

Bundesminister Dr. Norbert Blüm
Prof. Dr. Hans F. Zacher (Hrsg.)

40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

83048755



CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Deutschland <Bundesrepublik>:

40 [Vierzig] Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland / Norbert Blüm; Hans F. Zacher (Hrsg.). – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1989

ISBN 3-7890-1808-2

NE: Blüm, Norbert [Hrsg.]; HST

1. Auflage 1989

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1989. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

K89/15946

Inhaltsverzeichnis

Prolog

von *Norbert Blüm*

11

Vierzehn Jahre Sozialstaat - Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung
von *Hans F. Zacher*

~~19~~

I. Standpunkte

40 Jahre Sozialstaatsgebot - Christlich-demokratische Politik für soziale
Sicherung und gesellschaftlichen Ausgleich
von *Helmut Kohl*, Christlich Demokratische Union Deutschlands

133

Sozialstaat aus Sicht der F.D.P.
von *Otto Graf Lambsdorff*, Freie Demokratische Partei

145

Dem Sozialstaatsgebot verpflichtet
von *Hans-Jochen Vogel*, Sozialdemokratische Partei Deutschlands

~~161~~

Wertorientierte Sozialpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen
von *Theo Waigel*, Christlich-Soziale Union

~~169~~

Eine kritische Bestandsaufnahme und Perspektiven aus der Sicht des
Deutschen Gewerkschaftsbundes
von *Ernst Breit*, Deutscher Gewerkschaftsbund

187

Marktwirtschaft und Sozialstaatsgebot
von *Roland Issen*, Deutsche Angestellten-Gewerkschaft

~~205~~

Sozialstaat - Gewerkschaftsfreiheit - Gewerkschaftspluralismus
von *Bernhard Koch*, Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands

215

Sozial verträgliche Lösungen müssen gefunden werden
von *Werner Hagedorn*, Deutscher Beamtenbund

225

40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik – Bilanz und Perspektive von <i>Klaus Murmann</i> , Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	239
Soziale Vernunft und Sozialstaatsgebot – 40 Jahre Handwerk und Sozialpolitik von <i>Heribert Späth</i> , Zentralverband des deutschen Handwerks	255
40 Jahre im Dienst der sozialen Gerechtigkeit von <i>Karl Weishäupl</i> , Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands e.V.	265
Der Sozialstaat braucht starke Sozialverbände von <i>Hermann Salomonson</i> , Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V.	275
Freie Wohlfahrtspflege von <i>Georg Hüssler</i> , Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.	287
 II. Berichte von Zeitzeugen	
Miterlebte Phasen bei der Planung und Verwirklichung des sozialen Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland von <i>Walter Bogs</i>	305
Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland von <i>Franz Xaver Geisenhofer</i>	315
Schlagwörter oder Grundwerte, Überschriften oder Inhalte – zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von <i>Helmut Meinhold</i>	329
Von Remscheid über Düsseldorf nach Bonn – drei Stationen eines sozialpolitischen Lebens von <i>Adolf Müller</i>	339
Sozialpolitische Erfahrungen und Beobachtungen in vier Jahrzehnten von <i>Thomas Ruf</i>	349

Augenmaß, Vernunft und Verantwortung - wichtigste Säulen für die Erhaltung und Stabilisierung des sozialen Rechtsstaates von <i>Hansheinrich Schmidt</i>	361
Sozialpartner im Wandel der Nachkriegswirtschaft von <i>Hans Günter Sohl</i>	371
Sozialpolitik - hautnah erlebt und mitgestaltet von <i>Käthe Strobel</i>	381
Wirtschaft ohne soziale Verpflichtung ist nicht erfolgfähig von <i>Heinz O. Vetter</i>	391
Erinnerungen von <i>Georg Wannagat</i>	399
 III. Themen 	
Agrarsozialpolitik von <i>Detlev Zöllner</i>	413
Alter von <i>Ursula Lehr</i>	423
Alterssicherung von <i>Peter Krause</i>	431
Arbeit Der Arbeitsmarkt, eine bleibende Herausforderung für die Bundesre- publik Deutschland von <i>Heinrich Franke</i>	447
Arbeitsrecht Die Entwicklung des Arbeitsrechts als Teilstück des Sozialen Rechts- staats von <i>Otto Rudolf Kissel</i>	459
Arbeitssicherheit/Unfallversicherung von <i>Friedrich Watermann</i>	479

Behinderte und Rehabilitation von <i>Eugen Glombig</i>	497
Bergbau und Sozialpolitik von <i>Alfred Christmann</i>	513
Bildung/Ausbildung von <i>Friedrich Buttler</i>	529
Familie von <i>Franz-Xaver Kaufmann</i>	547
Gesundheitswesen und Gesundheitssysteme von <i>Philipp Herder-Dorneich</i>	561
Von Kriegsofferrecht zum sozialen Entschädigungsrecht von <i>Leonard Trometer</i>	579
Mitbestimmung von <i>Peter Hanau</i>	597
Selbsthilfe Selbsthilfe im sozialen Wandel in der Bundesrepublik von <i>Christian v. Ferber</i>	609
Evangelische Sozialethik Der Sozialstaat in der Sicht evangelischer Sozialethik von <i>Martin Honecker</i>	629
Katholische Soziallehre Der Beitrag der Katholischen Soziallehre zum Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland von <i>Walter Kerber</i>	641
Fürsorge von <i>Walter Schellhorn</i>	651
Sozialrecht von <i>Heinrich Reiter</i>	669

Strukturwandel von <i>Hans-Jürgen Krupp</i>	681
Die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge von <i>Heinrich Windelen</i>	701
Internationale Sozialpolitik in den letzten 40 Jahren von <i>Winfriid Haase</i>	719
Sozialpolitische Perspektiven der Europäischen Gemeinschaften von <i>Werner Tegtmeier</i>	735
IV. Indikatoren	
Von der Überwindung der Not zur Wohlstandsgesellschaft von <i>Wolfgang Glatzer</i> und <i>Richard Hauser</i>	751
Die Entwicklung des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Demoskopie von <i>Elisabeth Noelle-Neumann</i> und <i>Erich Lamp</i>	769
Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich von <i>Jens Alber</i>	783
V. Verzeichnis der Autoren	797

Vierzig Jahre Sozialstaat*

- Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung -

Hans F. Zacher

Inhaltsübersicht

A.	Der Begriff des Sozialstaats	23
1.	Das Wort	23
2.	Der Sinn	26
B.	1949: Ausgangspunkte	32
C.	Die Entwicklung	36
I.	1949 - 1957: Bewältigung der Not und neuer Anfang	36
1.	Das Grundgesetz	36
2.	Die politischen Konstellationen	37
3.	Die Aufgaben der Zeit	38
a)	Die Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der Vertreibung	39
b)	Der Aufbau der Arbeitsverfassung und des Arbeitsschutzes	41
aa)	Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung	41
bb)	Das Recht des öffentlichen Dienstes	43
c)	Wiederaufbau und Reform der Sozialleistungssysteme	44
aa)	Allgemeines	44
bb)	Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	47
cc)	Die Reformen der Krankenversicherung und der Rentenversicherung	47
dd)	Anfänge des Familienlastenausgleichs	48
ee)	Die öffentliche Fürsorge	48

* Bei der Sammlung des Materials und der Durchsicht des Manuskripts haben Frau Ute Kötter, Herr Paul Mair-Ludwig und Frau Christina Wolf sehr wertvolle Hilfe geleistet.

d) Grundlegung der Agrarsozialpolitik	49
e) Wohnungspolitik – Vermögenspolitik	49
4. Der Diskussionsrahmen der Zeit	50
a) Die Diskussion um die Sozialreform	50
b) Die Diskussion um die Wirtschaftsverfassung	50
c) Sozialstaat – Rechtsstaat	51
5. Die internationale Öffnung und Einbindung	53
6. Der wirtschaftliche Erfolg	54
II. 1957 – 1966: Atempause – Der Wohlstand wird selbstverständlich	54
1. Die politischen Konstellationen	54
2. In der Sache: Weiterentwicklung	56
3. Zur sozialpolitischen Diskussion	58
4. Instrumente der sozialen Marktwirtschaft	59
5. Die sozialpolitische Relevanz der Verfassung und des Rechts	59
6. Die internationale Öffnung und Einbindung	61
7. Das Wachstum des Wohlstandes	61
III. 1966 – 1974: Der neue Aufbruch	62
1. Die politischen Konstellationen	62
2. Bedingungen der Sozialpolitik in der Epoche Kiesinger/Brandt	65
3. Sozialpolitische Entwicklungen	68
a) Das Arbeitsrecht	68
b) Die Sozialleistungssysteme	69
aa) Sozialversicherung	69
bb) Arbeitsförderung	70
cc) Ausbildungsförderung	71
dd) Schutz der Behinderten – Verbesserung der Rehabilitation	71
c) Die Gesundheitspolitik	71
d) Wohnungspolitik – Vermögenspolitik	71
4. Perspektiven und Weisen der Diskussion und der Darstellung	72
5. Verfassungsrechtliche Entwicklungen und Dispute	74
a) Eine Evolution und ihre Grenzen	74
b) Der Ausbau der Wirtschaftsverfassung	74
c) Neue Aufgaben der Verfassungsinterpretation	75
6. Die internationale Öffnung und Einbindung	76

IV. 1974 - 1982: Ausbau und Krise des Sozialstaats	77
1. Die politischen Konstellationen	77
2. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	78
3. Sozialpolitische Entwicklung: der Ausbau	79
a) Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung	79
b) Öffentlicher Dienst	82
c) Sozialleistungsrecht	82
aa) Systemübergreifende Entfaltung	82
bb) Neue Sozialleistungszweige	84
cc) Familien- und Jugendpolitik	84
dd) Die Entwicklung des sozialen Entschädigungsrechts	84
ee) Behinderung - Pflegebedarf	86
d) Verbraucherschutz	86
4. Die »Krise des Sozialstaats«	86
5. Aspekte der Diskussion	89
6. Der »neue Streit um die Wirtschaftsverfassung«	90
7. Die sozialpolitische Bedeutung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit	91
8. Die internationale Öffnung und Einbindung	93
V. 1982 bis zur Gegenwart: »Wende« und neue Ansätze	95
1. Die politischen Konstellationen	95
2. Die wirtschaftliche Situation	96
3. Die sozialpolitische Entwicklung	97
a) Das Arbeitsrecht	97
b) Das Sozialleistungsrecht	98
aa) Die Fortsetzung des »Krisen-Management«	98
bb) Ausbildungsförderung - Graduiertenförderung	99
cc) Ehe und Familie	100
dd) Die »Gesundheitsreform«	101
ee) Die Reform der Alterssicherung	103
ff) Die soziale Sicherung für den Fall des Pflegebedarfs	106
gg) Arbeitslosigkeit - Arbeitsförderung	106
hh) Übergreifendes	108
c) Vermögenspolitik - Wohnungspolitik	109
4. Schwerpunkte der Diskussion	109
5. Die Rolle des Verfassungsrechts	114
6. Die internationale Öffnung und Einbindung	115
a) Die »soziale Dimension« des Europäischen Binnenmarktes	115
b) Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungshilfe	116
c) Ausländer und Zuwanderung	116

D. Bilanz und Ausblick	118
I. Rückblick	118
1. Die Interpretation der Anfänge: Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit	118
2. Die Interpretation der mittleren Phase: Von der Selbstverständlichkeit des Wohlstands zur Differenzierung der sozialen Erwartungen	119
3. Die Interpretation der späteren Phase: Trotz der »Krise« zu wenig »Resozialisierung« des Sozialstaats	121
II. Institutionelle Prämissen - institutionelle Defizite	124
1. Das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft	124
2. Die soziale Demokratie	125
3. Der soziale Rechtsstaat	126
4. Das institutionelle Defizit	127
III. Neue Herausforderungen	128
IV. Schlußbemerkung	129

A. Der Begriff des Sozialstaats

1. Das Wort

Am 8. Mai 1949 beschloß der Parlamentarische Rat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Es enthielt das Wort »Sozialstaat« nicht. Auch keine spätere Änderung hat dieses Wort eingeführt. Aber zweimal ist davon die Rede, daß dieser Staat ein »sozialer Staat« sein soll. In Artikel 20 heißt es: »Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.« Artikel 28 Abs. 1 S. 1 lautet: »Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen«. Damit war der soziale Charakter dieses Staates in die oberste Schicht des Verfassungsrechts eingegangen. Denn »eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig« (Art. 79 Abs. 3 GG).¹ Natürlich hat der Sprachgebrauch sich dann nicht damit begnügt, nur vom »sozialen Bundesstaat« oder vom »sozialen Rechtsstaat« zu sprechen. So wie von der Republik und der Demokratie, vom Bundesstaat und vom Rechtsstaat hat man von Anfang an auch vom »Sozialstaat« gesprochen.

Die Literatur hatte sich dem Begriff schon im 19. Jahrhundert genähert. Lorenz von Stein sprach von der »sozialen Demokratie«,¹ von einem »socialen Staate«, der »mit seiner Macht den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt aller seiner Angehörigen« fördert.² 1894 verband der österreichische Jurist Julius Ofner wohl erstmals Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat zu einem gedanklichen Gefüge: »Die Demokratie verlangt grundsätzlich den Sozialstaat, einen Organismus, der dem Rechtsstaat ähnelt, sich aber nicht wie dieser darauf beschränkt, das Mein und Dein zu erhalten, sondern die gerechte, auf Gleichheit aller fußende Verteilung von Vorteilen und Lasten in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand seiner Fürsorge nimmt. Der Sozialstaat muß auf die Verteilung einen maßgebenden Einfluß üben.«³ In der Weimarer Zeit war es vor allem Hermann Heller, der dieses Wortgefüge wieder aufgriff: »Die soziale Idee ist die folgerichtige Fortführung der politischen und wirtschaftlichen Demokratie.«⁴ Auch der Begriff des »sozialen Rechtsstaats« trat auf.⁵ Schon in der Weimarer Nationalver-

1 Lorenz von Stein, Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich 1789 bis auf unsere Tage, Bd. III, Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februar-Revolution 1848, 2. Aufl. 1855, neu herausgegeben von Gottfried Salomon, 1921, S. 207.

2 Lorenz von Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Sozialwissenschaft Deutschlands, 1876, S. 215.

3 Julius Ofner, Studien sozialer Jurisprudenz, 1894, S. 76.

4 Hermann Heller, Grundrechte und Grundpflichten, in: ders.: Gesammelte Schriften, 3 Bde 1971, Bd. II, S. 281 ff. (291).

5 Soweit zu sehen zuerst bei Carl Brinkmann, Besprechung von Kurt Wolzendorf, Der Polizeidanke des modernen Staates, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 1918, S. 388 ff. (390).

sammlung sprach Matthias Erzberger vom »Sozialstaat«.⁶ Der Text der Weimarer Reichsverfassung aber griff das Wort nicht auf. Er umschrieb die Sache des »Sozialen« in einer ebenso umfassenden wie differenzierten sozialen Programmatik. Der dabei wohl wichtigste Satz war Art. 151 Abs. 1 S. 1 : »Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.« Alles in allem blieb es auch im Schrifttum bei einer sporadischen Verwendung der Begriffe »Sozialstaat«, »sozialer Rechtsstaat« und »soziale Demokratie«. Auch der nationalsozialistische Staat wurde dann gelegentlich als »sozialer Volksstaat«,⁷ schließlich schlechthin als »Sozialstaat«⁸ bezeichnet. Wie wenig das dem Sinn entsprach, in dem der Begriff entstanden war, bedarf hier keiner Analyse. Festzuhalten ist dies: als Deutschland nach 1945 an den Neuanfang ging, hatte der Begriff des Sozialstaats schon eine lange Geschichte hinter sich, die aber doch eine eigentümliche Geschichte seltener und vager Andeutungen geblieben war.

Nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch war dann der Begriff mit einem Mal selbstverständlich. Das gilt für die Literatur. Für sie wurde der Schweizer Werner Kägi mit seinem Aufsatz »Rechtsstaat - Sozialstaat - sozialer Rechtsstaat«⁹ zum vielzitierten Vorbild. Und es gilt für die Verfassungsgebung. Baden nannte sich einen »demokratischen und sozialen Freistaat« (Art. 50 BadVerf), Württemberg-Baden einen »demokratischen und sozialen Volksstaat« (Art. 43 Württ-BadVerf), Rheinland Pfalz einen »demokratischen und sozialen Gliedstaat Deutschlands« (Art. 74 Rh-PfVerf). Das damals noch an Frankreich gebundene Saarland nannte sich ein »demokratisch und sozial geordnetes Land« (Art. 60 SaarlVerf). Bayern schließlich bezeichnete sich als einen »Rechts-, Kultur- und Sozialstaat« (Art. 3 BayVerf).¹⁰

In dieser Ambiance stand der Parlamentarische Rat, als er das soziale Staatsziel in das Grundgesetz aufnahm. Der Herrenchiemseer Entwurf hatte über die soziale Aufgabe des Staates nichts enthalten. Er hatte für den provisorischen westdeutschen Staat nur ein Organisationsstatut entwerfen wollen. Demgegenüber führte der Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates am 14. Oktober 1948 den Entwurf einer Bestimmung ein, welche die wesentlichen Eigenschaften des Staates zum Ausdruck bringen sollte. Aus ihr wurde Art. 20 GG. Dabei wechselte zunächst die Kombination, mit der das Wort »sozial« zugeordnet wurde. Während erste Vorschläge vom »sozialen Rechtsstaat« sprachen, einigte sich der Grundsatzausschuß auf den Vorschlag Carlo Schmid's, von »sozialer Republik« zu sprechen. Diese Formulierung überdauerte eine Reihe anderer Modifikationen des

6 Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Stenographische Berichte Bd. 331, S. 3843.

7 Edgar Tatarin-Tarnheyden, *Werdendes Staatsrecht*, 1934, S. 29 ff.

8 Theodor Bühler, *Von der Utopie zum Sozialstaat*, 1942.

9 Werner Kägi, *Rechtsstaat - Sozialstaat - sozialer Rechtsstaat*, *Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch*, 1945, S. 129 ff.

10 Bremen »bekennt sich zu sozialer Gerechtigkeit« (Art. 65 BremVerf).

Absatzes. Der Allgemeine Redaktionsausschuß empfahl jedoch am 16. November 1948 die Kombination »soziale Bundesrepublik«. Erst in der zweiten Lesung des Hauptausschusses vom 15. Dezember 1948 schlug Theodor Heuss die Fassung vor, die dann als Art. 20 Abs. 1 in das Grundgesetz eingegangen ist. Ob diese Varianten einen Unterschied in der Sache machen, wurde nicht diskutiert.¹¹

Eine Vorschrift, die im Sinne des Art. 28 GG die Anforderungen an die Landesverfassungen formulieren sollte, enthielt zwar schon der Herrenchiemseer Entwurf (Art. 29). Er beschränkte sich jedoch auf demokratische und rechtsstaatliche Garantien. Am 14. Oktober 1948 - in derselben Sitzung, in der er sich auf den Vorläufer des Art. 20 Abs. 1 GG einigte - beschloß der Grundsatzausschuß jedoch, dem Vorläufer des Art. 28 GG folgenden Absatz 2 Satz 1 einzufügen: »Die Verfassungen der Länder« müssen »den Grundsätzen demokratischer und sozialer Rechtsstaatlichkeit im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.« Der allgemeine Redaktionsausschuß vereinfachte in seiner Sitzung vom 16. November 1948 die gesamte Vorschrift. Daraus ging der Text des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hervor. Er überstand alle späteren Versuche, anders zu formulieren. Auch die Beratungen zu Art. 28 GG ergeben nichts zum Sinn des Wortes »sozial« oder der Stellung, die es im Satzgefüge einnimmt.¹²

Die meisten Landesverfassungen, die nach dem Grundgesetz erlassen wurden, übernahmen das Bekenntnis zum Sozialstaat: Art. 23 Abs. 1 BadWürttVerf; Art. 3 Abs. 1 HambVerf; Art. 1 Abs. 1 NiedersVerf. Auch das Saarland bezeichnete sich im Zuge seiner Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland als »sozialen Rechtsstaat« (Art. 60 SaarlVerf i.d.F. v. 20. Dezember 1956). Berlin verpflichtete sich in der Präambel auf den »sozialen Fortschritt«. Und Nordrhein-Westfalen umschrieb in der Präambel der Verfassung das Ziel, »die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen, Freiheit und Gerechtigkeit und Wohlstand für alle zu schaffen.« Nur die Verfassungen Hessens und Schleswig-Holsteins verzichteten bis heute auf jegliche Variante.

International hatte inzwischen ein alternativer Begriff Karriere gemacht: der Begriff des Wohlfahrtsstaates, des welfare state.¹³ Die Perspektive, die in dem Begriff welfare state Ausdruck fand, war zunächst eine allgemeinere als die des Sozialstaats. Der Begriff entstand unter dem Eindruck des Faschismus, des Nationalsozialismus und jenes deutschen Imperialismus, der im zweiten Weltkrieg so schrecklichen Ausdruck fand. Dieser machte elementare Alternativen bewußt: Dienst an der Macht oder Dienst am Menschen? Machtstaat oder Wohlfahrtsstaat? In Deutschland blieb der Begriff lange vielfältigem Mißtrauen ausgesetzt: der Rückerinnerung vom Wort »Wohlfahrt« auf die Sache »Armenpflege«; den

11 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 20 Abs. 1 s. Jahrbuch des öffentlichen Rechts n.F. Bd. 1 (1951), S. 194 ff.

12 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 28 Abs. 1 S. 1 s. Jahrbuch des öffentlichen Rechts (N 11), S. 244 ff.

13 S. dazu Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat, 1989, S. 4 ff.

Vorbehalten gegen einen überregulierenden, die Freiheit wie die Verantwortung der einzelnen und der Familien zersetzenden »Versorgungsstaat«, endlich dem Verdacht eines totalitären Sozialismus.¹⁴ In der Verbindung vom »demokratischen und sozialen Bundesstaat« (Art. 20 Abs. 1 GG) und vom »republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat« (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) fühlte und fühlt man sich wohler. Das Konzept erscheint auch anspruchsvoller als das eines Armen-Wohlfahrts-Staates. Und es erscheint der Freiheit verpflichtet. Schließlich ist der Begriff des »Sozialstaats« durch die Verfassungen der Nachkriegszeit von vornherein als normativer - genauer: als rechtlich normativer - Begriff vertraut. »Wohlfahrtsstaat« hat für viele dagegen etwas nur Deskriptives, etwas Berichtendes.

So ist es aber auch kein Zufall, daß, als der Sozialstaat in den siebziger und achtziger Jahren in die Krise kam, mehr und mehr auch in Deutschland vom »Wohlfahrtsstaat« die Rede war. Wer wollte schon in Frage stellen, daß dieser Staat von Verfassungen wegen - ja kraft unabänderlicher Verfassungsnorm (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) - ein sozialer Staat sein soll? Nur wie sich die Dinge wirklich entwickelt haben, entwickeln sollen und entwickeln können, konnte und sollte diskutiert werden. Und die Dinge, wie sie sind, werden mit »Wohlfahrtsstaat« eher frei von normativen Ansprüchen beschrieben als mit »Sozialstaat«. Auch Sprachprobleme spielen dabei eine wesentliche Rolle. Kann welfare state schon nicht ohne Sinnveränderung in »Wohlfahrtsstaat« übersetzt werden, so ergibt eine Übersetzung des »Sozialstaats« in ein englisches »social state« für die meisten, die diesen Begriff lesen, keinen rechten Sinn. Die internationale Debatte wird deshalb, jedenfalls soweit sie sich in der »lingua franca« der Gegenwart, dem Englischen, vollzieht, unter dem Namen »welfare state« geführt, während die nationale Debatte die Wahl hat. Wo immer sie sich einerseits in Allgemeines und Komparatives einflcht, wo immer sie sich andererseits dem Erfassen und Verstehen, vielleicht auch dem Bewerten des Seienden und seiner Alternativen widmet, mag sie besser vom »Wohlfahrtsstaat« sprechen. Wo immer sie die Ordnung meint, die vom Grundgesetz gesteuert, getragen und begrenzt wird, spricht sie besser vom »Sozialstaat«.

2. *Der Sinn*

Wäre freilich 1949 das Volk in der Bundesrepublik Deutschland darauf angewiesen gewesen, daß die Politik aus der Verfassung erfährt, was sie zu tun hat, so hätte es nicht viel zu hoffen gehabt. Da war ein Meer von Herausforderungen: die alten »sozialen Fragen« der Armut, der Arbeit, der »Wechselfälle des Lebens«, der Mütter, Kinder, Jugendlichen und Familien, der Gesundheit, des Wohnungswe-

¹⁴ Hinweise s. z.B. bei Hans F. Zacher, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, 1980, insbes. S. 5 ff., 748, 753 f.

sens, des Zugangs zu Bildung und Ausbildung usw.; und die neuen »sozialen Fragen« der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung, der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, der Vertriebenen, der Ausgebombten und Evakuierten, der entlassenen Beamten und Soldaten, der zerrissenen Familien, der zerstörten Wohnungen, Betriebe und öffentlichen Einrichtungen, der Demontage, des Währungsverfalls, der Abschnürung vom internationalen Handel und Verkehr usw. Und auf alle diese Herausforderungen gab das Grundgesetz nur die eine Antwort: »sozial«. Da war eine Fülle von Dissensen: über Marktwirtschaft und Planwirtschaft, über Monopole, Syndikate und Wettbewerb, über Gewerkschaftsstrukturen, über Arbeitskampf und Schlichtung, über Betriebsverfassung und Wirtschaftsdemokratie, über gegliederte oder einheitliche Sozialversicherung usw. Und gegenüber allen diesen Dissensen bot die Verfassung den einen Konsens an: »sozial.« Schließlich war da die Last der Geschichte und waren die unterschiedlichen Urteile über sie. Wie ungerecht oder wie gerecht war die Kaiserzeit gewesen? Hatte es 1918/19 zu viel oder zu wenig Revolution gegeben? Wie hätte die Politik in den frühen 30er Jahren die Schwierigkeiten meistern und den Verfassungsstaat retten können? Gab es unter den Trümmern der nationalsozialistischen Herrschaft irgend etwas, was gleichwohl auch aus jener Zeit wert war, bewahrt zu werden? Was an der Politik der Besatzungsmächte war Wohltat, was Plage? Und welche der Besatzungsmächte hatte den richtigen Weg eingeschlagen? Vor allem aber: wie sollte der Staat nach der Tyranis des Nationalsozialismus das rechte Maß zurückfinden? Gewiß gab es darauf schon etwas genauere Antworten. Der Staat sollte zunächst einmal Republik und Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat sein. Aber darauf, wie weit er die Verhältnisse seiner Bürger anders als durch die Freiheit, wie sie in den Grundrechten festgelegt war, bestimmen sollte, gab es doch wieder nur die eine Antwort: »sozial«. Ein Wort, das voller Vieldeutigkeit war und ist.¹⁵

So war die Interpretation des Sozialstaatsprinzips zunächst unsicher, offen, zurückhaltend. Riskiert man einige Vereinfachung, so lassen sich die Stimmen in drei Gruppen gliedern.¹⁶

(1) Da wurde zunächst der *Sozialstaat* als ein *Staat* verstanden, *der Verantwortung für die gesellschaftlichen Verhältnisse trägt und also ordnend und steuernd in sie eingreift*. Obwohl durch die nationalsozialistische Entartung desavouiert, sollte der Staat nun doch kein »Nachtwächterstaat« im Sinne extremer gesellschaftlicher Autonomie werden. Diese Interpretation entspricht einem sehr allgemeinen, wertfreien Sinn des Wortes »sozial«, der in etwa mit »gesellschaftlich« und »gesellschaftsbezogen« zu übersetzen ist. Und der Rückgriff darauf entspricht einer Nachfrage nach jener verfassungsrechtlichen Klärung, die aus der Unsicherheit

15 S. etwa Adolf Geck, Über das Eindringen des Wortes sozial in die deutsche Sprache, 1963.

16 S. zum folgenden Zacher, Sozialpolitik und Verfassung (N 14), S. 676 ff. mit eingehenden Nachweisen.

der ersten Jahre nach dem »Zusammenbruch« erwachsen ist: ob nach dem totalitären Übermaß an Staat und Herrschaft das Pendel zurückschlagen wird, darf oder gar muß zu dem anderen Extrem des Rückzugs des Staates aus der Gesellschaft führen.

(2) Eine andere Sozialstaats-Interpretation hob *statt der nehmenden Teilhabe des einzelnen an der Gemeinschaft seine gebende Einbindung in sie, statt der Berechtigung, der Freiheit oder auch der Begünstigung des Individuums seine Verpflichtung an die Gemeinschaft* hervor. Diesem Sozialstaats-Verständnis liegt ein »Sozial«-Begriff zugrunde, der im allgemeinen unter seinem Gegensatz, dem Begriff »asozial« bekannter ist. Und die Nachfrage nach verfassungsrechtlicher Klärung, die sich in dieser Interpretation spiegelt, ist aus der Angst erwachsen, dieser Staat, der nun »um des Menschen willen da« sein soll,¹⁷ könne in ein Ungleichgewicht zwischen der Freiheit und der Bindung des einzelnen, zwischen seiner Berechtigung und seiner Verpflichtung, zwischen seinen Leistungen an die Bürger und den Leistungen der Bürger an ihn geraten.

(3) Der Hauptstrom der Meinungen dagegen richtete sich von vornherein auf einen »Sozialstaat«, *der den Schwächeren hilft, der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele ordnet, jedermann ein menschenwürdiges Dasein¹⁸ zu gewährleisten*. Diese Interpretation war gewiß die »natürlichste«. Sie entsprach der Nachfrage nach verfassungspolitischer Klärung, ob sich dieser Staat, dessen Grundrechte die Freiheit so ausführlich absicherten, doch auch aktiv um die reale Befindlichkeit der Menschen kümmere, ihnen Zugang zu den Gütern verschaffe, die sie brauchten, und die wirtschaftliche Abhängigkeit der einen von den anderen unter Kontrolle bringe - ob er ein Staat gegen die Not und für mehr Gleichheit der gesellschaftlichen, vor allem der ökonomischen Verhältnisse sei. Diese Interpretation war von Anfang an die verbreitetste und wurde mehr und mehr die herrschende.

Auch sie freilich war weiterer Klärung bedürftig. Zunächst einmal war einseitige Usurpation abzuwehren. Dies brachte der Staatsrechtler Günter Dürig früh und göltig zum Ausdruck:¹⁹ »Selbstverständlich ist, daß sozial nicht gleich sozialistisch oder sonst im Sinne einer bestimmten Sozialtheorie zu lesen ist. Die Entscheidung des Grundgesetzes ist eine Entscheidung für das der gesamten Sozialbewegung Gemeinsame. Gemeinsam ist der Sozialbewegung, die als Gegenbewegung in die Neuzeit eintrat, nach wie vor nur ihre Frontstellung. Diese aber ist so

17 S. Art. 1 Abs. 1 des Herrenchiemseer Entwurfs: »Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.«

18 Art. 1 Abs. 1 GG war von vornherein ein wichtiger Impuls für diese Interpretation: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.«

19 Günter Dürig, *Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat*, Juristenzeitung 1953, S. 193 ff. (196).

eindeutig, daß vom Negativen her auch positiv der Mindestinhalt dessen, was der Begriff sozial bedeutet, bestimmbar ist.«

Diese *interpretatorische Entfaltung* vollzog sich gleichwohl in weiten Schwüngen. Die Vergewisserung blieb mühsam. Im Verlaufe der Jahrzehnte jedoch wurden die *Konturen* sichtbar.

- Der Sozialstaat leistet Hilfe gegen Not und Armut.²⁰ »Fürsorge für Hilfsbedürftige« gehört zu seinen »selbstverständlichen Pflichten.«²¹ Er hat »jenes Existenzminimum zu gewähren, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmacht.«²²
- Der Sozialstaat zielt auf mehr Gleichheit. Er soll Wohlstandsdifferenzen abbauen und Abhängigkeitsverhältnisse, die aus Ungleichheit hervorgehen, aufheben, mindern oder sonstwie unter Kontrolle bringen. Er ist der Staat, der den Schwächeren schützt.²³ Das klassische Feld dieser Aufgabe ist das Arbeitsrecht. Jedoch hat der Sozialstaat gegenüber anderen sozialen Ungleichheiten ebenso wachsam zu sein. Er leistet »Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind.«²⁴
- Der Sozialstaat gewährleistet »soziale Sicherheit« gegenüber den sogenannten »Wechselfällen des Lebens«.²⁵
- Die Mehrung und Ausbreitung des Wohlstandes ist als Aufgabe des Sozialstaates sicher zuletzt bewußt geworden. Gleichwohl: auch sie gehört zum sozialen Wertekanon unserer Verfassungs- und Rechtsordnung.²⁶ Das Ziel der Wohl-

20 Symptomatisch für die Situation der Anfangszeit ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.12.1951 (BVerfG 1, 97 (105)): Der Sozialstaat ist »insbesondere dazu verpflichtet, sich . . . um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle die zu bemühen, die durch die Folgen des Hitlerregimes in Not geraten sind.«

21 BVerfG 40, 121 (133); 44, 353 (375).

22 BVerfG 45, 187 (228 f). S. auch §§ 1 Abs. 1 S. 2, 8 Allgemeiner Teil des Sozialgesetzbuches; § 1 Abs. 2 S. 1 des Bundessozialhilfegesetzes.

23 BVerfG 26, 16 (37).

24 BVerfG 35, 202 (236).

25 BVerfG 21, 362 (375); Richterin Rupp-von Brünneck zu BVerfG 36, 237 (247 ff., 250). Zur Anerkennung der sozialen Sicherheit als Staatsaufgabe s. auch § 1 Abs. 1 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches.

26 In der Gesetzgebung hat das Wachstumsziel zuerst im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1963 Ausdruck gefunden: der Sachverständigenrat soll »untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können« (§ 2 S. 2). Später wurde die Politik des Bundes und der Länder ganz allgemein auf diesen Zielrahmen verpflichtet (§ 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967). Zum Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziel s. auch § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969. 1967/69 wurde neben dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 104 a Abs. 4, 109 Abs. 2, 115 Abs. 1 S. 2, 2. Hs. GG) auch das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums - wenn auch an untergeordneter Stelle - in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 104 a Abs. 4 GG): 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes von 1967, 20. und 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) von 1969.

standsmehrung darf freilich nicht von dem der Ausbreitung des Wohlstandes – der Teilhabe möglichst aller und gerade auch der Benachteiligten – gelöst werden. So ist in diesem Zusammenhang vor allem auch Chancengleichheit als ein wesentlicher Auftrag des Sozialstaats zu nennen.²⁷

Darüber hinaus aber *bleibt der Auftrag des Sozialstaats offen*. Der Sozialstaat hat sich in jeder Situation neu »um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen . . . zu bemühen«.²⁸ Zu Recht greift das Bundesverfassungsgericht, um den Auftrag des Sozialstaats zu beschreiben, immer wieder zu der allgemeinen Formel von der »gerechten Sozialordnung«.²⁹

»Was jeweils praktisch zu geschehen hat, wird . . . in ständiger Auseinandersetzung aller an der Gestaltung des sozialen Lebens beteiligten Menschen und Gruppen ermittelt. Dieses Ringen spitzt sich zu einem Kampf um die politische Macht im Staat zu. Aber es erschöpft sich nicht darin. Im Ringen um die Macht spielt sich gleichzeitig ein Prozeß der Klärung und Wandlung dieser Vorstellungen ab. Die schließlich erreichten Entscheidungen werden gewiß stets mehr den Wünschen und Interessen der einen oder anderen Gruppe oder sozialen Schichten entsprechen; die Tendenz der Ordnung und die in ihr angelegte Möglichkeit der freien Auseinandersetzung zwischen allen realen und geistigen Kräften wirkt aber . . . in Richtung auf Ausgleich und Schonung der Interessen aller. Das Gesamtwohl wird eben nicht von vornherein gleichgesetzt mit den Interessen oder Wünschen einer bestimmten Klasse; annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten wird grundsätzlich erstrebt. Es besteht das Ideal der »sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates«. Die staatliche Ordnung muß systematisch auf die Aufgabe der Anpassung und Verbesserung und des sozialen Kompromisses angelegt sein; sie muß insbesondere Mißbräuche der Macht hemmen. Ihre Aufgabe besteht wesentlich darin, die Wege für alle denkbaren Lösungen offenzuhalten . . .«³⁰

Dabei dürfen auch alte Lösungen den neuen nicht im Wege stehen.³¹

Diese Offenheit des Sozialstaats wird nicht nur durch die permanente Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Interessen- und Wertmaßstäbe, an denen sie gemessen werden, auch nicht nur durch den demokratischen Prozeß gefördert. Sie ist auch eine Konsequenz der *wichtigsten Prämisse*, die das Grundgesetz dem Sozialstaat vorgibt: *das^e Gegenüber von Staat und Gesellschaft bleibt aufrechterhalten*. Der Staat hat kein Monopol auf das »Soziale« und keinen Titel, die Gesellschaft aufzuheben, um ihren »sozialen« Charakter zu garantieren. In dieser Frage des Gegenüber von Staat und Gesellschaft herrschte in der Entwick-

27 S. zu diesen Zielen des Sozialstaats zusammenfassend Klaus Obermayer, Der Sozialstaat als Herausforderung zur Menschlichkeit, Recht der Arbeit 1979, S. 8 ff.; Hans F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. I, 1987, S. 1045 ff. (1060 ff.).

28 BVerfG 1, 97 (105).

29 BVerfG 22, 180 (204); 59, 231 (263); 69, 272 (314). Peter Badura, Der Sozialstaat, Die öffentliche Verwaltung 1989, S. 491 ff.

30 BVerfG 5, 85 (198).

31 Rolf-Ulrich Schlenker, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz, 1986.

lung der sozialen Bewegung Dissens. Das Grundgesetz hat sich jedoch für das Gegenüber von Staat und Gesellschaft entschieden. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes - insbesondere in seiner grundrechtlichen Ausgestaltung - und die Demokratie des Grundgesetzes - insbesondere in ihrer parteidemokratischen Gestalt - können nur unter der Prämisse des Gegenüber von Staat und Gesellschaft verstanden werden. So ist dem Staat die Aufgabe zugewiesen, die Gesellschaft »sozial« zu strukturieren, zu korrigieren und zu ergänzen, ohne die Eigenständigkeit der Gesellschaft und ihre Fähigkeit, das »Soziale« auch selbst zu bewirken, zu mindern.³² Diese Dialektik der sozialen Verantwortung des Staates auf der einen und der sozial konditionierten Autonomie der Gesellschaft auf der anderen Seite mündet in eine Synthese, in der sich die soziale Befindlichkeit der Menschen als eine Gesamtleistung von Staat und Gesellschaft darstellt.

Aber was von alledem³³ haben die Menschen in diesem Lande, haben die Politiker, Ministerialbürokraten, Richter, Gewerkschafter, Verbandsfunktionäre, Arbeiter und Arbeitgeber, Arbeitslosen, Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen, entlassenen Beamten und Soldaten, Vertriebenen und Evakuierten, Ausgebombten, Mütter, Familienväter, jungen Leute, Alten, Kranken, Behinderten usw. 1949, als die Bundesrepublik ins Leben trat, gewußt? Was auch nur wollten sie davon wissen? Wenn sich unser Gemeinwesen damals auf den Weg gemacht hat, ein Sozialstaat zu werden, so zum Geringsten deshalb, weil dieses Ziel in der Verfassung stand. Unser Gemeinwesen wurde ein Sozialstaat, weil es eine Republik und ein Rechtsstaat, vor allem weil es eine Demokratie war und ist. Die soziale Tendenz ist einer Demokratie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts so wesentlich, so »natürlich«, daß eine allgemeine verfassungstextliche Aussage primär doch nur beschreibende Bedeutung hat und nicht wirklich befehlender Natur sein kann.³⁴ »Der Sozialstaat hat seine eigene politische Zwangsläufigkeit und kann deswegen in der Tat verfassungsrechtlicher Garantien eher entbehren als andere Staatsziele.«³⁵ Was das Recht leisten kann, ist die Verwirklichung. Die elementare Richtung des Wollens kann es nicht ersetzen, auch und gerade nicht durch ein verfassungsrechtliches Prinzip. Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaates kann nur der Gesetzgeber tun.³⁶ Und er hat es getan.

32 Zum Konzept des subsidiären Sozialstaats s. Manfred Spieker, Legitimationsprobleme des Sozialstaats, 1986. Zum Konzept »der liberalen und sozialen Demokratie des Grundgesetzes« s. Werner Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, S. 173 ff. (194 ff.).

33 Eine Bilanz dessen, was Ende der 80er Jahre über die Interpretation des Sozialstaatsprinzips ausgesagt werden kann, s. etwa bei Zacher, Das soziale Staatsziel (N 27).

34 Gerhard Schnorr, Sozialstaat - ein Rechtsbegriff? in: Festschrift für Hans Schmitz zum 70. Geburtstag, Bd. II, 1967, S. 256 ff.; Hans F. Zacher, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? in: Hamburg/Deutschland/Europa. Festschrift für Hans Peter Ipsen zum 70. Geburtstag, 1977, S. 207 ff., insbes. S. 221 ff.

35 Dieter Grimm, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 97 (1972), S. 489 ff., insbes. S. 498 f.

36 BVerfG I, 97 (105); 65, 182 (193); 69, 272 (314); 75, 348 (360).

B. 1949: Ausgangspunkte

»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 Kriegsfolgeerscheinungen hatten durch Verluste an Menschen, Gesundheit, Leben und Arbeitskraft, Heimat, Wohnung, Hausrat und Sachkapital besondere Notlagen für Individuen und Familien geschaffen. . . . Diese und gleichartige Verluste in anderen europäischen Volkswirtschaften bestimmten zusammen mit dem Fehlen einer funktionsfähigen Geldordnung und anderer wirtschaftlicher und politischer Voraussetzungen auch die allgemeine wirtschaftliche Lage, die durch eine völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigsten wirtschaftlichen Gütern und einen Mangel an Arbeitsplätzen gekennzeichnet war, der zu Massenarbeitslosigkeit führte.«³⁷ Das Reich war zerschlagen. Die auf das Reich hin orientierten Administrationen – etwa der Sozialversicherung – mußten sich auf die Militärregierungen in den Zonen und Ländern und auf die neu entstehenden Länderregierungen hin orientieren. Der Alliierte Kontrollrat, der die Regierung für ganz Deutschland übernahm, war nur legislativ tätig; er bildete keine administrative Zentrale. 1948 brach er ohnedies auseinander. 1947/48 bildete sich dafür in der britischen und amerikanischen Zone das Vereinigte Wirtschaftsgebiet.³⁸

Am raschesten ging der Wiederaufbau einer freiheitlichen *Arbeitsverfassung* vor sich. Mit der Kontrollratsdirektive Nr. 31 vom 3. Juni 1946 sorgten die Besatzungsmächte für die Zulassung von Gewerkschaften. Die neuen Landesverfassungen³⁹ etablierten die Vereinigungsfreiheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber.⁴⁰ Der Tarifautonomie steckten die Besatzungsmächte freilich durch das Kontrollratsgesetz Nr. 35 betreffend Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. August 1946 noch – praktisch wenig angewandte – Grenzen. Aber im Prinzip war auch sie akzeptiert. Schließlich wurde durch das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 auch das Betriebsverfassungsrecht wiederbelebt.

37 Gerhard Kleinhenz/Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD, ORDO Bd. XII (1971), S. 102 ff. (Zitat S. 106). S. ergänzend Karl Dietrich Bracher u.a. (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1: Theodor Eschenburg, Jahre der Besatzung 1945 – 1949, 1983, insbes. S. 61 ff., 265 ff.

38 Wichtiges und vielfältiges Material zu den sozialen Verhältnissen, zur Sozialpolitik und zur Sozialverwaltung der ersten Nachkriegszeit (wenn auch nicht auf diese beschränkt) s. bei Reinhart Bartholomäi/Wolfgang Bodenbender/Hardo Henkel/Renate Hüttel (Hg.), Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen, 1977; Arnold Weller, Sozialgeschichte Südwestdeutschlands, 1979, S. 272 ff.

39 S. Bengt Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, 1973.

40 Zum normativen Befund s. Rolf Dietz, Die Koalitionsfreiheit, in: Karl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey/Ulrich Scheuner, Die Grundrechte, Bd. III/1, 1958, S. 417 ff. (464 ff.). Zur realen Entwicklung s. Eschenburg, Jahre der Besatzung (N 37), S. 209 ff.

Die meisten Länder lösten dieses Kontrollratsgesetz durch eigene Betriebsrätegesetze ab.⁴¹ Das Deutsche Arbeitsgerichtsgesetz (Kontrollratsgesetz Nr. 21 vom 30. März 1946) vervollständigte die Normalisierung der Arbeitsverfassung. Weitere Fortschritte blieben der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorbehalten. Nachdem durch die Preisfreigabeordnung vom 25. Juni 1948 die Preise grundsätzlich freigegeben worden waren, hob ein Gesetz vom 3. November 1948 den seit 1938 geltenden Lohnstop auf. Am 9. April 1948 schuf die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes schließlich das Tarifvertragsgesetz⁴², das bis heute die gesetzliche Grundlage der Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland bildet.

Auf dem Gebiet der *Sozialversicherung* kam es zu keinem Kontrollratsgesetz. Man konnte sich nicht darüber einigen, ob die gegliederte Sozialversicherung beibehalten oder durch eine Einheitsversicherung abgelöst werden sollte.⁴³ Somit war es teils den Militärregierungen, teils den Ländern überlassen, mit den Schwierigkeiten der Zeit fertig zu werden.⁴⁴ Das verhinderte in den »westlichen« Besatzungszonen grundlegende Reformen. Nur in Berlin kam es zur Einheitsversicherung.⁴⁵ Schließlich war es auch auf dem Gebiete der Sozialversicherung die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, die erste Reformen einleitete. Das Gesetz über die Anpassung von Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und über ihre finanzielle Sicherung (Sozialversicherungsanpassungsgesetz) vom 17. Juni 1948 suchte, den veränderten sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen durch Erhöhung der Leistungen, Versicherungspflichtgrenzen und Beiträge in allen Zweigen der Sozialversicherung Rechnung zu tragen.⁴⁶ Für die weitere Entwicklung war bedeutsam, daß dieses Gesetz die gegliederte Sozialversicherung erhielt, zugleich aber auch Reformwillen – etwa hinsichtlich der Angleichung der Regelungen der Arbeiter und Angestellten – erkennen ließ.⁴⁷

Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes nahm ferner die Aufgabe des sogenannten *Lastenausgleichs* in Angriff: der Hilfe und Entschädigung für die Opfer von Kriegssachschäden, Vertreibungsschäden und – in begrenzterem Umfang auch – der Währungsreform. Deutsche Pläne hatten vorgesehen, den

41 Zu den Landesverfassungen s. Dietz, a.a.O. (N 40).

42 Das in den Ländern der früheren französischen Besatzungszone freilich erst 1953 eingeführt wurde.

43 Hans Günther Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 – 1957, 1980.

44 S. dazu Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl. 1978, S. 123 ff.

45 Peters, a.a.O. (N 44), S. 137 ff.

46 Zu einer Herabsetzung der Beiträge kam es in der Arbeitslosenversicherung. Ergänzend zum Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz ergingen das Gesetz über Verbesserungen der gesetzlichen Unfallversicherung vom 10.8.1949 sowie das Gesetz über die Anpassung von Leistungen der Knappschaftlichen Rentenversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge und über ihre finanzielle Sicherstellung vom 30.7.1949.

47 S. zu dem Gesetz Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen (N 43), S. 85 ff.

Lastenausgleich zugleich mit der Währungsreform in Gang zu bringen. Die Währungsgesetze der Militärregierungen vom Juni 1948 folgten diesen Vorschlägen zwar nicht, übertrugen aber in der Präambel den deutschen gesetzgebenden Stellen die Regelung des Lastenausgleichs als vordringliche Aufgabe.⁴⁸ Als erster Schritt erging das Gesetz zur Sicherung von Forderungen für den Lastenausgleich vom 2. September 1948. Als Leistungsgesetz folgte ihm das Soforthilfegesetz vom 8. August 1949.⁴⁹ Eine andere Aufgabe – die freilich nie allein als »soziale«, sondern vor allem als eine rechtliche, als ein geschuldeter Ausgleich echten Unrechts, begriffen wurde und werden sollte – blieb zunächst bei den Militärregierungen und den Ländern: die *Wiedergutmachung* nationalsozialistischen Unrechts. Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes regelte nur die Wiedergutmachung im Rahmen der Sozialversicherung.⁵⁰

Zwiespältig blieb diese »Zwischenzeit« zur Problematik der *Wirtschaftsverfassung*. Die Besatzungsmächte hatten das Bewirtschaftungssystem des Reiches beibehalten. Im Hinblick auf das Ausmaß der Zerstörungen und die Not der Vertriebenen, Ausgebombten usw., aber auch deshalb, weil weder die Besatzungsmächte noch die deutschen Behörden zu jenem Terror fähig und bereit waren, mit dem die Nationalsozialisten die Bewirtschaftung durchgesetzt hatten, konnten die Bedürfnisse der Bevölkerung immer weniger gedeckt werden. Nichtsdestoweniger waren Politiker und Bevölkerung weithin davon überzeugt, der Ausweg könne nur unter weitgehender wirtschaftspolitischer Verantwortung des Staates gefunden werden. So schufen die neuen Landesverfassungen »nahezu ausnahmslos die Voraussetzungen für die gesetzliche Regelung einer Bedarfsdeckungs- und Planwirtschaft . . . Dabei bleibt offen, . . . wer letztlich für die Planung im Land als zuständig anzusehen wäre.«⁵¹ Und noch am 4. Januar 1948 erklärte Johannes Semler, Ludwig Erhards Vorgänger als Direktor für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und selbst ein engagierter Vertreter der Marktwirtschaft: »20 Jahre werden wir ganz bestimmt eine ›Planwirtschaft‹ brauchen, auch wir, die wir den Grundsatz der staatlichen Planwirtschaft ablehnen.«⁵²

Im Sommer 1948 kam es jedoch anders. Am 14. Juni 1948 erging das Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform (Leitsatzgesetz). Es ermächtigte den Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Preisbindungen aufzuheben. Nachdem zum 21. Juni 1948 die Währungsreform durchge-

48 S. Werner Abelshauer, Der Lastenausgleich und die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge – eine Skizze, in: Rainer Schulze/Doris von der Brèlie-Levien/Helga Grebing (Hg.), Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte, 1987, S. 229 ff. (230 f.).

49 Zur Geschichte des Lastenausgleichs s. z.B. Anlagenband zum Bericht der Sozialenquète-Kommission o.J. 1966, S. 15 f.

50 Gesetz über die Behandlung der Verfolgten des Nationalsozialismus in der Sozialversicherung v. 22.8.1949.

51 Eschenburg, Jahre der Besatzung (N 37), S. 246 ff. (Zitat S. 246). S. auch Beutler, Das Staatsbild (N 39).

52 Zitat nach Wolfgang Benz, Vorform des »Weststaates«: Die Bizone 1946 – 1948, in: Eschenburg, a.a.O. (N 37), S. 375 ff. (404).

führt worden war,⁵³ machte Ludwig Erhard als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft von dieser Ermächtigung durch die Preisfreigabeordnung vom 25. Juni 1948 Gebrauch.⁵⁴ Die Güterversorgung wurde primär wieder den Marktgesetzen anvertraut. Im November 1948 folgte der Preisfreigabe, wie schon bemerkt, die Aufhebung des Lohnstops. Damit war nicht nur eine marktgerechte Entwicklung der Löhne, sondern auch eine freiere Entfaltung der Tarifautonomie ermöglicht. Der Erfolg dieser Politik fiel mit dem des Marshall-Planes zusammen. Auf die Systeme sozialer Sicherung und Fürsorge⁵⁵ freilich kamen nunmehr nach und nach zusätzlich all jene zu, die früher autonom-individuelle Vorsorge durch Sparen betrieben hatten oder hätten. Aber das entsprach gerade der Komplementarität von Markt und Intervention, von Verteilung und Umverteilung, die nunmehr als »soziale Marktwirtschaft«⁵⁶ etabliert war. Sie war zur nie mehr widerrufenen Prämisse des Sozialstaats geworden.⁵⁷ Offen blieben jedoch die Probleme der Eigentums- und Unternehmensstruktur. Ähnlich wie hinsichtlich der Planwirtschaft war die Bereitschaft zu sozialer Umschichtung - Bodenreform,⁵⁸ Sozialisierung,⁵⁹ Mitbestimmung⁶⁰ usw. - nach 1945 sehr weit gegangen.⁶¹ Die Programmatik des Lastenausgleichs bestärkte den Gedanken sozialer Umverteilung. Im großen und ganzen aber blieben alle diese Fragen offen.⁶²

- 53 S. dazu Christoph Buchheim, Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 36. Jg. (1988), S. 189 ff.
- 54 Zur weiteren Entwicklung der Preisbindungen s. Ernst Rudolf Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 2, 1954, S. 315 ff.
- 55 Die Fürsorge war noch durch die Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge von 1931 geregelt.
- 56 Zur Entstehung der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft s. Reinhard Blum, Soziale Marktwirtschaft, 1969.
- 57 S. Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Im Dienste des Sozialrechts. Festschrift für Georg Wannagat, 1981, S. 715 ff.; ders., Das soziale Staatsziel (N 27), S. 1080 ff. S. ferner Karl Hohmann/Dietrich Schönwitz/Hans-Jürgen Weber/Horst Friedrich Wünsche (Hg.), Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft, Bd. 2: Das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft, 1988.
- 58 S. dazu Eschenburg, Jahre der Besetzung (N 37), S. 79, 176, 184 f., 188, 205, 236, 241, 252.
- 59 S. dazu Eschenburg, a.a.O. (N 37), S. 79, 106, 108, 114, 129 f., 133, 176, 187 ff., 192 ff., 198, 203 ff., 210 f., 248 ff., 336 f., 503, 527 ff., 543.
- 60 S. Eschenburg, a.a.O. (N 37), S. 79, 107, 130, 176, 187 f., 190, 198, 204 f., 210 f., 215 ff., 247 ff., 503 f.
- 61 Zum Niederschlag in den Landesverfassungen s. auch Beutler, Das Staatsbild (N 39).
- 62 Zur Bewertung s. etwa Knut Borchardt/Christoph Buchheim, Die Wirkungen der Marshall-Plan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte, Bd. 35 (1987), S. 317 ff.; Werner Abelshäuser, Hilfe und Selbsthilfe. Zur Funktion des Marshall-Planes beim westdeutschen Wiederaufbau, ebd., Bd. 37 (1989), S. 85 ff. je mit weiteren Nachweisen. - S. zu allem vorigen Rolf Wenzel, Wirtschafts- und Sozialordnung, in: Josef Becker/Theo Stammen/Peter Waldmann, Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Zwischen Kapitulation und Grundgesetz, 1979, S. 293 ff.

C. Die Entwicklung⁶³

I. 1949 - 1957: Bewältigung der Not und neuer Anfang

1. Das Grundgesetz

Am 23. Mai 1949 stellt der Parlamentarische Rat in öffentlicher Sitzung fest, daß das am 8. Mai 1949 beschlossene Grundgesetz in der Woche vom 16. bis 22. Mai 1949 durch die Volksvertretungen von mehr als zwei Drittel der beteiligten deutschen Länder angenommen worden ist. Am 14. August 1949 wählt das Volk der Bundesrepublik den Ersten Deutschen Bundestag. Am 7. September konstituieren sich Bundestag und Bundesrat. Am 12. September wählt die Bundesversammlung Theodor Heuss zum Bundespräsidenten. Am 15. September wird Konrad Adenauer zum Bundeskanzler gewählt. Am 20. September 1949 »steht« das erste Kabinett Adenauer. Am 21. September 1949 tritt das Besatzungsstatut in Kraft. Die Bundesrepublik ist ins Leben getreten. Die Innenpolitik ist wieder Sache der Deutschen.⁶⁴

Das Grundgesetz⁶⁵ ließ keine sozialpolitische Konzeption erkennen. Hatten die Landesverfassungen sich noch bemüht (und sollten auch die Landesverfassungen, die nach dem Grundgesetz ergingen, sich noch weiter bemühen), in sozialen Grundrechten und Programmen Genaueres über den Sozialstaat auszusagen,⁶⁶ so beschränkte sich das Grundgesetz auf das soziale Staatsziel. Nur die Zuständigkeitsnormen ließen einiges von den sozialpolitischen Vorstellungen der Verfas-

63 Ergänzend zum folgenden s. vor allem Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, 1976; Bartholomäi/Bodenbender/Henkel/Hüttel (Hg.), Sozialpolitik nach 1945 (N 38); Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung (N 44), insbes. S. 89 ff.; Weller, Sozialgeschichte Südwestdeutschlands (N 38), S. 297 ff.; Heinz Lampert, Sozialpolitik, 1980, S. 157 ff.; ders., Jahrbuch der Sozialpolitik, 1985, S. 89 ff.; Detlev Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, 1981, S. 45 ff. (S. 132 ff.); Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, 1982; ders., Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 1988; Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, 1983; Volker Hentschel, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880 bis 1980, 1983; Werner Conze/M. Rainer Lepsius (Hg.), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem, 1983; Ritter, Der Sozialstaat (N 13); Florian Tennstedt, Geschichte des Sozialrechts, in: Bernd von Maydell/Franz Ruland (Hg.), Sozialrechtshandbuch, 1988, S. 66 ff. (96 ff.); Jens Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950 bis 1983, 1989. Weitere Literatur s. bei den Zitierten sowie bei Johann Behrens/Stephan Leibfried, Sozialpolitische Forschung, Zeitschrift für Sozialreform 1987, S. 1 ff.

64 Zu den verbliebenen Einschränkungen der deutschen Politik s. Bracher u.a. (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (N 37), Bd. 2: Hans-Peter Schwarz, Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949 bis 1957, 1981, S. 42 ff.

65 Zur weiteren Entwicklung des Grundgesetzes s. etwa Gerhard Robbers, Die Änderungen des Grundgesetzes, Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 1325 ff.

66 S. die Zusammenstellung bei Zacher, Das soziale Staatsziel (N 27), S. 1048 ff., 1051 f.

sungsväter erkennen. Für das Wirtschaftsrecht sollte der Bund teils ausschließlich (Art. 72 Nr. 4, 5, 9 GG), teils konkurrierend mit den Ländern und also die Länder potentiell verdrängend (Art. 72 GG) zuständig sein (Art. 74 Nr. 11, 16 GG). Auf diese Weise »konkurrierend« war ihm ebenso das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung übertragen (Art. 74 Nr. 12 GG). Auch das Sozialleistungsrecht fand sich grundsätzlich im Katalog der konkurrierenden Zuständigkeiten. Als Zentren sollten sich die Zuständigkeiten für die »öffentliche Fürsorge« (Art. 74 Nr. 7 GG) und für die »Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung« (Art. 74 Nr. 12 GG) erweisen.⁶⁷ Die Sozialversicherung war auch noch an anderer Stelle erwähnt. Die »sozialen Versicherungsträger« sollten je nach ihrem territorialen Zuständigkeitsbereich entweder vom Bund oder von den Ländern beaufsichtigt werden (Art. 87 Abs. 2 GG). Und der Bund übernahm »die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenfürsorge« (Art. 120 Abs. 1 GG). Die soziale Sicherung der Beamten erschien nur verschlüsselt (Art. 33 Abs. 4 u. 5, 73 Nr. 8, 75 Nr. 1 GG). Zahlreiche Zuständigkeitsnormen reflektierten die besonderen Probleme der Zeit: die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Wiedergutmachung (Art. 74 Nr. 9 GG), für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen (Art. 74 Nr. 6 GG),⁶⁸ für die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen, die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen und die Sorge für die Kriegsgräber (Art. 74 Nr. 10 GG) sowie für die Kriegsschäden (Art. 74 Nr. 9 GG). Der Bund übernahm die »inneren und äußeren« Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung eines Bundesgesetzes (Art. 120 Abs. 1 GG). Diese Zuständigkeiten des Bundes waren nicht als Gesetzgebungsprogramme gedacht. Was der Bund nicht tun konnte, blieb Zuständigkeit der Länder (Art. 30, 70, 83, 92 GG). Aber Politik und Gesellschaft erwarteten wesentliche sozialpolitische Gesetzgebung von vornherein nur mehr vom Bund. Somit wurden die Zuständigkeitsgrenzen des Bundes zu einer Art »Leitplanken« für die künftige sozialpolitische Gesetzgebung.

2. *Die politischen Konstellationen*

Die *Landtagswahlen*, die 1946 bis 1949 stattgefunden hatten,⁶⁹ hatten eine beherrschende Stellung von CDU und SPD und flankierende Positionen für FDP und KPD ergeben. Parteien, welche die besondere Situation der Zeit reflektierten,

67 S. Hans-Jürgen Papier, *Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht*, in: von Maydell/Ruland (Hg.), *Sozialrechtshandbuch* (N 63), S. 114 ff. (118 ff.).

68 Für »Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen, insbesondere zu ihrer Verteilung auf die Länder,« erteilte Art. 119 GG der Bundesregierung auch die Vollmacht, mit Zustimmung des Bundesrates Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen.

69 Gerhard A. Ritter und Merith Niehuss, *Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, 1988, S. 129.

zeigten sich – mit Ausnahme der »Wirtschaftlichen Aufbauvereinigung« in Bayern – zunächst kaum. So hatten auch im Parlamentarischen Rat die Sozialdemokraten und die CDU/CSU je 27 Abgeordnete gehabt. Die Liberalen hatten 5 Sitze. Über je zwei Mandate hatten die Deutsche Partei, das Zentrum und die KPD verfügt. Die Wahlen zum *Ersten Deutschen Bundestag* veränderten das Bild nicht grundlegend. Allerdings ging das relative Gewicht der beiden großen Parteien zurück. Die kleineren Parteien – voran die Liberalen und die Deutsche Partei – gewannen an Gewicht. Und die Bayernpartei erweiterte das Spektrum.⁷⁰ Das *erste Kabinett Adenauer* basierte auf einer Koalition von CDU/CSU, FDP und DP. Ihre Mehrheit im Bundestag war eindeutig aber knapp: 208 von 402 Sitzen. Drei Ressorts waren explizit sozialen Fragen gewidmet: das Bundesministerium für Arbeit (Anton Storch, CDU), das Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen (Hans Lukaschek, CDU) und das Bundesministerium für Wohnungsbau (Eberhard Wildermut, FDP). Die Fürsorge ressortierte noch beim Innenministerium (Gustav Heinemann, CDU; ab Oktober 1950 Robert Lehr, CDU). Von großer Bedeutung für die Entwicklung des Sozialleistungsrechts war der Finanzminister (Fritz Schäffer, CSU).

Die Wahlen zum *Zweiten Deutschen Bundestag* vom September 1953⁷¹ verschoben das Gewicht massiv zugunsten der CDU/CSU. Erst- und letztmalig trat im Bundestag eine Vertriebenenpartei auf: der Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten/Gesamtdeutscher Block (BHE/GB). An kleineren Parteien waren ferner FDP/DVP, DP und Zentrum vertreten. Bayernpartei und KPD waren an der 5%-Hürde gescheitert. Das *zweite Kabinett Adenauer* war eine Koalitionsregierung aus CDU/CSU, FDP, DP und BHE/GB. Neben den Bundesministerien für Arbeit (Anton Storch, CDU), für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Theodor Oberländer, GB/BHE) und für Wohnungsbau (Viktor-Emanuel Preusker, FDP) gab es nun erstmals ein Bundesministerium für Familienfragen (Franz-Josef Wuermeling, CDU).⁷² Mit 333 von 487 Sitzen hatte die Koalition eine breite Mehrheit im Deutschen Bundestag, die gewiß eine bedeutsame Grundlage für die herausragenden Leistungen dieser Legislaturperiode war. Viele Gesetze – darunter auch wesentliche sozialpolitische Gesetze wie die Rentenreform von 1957 – fanden aber auch andere und breitere Mehrheiten, etwa durch ein Zusammengehen auch von CDU/CSU und SPD.

3. *Die Aufgaben der Zeit*

Die wirtschaftliche und soziale Situation zu Beginn der Bundesrepublik ist ebenso durch die stürmischen Erfolge, als auch durch die ersten Schwierigkeiten der wie-

70 S. Ritter/Niehuss, a.a.O. (N 69), S. 74.

71 S. Ritter/Niehuss, a.a.O. (N 69), S. 74.

72 Innenminister war in dieser Legislaturperiode Gerhard Schröder (CDU). Finanzminister blieb Fritz Schäffer (CSU).

dergeborenen Marktwirtschaft gekennzeichnet.⁷³ Vor allem aber waren die Folgen des Krieges und der Vertreibung noch allgegenwärtig. Sie prägten die Lebensverhältnisse der ganzen Gesellschaft. Sie waren die große Herausforderung der Politik. Die Entwicklung des Sozialstaats in dieser Zeit muß vor allem in drei Richtungen gesehen werden:

- in der Bewältigung der Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der Vertreibung,
- in dem Aufbau einer neuen sozialpolitischen Normalität,⁷⁴ insbesondere hinsichtlich des Arbeitslebens und der Sozialleistungssysteme,
- schließlich in der Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Diese Dimensionen können natürlich nicht klar voneinander geschieden werden. Gleichwohl sollen sie im folgenden als Leitlinien genommen werden, um die Entwicklung darzustellen.

a) *Die Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der Vertreibung*

Besonders drängte die Lage der *Kriegbeschädigten und der Kriegshinterbliebenen*. Das Kontrollratsgesetz Nr. 34 vom 20. August 1946 hatte das Reichsversorgungsgesetz aufgehoben. Die Länder und Zonen konnten nur unzulänglichen Ersatz schaffen.⁷⁵ Im März 1950 brachte ein Gesetz zur Verbesserung der Leistungen an Kriegsofopfer erste Hilfe. Aber noch im Dezember des gleichen Jahres erging das Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz).⁷⁶ Das Gesetz wurde noch 1951 durch das Gesetz über die Verwaltungsbehörden der Kriegsofopferversorgung, schließlich 1955 durch das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsofopferversorgung ergänzt. Eng verwandt war das Problem der *Kriegsgefangenen*. 1950 ergingen das Gesetz über die Unterhaltsbeihilfe für Angehörige von Kriegsgefangenen sowie das Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer (Heimkehrergesetz). 1954 wurde das Problem durch das Gesetz über die Entschädigung ehemaliger deutscher Kriegsgefangener (Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz) erneut aufgegriffen.

Zu den vielen Nöten der »ersten Stunde« gehörte ferner die Lage der Flüchtlinge und Vertriebenen.⁷⁷ Einen ersten legislativen Niederschlag findet das Problem noch 1950 im Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet.

73 S. hierzu Schwarz, Die Ära Adenauer (N 64), S. 77 ff.

74 Zu Kontinuität und Diskontinuität der Gesamtentwicklung s. Conze/Lepsius, Sozialgeschichte der Bundesrepublik (N 63).

75 S. Leonhard Trometer, Die Kriegsofopferversorgung nach 1945, in: Bartholomäi/Bodenbender/Henkel/Hüttel (Hg.), Sozialpolitik nach 1945 (N 38), S. 191 ff.

76 S. dazu auch Schreiben des Bundesministers für Arbeit betreffend Bericht über die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes (Deutscher Bundestag Drucksache I/3986).

77 S. dazu und zum folgenden Siegfried Bethlehem, Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1982; Schulze/von der Brölie-Lévién/Grebing (Hg.), Flüchtlinge und Vertriebene (N 48).

1953 versucht dann das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) die rechtlichen Voraussetzungen für die Eingliederung der Vertriebenen zu verbessern oder zu schaffen. In kleinerem Umfang versucht das Bundesevakuiertengesetz von 1953 Ähnliches für den Personenkreis, der während des Krieges aus den besonders gefährdeten Gebieten, insbesondere aus den Städten, evakuiert worden war. Freilich kann diese Gesetzgebung keinen Eindruck von dem vermitteln, was sich faktisch ereignete: von der großen Wanderung, welche die Vertriebenen noch einmal vollzogen, nachdem sie in der Bundesrepublik - genauer: in den »Westzonen« - zunächst einmal erste Aufnahme gefunden hatten. Sie mußten erst noch einmal den Arbeitsplätzen, den Wohnmöglichkeiten »nachwandern«, vor allem von den zunächst überfüllten Gebieten (Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern) in die weniger belasteten Gebiete überwechseln.⁷⁸ Vermehrt wurden im Lauf der Zeit auch »Hilfsmaßnahmen für Personen, die aus politischen Gründen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in Gewahrsam genommen wurden« - gemeint waren vor allem Verfolgte aus den kommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas - notwendig. Ihrer nahm sich das Häftlingshilfegesetz von 1955 an.

Sodann mußte der Bund auch den *Ausgleich der Sach- und sonstigen Vermögensschäden* wieder aufgreifen, die infolge des Krieges, der Vertreibung und der Währungsreform entstanden waren. Noch das Vereinigte Wirtschaftsgebiet hatte ja 1949 das Soforthilfegesetz erlassen. Zu wesentlichen weiteren Schritten kam es erst 1952 durch das Gesetz über einen Währungsausgleich für Sparguthaben Vertriebener, das Gesetz über die Feststellung von Vertreibungsschäden und Kriegsschäden (Feststellungsgesetz) und schließlich durch das Gesetz über den Lastenausgleich. Es erstrebte, die Schäden des verlorenen Kriegs weitgehend gleichmäßig und gerecht auf die Gesamtbevölkerung zu verteilen. Personen mit größerem Besitz sollten jährlich Abgaben leisten, die in einen Fonds fließen, aus dem Geschädigte eine Ausgleichszahlung erhalten, die sich nach der Höhe des erlittenen Verlustes richtet.⁷⁹ Die Gesetzgebung wurde durch das Gesetz zur Milderung von Härten der Währungsreform (Altsparengesetz) vom Jahre 1953 ergänzt.

Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts⁸⁰ ging der Gesetzgeber zunächst eher vom Rande her an: durch das Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Hatte schon das Vereinigte Wirtschaftsgebiet die Problematik der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Sozialversicherung aufgegriffen,

78 S. dazu auch das Gesetz zur Umsiedlung von Heimatvertriebenen aus den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein von 1951.

79 Zur Realisierung s. Der Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Die Lastenausgleichsgesetze, 1962/1974; Der Präsident des Bundesausgleichsamts (Hg.), 20 Jahre Lastenausgleich, 1969; Deutsche Bundesbank, Ein Vierteljahrhundert Lastenausgleich, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 1975, Nr. 10, S. 21 ff.

80 S. Bundesminister der Finanzen in Zusammenarbeit mit Walter Schwarz (Hg.), Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I (1974) bis Bd. VI (1987), Bd. VII in Vorbereitung.

so regelte der Bund 1951 die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes. Erst 1953 kam das Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz) zustande. Dieses Gesetz ist freilich keine erschöpfende Regelung.⁸¹ Mit einzelnen Ländern, vor allem Israel,⁸² bestehen zudem besondere Abkommen.⁸³

b) *Der Aufbau der Arbeitsverfassung und des Arbeitsschutzes*

aa) *Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung*

Die Entwicklung der *Arbeitsverfassung* war nicht nur durch die Vorgaben des Besatzungs- und Landesverfassungsrechts⁸⁴ determiniert, sondern auch durch die Herausbildung des Prinzips der – im Gegensatz zu den »Richtungsgewerkschaften« der Weimarer Zeit nicht parteiorientierten – »Einheitsgewerkschaften«. Diese Entwicklung war im Oktober 1949 durch die Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) für die Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß gekommen. Neben dem Deutschen Gewerkschaftsbund gab es als maßgebliche allgemeine Arbeitnehmerorganisation von nun an nur noch die Deutsche Angestellten-gewerkschaft (DAG). Andere Organisationen, insbesondere die christlichen Gewerkschaften, bestanden zwar. Ihr quantitatives Gewicht blieb jedoch gering.⁸⁵ Und die Beamtenverbände waren auf den öffentlichen Dienst beschränkt.

Von entscheidender Bedeutung für die ganze weitere Entwicklung war ferner, daß das in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Recht, »zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden«, obwohl der Text eine solche Einschränkung kaum vermuten ließ, schon sehr rasch als eine auf gemeinsame Ordnung des Arbeitslebens gerichtete »*Doppelautonomie*« der *Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände* verstanden wurde. Schon 1954 entschied das Bundesverfassungsgericht:⁸⁶

81 S. Bericht der Bundesregierung über Wiedergutmachung und Entschädigung für nationalsozialistisches Unrecht sowie über die Lage der Sinti und Roma und verwandter Gruppen (Deutscher Bundestag Drucksache 10/6287).

82 Zum Zustandekommen s. Schwarz, Die Ära Adenauer (N 64), S. 184 ff.

83 Helmut Buschbom, Die völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Maßnahmen zur Beseitigung des im Namen des Deutschen Reiches verübten nationalsozialistischen Unrechts, in: Bundesfinanzminister/W. Schwarz (Hg.), Die Wiedergutmachung (N 80), Bd. II, 1981, insbes. S. 51 ff.

84 S. oben B.

85 Zur Entwicklung der Gewerkschaften s. etwa Dieter Schuster, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945, 2. Aufl. 1974; zum vorigen s. vor allem auch Heinz Oskar Vetter (Hg.), Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung, 1975. S. dort insbes. Ulrich Borsdorf, Hans Böckler – Repräsentant eines Jahrhunderts gewerkschaftlicher Politik (a.a.O., S. 15 ff.); Lutz Niethammer, Strukturreform und Wachstumspakt. Westeuropäische Bedingungen der einheitsgewerkschaftlichen Bewegung nach dem Zusammenbruch des Faschismus (a.a.O., S. 303); Gerhard Beier, Volksstaat und Sozialstaat. Der Gründungskongreß des DGB in München 1949 und Hans Böcklers Beitrag zur Stellung der Gewerkschaften in Gesellschaft und Staat (a.a.O., S. 359 ff.).

86 BVerfG 4, 96 (106 f.).

»Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit betrifft nicht nur den Zusammenschluß als solchen, sondern den Zusammenschluß zu einem bestimmten Gesamtzweck, nämlich zu einer aktiven Wahrnehmung der Arbeitgeber-(Arbeitnehmer-)Interessen. Dies bedeutet zugleich, daß frei gebildete Organisationen auf die Gestaltung der Löhne und Arbeitsbedingungen Einfluß nehmen, insbesondere zu diesem Zweck Gesamtvereinbarungen treffen können . . . so muß im Grundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG ein verfassungsrechtlich geschützter Kernbereich auch in der Richtung liegen, daß ein Tarifvertragssystem im Sinne des modernen Arbeitsrechts staatlicherseits überhaupt bereitzustellen ist, und daß Partner dieser Tarifverträge notwendig frei gebildete Koalitionen sind.

. . . Geht man nämlich davon aus, daß einer der Zwecke des Tarifvertragssystems eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens, insbesondere der Lohngestaltung, und der Mitwirkung der Sozialpartner sein soll, so müssen die sich aus diesem Ordnungszweck ergebenden Grenzen der Tariffähigkeit auch im Rahmen der Koalitionsfähigkeit wirksam werden.«⁸⁷

Gesetzgebung und Politik haben sich an diese Vorgabe gehalten.⁸⁸ Vor allem die Wiederherstellung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und der Grundsatz, diese Organe paritätisch mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu beschicken,⁸⁹ bestätigte den Ansatz und führte ihn im Sinne eines umfassenden *Konzepts sozialer Selbstverwaltung* fort.

Der Gesetzgeber wandte sich dem *Arbeitsrecht* zuerst 1951 zu. Auf dem Gebiet des Individual- und Arbeitsschutzrechtes erließ er das Heimarbeitsgesetz, das Gesetz über die Lohnzahlung an Feiertagen und das Kündigungsschutzgesetz. Bedeutsamer für die Arbeitsverfassung wurde das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie (sogenannte Montan-Mitbestimmung). 1952 wurde das Arbeitsschutzrecht durch das Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mütter (Mutterschutzgesetz) weiter entfaltet. Ebenso aber erging in diesem Jahr das (erste) Betriebsverfassungsgesetz. Zwischen individuellem und kollektivem Arbeitsrecht schob sich die Regelung der Mindestarbeitsbedingungen – ein Instrument, das kaum bedeutsam werden sollte. Den weiteren Aufbau des Arbeitsrechts markieren 1953 das Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter (Schwerbeschädigtengesetz), das Gesetz zur Änderung der Titel I – IV, VII und X der Gewerbeordnung (zur Verbesserung des technischen Arbeitsschutzes) und das Arbeitsgerichtsgesetz. 1955 wird die Betriebsverfassung durch das Personalvertretungsgesetz für den Bereich des öffentlichen Dienstes vervollständigt. 1956 folgt das Ladenschlußgesetz. Das Jahr 1957, das

87 Zur weiteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts s. Hans F. Zacher, Richterrecht für Verbände? Die richterrechtliche Ausprägung der Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft*. Festschrift für Ludwig Fröhler, 1980, S. 509 ff.

88 Zum Konzept der »sozialen Selbstverwaltung« s. ergänzend das Material bei Zacher, *Sozialpolitik und Verfassung* (N 14), S. 287 ff.

89 S. unten c) aa).

Ende der zweiten Legislaturperiode, bringt auch für das Arbeitsrecht weitere Neuerungen: das Gesetz über den Schutz des Arbeitsplatzes bei Einberufung zum Wehrdienst; das Gesetz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherung der Arbeiter im Krankheitsfalle (das erste Lohnfortzahlungsgesetz);⁹⁰ das Gesetz über Arbeitnehmererfindungen.

bb) *Das Recht des öffentlichen Dienstes*

Das Grundgesetz hatte die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums weitgehend offengelassen. Art. 33 Abs. 4 GG behielt »die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse . . . als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes« vor, »die in einem öffentlichrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.« Und Absatz 5 fügte hinzu, das Recht dieses öffentlichen Dienstes sei »unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.« Die Gesetzgebungszuständigkeiten vermieden ebenfalls terminologisch eine Festlegung. Art. 73 Nr. 8 GG wies dem Bund die ausschließliche Zuständigkeit für die »Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen« zu. Für die »Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen« sollte der Bund nur eine Rahmenezuständigkeit haben (Art. 75 Nr. 1 GG). Die Frage, auf welche Weise für den gesamten öffentlichen Dienst ein einheitliches, jedoch den Erfordernissen des Art. 33 Abs. 4 und 5 GG entsprechend strukturiertes Recht geschaffen oder die alte Teilung in Beamtenrecht einerseits und Arbeitsrecht andererseits wieder aufgenommen werden sollte, war zunächst also offen. Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen (1950) stellte jedoch rasch die Weichen in Richtung der Wiederherstellung des Nebeneinander von Berufsbeamtentum und arbeitsrechtlichen Dienstverhältnissen. Das Bundesbeamtengesetz von 1953 entschied sich endgültig dafür.

Noch vorher aber mußte sich auch das Recht des öffentlichen Dienstes mit den Folgen des nationalsozialistischen Regimes befassen. 1951 ergingen das Gesetz zur Regelung der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts für Angehörige des öffentlichen Dienstes sowie das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen.⁹¹ 1955

90 Der Arbeitgeber hatte nach diesem Gesetz sechs Wochen lang einen Zuschuß zum Krankengeld zu zahlen, der dieses bis zu einem Niveau von 90 % des Nettoarbeitsentgelts ergänzte.

91 Das waren »Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden sind und bisher nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet werden« sowie »Personen einschließlich der Flüchtlinge und Vertriebenen, die am 8. Mai 1945 versorgungsberechtigt waren und aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen keine oder keine entsprechende Versorgung mehr erhalten« (Art. 131 GG). - Die Betroffenen bestritten die

wurde der Ausbau des öffentlichen Dienstrechts mit dem Personalvertretungsrecht fortgesetzt. 1957 kam er mit dem Bundesbesoldungsgesetz und mit dem Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts zu seinem vorläufigen Abschluß.

Das Jahr 1955 brachte die Entscheidung für den Aufbau der Bundeswehr und damit einen neuen dienstrechtlichen Typus: den Soldaten.⁹² Das 7. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 fügte in das Grundgesetz die Vorschriften über die »Wehrverfassung« ein. Am selben Tag erging das Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten, dem alsbald das Wehrpflichtgesetz folgte.⁹³ 1957 ergingen sodann vor allem Vorschriften, die das soziale Umfeld dieses neuen dienstrechtlichen Typus regelten: außer dem schon erwähnten Gesetz über den Schutz des Arbeitsplatzes bei Einberufung zum Wehrdienst, das Wehrsoldgesetz, das Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz) und das Gesetz über die Sicherung des Unterhalts für Angehörige der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen (Unterhaltssicherungsgesetz).

c) *Wiederaufbau und Reform der Sozialleistungssysteme*

aa) *Allgemeines*

Auf dem Gebiet der Sozialversicherung war von Anfang an jeder einzelne Schritt von der großen Frage überschattet, ob die alte, vielfältig gegliederte Sozialversicherung bleiben oder durch eine einheitliche, vor allem einheitlich organisierte Sozialversicherung ersetzt werden sollte – eine Frage, die sich für die Krankenversicherung und vor allem für die Rentenversicherung auch spezifischer stellen ließ: ob für die Krankenversicherung die vielen Kassenarten, für die Rentenversicherung die Unterscheidung in die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten beibehalten werden sollten.⁹⁴

Legitimität des Art. 131 GG ebenso wie die Legitimität des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen. Sie behaupteten, das Deutsche Reich bestehe fort. Also bestünden auch die Rechtsverhältnisse fort. In einer Reihe spektakulärer Entscheidungen vom 17. Dezember 1953 (BVerfG 3, 58 – Beamtenurteil; BVerfG 3, 162 – Angestelltenurteil) und vom 26. Februar 1954 (BVerfG 3, 288 – Soldatenurteil) stellte das Bundesverfassungsgericht fest, das Deutsche Reich bestehe zwar fort, die Dienstverhältnisse mit dem Deutschen Reich seien aber mit dem Zusammenbruch erloschen. Grundgesetz und Gesetzgeber hätten deshalb den Spielraum gehabt, der durch Art. 131 GG und das Ausführungsgesetz hierzu in Anspruch genommen worden sei. Die Entscheidungen waren nicht nur für das öffentliche Dienstrecht, sondern auch für den Anspruch der Bundesrepublik Deutschland, Rechtsnachfolgerin des fortbestehenden Deutschen Reiches zu sein, von grundlegender Bedeutung.

92 Zum Untergang der Rechtsverhältnisse der Soldaten der Wehrmacht des Deutschen Reiches s. noch einmal BVerfG 3, 288.

93 Schon 1955 war das Gesetz über die vorläufige Rechtsstellung der Freiwilligen in den Streitkräften ergangen.

94 S. dazu umfassend Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen (N 43).

Zunächst aber waren die kleinen Schritte, durch welche die Sozialversicherung den neuen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten und sozialen Bedürfnissen angepaßt werden sollten, unaufschiebbar. Sie begannen mit dem Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung von 1951, das die Selbstverwaltung bei den Sozialversicherungsträgern wiederherstellte. Das Gesetz sah eine grundsätzlich gleiche Beteiligung der beiden Sozialpartner in allen Organen der Sozialversicherung vor und war somit ein wesentlicher Schritt zur Realisierung des auch im Arbeitsrecht verfolgten Konzepts partnerschaftlicher »sozialer Selbstverwaltung«. Im übrigen brachten die ersten Jahre in allen Zweigen der Sozialversicherung kleinere Anpassungen und auch Schritte der Fortentwicklung. Wichtige Akzente setzte das Jahr 1953. In diesem Jahr erging das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz. Vertreibung und Flucht, Veränderungen der staats- und völkerrechtlichen Verhältnisse, vor allem auch faktische Verlagerungen von Grenzen hatten ungezählte »Rentenbiographien« abgebrochen. Ein Sozialversicherungssystem wie das deutsche, das, insbesondere für den Fall der Invalidität, des Alters und des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener auf lang erdienten Anwartschaften aufbaut, war dadurch vor größte Schwierigkeiten gestellt. Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz versuchte, diese Schwierigkeiten zu lösen. 1953 wurde auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin errichtet. Damit war, da Organisationen zum Beharrlichsten gehören, was in dieser Welt existiert, ein wohl schon unwiderruflicher Wegweiser für die weitere Trennung von Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung aufgestellt.

1953 war schließlich auch das Jahr, in dem die *Sozialgerichtsbarkeit* geschaffen wurde. Der Text des Grundgesetzes hatte die Struktur der Gerichtszweige offengelassen. Nur in der Vorschrift über die oberen Bundesgerichte – über denen man sich damals noch ein Oberstes Bundesgericht »zur Wahrung der Einheit des Bundesrechts« dachte (Art. 95 GG)⁹⁵ – fand sich eine Andeutung: »für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind oberste Bundesgerichte zu errichten« (Art. 96 Abs. 1 GG). Ob das eine Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit oder eine Arbeitsgerichtsbarkeit und eine Sozialgerichtsbarkeit sein sollte, ob es entsprechend ein Bundesarbeits- und sozialgericht oder ein Bundesarbeitsgericht und ein Bundessozialgericht geben sollte, war umstritten. 1953 fiel die Entscheidung für je eine eigene Gerichtsbarkeit und ein eigenes oberes Bundesgericht.⁹⁶ Für die Arbeitsgerichtsbarkeit war damit nur

95 Dieses Programm wurde 1968 aufgegeben. Das 16. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18.6.1968 änderte die Art. 95 und 96 GG grundlegend. An die Stelle des Obersten Bundesgerichts trat der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe (Art. 95 Abs. 3 GG i.d.F. von 1968).

96 Das 16. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18.6.1968 hat diese Entwicklung bestätigt. Seitdem lautet Art. 95 Abs. 1 GG wie folgt: »Für die Gebiete . . . der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe . . . das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.« Zur gesamten Entwicklung s. Michael Stolleis, Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts, in: Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat. Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Bd. 1, 1979, S. 25 ff.

eine Entwicklung fortgeführt worden, die um die Jahrhundertwende begonnen hatte, durch das Arbeitsgerichtsgesetz von 1926 erstmals umfassend Gestalt gewonnen hatte und durch das Kontrollratsgesetz Nr. 21 von 1946 fortgeführt worden war.⁹⁷ Für den Rechtsschutz auf dem Gebiet der Sozialleistungssysteme hatte das Sozialgerichtsgesetz dagegen einen grundlegenden Wandel gebracht.

Das Reichsversicherungsamt, das mit dem Unfallversicherungsgesetz von 1884 geschaffen worden war und dessen Zuständigkeiten später auf Kranken- und Rentenversicherung, schließlich auch auf die Arbeitslosenversicherung erstreckt worden waren,⁹⁸ vereinigte in sich normsetzende, verwaltende (insbesondere auch verwaltungssteuernde) und rechtsprechende Befugnisse. Und - beschränkt - galt Entsprechendes für die darunter stehenden Versicherungsbehörden (Versicherungsämter, Oberversicherungsämter, Landesversicherungsämter). Hatte zunächst der Untergang des Reiches auch das Reichsversicherungsamt betroffen und gelähmt, so war das Konzept der Versicherungsbehörden in der Folgezeit durch den Aufbau des Rechtsstaates - durch die Garantie richterlichen Rechtsschutzes gegenüber allen obrigkeitlichen Akten (Art. 19 Abs. 4 GG) und die strikte Trennung der richterlichen Gewalt von den übrigen Gewalten (Art. 20 Abs. 3, 92, 97 f. GG) - weit darüber hinaus in Frage gestellt worden.⁹⁹ Das Sozialgerichtsgesetz hatte demgegenüber eine neue Ordnung geschaffen, die den gerichtlichen Rechtsschutz auf dem Gebiet der Sozialversicherung von Verwaltung und Aufsicht vollends trennte. Zugleich wurde der Rechtsschutz auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Arbeitslosenversicherung (der schon zum Zuständigkeitsbereich des Reichsversicherungsamts gehört hatte) und der Rechtsschutz auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung sowie auf dem Gebiet der Kriegsopfersversorgung (dessen Entwicklung ebenfalls mit dem Reichsversicherungsamt eng verbunden gewesen war) bei der Sozialgerichtsbarkeit zusammengefaßt. Eine einheitliche Gerichtsbarkeit für alle Sozialleistungszweige wurde damit freilich weder beabsichtigt noch erreicht. Für die öffentliche Fürsorge und eine Reihe weiterer Nicht-Sozialversicherungs- und Nicht-Entschädigungssysteme blieben die Verwaltungsgerichte zuständig.¹⁰⁰

97 Götz Hueck, Die Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Alfred Hueck/Hans Carl Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. 1, 7. Aufl. 1963, S. 875 ff. (883 ff.).

98 S. dazu und zum folgenden Walter Bogs, Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, insbes. Verfassung und Verwaltung des Reichsversicherungsamtes, in: Sozialrechtsprechung (N 96), S. 3 ff.; Alfred Christmann/Siegfried Schönholz, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Entwicklung des Sozialrechts - Aufgabe der Rechtsprechung, Festgabe aus Anlaß des 10-jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtsprechung, 1984, S. 3 ff.

99 Zu den Einzelheiten s. Stolleis, Entstehung und Entwicklung (N 96), S. 26 ff.

100 S. Bernd von Maydell, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Festschrift 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 1978, S. 387 ff.

bb) *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*

Der Zusammenbruch 1945 hatte auch die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung getroffen. Arbeitsämter und Landesarbeitsämter versuchten in der Folgezeit die Aufgaben weiterzuführen. 1951 ergingen zunächst Vorschriften zur Änderung des materiellen Rechts (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung; Gesetz über die Bemessung und Höhe der Arbeitslosenfürsorgeunterstützung). 1952 wurde sodann die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Nürnberg errichtet. Damit wurde der gesamten Arbeitsverwaltung ein neuer organisatorischer Rahmen gegeben. 1956 wurde das Rechtsgebiet durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung den neuen Bedürfnissen und Erkenntnissen des Arbeitsmarktes angepaßt. Die Begriffe »Arbeitsvermittlung« und »Berufsberatung« wurden neu definiert. Beitrags- und Bemessungsgrenzen wurden angehoben. Die Leistungen wurden verbessert.

cc) *Die Reformen der Krankenversicherung und der Rentenversicherung*

1955 wurde zu einem wichtigen Jahr für die *Krankenversicherung*. Durch das Gesetz über die Verbände der gesetzlichen Krankenkassen und der Ersatzkassen wurde dem organisatorischen Aufbau, der Rechtsstellung und den Aufgaben der Landesverbände der Krankenkassen und deren Bundesvereinigungen eine neue Grundlage gegeben. Wichtiger noch war die Neuordnung und Vereinheitlichung der Beziehungen zwischen Ärzten, Zahnärzten und Krankenkassen durch das Gesetz über Änderung von Vorschriften des Zweiten Buches der Reichsversicherungsordnung und zur Ergänzung des Sozialgerichtsgesetzes (Gesetz über Kassenarztrecht). 1956 brachte das Gesetz über Änderungen und Ergänzungen von Vorschriften des Zweiten Buches der Reichsversicherungsordnung (Gesetz über Krankenversicherung der Rentner) den Rentnern der gesetzlichen Rentenversicherung und ihren rentenberechtigten Hinterbliebenen die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Für die *Rentenversicherung* – die soziale Sicherung für den Fall der Invalidität, des Alters und des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener¹⁰¹ – wird das Jahr 1957 zum großen Reformjahr. Die Gesetze zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter (Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz), zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Angestellten (Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz) und zur Neuregelung der knappschaftlichen Rentenversicherung (Knappschaftsversicherungs-Neuregelungsgesetz) ta-

101 Zu ihrer Entwicklung bis zur Rentenreform s. Michael Nitsche, Die Geschichte des Leistungs- und Beitragsrechts der gesetzlichen Rentenversicherung von 1898 bis zum Beginn der Rentenreform, 1986.

steten die überkommenen Gliederungsmuster der Rentenversicherung nicht an. Jedoch reformierten sie das Leistungsrecht tiefgreifend. Sie glichen die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten einander an. Vor allem brachten sie die Dynamisierung der Renten.

dd) *Anfänge des Familienlastenausgleichs*

1954 sah das Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz) einen Rechtsanspruch auf Kindergeld für das dritte und jedes weitere Kind bis zum 16. Lebensjahr zugunsten der Arbeitnehmer, Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen vor. 1955 wurde der Kreis der Bezugsberechtigten erweitert.

ee) *Die öffentliche Fürsorge*

Unter allen Sozialleistungssystemen hatte ihrem Wesen gemäß die öffentliche Fürsorge die Last der Katastrophen am meisten zu tragen. Alle Not, die anderweit keine Hilfe finden konnte, suchte sie hier. Die Rechtsgrundlagen stammten noch aus der Weimarer Zeit (Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht von 1924; Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge von 1924/1931). Danach wurde die Fürsorge noch als objektive Pflicht des Staates, nicht aber als ein subjektives Recht des Bedürftigen verstanden. Rechtsprechung¹⁰² und Schrifttum¹⁰³ hatten schon früh das subjektive Recht auf Fürsorge verlangt. Gleichwohl konnte dies nur ein Minimalrecht sein. Fürsorge »an sich« blieb zunächst vom Charakter objektiver Aufgabenstellung der zuständigen Träger bestimmt. Von dieser Sicht waren auch die ersten gesetzgeberischen Schritte auf dem Gebiet der Fürsorge bestimmt. Art. 120 GG hatte angeordnet, daß der Bund »die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen« trägt. Dazu kamen Zuschüsse zu den Lasten der Arbeitslosenhilfe (Art. 120 Abs. 1 S. 4 GG). In diesem Sinne erging noch 1950 ein Erstes Gesetz zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund (Erstes Überleitungsgesetz), dem 1951 ein Zweites Gesetz zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund (Zweites Überleitungsgesetz) folgte. Erst 1953 kam es zu einer ersten Änderung des materiellen Rechts: das Gesetz über die Änderung und Ergänzung fürsorge-rechtlicher Bestimmungen. 1957 wurden die Reichsgrundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge den Entwicklungen angepaßt.

102 Zuerst (1949) der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in VGH 2, 14 (18 ff.); sodann (1954) das Bundesverwaltungsgericht in einer seiner ersten Entscheidungen BVerwG 1, 159 (161 f.).

103 Eine Zusammenstellung s. etwa bei Zacher, Sozialpolitik und Verfassung (N 14), S. 767 Anm. 6.

d) *Grundlegung der Agrarsozialpolitik*

1955 hatte ein eigentümliches Kapitel deutscher Sozialpolitik, die Agrarsozialpolitik, erste legislative Gestalt gewonnen. § 1 des Landwirtschaftsgesetzes legte das folgende Programm nieder:

»Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft und um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern, ist die Landwirtschaft mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik – insbesondere mit Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik – in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden.«

Die Bundesregierung hat jährlich über ihre entsprechenden Maßnahmen zu berichten (§ 4 des Landwirtschaftsgesetzes).¹⁰⁴ Zum wichtigsten Instrument der Agrarsozialpolitik wurde – obwohl in § 1 des Landwirtschaftsgesetzes nicht erwähnt – die soziale Sicherung. Dies sollte sich noch in der gleichen Legislaturperiode zeigen. 1957 erging das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, die den Landwirten eine eigene Sozialversicherung für den Fall des Alters (und in Verbindung mit einer vorzeitigen »Landabgabe« auch für den Fall der Invalidität) brachte.

e) *Wohnungspolitik - Vermögenspolitik*

Ganz besonders drängte das Wohnungswesen – besser: die Wohnungsnot. Viele Wohnungen waren zerstört, während Flucht, Vertreibung usw. die Nachfrage gesteigert hatten. 1950 erging das Erste Wohnungsbaugesetz. Es machte die Förderung des Wohnungsbaus zur gemeinsamen Aufgabe des Bundes, der Länder und der Gemeinden. 1952 folgte das Gesetz über die Gewährung von Prämien für Wohnbausparer (Wohnungsbau-Prämiengesetz). Eine Reform des Ersten Wohnungsbaugesetzes im Jahre 1953 regelte insbesondere die Ausgabe verbilligter Darlehen, die Übernahme staatlicher Bürgschaften, die Bereitstellung von Bauland und Steuervergünstigungen. 1956 setzte das Zweite Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) neue Akzente: die Förderung insbeson-

¹⁰⁴ Von 1956 an erstattete die Bundesregierung jährlich den »Grünen Bericht« über die Lage der Landwirtschaft und stellte ihre Maßnahmen in einem »Grünen Plan« dar, erstmals 1956 (Deutscher Bundestag Drucksache II/2100 und zu 2100). 1965 (Deutscher Bundestag Drucksache V/2540), 1969 (V/3810) und 1970 (VI/372) legte die Bundesregierung nur einen »Grünen Bericht«, nicht auch einen »Grünen Plan« vor. 1971 wurde das Berichtssystem reformiert. Seitdem legt die Bundesregierung jedes Jahr einen »Agrarbericht« und einen »Materialband« vor, erstmals 1971 (Deutscher Bundestag Drucksache VI/1800 und zu VI/1800).

dere des Eigenheimbaus unter besonderer Berücksichtigung der Bezieher niedriger Einkommen, kinderreicher Familien und Schwerbeschädigter.

4. *Der Diskussionsrahmen der Zeit*

a) *Die Diskussion um die Sozialreform*

Mit den Reformgesetzen des Jahres 1957 war eine Phase weit ausgreifenden, offenen, kreativen Nachdenkens über eine Sozialreform zu Ende gegangen. Einige Meilensteine seien festgehalten. 1952 waren Gerhard Mackenroth¹⁰⁵ und Walter Auerbach¹⁰⁶ mit Reformplänen hervorgetreten. 1954 stellte Walter Bogs die »Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform« dar.¹⁰⁷ 1955 legten Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius und Ludwig Neundorfer die »Rothenfelser Denkschrift« über »Die Neuordnung der sozialen Leistungen« vor. Im gleichen Jahr war der »Schreiber-Plan« erschienen.¹⁰⁸ Schließlich hatten Walter Rohrbach, Erich Roehrbein und Carl Meyrich die »Kölner Denkschrift«¹⁰⁹ vorgelegt. 1957 war auf Anregung des Vorstandes der SPD der »Sozialplan für Deutschland« erschienen, für den vor allem Walter Auerbach und Ludwig Preller verantwortlich zeichneten.¹¹⁰ Die Gesetzgebung lebte vom Schwung dieser Impulse. Weniger schon war sie in der Sache davon beeinflusst. Und in vielem wurde sie zum endgültigen »Nein« zu den Vorschlägen, die so auf dem Tisch lagen.¹¹¹ Doch wie auch immer: Die ersten beiden Legislaturperioden haben der Sozialversicherung ihre moderne Gestalt gegeben, die der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und des Gemeinwesens ebenso entsprach wie den Bedürfnissen der Gesellschaft. Und die grundlegenden Diskussionen der Zeit müssen als ein wesentliches Medium dieser kraftvollen Entwicklung gesehen werden.

b) *Die Diskussion um die Wirtschaftsverfassung*

Eine andere für die Zeit typische und bedeutsame Diskussion bezog sich auf die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes.¹¹² Unter Führung Hans Carl Nipper-

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

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

107 Veröffentlicht 1955.

108 Wilfried Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, 1955.

109 Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über »Die Neuordnung der sozialen Leistungen«, 1955.

110 Sozialplan für Deutschland. Gutachten erstattet auf Anregung des SPD-Vorstandes von Walter Auerbach u.a., 1957.

111 S. zu alledem noch einmal Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen (N 43).

112 S. zur Diskussion der Zeit etwa Kurt Ballerstedt, Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Carl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey/Ulrich Scheuner (Hg.), Die Grundrechte, Bd. III/1, 1958, S.

deys¹¹³ wurde weithin angenommen, zwischen dem Grundgesetz und der sozialen Marktwirtschaft bestünde eine notwendige Entsprechung. Die Behauptung blieb nicht ohne Widerspruch.¹¹⁴ Bereits 1954 wies das Bundesverfassungsgericht in seiner Investitionshilfeentscheidung¹¹⁵ die Auffassung von der Notwendigkeit der sozialen Marktwirtschaft zurück:

»Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde soziale Marktwirtschaft.«¹¹⁶

Die wirtschaftspolitische Praxis steuerte jedoch konsequent den Kurs der sozialen Marktwirtschaft.¹¹⁷ 1957, zum Ende der Legislaturperiode, setzte der Gesetzgeber auch auf diese Entwicklung noch sein Siegel: das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

c) *Sozialstaat - Rechtsstaat*

Eine dritte Diskussion, welche den praktischen Aufbau des Sozialstaats begleitete, betraf die Frage, ob der »Sozialstaat« Vorrang vor dem »Rechtsstaat«¹¹⁸ oder der »Rechtsstaat« Vorrang vor dem »Sozialstaat« habe.¹¹⁹ Der Streit mußte vergeblich sein. Das Grundgesetz selbst postulierte die Einheit des »sozialen Rechtsstaates« (Art. 28 Abs. 1 S. 1). Es konnte nur darum gehen, wie diese beiden Grundprinzipien ineinandergreifen, wie sie sich ergänzen, unterstützen oder hemmen.¹²⁰ Im Grunde wurden wohl zwei verschiedene Diskussionen geführt. Bei der

1 ff.: Ernst Rudolf Huber, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, Die öffentliche Verwaltung 1956, S. 97 ff., 135 ff., 172 ff., 200 ff. Weitere Hinweise s. bei Hans F. Zacher, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm, 1965, S. 63 ff. (65 ff.).

113 Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, Deutsche Rechtszeitschrift 1950, S. 173 ff. = Recht-Staat-Wirtschaft, Bd. 3 (1951), S. 223 ff.; Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 10, 1954 = Wirtschaft und Wettbewerb 1954, S. 211 ff.; Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Kartellrundschau Heft 2, 1960 = »Wirtschaftsordnung und Menschenbild«, Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow (1969), S. 39 ff.

114 S. etwa Herbert Krüger, Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 361 ff. (insbes. S. 362 f.); Andreas Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 31 f. S. ergänzend noch einmal N 112.

115 BVerfG 4, 7. Später bestätigt in BVerfG 50, 290 (338).

116 BVerfG, a.a.O., S. 17.

117 S.o. N 56 f.

118 In dieser Richtung vor allem Wolfgang Abendroth, Diskussionsbeitrag zu »Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 12, 1954, S. 85 ff.; ders., Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Ludwig Bergsträsser, 1954, S. 279 ff.

119 In dieser Richtung vor allem Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 12, 1954, S. 8 ff.

120 Zur Diskussion der Zeit s. Zacher, Sozialpolitik und Verfassung (N 14), S. 719 ff., 744 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

einen ging es nüchtern um das Wie des Ineinander und Miteinander von »Sozialstaat« und »Rechtsstaat«. Bei der anderen ging es um wechselseitigen ideologischen Verdacht.

Für die erste, die eigentlich verfassungsrechtliche Debatte wurde das Ungleichgewicht immer deutlicher, welches das Grundgesetz zwischen »Sozialstaat« und »Rechtsstaat« angelegt hatte. Während der Rechtsstaat im Grundgesetz ausgeformt war, hatte sich der Sozialstaat mit den Worten »sozial« in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG zu begnügen. Die Staatsrechtslehre, die noch in der Tradition der Weimarer Verfassung und ihrer sozialen Programmatik, die von den meisten Landesverfassungen eben erst wieder aufgegriffen worden war, stand, wollte sich deshalb noch geraume Zeit nicht mit dem Schweigen des Grundgesetzes abfinden. Symptomatisch war der 1. Halbband des II. Bandes des Sammelwerkes »Die Grundrechte«, der, herausgegeben von Carl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, 1958 erschien. Unter dem Gesamttitel »Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung« vereinigt er sozialpolitische Themen, für die das Grundgesetz unmittelbar keinen Anlaß gab, sie in ein Handbuch der Grundrechte aufzunehmen: so insbesondere die Artikel »Das Arbeitsrecht« von Wilhelm Herschel, »Das Mitbestimmungsrecht« von Horst Neumann-Duesberg, »Mutterchutz und Jugendschutz« von Johannes Denecke und »Die Sozialversicherung« von Hermann Dersch. Doch war dies nur noch ein Abgesang. Das Grundgesetz kannte keine soziale Programmatik. Und die sozialen Programme der Landesverfassungen gerieten mit der Verlagerung der Sozialpolitik auf die Bundesebene mehr und mehr in Vergessenheit. Erst ein Jahrzehnt später suchte man, das sozialpolitische Schweigen des Grundgesetzes unter dem Aspekt der sozialen Erfüllung der Freiheitsrechte und ihrer Umdeutung in Teilhaberechte neu zu bewältigen.

Auch die Debatte um die soziale Umschichtung des Eigentums¹²¹ – insbesondere zur Bodenreform¹²² und Sozialisierung¹²³ – versickerte unter dem Eindruck des wirtschaftlichen Wachstums. Die »dynamische Gleichheit« einer wachsenden Wirtschaft, in der immer morgen viele haben, was gestern wenige hatten,¹²⁴ hatte angefangen ihre Wirkung zu tun. Nur die Frage der Mitbestimmung war in der Diskussion geblieben, hatte erste Antworten gefunden¹²⁵ und sollte Politik, Recht und Gesellschaft auch in der Zukunft beschäftigen.

121 S. o. N 58 ff.; zur Diskussion der Zeit s. Zacher, a.a.O. (N 14), S. 972 ff., 987 ff. mit weiteren Nachweisen.

122 Zur Entwicklung und Diskussion der Zeit s. Zacher, a.a.O. (N 14), S. 72 ff., 816, 980.

123 Zur Diskussion der Zeit s. die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer von 1951 über »Enteignung und Sozialisierung«, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 10, 1952 und den Artikel von Herbert Krüger über »Sozialisierung« in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte (N 40), Bd. III, 1. Halbbd., S. 267 ff.

124 Fred Hirsch, Social Limits to Growth, 1977, S. 166 ff.

125 S. o. 3. b) aa).

5. Die internationale Öffnung und Einbindung

War die Bundesrepublik Deutschland zur Zeit ihrer Gründung noch ein besetztes, rechtlich wie wirtschaftlich und politisch weitgehend isoliertes Land, so gelang es in der hier beschriebenen Epoche auch, Westdeutschland in die internationale Gemeinschaft - in die Völkerrechtsgemeinschaft, in den internationalen wirtschaftlichen Austausch, auch und nicht zuletzt in die internationale Sozialpolitik - einzuführen. Noch 1949 war die Bundesrepublik dem Abkommen über die *Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC)* - dem Vorläufer der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) - beigetreten. 1950 folgte der Beitritt zum *Europarat*. Damit war der Grundstein für eine bedeutende Phase europäischer sozialer Zusammenarbeit gelegt, die heute unter dem Eindruck der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften nur allzu leicht vergessen wird: die Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen (1953), das Europäische Fürsorgeabkommen (1953) und das Europäische Niederlassungsabkommen (1955). 1952 trat die Bundesrepublik Deutschland auch der vom Europarat ausgearbeiteten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950) bei. Sie verdient hier nicht nur deshalb Erwähnung, weil sie auch »soziale Freiheitsrechte« wie die Gewerkschaftsfreiheit enthält (Art. 11). Sie hat sich ganz allgemein als eine wirksame Garantie der Freiheit in Europa erwiesen und so dazu beigetragen, daß der Wohlfahrtsstaat nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern im ganzen Europa westlich des »Eisernen Vorhangs« das Gesicht eines freiheitlichen Sozialstaates bekam und behielt.

1951 kam es zu ersten *bilateralen Abkommen über soziale Sicherheit* mit der Schweiz, mit Frankreich und mit den Niederlanden, die sich in den folgenden Jahren rasch vermehren sollten.¹²⁶ 1954 kehrte die Bundesrepublik Deutschland in die *Internationale Arbeitsorganisation* zurück, die das Deutsche Reich 1933 verlassen hatte. 1952 gründeten Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien, Luxemburg und die Bundesrepublik Deutschland die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. 1957 gründeten diese Staaten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Die Grundfesten des supranationalen Europa waren gelegt. 1955 aus der permanenten Kontrolle der Besatzungsmächte in die Souveränität¹²⁷ entlassen, war die Bundesrepublik Deutschland nunmehr in die supranationale Gemeinschaft Europas eingebunden. Auch in der internationalen Dimension ist somit das, was in den beiden ersten Legislaturperioden dieses Staates geleistet wurde, epochal.

¹²⁶ Zum heutigen Stand s. Heinz Plöger und Albrecht Wortmann, *Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten*, 1975 ff. (Loseblatt).

¹²⁷ Zum Vorbehalt in bezug auf »Deutschland als Ganzes« s. Art. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten vom 26. Mai 1952.

6. *Der wirtschaftliche Erfolg*

Die ganze Zeit über stieg das Sozialprodukt. Die Wachstumsraten hielten sich - obwohl sie auf 1957 hin zu einem Konjunkturtief absinken - im Durchschnitt der Periode auf einem später nicht mehr erreichten Niveau.¹²⁸ Die allgemeine Güterversorgung, mehr und mehr von der Bewirtschaftung und Preisbindung freigestellt, erreicht bereits in dieser Periode den Standard einer »Wohlstandsgesellschaft«. Die Versorgung mit Wohnungen kommt zwar noch zu keinem befriedigenden Ergebnis. Jedoch sind die Zuwachsraten erstaunlich.¹²⁹ Die größten Erfolge der Zeit liegen wohl in dem Abbau der Arbeitslosigkeit und in der Einkommens-/Lebenshaltungs-Kosten-Relation. Die Arbeitslosenquote sank von 11 % im Jahre 1950 auf 3,7 % im Jahr 1957.¹³⁰ Die Löhne stiegen nominell und real kontinuierlich an.¹³¹ Der Preisindex stieg noch von 1950 auf 1951, blieb aber bis 1955 annähernd konstant, um dann erst wieder zu steigen.¹³² Die Produktivität je Erwerbstätigenstunde war über die Zeit hin im Durchschnitt um 6,2 % jährlich gewachsen.¹³³ Das »Wirtschaftswunder« war angebrochen.

II. *1957 - 1966: Atempause - Der Wohlstand wird selbstverständlich*

1. *Die politischen Konstellationen*

Am 15. September 1957 wurde der *Dritte Deutsche Bundestag* gewählt. Die CDU/CSU gewann die absolute Mehrheit. Das relative Gewicht der beiden großen Parteien war wieder gewachsen. Zusammen hatten sie 82 % aller Stimmen erzielt und 439 von 497 Mandaten. Die restlichen Mandate teilten sich FDP und DP. *Konrad Adenauer* bildete sein *drittes Kabinett* aus CDU/CSU und DP.¹³⁴ Das Arbeitsministerium wurde nun in Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung umbenannt (Theodor Blank, CDU). Das Familienministerium hieß nun Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen (Franz-Josef Wuermeling, CDU). Hinsichtlich der Bundesministerien für Wohnungsbau (Paul Lücke, CDU)

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

129 Neumann, a.a.O. (N 128), S. 273 ff.

130 1952 sank sie mit 9,5 % erstmals unter die 10%-Marke, 1956 mit 4,4 % erstmals unter die 5%-Marke. S. etwa Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Gesellschaftliche Daten 1977, S. 123.

131 Bei freilich extrem schwankenden jährlichen Zuwachsraten. S. Neumann, Daten (N 128), S. 351.

132 Im Jahr 1953 ergab sich - bis 1986 - das einzige Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Minusrate im Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung. S. Neumann, a.a.O. (N 128), S. 311 ff.

133 Ralf Rytlewski/Manfred Opp de Hipt, Die Bundesrepublik Deutschland in Zahlen 1945/49 - 1980, 1987, S. 108.

134 Ritter/Niehus, Wahlen (N 69), S. 74.

sowie für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Theodor Oberländer, CDU) traten vergleichbare Änderungen nicht ein.¹³⁵ Mit 287 von 497 Mandaten hatte die Koalition eine ausreichende Mehrheit im Bundestag.

Die Wahlen zum *Vierten Deutschen Bundestag* (1961) ließen die CDU/CSU unter die absolute Mehrheit sinken. Dafür überschritt der Stimmenanteil der SPD erstmals im Bundestag die Drittelgrenze, unter die sie dann auch nie mehr sinken sollte. Die DP kehrte nicht mehr in den Bundestag zurück.¹³⁶ Bis zu den Wahlen zum *Zehnten Deutschen Bundestag* (1983) war somit die Dreiheit der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP etabliert. *Konrad Adenauer* bildete sein *viertes Kabinett* aus CDU/CSU und FDP. Der Kreis der vorrangig »sozialen« Ministerien weitete sich erneut: neben das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Theodor Blank, CDU) kam das - umbenannte - Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Paul Lücke, CDU). Neben das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Wolfgang Mischnick, FDP) und das Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen (Franz-Josef Wuermeling, CDU) war nunmehr ein Bundesministerium für Gesundheitswesen getreten (Elisabeth Schwarzhaupt, CDU).¹³⁷

1963 trat Konrad Adenauer zurück. *Ludwig Erhard* bildete sein *erstes Kabinett* aus CDU/CSU und FDP. Hinsichtlich der Ressorts traten nur geringfügige Änderungen ein. Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Hans Krüger, CDU) und das - leicht umbenannte - Bundesministerium für Familie und Jugend (Bruno Heck, CDU) wurden unbesetzt¹³⁸. Über die ganze Legislaturperiode hin hatte die Regierung mit 309 von 499 Sitzen eine solide Mehrheit im Bundestag.

Im September 1965 wurde der *Fünfte Deutsche Bundestag* gewählt. Die CDU kehrte zwar gestärkt in den Bundestag zurück, verfehlte jedoch gleichwohl sowohl nach Stimmen (47,5 %) als auch nach Sitzen (245 Sitze) die absolute Mehrheit. Die SPD nahm etwa in ähnlichem Umfang zu (39,3 % der Stimmen; 202 Sitze). Deutlicher Verlierer der Wahl war die FDP (9,5 % der Stimmen, 49 Sitze).¹³⁹

Trotzdem erneuerte *Ludwig Erhard* die CDU/CSU/FDP-Koalition. Auf dieser Grundlage bildete er sein *zweites Kabinett*. Die Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung und - leicht umbenannt - für Wohnungswesen und Städtebau bekamen neue Minister (Hans Katzer, CDU bzw. Ewald Bucher, FDP). Die Besetzung der Bundesministerien für Familie und Jugend (Bruno Heck, CDU) und für Gesundheitswesen (Elisabeth Schwarzhaupt, CDU) blieb dagegen unverändert.¹⁴⁰

135 Innenminister blieb Gerhard Schröder (CDU). Finanzminister wurde Franz Etzel (CDU).

136 Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 74.

137 Das Innenministerium (Hermann Höcherl, CSU) hatte damit mehr und mehr an »sozialen« Zuständigkeiten verloren. Im folgenden werden die Bundesminister des Inneren daher nicht mehr weiter genannt. Finanzminister des vierten Kabinetts Adenauer war zunächst Heinz Starke (FDP), ab Dezember 1962 Rolf Dahlgrün (FDP).

138 Finanzminister blieb Rolf Dahlgrün.

139 Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 75.

140 Finanzminister blieb Rolf Dahlgrün. Im Oktober 1966 löste ihn Kurt Schmücker (CDU) ab.

Im Herbst 1966 orientieren alle drei Parteien sich neu. Die Regierungskoalition bricht auseinander. Die Große Koalition von CDU/CSU und SPD zeichnet sich ab. Am 30. November 1966 tritt Ludwig Erhard zurück.¹⁴¹

2. In der Sache: Weiterentwicklung

Sozialpolitisch erscheint diese Epoche als eine Zeit der Konsolidierung, des Ausruhens, vielleicht auch ein wenig der Erschöpfung. Die ersten beiden Legislaturperioden hatten in einer historisch einmaligen Leistung dem gesamten gesellschaftlichen Leben neue Ordnungen gegeben. Sie mußten nun erst einmal gelebt werden. Viele Gesetze, die in jenen beiden Legislaturperioden geschaffen worden waren, erwiesen sich hier und da als nachbesserungsbedürftig. Aber große Neuankünfte wurden nunmehr zur Ausnahme.

Der Strom der *Kriegs- und Regimefolgensetzgebung* verebbte. Neuere Gesetze – wie das Flüchtlingshilfegesetz von 1965 – dienten nunmehr der Bewältigung der sozialen Konsequenzen der politischen Verhältnisse jenseits des »Eisernen Vorhangs«. Weit darüber hinaus kündigte sich die Umwandlung der Kriegsopferversorgung zu einem sozialen Entschädigungsrecht, das auch der Friedensgesellschaft dient,¹⁴² an. Das Bundesseuchengesetz von 1961 verweist den, der durch eine öffentlich angeordnete oder empfohlene Impfung einen Schaden erleidet, auf eine Entschädigung nach dem Kriegsopferversorgungsrecht.¹⁴³ Die grundsätzliche Bedeutung dieser Schritte sollte freilich erst später deutlich werden.¹⁴⁴

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts¹⁴⁵ ergehen das Jugendarbeitsschutzgesetz (1960) und das Bundesurlaubsgesetz (1963). Auf dem Gebiet des *öffentlichen Dienstrechts* wird 1966 die Zusatzversorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder durch Tarifvertrag auf eine neue Grundlage gestellt. 1964 ergeht das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres.

Bedeutsames vollzieht sich im Sozialleistungsrecht.¹⁴⁶ Das *Handwerkerversiche-*

141 Zu den Einzelheiten s. Bracher (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (N 37), Bd. 4: Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, 1984, S. 218 ff.

142 S. Hans F. Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, Die öffentliche Verwaltung 1972, S. 461 ff.

143 §§ 51 ff. des Bundesseuchengesetzes.

144 S. unten den Text zu N 301 ff.

145 Die wesentliche Entwicklung des Arbeitsrechts hat sich freilich immer auf dem Gebiet des Richterrechts vollzogen. Die legislative Intervention bildet in der Entwicklung des Arbeitsrechts eher die Ausnahme. Über die Entwicklung des Richterrechts zu berichten, ist in diesem Rahmen aber nicht möglich. Hier deshalb – für diese Periode – ergänzend Gerhard Müller (Hg.), Das Arbeitsrecht der Gegenwart. Jahrbuch für das gesamte Arbeitsrecht und die Arbeitsgerichtsbarkeit, Bd. 1 (1964), Bd. 2 (1965), Bd. 3 (1966), Bd. 4 (1967).

146 Eine umfassende Dokumentation der Entwicklung der Gesetzgebung, der Rechtsprechung, der Verwaltungspraxis und des Schrifttums s. bei Theodor Maunz/Hans Schraft (Hg.), Die Sozialversicherung der Gegenwart. Jahrbuch für die gesamte Sozialversicherung und Sozialgerichtsbarkeit, Bd. 1/2 (1963), Bd. 3 (1964), Bd. 4 (1965), Bd. 5 (1966), Bd. 6 (1967), Bd. 7 (1968).

runngesetz (1960) regelt die Rentenversicherung¹⁴⁷ der selbständigen Handwerker neu. 1963 wird die *Unfallversicherung* grundlegend und umfassend reformiert. Nicht zuletzt wird dabei der Akzent der Unfallverhütung noch nachdrücklicher gesetzt.¹⁴⁸ Auch sonst bringt die Reform wesentliche Klärungen und Verbesserungen.

1964 wandelt das neue Bundeskindergeldgesetz den *Familienlastenausgleich*, der durch das Kindergeldgesetz von 1954 als ein Zweig der Sozialversicherung angelegt war, in ein steuerfinanziertes Hilfs- und Förderungssystem um.¹⁴⁹

1961 ersetzt das Bundessozialhilfegesetz die alte Fürsorge durch eine moderne *Sozialhilfe*. Sozialpolitisch ist das vielleicht das herausragende Ereignis der Epoche. Der Anspruch auf Sozialhilfe, den Rechtsprechung und Schrifttum schon aus dem Sozial- und Rechtsstaatsprinzip entnommen hatten,¹⁵⁰ richtet sich nunmehr auf ein differenziertes Gefüge von Hilfen: auf die allgemeine Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die Hilfe zur Arbeit und auf eine Reihe spezifischer Hilfen (Hilfen in besonderen Lebenslagen).¹⁵¹ Das »Netz unter dem Netz« des deutschen Sozialstaats ist geschaffen. Im gleichen Jahr ergeht ein neues *Jugendwohlfahrtsgesetz*. Noch deutlicher als das Bundessozialhilfegesetz bekennt sich das Jugendwohlfahrtsgesetz dazu, daß die sozialen Dienste, die durch diese Gesetze den Gemeinden und Kreisen aufgegeben werden, die gesellschaftlichen Kräfte (die sog. »freien« Träger) nicht verdrängen dürfen. Sie etablieren ein pluralistisches System komplementären Angebots »öffentlicher« und »freier« Träger. Die Gesetze lösen damit den ersten großen Verfassungsstreit über eine Frage des Sozialrechts aus. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet ihn 1967¹⁵² zugunsten des Gesetzes:

»Keineswegs folgt aus dem Sozialstaatsprinzip, daß der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Ziels nur behördliche Maßnahmen vorsehen darf. . . . Deshalb steht es dem Gesetzgeber frei, zur Erreichung des Ziels auch die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen vorzusehen.«¹⁵³

147 Zur Entwicklung der Rentenversicherung s. die Gutachten des Sozialbeirats für 1958 (Deutscher Bundestag Drucksache III/zu 568), 1959 (III/1255), 1960 (III/2082), 1961 (III/3055), 1962 (IV/641), 1963 (IV/1486), 1964 (IV/2566), 1965 (IV/3795).

148 Nach § 722 Abs. 1 der RVO hat die Bundesregierung jährlich über den Stand der Unfallverhütung und das Unfallgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland zu berichten. Seit 1964 (Deutscher Bundestag Drucksache V/152) erschließen deshalb entsprechende Berichte das Arbeitsunfallgeschehen und die Unfallverhütungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland.

149 Zur Terminologie s. Hans F. Zacher, Grundtypen des Sozialrechts, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 571 ff.

150 S.o. N 102 ff. und den Text hierzu.

151 Eine dieser Hilfen ist die Eingliederungshilfe für Behinderte. Diese Regelung löst das Gesetz über die Fürsorge für Körperbehinderte und von einer Körperbehinderung bedrohte Personen von 1957 ab. Auch der Gegenstand des 1959 ergangenen Gesetzes über die Tuberkulosehilfe geht in das Bundessozialhilfegesetz ein.

152 BVerfG 22, 180.

153 Ebd., S. 204.

Wichtiges geschieht in der dritten Legislaturperiode aber auch auf dem Gebiet des *Wohnungswesens* und der Vermögensbildung. 1960 wird der neue Sozialleistungszweig des Wohngeldes geschaffen (Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen). Er soll aktuell dem Ausgleich von Mieterhöhungen dienen, denen durch das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht (1960) Raum gegeben wird. Langfristig soll diese »Subjektförderung« eine Harmonisierung zwischen dem freien Wohnungsmarkt auf der einen Seite und der ungleichen Relation zwischen Wohnbedarf und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Bürger andererseits bewirken. Durch das Wohngeldgesetz von 1965 wird die frühere Bezeichnung »Miet- und Lastenbeihilfe« durch den Begriff »Wohngeld« abgelöst.¹⁵⁴ Zugleich wird der Kreis der einbezogenen Wohnungen erweitert.

Die *Vermögensbildung* ist die ganze Zeit über Gegenstand der Gesetzgebung: 1958 des Gesetzes zur Änderung über die Gewährung von Prämien für Wohnbausparer (Wohnungsbau-Prämiengesetz); 1959 des Gesetzes über die Gewährung von Prämien für Sparleistungen (Spar-Prämiengesetz); 1961 des Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer; 1965 des Zweiten Gesetzes zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Dazwischen liegen Aktionen zur Ausgabe von Volksaktien: 1959 die Ausgabe der Preussag-Aktien, 1960 die Ausgabe der VW-Aktien (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk-Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand); 1965 die Ausgabe von Aktien der Vereinigten Elektrizitäts- und Bergwerks-AG.

3. Zur sozialpolitischen Diskussion

Zu den Kennzeichen der Periode gehört auch ein neues wissenschaftliches Nachdenken über Sozialpolitik. 1958 bringt Hans Achinger seine »Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik« heraus.¹⁵⁵ 1961 erscheint Elisabeth Liefmann-Keils »Ökonomische Theorie der Sozialpolitik«. 1962 bringt Ludwig Preller mit seiner »Sozialpolitik. Theoretische Ortung« neue Grundsätze in die Diskussion. 1965 leistet Viola Gräfin von Bethusy-Huc erstmals eine umfassende Zusammenschau des »Sozialleistungssystems der Bundesrepublik Deutschland.«¹⁵⁶ Die für die erste Periode so kennzeichnenden unmittelbar politikbezogenen Gutachten zur »Sozialreform« treten zunächst zurück. Erst gegen Ende dieser zweiten Periode erteilt die Bundesregierung einen neuen Auftrag. 1964 bis 1966 erstellen Hans Achinger,

154 Seitdem gibt alle zwei Jahre ein Wohngeldbericht (später auch Mietenbericht/Wohngeld- und Mietenbericht) über die Entwicklung des Wohnungsaufwands Aufschluß. S. erstmals Wohngeldbericht 1966 (Deutscher Bundestag Drucksache V/796).

155 2. Aufl. 1971.

156 2. Aufl. 1976.

Walter Bogs, Helmut Meinhold und Wilfried Schreiber den als Sozial-Enquête bekannt gewordenen Bericht über die »Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland«. ¹⁵⁷

4. *Instrumente der sozialen Marktwirtschaft*

Der Streit um die Wirtschaftsverfassung versiegt. 1963 schafft sich die Bundesregierung ein neuartiges, spezifisches Instrument, ihre politische Verantwortung mit der Autonomie der Marktwirtschaft zu versöhnen: den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In § 2 des Gesetzes über die Bildung dieses Sachverständigenrates (1963) werden erstmals die »Grundwerte« der Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft formuliert:

Der Sachverständigenrat soll »untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden.«

Schon 1957 haben die Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze den sog. Sozialbeirat geschaffen, der periodisch Empfehlungen über die Anpassung der Renten erstellen sollte. ¹⁵⁸ Sein Wirken blieb jedoch auf die Rentenversicherung begrenzt. »Drittelparitätisch« mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Wissenschaft besetzt, war er nicht weniger ein sozialpolitisches Konsensorgan als eine wissenschaftliche, kritische Instanz. Mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wurde somit wesentlich Neues geschaffen. Das wirtschaftspolitische Zusammenspiel zwischen der Bundesregierung und der unabhängigen Bundesbank, das durch das Bundesbankgesetz 1957 angelegt worden war, wurde nun um eine wissenschaftliche Institution erweitert.

5. *Die sozialpolitische Relevanz der Verfassung und des Rechts*

Die Diskussion um das Verhältnis zwischen Verfassung und Sozialpolitik trat in dieser Epoche in eine neue Phase ein. Sie wurde nicht mehr im Geiste sozialer Programme »Weimarer« Musters, auch nicht mehr um den Vorrang von Rechtsstaat oder Sozialstaat geführt. Vielmehr begann die Feinarbeit des richtigen Ineinander von Sozial- und Rechtsstaat, um die Integration des freiheitlichen Sozial-

¹⁵⁷ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquôte-Kommission, o.J. (1966) = Deutscher Bundestag Drucksache V/961.

¹⁵⁸ S. dazu oben I. 3. c) cc).

staats.¹⁵⁹ Das Bundesverfassungsgericht fing an, sich als Faktor der Sozialpolitik bemerkbar zu machen. Gerade in den Jahren von 1959 bis 1961 kommt es zu einer Reihe wesentlicher Entscheidungen. Das Bundesverfassungsgericht billigt die Zwangsversicherung freier Berufe.¹⁶⁰ Die objektiven Zulassungsschranken für Kassenärzte hält es dagegen für verfassungswidrig¹⁶¹ – eine Entscheidung, deren Problematik heute wohl sichtbarer ist denn je vorher. Die frühe Kindergeldgesetzgebung, die das Kindergeld durch Arbeitgeberbeiträge finanziert und in Anlehnung an die Unfallversicherung organisiert hatte, wird als »Sozialversicherung« akzeptiert.¹⁶² Das Bundesverfassungsgericht bekundete damit erstmals seine Bereitschaft, Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiet der Sozialpolitik bis zum äußersten auszudehnen, um die Sozialgesetzgebung, die sich die deutsche Öffentlichkeit wirksam stets nur unitarisch vorstellen kann, nicht durch Zuständigkeitsprobleme zu behindern.¹⁶³

1960 nahm der 43. Deutsche Juristentag in München die Problematik auf. Zum ersten Mal richtete der Deutsche Juristentag eine »Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft« ein. Das Thema: »Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit.«¹⁶⁴ Walter Bogs hielt das umfassende Referat, das eine einzigartige Summe der bis dahin sichtbaren Probleme im Bereich des Themas darstellt.¹⁶⁵

Aber nicht nur das Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Verfassung trat nunmehr in eine neue Epoche. Das Recht schlechthin wurde als Medium der Sozialpolitik neu bewußt. Als Beispiel dafür, daß dies gesellschaftlich manifest wurde, mag die Gründung des Deutschen Sozialgerichtsverbandes – später umbenannt in: Deutscher Sozialrechtsverband – im Jahre 1965 dienen.¹⁶⁶ Als Parallele zu dem damals bereits traditionsreichen Deutschen Arbeitsgerichtsverband gedacht, erwies sich seine Aufgabe im Laufe der Zeit als weiter ausgreifend. Er wurde zu einem Ort umfassender Diskussion des gesamten Sozialleistungsrechts. Seine Gründung kann in vielfacher Hinsicht als eine Vorstufe für die Weiterentwicklung und das Zusammenwachsen des – vordem fast nur in seinen Teilen (wie Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung, Sozialhilfe usw.), kaum aber als Ganzheit

159 Als Rückblick s. »Freiheit und Bindung im Recht der sozialen Sicherheit«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. IX, 1972.

160 BVerfG 10, 354; 12, 319.

161 BVerfG 11, 30; 12, 144.

162 BVerfG 11, 105.

163 Die konkurrierende Bundeszuständigkeit für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Nr. 7 GG) und für die Sozialversicherung (Art. 74 Nr. 12 GG) wurde im weiteren Verlauf zu einer Art Doppel-Generalklausel für eine Bundes-Sozialleistungsgesetzgebung.

164 Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages Bd. II, 1962, Teil G.

165 Ebenda (N 164), S. 5 ff. – Zum weiteren Verlauf der verfassungsrechtlichen Entwicklung s. etwa Hans F. Zacher, Soziale Gleichheit, Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 93 (1968), S. 341 ff.; ders., Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bayerische Verwaltungsblätter 1969, S. 113 ff.

166 Eine Zwischenbilanz seines Wirkens s. bei Marion Friedrich-Marczyk, 25 Bände Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes 1966 bis 1983, in: »Sozialrecht und Tarifrecht«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbands Bd. XXV, 1984, S. 170 ff.

bewußten - Sozialrechts verstanden werden, wie es schon wenige Jahre später durch die Arbeiten am Sozialgesetzbuch einen neuen Anfang nehmen sollte.

6. *Die internationale Öffnung und Einbindung*

Die internationale Öffnung der Bundesrepublik machte rasch Fortschritte. Der Rat der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* erließ bereits 1958 die Verordnung Nr. 3 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer.¹⁶⁷ Sie wurde zur wirkungsvollen sozialrechtlichen Absicherung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Bereich der Europäischen Gemeinschaft.¹⁶⁸ Aber auch der *Europarat* bewirkte Bedeutsames. 1961 verabschiedete er die Europäische Sozialcharta, die der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten einen Katalog sozialer Rechte zur Seite stellte. Die Bundesrepublik Deutschland trat der Europäischen Sozialcharta 1964 bei.¹⁶⁹

Eine andere Dimension eröffnete sich in der »Welt-Sozialpolitik«. Die Bundesrepublik übernahm - gewiß zögernd - Lasten der Entwicklungshilfe.¹⁷⁰

Die Periode ist aber auch der Anfang eines weiteren ganz neuen Kapitels internationaler Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland: der Zuwanderung aus dem Ausland, vor allem der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland.¹⁷¹ Hatte die Quote der Zuwanderungen aus dem Ausland 1958 erstmals die Marke von 200.000 im Jahr überschritten, so stieg sie schon 1960 auf 386.000, 1961 auf 482.000, um 1965 mit 791.000 einen ersten Höhepunkt zu erreichen.¹⁷² Ausländische Arbeitnehmer wurden angeworben, ihr Zuzug gefördert.¹⁷³

7. *Das Wachstum des Wohlstandes*

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Zeit ist dadurch gekennzeichnet, daß der Wohlstand selbstverständlich wird.¹⁷⁴ Das heißt nicht, daß er das von

167 Später abgelöst durch die Verordnung 1408/71/EWG des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

168 Zu weiteren sozialpolitischen Regelungen der Europäischen Gemeinschaften s. Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht, 1976, S. 575 ff.

169 Von weitaus geringerer Bedeutung war die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit (1964), der die Bundesrepublik Deutschland 1970 zustimmte.

170 S. z.B. (Erster) Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (Deutscher Bundestag Drucksache 7/1236).

171 S. Bethlehem, Heimatvertreibung (N 77), S. 107 ff.

172 Danach fiel sie wieder auf 702.000 im Jahr 1966 und auf 398.000 im Jahre 1967. Zu den Zahlen s. Bethlehem, a.a.O. (N 77), S. 27, 118.

173 S. im einzelnen Bethlehem, a.a.O. (N 77), S. 139 ff.

174 S. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; 1964 (Deutscher Bundestag Drucksache IV/2890), 1965 (V/123), 1966 (V/1160).

Anfang an war. Aber am Ende ist er es - und das ist sehr bedeutsam für das Verständnis der folgenden Periode. Das Wahljahr 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 1974/75.¹⁷⁵ Das Bruttosozialprodukt wächst weiter.¹⁷⁶ Die Lebenshaltungskosten wachsen stärker als in der vorigen Phase. Aber die Relation zu der Einkommensentwicklung bleibt ohne größere Spannung.¹⁷⁷ Der wichtigste Indikator »sozialen Glücks« in dieser Zeit ist die Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosenquote sinkt bis 1963 auf 0,7 %, beträgt 1963/64 0,8 % und 1965/66 wieder 0,7 %.¹⁷⁸ Die Zunahme der Produktivität je Erwerbstätigenstunde sinkt in den ersten Jahren ab. 1964 und 1965 liegt sie jedoch wieder bei 6,1 %.¹⁷⁹

III. 1966 - 1974: Der neue Aufbruch

1. Die politischen Konstellationen

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 der CDU/CSU/FDP-Koalition unter Ludwig Erhard die *Große Koalition* aus CDU/CSU und SPD unter dem Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger* (CDU). Die »sozialen« Ressorts bleiben dem Zuschnitt nach unverändert: das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hans Katzer, CDU), das Bundesministerium für Wohnungswesen und Städtebau (Lauritz Lauritzen, SPD), das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (Kai Uwe von Hassel, CDU), das Bundesministerium für Familie und Jugend (Bruno Heck, CDU) und das Bundesministerium für Gesundheitswesen (Käte Strobel, SPD).¹⁸⁰ Die beiden Regierungsparteien zusammen verfügen über 447 der 496 Sitze des Bundestages.¹⁸¹

Das ist die Zeit, eine Reihe anstehender Verfassungsreformen durchzuführen, für die den vorigen Regierungen die Zweidrittelmehrheit im Bundestag gefehlt hatte. Ein Drittel aller Gesetze zur Änderung des Grundgesetzes, die es in diesen vierzig

175 S. unten III. 2.

176 S. Neumann, Daten (N 128), S. 345 ff.

177 Neumann, a.a.O. (N 128), S. 316, 352.

178 S. Gesellschaftliche Daten 1977 (N 130), S. 123.

179 Rytlewski/Opp de Hipt, Die Bundesrepublik in Zahlen (N 133), S. 108. Genau steigert sich die Produktivität je Erwerbstätigenstunde 1964 um 6,2 %, 1965 um 6,0 %, 1966 freilich nur um 3,9 %.

180 Finanzminister der Großen Koalition ist Franz Josef Strauß (CSU), Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD). Zahlreiche Veränderungen der Finanzverfassung gehen auf diese beiden Männer zurück - der Versuch, ein rationales wirtschaftspolitisches Instrumentarium zu etablieren - vor allem auf Karl Schiller (s. unten den Text zu N 244 ff.).

181 S. Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 75.

Jahren gegeben hat, fällt in die drei Jahre der Großen Koalition. Vieles davon ist auch sozialpolitisch relevant: so etwa die Koordination der Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder (Art. 109 GG);¹⁸² die Bestätigung einer je eigenen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (Art. 95 GG);¹⁸³ die Regelung von Dienstpflichten (Art. 12 a GG);¹⁸⁴ eine erneute Reform der haushaltswirtschaftlichen Vorschriften des Grundgesetzes (Art. 109 ff. GG);¹⁸⁵ eine grundlegende Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung sowie des Instrumentariums der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder (Art. 91 a f., 104 a ff. GG) - insbes. durch die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben¹⁸⁶ des Ausbaus und des Neubaus von Hochschulen sowie der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91 a GG), durch Vorschriften über die Kooperation des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Bildungsplanung und der Forschung (Art. 91 b GG), durch die Klärung der Ausgablasten und Ausgabeverantwortung des Bundes und der Länder (Art. 104 a Abs. 1 bis 3 GG),¹⁸⁷ die Legitimation von Finanzprogrammen des Bundes »zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums« (Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG) sowie die Verteilung der Steuern und der Finanzausgleich (Art. 106 bis 108 GG);¹⁸⁸ die Einfügung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Nr. 13 GG) sowie der wirtschaftlichen Sicherstellung der Krankenhäuser und der Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Nr. 19 a) in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung;¹⁸⁹ Reformvorschriften über die Kriegsfolgelasten (Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG).¹⁹⁰ Keine dieser Änderungen für sich bedeutete eine grundlegende Weichenstellung. Die Summe der Änderungen läßt jedoch den Willen erkennen, sich neuen Aufgaben auf neue Weise zu stellen.

1969 wird der *Sechste Deutsche Bundestag* gewählt. Die SPD geht daraus gestärkt (39,3 % : 42,7 % der Stimmen), die CDU/CSU geschwächt (47,6 % : 46,1 % der Stimmen) hervor.¹⁹¹ Es kommt zur ersten *sozial-liberalen Koalition* unter dem Bundeskanzler *Willi Brandt*. Die »sozialen« Ressorts dieser Regierung sind: das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Walter Arendt, SPD), das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Lauritz Laurit-

182 15. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 8.6.1967.

183 16. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 18.6.1968.

184 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes v. 24.6.1968.

185 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969.

186 Die Mitwirkung des Bundes »bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder . . . wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist« (Art. 91 a Abs. 1 GG).

187 Insbes. der Ausgabeverantwortung bei »Bundesgesetzen, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden« (Art. 104 a Abs. 3 S. 1 GG).

188 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 12.5.1969.

189 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.5.1969.

190 24. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.7.1969.

191 S. Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 75.

zen, SPD) und das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Käte Strobel, SPD).¹⁹² Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte gibt es nicht mehr. Ein wichtiges Kapitel der Nachkriegs-Sozialpolitik scheint erledigt zu sein. Dafür gibt es nunmehr ein Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hans Leussink, parteilos). Bildungspolitik¹⁹³ hat mittlerweile auch einen hohen sozialen Stellenwert. Mit 264 von 496 Stimmen hat diese Koalition keine großzügige, gleichwohl eine leistungsfähige Mehrheit im Parlament.¹⁹⁴

1972 wird der *Siebte Deutsche Bundestag* gewählt. Der Wähler bestätigt die sozial-liberale Koalition. SPD und FDP haben nunmehr zusammen 271 der 496 Sitze des Bundestages. *Willi Brandt* bildet sein *zweites Kabinett*. Die »sozialen« Ressorts: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Walter Arendt, SPD), Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hans-Jochen Vogel, SPD), Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Katharina Focke, SPD). Bundesminister für Bildung und Wissenschaft ist Klaus von Dohnanyi (SPD).¹⁹⁵

Diese Legislaturperiode – und das gilt auch noch für das erste Kabinett Schmidt¹⁹⁶ – war jedoch mehr als jede andere von der politischen, insbesondere legislatorischen *Position des Bundesrates* geprägt. Im April 1972 war in Baden-Württemberg neu gewählt worden. Die CDU erlangte die absolute Mehrheit und bildete allein die Regierung. Von da an hatten die »Unionsländer« eine feste Mehrheit im Bundesrat.¹⁹⁷ Nie vorher und nie nachher hat der Bundesrat in solchem Maße die Gesetzesinitiative ergriffen (Art. 76 Abs. 1 GG).¹⁹⁸ Auch die Zahl der Einsprüche des Bundesrates gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Bundestages stieg signifikant an,¹⁹⁹ um freilich in der achten und neunten Legislaturperiode noch weiter

192 Finanzminister ist zunächst Alex Möller (SPD), Wirtschaftsminister Karl Schiller (SPD). Von Mai 1971 an leitet Karl Schiller das – zusammengefaßte – Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen. Von Juli 1972 an ist Helmut Schmidt (SPD) Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen. In der nächsten Legislaturperiode werden die beiden Ämter wieder getrennt.

193 S. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik (Deutscher Bundestag Drucksache VI/925).

194 Zu den Zahlen s. Ritter/Niehus, Wahlen (N 69), S. 75.

195 Bundesminister der Finanzen ist Helmut Schmidt (SPD), Bundesminister für Wirtschaft Hans Friderichs (FDP).

196 S. u. IV.

197 S. dazu auch Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969 – 1974, in: Bracher (Hg.). Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (N 37), Bd. 5/1: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969 – 1974. Die Ära Brandt, 1986, S. 15 ff. (S. 90 f.).

198 Die Zahl der Bundesratsinitiativen hatte in der ersten Legislaturperiode 29 betragen, sank in der dritten Legislaturperiode auf 5, um in der sechsten Legislaturperiode auf 27 zu steigen. In der siebten Legislaturperiode jedoch sprang sie auf 75, um sich in der achten Legislaturperiode immerhin noch bei 53 zu halten. Nach einem weiteren Rückgang in der neunten Legislaturperiode (38) stieg sie in der zehnten Legislaturperiode wieder auf 61. Die Länder (und die Landespolitiker) hatten offenbar inzwischen auch ohne eine Konstellation, wie sie für die siebte und weitgehend auch für die achte Legislaturperiode typisch war, Geschmack an diesem Instrument gefunden.

199 In den früheren Legislaturperioden schwankte die Zahl zwischen 0 und 3 je Legislaturperiode. In der siebten Legislaturperiode betrug sie 5.

anzuwachsen.²⁰⁰ Von zentraler Bedeutung aber war, daß der Vermittlungsausschuß – ein gemeinsames Organ des Bundestages und des Bundesrates, um Gegensätze zwischen den beiden gesetzgebenden Organen zu überwinden (Art. 77 Abs. 2 und 3 GG) – mit einzigartiger Häufigkeit angerufen wurde.²⁰¹ Für viele kontroverse Gesetze wurde der Vermittlungsausschuß zum eigentlichen Gesetzgeber.²⁰²

Damit schließt sich der Kreis, der die Zeit der großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger mit der Zeit der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt verbindet. Was beide Perioden zusammen kennzeichnet, war die Überzeugung, daß Reformen notwendig waren. Die Große Koalition leistete die Reformen, für die es einen breiten Konsens gab. Sie schuf mit ihrer Politik – auch mit ihren Verfassungsänderungen – den Raum, den eine kleinere, sozialdemokratisch geführte, im Gefolge des Jahres 1968 aber auch weit nach links ausgreifende Mehrheit brauchte, um noch weiter tragende Reformen in Angriff zu nehmen. Aber die Landtagswahlen²⁰³ zeigten, daß der Wählerwille diese weitergehenden Reformen nur begrenzt mittrug.²⁰⁴ Damit rechtfertigt es sich auch, in dieser Darstellung die Große Koalition mit der sozial-liberalen Koalition der beiden Kabinette Brandt zusammenzufassen und zwischen sie und die drei sozial-liberalen Kabinette Schmidt eine Zäsur zu legen. Unter Helmut Schmidt realisiert die Mehrheitspolitik die so gesteckten Grenzen. Und das bedeutet zunächst noch einmal: Konzentration auf die Sozialpolitik.

2. *Bedingungen der Sozialpolitik in der Epoche Kiesinger/Brandt*

Die wirtschaftliche Entwicklung war wechselhaft.²⁰⁵ Am Anfang der Epoche stand die erste schwere Rezession in der Bundesrepublik,²⁰⁶ 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

200 Jeweils 7 Einsprüche.

201 Hatte die Zahl der Anrufungen des Vermittlungsausschusses in der ersten Legislaturperiode 75 betragen, so sank sie in der Folgezeit kontinuierlich bis auf 33 in der sechsten Legislaturperiode. In der siebten Legislaturperiode jedoch sprang sie auf 104 an. In der achten Legislaturperiode blieb sie mit 77 weiterhin hoch, um in der neunten Legislaturperiode auf 20, in der zehnten Legislaturperiode auf 6 zu fallen.

202 Zu den Zahlen s. Handbuch des Bundesrates 1988/89, 2. Aufl. 1989, S. 240 ff.

203 S. Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 138 ff.

204 Jäger, Innenpolitik 1969 – 1974 (N 197), S. 91: »Der Wähler gab der sozialliberalen Koalition nie die ungeteilte Legitimität, ihre politischen Vorstellungen . . . zu verwirklichen. Dem recht freien außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung stand deutlich in der Innenpolitik die Teilung der Macht mit der Opposition durch den Föderalismus gegenüber.«

205 S. dazu die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1967 (Deutscher Bundestag Drucksache V/2311), 1968 (V/3550), 1969 (VI/100), 1970 (VI/1470), 1971 (VI/2447), 1972 (7/2), 1973 (7/1273), 1974 (7/2848).

206 S. z.B. Neumann, Daten (N 128), S. 350.

1971 bei 0,8 %.²⁰⁷ Zugleich war zunächst der Preisantrieb gebrochen, der sich im Verlauf der vorigen Periode immer deutlicher gezeigt hatte. Die Inflation stellte sich freilich rasch wieder ein. Die Preissteigerungsrate wuchs von 1969 bis 1974 unaufhörlich - bis zu einer seit 1951 nicht mehr erreichten Höhe.²⁰⁸ Am Ende der Periode zeichnete sich erneut eine Rezession ab, die schärfste der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik. Im Herbst 1973 kam es zur sog. Erdölkrise. 1974 stagnierte das Bruttosozialprodukt. 1975 sollte es dann erstmals deutlich hinter dem des Vorjahres zurückbleiben.²⁰⁹ Die Arbeitslosenquote, die schon vorher wieder angestiegen war (1972: 1,1 %; 1973: 1,2 %), sprang 1974 auf 2,6 %. Zugleich stieg der Preisindex, wie schon bemerkt 1973/74 auf eine Rekordhöhe.²¹⁰ Alles in allem: die Epoche begann mit einer Rezession, die schon 1968/69 spürbarer Erholung wich; der folgende mäßige Abstieg ging erst von 1973 an in einen krisenhaften Absturz über.

Der zweite Aspekt, von dem die sozialpolitische Szene der Zeit so spezifisch geprägt war, war die allgemeine Stimmung, wonach die wirtschaftliche Prosperität ebenso selbstverständlich geworden war wie die Notwendigkeit, den Wohlstand neu zu verteilen. Ausweitung und Steigerung der sozialen Leistungen waren weitum anerkannte Ziele. Zugleich bordete die Sozialpolitik über ihr traditionelles Ufer. Sie wandelte sich zur Gesellschaftspolitik. Das Ziel hieß »Lebensqualität«. Die lange Dauer der bürgerlichen Regierungsmehrheit und die gewisse Sterilität ihrer letzten Kabinette hatte die Nachfrage nach Veränderung aufgestaut. Die - erstmalige - Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierung, alsbald die Führung der Regierung durch die Sozialdemokratie, gab vielfältigen Hoffnungen auf eine »andere Politik« Raum. Ein vielgliedriger Fächer politischer Auffassungen und Haltungen öffnete sich jedoch weit über alles hinaus, was mit Sozialdemokratie gemeint sein und von ihr erwartet werden konnte. Ein neues Demokratieverständnis, das sich auf Partizipation gründete, verlangte nach umfassender Veränderung von Staat und Gesellschaft.²¹¹ Eine Fülle verdeckter Dissense trieb eine einzigartige Grundwelle der Reformervartung.²¹² Es zählt zu den Wundern deutscher Nachkriegsgeschichte, daß diese große Masse widersprüchlicher Forderungen nicht zu einem Kollaps des politischen Systems führte.

207 1970 sank sie sogar auf 0,7 %.

208 S. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1978/79, S. 48.

209 Sachverständigenrat, a.a.O. (N 208), S. 240 f.

210 Ausgehend von 1980 = 100 entwickelte sich der Preisindex für die Lebenshaltung in der Periode wie folgt: 1966: 56,0; 1967: 56,9; 1968: 57,8; 1969: 58,9; 1970: 61,0; 1971: 64,1; 1972: 67,7; 1973: 72,4; 1974: 77,4; 1975: 82,0. S. z.B. Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1988/89, S. 327.

211 Zur zeitgenössischen Diskussion s. die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1970 über »Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes« mit den Referaten von Werner von Simson und Martin Kriele, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 29, 1971.

212 Einen umfassenden Überblick s. bei Karl Dietrich Bracher, Politik und Zeitgeist. Tendenzen der 70er Jahre. in: Bracher/Jäger/Link, Republik im Wandel (N 197), S. 285 ff.

Obwohl jedes Beispiel – aus dem Komplex der Gesamtsituation herausgelöst – die Verhältnisse einfacher erscheinen läßt als sie waren, sei doch eines zitiert: die innere Spannung der neu aktuellen »Arbeiterfrage«. ²¹³ Meinte »die Linke«, damit ein »Proletariat«, das es gar nicht mehr gab, für ihre Ziele alarmieren zu müssen und nutzen zu können, so ging es der Regierungspolitik und den Gewerkschaften darum, Arbeitsleben und Arbeitsrecht an die Erwartungen und Möglichkeiten der Wohlstandsgesellschaft heranzuführen. »Humanisierung der Arbeitswelt« ist eines der Stichworte dafür. ²¹⁴ Auf der anderen Seite aber wurde immer deutlicher, daß »soziale Ausschließung« kein Arbeitnehmer-, auch nicht schlechthin ein Arbeiterproblem ist ²¹⁵. Die Randgruppen rückten ins Blickfeld. ²¹⁶ Endlich aber erwies sich, daß soziale Benachteiligungen durchaus auch unter »bürgerlichen« Umständen anzutreffen sind: unter Kinderreichen, Alten, Rentnern usw. ²¹⁷ Dies alles führte vermehrt dazu, gerade in der Wohlstands- und Überflußgesellschaft wieder von »Armut« zu sprechen. ²¹⁸ Die soziale Frage erwies sich als eine stets neue soziale Frage. ²¹⁹ Entsprechend wandelt sich das Verständnis ganzer Problembereiche. War Gesundheitspolitik bis dahin weitgehend ein Stück sozialer Sicherheits-Politik gewesen, so wird sie nun vermehrt eigenständig als eine dem spezifisch Sozialen vorausliegende Politik gefordert. ²²⁰ Und dem emanzipatorischen Drang der Zeit entspricht es, daß noch entschiedener als in der vorigen Epoche die Bildungspolitik zu einem wichtigen Komplement herkömmlicher Sozialpolitik erhoben wird. ²²¹

213 S. z.B. Martin Osterland u.a., Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der Bundesrepublik Deutschland, 1973.

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

215 S. aus der Zeit Jules Klanfer, Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern, 1969.

216 S. aus der Zeit Alfred Kögler, Die Entwicklung von »Randgruppen« in der Bundesrepublik Deutschland – Literaturstudie zur Entwicklung randständiger Bevölkerungsgruppen –, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 87, 1976.

217 S. Ludwig Neundörfer, Notstände, die von der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind, in: Sozialpolitik und persönliche Existenz. Festschrift für Hans Achinger, 1969, S. 201 ff.

218 S. etwa Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1976, S. 144 ff.; Dorothee v. Brentano, Zur Problematik der Armutforschung, 1978.

219 S. zur damals neuen »sozialen Frage« 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 u. Wolfgang W. Veiders, Die neue soziale Frage, 1979.

220 Gesundheitsbericht (Deutscher Bundestag Drucksache VI/1667).

221 S.o. N 193.

3. Sozialpolitische Entwicklungen²²²

a) Das Arbeitsrecht²²³

Die Ära der sozial-liberalen Koalition widmet sich mit Nachdruck dem Arbeitsrecht. Den Auftakt bildet das Erste Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz von 1969. Es faßt das bisher in zahlreiche Bundes- und Ländergesetze zersplitterte Recht der ordentlichen und außerordentlichen Kündigung zusammen und regelt es neu. Die wichtigsten Veränderungen sind: die Verlängerung der Mindestkündigungsfrist für Arbeiter; der Schutz aller Arbeitnehmer vor Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch Änderungskündigungen; eine Erhöhung der vom Arbeitgeber zu zahlenden Abfindungen; der Beginn des Kündigungsschutzes schon mit dem 18. statt mit dem 20. Lebensjahr; Kündigungsschutz auch für leitende Angestellte. Außerdem wurden sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierungen zwischen Arbeitern und Angestellten beseitigt.

1969 gibt ferner das Gesetz über die *Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle* (Lohnfortzahlungsgesetz) dem Arbeiter einen Rechtsanspruch gegen seinen Arbeitgeber auf Fortzahlung des Arbeitsentgelts für die Zeit der Arbeitsunfähigkeit bis zur Dauer von 6 Wochen. Damit wird eine lange Entwicklung abgeschlossen. 1931 wurde den Angestellten die Lohnfortzahlung zugebilligt (§ 616 Abs. 2 BGB) und wurden die Krankenkassen, die für die Zeit der Lohnfortzahlung kein Krankengeld mehr zu zahlen hatten, entsprechend entlastet. Von 1957 an hatte der Arbeitgeber den Lohn des Arbeiters im Krankheitsfall auf 90 % des Nettoarbeitsentgelts zu ergänzen.²²⁴ Ab 1961 war das Krankengeld zum vollen Nettolohn zu ergänzen. Nunmehr waren die Arbeiter den Angestellten in der Lohnfortzahlung für die ersten sechs Wochen einer Krankheit gleichgestellt.

1969 ergeht auch das *Berufsbildungsgesetz*. Es stellt die berufliche Ausbildung umfassend auf eine neue Grundlage. 1972 weitet das neue *Betriebsverfassungsgesetz* die Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen in den Betrieben und Unternehmen aus. Das Gesetz zur Förderung sozialer Hilfsdienste ergeht. Das *Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* vom gleichen Jahr nimmt sich einer neuen Form der Arbeitsbeziehungen an. 1973 wird der *Arbeitsschutz* verbessert: durch das Gesetz über die Mindestanforderung an Unterkünfte für Arbeitnehmer, vor allem durch das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit. 1974 wird das *Schwerbeschädigtenrecht* weiterentwickelt. Im Bereich des *öffentlichen Dienstes* ergeht 1970 das Gesetz über vermögenswirk-

222 In dieser Epoche beginnt die Bundesregierung, regelmäßig über sozialpolitische Probleme und Vorhaben sowie über das Sozialbudget zu berichten: 1968 (Deutscher Bundestag Drucksache V/4610); 1969/70 (VI/643); 1971 (VI/2155); 1972 (VI/3432); 1973 (7/1167); 1974 (7/2853).

223 S. ergänzend Müller (Hg.), *Das Arbeitsrecht der Gegenwart* (N 145) Bd. 5 (1968); Bd. 6 (1969); Bd. 7 (1970); Bd. 8 (1971); Bd. 9 (1972); Bd. 10 (1973); Bd. 11 (1974).

224 S. o. N 90.

same Leistungen für Bundesbeamte, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit. 1971 kommt es zu einer umfassenden Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern. 1974 ergeht ein neues Bundespersonalvertretungsgesetz.

b) *Die Sozialleistungssysteme*²²⁵

aa) *Sozialversicherung*

In der Sozialversicherung ist zunächst die Rezession von 1967 spürbar. Das Gesetz zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes - Finanzänderungsgesetz 1967 - schränkt in der *Krankenversicherung* einige Leistungen ein. Das Gesetz enthält aber auch grundlegende Neuerungen der *Krankenversicherung der Rentner*. Grundsätzlich ist nunmehr jeder, der eine Rente beantragt und die Voraussetzungen für den Bezug einer Rente erfüllt, pflichtversichert. Die Rentner werden mit 2 v. H. ihrer Rente an den Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für die Rentner-Krankenversicherung beteiligt. Aber schon 1970 entfällt diese Eigenleistung. In den folgenden Jahren wird der Schutz der Krankenversicherung weiter ausgebaut. 1970 weitet das Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung (Zweites Krankenversicherungsänderungsgesetz) den *Schutz für die Angestellten*, die ja nur bis zu einer Einkommensgrenze pflichtversichert sind, aus. In den Leistungskatalog der Krankenversicherung werden Untersuchungen zur Früherkennung von Krankheiten aufgenommen. 1972 wird mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesetz über die *Krankenversicherung der Landwirte*) die letzte große Lücke in der sozialen Sicherung der Landwirte geschlossen. 1973 gewährt das Gesetz zur *Verbesserung von Leistungen* in der gesetzlichen Krankenversicherung (Leistungsverbesserungsgesetz) einen zeitlich unbegrenzten Rechtsanspruch auf Krankenhauspflege und führt die Zahlung von Krankengeld bei Freistellung von der Arbeit zur Betreuung eines kranken Kindes ein.

In der Rentenversicherung²²⁶ bringt das Finanzänderungsgesetz (1967) die Versicherungspflicht aller Angestellten - ohne Rücksicht auf ihre berufliche Stellung und die Höhe ihres Einkommens. 1969 reformiert das Gesetz zur Änderung von Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherungen und über die Zwölfte Anpassung der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen sowie über die Anpassung von Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung (Drittes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz) die Finanzierung der Rentenversiche-

225 S. ergänzend Maunz/Schraft, Die Sozialversicherung der Gegenwart (N 146) Bd. 8 (1969), Bd. 9 (1970), Bd. 10 (1971), Bd. 11 (1972), Bd. 12 (1973).

226 Zur Entwicklung der Rentenversicherung s. die Gutachten des Sozialbeirats für 1967 (Deutscher Bundestag Drucksache V/2127), 1968 (V/3256), 1969 (V/4645), 1970 (VI/581), 1971 (VI/2040), 1972 (VI/3254), 1973 (7/88), 1974 (7/1146).

rung. Hatte die Rentenreform von 1957 ein sogenanntes Abschnittsdeckungsverfahren versucht, so wird die Finanzierung nun eindeutig auf das Umlageverfahren umgestellt.

1972 kommt es zur bedeutsamsten *Reform der Rentenversicherung* seit 1957.²²⁷ Das Gesetz zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und über die Fünfzehnte Anpassung der Renten sowie über die Anpassung der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung (Rentenreformgesetz) führt die *flexible Altersgrenze* (zunächst vom 62. Lebensjahr an) ein. Es *öffnet* die Rentenversicherung für zahlreiche bisher von der Rentenversicherung ausgeschlossene Personen, insbesondere für die Selbständigen²²⁸ und für die nichterwerbstätigen *Hausfrauen*. Mit der Einführung einer *Rente nach Mindesteinkommen* will es einen Ausgleich für die Fälle schaffen, in denen infolge eines regionalen oder branchenbedingten Lohngefälles oder wegen Lohndiskriminierung der Frauenarbeit in der Vergangenheit das tatsächlich versicherte Entgelt kein zureichender Ausgangswert für eine auf Dauer berechnete Leistung ist.

Die *Unfallversicherung* wird 1971 auf Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten erstreckt.

bb) *Arbeitsförderung*

1969 wird das alte Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung durch das Arbeitsförderungsgesetz abgelöst. Das bedeutet auch in der Sache eine durchgreifende Reform der gesamten Arbeitsförderung. Die Hauptziele sind die Sicherung der Vollbeschäftigung, die Sicherung optimaler Berufschancen durch Förderung der beruflichen Qualifikation,²²⁹ der Schutz vor sozialem Abstieg infolge Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit. Als neue Leistung wird die Produktive Winterbauförderung eingeführt.²³⁰

1974 wird das *Konkursausfallgeld* eingeführt. Es gewährleistet, daß Arbeitnehmer im Falle der Zahlungsunfähigkeit den vollen Nettolohn für die letzten drei Monate erhalten. Es wird von den Arbeitgebern durch eine Umlage finanziert. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Konkursausfallsicherung durchzuführen.

227 Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Rentenreformgesetzes vom 10. Oktober 1972 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/2046).

228 Zur Entwicklung s. Klaus Guderjahn, Die Frage des Sozialversicherungsschutzes für selbständig Erwerbstätige vom Entstehen der deutschen Sozialversicherung bis zur Gegenwart, 1971.

229 S. vorausgehend den Bericht der Bundesregierung über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der individuellen Förderung von Ausbildung und Fortbildung (Deutscher Bundestag Drucksache V/1580). S. ferner den Bericht der Bundesregierung nach § 239 des AFG, Arbeitsförderungsbericht (Deutscher Bundestag Drucksache 7/403); Bericht der Bundesregierung zu Fragen des Leistungsrechts des AFG (Deutscher Bundestag Drucksache 7/4120).

230 S. den Bericht der Bundesregierung nach § 238 des AFG (Winterbaubericht) für 1973 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/1623), 1974 (7/3508) und 1975 (7/4621).

cc) *Ausbildungsförderung*

Entsprechend dem Interesse der Zeit an der Verbesserung der Bildungschancen wird auch die Ausbildungsförderung neu geregelt. Zwar wurde als sog. »Honnefer Modell« seit langem eine finanzielle Ausbildungsförderung praktiziert. Das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 gibt dem Bund nun aber durch Änderung des Art. 74 Nr. 13 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für »die Regelung der Ausbildungsbeihilfen«. Auf dieser Grundlage ergeht schon 1970 das Bundesausbildungsförderungsgesetz. 1971 folgt bereits das Gesetz über die Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses an den Hochschulen (Graduiertenförderungsgesetz).

dd) *Schutz der Behinderten - Verbesserung der Rehabilitation*

1971 wird - im Zusammenhang mit dem Contergan-Skandal - die Stiftung »Hilfswerk für behinderte Kinder« errichtet. 1974 wird nicht nur der Schutz der Schwerbehinderten verbessert. Im gleichen Jahr unternimmt das Gesetz über die Angleichung der Leistungen der Rehabilitation auch eine umfassende Koordination der Maßnahmen und Leistungen zur Eingliederung von körperlich, geistig und seelisch behinderten Menschen über grundsätzlich alle Sozialleistungsbereiche - mit Ausnahme der Sozialhilfe - hin.²³¹

c) *Die Gesundheitspolitik*

Das Thema »Gesundheit« stellte sich dem Gesetzgeber dieser Zeit - über das, was im Rahmen des Arbeits- und Sozialleistungsrechts schon gesagt wurde, hinaus - vor allem im Sinne der Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser. 1969 verschaffte das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Pflegesätze (Art. 74 Nr. 19 a GG). Auf dieser Grundlage erging 1972 das Krankenhausfinanzierungsgesetz, dem 1973 die Bundespflegegesetzverordnung folgte.

d) *Wohnungspolitik - Vermögenspolitik*

Im Wohnungswesen²³² wurde zunächst der Kreis der Wohngeldberechtigten durch Erhöhung der Einkommensgrenzen erweitert (Zweites Wohngeldgesetz von 1970). Dann aber wurden neue Akzente gesetzt. Das Mißtrauen in das Zusam-

231 S. dazu die Berichte der Bundesregierung zum Vollzug, zur Weiterentwicklung und zur Ergänzung des Rehabilitationsangleichungsrechts (Deutscher Bundestag Drucksache 7/4535, 7/5575 und 9/1676).

232 S. Wohngeldbericht bzw. Mietenbericht 1970 (Deutscher Bundestag Drucksache VI/378).

menspiel von Objektförderung (Wohnungsbauförderung) und Subjektförderung (Wohngeld) auf der einen Seite und freiem Markt (mit relativ freiem Mietrecht) auf der anderen Seite war gewachsen. 1971 trugen dem zwei Gesetze Rechnung. Das Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und der Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen sowie das Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum kehrten zu einer stärkeren Bindung der Vermieter zurück. Zugleich war aber auch Kritik an der Fehlbelegung objektgeförderter Wohnungen deutlich geworden. Dem hatte schon 1965 das Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnraumbindungsgesetz 1965) Rechnung tragen wollen. Das Gesetz zur Änderung des Wohnraumbindungsgesetzes 1965 und des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (Wohnungsbauänderungsgesetz 1973) nahm diese Linie wieder auf. Bei der *Vermögensbildung* versuchte man zunächst, die verschiedenen Förderungszweige, steuerlichen Sonderausgabenregelungen, Wohnungsbau- und Sparprämienförderungen besser zu harmonisieren (Zweites Gesetz zur Überleitung der Haushaltswirtschaft des Bundes in eine mehrjährige Finanzplanung - Steueränderungsgesetz 1966). Das Gesetz über die Gewährung von Investitionszulagen und zur Änderung steuerrechtlicher und prämierechtlicher Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1969) verfolgte die Absicht, die Förderung vermehrt auf die Bezieher niederer oder mittlerer Einkommen und auf kinderreiche Familien hin zu lenken. Die Vermögensbildung der Arbeitnehmer machte 1970 durch das Dritte Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer einen weiteren Sprung nach vorne. Auch für den öffentlichen Dienst kam es zu weiteren Verbesserungen (Gesetz über vermögenswirksame Leistungen für Bundesbeamte, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit von 1970; Erstes Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern von 1971). Das Gesetz zur Änderung des Spar-Prämiengesetzes 1972 erweiterte den Katalog der sparprämienbegünstigten Anlagemöglichkeiten.

4. *Perspektiven und Weisen der Diskussion und der Darstellung*

Die sozialpolitische Diskussion der Zeit war vom Wandel beherrscht: vom Bewußtsein des Wandels, von der Bejahung des Wandels, von der politischen Verantwortung für den Wandel, für seine Steuerung und die Bewältigung seiner Folgen, letztlich für die Vorausschau des Wandels. 1971 setzte die Bundesregierung eine Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ein.²³³ Sie sollte den Blick in die Zukunft öffnen.

233 S. später: Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1977.

Die Einseitigkeit monetär orientierter Sozialpolitik wurde erkannt – freilich nicht überwunden; denn mit Wachstumswahlen von den Renten bis zu den Krankenhausinvestitionen und zur Arztdichte wurde nie soviel Wahlwerbung getrieben wie in jenen Jahren. Quantitative Sozialpolitik war selbstverständlich geworden. Wohl gerade deshalb wurde qualitative Sozialpolitik als ein notwendiger »Mehrwert« erkannt. Das Stichwort der »Lebensqualität« drückt das mit aus. Und »soziale Indikatoren« als Gradmesser menschlichen Wohlbefindens²³⁴ sollten dem quantitativer Sozialpolitik verhafteten Instrumentarium der Statistiken und Budgetrechnungen ein qualitatives Instrument hinzufügen.

Was in den zurückliegenden Dekaden sozialpolitisch erreicht worden war, und was die Reformen der Zeit hinzufügten, sollte dem Bürger auch *rechtsförmig* neu *sichtbar* gemacht werden. Dem dienten in herausragender Weise die beiden großen *Kodifikationsvorhaben*, welche die erste Regierung Brandt schon mit der Regierungserklärung von 1969 ankündigte: die Vorhaben je eines Arbeitsgesetzbuches²³⁵ und eines Sozialgesetzbuches.²³⁶

Diese Tendenzen des Wandels, der politischen Verantwortung und Steuerung des Wandels, aber auch der Darstellung des Erreichten und der Perspektiven weiterer Entwicklung fanden in einer rasch aufblühenden Konjunktur von Berichten, Prognosen, Projektionen, Programmen und Plänen Ausdruck, die zu einem wesentlichen Merkmal der Politik jener Zeit wurden.²³⁷ Seit 1968 erstellte die Bundesregierung ein Sozialbudget.²³⁸ Ab 1970 erschien das Sozialbudget im Verbund periodischer Sozialberichte, in denen die Bundesregierung sozialpolitische Vorhaben und deren Verwirklichung darstellt.²³⁹

234 S. aus der Zeit Wolfgang Zapf, Lebensqualität und soziale Indikatoren, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 3. Jg. (1973), S. 267 ff.; Hans F. Zacher, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Problem, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 2 (1974), S. 15 ff.

235 S. dazu etwa »Kommission zur Erstellung eines Arbeitsgesetzbuches«, Arbeit und Recht 1970, S. 371; Thilo Ramm, Arbeitsgesetzbuch. Konstituierung der Sachverständigenkommission, Deutsche Richterzeitung 1971, S. 31 ff.; ders., Arbeitsgesetzbuch und politische Entscheidungen, Zeitschrift für Rechtspolitik 1972, S. 13 ff.

236 S. Hans F. Zacher, Das Vorhaben des Sozialgesetzbuches, 1973; ders., Materialien zum Sozialgesetzbuch, 1974 ff.

237 S. Reimut Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1971, S. 1336 ff.; Hans-Ulrich Derlien, Das Berichtswesen der Bundesregierung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1975, S. 42 ff. Zahlreiche 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. S. ferner etwa die von Joseph H. Kaiser herausgegebene Reihe: Planung« Bd. I (1965), Bd. II (1966), Bd. III (1968), Bd. IV (1970), Bd. V (1971).

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

239 S. Reinhard Bartholomäi, Sozialplanung, in: Christmann u.a. (Hg.), Sozialpolitik (N 214), S. 57 ff. Im einzelnen s. N 222, 278, 354.

5. Verfassungsrechtliche Entwicklungen und Dispute

a) Eine Evolution und ihre Grenzen

Die Verfassung war in einzigartige Bewegung geraten. Zunächst fand diese in der schon dargestellten Kette von Verfassungsänderungen Ausdruck.²⁴⁰ Im Gefolge der »1968er Zeit« wurde das Grundgesetz jedoch viel weitergehend und in tiefer dringender Weise in Frage gestellt.²⁴¹ Das galt nicht zuletzt für den Sozialstaat – für die Gestalt, die ihm das Grundgesetz gegeben hatte, und die Grenzen, die es sozialen Veränderungen setzte.²⁴² 1970 setzte der Bundestag eine Enquête-Kommission ein, welche die Frage einer Grundgesetzreform erörtern sollte.²⁴³

b) Der Ausbau der Wirtschaftsverfassung

Die Evolution des Verfassungsrechts in der Zeit der Großen Koalition betraf nicht zuletzt auch die Wirtschaftsverfassung.²⁴⁴ Die verfassungstextliche Anerkennung des »gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts« (Art. 104 a Abs. 4 S. 1, Art. 109 Abs. 4, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG) und des »wirtschaftlichen Wachstums« (Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG) stammen ebenso aus dieser Zeit wie die Gemeinschaftsaufgaben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur (Art. 91 a Abs. 1 GG). Auch der Gedanke der Planung fand Eingang in das Grundgesetz (Art. 91 a Abs. 3, 91 b, 109 Abs. 3 GG).²⁴⁵ Das *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* (1967) versuchte den Ausgleich zwischen Marktwirtschaft und politischer Verantwortung.

»Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.«²⁴⁶

Dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird dialektisch der Jahreswirtschaftsbericht der

240 S.o. N 182 ff.

241 Eine Bilanz aus der Zeit s. bei Hans Peter Ipsen, Über das Grundgesetz – nach 25 Jahren, Die öffentliche Verwaltung 1974, S. 289 ff.

242 S. dazu aus der Zeit Reiner Schmidt, Der soziale Auftrag des Grundgesetzes, in: Willy Weyer (Hg.), Rechtsstaat – Sozialstaat, 1972, S. 39 ff.

243 S. den Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform (Deutscher Bundestag Drucksache 7/5924).

244 S. aus der Zeit Dieter Cassel, Gernot Gutmann, Hans Jürgen Thieme (Hg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 1972; Egon Tuchtfeldt (Hg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, 1973. Aus primär juristischer Sicht s. Peter Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 1971; Reiner Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, 1971.

245 S. a. nochmals N 182 ff.

246 § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

Bundesregierung gegenübergestellt (§ 2 a.a.O.) Die »konzertierte Aktion« soll der Koordinierung von Politik und gesellschaftlichen Kräften dienen (§ 3 a.a.O.). Ein differenziertes Instrumentarium zum - globalsteuernden - Ausgleich der Konjunkturschwankungen wird etabliert.²⁴⁷

c) *Neue Aufgaben der Verfassungsinterpretation*

In der Verfassungsinterpretation wird das *Sozialstaatsprinzip* wiederentdeckt.²⁴⁸ Der Streit um den Vorrang des Sozialstaats vor dem Rechtsstaat oder des Rechtsstaats vor dem Sozialstaat bricht neu auf.²⁴⁹

Die *Grundrechte* werden neu interpretiert.²⁵⁰ Sie werden nicht nur als ein Auftrag an den Gesetzgeber verstanden, sondern auch unmittelbar als Teilhaberechte.²⁵¹ 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 Teilhaberecht.²⁵² Insgesamt wird damit freilich nur eine Dimension mehr der komplexen Beziehungen zwischen Grundrechten und Sozialstaat sichtbar.²⁵³

Immer deutlicher tritt auch die Notwendigkeit hervor, der *Gleichstellung von Mann und Frau* im Sozialrecht neue Impulse zu geben. In der Aufbauphase der Bundesrepublik Deutschland war eine Fülle überkommener Ungleichheiten ausgeräumt worden.²⁵⁴ Nun zeigten sich neue Probleme. 1968 behandelte der 47. Deutsche Juristentag das Thema »Empfiehl es sich, die gesetzlichen Vorschriften über die soziale Sicherung der nichtberufstätigen Frauen während und nach der Ehe, insbesondere im Falle der Scheidung zu ändern?«. ²⁵⁵ Die Schwierigkeit, daß es nicht mehr nur um die Gleichbehandlung von Mann und Frau, sondern mehr und mehr auch um die Gleichbehandlung der Frauen untereinander - der berufstätigen Frau, der Nur-Hausfrau, der Mutter, der pflegebelasteten Hausfrau usw.,

247 S. Klaus Stern/Paul Münch/Karl-Heinrich Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Kommentar), 2. Aufl. 1972.

248 S. insbesondere Hans-Hermann Hartwig, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, 1970.

249 Walter Auerbach, Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Christmann u.a. (Hg.), Sozialpolitik (N 214).

250 S. dazu Ernst-Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, Neue Juristische Wochenschrift 1974, S. 1529 ff.; Hans Heinrich Rupp, Vom Wandel der Grundrechte, Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 101 (1976), S. 161 ff.

251 S. dazu Dietrich Wiegand, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, Deutsches Verwaltungsblatt 1974, S. 657 ff.

252 BVerfG 33, 303 (330 f.).

253 S. die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zum Thema »Grundrechte im Leistungsstaat« (1971) mit den Referaten von Wolfgang Martens und Peter Häberle, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 30, 1972, S. 193 ff.

254 S. Zacher, Sozialpolitik und Verfassung (N 14), S. 917 ff.

255 S. insbesondere das Gutachten von Herbert Langkeit (Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages Bd. I, 1968, Teil F) und das Referat von Hans F. Zacher, (ebd. Bd. II, 1968, Teil O, S. 7 ff.).

der Frau, die nur eine dieser Rollen einnimmt, der Frau, die zwei dieser Rollen einnimmt, der Frau, die mehrere dieser Rollen einnimmt – geht, wird sichtbar.

6. Die internationale Öffnung und Einbindung

International liegt der Akzent jener Jahre auf dem Gebiet der Ostpolitik und der sogenannten innerdeutschen Beziehungen. Ihre sozialpolitischen Implikationen sind verstreut (z.B. deutsch-polnisches Rentenabkommen, Programmatik der Familienzusammenführung, der Aussiedlung usw.).²⁵⁶

Die internationale Integration der Bundesrepublik fand ihren Höhepunkt mit dem Eintritt in die Organisation der *Vereinten Nationen* (1973). Ihre vielfältigen sozialen Zielsetzungen und Aktivitäten²⁵⁷ gewannen damit für die Bundesrepublik Deutschland verstärkt an Bedeutung. Noch im gleichen Jahr trat die Bundesrepublik Deutschland außerdem den beiden großen Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen bei: dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.²⁵⁸

Das Engagement der Bundesrepublik in der *Entwicklungshilfe* war mittlerweile selbstverständlich geworden. Allerdings ging der Anteil der Entwicklungshilfeleistungen am Bruttosozialprodukt in dieser Zeit etwas zurück, um sich erst in der nächsten Periode etwas zu erhöhen.²⁵⁹

Bemerkenswert entwickelte sich in dieser Zeit die Quote *ausländischer Arbeitnehmer* in der Bundesrepublik. Sie stieg von 6,1 % im Jahr 1966 bis 11,9 % im Jahr 1973. Hinter diesen »Eckdaten« verbirgt sich freilich eine fast dramatische Entwicklung. Die Rezession von 1967 hatte dazu geführt, daß die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte wesentlich eingeschränkt wurde. Doch stiegen die Zahlen alsbald wieder an.²⁶⁰

In dieser Periode kam es schließlich erstmals zu einer auffälligen Entwicklung im Bereich des Asylrechts. Von 1968 auf 1969 verdoppelte sich die Zahl der Asylbewerber. Sie überschritt erstmals die Marke von 10.000.²⁶¹ In den folgenden Jahren

256 Die Zahl der Aussiedler hatte im Jahre 1970 noch 18.500 betragen, stieg aber bereits 1971 auf über 33.000. In den Jahren 1972 – 1975 lag sie dann durchschnittlich bei 22.000. Erst vom Jahr 1976 an stieg sie dann wieder sprunghaft an.

257 S. dazu Peter A. Köhler, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten der Vereinten Nationen, 1987.

258 Beide von 1966.

259 Dritter Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag Drucksache 8/1185, S. 147).

260 Die Zahl der Zuzüge ging von 840.000 im Jahr 1965 auf 746.000 im Jahr 1966 und auf 432.000 im Jahr 1967 zurück. 1968 stieg sie vergleichsweise langsam an (686.000). Sowohl 1969 als auch 1970 lag sie jedoch jeweils über 1 Mio. Auch in den nächsten drei Jahren ging sie nur leicht zurück: auf 988.000 im Jahr 1971, 903.000 im Jahr 1973 und 968.000 im Jahr 1973, um erst in den Folgejahren wieder vermehrt zu sinken (s. Bethlehem, Heimatvertreibung (N 77), S. 118).

261 Genau: 11.664.

ging sie jedoch wieder zurück. 1971 bis 1973 lag sie bei knapp mehr als 5.000 je Jahr. Erst von 1974 an begann dann ein neuer Anstieg.²⁶²

Gegen Ende der Epoche, am 21. Januar 1974, verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften das »Sozialpolitische Aktionsprogramm«, dessen Ziele vor allem die Beseitigung der Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen waren. Die Europäischen Gemeinschaften, in deren Rahmen die Sozialpolitik bis dahin im Hintergrund geblieben war, nahmen so teil an der sozialpolitischen Aufbruchstimmung jener Jahre. Verbindliche Rechtswirkungen fehlten dem Programm jedoch. Und die »Krisenjahre«, die – auch international aus einem Gemisch von wirtschaftlichen Problemen und sozialpolitischem Stimmungswandel aufsteigend – kommen sollten, ließen nicht viel von dem Programm übrig.

IV. 1974 – 1982: Ausbau und Krise des Sozialstaats

1. Die politischen Konstellationen

Nach dem Rücktritt Willy Brandts²⁶³ bildete *Helmut Schmidt* im Mai 1974 sein *erstes Kabinett*. Die Koalition blieb dieselbe (SPD und FDP). Die »sozialen« Ressorts blieben grundsätzlich unverändert. Nur im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gab es einen Wechsel (von Hans-Jochen Vogel zu Karl Ravens, SPD).²⁶⁴

Zwei Jahre später, im Oktober 1976, wurde der *Achte Deutsche Bundestag* gewählt. Die Mehrheit der Regierungskoalition schrumpfte: im Stimmenanteil von 54,2 % auf 50,5 %, im Anteil an den 496 Sitzen des Bundestages von 271 Sitzen auf 253. Nur noch sechs Sitze fehlten der CDU/CSU zur Mehrheit im Bundestag.²⁶⁵ Im *zweiten Kabinett Schmidt* wurden die Ressorts für Arbeit und Sozialordnung sowie für Jugend, Familie und Gesundheit neu besetzt (Herbert Ehrenberg, SPD, bzw. Antje Huber, SPD). Das Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau blieb unverändert (Karl Ravens).²⁶⁶ Für diese Legislaturperiode blieb auch die Konfrontation zwischen der Regierungsmehrheit des Bundestages und der Mehrheit des Bundesrates kennzeichnend, welche die Verhältnisse der siebten Legislaturperiode so sehr bestimmt hatte.²⁶⁷ Erst in der folgenden Legislaturperiode kam es – vermutlich indem alle Beteiligten die Gegebenheiten a priori in Rechnung stellten – zu einer gewissen Entspannung.

262 Deutscher Bundestag Drucksache 8/448, S. 2.

263 S. dazu Jäger, Innenpolitik 1969 – 1974 (N 197), S. 117 ff.

264 Finanzminister wurde anstelle Helmut Schmidts Hans Apel (SPD). Das Wirtschaftsministerium blieb in der Hand von Hans Friderichs (FDP).

265 S. Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 76.

266 Die Besetzung des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums blieb unverändert.

267 S. o. den Text zu N 196 ff.

Im Oktober 1980 wurde der *Neunte Deutsche Bundestag* gewählt. Die Regierungskoalition legte zu. Im Stimmenanteil brachte sie es auf 53,5 %. Damit errang sie 272 der 497 Mandate des Bundestags.²⁶⁸ *Helmut Schmidt* bildete sein *drittes Kabinett*. Dabei blieb die Besetzung der Ministerien für Arbeit und Sozialordnung sowie für Jugend, Familie und Gesundheit unverändert (Herbert Ehrenberg bzw. Antje Huber), während sich die Besetzung des Ministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau änderte (Dieter Haack, SPD).²⁶⁹

Im Frühjahr 1982 kam es zu einer *Umbildung des dritten Kabinetts Schmidt*. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Heinz Westphal, SPD, statt Herbert Ehrenberg) und das Bundesministerium für Familie, Jugend und Gesundheit (Anke Fuchs, SPD, statt der zurückgetretenen Ministerin Antje Huber) wurden neu besetzt. Doch trieben die politischen Verhältnisse weiter auf eine »Wende« zu.²⁷⁰ Im September 1982 brach die SPD/FDP-Koalition auseinander.²⁷¹ Am 1. Oktober 1982 wurde – im Wege eines konstruktiven Mißtrauensvotums – Helmut Kohl zum Kanzler gewählt. Nach dreizehn Jahren ging die sozial-liberale Koalition zu Ende.

2. *Wirtschaftliche Rahmenbedingungen*

Wirtschaftlich²⁷² begann die Periode mit dem schweren Einbruch, den die Erdölkrise 1973 sicher nicht allein verursacht,²⁷³ jedenfalls aber ausgelöst hat. Zum ersten Mal in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ging 1975 das Sozialprodukt zurück. 1972 hatte der Club of Rome die Götterdämmerung des wirtschaftlichen Wachstums eingeläutet.²⁷⁴ Auf dramatische Weise schien er nun unerwartet rasch recht zu bekommen. Zwar erholte sich das Wachstum in den folgenden Jahren wieder. Von 1980 an kam es jedoch erneut zu einem Rückgang, der erst Ende 1982 neuem Wachstum weichen sollte.²⁷⁵ Die Inflation

268 S. Ritter/Niehuss, Wahlen (N 69), S. 76.

269 Finanzminister wurde Hans Matthöfer (SPD), Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff (FDP).

270 S. Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982, in: Bracher (Hg.), Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (N 37), Bd. 5/II: Republik im Wandel 1974 - 1982. Die Ära Schmidt, 1987, S. 9 ff. (221 ff.).

271 Das Wirtschaftsministerium ging von Otto Graf Lambsdorff (FDP) auf Manfred Lahnstein (SPD) über, der bereits im Frühjahr das Finanzministerium übernommen hatte. Er vereinigte somit ein - vorläufig - letztes Mal das Wirtschafts- und Finanzministerium in einer Hand.

272 S. die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1974 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/2848), 1975 (7/4326), 1976/77 (7/5902), 1977/78 (8/1221), 1978/79 (8/2313), 1979/80 (8/3420), 1980/81 (9/17) 1981/82 (9/1061), 1982/83 (9/2118).

273 S. Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung v. 17.12.1973 »Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Erdölkrise (Deutscher Bundestag Drucksache 7/1456).

274 Dennis L. Meadows (Hg.), The Limits to Growth, 1972.

275 »Ein Schritt voran«, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983/84, S. 144, 302 f.

hatte 1974 mit einem Preiszuwachs von 6,9 % einen ersten Höhepunkt erreicht, um bis 1977 wieder auf 3,5 % zu sinken. Von 1979 an stieg die Inflation dann freilich wieder sprunghaft an. 1980 betrug sie 5,4 %, 1981 6,3 %, 1982 5,3 %.²⁷⁶ Äußerst unruhig blieb die Beschäftigungslage. Hatte die Arbeitslosenquote 1969 mit 0,7 % einen erneuten Tiefpunkt erreicht gehabt, so stieg sie von da an kontinuierlich an, um 1975 auf 4,7 % zu steigen. Bis 1979 ging sie langsam wieder auf 3,7 % zurück, um 1981 erneut auf 5,3 %, 1982 sogar auf 7,6 % emporzuschleunigen.²⁷⁷

3. Sozialpolitische Entwicklung: der Ausbau

a) Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung

Die Sozialpolitik jener Jahre war zunächst noch ganz von der Aufbruchstimmung der vorangegangenen Epoche geprägt.²⁷⁸ Vieles, was in der vorhergegangenen Periode, vor allem in der Ära Brandt, auf den Weg gebracht, oft auch nur ange-dacht worden war, wurde nun realisiert.

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts²⁷⁹ blieb es denn auch lange bei diesem Grundzug. Das Jahr 1974 brachte das Gesetz zur Änderung des Heimarbeitsgesetzes und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften (Heimarbeitsänderungsgesetz) und - weitaus bedeutsamer - das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung. 1976 wurde nicht nur der Jugendarbeitsschutz wesentlich verbessert (Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend - Jugendarbeitsschutzgesetz). Auch das Ausbildungsplatzförderungsgesetz erging. Im gleichen Jahr wurde schließlich nach langjährigen politischen Auseinandersetzungen das spektakuläre Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz) verabschiedet, das die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten grundsätzlich paritätisch gestaltete. Verfassungsrechtlich höchst umstritten²⁸⁰, wurde es 1979 vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.²⁸¹ 1979 wurde auch der Mutterschaftsurlaub eingeführt (Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs). In

276 Aktualisierte Tabellen des Statistischen Taschenbuches »Arbeits- und Sozialstatistik«, Ausgabe Februar 1989, Tabelle 6.9.

277 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1983/84 (N 275), S. 294.

278 S. die Sozialberichte/Sozialbudgets der Bundesregierung 1976 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/2853), 1978 (8/1805), 1980 (8/4327). Ein Panorama der sozialpolitischen Vorstellungen jener Jahre findet sich in dem Sammelband Alfred Christmann/Walter Hesselbach/Manfred Jahn/Ernst Wolf Mommsen (Hg.), Sozialpolitik. Ziele und Wege, 1974.

279 S. ergänzend Müller (Hg.), Das Arbeitsrecht der Gegenwart (N 145), Bd. 12 (1975), Bd. 13 (1976), Bd. 14 (1977), Bd. 15 (1978), Bd. 16 (1979), Bd. 17 (1980). In der Folge wurde »Das Arbeitsrecht der Gegenwart« von Thomas Dieterich und Rudolf Kissel herausgegeben. Für die Periode noch Bd. 18 (1981) und Bd. 19 (1982).

280 Zu den Argumenten gegen die Verfassungsmäßigkeit s. Peter Badura/Fritz Rittner/Bernd Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz - Gemeinschaftsgutachten, 1977; zu den Argumenten für die Verfassungsmäßigkeit s. Friedrich Kübler/Walter Schmidt/Spiros Simitis, Mitbestimmung als gesetzgebungspolitische Aufgabe, 1978.

281 BVerfG 50, 290.

die Periode fällt freilich auch das Ende der Bemühungen um eine Kodifikation des Arbeitsrechts.²⁸² Zu einer entsprechenden Gesetzgebung kam es nicht.

Von allen diesen gesetzgeberischen Schritten vermittelt jedoch allenfalls das Gesetz über die Mitbestimmung einen Eindruck von den Veränderungen der Arbeitsverfassung, die sich in der Ära Brandt angebahnt hatten und die in der Ära Schmidt zu einem Höhepunkt gelangten. »Für den Deutschen Gewerkschaftsbund schien 1969 ein neues Zeitalter begonnen zu haben.«²⁸³ Daß nunmehr eine ganz neue Politik möglich wurde oder doch möglich erschien, traf für keine gesellschaftliche Formation so zu wie für die Gewerkschaften. Die vielfältige Nähe zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie erlangte nun neue Bedeutung. In der Ära Schmidt, in der die Aufgabe vordringlich wurde, aus der Fülle des in den vorausgegangenen Jahren Geforderten das nun noch Machbare zu realisieren, vertiefte sich die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften und der Regierung auf eine neue Weise.²⁸⁴ Dieses neue politische Klima führte nicht nur dazu, daß die Pläne zur Mitbestimmung in den Unternehmen vorangetrieben und schließlich auch weitgehend verwirklicht wurden. Es führte auch dazu, daß die Gewerkschaften die Diskussion um das Arbeitskampfrecht neu und kämpferisch aufnahmen: »Streikfreiheit und Aussperrungsverbot«²⁸⁵ war die Parole. Das Bundesarbeitsgericht reagierte mit abgestuften Einschränkungen der Aussperrung.²⁸⁶ Grundsätzlich jedoch blieb das Recht auf Aussperrung anerkannt. Andererseits blieben auch Anläufe, das Arbeitskampfrecht zu kodifizieren,²⁸⁷ ohne legislatorische Konsequenz. Gleichwohl zeigen sie, wie sehr das Arbeitskampfrecht zum Thema der Auseinandersetzungen geworden war.

Anspruch und Einfluß der Gewerkschaften wurden in jenen Jahren weit darüber hinaus zu einer zentralen Frage des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Hatte sich die verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften zunächst auf die grundrechtliche Garantie der Koalitionsfreiheit gestützt (Art. 9 Abs. 3 GG), so stellte sich nunmehr auch die Frage ihrer Stellung in der demokratischen Struktur des Gemeinwesens. Unter *drei Aspekten* schien sich eine *einzigartige Nähe der staatlich verfaßten Gesamtgesellschaft und der gewerkschaftlich selbstverfaßten Arbeitnehmergesellschaft* zu ergeben. Erstens unter dem *demographischen Aspekt*: der Anteil der Arbeitnehmer unter den Erwerbstätigen war Mitte der siebziger Jahre auf 86 % gewachsen. Freilich sind die Erwerbstätigen nicht das Volk. Gleichwohl erscheinen in einer »Wirtschaftsgesellschaft« die Erwerbstätigen im

282 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Entwurf eines Arbeitsgesetzbuchs - Allgemeines Arbeitsvertragsrecht, 1977.

283 S. Jäger, Innenpolitik 1974 - 1982 (N 270), S. 176.

284 Jäger, a.a.O. (N 270), S. 176 ff.

285 So der Titel der von Karl-Jürgen Bieback/Hans-Joachim Böhlk/Detlef Hense u.a. herausgegebenen Schrift (1979).

286 S. Horst Konzen/Rupert Scholz, Die begrenzte Aussperrung. Zur neueren Aussperrungsjudikatur des Bundesarbeitsgerichts, Der Betrieb 1980, S. 1593 ff.

287 S. die Podiumsdiskussion »Kodifizierung des Arbeitskampfrechts?« im Rahmen des 51. Deutschen Juristentages 1976 (Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages Bd. II, 1976, Teil R).

besonderen Sinne als »Aktivbürger«. Zweitens unter dem *demokratischen Aspekt*: über die demographische Nähe zwischen dem gewerkschaftlich organisierten »Volk« und dem Staatsvolk hinaus ergab sich dieser Aspekt aus der historischen Verbindung zwischen der demokratischen Bewegung und den Gewerkschaften, aber auch aus der Verantwortung, die ihnen die Macht auferlegt, einer Arbeitsgesellschaft die Arbeit, vor allem einer Dienstleistungsgesellschaft die Dienste, zu verweigern - eine Verantwortung, zu der sich die Gewerkschaften nicht zuletzt dadurch bekannten, daß sie durch § 2 der Satzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1971 die Ausübung des Widerstandsrechts nach Art. 20 Abs. 4 GG zu einem ihrer Zwecke erklärten. Drittens unter dem *sozialstaatlichen Aspekt*: sowohl historisch als auch gegenwärtig konnten die Gewerkschaften eine besondere Beziehung zum sozialen Staatsziel in Anspruch nehmen.²⁸⁸ Die Sozialpartnerschaft wurde so ungleichgewichtig. Sie trat zurück, während die Partnerschaft der Gewerkschaften mit der Regierung in den Vordergrund trat.

Mit der Frage nach der öffentlichen Stellung der Gewerkschaften war natürlich die allgemeinere Frage aufgeworfen, welche Stellung - neben den Parteien, denen das Grundgesetz die Rolle eines Mittlers zwischen Staat und Gesellschaft zugewiesen hatte (Art. 21 GG), - den *Verbänden* zukommen sollte. So wurde auch die Diskussion über ein Verbändegesetz²⁸⁹ typisch für jene Zeit.

Schließlich machten sich aber die wirtschaftlichen Schwierigkeiten doch auch in der arbeitsrechtlichen Diskussion geltend. So erörterte der 52. Deutsche Juristentag das Thema »Sind im Interesse einer gerechteren Verteilung der Arbeitsplätze Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse neu zu regeln?«.²⁹⁰ Der 54. Deutsche Juristentag von 1982 gab den zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch deutlicheren Ausdruck, indem er die »Möglichkeiten der Sanierung von Unternehmen durch Maßnahmen im Unternehmens-, Arbeits-, Sozial- und Insolvenzrecht« erörterte.²⁹¹ Den Problemen auch gesetzgeberisch Rechnung zu tragen, blieb jedoch der nächsten Periode überlassen.

288 S. zum vorigen Klaus Popp, Öffentliche Aufgaben der Gewerkschaften und innerverbandliche Willensbildung, 1975; Karl-Heinz Gießen, Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswillensbildung, 1976; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, Der Staat, Bd. 15 (1976), S. 457 ff.; Michael Gerhard, Das Koalitionsgesetz, 1977; Hans F. Zacher, Staat und Gewerkschaften, 1977.

289 S. die Podiumsdiskussion des 53. Deutschen Juristentages 1978 zum Thema »Die Verbände in der Demokratie und ihre Regelungsprobleme« (Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages Bd. II, 1978, Teil P).

290 Mit dem Gutachten von Wolfgang Zöllner (ebd. Bd. I, 1978, Teil D) und dem Referat von Spiros Simitis (ebd. Bd. II, 1978, Teil M, S. 8 ff.)

291 Mit dem Gutachten von Peter Hanau (Verhandlungen des 54. Deutschen Juristentages Bd. I, 1982, Teil E) und dem Referat von Albrecht Zeuner (ebd. Bd. II, 1982, Teil M, S. 11 ff.).

b) *Öffentlicher Dienst*

Auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstes ist die einheitliche Regelung der Versorgung der Beamten hervorzuheben. Das 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971 hatte Art. 74 a GG eingefügt und damit die Möglichkeit einer umfassenden Koordination der »Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen,« eröffnet. Auf dieser Grundlage wurde zunächst 1971 durch das Erste, 1975 durch das Zweite Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts von Bund und Ländern die Besoldung reformiert. 1976 erging dann das Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz).

c) *Sozialleistungsrecht*²⁹²

aa) *Systemübergreifende Entfaltung*

Auch auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vollzieht sich in dieser Epoche ein wesentlicher weiterer Ausbau. Zur Vermehrung und Verbesserung der Sozialleistungszweige kommen gerade in dieser Epoche systemübergreifende Maßnahmen hinzu. Vor allem das *Sozialgesetzbuch* ist hier zu nennen. Alle seine »Allgemeinen Teile« werden in dieser Epoche verabschiedet: 1975 das Erste Buch »Allgemeiner Teil«; 1976 das Erste Kapitel des Vierten Buches »Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung«; 1980 die beiden ersten Kapitel des Zehnten Buches »Verwaltungsverfahren« und »Schutz der Sozialdaten«; 1982 das Dritte Kapitel des Zehnten Buches »Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten.«²⁹³ Mit dem »Allgemeinen Teil« machte der Gesetzgeber über die schlichte Kodifikation hinaus den Versuch, die Programmatik des öffentlichen Sozialleistungsrechts in »sozialen Rechten« abzubilden (§§ 3 bis 10 SGB-AT).²⁹⁴ In sogenannten Einweisungsnormen (§§ 18-29 SGB-AT) will das Gesetz darüber

292 S. ergänzend Georg Wannagat (Hg.), Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart, Bd. 1 (1979), Bd. 2 (1980), Bd. 3 (1981), Bd. 4 (1982).

293 Nach dem damaligen – freilich nirgends verbindlich festgelegten – Konzept sollte das Sozialgesetzbuch folgende Gliederung bekommen: I. Buch »Allgemeiner Teil«; II. Buch »Ausbildungsförderung«; III. Buch »Arbeitsförderung und Leistungen für Schwerbehinderte«; IV. Buch »Sozialversicherung«, unterteilt in 1. Kapitel »Gemeinsame Vorschriften«, 2. Kapitel »Krankenversicherung«, 3. Kapitel »Unfallversicherung«, 4. Kapitel »Rentenversicherung«, 5. Kapitel »Altershilfe für Landwirte«; V. Buch »Soziale Entschädigung«; VI. Buch »Minderung des Familienaufwands« (Kindergeld); VII. Buch »Wohngeld«; VIII. Buch »Jugendhilfe«; IX. Buch »Sozialhilfe«; X. Buch »Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten, Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten«. Das Gesundheitsreformgesetz (1988) änderte das Konzept insofern, als die einzelnen Zweige der Sozialversicherung nunmehr jeweils ein Buch bekommen sollen. Die »Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung« wurden somit zum IV. Buch »erhoben«. Die Krankenversicherung wurde in das Sozialgesetzbuch als V. Buch eingegliedert. Zur weiteren Entwicklung s. unten N 419.

hinaus über die einzelnen Leistungen informieren, die der Bürger zu erwarten hat. Diese »Einweisungsnormen« sind noch weniger verbindlich, als es die sozialen Rechte sind. Während der Gesetzgeber diesen wenigstens interpretatorische Bedeutung beimessen will (§ 2 Abs. 2 SGB-AT), sind die »Einweisungsnormen« bloße Beschreibung. Während der Jurist somit dieser Neuerung gegenüber skeptisch bleiben muß, hat die Öffentlichkeit die »sozialen Rechte« als Fortschritt begrüßt. Den »sozialen Rechten« und »Einweisungsnormen« stellte der Gesetzgeber ein umfassendes Programm des gesamten Sozialleistungsrechts voraus (§ 1 SGB-AT):

(1) Das Recht des Sozialgesetzbuches soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen,

- ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,
- gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,
- die Familie zu schützen und zu fördern,
- den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen,
- besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

(2) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, daß die zur Erfüllung der in Abs. 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

1976 wird durch das Erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts der *Versorgungsausgleich* eingeführt. Im Verlauf der Bemühungen um eine Reform des Scheidungsrechts hatte sich gezeigt, daß eine Reform des Geschiedenenunterhalts nur möglich ist, wenn in die Auseinandersetzung unter den Ehegatten Anwartschaften aus sozialer Vorsorge, insbesondere aus der Rentenversicherung, der Beamtenversorgung und eventueller betrieblicher Alterssicherung, einbezogen werden.

1981 erging das *Künstlersozialversicherungsgesetz*.²⁹⁵ Es bezog die selbständigen Künstler und Publizisten in den Schutz der Krankenversicherung und der Rentenversicherung ein.

294 In § 2 Abs. 1 S. 2 klärt der Gesetzgeber jedoch vorsorglich im voraus: Aus den sozialen Rechten »können Ansprüche nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalte durch die Vorschriften des Besonderen Teils dieses Gesetzbuches im einzelnen bestimmt sind.« Ein Grundsatz, den der Gesetzgeber dem Leser auch an anderer Stelle immer wieder einschärft: §§ 11, 31, 37 SGB-AT.

295 Zur Vorgeschichte s. den Bericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche und soziale Lage der künstlerischen Berufe, Künstlerbericht (Deutscher Bundestag Drucksache 7/3071). Zu den Auswirkungen des Gesetzes s. den Bericht der Bundesregierung über die mit dem Künstlersozialversicherungsgesetz gewonnenen praktischen Erfahrungen (Deutscher Bundestag Drucksache 11/2979).

bb) *Neue Sozialleistungszweige*

Auf der anderen Seite wurde auch das besondere Sozialleistungsrecht weiter entwickelt. 1975 wurde die *Krankenversicherung der Studenten* eingeführt, 1979 der *Unterhaltsvorschuß* (für Kinder bis zum 6. Lebensjahr, die bei nur einem Eltern-teil leben), 1980 die *Beratungshilfe* und die *Prozeßkostenhilfe*.

cc) *Familien- und Jugendpolitik*

Im Überschneidungsfeld von Familienpolitik und Sozialpolitik kam es über den Versorgungsausgleich und das Unterhaltsvorschußgesetz hinaus zu wesentlichen Veränderungen. 1974 stellte das Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Einkommensteuerreformgesetz) den *Familienlastenausgleich* um. Standen bis dahin Kindergeld und steuerliche Entlastung der Eltern nebeneinander, so wurde nunmehr der Familienlastenausgleich auf das Kindergeld konzentriert. Die steuerlichen Entlastungen entfielen grundsätzlich.

1976 wurde nicht nur das *Adoptionsrecht* (das Recht der Annahme als Kind) neu geregelt, sondern auch die Adoptionsvermittlung. Ein heftiger Streit entspann sich um eine Neuregelung der *Jugendhilfe*²⁹⁶. Während die Bundesregierung und die Regierungsmehrheit im Bundestag den öffentlichen Erziehungsauftrag betonen wollten, traten die Opposition und die Bundesratsmehrheit stärker für das Elternrecht ein. Die Bundesregierung brachte 1979 den Entwurf für ein Achstes Buch des Sozialgesetzbuchs »Jugendhilfe« ein.²⁹⁷ Konkurrierend hierzu brachte auch der Bundesrat 1979 den »Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe« ein.²⁹⁸ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde vom Bundestag angenommen. Jedoch verweigerte ihm der Bundesrat die Zustimmung.²⁹⁹ Der konkurrierende Entwurf des Bundesrates wurde bereits vom Bundestag abgelehnt.³⁰⁰ Somit kam es schließlich zu keiner Reform des Jugendhilferechts.

dd) *Die Entwicklung des sozialen Entschädigungsrechts*

Eine interessante Entwicklung vollzog sich auf dem Gebiet jener Sozialleistungen, die bis dahin vor allem unter dem Namen »Versorgung« zusammengefaßt waren. Den Grundstock für das Versorgungsrecht der Bundesrepublik Deutschland hatte 1950 das Bundesversorgungsgesetz gelegt. In der Folgezeit wurden immer weitere Sicherungs- und Entschädigungsbedürfnisse dadurch gedeckt, daß auf das Regelungsmuster des Bundesversorgungsgesetzes verwiesen wurde. So knüpften das

296 Zur Entwicklung s. Christa Hasenclever, *Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900*, 1978.

297 Deutscher Bundestag Drucksache 8/2571.

298 Deutscher Bundestag Drucksache 8/3108.

299 Bundesrat, 490. Sitzung vom 4. Juli 1980, Sten. Ber. S. 311-322.

300 Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Sten. Ber. S. 17632-17669.

Häftlingshilfegesetz, das Soldatenversorgungsgesetz, das Bundesgrenzschutzgesetz, das Zivilschutzcorpsgesetz sowie das Zivildienstgesetz für die Schadensfälle ihres Regelungsbereichs an das Bundesversorgungsgesetz an.³⁰¹ Der Zusammenhang der Regelung mit Kriegsfolgen einerseits und militärischem oder militärähnlichem Dienst andererseits ist evident. Der Staat sah sich jedoch in immer weiteren Fällen, die diese Analogie nicht aufwiesen, veranlaßt, Verantwortung und Entschädigung zu übernehmen. Er hat zu diesem Zweck zwei sehr unterschiedliche Wege beschritten. Auf der einen Seite hat er sich der Regelungstechnik der Unfallversicherung bedient («unechte Unfallversicherung»)³⁰² Auf der anderen Seite knüpfte er mehr und mehr Verantwortungs-Tatbestände der »Friedensgesellschaft« an die Kriegsopferversorgung an. Symptomatisch war dabei der Weg, den die Kompensation von Impfschäden genommen hat. Hatte 1953 der Bundesgerichtshof³⁰³ dem Aufopferungsanspruch bei Impfschäden die Bahn gebrochen, so war doch offen geblieben, wie diese Entschädigung im einzelnen zu gestalten sei.³⁰⁴ Der hessische Landesgesetzgeber³⁰⁵ verwies – soweit zu sehen – als erster auf die Regelung nach dem Bundesversorgungsgesetz. 1971 griff der Bundesgesetzgeber diesen Vorschlag auf.³⁰⁶

Diese Entwicklung zu einem verallgemeinerten sozialen Entschädigungsrecht³⁰⁷ kam in diesen Jahren zu einem gewissen Abschluß. Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuchs (1975) brachte (§ 5) das soziale Recht auf »Entschädigung bei Gesundheitsschäden«:

Wer einen Gesundheitsschaden erleidet, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft in Abgeltung eines besonderen Opfers oder aus anderen Gründen nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen einsteht, hat ein Recht auf

1. die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, zur Besserung und zur Wiederherstellung der Gesundheit und der Leistungsfähigkeit und
2. angemessene wirtschaftliche Versorgung.

Ein Recht auf angemessene wirtschaftliche Versorgung haben die Hinterbliebenen eines Beschädigten.

301 Zu den Einzelheiten s. Bertram Schulin, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981, S. 75 f., 85 f.

302 S. dazu und zu den Regelungsfällen Schulin, a.a.O. (N 301), S. 91 ff.

303 BGHZ 9, 83.

304 BGHZ 29, 95 (98).

305 Hessisches Impfschadengesetz vom 6. Oktober 1958 (GVBl. S. 147).

306 Das Bundesseuchengesetz von 1961 (§§ 51 ff.) wollte die Entscheidung noch dem Einzelfall überlassen. Erst das Zweite Änderungsgesetz zum Bundesseuchengesetz von 1971 fügte in § 51 Abs. 1 des Bundesseuchengesetzes die Verweisung auf die Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes ein.

307 Zur rechtspolitischen Problematik s. die Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages über das Thema »Empfiehl es sich, die soziale Sicherung für den Fall von Personenschäden, für welche die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortung trägt, neu zu regeln?« mit dem Gutachten von Wolfgang Rübner (Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages Bd. I, 1972, Teil E) und dem Referat von Hermann Heußner (ebd. Bd. II, 1972, Teil P, S. 13 ff.).

1976 knüpfte dann das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten erneut an die Regelung des Versorgungsrechts an.

ee) *Behinderung - Pflegebedarf*

Aber auch die nicht kausal angelegte Hilfe für Behinderte wurde weiterentwickelt. 1975 erging das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter. Schon vorher (1974) war das Heimgesetz ergangen. Es hat den Blick verstärkt auf die Verantwortung des sozialen Rechtsstaats für die Menschen gerichtet, die zumindest das Obdach, eventuell auch die Verpflegung, schließlich die Pflege in fremden Einrichtungen suchen mußten. Damit war ein weiterer Zugang zum Problem der Behinderten genommen worden. In der Folgezeit griff der Deutsche Juristentag einmal mehr eine Frage auf, die vordem noch nicht zum überkommenen Kanon »sozialer Fragen« gehört hatte. 1978 diskutierte er, ob es sich empfiehlt, »soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln.«³⁰⁸ 1981 schließlich führte das Jahr der Behinderten zu vielfältigen Erörterungen.³⁰⁹

d) *Verbraucherschutz*

Schließlich fällt in diese Ära auch der Ausbau des Verbraucherschutzes. Noch 1974 erging, wie schon bemerkt, das Heimgesetz, 1976 das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen.

4. *Die »Krise des Sozialstaats«*

Zugleich aber ist dies die Ära, in der der Sozialstaat an Grenzen stößt, schließlich in die Krise gerät.³¹⁰ Der Ausbau der Sozialleistungssysteme und die immer häufigeren Einbrüche der Konjunktur geraten in ein Spannungsverhältnis zueinan-

308 Mit dem Gutachten von Peter Krause (Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages Bd. I, 1978, Teil E), den Referaten von Josef Schmitz-Elsen und Otto-Ernst Krasney (ebd. Bd. II, 1978, Teil N, S. 11 ff., 34 ff.) sowie dem Schlußbericht von Hans F. Zacher (ebd., Teil O, S. 14 ff.).

309 Bertram Schulin, Soziale Sicherung der Behinderten, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XX, 1980; Soziale Sicherung der Behinderten, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XXI, 1981; Gerhard Igl u.a., Die Lage der Behinderten - Eine Aufgabe des Sozialrechts, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 1981, S. 257 ff.; Hans F. Zacher, Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung, in: Verband Bayerischer Bezirke (Hg.), Zweite ordentliche Verbandsversammlung Regensburg 1981, S. 1 ff.

310 S. zur Diskussion der Zeit Tim Guldemann, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, 1976; Heinrich B. Streithofen (Hg.), Die Grenzen des Sozialstaats, 1976; Anton Rauscher, Krise des Sozialstaats, 1977; Heinz Laufer, Der sozialisierte Mensch, 1977; Walter Wellner, Grenzen des Sozialstaats, 1977; Willi Rebers, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Bernhard Külp/Hans Dieter Haas (Hg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik n.F. Bd. 92, 2. Halbbd., 1977, S. 935; Johano Strasser, Grenzen des Sozialstaates?, 1979; Ernst Benda, Gedanken zum Sozialstaat, Recht der Arbeit 1981, S. 137 ff.; Josef Huber,

der.³¹¹ Die Selbstverständlichkeit der Prosperität, die das soziale und politische Klima der 60er und frühen 70er Jahre bestimmt hatte, war erschüttert. War die Rezession von 1967 noch kaum »unter die Haut gegangen«, so hatte der Einbruch von 1974/75 umso mehr erschreckt. War ihm doch der »Erdölshock« von 1973 mit seinen Zivilisationsängsten vorausgegangen. Und dieser wieder folgte den Cassandra-Rufen des Club of Rome, der 1972 die »Grenzen des Wachstums« verkündet hatte, wie der Donner auf den Blitz. Gewiß: von 1976 bis 1979 gab es wieder eine Phase der Erholung. Aber als das Wachstum 1980 und 1981 erneut stagnierte, ja zurückging, waren politische Konsequenzen unvermeidlich. Diese mochten umso dringlicher erscheinen, als sich die Arbeitslosenquote seit 1974 über einem Niveau hielt, das sie seit 1959 nie mehr erreicht hatte, um von 1982 an auf Rekordmarken zu steigen. Erstmals erreichte sie wieder das Niveau von 1951 und davor.³¹² Doch nicht nur die Zahl an sich alarmierte. Sie verzerrte auch das Sozialbudget. Die Arbeitslosen nahmen einen immer größeren Anteil der Sozialausgaben in Anspruch. Mit all dem ging ein verteilungspolitischer Bewußtseinswandel einher.

In der Zeit des Wachstums hatte man sich an einen zweigleisigen Verteilungskampf gewöhnt: an das Nebeneinander der marktwirtschaftlichen Verteilung durch Leistung und Gegenleistung einerseits und der politischen Verteilung und Umverteilung durch soziale Leistungen andererseits. Die politische Verteilung konnte von den Zuwächsen leben, die sich aus der marktwirtschaftlichen Verteilung ergaben. In dem Maße, in dem das Wachstum der Sozialpolitik aufhörte, vom Wachstum der Marktwirtschaft zu leben, und die Gefahr sichtbar wurde, daß selbst die Erhaltung des status quo der Sozialleistungssysteme den Spielraum der marktwirtschaftlichen Verteilung durch Leistung und Gegenleistung mindern könnte, breitete sich eine Stimmung des Zweifels gegenüber einem weiteren Wachstum der sozialpolitischen Verteilung aus. Ja mehr noch: der Ruf, die Vitalität der marktwirtschaftlichen Verteilung durch ein Zurücknehmen der politischen

Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1/1981, S. 131 ff.; Thomas Ebert, Sozialpolitik als Krankheit? Anmerkungen zur Renaissance der neoklassischen Sozialstaatstheorie, Sozialer Fortschritt 1982, S. 193 ff.; Frieder Naschold, Sozialstaat und politische Formationen bei ökonomischer Stagnation, in: Joachim Matthes (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg, 1983, S. 491 ff.; Eckart Reidegeld, Sozialpolitik am Wendepunkt: Umriss der Anti-Wohlfahrtsstaats-Debatte, Soziale Sicherheit 1983, S. 161 ff.; Guy Kirsch/Hans F. Zacher, Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Ein Kapfenberger Gespräch, 1983, S. 30 ff.; Peter Koslowski/Philipp Kreuzer/Reinhard Löw (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, 1983; Heinz A. Allekotte, Kritische Bilanz des Sozialstaates, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 125, 1984; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise - Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit den frühen siebziger Jahren, Politische Vierteljahresschrift 1986, S. 28 ff.

311 S. dazu Wolfgang Lerch, Stand, Entwicklung und Ursachen der Ausgaben des sozialen Systems, Sozialer Fortschritt 1983, S. 159 ff.; Auswirkungen von Inflation, Konjunktur und Unterbeschäftigung auf das System der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVI, 1978.

312 S. zum vorigen noch einmal o. 2.

Verteilung zu erhalten, wurde vielfältiger und dringlicher. Immer breitere Wählerschichten überlegten sich, ob sie nicht besser daran täten, »ihr Geld in der eigenen Tasche zu behalten«, statt es der Politik zur Umverteilung anzuvertrauen.

Der Sozialstaat geriet so in eine Rivalität unterschiedlicher Interessen der Besitzstandswahrung: fürchteten die einen einen Zugriff auf ihre erwerbswirtschaftlichen Chancen – wenn nicht gar auf ihr Vermögen, so befürchteten die anderen einen Abbau »sozialer Errungenschaften«, die ihnen durch die Sozialpolitik zuge wachsen waren.³¹³ Dabei suchten die Gruppen auf je eigene Weise, die eigenen Besitzstände und Erwartungen aufrecht zu erhalten, fremde Besitzstände und Erwartungen hingegen als illegitim oder doch weniger dringlich darzustellen. Jedenfalls bestimmte – auf beiden Seiten – der Kampf um die Besitzstände die öffentliche Auseinandersetzung oft mehr als die Suche nach dem sozial Angemessenen, Notwendigen, Richtigen.

Dazu kam vieles mehr, um eine Stimmung tiefer Irritation zu erzeugen. Da war die Vielzahl der Enttäuschungen, welche die vielfältigen und widersprüchlichen Hoffnungen der späten 60er und frühen 70er Jahre, die nicht erfüllt werden konnten, hinterlassen hatten. Da war das Gesetz des abnehmenden Befriedungsertrages sozialer Leistungen – das Gesetz auch, daß jede Ungleichheit, die beseitigt wird, die bleibenden Ungleichheiten umso deutlicher und umso schmerzlicher spürbar werden läßt. Da war endlich einfach die Sorge um die Leistungsfähigkeit und das Wachstum der Wirtschaft.

In dieser Lage kam es – niemand wird je sagen können, inwieweit es aus ökonomischer Notwendigkeit, inwieweit es dagegen aus politischem Kalkül geschah – zu einer Reihe von Haushaltsstrukturgesetzen, Rentenanpassungsgesetzen, Kostendämpfungsgesetzen, Haushaltsbegleitgesetzen usw.,³¹⁴ durch die Leistungen

313 S. etwa Rupert Scholz, Sozialstaat zwischen Wachstums- und Rezessionsgesellschaft, 1981; Josef Isensee, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise. Der Kampf um die sozialen Besitzstände und die Normen der Verfassung, in: Josef Listl und Herbert Schambeck (Hg.), Festschrift für Johannes Broermann, 1982, S. 365 ff.; Detlev Merten und Klaus Frey, Umverteilung ohne Wirtschaftswachstum? 1982; Eike von Hippel, Zur Krise des Wohlfahrtsstaates, Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 1983, S. 121 ff.; Christoph Degenhart, Rechtsstaat – Sozialstaat, Anmerkungen zum aktuellen Problemstand, in: Recht und Staat im Sozialen Wandel. Festschrift für Hans Ulrich Scupin, 1983, S. 537 ff.; Heinrich Scholler, Die Krise des Sozialstaates und die Garantie des sozialen Besitzstandes, insbesondere bei Behinderten, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1983, S. 163 ff.

314 Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) v. 18.12.1975 (BGBl. I S. 3091); Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes v. 18.12.1975 (BGBl. I S. 3113); 19. Rentenanpassungsgesetz v. 3.6.1976 (BGBl. I S. 1373); Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz) v. 28.12.1976 (BGBl. I S. 3871), 20. Rentenanpassungsgesetz v. 27.6.1976 (BGBl. I S. 1040); Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz) v. 30.6.1977 (BGBl. I S. 1089); 6. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes v. 16.7.1979 (BGBl. I S. 1037); 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes v. 23.7.1979 (BGBl. I S. 1189); Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1982 (Rentenanpassungsgesetz 1982) v. 1.12.1981 (BGBl. I S. 1205); Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung

gestrichen, Leistungen begrenzt, Berechnungsgrundlagen (wie etwa die Allgemeine Bemessungsgrundlage in der Rentenversicherung) vermindert, Leistungsvoraussetzungen verschärft, die Dauer von Leistungen eingeschränkt, die Wiederholung von Leistungen (z.B. von Kuren) beschränkt, Ermessensleistungen global begrenzt (»plafoniert«), Leistungsadressaten ausgeschlossen, Leistungskumulationen eingeschränkt, Kontrollen gegenüber Leistungsberechtigten oder Leistungserbringern verschärft wurden. Zugleich wurden Beiträge erhöht, durch die Ausweitung versicherter Personenkreise (insbesondere durch die Absenkung der Grenze der versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung) neue Versichertenkreise erschlossen und (in der Rentenversicherung) Rücklagen abgebaut.³¹⁵ Inwieweit der Sozialstaat sich damit von Wucherungen befreit hat, inwieweit er »demontiert« wurde, inwieweit hier Sinnvolles geschah, inwieweit Unsinniges, inwieweit Gerechtes, inwieweit Ungerechtes – das kann hier nicht im Detail untersucht werden. Nach dem Urteil des Verfassers wird von allem etwas zu bejahen sein.

5. Aspekte der Diskussion

Die Szene hatte sich gegenüber der vorhergehenden Epoche also grundlegend geändert. Als die *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel* 1976 ihren Bericht vorlegte,³¹⁶ war das Interesse bereits durch die aktuelleren Probleme des Augenblicks in Anspruch genommen. Den Bedürfnissen der Zeit weitaus näher stand der Bericht der *Transfer-Enquête-Kommission*, die den Einfluß staatlicher Transferleistungen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ermitteln sollte (1977). Sie legte 1979 einen Zwischenbericht,³¹⁷ 1981 einen endgültigen Bericht vor.³¹⁸

(Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz) v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1497); 2. Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz) v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1523); Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1568); Gesetz zur Ergänzung und Verbesserung der Wirksamkeit kostendämpfender Maßnahmen in der Krankenversicherung (Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz) v. 22.12.1981 (BGBl. I S. 1578).

315 S. im einzelnen Detlev Zöllner, *Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren*, Sozialer Fortschritt 1983, S. 49 ff.; Dieter Schäfer, *Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung*, ebd., S. 121 ff.; Karl-Jürgen Bieback, *Das Sozialleistungssystem in der Krise*, Zeitschrift für Sozialreform 1985, S. 577 ff., 641 ff., 705 ff.

316 S.o. N 233.

317 Transfer-Enquête-Kommission, *Zur Einkommenslage der Rentner*, Zwischenbericht der Kommission, 1979.

318 Transfer-Enquête-Kommission, *Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland*. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, veröffentlicht durch die Bundesregierung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Der Bundesminister für Wirtschaft, 1981.

In das Ende der Periode fällt die Einsetzung einer weiteren Kommission: der »Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme« (1981). Sie hatte den Auftrag, die verschiedenen Alterssicherungssysteme miteinander zu vergleichen und die Unterschiede darzustellen, sowie zu untersuchen, ob und inwieweit die bestehenden Alterssicherungssysteme in ihren Einzelregelungen besser aufeinander abgestimmt werden können, ob und inwieweit die für die gesetzliche Rentenversicherung vorgesehene Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung und der sozialen Sicherung der Frau³¹⁹ auf die anderen Alterssicherungssysteme übertragen werden kann und wie der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer umfassenden, kohärenten Neuordnung der Besteuerung von Alterseinkünften³²⁰ entsprochen werden kann. Beide Aufgaben liegen in der Tendenz, die Sozialleistungssysteme in eine umfassende, funktionale Sicht einzufügen, die ja auch die Sozialleistungsgesetze der Zeit weitgehend gekennzeichnet hat.

Schließlich ist ein neues Thema der sozialpolitischen – freilich auch einer weiterreichenden – Diskussion zu erwähnen: die Bevölkerungspolitik. In diesen Jahren wird der deutschen Öffentlichkeit die Problematik des Bevölkerungsaufbaus bewußt.³²¹ Obwohl und weil es an jedem Konsens über die Bewertung des Phänomens und die gebotenen Konsequenzen fehlte, trug diese Diskussion wesentlich zur Unruhe des sozialpolitischen Denkens und wohl auch zur »Krise des Sozialstaats« bei.

6. *Der »neue Streit um die Wirtschaftsverfassung«*

Der Geist und die Schwierigkeiten der Zeit stellten auch die Wirtschaftsverfassung vor neue Herausforderungen. Sowohl der Glaube an die Selbstregulierung der Marktwirtschaft schien erschüttert als auch das Vertrauen in das Instrumentarium – insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, das in den 60er Jahren entwickelt worden war, um der Politik die globale Steuerung der Wirtschaft zu ermöglichen. 1977 – nachdem die Arbeitgeber Verfassungsbeschwerde gegen

319 Nach dem damaligen Stand: »Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen«, Gutachten der Sachverständigenkommission, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1979.

320 BVerfG 54, 11.

321 Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 58, 1978; Ursachen des Geburtenrückgangs – Aussagen, Theorien und Forschungsansätze zum generativen Verhalten, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 63, 1979; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 9. Februar 1980: Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1973 – 1986, 1987, S. 999 ff.; Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung (Deutscher Bundestag Drucksache 8/4437), 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft (10/863).

das Mitbestimmungsgesetz von 1976 erhoben hatten - verließen die Gewerkschaften die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehene »konzertierte Aktion«. Die darin angelegte Koordination der staatlichen Politik und der gesellschaftlichen Kräfte war damit effektiv gescheitert. Ob sie die Bewährungsprobe jener Jahre ohne diesen Konflikt bestanden hätte, wird offen bleiben. Jedenfalls stellte sich, nachdem der Balanceakt einer Koordination des Staates mit den gesellschaftlichen Kräften durch wechselseitige Unterrichtung und unverbindliche Absprache zumindest unterbrochen war, die Frage neu, ob die Politik nun weiter zurückweichen oder rechtsförmig mehr wirtschaftliche Verantwortung übernehmen sollte. Der »Streit um die Wirtschaftsverfassung«, der in den ersten Jahren der Bundesrepublik geführt worden war, bekam wieder Nahrung.³²² Ideen der Planung, wie sie in der vorhergehenden Epoche aufgekommen waren, verdichteten sich vor allem in Richtung auf eine Investitionslenkung.³²³ Und die Forderungen nach institutionellem gewerkschaftlichen Einfluß auf die Wirtschaft wurden mehr und mehr auch im Sinne überbetrieblicher Mitbestimmung artikuliert.³²⁴ Alle diese Erwägungen kamen jedoch über das Stadium der Diskussion nicht hinaus. Auf der anderen Seite kamen im Verlaufe der Zeit Praxis und Theorie der sozialen Marktwirtschaft wieder zu Kräften. Wurden auf der einen Seite »mehr Staat« und »mehr Intervention« gefordert, so machten auf der anderen Seite gerade auch die Verlegenheiten der Zeit den Wert der sozialen Marktwirtschaft neu bewußt. Freilich war es notwendig, das Konzept der sozialen Marktwirtschaft mit den aktuellen Problemen der Zeit zu konfrontieren.³²⁵ Ihre Botschaft mußte neu und zeitgerecht artikuliert werden.³²⁶

7. Die sozialpolitische Bedeutung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit

Mittlerweile ist die Bedeutung der Verfassung für die Sozialpolitik ins allgemeine Bewußtsein getreten.³²⁷ Keine sozialpolitische Reform von einiger Bedeutung entgeht mehr dem verfassungsrechtlichen Zweifel: so das Mitbestimmungsgesetz,³²⁸

322 S. Peter J. Tettinger, Neuer Streit um die »Wirtschaftsverfassung?«, Betriebsberater 1977, S. 1617 ff.

323 Manfred Krüper, Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 31/1975, S. 21 ff.

324 Reinhard Schultz, Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 22/1977, S. 13 ff.; s. auch Fritz Vilmar, Wirtschaftsdemokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16/1975, S. 1 ff.

325 S. Otmar Issing (Hg.), Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik. Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, n. F. Bd. 116, 1981.

326 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 15./16. Dezember 1978: Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (N 321) S. 895 ff.

327 Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XIV, 1975.

328 S.o. N 280 f.

der Versorgungsausgleich³²⁹ oder die Künstler-Sozialversicherung.³³⁰ Das Bundesverfassungsgericht wird zum Alltag des Sozialrechts und das Sozialrecht zum Alltag des Bundesverfassungsgerichts.³³¹

Die Verfassung erweist sich aber - nach wie vor - nicht nur als eine Kontrolle der Sozialpolitik, sondern auch als eine Antriebskraft. Das gilt vor allem für die Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht. 1974 diskutierte der Deutsche Juristentag die Frage: »Welche rechtlichen Maßnahmen sind vordringlich, um die tatsächliche Gleichstellung der Frau mit den Männern im Arbeitsleben zu gewährleisten?«. ³³² 1975 forderte das Bundesverfassungsgericht³³³ vom Gesetzgeber, die Witwen- und Witwerversorgung in der Rentenversicherung bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode (1984)³³⁴ an die Erfordernisse des Gleichheitssatzes anzupassen. Um diesem Appell des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen, wurde 1977 eine Kommission eingesetzt, deren Bericht 1979 vorgelegt wurde.³³⁵ Die sozialpolitische Turbulenz jener Jahre veranlaßte dann freilich die Bundesregierung, die Ergebnisse noch einmal in der Gesamtschau aller Alterssicherungssysteme erörtern zu lassen.³³⁶ Auch diese Gesamtschau wurde freilich durch das Bundesverfassungsgericht mitveranlaßt. In einer Entscheidung vom 26. März 1980 hatte das Gericht die unterschiedliche Besteuerung der Beamtenpensionen und der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Zusatzversorgung für den öffentlichen Dienst am Gleichheitssatz gemessen. Es kam für die Jahre 1969 und 1970 dazu, die Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz zu bejahen. Inzwischen aber seien Veränderungen eingetreten, welche die Gleichheits-Gerechtigkeit der unterschiedlichen Besteuerung in Frage stellen. »Der Gesetzgeber ist hiernach verpflichtet, eine Neuregelung in Angriff zu nehmen. Es ist seine Sache, in welcher Weise und mit welchen gesetz-

329 BVerfG 53, 257.

330 BVerfG 75, 108.

331 Nicht zufällig fallen die ersten umfassenden Darstellungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialrecht in diesen Zeitraum: Helmar Bley, Die Relevanz verfassungsgerichtlicher Grundentscheidungen im materiellen Sozialrecht. Dargestellt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Sozialgerichtsbarkeit 1974, S. 321 ff.; Rudi Wand, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 2 (1974), S. 52 ff.; Wolfgang Rüfner, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ebd., S. 68 ff.; ders., Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Wannagat (Hg.), Jahrbuch (N 292), Bd. 1 (1979), S. 59 ff., Bd. 2 (1980), S. 21 ff., Bd. 3 (1981), S. 33 ff., Bd. 4 (1982), S. 35 ff., Bd. 5 (1983), S. 21 ff.; Dietrich Katzenstein, Das Sozialrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 10 (1982), S. 167 ff.; ders., Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen des Sozialrechts und der Sozialpolitik, Die Rentenversicherung 1983, S. 137 ff.

332 S. insbes. die Gutachten von Manfred Löwisch, Wolfgang Gitter und Annemarie Menzel (Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages Bd. I, 1974, Teil D) und das Referat von Franz Jürgen Säcker (ebd. Bd. II, 1974, Teil L, S. 9 ff.).

333 BVerfG 39, 169.

334 Darüber, daß es zu diesem »natürlichen« Ende der 10. Legislaturperiode nicht kam, s.u. V. 1.

335 S.o. N 319.

336 S.o. den Text vor N 320.

geberischen Mitteln er die inzwischen eingetretenen Verzerrungen nunmehr beseitigen will.«³³⁷ Die Einsetzung der »Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme« war eine vorläufige Reaktion der Politik auf diese Entscheidung.

Zu den wichtigsten verfassungsrechtlichen Ereignissen der Zeit gehört die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, daß Versichertenrenten und *Rentenansparungskassen* dem Schutz des Art. 14 GG unterliegen - mit anderen Worten: *Eigentum* im Sinne der Verfassung sind.³³⁸ Damit war ganz allgemein der Weg für den Eigentumsschutz jedenfalls der Sozialleistungsansprüche frei, die durch Vorleistungen »erworben« sind.³³⁹ In der Folgezeit unterlag dieses Prinzip des Eigentumsschutzes nachhaltiger Relativierung.³⁴⁰ Gleichwohl bleibt die Zäsur, die das Gericht mit seiner Rechtsprechung gesetzt hat, von größter Tragweite. Das Eigentumsgrundrecht schafft den Betroffenen im Wege der Verfassungsbeschwerde Zugang zum Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG). Und es gibt dem Bundesverfassungsgericht über den Gleichheitssatz, das Rechtsstaatsprinzip und das Sozialstaatsgebot hinaus Anlaß und Legitimation, Veränderungen des Sozialleistungsrechts zu überprüfen. Schließlich aber wirft der Eigentumsschutz »erworbener« sozialer Ansprüche einen tiefen Graben zwischen ihnen und den »nicht erworbenen« sozialen Ansprüchen auf.

8. *Die internationale Öffnung und Einbindung*

Auch die Europäischen Gemeinschaften werden in dieser Zeit in Richtung auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen wirksam. Artikel 119 des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft garantiert den Grundsatz gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit. 1975 ergeht hierzu die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, 1976 die Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zuganges zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, 1978 die Richtlinie zur schrittweisen

337 BVerfG 54, 11 (39). Siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur einkommensteuerlichen Behandlung von Alterseinkünften, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 38, 1986.

338 Urteil vom 28. Februar 1980, BVerfG 53, 257.

339 S. zur weiteren Diskussion und Entwicklung: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIII, 1982; Rolf Stober (Hg.), Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986 (mit eingehender Bibliographie).

340 S. außer Stober (N 339) etwa Fritz Ossenbühl, Der Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - eine Zwischenbilanz, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 625 ff.

Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit. Zugleich stellt der Europäische Gerichtshof fest, daß sich Benachteiligte auch vor den nationalen Gerichten unmittelbar auf Art. 119 des EWG-Vertrages berufen können.³⁴¹

In der internationalen Wirtschaftspolitik erreicht mit UNCTAD III (1972 in Santiago de Chile), UNCTAD IV (1976 in Nairobi) und UNCTAD V (1979 in Manila) der »Kampf um die neue Weltwirtschaftsordnung«³⁴² einen Höhepunkt. Doch bleiben Interessen und Haltungen tiefgreifend kontrovers. 1974 hatte die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit 120 Stimmen gegen 6 (darunter die der Bundesrepublik) bei 10 Stimmenthaltungen die »Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten« angenommen. Aber auch sie schrieb mehr einen Standpunkt nieder als einen Konsens oder eine leistungsfähige Ordnung. Glücklicher verliefen die Gespräche der Europäischen Gemeinschaft mit den Entwicklungsländern. Sie mündeten in dem Ersten Abkommen von Lomé von 1975, das 1979 durch das Zweite, 1984 durch das Dritte Lomé-Abkommen ersetzt wird. Der Anteil der Entwicklungshilfe am Bundeshaushalt entspricht im wesentlichen dem langfristigen Durchschnitt (zwischen 2,1 % und 2,6 %). Nur zwischen 1976 und 1978 sinkt er wesentlich darunter (auf 1,9 %, 1,8 %, 1,9 %). Gemessen am Bruttosozialprodukt erreichen die Leistungen der Bundesrepublik für die Entwicklungshilfe die höchsten Beträge von 1979 an (0,45 %, 0,44 % und 0,47 %), während der niedrigste Betrag im Jahre 1977 liegt (0,33 %).

Die Problematik der *ausländischen Arbeitnehmer* in der Bundesrepublik Deutschland wurde schon seit dem Ende der Ära Brandt differenzierter als früher gesehen.³⁴³ In der Folgezeit wurden die Zuwanderungszahlen gebremst.³⁴⁴ Dennoch konnte ein nachhaltiger Rückgang allenfalls hinsichtlich der beschäftigten Aus-

341 Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs 1976, S. 455 ff.

342 S. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 20. November 1976: Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (N 321), S. 777 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Auf dem Weg zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 30, 1978; Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 1980, S. 18 ff.; dass., Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 1983, S. 21 ff.

343 S. Betlehem, Heimatvertreibung (N 77), S. 154 ff.

344 Ebd., S. 126. In Millionen:

Wohn-Ausländer:		Beschäftigte Ausländer:	
1974	4,1	1974	2,3
1975	4,0	1975	2,0
1976	3,9	1976	1,9
1977	3,9	1977	1,8
1978	3,9	1978	1,8
1979	4,1	1979	1,9
1980	4,4	1980	2,0
1981	4,6	1981	1,9
1982	4,6	1982	1,8

länder erreicht werden. Somit mußte auch die Verantwortung der Rechtsordnung – insbesondere die der Sozialrechtsordnung³⁴⁵ – neu erörtert werden.³⁴⁶

Als ein besonderer Aspekt der Ausländerfrage trat immer mehr das *Asylrecht* hervor. Die Zahl der Asylbewerber stieg während der Periode permanent an, hatte sie 1973 noch 5.595 betragen, so lag sie 1980 bei 107.818. Die Bundesregierung sah sich deshalb veranlaßt, Maßnahmen zur Einschränkung des Gebrauchs des Asylrechts zu ergreifen. 1981 wurde im Rahmen der allgemeinen Sozialleistungsrestriktionen die Sozialhilfe für Asylbewerber eingeschränkt.³⁴⁷ 1982 wurden die bisherigen asylrechtlichen Vorschriften des Ausländergesetzes durch ein eigenes Asylverfahrensgesetz abgelöst. Vor allem aber wurden die administrativen Praktiken verändert. Die Zahl der Asylbewerber ging in den Folgejahren wesentlich zurück: auf 41.391 im Jahr 1981, 37.423 im Jahr 1982 und 19.737 im Jahr 1983. Auch der Zugang an *Aussiedlern* war Schwankungen ausgesetzt. Einem Tiefstand von 19.327 im Jahre 1975 stand ein Höchststand von 69.336 im Jahr 1981 gegenüber. Von da an sank die Zahl der Aussiedler wieder beträchtlich. Als ein sozialpolitisches Problem von besonderer Bedeutung wurden sie in dieser Periode offensichtlich nicht empfunden.

V. 1982 bis zur Gegenwart: »Wende« und neue Ansätze

1. Die politischen Konstellationen

Durch konstruktives Mißtrauensvotum ohne eine Neuwahl des Bundestages zum Bundeskanzler gewählt, bildete *Helmut Kohl* im Herbst 1982 sein *erstes Kabinett*. Er stützte sich auf die 279 (von 497) Stimmen der CDU/CSU und der FDP im Bundestag. Die »sozialen« Ministerien erhielten neue Minister. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wurde Norbert Blüm (CDU), Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Oscar Schneider (CSU), Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit Heiner Geißler (CDU).³⁴⁸ Im Dezember 1983 stellte der Bundeskanzler dem Bundestag die Vertrauensfrage. Das Vertrauen wurde ihm, da sich fast alle Abgeordneten der Regierungskoalition der Stimme enthielten, verweigert. Auf Vorschlag des Bundeskanzlers löste der Bun-

345 Die sozialrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIV, 1983.

346 S. die Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages 1980 zu dem Thema »Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten?« mit den Gutachten von Gunther Schwerdtfeger, Otto Kimminich und Gunther Kühne (Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages Bd. I, 1980, Teil A, B und C) sowie die Referate von Georg Albrecht, Ernst Emmerig und Fritz Franz (ebd. Bd. II, 1980, Teil L).

347 § 120 Abs. 2 i.d.F. des 2. Haushaltsstrukturgesetzes vom 22. Dezember 1981.

348 Finanzminister wurde Gerhard Stoltenberg (CDU), Wirtschaftsminister wurde wieder Otto Graf Lambsdorff.

despräsident am 7. Januar 1983 den Bundestag auf. Zugleich setzte er Neuwahlen für den 6. März 1983 an.³⁴⁹

Aus den Wahlen zum *Zehnten Deutschen Bundestag* kehrten SPD und FDP geschwächt, die CDU/CSU dagegen gestärkt zurück. Zusammen errangen CDU/CSU und FDP 55,8 % der Stimmen und 278 der 498 Sitze des Bundestages. Mit 5,6 % der Stimmen und 27 Sitzen zogen die GRÜNEN in den Bundestag ein. Die seit dem Vierten Deutschen Bundestag gewohnte Dreierkonstellation von CDU/CSU, SPD und FDP war zu Ende. Im *zweiten Kabinett Kohl* blieben die »sozialen« Ressorts unverändert.³⁵⁰ Erst 1985 wurde das Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit umbesetzt. Rita Süßmuth (CDU) löste Heiner Geißler ab.

Am 25. Januar 1987 wurde der *Elfte Deutsche Bundestag* gewählt. CDU/CSU und FDP errangen zusammen 53,4 % der Wählerstimmen und 269 der 497 Sitze des Bundestags. Sie bildeten erneut eine Regierungskoalition. In der Opposition nahm die SPD noch einmal ab (von 38,2 % der Stimmen auf 37,0 %; von 193 Sitzen auf 186). Die GRÜNEN dagegen legten zu (auf 8,3 % der Stimmen und 46 Sitze). Im *dritten Kabinett Kohl* blieb Norbert Blüm Minister für Arbeit und Sozialordnung, Rita Süßmuth wurde Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (seit 1988 Ursula Lehr, CDU). Das Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde wiederum mit Oscar Schneider besetzt (seit 1989 Gerda Hasselfeldt, CSU).³⁵¹

2. Die wirtschaftliche Situation

Die wirtschaftliche Lage³⁵² entspannte sich rasch. Das Bruttosozialprodukt wuchs wieder. Blieben auch die Raten bescheidener als in den früheren Jahrzehnten, so mußte nun eine Stabilisierung des Wachstums im Bereich von 5 % schon als beruhigend erscheinen. Besonders vorteilhaft für die sozialpolitische Situation wirkte sich aus, daß die Inflation rasch nachließ. Hatte sich der Preisindex für die Lebenshaltungskosten 1982 noch um 5,3 % gesteigert, so sank die Steigerungsrate 1986 und 1987 unter 1 %, um freilich 1988 wieder leicht auf 1,4 % anzusteigen. Das sozialpolitische Problem »Nummer eins« blieb die ganze Zeit über die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote stieg von 7,6 % im Jahr 1982 auf 9,3 % in den Jahren 1983 und 1984. 1985 erreichte sie mit 9,4 % einen Höhepunkt, um

349 Zum Hergang s. BVerfG 62, 1.

350 Finanzminister blieb Gerhard Stoltenberg. Wirtschaftsminister blieb zunächst Otto Graf Lambsdorff. 1984 ging das Amt auf Martin Bangemann über.

351 Finanzminister blieb Gerhard Stoltenberg. Im Frühjahr 1989 wurde er durch Theo Waigel (CSU) abgelöst. Wirtschaftsminister blieb Martin Bangemann, der 1988 durch Helmut Haussmann (FDP) abgelöst wurde.

352 S. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1982/83 (Deutscher Bundestag Drucksache 9/2118), 1983/84 (10/669), 1984/85 (10/2541), 1985/86 (10/4295), 1986/87 (10/6562), 1987/88 (11/1317), 1988/89 (11/3478).

1986 auf 9 %, 1987 und 1988 auf 8,9 % leicht zurückzugehen. Erst für 1989 deutet sich ein beschleunigter Rückgang an.³⁵³

3. Die sozialpolitische Entwicklung³⁵⁴

a) Das Arbeitsrecht³⁵⁵

Hatte sich die Zurücknahme sozialer Regelungen in der vorigen Periode auf das Sozialleistungsrecht beschränkt, so kam es nunmehr auch zu Änderungen im Bereich des Arbeitsrechts. Nicht nur die hohe Arbeitslosigkeit, sondern auch ein vielfältiger Wandel des Arbeitslebens³⁵⁶ gaben Anlaß, arbeitsrechtliche Regelungen zu überdenken. Der wichtigste gesetzgeberische Schritt wurde durch das *Beschäftigungsförderungsgesetz* 1985 getan. Es erleichterte vor allem die Zulassung befristeter Arbeitsverträge, verlängerte die Zeitgrenzen für die Arbeitnehmerüberlassung von drei auf sechs Monate und versuchte, der Teilzeitarbeit eine angemessene arbeitsrechtliche Regelung zu geben.³⁵⁷

Auch das *Mitbestimmungs-* und das *Betriebsverfassungsrecht* beschäftigten den Gesetzgeber: die Verlängerung der Auslaufzeiten in der Montan-Mitbestimmung (1987); die Einführung von Sprecherausschüssen der leitenden Angestellten und die Sicherung der Montan-Mitbestimmung (1988); die Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen (1988).

Den Zusammenhang zwischen dem sozialen Schutz durch das Arbeitsrecht und den wirtschaftlichen Problemen der Zeit reflektiert das Gesetz über den Sozialplan im Konkurs- und Vergleichsverfahren (1985).

353 S. Der Bundesminister für Wirtschaft, Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland. Monatsbericht 6/89, Tabelle 5.

354 S. die Sozialberichte der Bundesregierung von 1983 (Deutscher Bundestag Drucksache 10/842) und 1986 (10/5810).

355 S. ergänzend Dieterich/Kissel (Hg.), Das Arbeitsrecht der Gegenwart (N 279), Bd. 20 (1983), Bd. 21 (1984), Bd. 22 (1985), Bd. 23 (1986), Bd. 24 (1987), Bd. 25 (1988).

356 S. Matthes (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? (N 310); Claus Offe, »Arbeitsgesellschaft« - Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, 1984, Klaus Schroeder, Der Sozialstaat als Versorgungsstaat - Von der Wohlstandssicherung zur Massenarbeitslosigkeit, in: Albrecht Randelzhofer/Werner Süß (Hg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, 1986, S. 172 ff.; Ulrich Goll, Arbeitslosigkeit und Lebenschancen, Zeitschrift für Rechtspolitik 1986, S. 198 ff.

357 Zu den Auswirkungen s. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Däubler-Gmelin, Frau Fuchs (Köln) usw. über »Auswirkungen der schrankenlosen Zulassung von befristeten Arbeitsverträgen und Teilzeitarbeit des Beschäftigungsförderungsgesetzes« (Deutscher Bundestag Drucksache 10/6555).

b) *Das Sozialleistungsrecht*³⁵⁸

aa) *Die Fortsetzung des »Krisen-Management«*

Das erste, was die neue Bundesregierung auf dem Gebiet der Sozialpolitik tat, war freilich, die Sozialleistungen noch einmal beträchtlich zu kürzen.³⁵⁹ Noch im Jahre 1982 brachte sie das Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) auf den Weg, das noch zu Weihnachten 1982 verkündet wurde.³⁶⁰ Ähnlich wie die Vorgängergesetze³⁶¹ änderte dieses Haushaltsbegleitgesetz zahlreiche Leistungsgesetze. Nur einiges kann hier hervorgehoben werden. Erstmals wurde in größerem Umfang die Sozialhilfe von den Sparmaßnahmen unmittelbar und von Gesetzes wegen betroffen. Die Regelsätze, die sonst mit den Lebenshaltungskosten ansteigen sollten, wurden um 2 % - und das hieß: um weniger als den Anstieg der Lebenshaltungskosten - erhöht. Das Kindergeld wurde gegenüber Beziehern höherer Einkommen für das zweite und weitere Kinder gekürzt. Die Ausbildungsförderung für Schüler wurde weitgehend aufgehoben. Die Ausbildungsförderung für Studenten wurde auf Darlehen umgestellt. Die Erhöhung der Renten aus der Rentenversicherung,³⁶² der Unfallversicherung, der Altershilfe für Landwirte, der Kriegsopfersversorgung und des Lastenausgleichs wurde um ein halbes Jahr aufgeschoben. Die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit und zur Rentenversicherung wurden erhöht.

Ende 1983 nahm das Gesetz über Maßnahmen der Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) noch einmal eine Reihe von ausgabemindernden, zum Teil auch einnahmehemmenden Korrekturen vor. In der Sozialhilfe wurde die gesetzliche »Dekkelung« der Regelsätze aufgehoben. Diese durften nun wieder der Entwicklung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten angepaßt werden.

Wenn es auch in der Folgezeit immer wieder zur Minderung von Sozialleistungen kommen sollte, so ebte damit die Hochflut der leistungsmindernden Gesetze doch ab. Der Gesetzgeber wandte sich erneut konstruktiven Aufgaben zu. Ehe zu diesen Entwicklungen übergegangen wird, muß jedoch noch auf eine Konsequenz all der Kürzungen der mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 zu Ende gehenden

358 S. ergänzend Wannagat (Hg.), Jahrbuch (N 292), Bd. 5 (1983), Bd. 6 (1984), Bd. 7 (1985), Bd. 8 (1986), Bd. 9 (1987), Bd. 10 (1988).

359 S. noch einmal o. N 315.

360 Ausgefertigt am 20. Dezember 1982 wurde es am 23. Dezember 1982 verkündet.

361 S.o. N 314.

362 Zur Entwicklung der Rentenversicherung während der Ära Schmidt s. die Gutachten des Sozialbeirats für 1974 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/1146), 1975 (7/2721), 1976 (7/4250), 1977 (8/119), 1978 (8/1615), 1979 (8/2709), 1980 (8/3845), 1981 (9/290), 1982 (9/1551). Zur weiteren Entwicklung s. die Gutachten des Sozialbeirats für 1985 (Deutscher Bundestag Drucksache 10/2235), 1985 (10/4550), 1986 (10/6074), 1987 (11/1540), 1988 (11/3735).

knappen Dekade hingewiesen werden, die sich aus dem Recht ergeben hat, ohne im Recht manifest geworden zu sein: die Verlagerung sozialer Hilfe auf die Sozialhilfe. Wo immer »gehobene« Sozialleistungssysteme ausfallen, besteht die Gefahr, daß die Sozialhilfe eintreten muß. Und diese hat sich nur zu oft realisiert.

bb) *Ausbildungsförderung - Graduiertenförderung*

Ein besonders wechselvolles und auch föderativ bemerkenswertes Schicksal hatte in dieser Entwicklung die soziale Sorge für die Schüler und Studenten. Ihr galt die besondere Aufmerksamkeit, sowohl der Ära Brandt als auch - zunächst - der Ära Schmidt. In dieser Zeit wurde die soziale Sicherung der Studenten³⁶³ wesentlich verbessert (Einführung der Unfallversicherung für Kindergartenkinder, Schüler und Studenten; Einführung der studentischen Krankenversicherung). Außerdem wurde die Ausbildungsförderung - großzügig ausgestaltet - auf eine bundesgesetzliche Grundlage gestellt.³⁶⁴ Der Ausbildungsförderung war 1971 auch die Graduiertenförderung zur Seite gestellt worden. Im Verlaufe der Sparmaßnahmen der späten 70er und frühen 80er Jahre wurde die Ausbildungsförderung jedoch weitgehend eingeschränkt. Insbesondere wurde sie durch eine unzulängliche Anhebung der Sätze und Freibeträge »ausgetrocknet«.³⁶⁵ Das Haushaltbegleitgesetz 1983 stellte dann die Ausbildungsförderung für Studenten auf Darlehen um.³⁶⁶ Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 schaffte schließlich die Graduiertenförderung ab. In die dadurch geschaffenen Lücken traten weitgehend die Länder ein. Sie schufen sowohl Programme für die soziale Förderung von Schülern als auch für eine Förderung von Graduierten.³⁶⁷ Während es als ausgemacht gilt, daß sich

363 S. Bericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche und soziale Sicherung des Studiums vom 16. Mai 1974 (Deutscher Bundestag Drucksache 7/2116) mit ergänzenden Materialien vom 13. November 1974 (7/2803).

364 Zu den Wirkungen s. Bericht der Bundesregierung nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2 BAföG: 1. Bericht (Deutscher Bundestag Drucksache 7/1440), 2. Bericht (8/28), 3. Bericht (8/2269), 4. Bericht (9/206), 5. Bericht (10/835), 6. Bericht (10/4617), 7. Bericht (11/877). S. ergänzend den Bericht der Bundesregierung betreffend das Zusammenwirken von Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz, nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und von steuerlichen Erleichterungen usw. (Deutscher Bundestag Drucksache 7/3438) und den Bericht des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft über die Erfahrungen mit der Studentenwohnraumförderung nach den Richtlinien des Bundes und der Länder (Deutscher Bundestag Drucksache 7/4536).

365 S. dazu etwa Deutsches Studentenwerk, Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 11. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, 1986.

366 S. dazu die Berichte der Bundesregierung zu Fragen der Darlehensförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Deutscher Bundestag Drucksache 8/4187; 9/1105; 10/526; 10/1734).

367 S. dazu die Informationen in den von Karl-Werner Hermsen zusammengestellten »Chroniken« des Bundesarbeitsblattes: Chronik 7-8/1983, S. 17; Chronik 9/1983, S. 8 f.; Chronik 10/1983, S. 20; Chronik 11/1983, S. 18; Chronik 12/1983, S. 45; Chronik 6-7/1984, S. 24; Chronik 8-9/1984, S. 24 ff.; Chronik 11/1984, S. 21 f.; Chronik 1/1985, S. 19. Eine Zusammenstellung der Schülerförderungsbestimmungen der Länder s. bei Ulrich Ramsauer/Michael Stallbaum, Bundesausbildungsförderungsgesetz, 2. Aufl. 1988, S. 160 ff.

die Entwicklung im »sozialen Bundesstaat« des Grundgesetzes³⁶⁸ dahin vollzieht, daß sozialpolitische Aufgaben von den Ländern auf den Bund übergehen, ist hier eine Aufgabe vom Bund auf die Länder zurückgewandert. Im Hinblick auf den engen Zusammenhang dieser Aufgaben mit dem Bildungswesen und auf die primäre Zuständigkeit der Länder für das Bildungswesen kann diese Entwicklung auch positiv bewertet werden. Was die eigentliche Studienförderung anlangt, hat der Bundesgesetzgeber mittlerweile vor allem die Bedarfssätze und Freibeträge wieder günstiger gestaltet.³⁶⁹

cc) *Ehe und Familie*

Zu Ehe und Familie war es dem Gesetzgeber zunächst aufgegeben, der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts³⁷⁰ nachzukommen, die *Hinterbliebenensicherung* im Rahmen der Rentenversicherung bis zum Ende der 9. Legislaturperiode im Jahr 1983 neu zu regeln. Diese Legislaturperiode hatte nun kein »natürliches Ende« gefunden. Das verschaffte dem Gesetzgeber zeitlichen Spielraum, den er umso mehr brauchte, als er den Reformauftrag nunmehr in einer Zeit erfüllen sollte, in der das nichts kosten sollte – nichts kosten durfte. Erst im Jahre 1985 kam es zur Neuregelung. Das Gesetz zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz) ließ alle früheren Pläne, eine eigenständige Sicherung der Frau – oder geschlechtsneutral ausgedrückt: des haushaltsführenden Ehegatten – aufzubauen, hinter sich. Stattdessen entschied sich der Gesetzgeber für das sog. »Anrechnungsmodell«. Die Ungleichheit der Hinterbliebenensicherung, die darin bestanden hatte, daß die Männer ihren Frauen in jedem Falle eine Rente hinterließen, während die Frauen den Männern eine Rente nur vermitteln konnten, wenn sie zu Lebzeiten die Männer überwiegend unterhalten hatten, wurde beseitigt. Nunmehr herrscht in allen Zweigen der sozialen Sicherung für den Fall des Todes unter Zurücklassung Hinterbliebener das gleiche Prinzip: jeder Ehegatte hinterläßt jedem Ehegatten eine Anwartschaft. Dann aber gilt es der Übersicherung vorzubeugen. Und dies geschieht in der Sozialversicherung dadurch, daß der überlebende Ehegatte sich einen Teil seines Erwerbseinkommens (einschließlich seines öffentlichrechtlichen Erwerbs-Ersatzeinkommens z.B. aus der Rentenversicherung) anrechnen lassen muß.³⁷¹ Wie so viele Reformen liegt auch diese dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor.³⁷²

368 Art. 20 Abs. 1 GG. Die Tendenz, die der Text vermerkt, gilt freilich auch schon für die Bundesstaaten von 1871 und von 1919.

369 Aches, Neuntes, Zehntes und Elftes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes von 1984/1985/1986/1988.

370 S.o. N 333 und den Text hierzu.

371 S. z.B. § 128 I RVO i.V.m. §§ 18 a ff. der Gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV).

Hatte sich der Gesetzgeber auch nicht unmittelbar dazu durchringen können, eine eigenständige soziale Sicherung des haushaltsführenden und kindererziehenden Ehegatten aufzubauen, so bemühte er sich doch auf andere Weise nachdrücklich darum, denen, die Kinder bekommen und sich ihrer Erziehung – wenigstens in der Kleinkindphase – ausschließlich widmen wollen, entgegenzukommen. Das Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz hatte bereits die *rentenrechtliche Anerkennung je eines Jahres der Kindererziehung* als Beitragszeit³⁷³ oder als Quasi-Beitragszeit³⁷⁴ gebracht. Noch im gleichen Jahr fügte das Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und *Erziehungsurlaub* (Bundeserziehungsgeldgesetz) die arbeitsrechtliche Absicherung sowie die spezifische Sozialleistung des *Erziehungsgeldes* für zunächst 10 Monate, ab 1988 für 12 Monate und ab 1. Juli 1989 für 15 Monate nach der Geburt eines Kindes hinzu. Obwohl vor allem im Zusammenhang mit der Problematik der Abtreibung zu sehen, sei hier auch die Errichtung einer »Stiftung Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens« im Jahr 1984 vermerkt.

Familienpolitisch beachtlich ist ferner, daß der Gesetzgeber 1986 die Einkommensteuerentlastung von Eltern verbessert und somit das – einkommensteuerrechtliche und sozialleistungsrechtliche Instrumente verbindende – duale System des *Familienlastenausgleichs*, das 1974 abgeschafft worden war, weitgehend wieder hergestellt hat. Das Ziel eines Familiensplitting – anstelle oder in Verbindung mit einem Ehegattensplitting³⁷⁵ ist freilich nicht in Sicht.³⁷⁶

dd) Die »Gesundheitsreform«

Im Problembereich Gesundheit/Krankheit wurde die Notwendigkeit des Handelns übermächtig. Die Kosten des medizinischen Fortschritts, die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung, die Eigenart der Leistungsweisen und ihrer

372 Zu den Argumenten für die Verfassungsmäßigkeit s. Peter Krause, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Rentenversicherung 1985, S. 254 ff. Zu den Argumenten gegen die Verfassungsmäßigkeit s. Hans-Jürgen Papier, Das Anrechnungsmodell aus verfassungsrechtlicher Sicht, ebd., S. 272 ff.; Franz Ruland, Sozialpolitische und verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Anrechnungsmodell, ebd., S. 278 ff.

373 S. z.B. §§ 1227 a, 1395 c der RVO.

374 S. z.B. § 1251 a der RVO.

375 S. dazu Franz Klein, Ehe und Familie im Steuerrecht als verfassungsrechtliches Problem, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, 1987, S. 773 ff. S. ergänzend Bernd Fritzsche/Hans Dietrich von Löffelholz, Die Steuerpolitik in längerfristiger Perspektive unter besonderer Berücksichtigung verteilungs- und familienpolitischer Aspekte, Sozialer Fortschritt 1988, S. 241 ff.

376 Zur aktuellen familienpolitischen Situation s. Gesellschaft für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche Jahrbuch 1988, 1988; Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1989; Franz Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Familie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/1988, S. 34 ff. – Insbesondere zum Sozialleistungsrecht s. Hans F. Zacher, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, in: Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 955 ff.

institutionellen und gesetzlichen Regelungen ließen die Kosten für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung, insbesondere im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung ebenso rasch ansteigen wie die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung. Die Versuche, die Entwicklung mit Einzelmaßnahmen in den Griff zu bekommen,³⁷⁷ erwiesen sich als unzulänglich. So bildete sich eine breite Meinungsströmung dahin, daß grundsätzliche Reformen unvermeidlich seien.³⁷⁸ Einen nicht unwesentlichen Ansatz dazu leistete die Bundesregierung dadurch, daß das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1985 einen »Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen« einrichtete.³⁷⁹ Seine ersten Jahresgutachten³⁸⁰ haben wesentlich dazu beigetragen, die Information der Öffentlichkeit zu verbreitern und zu intensivieren und die Diskussion zu versachlichen.

Die Bundesregierung legte 1988 den Entwurf eines Gesundheitsreformgesetzes vor.³⁸¹ Daraus ging das Gesundheitsreformgesetz vom 20. Dezember 1988 hervor. Es fügt die Regelung der gesetzlichen Krankenversicherung, die bisher im 2. Buch der RVO enthalten war, als V. Buch in das Sozialgesetzbuch ein,³⁸² ändert aber auch eine große Zahl weiterer Gesetze. Es verengt den Personenkreis, indem es die Grenzen der Vorsorgefähigkeit und der Vorsorgebedürftigkeit neu definiert. Es intensiviert die Leistungen zur Erhaltung der Gesundheit und zur Vorbeugung gegen Krankheiten. Es gibt ein Mindestmaß an Hilfen für den Fall der Schwerpflegebedürftigkeit. Und es versucht, die Kostenentwicklung durch teils neuartige Regulative (Festpreise, Negativlisten etc.) in den Griff zu bekommen. Dabei überträgt es ein Höchstmaß an Verantwortung auf die Versicherungsträger, insbesondere deren Verbände, sowie auf die Verbände der Leistungserbringer (der Ärzte,

377 Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen (Hg.): Heinz Berg, Bilanz der Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen 1977-1984, 1986; Dieter Paffrath/Hartmut Reiners, Zehn Jahre Kostendämpfungsgesetze - Eine empirische Bilanz, Die Ortskrankenkasse 1987, S. 369 ff.

378 Zum Überblick s. »Die Strukturreform der Krankenversicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXX (1988); Werner Nicolay/Franz Knieps, Krankenversicherung, in: von Maydell/Ruland (Hg.), Sozialrechtshandbuch (N 63), S. 612 ff., S. 620 ff., 630 ff.

379 Die Bezeichnung ist für den Außenstehenden nicht leicht zu verstehen. Die »Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen« war durch das Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz) als Koordinierungsinstanz der »an der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung Beteiligten« (der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, der Verbände der privaten Krankenversicherung, der Ärzte, der Zahnärzte, der Krankenhausträger, der Apotheker und der pharmazeutischen Industrie, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände, der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände) errichtet worden, um »Empfehlungen, insbesondere über die angemessene Veränderung der Gesamtvergütung und der Höchstbeträge für Arznei- und Heilmittel sowie zur Wirtschaftlichkeit der Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln und mit zahntechnischen Leistungen abzugeben« (§ 405 a der RVO). Dieser »Konzertierte Aktion« wurde der Sachverständigenrat beigegeben.

380 Je für 1987, 1988 und 1989.

381 Im Bundestag zuerst als Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebracht (Deutscher Bundestag Drucksache 11/2237). Die Bundesregierung brachte ihren Entwurf parallel im Bundesrat ein, um ihn dann nach Stellungnahme des Bundesrates ebenfalls dem Bundestag vorzulegen (Deutscher Bundestag Drucksache 11/2493).

382 S. o. N 293.

der Krankenhäuser, der nichtärztlichen Heilberufe, der Gesundheitshandwerker, der sonstigen Hersteller und Lieferanten von Heilmitteln und Hilfsmitteln, der pharmazeutischen Industrie und der Apotheken usw.). In einem tief gestaffelten, komplexen System unterschiedlicher Regelungsinstrumente sollen sie die Prinzipien optimaler medizinischer Versorgung mit den Geboten der Wirtschaftlichkeit der gesetzlichen Krankenversicherung versöhnen. Die Reform versteht sich selbst nur als Zwischenschritt.³⁸³ In der Tat arbeitet für den Bundestag derzeit auch noch eine Enquête-Kommission »Strukturreform der gesetzlichen Krankenversicherung«.³⁸⁴

ee) *Die Reform der Alterssicherung*

Ein sozialpolitisches Thema, welches diese Periode unablässig beschäftigt, ist die Reform der Alterssicherung. Die noch vom letzten Kabinett Schmidt eingesetzte Alterssicherungskommission³⁸⁵ legte ihren Bericht im November 1983 vor,³⁸⁶ somit zu einer Zeit, zu der die Krisenbewältigung noch ganz im Vordergrund stand. Die Empfehlungen der Kommission waren weithin auch sehr allgemein und unbestimmt und wenig geeignet, unmittelbar in Gesetzesvorschläge umgewandelt zu werden. Der Gesetzgeber zog es deshalb vor, zunächst einmal die Reform der Hinterbliebenensicherung in Angriff zu nehmen.³⁸⁷

Das Thema der Alterssicherung blieb jedoch dringlich.³⁸⁸ Die wesentlichen Herausforderungen waren und sind die folgenden:³⁸⁹

- Das Wesen des Alters ist verändert. Eine immer höhere Lebenserwartung hat die Spanne des Alters gestreckt,³⁹⁰ Alter zerfällt heute weitgehend in eine erste Phase befreiter Entfaltung³⁹¹ und eine zweite Phase zunehmender Pflegebedürftigkeit.³⁹² Daraus entsteht auch die Frage, ob - dieser Entwicklung Rechnung tragend - die Altersgrenze nach oben verschoben werden soll oder ob sie

383 Deutscher Bundestag Drucksache 11/2237, S. 1 f.

384 S. deren Zwischenbericht: Deutscher Bundestag Drucksache 11/3267.

385 S.o. IV. 5.

386 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, 1983.

387 S.o. den Text zu N 370.

388 Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bde 1-3, 1989.

389 S. zusammenfassend mit eingehenden Nachweisen Hans F. Zacher, Alterssicherung - Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung, Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 714 ff.

390 Josef Schmid, Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/1989, S. 3 ff.

391 Günther Buttler u.a., Die jungen Alten. Eine neue Lebensphase als ordnungspolitische Aufgabe, 1988.

392 S. Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit (Deutscher Bundestag Drucksache 10/1943). - S. auch Gertrud Backes/Margret Dieck/Gerhard Naegele, Ziele und Leitsätze einer modernen Altenpolitik, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 1985, S. 410 ff.; Gerhard Naegele, Gegenwärtige Tendenzen und Perspektiven in der Sozialpolitik für ältere Menschen, in: Claus Mühlfeldt u.a. (Hg.), Sozialarbeit mit alten Menschen, 1986, S. 9 ff.

- in Hinblick auf die Lage des Arbeitsmarktes - »unten« gehalten werden soll.³⁹³
- Die Bevölkerungsentwicklung hat sich verändert. Während die steigende Lebenserwartung schon den 60er Jahren vertraut war, fügten die 70er Jahre die Erfahrung eines allgemeinen Geburtenrückgangs hinzu und damit die Aussicht auf ein ständig wachsendes Ungleichgewicht im Verhältnis der Generationen.³⁹⁴
- Die Arbeitswelt hat sich grundlegend gewandelt und ist dabei, sich weiter zu wandeln.³⁹⁵ Geht die Alterssicherung seit Jahrzehnten von langen, kontinuierlichen Arbeitsbiographien aus, so hat die jüngere Entwicklung diese Grundlage vielfältig in Frage gestellt. Veränderungen der Berufsausbildung, insbesondere die Verschulung und - noch mehr - die Akademisierung haben den Eintritt in das Arbeitsleben »nach hinten« verschoben. Die Arbeitslosigkeit unterbricht die Arbeitskarrieren. Zuweilen lassen Unterbeschäftigung und rasche Entwertung beruflicher Qualifikationen die Arbeitsbiographien auch verfrüht enden. Zudem hat sich das Arbeitsethos verändert. Ohne Erwerbsarbeit zu sein, wird nicht von allen als Last empfunden. Andere sehen darin eine alternative Lebensweise. Dazu kommt die Nachfrage nach verkürzter oder unständiger Arbeit, nach Möglichkeiten, familiäre Rolle und Arbeitsrolle zu verbinden und zwischen beiden Rollen zu wechseln.³⁹⁶
- Die familiären Strukturen haben sich verändert. Die Konzentration auf den Zwei-Generationen-Haushalt ist selbstverständlich geworden und wird mehr und mehr von der Tendenz zum Ein-Generationen-Haushalt überholt. Die Ehen sind labiler geworden. Und die nichtehelichen Lebensgemeinschaften machen der Ehe Konkurrenz. Ehe und Familie driften in mehrfachem Sinne auseinander. Eine soziale Sicherung, die - wie die Rentenversicherung - in der Alters- wie in der Hinterbliebenensicherung langfristigen Lebensverhältnissen entspricht, verliert so »den Boden unter den Füßen.«³⁹⁷
- Auf der anderen Seite trägt die Alterssicherung der Familienlast derer, die Kinder haben und erziehen, nicht genügend Rechnung. Dabei sind sie es, die der Alterssicherung die künftigen Beitragszahler stellen. Das wird um so befremdlicher empfunden, je geringer die Bereitschaft ist, Kinder zu haben, und je

393 Jürgen Kruse/Werner Steinjan, Verlängerung der Lebensarbeitszeit, 1988; Gerhard Bäcker, Verlängerung der Erwerbsphase - Verkürzung der Ruhestandsphase? Zum Verhältnis von Arbeitsmarkt, Altersgrenzen und Rentenrecht, Sozialer Fortschritt 1988, S. 25 ff.

394 S. o. N 321. S. ferner Prognos, Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und gesetzliche Rentenversicherung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung - Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987.

395 S. o. N 356.

396 »Veränderungen in der Arbeitswelt und soziale Sicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVIII, 1986.

397 »Der Wandel familiärer Lebensmuster und das Sozialrecht«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVII, 1985; Zacher, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung (N 376), insbes. S. 965 ff., 980 f.

belastender es ist, zugunsten der Erziehung der Kinder auf Einkommen zu verzichten.³⁹⁸

- Die Gleichberechtigung der Frau hatte bereits zu grundlegenden Veränderungen der Rentenversicherung geführt. Dabei hat sich - in der Diskussion gerne verdrängt - mehr und mehr gezeigt, daß die Gleichbehandlung von Männern und Frauen regelungstechnisch das geringere Problem ist gegenüber der Gleichbehandlung der Frauen untereinander: der berufstätigen Frauen, der Nur-Hausfrauen, der kindererziehenden Mütter, der Frauen, die häusliche Pflege leisten, der Frauen, die nur eine dieser Rollen einnehmen, der Frauen, die zwei oder mehrere dieser Rollen miteinander verbinden. Natürlich sind diese Rollenkonflikte nicht schlechthin Frauenprobleme. Auch Männer können davon betroffen sein. Aber in der Regel sind die sozialen Biographien der Frauen auf diese Weise kompliziert und unterschieden. Auch diese Problematik muß, indem die Rentenversicherung versucht, eine Lebensleistung zu reflektieren, das System der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenensicherung besonders belasten.³⁹⁹
- Schließlich hat sich gezeigt, daß die verschiedenen Alterssicherungssysteme zu ungleich sind: im Vergleich der Systeme untereinander⁴⁰⁰ als auch in ihrer Wirkung für die einzelnen Betroffenen.⁴⁰¹

Dies alles hat zu einem weiten Spektrum von Reformvorschlägen geführt. Viele davon sprengen das überkommene Konzept der Rentenversicherung in Richtung auf eine Grundsicherung.⁴⁰² Andere zielen auf eine Verbesserung der Rentenversicherung.⁴⁰³ Bundesregierung und Bundestagsmehrheit haben diese Vorschläge, die Rentenversicherung weiterzuentwickeln, aufgegriffen. Ein entsprechender Gesetzesentwurf befindet sich derzeit in der Beratung.⁴⁰⁴

398 Alfred Schmidt, Alterssicherung und Familie. Probleme, Zusammenhänge, Lösungsperspektiven, Die Angestelltenversicherung 1988, S. 477 ff.

399 Frauen und Alterssicherung. Auswirkungen veränderten Erwerbsverhaltens - Sozialpolitisches Kolloquium Berlin 1988, Die Angestelltenversicherung 1988, S. 261 ff.

400 S. Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (o. Text vor N 320).

401 S. z.B. Transfer-Enquête-Kommission (oben N 317); ferner »Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung« Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XVII, 1979; Infratest Sozialforschung: Daten zur Einkommenssituation im Alter, Bde 1-3, Reihe Forschungsbereiche, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 118, Sozialforschung, 1985.

402 Eine zusammenfassende Darstellung s. bei Ralf Kreikebohm, Die Idee der Staatsbürgerversorgung - systematische Darstellung verschiedener Modelle und Einwände, Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 129 ff.

403 S. insbesondere das Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1987.

404 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 - RRG 1992): Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP (Deutscher Bundestag Drucksache 11/4124 = Gesetzesentwurf der Bundesregierung, 11/4452).

ff) *Die soziale Sicherung für den Fall des Pflegebedarfs*

Parallel zur Diskussion um die Reform der Krankenversicherung und der Rentenversicherung verlief die Diskussion um die soziale Sicherung für den Fall des Pflegebedarfs.⁴⁰⁵ Die drei Problemfelder hängen eng zusammen: ist der Pflegefall unzulänglich abgesichert, so wird die Sicherung in der Krankenversicherung gesucht; die Einkommenssicherung für den Fall des Alters erweist sich im Regelfall dann als unzulänglich, wenn das Alter mit Pflegebedarf einhergeht. Eine Reihe von Gesetzentwürfen⁴⁰⁶ blieben deshalb im Anlauf stecken. Das Gesundheitsreformgesetz von 1988 hat mit »Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit«⁴⁰⁷ eine erste Lösung jenseits der Sozialhilfe – genauer: der »Hilfe zur Pflege«⁴⁰⁸ – geschaffen. Die Regelung ist jedoch so eng begrenzt, daß sie nur als ein Anfang der Problemlösung betrachtet werden kann. Ein Sonderproblem betraf das Gesetz zur Verbesserung der ambulanten und teilstationären Versorgung psychisch Kranker (1986).

gg) *Arbeitslosigkeit - Arbeitsförderung*

Die Arbeitslosigkeit blieb die ganze Periode hindurch eine permanente Sorge.⁴⁰⁹ Die Hoffnung, eine wachsende Wirtschaft werde die Arbeitslosigkeit absorbieren, hat sich nicht – wie immer man über Zahlen streiten mag: keinesfalls hinreichend – erfüllt. Der Gesetzgeber reagierte auf diese Entwicklung vor allem damit, daß er die Voraussetzungen für das Arbeitslosengeld senkte⁴¹⁰ und den Schutz der Arbeitslosenversicherung für Versicherte, die auf eine längere Beschäftigungsdauer zurückblicken oder schon im fünften oder sechsten Jahrzehnt ihres Lebens stehen, zeitlich streckte.⁴¹¹ Desgleichen wurde der Schutz im Falle von Kurzarbeit

405 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit (N 392); Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIX, 1987; Gerhard Igl, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, 1987.

406 Sowohl der Bundesregierung als auch der Länder Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz, schließlich der Fraktion der GRÜNEN im Bundestag. Darstellung und weitere Nachweise s. bei Berttram Schulin, Landesreferat Bundesrepublik Deutschland, in: Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit (N 405), S. 8 ff. (24 ff.).

407 §§ 63 ff. des V. Buches des Sozialgesetzbuchs.

408 S. §§ 68 f. des Bundessozialhilfegesetzes.

409 S. Jürgen Kühl, Fünfzehn Jahre Massenarbeitslosigkeit – Aspekte einer Halbzeitalbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/1988, S. 3 ff. S. auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der GRÜNEN zur Arbeitslosigkeit und Lage der Erwerbslosen in der Bundesrepublik Deutschland (Deutscher Bundestag Drucksache 10/6441); Gerhard Bäcker, Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherung: Sozialversicherung und/oder Grundsicherung? Sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten und -alternativen bei Dauerarbeitslosigkeit und Ausbreitung ungeschützter Arbeitsverhältnisse, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 495 ff.

410 So für Saisonarbeiter durch Art. 17 des Haushaltsbegleitgesetzes 1984.

411 § 106 a AFG. Eingefügt durch das Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung von 1984 und neu gefaßt durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes von 1985. Die Regelung wurde

zeitlich ausgedehnt.⁴¹² Das Siebte Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungs-gesetzes von 1985 bemühte sich auch um eine Verbesserung des Instrumentariums der Arbeitsförderung.

Strategien, den Arbeitsmarkt durch Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse sowie durch Arbeitszeitverkürzungen zu entlasten, mußten grundsätzlich der tarifver-traglichen, letztlich auch der einzelvertraglichen Praxis überlassen bleiben. Der Beitrag des Gesetzgebers lag vor allem im Beschäftigungsförderungsgesetz 1985. Auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts war die Verantwortung des Gesetz-gebers dagegen eine unmittelbare. Das Fünfte und Sechste Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (1984/1985) versuchten, ihr Rechnung zu tragen. Umstritten blieb, inwieweit der Arbeitsmarkt dadurch entlastet werden sollte, daß älteren Arbeitnehmern der Übergang in den Ruhestand erleichtert wurde. Die Rentenversicherung war für Langzeitarbeitslose, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, bereits weitgehend geöffnet.⁴¹³ Fraglich war, inwieweit das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben auch schon vor dem 60. Lebensjahr erleichtert werden sollte. Einen ersten Anlauf dazu stellte das Gesetz zur Förderung von Vorruhe-standsleistungen (Vorruhestandsgesetz) von 1984 dar. 1989 wurde es durch das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Überganges älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand (Altersteilzeitgesetz) abgelöst.⁴¹⁴

Zu einer heftigen Auseinandersetzung kam es über die Praxis der Bundesanstalt für Arbeit und des - die Bundesanstalt rechtlich kontrollierenden - Bundessozial-gerichts hinsichtlich des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe sowie des Kurzarbeitsgeldes im Falle von Arbeitskämpfen. Ausgangspunkt des Problems ist die Pflicht der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitskämpfen gegenüber neutral zu sein und weder Streiks noch Aussperrungen durch Leistungen an die Streikenden bzw. an die Ausgesperrten zu unterlaufen. Veränderte Kampfpraktiken der Sozial-partner haben die Bundesanstalt für Arbeit veranlaßt, die Grenzen, in denen sie Leistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit oder der Kurzarbeit wegen des mittel-baren Zusammenhangs mit Arbeitskämpfen zurückhält, weiter zu ziehen. Darauf-hin kam es zu heftigen - vor allem verfassungsrechtlichen - Auseinandersetzun-gen. Was der einen Seite »neutral« erschien, erschien der anderen gerade »partei-isch«.⁴¹⁵ Der Gesetzgeber suchte 1986 durch eine Neufassung des § 116 des

durch das Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzar-beit 1987 in § 106 AFG eingearbeitet.

412 Im übrigen mehrfach durch Verordnungen der Bundesregierung, 1987 durch das Gesetz zur Ver-längerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit.

413 S. § 1248 Abs. 2 der RVO.

414 Vom 20.12.1988. In Geltung seit dem 1.1.1989, § 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes. Das Gesetz ist bis Ende 1992 befristet (§ 14).

415 Protagonist der Auseinandersetzung war - in einem der Streikfreiheit günstigen Sinne - Ernst Benda: Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf. Ein Beitrag zur Diskussion um die Änderung des § 116 AFG, 1986; s. dagegen Gerhard Müller, Arbeitskampf und Arbeits-kampfrecht, insbesondere die Neutralität des Staates und verfahrensrechtliche Fragen, 1985; sowie die Studie des Bundesministeriums der Justiz zur Widerlegung des Benda-Gutachtens, Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Justiz, 1986.

Arbeitsförderungsgesetzes nach einer angemessenen Lösung, die freilich selbst wieder Anlaß zum Streit gab.⁴¹⁶

hh) *Übergreifendes*

Eine wesentliche – auch als einseitig kritisierte – Verbesserung der *sozialen Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung* brachten das Dritte agrarsoziale Ergänzungsgesetz von 1985 und das Gesetz zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmen von Beiträgen zur Landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz) von 1986. Sie sollten die Beitragslast der landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetriebe mindern, jüngere mitarbeitende Familienangehörige in die Altershilfe für Landwirte einbeziehen und die Zusatzversorgung für ältere Landarbeiter günstiger gestalten.

Die Entwicklung des Sozialleistungsrechts erhielt 1988/89 auch dadurch noch einen zusätzlichen Akzent, daß die *Kodifikation des Sozialrechts* in einem Sozialgesetzbuch neues Leben gewann. 1982 waren, wie schon berichtet, die »Allgemeinen Teile«⁴¹⁷ abgeschlossen. Die gesetzestechnische Eingliederung vorhandenen Sozialrechts als »Besondere Teile« kam nicht voran. Lediglich der von der Fraktion der SPD eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung⁴¹⁸ hatte sich der Aufgabe erinnert, das Rentenrecht in das Sozialgesetzbuch einzugliedern. Der Entwurf wurde jedoch nicht Gesetz. So erinnerte sich der Gesetzgeber erst 1988, im Zusammenhang mit der »Gesundheitsreform« der Aufgabe, das Sozialgesetzbuch zu komplettieren. Die Krankenversicherung wurde dem Sozialgesetzbuch als V. Buch eingefügt. Die Rentenversicherung soll ihm nunmehr als VI. Buch eingegliedert werden.⁴¹⁹

416 Fritz Ossenbühl. Neutralität im Arbeitskampf. Zur Neufassung des § 116 AFG, 1987; Hugo Seiter, Staatsneutralität im Arbeitskampf. Systematische Darstellung der mit § 116 AFG zusammenhängenden Rechtsfragen auf der Grundlage des Neutralitätsgesetzes von 1986, 1987.

417 S.o. den Text zu N 293.

418 Rentenreformgesetz 1985 – RRG 1985 (Deutscher Bundestag Drucksache 10/2608).

419 Da zugleich die gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung von einem bloßen ersten Kapitel des IV. Buches »Sozialversicherung« zu einem IV. Buch: »Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung« aufgewertet wurden, zeichnet sich nunmehr (zum ursprünglichen Konzept s. N 293) folgende Gliederung für das Sozialgesetzbuch ab: I. Buch: Allgemeiner Teil. II. Buch: Ausbildungsförderung. III. Buch: Arbeitsförderung. IV. Buch: Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung. V. Buch: Krankenversicherung. VI. Buch: Rentenversicherung. VII. Buch: Unfallversicherung. VIII. Buch: Jugendhilfe (ein entsprechender Referentenentwurf liegt bereits vor). IX. Buch: Sozialhilfe. X. Buch: Verwaltungsverfahren; sozialer Datenschutz; Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander und ihre Beziehungen zu Dritten. Wo das soziale Entschädigungsrecht (bisher als V. Buch gedacht), das Kindergeld- und Erziehungsgeldrecht (bisher als VI. Buch gedacht), das Wohngeldrecht (bisher als VII. Buch gedacht), das Unterhaltsvorschußrecht sowie das Vorruhestands-/Altersteilzeitrecht (beide bisher ohne erkennbare Zuordnung) sowie ein vom Bundestag 1982 angeregtes besonderes Buch über die Eingliederung Behinderter (s. dazu die Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 17. Juni 1982, Deutscher Bundestag Drucksache 9/1753 S. 4; Beschluß des Deutschen Bundestages v. 25. Juni 1982, Stenographischer Bericht S. 6675) eingeordnet werden sollen – ob etwa das X. Buch hinausgeschoben wird, um weiteren Büchern Platz zu machen, oder ob die weiteren Bücher nach dem X. Buch angeschlossen werden, – ist im Augenblick nicht abzusehen.

c) Vermögenspolitik - Wohnungspolitik

Das Vermögensbeteiligungsgesetz von 1983 und das Zweite Vermögensbeteiligungsgesetz von 1986 gaben der *Vermögensbildung durch Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer* neue Impulse.

Auf dem Gebiet des *Wohnungswesens* setzte die Regierung Kohl vor allem auf Liberalisierung des Mietrechts (Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen von 1982). 1986 versuchte der Steuergesetzgeber neue Akzente zu setzen (Gesetz zur Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbst genutzten Wohnungseigentums-Wohnungseigentumsförderungsgesetz). Das Wohnungsbauprüfungsgesetz 1988 und die 1988 beschlossene Steuerreform brachten erneut Veränderungen. Verbesserungen des Wohngeldrechts erwiesen sich jedoch ebenfalls als notwendig (Sechstes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes von 1985). Daß dies nicht ausreichte, um die Wohnraumnot für Familien und ärmere Schichten vor allem in Ballungsräumen zu verhindern, kann hier nur angemerkt werden.

4. Schwerpunkte der Diskussion

Die sozialpolitische Diskussion dieser Periode vollzog sich - ohne daß dies im Sinne strenger Trennung gesagt werden könnte - vor allem in *vier Dimensionen*.

Die *erste* dieser Dimensionen ist die der »Krise des Sozialstaats«. Sie bezog sich auf die Analyse dessen, was als »Krise« angesehen wurde, auf die Maßnahmen, die notwendig waren, um die »Krise« zu bewältigen, und schließlich auf deren Kritik.

Die *zweite* Dimension der Diskussion bezog sich auf die *großen Reformen*. Unter ihnen ragen die Reform des Gesundheitswesens, die Reform der Alterssicherung und die Reform der Sicherung bei Schwerpflegebedarf heraus.

Diese beiden Dimensionen wurden bereits berührt und können hier nur noch in Erinnerung gebracht werden.

Ergänzende Aufmerksamkeit verdient dagegen noch die *dritte* Dimension: die Dimension der *hintergründigen Veränderungen der Gesellschaft* - des Zustandes der Gesellschaft, des Verhaltens der Gesellschaft und der Wertvorstellungen der Gesellschaft.⁴²⁰ Eine zentrale Frage blieb und bleibt die der Bevölkerungsstruktur und der *Bevölkerungsentwicklung* in der Bundesrepublik Deutschland.⁴²¹ Sie ist

420 S. ergänzend zum folgenden vor allem Werner Tegtmeier, Zukunft des Sozialstaats, in: von Maydell/Ruland (Hg.), Sozialrechtshandbuch (N 63), S. 203 ff.; Dieter Schäfer, Gegenwärtige Probleme und Fragen sowie langfristige Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 28 ff. Ein Panorama der gegenwärtigen Diskussion s. bei Bernd von Maydell/Walter Kannengießer (Hg.), Handbuch der Sozialpolitik, 1988.

421 S. auch Bruno Heck (Hg.), Sterben wir aus? Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 1988.

auch eine Frage nach der sozialpolitischen Stellung der Familie.⁴²² Die Familie ist die Quelle der gesellschaftlichen »Reproduktion«.⁴²³ Aber die Frage nach der Familie ist nicht identisch mit der Frage nach der gesellschaftlichen »Reproduktion«. Ehe und Familie - von den Vätern des Grundgesetzes noch ausdrücklich garantiert und unter den Schutz des Staates gestellt (Art. 6 Abs. 1 GG) - sind vielfältigem Wandel ausgesetzt.⁴²⁴ Und dieser Wandel stellt die Rechtsordnung - auch und gerade die Sozialrechtsordnung⁴²⁵ - vor elementare Probleme. Das gilt für die nichteheliche Lebensgemeinschaft⁴²⁶ ebenso wie für die Ein-Eltern-Familien.⁴²⁷ Nicht weniger gilt es für alle die Probleme, die mit der Auflösung von Ehen und Lebensgemeinschaften, mit dem Zurücklassen von Kindern in »alten« Familien, dem Einbringen von Kindern in »neue« Familien, insbesondere auch dem Einbringen von Kindern aus verschiedenen alten Verbindungen in neue Verbindungen, mit der Überlagerung von Unterhaltungspflichten aus alten mit Unterhaltungspflichten aus neuen Verbindungen und ähnlichem mehr zusammenhängen. Eine Sozialrechtsordnung, die vorsorgend auf langfristigen stabilen Verbindungen in Voll-Familien aufbaut und aufbauen darf, ist eine Sache, eine Sozialrechtsordnung, die nur nach Maßgabe der jeweils konkreten Situation hilft und fördert, ist eine andere Sache.⁴²⁸

Aber auch diese Entwicklung der Familie ist wiederum nur eine Erscheinungsform eines allgemeineren Phänomens: des Phänomens der Individualisierung.⁴²⁹ Individualisierung meint auf der einen Seite den Zerfall vorgegebener gesellschaftlicher Normalität. Und es meint auf der anderen Seite das frei gewählte Heraustreten aus gesellschaftlichen Mustern, jene Beliebigkeit des individuellen Verhaltens, die infolge der Auflösung kollektiver gesellschaftlicher Wertvorstellungen

422 S. Franz Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Familie (N 376); Detlef Grieswelle, Diskurs über Bevölkerungsfragen und Familienpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/1989, S. 23 ff.

423 Max Wingen, Kinder in der Industriegesellschaft - wozu? Analysen - Perspektiven - Kurskorrekturen, 2. Aufl. 1987.

424 S. die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zum Thema »Verfassungsgarantie und sozialer Wandel. Das Beispiel von Ehe und Familie« mit den Referaten von Axel Frhr. von Campenhausen und Heinhard Steiger, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 45, 1987, S. 7 ff.

425 Der Wandel familiärer Lebensmuster und das Sozialrecht (N 397); Petra Müller-Manger, Artikel 6 Grundgesetz. Wandel familiärer Lebensmuster dargestellt an Beispielen aus dem Sozialrecht - Die eheähnliche Lebensgemeinschaft im Sozialrecht, Diss. Würzburg 1987.

426 Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Nichteeliche Lebensgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, 1985; s. ferner die Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages 1988 zu dem Thema: »Empfiehlt es sich, die rechtlichen Fragen der nichtehelichen Lebensgemeinschaft gesetzlich zu regeln?« mit dem Gutachten von Manfred Lieb (Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages Bd. I Gutachten, 1988, Teil A) und den Referaten von Ulrike Schmidt-Abmann und Bernd v. Maydell (ebd. Bd. II, 1988, Teil I).

427 Annette Napp-Peters, Ein-Elternteil-Familien. Soziale Randgruppe oder neues familiales Selbstverständnis?, 1985; Klaus-Peter Kruber, Die Lebenssituation von alleinerziehenden Müttern und Vätern, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 89 ff.

428 S. Zacher, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung (N 376).

429 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Gesamtgesellschaftliche Determinanten des Individualisierungsprozesses, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 659 ff.

gen, der freiheitlichen Rechtsordnung und der sozialen Absicherung der Risiken, die mit dem Gebrauch von Freiheit verbunden sind, möglich geworden ist.

Ist das eine zentrale Feld, auf dem Individualisierung realisiert wird, das von Ehe und Familie, so ist das andere das des *Arbeitslebens*. Dominierte herkömmlich ein Arbeitsleben, das sich den Arbeitsgelegenheiten anpaßte, die ganze Arbeitskraft beanspruchte, an einen betrieblichen Arbeitsplatz gebunden war und ein Leben lang durchgehalten wurde, so bedeutet Individualisierung auf der einen Seite den Primat der freien Wahl der Arbeit, die freie Abwägung zwischen privaten Interessen und Arbeit⁴³⁰ und die freie Wahl zwischen Arbeit und Nichtarbeit, zwischen Vollzeitarbeit und Teilzeitarbeit, zwischen betrieblichem und häuslichem Arbeitsplatz. Auf der anderen Seite ist die Individualisierung der Arbeit aber auch die Konsequenz technischer und gesellschaftlicher Veränderungen. Das ergibt sich etwa, wenn neue technische Möglichkeiten die Notwendigkeit zeitlicher und örtlicher Bindung der Arbeit aufheben und eine häusliche Arbeit mit relativ beliebiger Zeitwahl ermöglichen.⁴³¹ Das ergibt sich ferner, wenn Frauen sich aus wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder emanzipatorischen Gründen veranlaßt sehen, Erwerbsarbeit und Hausfrauen- und Mutterrolle zu verbinden. Das alte »Normalarbeitsverhältnis« – das durch Vollzeitarbeit am Betriebsort während der gesamten »aktiven Lebensphase« gekennzeichnet war – verliert dadurch normativ an Kraft und faktisch an Häufigkeit. All dies hat Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht im allgemeinen – und für die Wirkungen, die Sozialpolitik und Sozialrecht für die einzelnen haben.⁴³²

Die Interdependenz zwischen Individualisierung und Arbeitsmarkt ist auch ein wesentlicher Grund dafür, warum die Problematik der Beschäftigung so schwer zu lösen ist. Natürlich ist die Problematik des Arbeitsmarkts eine Konsequenz vor allem ökonomischer und technologischer Determinanten. Aber ebenso wie die Arbeitslosigkeit eine Konsequenz frei gewählter »Individualisierung« sein kann, kann der Mangel an geeigneter, zumutbarer Arbeitsgelegenheit in jene Last eines irregulären Arbeitslebens hineinführen, deren Wirkungen von denen einer frei gewählten »Individualisierung« kaum zu unterscheiden sind.

Eine *vierte* Dimension der Diskussion erörtert die *immanenten Grenzen des Sozialstaats*. Das sind einmal jene ökonomischen Probleme, die in der »Krise des

430 Margaret Dieck, Erwerbsarbeit im Kontext individueller Wohlfahrtsoptimierung: Langfristig angelegte Bewertungsänderungen von Arbeit und Privatleben, Sozialer Fortschritt 1988, S. 46 ff.; Thomas Schmid (Hg.), Befreiung von falscher Arbeit: Thesen zum garantierten Mindesteinkommen, 2. Aufl. 1986.

431 Margarete Landenberger, Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 21/1987, S. 15 ff.

432 S. Wolfgang Zapf, Individualisierung und Sicherheit, 1987; Bäcker, Normalarbeitsverhältnis und soziale Sicherung (N 409), S. 495 ff. – Marianne Weg, Frauenarbeit und ihre Folgen für die soziale Sicherheit, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 677 ff.; Petra Buhr/Stephan Leibfried/Traute Meyer/Barbara Riedmüller, Individualisierung und soziale Sicherung der Frau, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 655 ff.; Christine Hohmann-Dennhardt, Soziale Sicherung der Frau im Widerspruch von Familien- und Sozialpolitik, ebd., S. 673 ff.

Sozialstaats« vielfältig erörtert wurden. Hier soll nur auf die - auf den ersten Blick - weniger spektakulären Erscheinungsformen jener immanenten Grenzen des Sozialstaats eingegangen werden. Der eine Aspekt ist der, daß auch und gerade im Sozialstaat immer wieder Armut existiert - immer wieder alte Armut resistent wird, immer wieder neue Formen der Armut auftreten.⁴³³ Armut im Sozialstaat hat ihre Gründe auf der einen Seite in der Politik: in den Grenzen der Bereitschaft des »Mittelwählers«, derer, die mit ihm koalieren, und der politischen Repräsentanten beider, mit den Armen hinreichend zu teilen.⁴³⁴ Armut im Sozialstaat hat auf der anderen Seite ihre Gründe aber im technischen Arsenal von Vorsorge, Kompensation und Hilfe: darin, daß die Lösungen für gewisse Probleme einfach noch nicht gefunden sind. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Problematik der Überschuldung.⁴³⁵ Natürlich kann vieles getan werden, um dieser Metastase des Wohlstands- und Wohlfahrtsstaates entgegenzuwirken. Natürlich könnte noch mehr getan werden. Aber die eine, letzte Verlegenheit bleibt: entschuldet der Sozialstaat, wird er zur Bank - macht er die Schulden derer, die arm sind oder an der Grenze zur Armut leben, zu den für die Gläubiger sichersten; entschuldet er nicht, beläßt er Armut. Zwischen diesen politischen Gründen der Armut im Sozialstaat und ihren technischen Gründen liegen Phänomene, die daraus erwachsen, daß der Sozialstaat nicht rasch, nicht intensiv, nicht sachgerecht genug reagiert. Armut infolge Langzeitarbeitslosigkeit⁴³⁶ ist ebenso ein Beispiel hierfür wie jene Armut, die aus dem Widerspruch zwischen den Preisen eines freien Wohnungsmarkts und den Wohnbedürfnissen vor allem kinderreicher Familien entsteht.

Eigentümlich genug: der Sozialstaat ist nicht nur nicht imstande, die Armut vollends zu absorbieren; er ist auch nicht imstande, das *Problem des Reichtums* zu bewältigen - um so weniger, je mehr dieser Reichtum ein allgemeiner ist.⁴³⁷ Gerade der »Mittelwähler« liebt es, die Möglichkeiten eines freiheitlichen Sozial-

433 Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der GRÜNEN zu »Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland« (Deutscher Bundestag Drucksache 10/6055); Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der SPD zu »Armut in der Bundesrepublik Deutschland« und eine Große Anfrage der GRÜNEN zu »Arbeit und Armut in der Bundesrepublik Deutschland« (Deutscher Bundestag Drucksache 10/6634). Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Neue Armut, 1985; Viola von Bethusy-Huc/Norbert Beckmann, »Neue Armut« und »Neue soziale Frage«, Sozialer Fortschritt 1989, S. 121 ff. S. auch Informationszentrum Sozialwissenschaften (Hg.), Armut in einem reichen Land. Literatur- und Forschungsdokumentation 1984 - 1987, 1988.

434 Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, 1985.

435 Wolfgang Schatzschneider, Schuldnerberatung und Schuldenregulierung - eine Aufgabe: Sozialarbeit und Verbraucherschutz - Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1987, S. 134 ff.; Udo Reifner/Wilfried Laatz, Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland - ein Problemaufriß, Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 213 ff.

436 Klaus Lompe/Birgit Pollmann/K. B. Roy, Langzeitarbeitslosigkeit und Armut - Zur Lebenslage arbeitsloser Sozialhilfeempfänger, Sozialer Fortschritt 1988, S. 97 ff.

437 Meinhard Miegel, Die verkannte Revolution - Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte. 1983.

staates zu kumulieren - den Wohlstand zu privatisieren und die sozialen Risiken zu sozialisieren. »Sozialstaatsdogmatisch« ausgedrückt macht er sich das sozialstaatliche Ziel der sozialen Sicherheit ebenso zunutze wie das sozialstaatliche Ziel der Hebung und Ausbreitung des Wohlstandes. Gleichwohl klappt zwischen dieser Inanspruchnahme einer allgemeinen Solidarität für die eigenen Risiken und der Abwehr des Zugriffs allgemeiner Solidarität auf den privaten Wohlstand ein Widerspruch. Im Namen der Gleichheit, die nicht weniger ein Ziel des Sozialstaats ist, müßte hier mehr als bisher ein Kompromiß gefunden werden, doch die Weigerung des »Mittelwählers« und seiner politischen Repräsentanten ist total. Der Kampf um den Spitzensteuersatz - so verständlich er sein mag - ist dem Mittelwähler und seinen politischen Repräsentanten ein angenehmes Alibi, von einer Differenzierung gegenüber sich selbst abzusehen. Diese Differenzierung aber erscheint um so dringlicher, je mehr Reichtum bei denen kumuliert wird, die weniger Kinder haben - je mehr diese verdienen können, je weniger diese mit ihren Kindern teilen müssen und je weniger sich ihr Erbe teilt. Die typische »Individualisierung« der Singles und der kinderlosen und kinderarmen Paare gewinnt von hierher einen extrem unsozialen Aspekt. Aber sie stellen immer mehr Wähler, während die Kinder derer, welche die Kinderlast der Gesellschaft tragen, stimmlos bleiben.

Grenzen des Sozialstaats zeigen sich auch in seiner Tendenz zur Verrechtlichung, Ökonomisierung, Monetarisierung, Professionalisierung und Bürokratisierung.⁴³⁸ Zwei Gegensatzpaare tun sich auf: die zwischen der Verrechtlichung, Ökonomisierung und Monetarisierung auf der einen Seite und den sozialen Diensten auf der anderen Seite;⁴³⁹ und der Gegensatz zwischen professionellen und bürokratischen sozialen Diensten und nicht-professionellen, nicht-bürokratisch-sozialen Diensten.⁴⁴⁰ In beiden Fällen ist ein eindeutiges Gefälle da. Die Dienste sind politisch und rechtlich schwächer als die monetären Hilfen. Und die nicht-professionellen, nicht-bürokratischen Dienste sind politisch und rechtlich schwächer als die professionellen und bürokratischen Dienste. In der »Krise des Sozialstaats« bedurfte es sehr oft keiner rechtlichen Veränderung, um an Diensten zu sparen. Die Kürzungen der verrechtlichten monetären Leistungen erschienen spektakulär. Die Minderung der Dienste dagegen, die als Einsparung von Haushaltsmitteln keiner Rechtsänderung bedurfte und so »in aller Stille« geschehen konnte, wurde oft kaum diskutiert. Nicht-professionelle, unbürokratische Selbsthilfe schließlich

438 S. Hans F. Zacher, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Friedrich Kübler (Hg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1985, S. 14 ff., insbes. S. 35 ff.

439 Helmut Klages/Detlef Merten (Hg.), Sozialpolitik durch soziale Dienste, 1981.

440 Bernhard Badura/Christian von Ferber (Hg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, 1981; Fritz Vilmar/Brigitte Runge, Soziale Selbsthilfe - Privatisierung oder Vergesellschaftlichung des Sozialstaats? Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1986, S. 3 ff. - Ein Phänomen, das weitgehend dazwischensteht, beschreibt Wulf Damkowski, Sozialstationen - Ein Konzept ambulanter Versorgung in der Bewährung, in: ebd. B 24-25/1987, S. 13 ff.

ist a priori in einem labilen, gefährdeten Zwischenfeld zwischen dem Staat und seinem Recht einerseits und der privaten, personalen Bereitschaft andererseits angesiedelt. Das Prestige der sozialen Arbeit⁴⁴¹ – genauer: das geringe Prestige der sozialen Arbeit – ist und bleibt ein bedenkliches Symptom für diese »Grenze des Sozialstaats«.

5. Die Rolle des Verfassungsrechts

Die Diskussion über die sozialpolitische Relevanz der Verfassung stand zunächst ganz im Zeichen der »Krise des Sozialstaates«. Der Deutsche Juristentag formulierte das Thema treffend: »Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz.«⁴⁴² Das Verhältnis von Sozialstaat und Rechtsstaat wurde dabei jedoch wieder positiver gesehen. Gerade in der Krise war erkannt worden, daß allein ein rechtsstaatlicher Austrag der Widersprüche zur notwendigen Befriedung führen kann.⁴⁴³ Die sozialpolitische Bedeutung der Verfassung und des Verfassungsgerichts kann unter diesen Umständen freilich nur zunehmen.⁴⁴⁴ Nicht ohne Zusammenhang damit wird auch die Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft wieder selbstverständlich.⁴⁴⁵

441 S. zur Entwicklung der sozialen Arbeit Wolf Rainer Wendt, *Geschichte der sozialen Arbeit*, 2. Aufl. 1985.

442 Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages (1984) mit dem Gutachten von Meinhard Heinze (*Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages Bd. I*, 1984, Teil E) und dem Referat von Michael Stolleis (ebd. Bd. II, 1984, Teil N, S. 9 ff.). Zu diesem Thema ergänzend die gleichnamigen Beiträge von Wolfgang Gitter, *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 1984, S. 137 ff.; Peter Krause, *Die öffentliche Verwaltung* 1984, S. 740 ff.; Bertram Schulin, *Neue Juristische Wochenschrift* 1984, S. 1936 ff.; Rolf Stober, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1984, S. 857 ff.; Wolfgang Rübner, *Juristenzeitung* 1984, S. 801 ff. S. auch o. N 310 ff.

443 S. Ernst Benda, *Der soziale Rechtsstaat*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts* (N 32), S. 477 ff., insbes. S. 514 f., 515 ff.; Hans-Peter Bull, *Der Sozialstaat als Rechtsstaat. Zur gegenwärtigen Bedeutung des Sozialstaatsprinzips und des Eigentumsschutzes für soziale Rechte*, *Zeitschrift für Sozialrecht* 1987, S. 13 ff.

444 S. Wolfgang Rübner, *Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in: Wannagat (Hg.), *Jahrbuch* (N 292), Bd. 6 (1984), S. 37 ff., Bd. 7 (1985), S. 21 ff., Bd. 8 (1986), S. 37 ff., Bd. 9 (1987), S. 23 ff., Bd. 10 (1988), S. 37 ff.; Dietrich Katzenstein, *Die sozialgerichtlichen Vorlagen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Deutsche Rentenversicherung* 1985, S. 1 ff. S. auch Hans Jürgen Papier, *Der Einfluß des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht*, in: von Maydell/Ruland (Hg.), *Sozialrechtshandbuch* (N 63), S. 114 ff.

445 S. Klaus Weigelt (Hg.), *Die soziale Marktwirtschaft erneuern*, 1986; Hohmann/Schönwitz/Weger/Wünsche (Hg.), *Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft* (N 57).

6. Die internationale Öffnung und Einbindung

Die internationale Integration der deutschen Sozialpolitik war im Verlauf der Jahre sowohl von der rechtlichen wie von der tatsächlichen Seite her immer bedeutsamer geworden.⁴⁴⁶ Gleichwohl ist sie gerade zu Ende dieser Periode in den Sog neuer Dynamik geraten.

a) Die »soziale Dimension« des Europäischen Binnenmarktes

Die europäische Sozialpolitik⁴⁴⁷ wurde durch die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte zur Herstellung des Europäischen Binnenmarktes vom 28. Februar 1986 in eine neue Situation versetzt. Zwar hat die Einheitliche Europäische Akte an der sozialpolitischen Zurückhaltung des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nur wenig geändert. Eine neue Kompetenz wurde nur dahin begründet, daß europäische Richtlinien im Sinne von Mindestvorschriften zur »Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt« erlassen werden können sowie, »um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen« (Art. 118 a EWG-Vertrag). Daß der Kommission darüber hinaus der Auftrag erteilt wurde, sich um »den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene« zu kümmern (Art. 118 b a.a.O.), ist kaum mehr als ein Merkposten. Und die Ermächtigung des Europäischen Rates, »Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben«, mit qualifizierter Mehrheit⁴⁴⁸ zu erlassen (Art. 100 a Abs. 1 a.a.O.), wurde ausdrücklich dadurch eingeschränkt, daß sie »nicht für die Bestimmungen über die Steuern, Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer« gelten (Art. 100 a Abs. 2 a.a.O.). Somit bleibt es für soziale Fragen – denn welche der Umstellung des Binnenmarktes dienende sozialpolitische Regelung sollte nicht die »Rechte und Interessen der Arbeitnehmer« betreffen – beim Prinzip der Einstimmigkeit (Art. 100 a.a.O.).⁴⁴⁹ Was der europäische Binnenmarkt für die Sozialpolitik bedeuten wird, läßt sich also mitnichten aus der Einheitlichen Europäischen Akte ablesen.

Jedoch hat die Einheitliche Europäische Akte eine Dynamik ausgelöst, deren Wirkungen auf die sozialen Verhältnisse und auf die Sozialpolitik nicht abgesehen werden kann.⁴⁵⁰ So stellt sich die Frage nach den Handlungszwängen, die von

446 Rolf Schuler, Das internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988.

447 Bernd Schulte, Europäische Sozialpolitik – Eine Zwischenbilanz, Sozialer Fortschritt 1986, S. 1 ff.

448 S. dazu Art. 148 Abs. 2 des EWG-Vertrages.

449 Auch Art. 51 des EWG-Vertrages gilt unverändert weiter: »Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; . . .«.

450 Einen Überblick s. bei Bernd v. Maydell, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung, Zeitschrift für die Gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 1 ff.; Win-

nicht primär sozialpolitischen Veränderungen auf die sozialen Verhältnisse und auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten – je für sich und im europäischen Verbund – ausgehen. Ebenso stellt sich die Frage nach den Impulsen, die sozialen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften auf neue Weise auszuschöpfen – auch wo dies Einstimmigkeit voraussetzt. Und bereits jetzt ist abzusehen, daß der Schwung, in den die Einheitliche Europäische Akte den Prozeß der europäischen Integration versetzt hat, zu Forderungen führt, die den Rahmen der europäischen Verträge – in ihrer gegenwärtigen Fassung – sprengen.⁴⁵¹

b) *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungshilfe*

Die Auseinandersetzung um die neue Weltwirtschaftsordnung hatte in dieser Periode nicht mehr die Bedeutung, die ihr in der vorausgegangenen Zeit zugekommen war. Die Entwicklungshilfe hielt seit 1970 einen gleichen Anteil am Bundeshaushalt.⁴⁵² Das Verhältnis zum Bruttosozialprodukt blieb dagegen unstat – war im großen sogar rückläufig.⁴⁵³

c) *Ausländer und Zuwanderung*

Zu einem sozialpolitischen, ja allgemeinpolitischen Problem ersten Ranges entwickelte sich der Anteil ausländischer Mitbürger in der Bundesrepublik.⁴⁵⁴ Zwar war die Ausländerquote nicht mehr alarmierend gestiegen. Betrug sie 1982 noch 4.666.917, so ging sie bis 1984 auf 4.363.648 zurück, um bis 1987 wieder auf 4.630.218 anzusteigen. Die Quote der beschäftigten Ausländer war sogar eher rückläufig⁴⁵⁵. Betrug sie im Jahre 1982 1.808.981, so fiel sie bis 1985 auf

fried Schmähl, *Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht*, ebd., S. 25 ff.; Peter Clever, *Binnenmarkt '92: Die »soziale Dimension«*, Zeitschrift für Sozialreform und Sozialgesetzbuch 1989, S. 225 ff. – S. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zu »Europäischer Binnenmarkt und soziale Demokratie« (Deutscher Bundestag Drucksache 11/4699); Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zu »Sozialraum Europäische Gemeinschaft« (Deutscher Bundestag Drucksache 11/4700).

451 S. insbes. den Beschluß des Europäischen Parlaments v. 17.3.1989 (Deutscher Bundestag Drucksache 11/4340).

452 2,5 %. Mit Ausnahme von 1985 und 1987: jeweils 2,6 %. Siebter Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag Drucksache 11/2020, S. 130).

453 Nach dem Höhepunkt von 1980 (1,3 %) fiel es 1981 auf 1,18 %, hielt sich 1982 bis 1984 bei 1,06 %, um 1985 auf 0,92 %, 1986 auf 0,88 % zu sinken, ebd., S. 156.

454 S. etwa Gerhard Schult (Hg.), *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland?*, 1982; Dietrich Tränhardt, *Die Bundesrepublik Deutschland – Ein unerklärtes Einwanderungsland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/1988*, S. 3 ff.; s. auch Bernhard Felderer, *Immigration, Geburtenentwicklung und Wirtschaft*, ebd. B 18/1989, S. 16 ff.

455 Ausländische Bevölkerung insgesamt
Veränderung gegenüber Vorjahr in %:

1982	+ 0,8	1985	+ 0,4
1983	- 2,8	1986	+ 3,1
1984	- 3,8	1987	+ 2,6

Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik 1988, S. 13.

1.583.898, um 1986 wieder anzusteigen (1.591.547), 1987 aber wieder etwas zurückzugehen (1.588.859). Gleichwohl stieg das Unbehagen. Die sozialpolitische Problematik erwies sich als zwiespältig. Forderungen nach großzügiger Öffnung, jedenfalls aber nach Toleranz und Bereitschaft zur Integration stand die Forderung gegenüber, den weiteren Zuzug von Ausländern zu hemmen und ausländische Arbeitnehmer zur Rückkehr in ihre Heimatländer zu veranlassen. Der Forderung, den Zuzug einzugrenzen, entsprach vor allem die Praxis des Ausländerrechts. Der anderen Forderung, Ausländer zur Rückkehr zu bewegen, diente demgegenüber das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern von 1983.⁴⁵⁶ Unabhängig von dieser Kontroverse waren und blieben die Ausländer selbst kraft all der Nachteile, die einen »Fremden« vielfältig belasten, als solche der sozialen Hilfe und Sorge bedürftig.⁴⁵⁷ Die Zahl der Ausländer im Lande ändert daran wenig.

Einen besonderen Akzent erhielt die Ausländerproblematik durch eine rasch anwachsende Inanspruchnahme des *Asylrechts*. War die Zahl der Asylbewerber von 37.423 im Jahre 1982 auf 19.737 im Jahr 1983 gesunken, so stieg sie in den folgenden Jahren stetig an, um 1986 erstmals die Marke von 100.000 zu berühren.⁴⁵⁸ 1987 halbierte sich die Zahl,⁴⁵⁹ 1988 überschritt sie erstmals die Marke von 100.000.⁴⁶⁰ Der Gesetzgeber reagierte darauf nicht nur mit Änderungen des

Ausländerquote - Anteil der Ausländer in % der beschäftigten Arbeitnehmer insgesamt:

1982	8,7	1985	7,7
1983	8,4	1986	7,6
1984	8,0	1987	7,5

Quelle: Statistisches Taschenbuch 1988, 2.7;

Bundesarbeitsblatt 3/89, S. 106.

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer -
Veränderung gegenüber Vorjahr in %:

1982	-	6,5	1985	-	2,5*
1983	-	5,2	1986	+	0,1*
1984	-	5,1	1987	+	0,4*

* vorläufig

Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik 1988, S. 11.

456 S. auch das Gesetz über eine Wiedereingliederungshilfe im Wohnungsbau für rückkehrende Ausländer von 1986.

457 Soziale Arbeit - ein Bindeglied zwischen Ausländern und Deutschen (Öffentliche Hauptauschusssitzung v. 13./14. Oktober 1987), Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1988, S. 29 ff.

458 Genau: 99.650.

459 Genau: 57.379

460 Genau: 103.076. S. zu den vorstehenden Zahlen: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration ausländischer Arbeitnehmer. Daten und Fakten zur Ausländersituation, 1988.

Asylverfahrens - und des Ausländerrechts,⁴⁶¹ sondern auch durch eine erneute Einschränkung der Sozialhilfe für Asylbewerber.⁴⁶²

Obwohl es dabei primär um eine nationale Problematik geht, hat auch die zunehmende Zahl der *Aussiedler* für soziale Unruhe gesorgt. Hatte sie sich von 37.844 im Jahr 1983 auf 42.729 im Jahr 1986 erhöht, so sprang sie 1987 auf 87.488, um 1988 mit 202.673 eine Rekordmarke zu erreichen. Die zentrale sozialrechtliche Konsequenz ist eine Diskussion über das Fremdretenrecht.⁴⁶³

D. Bilanz und Ausblick

I. Rückblick

In den vier Jahrzehnten, die hier zu durchschreiten waren, hat sich der Sozialstaat stetig gewandelt. Die Herausforderungen haben sich verändert. Die Bedingungen der Antwort haben sich verändert. Und jede Antwort auf eine Herausforderung hat ebenso die Landschaft der Herausforderungen verändert wie die Landschaft der Bedingungen jeder weiteren Antwort. So ist es auch schwierig, ja unmöglich, Ursachen und Wirkungen einander zuzuordnen.

1. *Die Interpretation der Anfänge: Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit*

Gleichwohl hat das Durchschreiten dieser Zeit Typisches hervortreten lassen. So war der Anfang ganz von der Katastrophe geprägt, welche die nationalsozialistische Herrschaft, der Krieg, den sie entfacht hat, und die Niederlage, die uns von ihr befreit hat, hinterlassen haben. Aber nicht nur die Bewältigung dieser Not war die Leistung jener Zeit, sondern zugleich der Aufbau einer sozialen Ordnung, die darauf angelegt war, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit miteinander zu verbinden.⁴⁶⁴ Gab die soziale Marktwirtschaft der unmittelbaren Entfaltung individueller Leistungen in der Teilhabe nach Maßgabe dieser Leistung Raum, so

461 Erstes Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes von 1984; Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitslaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften von 1987.

462 Art. 120 Abs. 2 des BSHG i.d.F. des Haushaltsbegleitgesetzes 1984. S. o. 3. b) aa).

463 Georg Ilgenfritz, In der Diskussion: Fremdenrecht, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1989, S. 186 ff.

464 S. dazu Walter Kerber, Claus Westermann, Bernhard Spörlein, Gerechtigkeit, in: Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilbd. 17, 2. Aufl. 1981, S. 44 ff.; Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Gerechtigkeit, in: Rechtsstaat und Menschenwürde, Festschrift für Werner Maihofer, 1988, S. 669 ff., insbes. S. 686 ff.

sorgte eine Sozialpolitik der Umverteilung dafür, daß jedem ein Existenzminimum gewährleistet wurde, die besonderen Opfer, welche die Politik so vielen auferlegt hatte, entschädigt wurden, soziale Sicherheit für den Fall bereitgestellt wurde, daß individuelle Leistung nicht erbracht werden konnte oder Bedürfnisse entstanden, die bei aller Leistung nicht aus eigener Kraft gedeckt werden konnten. Dabei trat – neben der Hilfe für die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung, des Krieges und der Vertreibung – wieder der Schutz des Arbeitnehmers in den Vordergrund. Das entsprach nicht nur der Tradition des Sozialstaats. Es entsprach auch der zentralen Bedeutung, die der Faktor »Arbeit« für den Aufbau des Gemeinwesens und der Gesellschaft hatte. Und es entsprach den Gemeinsamkeiten, welche die sozialdemokratischen und christlich-sozialen Kräfte in der Bundesrepublik, die ihren Aufbau politisch so weithin getragen haben, verbanden.

2. *Die Interpretation der mittleren Phase: Von der Selbstverständlichkeit des Wohlstands zur Differenzierung der sozialen Erwartungen*

So war rasch – und überraschend – Wohlstand erreicht worden. Und die 60er Jahre sind von ihm geprägt. Neben den klassischen Zielen des Sozialstaats, dem Existenzminimum, der Herstellung von mehr Gleichheit und der Gewährleistung von sozialer Sicherheit wird die Hebung des Wohlstandes und die Ausbreitung der Teilhabe daran zum Wesenselement des sozialen Staates. Dem »modernen Industrie- und Sozialstaat« wird der »Verfassungsauftrag zur Wachstumsvorsorge« beigelegt.⁴⁶⁵ Zugleich aber wird auch das Sozialleistungsrecht stetig ausgebaut. Auf dieser Grundlage einer relativen Sättigung werden die späten 60er Jahre zum Anfang einer neuen Aufbruchphase. Sie ist nicht nur durch die Bereitschaft zu neuer sozialpolitischer Intensität gekennzeichnet. Sie ist auch durch eine breite »Spreizung« der sozialen Intentionen charakterisiert.

Sozialpolitik hat immer in Besser-Schlechter-Relationen zu denken. Die moderne Sozialpolitik nahm am Ende der Aufklärung ihren Ausgang von der elementaren Besser-Schlechter-Relation zwischen denen, die ihren Lebensunterhalt entweder aus Besitz hatten, oder durch Arbeit tätig erwerben konnten, und denen, die daran partizipierten, auf der einen Seite und denjenigen, die von einer solchen Lebensgrundlage ausgeschlossen waren, den Armen, auf der anderen Seite. Die Einführung der Armenfürsorge markiert so den ersten Schritt der Entwicklung des modernen Sozialstaates. Der zweite Schritt – die Einführung des Arbeitsschutzrechts und der Sozialversicherung – reagierte auf die Besser-Schlechter-Relation zwischen den Nicht-Lohnabhängigen und den Lohnabhängigen. Die Folgezeit

465 Hans Peter Ipsen, Diskussionsbeitrag zu »Gesetzgeber und Verwaltung«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 24, 1966, S. 221 ff., 222. - S. dazu Peter Badura, Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: Hamburg/Deutschland/Europa (N 34), S. 367 ff.; Gert Nicolaysen, Wohlstandsvorsorge, ebd. (N 34), S. 485 ff.

zeigte, daß immer mehr Besser-Schlechter-Relationen in einer Gesellschaft zu entdecken waren: die Familien, die Mütter, die Jugendlichen, die Behinderten usw. In ihren Anfängen konzentrierte sich die Bundesrepublik auf zwei Kategorien von Besser-Schlechter-Relationen: die Arbeitnehmer und die Opfer des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der Vertreibung. Gewiß öffnete die Sozialpolitik jener Jahre sich auch auf andere Gruppen hin: insbesondere etwa die Landwirte, aber auch die Familien mit Kindern. Und das Bundessozialhilfegesetz von 1961 manifestierte einen neuen Stil sozialpolitischer Öffnung für eine Vielfalt von Besser-Schlechter-Relationen. Es bot nicht nur neue Lösungen für das Problem der Armut. Es definierte auf vorher nicht dagewesene Weise eine neue Gattung der Besser-Schlechter-Relationen. Seine »Hilfen in besonderen Lebenslagen« definieren die Besser-Schlechter-Relationen situativ. Jedem ist zu helfen, der in einer bestimmten Situation (etwa der Krankheit, der Mutterschaft, der Behinderung usw.) ist, ohne sich selbst helfen zu können. Doch war dieser Schritt im Sinne des demokratischen Systems unspektakulär. Der demokratische »Betrieb« verlangt nach gruppenhafter Wahrnehmbarkeit von Vorteilen.⁴⁶⁶

Diesem Konzept wandte sich dann der neue Aufbruch der späten sechziger Jahre auch entschlossen zu. Und erst von daher kann die eine Dimension der »Spreizung« dieses neuen Aufbruchs erklärt werden. Der Sozialstaat wandte sich nunmehr ebenso nachdrücklich einer erneut betonten Politik für die Arbeitnehmer – der klassischen« sozialen Frage« – zu, wie er sich der Probleme neuer Gruppen annahm: der Schüler, der Studenten, der Selbständigen usw. oder – alte Fährten neu aufnehmend – der Landwirte, der Schwerbehinderten usw.

Die »Spreizung« des neuen sozialstaatlichen Aufbruchs hat aber auch noch eine andere Dimension. Der Sozialstaat ist immer einer unendlichen Zahl miteinander konkurrierender, personell oder situationell definierter Forderungen gegen ein soziales »Schlechter« und für ein soziales »Besser« ausgesetzt. Das Ensemble dieser Forderungen – sowohl ihre Selektion als auch die Priorität unter ihnen – wechselt von Gruppe zu Gruppe, letztlich von Subjekt zu Subjekt. Es wechselt je nach der Erfahrung und Artikulation eines drohenden sozialen »Schlechter« oder eines möglichen sozialen »Besser«. Dabei kann sich der Komparativ auf individuell oder gruppenhaft erfahrene, besorgte oder erhoffte Schlechter-Besser- oder Besser-Schlechter-Relationen im Zeitverlauf der eigenen Entwicklung (intertemporaler Vergleich) ebenso beziehen wie auf vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Schlechter-Besser- oder Besser-Schlechter-Relationen im Verhältnis zu anderen Personen oder Gruppen (interpersonaler, interkollektiver Vergleich). So verwirrend dieses Spiel der Möglichkeiten insgesamt ist, so wird jedes Ensemble in sich doch nach einem gemeinsamen Prinzip geformt: der Grundannahme einer sozialen Normalität. Wo immer diese Normalität liegen mag: die sozialen Forderungen

466 S. Hans F. Zacher, *Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 7 (1979), S. 154 ff.; ders., *Der Sozialstaat als Prozeß*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 134, (1978), S. 16 ff.

orientieren sich an ihr. (1) »Sozial« ist zunächst die Hilfe in der Subnormalität – sei es der Extremfall der Not, sei es die relative Subnormalität der Armut. »Sozial« sind demzufolge alle Leistungen des Gemeinwesens, die das Existenzminimum bereitstellen oder sonst gegen Armut intervenieren (soziale Hilfen). (2) »Sozial« ist sodann der Zugang zur Normalität – sei es unmittelbar durch Leistungen des Gemeinwesens (soziale Förderung), sei es mittelbar dadurch, daß gleiche Voraussetzungen eröffnet werden, sich politisch oder gesellschaftlich einen Zugang zur Normalität zu verschaffen (institutionelle und normative Chancengleichheit). (3) »Sozial« ist auch die Integration der Normalität dort, wo Wohlstandsdifferenzen und gesellschaftliche Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse der Vorstellung einer Normalität von mehr Gleichheit durch Minderung von Wohlstandsdifferenzen und Abbau und Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen in der Gesellschaft zuwiderlaufen. (4) »Sozial« ist die Sorge für das Verbleiben in der Normalität – sei es durch Sicherung gegen die »Wechselfälle des Lebens« (soziale Sicherheit: insbesondere soziale Vorsorge und entsprechende besondere Hilfs- und Förderungssysteme), sei es durch die Kompensation von Opfern, für die das Gemeinwesen eine besondere Verantwortung trifft oder doch übernimmt (soziale Entschädigung). (5) »Sozial« ist endlich die Hebung der Normalität und alles, was der Allgemeinheit der Teilhabe auch an einer steigenden Normalität dient.

So einleuchtend dieses Spiel um einen Pegel der Normalität erscheint, so offen ist, wie gesagt, was von den einzelnen und den Gruppen als »normal« angesehen wird. Und eben darin zeigte sich die zweite Dimension der »Spreizung« des Sozialstaates, die für den neuen Aufbruch um 1970 so typisch war: mehr als je vorher wurden nun auch hohe Lebensstandards als »normal« angesehen. Dies war erstens eine Frucht der Ausbreitung des Wohlstandes seit den späten 50er Jahren. Es war zweitens eine Frucht der Veränderungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft. Die soziale Situation der Arbeitnehmer hatte sich immer mehr auch »nach oben«, auch zum Günstigeren hin, ausdifferenziert. Und es war drittens eine Frucht der rasch um sich greifenden Akademisierung des gesellschaftlichen und öffentlichen Lebens und damit der Ausbreitung des Interesses an einer Sozialpolitik, für die ein hohes Niveau der Normalität selbstverständlich war. Man kann insgesamt auch von einer Anpassung der Sozialpolitik an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse sprechen. Daß eine Sozialpolitik, die mit so extrem unterschiedlichen Niveaus der Normalität zu rechnen hat, in Schwierigkeiten gerät, wie sie eine Sozialpolitik der »Armenfrage« und der »Arbeiterfrage« nicht gekannt hat, liegt auf der Hand.

3. Die Interpretation der späteren Phase: Trotz der »Krise« zu wenig »Resozialisierung« des Sozialstaats

Von der Mitte der 70er Jahre an beginnt denn auch die große Revision der sozialstaatlichen Entwicklung, die schließlich in der sogenannten »Wende« enden

sollte. Dabei fällt auf, daß, betrachten wir die Zeit genau, weder in der Ära Schmidt noch in der Ära Kohl jene Spreizung an sich reduziert worden wäre. Im Gegenteil: Die Kürzungen verteilten sich mehr oder weniger über alle denkbaren Niveaus von Normalität. Gerade darin aber liegt ein Ärgernis dieser Entwicklung. Sozialstaatliche Politik ist immer umso dringlicher, je niedriger das Niveau der Normalität ist, um die es im einzelnen Lebens- und Ordnungsbereich geht. Die Korrektur des Sozialstaats in den späten 70er und frühen 80er Jahren hat dem nicht – oder sollte man abschwächen: nicht hinreichend – Rechnung getragen. Im demokratischen Sozialstaat ist Sozialpolitik eben Sache der Demokratie. Und die entscheidenden Wählerschichten sind nicht sozial »unten«. Sie sind sozial in der Mitte – je erfolgreicher der Sozialstaat ist, desto mehr.

Diese Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur 40 Jahre Sozialstaat, sondern auch 40 Jahre Demokratie. Jene demokratische Routine, die am deutlichsten in der Entwicklung des Parteiensystems zum Ausdruck kommt, hat sich im Verlauf dieser vier Jahrzehnte immer mehr auch der Sozialpolitik bemächtigt. Ist die Qualität einer Demokratie daran zu erkennen, wie klein eine auf Dauer vernachlässigte Minderheit ist,⁴⁶⁷ so muß es auch der sozialen Demokratie eigen sein, die Vorteile des Sozialstaats auszubreiten.⁴⁶⁸ Gerade darin liegt aber auch ein Problem. Der Sozialstaat gerät damit in Schwierigkeiten. Er muß Partei für die Ärmere, für die Schwächeren sein. Und er muß im Gegenzug dazu diejenigen, die sich selbst helfen können, sich selbst helfen lassen.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte muß freilich auch noch auf einen anderen Nenner gebracht werden: den Konflikt zwischen Besitzstandsgerechtigkeit auf der einen, Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit auf der anderen Seite. Leistungs-, Besitzstands- und Bedarfsgerechtigkeit sind Ziele, die in jeder Gesellschaft gleichzeitig gegenwärtig sind.⁴⁶⁹ Alle drei »Gerechtigkeiten« ergänzen einander; alle drei stehen miteinander in Konflikt. Im Verlauf der sozialstaatlichen Entwicklung hat sich dabei der Konflikt mit der Besitzstandsgerechtigkeit gewandelt. Am Anfang der sozialstaatlichen Entwicklung hatte sich die Leistungsgerechtigkeit gegenüber den Besitzständen des Kapitals und des Spätfeudalismus im Kampf um den gerechten Lohn für die Arbeiter durchzusetzen. Und Bedarfsgerechtigkeit hatte sich durchzusetzen, indem den Besitzenden, freilich auch – leistungsgerecht – den Erwerbenden soziale Lasten aufgebürdet wurden, sei es unmittelbar, sei es im Wege der Umverteilung. Im Verlauf der Zeit ging Besitzstandsgerechtigkeit jedoch in den sozialen Zielkatalog selbst ein. Soziale Sicherheit ist nicht nur Schutz gegen Not und Armut. Sie ist auch Erhaltung des Lebensstandards. Bismarcks Sozialversicherungs-Idee war nicht zuletzt durch einen Aspekt der Besitzstandsgerechtigkeit bestimmt. In einer bürgerlichen Gesellschaft, in der es »normal« ist, sein Leben auf subjektive Rechte aufzubauen, sollten auch die Lohnab-

467 Hans F. Zacher, *Freiheitliche Demokratie*, 1969, S. 20.

468 S. o. N 20 ff. und N 28 ff.

469 S.o. N 464.

hängigen subjektive Rechte auf Leistungen haben, die ihren Lebensstandard mehr oder weniger erhalten helfen. Je weiter sich soziale Leistungen, die den Lebensstandard sichern, dann entwickeln, desto mehr treten sie selbst wieder in Gegensatz zur Bedarfsgerechtigkeit. Im Laufe der Zeit aber gewinnen Umverteilungspositionen, die Einzelne oder Gruppen erzielt haben, auch dann den Charakter von Besitzständen, wenn sie nicht durch Vorleistungen (wie etwa Sozialversicherungsbeiträge) erdient sind und nicht der Sicherung des individuell erarbeiteten Lebensstandards dienen. »Soziale Errungenschaften« haben ein eigenes Beharrungsvermögen und überleben nicht selten ihre Rechtfertigung. Der Konflikt zwischen Besitzstandsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit wird dann zum Binnenkonflikt der Sozialpolitik.

In der Aufbauphase der Bundesrepublik war dies wenig spürbar. Vor-sozialpolitische Besitzstände waren auf chaotische Weise ungleich verteilt. Die Bereitschaft, sie in Frage zu stellen, war – wie der Lastenausgleich ebenso zeigt⁴⁷⁰ wie die Diskussionen um soziale Umschichtung, Sozialisierung, Bodenreform usw.⁴⁷¹ – vorhanden. Binnen-sozialpolitische Besitzstände gab es zunächst kaum. Als bald überholte auch das lang andauernde und stürmische Wachstum die Problematik der Besitzstandsgerechtigkeit. Das Wachstum erlaubte Zuwächse kraft Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit, die weder vor-sozialpolitische noch sozialpolitische Besitzstände in Frage stellen mußten. Gerade in diesem Klima permanenten Wachstums nahmen aber auch die Besitzstände zu: die vor-sozialpolitischen Besitzstände ebenso wie die sozialpolitisch erzeugten. Damit wuchs die Spannung zwischen der Besitzstandsgerechtigkeit auf der einen und der Bedarfsgerechtigkeit und der Leistungsgerechtigkeit auf der anderen Seite. Zugleich war diese Beziehung komplexer geworden. Die Möglichkeiten, von denen her die jeweils eigene Situation oder die jeweils eigene Entwicklung als »ungerecht« beurteilt werden konnte, hatten zugenommen. Eben dies war ein wesentliches Element der »Krise des Sozialstaates« in der zweiten Hälfte der 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre. Und es war eine der großen Schwierigkeiten für die Sozialpolitik, die Situation zu meistern. Sie hat – vernünftigerweise – die Leistungsgerechtigkeit am wenigsten eingeschränkt, sie hier und dort wieder mehr freigesetzt. Aber in der Auseinandersetzung zwischen der Bedarfsgerechtigkeit einerseits und der Besitzstandsgerechtigkeit andererseits – auch und gerade zwischen der Bedarfsgerechtigkeit und den sozialpolitischen Besitzständen – hat sie wohl zu wenig die Partei der Bedarfsgerechtigkeit, zu wenig die Partei der wirklich Bedürftigen ergriffen.

470 S.o. N 48.

471 S.o. N 58 f.

II. *Institutionelle Prämissen - institutionelle Defizite*

1. *Das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft*

Für das Gelingen des Sozialstaates im Verlauf der vier Jahrzehnte war eine Prämisse entscheidend: das Gegenüber von Staat und Gesellschaft wurde nicht in Frage gestellt und konnte nicht in Frage gestellt werden.⁴⁷² In der Geschichte der sozialen Bewegung - deren Summe der Sozialstaat ja sein soll - herrschte in der Frage des Gegenüber von Staat und Gesellschaft Dissens. Das Grundgesetz aber hat sich von vornherein für das Gegenüber von Staat und Gesellschaft entschieden.⁴⁷³ Der Rechtsstaat des Grundgesetzes - insbesondere in seiner grundrechtlichen Ausgestaltung - und die Demokratie des Grundgesetzes - insbesondere in ihrer parteidemokratischen Gestalt - können nur unter der Prämisse des Gegenüber von Staat und Gesellschaft verstanden werden. Der Staat des Grundgesetzes hat somit kein Monopol auf das »Soziale« und keinen Titel, die Gesellschaft aufzuheben, um ihren »idealen« sozialen Charakter zu garantieren. Das Grundgesetz hat einen »freiheitlichen Sozialstaat« etabliert. Es läßt die Dialektik der sozialen Verantwortung des Staates auf der einen und der sozial konditionierten Autonomie der Gesellschaft auf der anderen Seite in eine Synthese münden, in der sich die soziale Befindlichkeit der Menschen als eine Gesamtleistung von Staat und Gesellschaft darstellt. Die soziale Befindlichkeit des einzelnen ist ebenso seiner Freiheit und Verantwortung anvertraut wie der Freiheit und Verantwortung der gesellschaftlichen Kräfte, denen er sich verbunden weiß und denen er sich gegenüber sieht. Sache des Staates ist es, die Gesellschaft »sozial« zu strukturieren, zu korrigieren und zu ergänzen, ohne die Eigenständigkeit der Gesellschaft und ihre Fähigkeit, das »Soziale« auch selbst zu bewirken, zu mindern.⁴⁷⁴

Als Wirtschaftsverfassung entspricht dem die »soziale Marktwirtschaft«.⁴⁷⁵ Nach vier Jahrzehnten Erfahrung sollte man aufhören, von ihr als einer bloßen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Möglichkeit zu sprechen. Sie ist die Wirtschaftsverfassung des freiheitlichen Sozialstaates.⁴⁷⁶

472 S. Roman Herzog in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 1958 ff. (Loseblatt), Art. 20 VIII. Rn. 22.

473 S. Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hg.), Staat und Gesellschaft, 1976; Hans Heinrich Rupp, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Isensee/Kirchhoff (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I (N 27), S. 1187 ff.

474 S. dazu Manfred Spieker, Legitimitätsprobleme des Sozialstaats, 1986. Zum Konzept einer »liberalen und sozialen Demokratie des Grundgesetzes« s. eindringlich auch Werner Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts (N 32), S. 173 ff. (194 ff.).

475 S. zur sozialen Marktwirtschaft o. N 57 und N 445.

476 S. Herzog (N 472), Rn 60 f.; Zacher, Das soziale Staatsziel (N 27), S. 1080 f.

2. Die soziale Demokratie

Damit bleibt aber die Frage, ob der Staat zulänglich darauf eingerichtet ist, seine Rolle zu spielen. Für seine soziale Kraft ebenso wie für seine sozialen Schwächen ist vor allem entscheidend, daß dieser Sozialstaat eine Demokratie ist. Indem er Demokratie – genauer: eine Demokratie des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, eine egalitäre Demokratie – ist, ist jene Konvergenz angelegt, die zwischen der »Herrschaft durch das Volk« und der »Herrschaft für das Volk« besteht.⁴⁷⁷

Jedoch führt der demokratische Betrieb auch zu Ungleichgewichten der sozialen Politik. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht garantiert nicht nur nicht, daß jedermanns Meinungen und Interessen auch real in gleicher Weise berücksichtigt werden. Es kann auch nicht heißen, Meinungen nach ihrer Richtigkeit und Interessen nach ihrer Dringlichkeit zu berücksichtigen. Real setzen sich vielmehr Meinungen und Interessen durch, die von den Parteien in einer Weise aufgegriffen und gebündelt werden können, daß sie zum Programm von Parlaments- und Regierungsmehrheiten werden können.⁴⁷⁸ Und der Grad der Mehrheitsfähigkeit einer Meinung oder eines Interesses steigt und fällt nicht mit dem Grad der sozialen Dringlichkeit dieser Meinung oder dieses Interesses. Nicht selten ist das Gegenteil der Fall. Der »Grenzwähler« in der Mitte des Wählerspektrums weist die größte Koalitionsfähigkeit auf und hat die größte politische Durchsetzungsmacht.⁴⁷⁹ Der »Marginalwähler« am Rande des Wählerspektrums dagegen hat im allgemeinen die geringste Durchsetzungsmacht. Hinter den eindeutigsten und drängendsten sozialen Aufgaben der Abwehr von Not und der Hilfe bei Armut, steckt somit regelmäßig weniger politische Kraft als hinter den Positionskämpfen in der Bandbreite der Normalität und hinter der Erwartung stets steigender Normalität.⁴⁸⁰

Hinzu kommt der Zeittakt der Demokratie. Das demokratische Mandat muß dem Wähler periodisch neu abgerungen werden. Dies geschieht, indem positive Erwartungen ausgelöst – wahlwirksam: indem gruppenhaft wahrnehmbare Vorteile versprochen – werden. In das Bild der sozialen Normalität und der auf sie bezogenen Schlechter-Besser- und Besser-Schlechter-Relationen zurückgekehrt, bedeutet dies, daß von Wahl zu Wahl und von Gruppe zu Gruppe neue Standards der Normalität postuliert und eine je andere Auswahl von Schlechter-Besser- und möglicherweise auch Besser-Schlechter-Relationen in den Vordergrund gestellt werden. Darin liegt eine Chance, daß Vernachlässigtes und Vergessenes wieder aufgegrif-

477 S. Hans F. Zacher, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? In: Hamburg/Deutschland/Europa (N 34), S. 207 ff. (S. 221 ff.); ders., Sozialpolitik und Verfassung (N 14), S. 315 ff.; s. auch o. N 32 und den Text hierzu.

478 S. Elisabeth Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 1961, S. 101 ff.; Viola Gräfin von Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem (N 156), S. 255 ff.; Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, 1975, Einleitung der Herausgeber, S. 30 ff.

479 Kurt H. Biedenkopf, Die neue Sicht der Dinge, 2. Aufl. 1985, S. 185 f.

480 Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, insbes. S. 148 ff., 162 f.

fen wird.⁴⁸¹ Es kann die Politik und das »Soziale« aber auch auseinanderführen. Veränderungen der Sozialpolitik können zum Selbstzweck werden. Obwohl Sozialpolitik dem Bürger weiträumig Lebensperspektiven eröffnen soll, wird sie in Wahlperioden zerhackt.⁴⁸² Und jedes Mal werden den Ungleichgewichtenden demokratischer Durchsetzungskraft neue Einfallstore geöffnet.

3. *Der soziale Rechtsstaat*

Nun ist dieser Sozialstaat nicht nur Demokratie, sondern auch Rechtsstaat: »Republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat« (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Das eröffnet andere Ebenen der Auseinandersetzung und Entscheidung. »Sozialer Rechtsstaat« heißt: das Soziale konkretisiert sich im Wege stufenweiser Auseinandersetzung, Klärung und Vergewisserung, die dem Rechtsstaat wesentlich ist. Der Blick des Richters, der zwischen den einzelnen Fällen, in denen er zu entscheiden hat, und der Gesetz gewordenen Politik hin und her wandert, kann vernachlässigten Aspekten der Gerechtigkeit zur Geltung verhelfen.⁴⁸³ Und der Verfassungsrichter bringt in den Konflikt zwischen der Betroffenheit des einzelnen und der Gesetz gewordenen politischen Entscheidung den breiten Konsens ein, der hinter der Verfassung steht, und ihren Anspruch auf allgemeine und langfristige Geltung.⁴⁸⁴ Rechtsstaatliche Prinzipien wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rechtsfriedensschutz⁴⁸⁵ setzen sich jähren Umschlägen entgegen und verlängern die Zeitperspektiven des Sozialstaats.⁴⁸⁶ Doch können sie auch dazu beitragen, soziale Besitzstände über ihre Rechtfertigung hinaus aufrecht zu erhalten.⁴⁸⁷ Aber auch sonst ist nicht gesagt, daß der Rechtsstaat die Ungleichgewichte

481 S. o. N 478.

482 S. Niklas Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, 1981, S. 10 ff.; Hans F. Zacher, *Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftliche Krise*, *Sozialer Fortschritt* 1984, S. 1 ff. (4 ff.).

483 S. dazu Kurt Jantz/Ulrich Kübler/Herbert Langkeit, *Sozialrecht in der Wechselwirkung der drei Gewalten*, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XIV, 1975, S. 123 ff.; Georg Wannagat, *Der Beitrag der Rechtsprechung zur Nachkriegsentwicklung des Sozialrechts*, in: *Sozialpolitik nach 1945*, 1977, S. 459 ff.; Christian Starck, *Gesetzgeber und Richter im Sozialstaat*, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1978, S. 937 ff.; Wolfram Henkel, *Richter im demokratischen und sozialen Rechtsstaat*, *Juristenzeitung* 1987, S. 209 ff.; zu spezifischen Grenzen des Richters im Sozialstaat s. insbes. Peter Krause, *Haushaltswirksame Entscheidungspraxis der Gerichte*, in: *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10-jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik*, 1984, S. 209 ff.

484 S. o. N 327, N 331 und N 444.

485 S. dazu etwa Heinrich Scholler, *Rechtsstaat, Demokratie und bundesstaatliche Ordnung*, in: *Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat* (N 96), Bd. 2, S. 733 ff. insbes. 744 ff.

486 Heute kleidet sich dieser Gedanke verfassungsrechtlich weithin auch in den Schutz des Eigentumsrechts für soziale Anwartschaften. S.o. N 338 ff.

487 Zur moderierenden Funktion des Vertrauensschutzprinzips bei der Auseinandersetzung um den Abbau von Besitzständen vgl. Schlenker, *Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz* (N 31), S. 193 ff.

der Demokratie kompensiert – kompensieren kann, kompensieren soll. Mitunter werden seine Institutionen jene Ungleichgewichte auch verstärken.⁴⁸⁸

4. *Das institutionelle Defizit*

Somit bedarf es – über die Verschränkung von Demokratie und Rechtsstaat hinaus – institutioneller und prozeduraler Verbesserungen der Demokratie, um die Sozialpolitik davor zu bewahren, im demokratischen Prozeß zu sehr verfremdet zu werden. Zu denken wäre an den Ausbau umfassender und differenzierter Institutionen zur Beobachtung der sozialen Verhältnisse und der Wirkungen der politischen, rechtlichen und administrativen Maßnahmen sowie an eine periodische Berichterstattung und Bewertung durch einen unabhängigen Sachverständigenrat zur Begutachtung der sozialen Entwicklung.⁴⁸⁹ Der Sozialbeirat (für die Rentenversicherung) und der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen waren ebenso erfolgreiche Ansätze, die es fortzuentwickeln gilt, wie – im weiteren Feld der Wirtschaftspolitik – der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der sozialen Entwicklung könnte nicht nur wesentlich dazu beitragen, die verteilungspolitische Auseinandersetzung zu rationalisieren. Er könnte auch dazu beitragen, als »Langzeitgedächtnis des Gesetzgebers« den Zeitakt der Demokratie zu entschärfen. Sachlich und zeitlich könnte er helfen, die Kohärenz der Sozialpolitik zu steigern.

Prozedurale und institutionelle Vorkehrungen erscheinen aber auch dahin notwendig, innere Stimmigkeit und Stetigkeit der sozialen Gesetzgebung durchgreifend zu verbessern. Das Recht hat sich – der Dynamik der Demokratie ebenso ausgesetzt wie den Anliegen des Sozialstaats – in der Verantwortung für die konkrete Situation zu sehr verausgabt. Es ist ruhelos geworden. Und es hat sie zu sehr verfeinert. Es hat im Bemühen um differenzierte Gerechtigkeit die sozialpolitische Wahrheit gegen sich aufgebracht, daß die Beseitigung einer Ungleichheit die verbleibenden Ungleichheiten umso deutlicher sichtbar macht und umso schmerzlicher erscheinen läßt.⁴⁹⁰ Ein Gesetzgebungsprozeß, der jeglicher Konstellation von

488 S. zum vorigen auch Zacher, Das soziale Staatsziel (N 27), S. 1106 f. m.w.Nachw.

489 »Eine unabhängige sachverständige Stelle ist mit dem Auftrag einzurichten, die Gesamtheit der Sozialleistungssysteme differenziert und fortlaufend zu erfassen, ihre Wirkungen zu analysieren und eine Vorausschau ihrer Entwicklung zu erstellen. Dadurch sollen die Öffentlichkeit und die Politik umfassend und kontinuierlich über die Realität und Bedeutung der Sozialleistungssysteme je für sich, im Vergleich untereinander und in ihrer Gesamtheit unterrichtet, und der Anwendung der einschlägigen Verfassungsgrundsätze ein verlässlicher Boden bereitet werden.« Ziff. 17 a der Beschlüsse der Sozialrechtlichen Abteilung des 55. Deutschen Juristentages von 1984 (Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages Bd. II, 1984, Teil N, S. 220).

490 S. Hans F. Zacher, Sozialstaat und Recht. Grundlagen – Entwicklungen – Krise, Vierteljahresschrift für Sozialrecht Bd. 11 (1983), S. 119 ff.; ders., Entstehung, Wandel und Fehlentwicklung des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland, Betriebliche Altersversorgung 1985, S. 81 ff.

Interessen erlaubt, in jedem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens Einfluß zu nehmen,⁴⁹¹ gibt seine Produkte nahezu jeder beliebigen Unstimmigkeit preis.⁴⁹² Und eine Gesetzgebung, die meint, für die Befindlichkeit eines jeden in jeder Situation unmittelbar verantwortlich zu sein, kann eben dieser Verantwortung nicht gerecht werden. Ein zu größter Sorgfalt zwingender Gesetzgebungsprozeß und eine auf Dauer angelegte, in sich geschlossene, von der Veränderung der Tatsachen durch vermittelnde Verfahren und Institutionen – Regelmechanismen, autonome Entscheidungen etc. – abgesetzte Gesetzgebung erscheint als eine Notwendigkeit.⁴⁹³

III. *Neue Herausforderungen*

Noch hat der Sozialstaat die »Hausaufgaben« nicht gemacht, die er sich in den letzten Jahren vorgenommen hat, vornehmen mußte. Dennoch steht die Problematik des Sozialstaats schon auf viel tieferer Ebene zur Diskussion.⁴⁹⁴ Die Sensibilität des Gesamtsystems für die Veränderungen des Bevölkerungsaufbaus bleibt eine elementare Bedrohung; die interethnische, interkulturelle und interreligiöse Differenzierung der Gesellschaft schreitet voran. Diese Problematik hat den Charakter der Ausländerfrage längst hinter sich gelassen; denn interethnische, interkulturelle und interreligiöse Differenzierungen der Gesellschaft werden immer mehr unabhängig von der Staatsbürgerschaft. Die Frage, welches Bild von Ehe und Familie, welches Bild von Arbeit, welche Regeln sozialer Solidarität unsere Gesellschaft bestimmen, wird sich auch von daher neu stellen. Sodann: was wird die europäische Integration wirklich bedeuten? Was wird sie für den deutschen Sozialstaat bedeuten? Was wird sie für das soziale Europa bedeuten?

Am Ende aber stellt sich noch die ganz andere Frage, ob die Verteilungsprobleme des Sozialstaates nicht schon die Verteilungsprobleme von gestern waren. Hat nicht inzwischen die Problematik von Wohlstand und Verteilung eine ganz andere Dimension erreicht: die Verteilung von standortgebundener Lebensqualität, deren Ungleichheiten und Veränderungen sich nicht mit Geld kompensieren lassen,⁴⁹⁵ ja die Erhaltung schlechthin der Möglichkeit, in der Bundesrepublik Deutschland zu

491 S. etwa Wolfgang Zeh, Die Beratung von Gesetzen im Deutschen Bundestag, in: Werner Maihofer u.a., Theorie und Methoden der Gesetzgebung, 1983, S. 57 ff.

492 S. zum Vorstehenden ergänzend Zacher, Der gebeutelte Sozialstaat (N 482), S. 4 ff.

493 S. die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer zum Thema: »Gesetzgebung im Leistungsstaat« mit den Referaten von Reinhard Mußnug, Friedhelm Hufen und Hermann Hill, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 47, 1989, S. 113 ff.

494 S. noch einmal Tegtmeier, Zukunft des Sozialstaats (N 420); Schäfer, Gegenwärtige Probleme und Fragen (N 420); von Maydell/Kannengießer, Handbuch der Sozialpolitik (N 420).

495 S. Hans F. Zacher, Soziale Marktwirtschaft – ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System, in: Otmar Issing, Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik n. F. Bd. 116 (1981), S. 817 ff., (S. 840 f.).

leben. Wie sieht die sozialstaatliche Pflicht, das Existenzminimum zu sichern, unter diesen Bedingungen aus? Was bedeutet Gleichheit, was bedeutet Sicherheit, was bedeutet Wohlstandsteilhabe angesichts der Bedrohung der Umwelt.⁴⁹⁶ Der herkömmliche Begriff des »sozialen Risikos« mutet angesichts der Risiken, vor denen die Gesellschaft heute steht – zuweilen auch: sich sieht – fast romantisch an.⁴⁹⁷ Und doch wird auch alles dies, was der Sozialstaat bisher zu bewältigen hatte, sein »tägliches Brot« bleiben. Nichts davon wird überflüssig. Die »großen« Sorgen kommen zu den »kleinen« hinzu.

IV. *Schlußbemerkung*

Die Lage des Sozialstaats erscheint, vier Jahrzehnte nachdem die Bundesrepublik Deutschland konstituiert wurde, auf neue und elementare Weise unsicher und offen. Das soll nicht hindern, den Blick auf das zu werfen, was ist. Und das, was ist, ist eine gewaltige Leistung. Versuch und Irrtum sind allen denen, die diese Leistung erbracht haben, nicht erspart geblieben. Und sie werden niemandem erspart bleiben, der sich daran macht, diese Aufgabe fortzuführen. Gleichwohl: in der Erklärung der Grundrechte von Virginia vom 12. Juni 1776 findet sich der berühmte Satz, daß »von all den verschiedenen Arten und Formen der Regierung . . . diejenige die beste (ist), die imstande ist, den höchsten Grad von Glück und Sicherheit hervorzubringen.« Wer wollte leugnen, daß der Sozialstaat der Bundesrepublik bei allem Wandel, bei aller Unvollkommenheit sich auf dem Weg zu diesem Ziel befand. Möge er auf diesem Weg bleiben!

496 Zum Verhältnis des Sozialstaatsprinzips zum Umweltschutz siehe Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 1984, S. 908 f. mit eingehenden Nachweisen; Joseph Huber, *Die Regenbogengesellschaft. Ökologie und Sozialpolitik*, 1985; Michael Opielka (Hg.), *Die öko-soziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat*, 1985.

497 S. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft*, 1986.