähe 33 f.
 Bürokratisierung 33

C

Chancenungleichheit 276
 Closed Shop 222

D

Demokratisierungspolitik 265
 Dienste, soziale 33, 257
 Deutsche Angestellten Gewerkschaft
 52 ff.
 DAG-Modell 62 f.
 Drei-Säulen-Theorie 25, 185

E

Eckrente 311, 413
 Eherecht 525, 532
 Eigentumsgarantie bei Renten 339
 Einkommensbesteuerung 462
 Einkommensentwicklung 206
 Einkommensteuertarif 451
 Einkommensverteilung und Bildung
 272
 Erbrecht 529
 Erwerbsquote, Frauen 486, 495
 Erwerbstätigkeit, Frauen 487 f., 502
 Erwerbsunfähigkeit 73, 333, 336 f.
 Erwerbsverhalten 488 f.
 Europäisches System Volkswirtschaft-
 licher Gesamtrechnungen 103 ff.
 Existenzminimum 456, 459

F

Familie 369 f.
 Familienlastenausgleich 30 f., 60
 Familienpolitik 375
 Fertilität 407

Finanzierungsverfahren 54 ff., 177,
 349 f.
 Finanzierungsvorschriften 55 f., 300 f.
 Finanzsituation der gesetzlichen Ren-
 tenversicherung 238 f.
 flat rate philosophy 460
 Frau, Soziale Sicherung 486 ff., 522 ff.
 Freiberufler und Rentenversicherung
 72 f.
 Fürsorge 96
 Fürsorgeprinzip 57, 99

G

Geburtenentwicklung 11
 Geburtenrückgang 184
 Geldmengenpolitik 237
 Geldvermögen 380
 Geldwertentwicklung 174
 Generationensolidarität 36
 Generationenvertrag 11, 22, 40, 75, 78,
 180, 524
 Geldleistungen 106
 Geldleistungspolitik 30 f.
 Geldvermögensbildung 173, 177
 Gesamtversorgung 533, 537
 Gewerkschaften 215, ff., 261 ff.
 Gleichebehandlung 524
 Globalsteuerung 91
 Grundgesetz 147, 153, 157, 328, 344
 Grundrente 29

H

Halbdeckung 324
 Harmonisierung 24 f., 38, 67 f., 71,
 483 f., 536
 Hausfraueneinkommen 518
 Hausfrauengehalt 499
 Hausfrauenrente 499
 Haushaltsnettoeinkommen, Stetigkeit
 508
 Hinterbliebenenrecht 77
 Hinterbliebenenrente, abgeleitete 531 f
 Hinterbliebenensicherung 198 f., 480,
 495 ff., 522

- I**
 Indexierung 212
 Inflation 447
 Infrastruktur 372
 Invalidität 199
 Invaliditäts- und Altersversicherungs-
 gesetz (von 1889) 325
 Investitionsquote 173, 260, 403
 Investivlohnpolitik 226
- J**
 Jahreswirtschaftsbericht 305 f.
- K**
 Kapitalbildung 178, 384, 409 f.
 Kapitaldeckungsverfahren 201 f., 350,
 384, 393
 Kapitalmarkt 176, 358, 393 f.
 Kapitalmarktzins 191
 Kappungsvorschrift 60
 Kaufkrafttheorie 210
 Kausalprinzip 29 f.
 Kindererziehung 48
 Kindererziehung und Rentenversiche-
 rung 59 f., 498, 528, 534 f.
 Kinderlast 181
 Kinder-Lastquote 395
 Kinderzahl 504
 Knappschaftsausgleichsleistung 363
 Knappschaftsruhegeld 363
 Koalitionsfreiheit 204
 Konflikte, innergewerkschaftliche
 229 ff.
 Konjunktur 446
 Konjunktur und Rentenfinanzen 10,
 173 ff.
 Konjunkturneutralität 307
 Konjunkturpolitik 382 ff.
 –, prozyklische 309
 Konkursausfallgeld 228
 Konsumquote 173, 181, 261 f., 269
 Konsumverzicht 261, 397
 Kontakte, soziale 253 f.
 Kostendämpfungsgesetz 74, 207
 Krankengeld 465
 Krankenversicherung 205
 Krankenversicherung der Rentner 180
 Kriegsopferversorgung 145 f.
 Künstlersozialkasse 320
 Kumulationsproblematik 18
- L**
 Längsschnitt 370 ff.
 Landesversicherungsanstalten 353
 Lastenverschiebung 401
 Lebensbedingungen der älteren Men-
 schen 248 ff.
 Lebenseinkommen 509
 Lebenslage 271
 Lebensstandardprinzip 455 ff.
 Lebensversicherung, private 409
 Lebenszyklus-Hypothese 385, 391
 Leistungen, einkommensproportionale
 457 ff.
 Leistungsbereitschaft 77, 179
 Leistungshöhe 524 f.
 Leistungszuschlag 364
 Liquidität 54 ff.
 Liquiditätsausgleich 177, 348
 Liquiditätshilfe 355 ff.
 Liquiditätsreserve 355 f.
 Lohndiskriminierung 493
 Lohnersatz 7 ff., 320, 416
 Lohnfortzahlungsgesetz 208
 Lohnniveau 217, 390, 416
 Lohnpolitik 231 f., 258 ff.
 –, kostenniveauneutrale 210
 –, produktivitätsorientierte 210 f.
 Lohnsteuer 449, 451
 Lohnstruktur 217
- M**
 Mackenroth-These 372
 Marktkonformität 88
 Marktwirtschaft, soziale 83 ff.
 means test 456
 Mitbestimmung 218
 Mitbestimmungspolitik 266
 Mobilität 244

Modellrechnungen 308
 Mutterschaftsgeld 466
 Mutterschaftsurlaub 490

N

Nahtlosigkeit 335
 Neue Soziale Frage 160
 Nettoanpassung 16 f., 58, 296, 408,
 440 ff., 468 ff.
 Nettoerproduktionsrate 22
 Niveauprinzip 414
 Nivellierungspolitik, 229, 232
 Nominallohnpolitik 227

O

Ordnungspolitik 27, 83 ff., 381

P

Partnerrentenmodell 23, 533
 Pensionierungssprung 508 ff.
 Pensionskassen 185 ff.
 Personalzusatzkosten 207
 Produktivität 210, 212, 219
 Produktivvermögen 259 ff., 270

Q

Querschnitt 370 ff.

R

Rationalisierungsschutz 230 f.
 Reform der sozialen Sicherung 28 ff.
 Reformpolitik 267, 270
 Rehabilitation 251
 Reichsversicherungsamt 325
 Rente, bevölkerungsdynamische 21 f.
 Rente nach Mindesteinkommen 29,
 490
 Rentenanpassung 70, 174, 180, 205,
 286 f., 288 f., 299, 415 f.
 Rentenanpassungsbericht 299, 425
 Rentenanpassungsgesetz, 20., 11, 15,
 17, 56, 74 f., 175, 302 f., 311, 335,
 354, 420 f.

Rentenanpassungsgesetz, 21., 11, 15,
 17, 56, 75 f., 175, 207, 290, 302 f.,
 311, 420 f.
 Rentenanpassungstermin 175
 Rentenanpassungsverfahren 440, 445
 Rentendynamik 286
 Rentenformel 297 f., 413 ff.
 Rentenformel und Zeitfaktor 314 ff.
 Rentenniveau 9, 67, 177, 199 f., 310 ff.,
 315, 413 f., 418 ff., 431 ff., 440
 Rentenniveausicherungsklausel 9
 Rentenreform 1957 124, 173, 205,
 349 f.

Rentenreform 1984 35 f.
 Rentenreformgesetz 1972 55, 208
 Rentenversicherung, knappschaftliche
 360 ff.
 Rentenversicherungsänderungsgesetz,
 Drittes 351 f.
 Rentenvoraussetzungen und Zeitfaktor
 324
 Rentnerberg 177, 394
 Rentnerquote 192
 Richterrecht und Rentenversicherung
 325 ff.
 Rothenfelser Denkschrift 136
 Rücklage 176 f., 200 ff., 340

S

Sachverständigenkommission, Soziale
 Sicherung der Frau 513
 Schattenrente 60, 62
 Schwankungsreserve 55 f., 357, 382 f.,
 425, 430 f.
 Schwerbehinderte 236
 Selbständige und Rentenversicherung
 37, 72 f.
 Selbstverwaltung 34, 41
 Sockelbeträge 220
 Sockelrente 460
 Solidaritätsprinzip 53, 96, 101, 234
 Sozialabgabenquote 449
 Sozialarbeit 141
 Sozialbeirat 65, 195, 299 ff.
 –, und Rentenanpassungsgesetze 285 ff.

- , Zusammensetzung 291
 - Sozialbudget 95 ff., 137, 162, 205
 - Sozialeinkommen 477
 - Sozialenquôte 124, 136, 457
 - Sozialenquôte-Kommission 100
 - Sozialgerichte 326 ff., 330 ff.
 - Sozialgesetzbuch 138, 140, 164, 478 ff.
 - , Einordnung der gesetzlichen Rentenversicherung 482 ff.
 - Sozialhilfe 29, 33, 50 f., 507
 - Sozialleistungen 95 ff.
 - Sozialleistungsquote 108, 111, 118 ff., 172
 - Sozialleistungsträger 34
 - Sozialpartner 204
 - Sozialpolitik, Geschichte 134 ff., 143 ff.
 - als Gesellschaftspolitik 52 f.
 - und Marktwirtschaft 83 ff.
 - präventive 31 f.
 - reaktive 32
 - und Staat 35
 - und Vermögenspolitik 258 ff.
 - und Wirtschaftspolitik 54
 - Sozialprodukt 371, 402
 - Sozialrecht 138, 141, 164, 170
 - Sozialrecht, internationales 132 ff.
 - Sozialreform 151 f.
 - Sozialstaat 27 f., 99
 - Sozialstaat, Grenzen 27
 - Sozialstaatsprinzip 147, 327
 - Sozialstrukturpolitik 32
 - Sparen 191
 - Sparfähigkeit 259
 - Sparquote 386, 398, 404, 411
 - Spenden 98
 - Splitting, Versorgungsanwartschaften 533 f.
 - Staatsbürgerversorgung 535
 - Staatsquote 178, 267 ff.
 - Stabilität von Ehe und Familie 515
 - Stabilitätsgesetz 210, 213
 - Stagflation 179
 - Statistisches Bundesamt 107
 - Statusverteilung 276, 279 ff.
 - Steigerungssatz 315 f., 361, 416 f.
 - Steuerspareffekt 465
 - Steuervergünstigungen 110
 - Streikdrohung 216, 223
 - Strukturprinzip 414
 - Subventionen 97 f.
- T**
- Tarifautonomie 204, 216 f.
 - Tarifpolitik 53, 204, 221 ff., 266 ff.
 - Tarifverhandlungen 219
 - Tarifvertrag 204, 215 ff., 220
 - Tarifvertragspolitik 215, 218
 - Teilhaberente 23, 532
 - Teilzeitarbeit 335
 - terms of trade 210
 - time lag 173, 303, 418, 436, 444
 - Transfer-Enquôte-Kommission 138, 169
 - Transparenz 478, 480, 517, 520
- U**
- Übergangsregelungen 64
 - Übersorgung 63, 193
 - Überwälzung 190, 220
 - Umlageverfahren 200 ff., 351
 - Umverteilung 97, 101, 178 ff., 184, 190, 258 ff.
 - , interpersonale 101 ff.
 - Unfallversicherung 30, 205
 - Unterhalt 331 f.
 - Unterversorgung 37
 - Urabstimmung 220, 230
- V**
- Verfassung 127, 132, 158, 166 f.
 - Verfassungsrecht 144
 - Vermögen der Versicherungsträger 300, 358 f.
 - Vermögensansammlung 380 ff., 393 ff.
 - Vermögensbildung 226 f.
 - Vermögenskonzentration 259
 - Vermögenspolitik 155, 258 ff.
 - Vermögensverteilung 258
 - Vermögenszertifikate 266
 - Versicherungsgedanke 12 f.

- Versicherungspflicht, Ausbau der 29
 Versicherungspflichtgrenze 352
 Versicherungsprinzip 96
 Versorgungsausgleich 497, 527
 Versorgungsniveau 66, 515, 519
 Versorgungsziel 43
 Verteilungsgerechtigkeit 476
 Verwitwungssprung 512
 Volkspension 185
 Volksversicherung 29, 59
 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
 95 ff., 299
 Vorausberechnungen in der gesetzlichen
 Rentenversicherung 75, 293 ff.,
 301, 304 ff., 339, 424
- W**
- Wagner Act 223
 Wanderversicherte 360
 Wartezeit 322 f.
 Weintraub'sche Strafsteuer 224
 Wertschöpfung als Bemessungsgrund-
 lage 38, 78
 Wettbewerb 87, 89
 Wiederheirat 527
 Wirtschaftsordnung 27, 215 f.
- Wirtschaftspolitik 172
 Wirtschaftssystem, liberalistisches 84 f.
 Witwenrente 512
 Witwenrente, kleine 529
 Witwerrente 522
 Wohlfahrtsverbände 98, 112
 Wohnungsbau 177
 Wohnungssituation 252 f., 255 f.
- Z**
- Zeit, Bewertung von 318 ff.
 Ziele, der Rentenreform 1957 7 ff.
 –, der sozialen Marktwirtschaft 85 ff.
 –, des liberalistischen Wirtschafts-
 systems 84 f.
 –, der Sozialpolitik 7 ff., 39 ff., 67 ff.,
 74 ff., 90 ff., 501 f.
 Zielgradienten-Hypothese 391
 Zielkonflikte 217
 Zielvorstellungen bei Vermögensan-
 sammlung 380 ff.
 Zielvorstellungen, Soziale Sicherung
 der Frau 500, 522 ff.
 Zugangsrenten 423
 Zurechnungszeit 321
 Zusatzversorgung 464

Autorenverzeichnis

Professor Dr. Fritz *Abb*, geb. 1930, Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Frankfurt.

Dr. Laszlo *Alex*, geb. 1935, Direktor beim Bundesinstitut für Berufsbildung.

Bernd *Becker*, geb. 1953, Diplom-Volkswirt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Frankfurt.

Professor Dr. Drs. h.c. Gottfried *Bombach*, geb. 1919, Professor an der Universität Basel, Mitglied der Schweizerischen Kommission für Konjunkturfragen und der „Expertengruppe Wirtschaftslage“.

Dr. Herbert *Ehrenberg*, geb. 1927, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, MdB, Mitglied des Parteivorstandes der SPD.

Heinz *Franke*, geb. 1928, MdB, Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Vorsitzender des Arbeitskreises IV – Sozial- und Gesellschaftspolitik – der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Anke *Fuchs*, geb. 1937, Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Mitglied des Parteivorstandes der SPD.

Eugen *Glombig*, geb. 1924, MdB, Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Vorsitzender des Arbeitskreises IV – Sozialpolitik – der SPD-Bundestagsfraktion.

Professor Dr. Heinz *Grohmann*, geb. 1921, Professor für Statistik an der Universität Frankfurt, Mitglied der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats.

Der Karl *Hauck*, geb. 1920, Ministerialdirigent, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Gerda *Hesse*, geb. 1918, stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Angestelltengewerkschaft, alternierende Vorsitzende des Vorstandes der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Mitglied des Sozialbeirats.

Professor Dr. Kurt *Jantz*, geb. 1908, Ministerialdirektor a.D., Honorarprofessor an der Universität zu Köln, Mitglied des Sozialbeirats.

Professor Dr. Hans-Jürgen *Krupp*, geb. 1933, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Vorsitzender der Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung und Mitglied der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats.

Dr. Horst *Löwe*, geb. 1915, Ministerialrat a.D.

Professor Dr. Dr. h.c. Oswald von *Nell-Breuning*, geb. 1890, emer. o. Professor an der Philosophischen-theologischen Hochschule St. Georgen, Frankfurt und Honorarprofessor an der Universität Frankfurt.

Professor Dr. Werner *Neubauer*, geb. 1935, Professor für Statistik und Ökonometrie an der Universität Saarbrücken.

Rudolf *Nickels*, geb. 1926, Vorstandsmitglied der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, Vorsitzender des Vorstandes der Bundesknappschaft, alternierender Vorsitzender der Bergbau-Berufsgenossenschaft, Mitglied des Vorstandes des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Mitglied des Sozialbeirats.

Dr. Kar. H. *Pitz*, geb. 1938, Wirtschaftsabteilung der Industriegewerkschaft Metall.

Dr. Gabriele *Rolf*, geb. 1948, Diplom-Volkswirtin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Frankfurt, Assistentin des Vorsitzenden des Sozialbeirats.

Dr. Peter *Rosenberg*, geb. 1938, Ministerialdirigent, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Professor Dr. Dieter *Schäfer*, geb. 1932, Professor für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Bamberg.

Klaus *Schenke*, geb. 1937, Ministerialrat, Referent im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Dieter *Schewe*, geb. 1924, Ministerialdirektor, Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Mitglied des Vorstandes des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft e.V.

Dr. Helmut *Schlesinger*, geb. 1924, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft und des Sozialbeirats.

Professor Dr. Winfried *Schmähl*, geb. 1942, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin, Mitglied der Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung und der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats.

Alfred *Schmidt*, geb. 1939, Leiter der Abteilung Sozialpolitik beim Bundesvorstand des DGB, alternierender Vorsitzender des Vorstandes des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen, Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des Sozialbeirats.

Hansheinrich *Schmidt* (Kempton), geb. 1922, MdB, Mitglied des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Mitglied des Bundesvorstandes der F.D.P. sowie Vorsitzender des sozial-

und gesundheitspolitischen Bundesausschusses der F.D.P., Vorsitzender des Arbeitskreises IV der F.D.P.-Bundestagsfraktion.

Fritz *Schnabel*, geb. 1928, Diplom-Kaufmann, Geschäftsführer der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände und Abteilungsleiter Soziale Sicherheit, Mitglied des Sozialbeirats.

Dr. Carl-Hubert *Schwennicke*, geb. 1906, Direktor i.R., Mitglied und stellvertretender Vorsitzender des Sozialbeirats.

Kurt *Spönemann*, geb. 1922, Rechtsanwalt, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Unternehmensverbandes Saarbergbau, Hauptgeschäftsführer des Gesamtverbandes des Deutschen Steinkohlebergbaus, Mitglied des Vorstandes der Bundesknappschaft, Mitglied des Sozialbeirats.

Dr. Werner *Tegtmeier*, geb. 1940, Ministerialdirektor, Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Professor Dr. Ulrich *Teichmann*, geb. 1942, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Dortmund.

Ursula *Voskuhl*, geb. 1938, Ministerialrätin, Referentin im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Professor Dr. Georg *Wannagat*, geb. 1916, Präsident des Bundessozialgerichts, Honorarprofessor an den Universitäten Frankfurt und Tübingen, Vorsitzender des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Mitglied des Sozialbeirats.

Professor Dr. Hans *Zacher*, geb. 1928, Professor für öffentliches Recht an der Universität München, Direktor des Max-Planck-Instituts für internationales und vergleichendes Sozialrecht, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft.

Professor Dr. Detlev *Zöllner*, geb. 1927, Ministerialdirektor a.D., Honorarprofessor an der Universität Bonn, Leiter des Zweigamtes des Internationalen Arbeitsamtes in Bonn.