

Chancen und Grenzen des Sozialstaats

Statstheorie – Politische Ökonomie – Politik

herausgegeben von

Peter Koslowski · Philipp Kreuzer

Reinhard Löw

Band 4

der

CIVITAS Resultate



.. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1983

M 475

CIVITAS Gesellschaft zur Förderung von Wissenschaft und Kunst e.V. ist ein gemeinnütziges, privates Forschungsinstitut. Es stellt sich die Aufgabe, die Lebensbedingungen unserer Zivilisation am Ende des 20. Jahrhunderts in einer umfassenden interdisziplinären und philosophischen Perspektive zu untersuchen und neue Lösungen für grundsätzliche Probleme der Politik vorzubereiten. CIVITAS versteht ihre Arbeit als praktische Philosophie, als Untersuchung der Frage, was vernünftige menschliche Praxis für den einzelnen wie für das Gemeinwesen in ganzheitlicher Sicht ist. Diese Arbeit geschieht im interdisziplinären Gespräch mit den Wissenschaften. Ihr Ziel ist Theorie und Forschung ebenso wie Politikberatung.

CIVITAS wurde im Jahre 1979 in München von Leo Koslowski (Tübingen), Peter Koslowski, Philipp Kreuzer, Hermann Krings, Reinhard Löw, Robert Spaemann und Wilhelm Vossenkuhl (alle München) gegründet. Sitz der Gesellschaft ist D-8000 München 80, Möhlstraße 2.

Mit diesem Buch legt die Gesellschaft CIVITAS den vierten Band ihrer „CIVITAS Resultate“ vor.

In der Reihe CIVITAS Resultate sind bis heute erschienen:

- 1981: *Fortschritt ohne Maß? Eine Ortsbestimmung der wissenschaftlich-technischen Zivilisation* (Verlag R. Piper, München)
- 1982: *Atomenergie – Ein Weg der Vernunft? Eine kritische Einschätzung der Konsequenzen der Kernenergie* (Verlag R. Piper, München)
- 1983: *Die Verführung durch das Machbare. Ethische Konflikte in der modernen Medizin und Biologie* (S. Hirzel Verlag, Stuttgart)
- 1983: *Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik* (Verlag J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], Tübingen).

Universitäts-
Bibliothek
München

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Chancen und Grenzen des Sozialstaats : Staatstheorie – polit. Ökonomie – Politik / hrsg. von Peter Koslowski ... – Tübingen : Mohr, 1983.

(Civitas-Resultate ; Bd. 4)

ISBN 3-16-344712-0

NE: Koslowski, Peter [Hrsg.]; Civitas: Civitas-Resultate

© J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1983.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

Printed in Germany. Satz: Computersatz Staiger, Unterjesingen. Offsetdruck: Gulde-Druck GmbH, Tübingen. Einband Heinrich Koch, Großbuchbinderei Tübingen.

Inhalt

Vorwort	III
Verzeichnis der Schaubilder	X
Verzeichnis der Tabellen	XI

Teil I

Sozialphilosophische und systemtheoretisch-soziologische Grundlagen

1. Kapitel: Versuch zu einer philosophischen Kritik des gegenwärtigen Sozialstaats	
PETER KOSLOWSKI	1
Diskussion	23
2. Kapitel: Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität	
NIKLAS LUHMANN	26
Diskussion	40

Teil II

Sozialgeschichte, Verfassungsrecht, Rechtspolitik

3. Kapitel: Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat	
DIETER GRIMM	41
Diskussion	64
4. Kapitel: Chancen und Grenzen des Sozialstaats – Rolle und Lage des Rechts	
HANS F. ZACHER	66
Diskussion	88

Teil III:

Politische Ökonomie

5. Kapitel: Über den „richtigen“ Umfang des öffentlichen Sektors und die Überexpansionshypothese	
RICHARD A. MUSGRAVE	90
6. Kapitel: Verschuldung, Demos und Wohlfahrtsstaat	
JAMES M. BUCHANAN	117
Diskussion der Beiträge Musgrave und Buchanan	132
7. Kapitel: Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit als Folgen des Sozialstaats?	
BRUNO S. FREY und WERNER W. POMMEREHNE	135
Diskussion	152
8. Kapitel: Warum wächst der Sozialstaat? Eine institutionelle Erklärung	
CHARLES BEAT BLANKART	154

Teil IV:

Kann der Sozialstaat in Zukunft noch finanziert werden?

9. Kapitel: Die Lage der Krankenversicherung	
KLAUS-DIRK HENKE	161
10. Kapitel: Die Lage der Arbeitslosenversicherung	
BERNHARD KÜLP	170
11. Kapitel: Ist die Rentenversicherung in ihrer dynamischen Form noch finanzierbar?	
WINFRIED SCHMÄHL	177

Teil V:

Alternativen zum Sozialstaat?

12. Kapitel: Genossenschaftsmodelle als Alternative	
ROBERT HETTLAGE	192
Diskussion des Beitrags Hettlage	215

13. Kapitel: Duale Sozialpolitik – Fremdversorgung und Eigenbeteiligung	
JOSEPH HUBER	216
Diskussion	227
14. Kapitel: Die langfristigen Staatskonzeptionen, oder: Gibt es Alternativen zum Sozialstaat?	
1. Aus der Sicht der CDU	
Bundesminister NORBERT BLÜM	229
2. Die Haltung der SPD	
HANS-JOCHEN VOGEL	238
15. Kapitel: Schlußstatements	
1. Wohin tendiert der Sozialstaat?	
Versuch eines Resümees	
HERMANN KRINGS	245
2. Sozialstaat, Besitzindividualismus und die Uneinholbarkeit der Hegelschen Korporation	
ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE	248
3. Philosophische Begründungen des Sozialstaatsprinzips	
KLAUS HARTMANN	251
4. Rückwirkungen des Sozialstaats auf Wirtschaftswachstum und berufliche Anpassungsbereitschaft	
THILO SARRAZIN	254
Personenregister	258
Verzeichnis der Autoren dieses Buches und der Diskussionsteilnehmer . .	263

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild Nr.		Seite
7-1	Determinanten, Indikatoren und die „unbeobachtbare“ Schattenwirtschaft	140
7-2	Empirische Schätzung des Modells der „unbeob- achteten“ Schattenwirtschaft; 17 OECD-Länder, 1960–1978	143
7-3	Indexentwicklung: Verdrossenheit gegenüber dem Steuerstaat	145
9-1	Finanzierungs- und Leistungsströme im Gesundheits- bereich 1980	164
11-1	Altenquotient 1980–2030 (Deutsche Bevölkerung) . .	178
11-2	Der Bereich der Unsicherheit über die Altersstruktur und die Höhe des Altenquotienten	179

Verzeichnis der Tabellen

Tabellen Nr.		Seite
5-1	Vergleichszahlen zum Wachstum des öffentlichen Sektors. Signifikante US-Zahlen	94
5-2	Öffentliche Ausgaben in Prozent des Bruttosozialprodukts in den USA, United Kingdom und Deutschland	95
5-3	Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben in den USA, UK und der Bundesrepublik Deutschland	97
6-1	Schema der zeitlichen Entwicklung der Anpassungen von Steuereinnahmen, Ausgaben, Schulden und Zinslast des Staates bei politischem Gleichgewicht	124
7-1	Fiskalbelastung in ausgewählten OECD-Ländern 1960 und 1978	136
7-2	Verschiedene Kennziffern für die Intensität der Regulierungsmaßnahmen der Bundesbehörde in den USA, Indexwerte für 1978	138
8-1	Sozialleistungen und Pro-Kopf-Einkommen 1950–1980	155
9-1	Anteil der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung an den gesamten Gesundheitsausgaben in den Jahren 1970–1980 nach Ausgabenträgern	163
11-1	Eckrentenniveau in der Bundesrepublik Deutschland	183

4. Kapitel

Chancen und Grenzen des Sozialstaats – Rolle und Lage des Rechts –

HANS F. ZACHER

Übersicht

- A. Ausgangspunkte
- B. Orte des „Sozialen“ im Recht
 - I. Internalisierende versus externalisierende Lösungen sozialer Probleme im Recht
 - II. „Normative“ versus „institutionell-prozessuale“ Lösungen
 - III. Verfassungsrechtliche Vorordnung versus einfach-rechtliche Ordnung
- C. Zum aktuellen Verhältnis von Sozialstaat und Recht
 - I. Die Entwicklung, Erfüllung und Alterung des sozialen Rechts
 - II. Der soziale Rechtsstaat in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation
- D. Rezepte?
 - I. Zum Rechtsstil des sozialen Rechtsstaates: Die Stetigkeit der Ordnung
 - II. Die Resozialisierung des Sozialrechts
 - III. Institutionelle Vorkehrungen

A. Ausgangspunkte

„Wohlfahrtsstaat“ und „Sozialstaat“ stimmen darin überein, daß sie freiheitliche, rechtsstaatliche Gemeinwesen kennzeichnen wollen. Das unterscheidet sie vom absolutistischen Wohlfahrtsstaat ebenso wie vom „sozialistischen“ Staat (z.B. osteuropäischer Prägung). Das kennzeichnet von vornherein auch die Angewiesenheit auf *das für die Sicherung der Freiheit und die Vergewisserung von Gleichheit unerläßliche Medium des Rechts*. In den deutschen Verfassungsformeln vom „sozialen Rechtsstaat“, „Rechts- und Sozialstaat“ usw. kommt dies zum Ausdruck. Aber auch sonst ist das Recht das zentrale Medium und die zentrale Technik der Klärung und der Verwirklichung für das im Sozialstaat politisch Gewollte. Das Recht ist also zunächst eine „Chance“ des Sozialstaates.

Das Recht selbst aber hat sich in der Moderne immer mehr der Verantwortung für die gesellschaftlichen Verhältnisse und für die reale Befindlichkeit des Einzelnen zugewandt und sich zum *Instrument der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse* entwickelt. Es hat dabei selbst – zunächst im allgemeinen unbenannte – „sozialstaatliche“ Inhalte entwickelt oder doch aufgenommen. Der Sozialstaat ist so, indem er der sozialen Verantwortung des Rechts Raum und Richtung gibt, auch eine „Chance“ des Rechts.

Die Ähnlichkeiten von „Gerechtigkeit“ und „sozialer Gerechtigkeit“ oder von „Rechtssicherheit“ und „sozialer Sicherheit“ sind Ausdruck dieser Verschwisterung von Sozialstaat und Recht.

Das Recht kann sich nicht darin erschöpfen, den Sozialstaat zu verwirklichen. Es hat einer Fülle anderer Werte und Ziele zu dienen. Es dient der gesellschaftlichen Akzeptanz des Sozialstaates, seiner Anreicherung durch Werte, die nicht a priori die seinen sind, und seiner Vervollkommnung, in Sonderheit der Gewährleistung der Freiheit. Darin kann man noch einen Dienst des Rechts am Sozialstaat sehen. Jedoch kann die Gewährleistung der Freiheit auch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich auch und gerade um Grenzen des Sozialstaats handelt. In den letzten Jahrzehnten wurde das immer wieder auch unter der Frage nach der Priorität des Sozialstaats oder des Rechtsstaats abgehandelt.

Grenzen des Sozialstaats ergeben sich vom Recht her aber nicht nur aus dem Konflikt der Ziele und Werte, sondern viel allgemeiner daraus, daß die Technik des Rechts nicht immer genügt, das sozialstaatlich Gewollte zu realisieren, während zugleich die Inanspruchnahme des Rechts für die Verwirklichung des Sozialstaats das Recht belastet, überanstrengt und – je nach dem Bild vom „eigentlichen“ Recht – verfremdet.

✓
0

/
0

B. Orte des „Sozialen“ im Recht

Um die Indienstnahme des Rechts für den Sozialstaat zu verorten, seien drei Problemzusammenhänge (I.–III.) beschrieben.

I. Internalisierende versus externalisierende Lösungen sozialer Probleme im Recht

1. Die Problemfelder sozialer Leistung und Gefährdung

Die soziale Indienstnahme des Rechts hat sich in den modernen Industriegesellschaften von der Grundannahme her entwickelt, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Die Grundannahme läßt drei zentrale Wirkungs- und Problemfelder erkennbar werden:

- a) *Arbeit und Einkommen*: die gesellschaftliche Organisation von Arbeit und der Vermittlung von Einkommen durch Arbeit. Im Recht ist dies das Feld des Arbeitsrechts, aber auch aller der Regelungen, die sich mit dem selbständigen Einsatz persönlicher Leistung befassen (Recht der freien Berufe, Landwirtschaftsrecht usw.).
- b) *Das Feld der Bedarfsdeckung*: die gesellschaftliche Organisation privatwirtschaftlicher und administrativer Bereitstellung von Gütern zur Deckung der Bedarfe. Im Recht entspricht dem das tief gestaffelte System der Rechtsnormen des öffentlichen und privaten Rechts, welche der privatwirtschaftlichen Versorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung, Dienstleistungen, Wohnung usw. den Rahmen geben, sowie das Recht administrativer Daseinsvorsorge.
- c) *Der Unterhaltsverband*: in dem nicht nur Einkommen als Unterhalt weitergereicht wird, in dem Bedarfe vielmehr auch durch tätigen Unterhalt – wie etwa Erziehung, Pflege usw. – befriedigt werden. Das ist der Bereich des Familienrechts.

Im Vollzug der Grundregel – daß Arbeit Einkommen erbringt und dieses der Befriedigung der Bedarfe auch im Unterhaltsverband dient – kommt es zu *Gefährdungen* (aus Abhängigkeit oder aus der Natur der Sache, z.B. bei gefahrgeneigter Arbeit, bei gefährlicher medizinischer Behandlung). Und die Verwirklichung der Grundregel stößt auf *Grenzen*. Das Recht versucht, diese Gefährdungen und Defizite zunächst in den Feldern zu bewältigen, in denen sie erwachsen. Diese Rechtsgebiete werden dadurch mehr und mehr sozial durchdrungen und verändert.

2. Die Notwendigkeit, Lösungen zu externalisieren

Gefährdungen und Defizite in den Feldern zu bewältigen, in denen sie erwachsen, kann aber nicht immer genügen. Fehlt z.B. einem Behinderten die Arbeitskraft, so bleibt im Sozialstaat letztlich keine andere Lösung, als ihm das Arbeitseinkommen durch eine Sozialleistung zu ersetzen. Zu den Problemlösungen, die in den „natürlichen“ Problemfeldern gesucht und gefunden werden, treten so die Lösungen, die aus dem Zusammenhang dieser „natürlichen“ Problemfelder heraustreten – dorthin, wo es primär um den Ausgleich von sozialen Defiziten, um Sozialleistungen, geht. Neben die internalisierenden treten die externalisierenden Problemlösungen: „internalisierend“, wenn gegebene Lebensordnungen wie die Organisation der Arbeit, das Wohnungswesen oder das Bildungswesen sozial korrigiert, durchgesetzt, verändert werden; „externalisierend“, wenn die soziale Korrektur aus diesem Zusammenhang gelöst, isoliert wird.

Arbeitsschutz und Haftung des Arbeitgebers für Betriebsunfälle bilden einen arbeitsrechtlichen, internalisierenden Lösungszugang zu dem Problem „Gefahr der Arbeit“. Die Unfallversicherung ist ein externalisierender Lösungszugang zu dem gleichen Problem. Die Ausweitung der Unterhaltspflichten auf die Großfamilie ist der Versuch einer internalisierenden Abhilfe gegen Insuffizienzen im Unterhaltsverband. Kindergeld, Altersrenten, Hinterbliebenenrenten usw. sind externalisierende Lösungen. Der kostenlose Besuch der Universität ist eine internalisierende Lösung des Bedarfsproblems „Ausbildung“. Die Sozialleistung Ausbildungsförderung ist eine externalisierende Lösung des damit zusammenhängenden Einkommens- und Unterhaltsproblems.

Im Recht bilden die externalisierenden Lösungen den Bereich des Sozialleistungsrechts und also des Sozialrechts (z.B. des Sozialversicherungsrechts, des Sozialhilferechts usw.)

3. Die Gestaltungs- und Innovationslast des Rechts

a) Die Relevanz der Schwelle zwischen internalisierender und externalisierender Problemlösung

Die internalisierende Lösung sozialer Probleme steht in einem doppelten Spannungsverhältnis: zwischen der Integration des vorgegebenen Lebensverhältnisses und seiner Verfremdung; zwischen der Verwirklichung des sozialen Zwecks und seiner Verkürzung.

Integration des vorgegebenen Lebensverhältnisses: die Hineinnahme aller sozialen Sicherung der Beamten in die maximal internalisierende Lösung des Beamtenverhältnisses dient der umfassenden Integration dieses Dienstverhältnisses. Die Verweisung der Kinder auf den elterlichen Unterhalt integriert die Familie.

Verfremdung des vorgegebenen Lebensverhältnisses: soziale Preisbindungen für Güter (Grundnahrungsmittel, Wohnungen usw.) beeinträchtigen die Austauschfunktion der Vertragsverhältnisse, durch welche sie gehandelt werden, beeinträchtigen also die Allokationsfunktion des Marktes und endlich die Befriedigung der Bedürfnisse selbst.

Verwirklichung des sozialen Zwecks: Für die elementare Gleichheit der Bildungschancen ist der „Nulltarif“ der Schulen der effektivste Weg. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist sozial effektiver als das Krankengeld. Betriebliche Sozialleistungen (z.B. Werkskindergärten) haben Möglichkeiten, die externalisierenden Lösungen verschlossen sind.

Verkürzung des sozialen Zwecks: Der Wegfall des Verdieners einer Familie kann durch die volle Ausschöpfung großfamiliärer Unterhaltspflichten nicht immer, zumeist nur unzulänglich und unter sozialer Beeinträchtigung anderer Unterhaltsgemeinschaften kompensiert werden. Die soziale Überfrachtung von Arbeitsverhältnissen kann zu einer unsozialen Abwälzung der Kosten auf die Verbraucher führen. Internalisierende betriebliche Alterssicherung verknüpft langfristig zwei sich ganz unabhängig voneinander entwickelnde Größen: die Leistungsfähigkeit des Betriebs und den Lebensbedarf des Betriebspensionärs. Entspricht jene Leistungsfähigkeit nicht mehr den Pensionslasten, so werden entweder die funktionsgerechten Pensionen gefährdet oder die Betriebe und damit die Arbeitsplätze der Aktiven.

Nicht weniger steht die Externalisierung unter einem doppelten Spannungsverhältnis: zwischen der Verwirklichung des sozialen Zwecks und seiner Verkürzung; zwischen der Integration des entlasteten Lebensverhältnisses und seiner Desintegration. Die Verwirklichung des sozialen Zwecks – seine Befreiung von den Fesseln der vorfindlichen Lebensverhältnisse – ist so genuin eine Funktion der Externalisierung, daß sie keiner Verdeutlichung bedarf. Im Gegenzug ist die Verkürzung des sozialen Zwecks durch Externalisierung ein eher sekundäres Phänomen.

So etwa, wenn durch die Übertragung von Bedarfen auf soziale Solidargemeinschaften (z.B. Krankenkassen) unkontrolliert Nachfragen entstehen, die wieder sozial Schwächere belasten.

Deutlicher und komplizierter aber ist das andere Spannungsverhältnis: zwischen der Integration und der Desintegration des entlasteten Lebensverhältnisses.

Familienleistungen an den Unterhaltsträger *integrieren* den Familienverband. Mitunter kommt es sogar zu einer „Über-Integration“. Die soziale Sicherung Hinterbliebener z.B. verlängert ihrem Wesen nach die von dem Verstorbenen vorher eingenommene Rolle des Unterhaltsträgers über ihr natürliches Ende und prinzipiell auch über die Möglichkeiten hinaus, die der Verstorbene selbst gehabt hätte, seine Hinterbliebenen entsprechend zu sichern.

Desintegration des entlasteten Lebensverhältnisses: Die Übertragung von Bedarfen auf Solidargemeinschaften hebt nicht nur die soziale Last, sondern auch die soziale Kontrollwirkung der Preise der Bedarfsbefriedigung auf. Komplizierter da-

gegen ist das Beispiel, daß soziale Leistungen an Unterhaltsabhängige (z.B. Ausbildungsförderung) im Spannungsverhältnis zwischen der Emanzipation des Adressaten und der Integration des Familienverbandes stehen.

Die *Schwelle der Externalisierung* bedeutet mehr noch als jede Veränderung vorfindlichen Rechts ein Mehr an „*Künstlichkeit des Lebens*“. Externalisierende Lösungen sind mit der Erfindung neuerer Rechtsinstitute und Solidargemeinschaften verbunden. Sie bedeuten zumeist erfahrungslose Anfänge neuer Wechselbeziehungen zwischen Recht und Leben, Leben und Recht. Amorphe Lebenssachverhalte wie „Krankheit“, „Alter“ und dergleichen werden als Rechtstatbestände typisiert und damit immer auch verändert – „nicht Krankes“ wird von Rechts wegen „krank“, „Lebfrisches“ wird von Rechts wegen „alt“.

b) Das Verhältnis der externalisierenden Problemlösungen zu den vorfindlichen Regelungsbereichen

Ist die Externalisierungs-Schwelle überschritten, so entstehen intensive Wechselwirkungen zwischen den „originären“ Regelungsfeldern und den externalisierenden Lösungen. Das Recht wird durch die Externalisierung sozialer Problemlösungen zu einer doppelten Ordnung der Lebensverhältnisse.

Das *Familienrecht* ist heute nur noch die eine von zwei Schalen, durch welche die Rechtsordnung den Freiraum privater Lebensgestaltung konstituiert und begrenzt. Die Fülle der sozialrechtlichen Regelungen, die Unterhalt entlasten oder substituieren, sind die andere. Das neue deutsche Ehescheidungsrecht und der „Versorgungsausgleich“ wurden schon als Zwillinge geboren. In Schweden will man die Witwenrenten abschaffen. Das Ende der Rollenverteilung zwischen Verdienener und Hausfrau ist damit besiegelt.

Für das *Arbeitsleben* gilt ähnliches, wenngleich hier das Sozialrecht zumeist dadurch wirkt, daß es mit dem Arbeitsrecht eine gemeinsame Grenze hat: Arbeit/Krankheit, Arbeit/Invalidität, Arbeit/Alter, usw. Aber man denke auch an das Verhältnis von Unfallhaftung und Unfallversicherung, von Lohn- und Beitragslast.

Komplizierter, im Kern jedoch analog stellen sich die Verhältnisse bei der *Bedarfsbefriedigung* dar: auf die verschiedenste Weise geben vorfindliches Recht und Sozialrecht den Möglichkeiten und Hergängen der Bedarfsbefriedigung gleichermaßen Gestalt. Von dem weiten Raum, der sich zwischen marktwirtschaftlicher Güterversorgung und Einkommensersatzleistungen öffnet, bis zu der engen Verflechtung zwischen den vorfindlichen Strukturen.

Als letzte Dimension sei der gesamte Bereich von Haftung (*Schadensersatz, Entschädigung*) genannt. Privates Haftungsrecht ist heute durch Eintrittspflicht und Regreßansprüche von Sozialleistungsträgern ebenso überlagert wie durch Haftungsbeschränkungen und Versicherungspflichten. Wer trägt was von welchen Schäden? Diese Frage ist immer schwerer zu beantworten.

Immer wieder zeigt sich, daß unsere Lebensverhältnisse heute nicht mehr nur in einer, sondern zumeist in *zwei Schalen des Rechts* eingebettet sind: in die vorfindlichen und in die sozialrechtlichen Ordnungen. Diese können kleinere oder größere Spielräume lassen, besser oder schlechter aufeinander abgestimmt sein. Aber das Prinzip ist durchgreifend: die doppelte Rahmung des Lebens durch das Recht.

II. „Normative“ versus „institutionell-prozessuale“ Lösungen

1. Die Alternative

Alle diese Probleme dürfen nicht allein gleichsam in der Fläche normativer Ordnung gesehen werden. Von der größten Bedeutung ist, daß sie auch in der Tiefendimension der Bedingungen der Verwirklichung des Rechts gesehen werden. Stellen wir dabei Sachnormen, Verhaltensregelungen, einerseits und institutionelles, organisatorisches und Verfahrensrecht andererseits gegenüber. Die „vollkommene“ rechtliche Ordnung ist die, in der materielles Recht das gebotene Verhalten anordnet, dem Interessierten darauf ein subjektives Recht eingeräumt ist, und das Verfahrensrecht ihm die Durchsetzung gewährleistet. Gewiß ist diese „Reinkultur“ des Rechts auch eine Chance des Sozialstaats. Das subjektive Recht auf Sozialhilfe etwa wurde als ein Triumph des sozialen Rechtsstaates gefeiert. Gleichwohl stoßen wir hier vielfältig auf Grenzen.

Zunächst: die allgemeinen Mechanismen genügen nicht im sozialen Recht. Das soziale Recht ist ein Recht zugunsten der Gefährdeten und Benachteiligten. Sie wären weitgehend nicht gefährdet und nicht benachteiligt, wenn sie die allgemeinen Fähigkeiten hätten, materielles Recht zu kennen und formelles Recht für sich zu gebrauchen.

Viel grundsätzlicher aber noch: die Defizite und Konflikte können überhaupt derart sein, daß Normen zu schwach oder vollends unfähig sind, zu helfen, daß dies nur Menschen, Dienste, allenfalls Institutionen können, die solche Dienste organisieren. Wie überhaupt Sozialrecht auf die Veränderung von Wirklichkeiten zielt und diese nicht allein durch den Befehl des Gesetzes erreicht wird, sondern nur durch menschliches Tun – personale Dienste ebenso wie komplex organisiertes Handeln in Institutionen.

Das Recht muß sich hier auf den besonderen Auftrag des institutionellen und prozeduralen Ins Werksetzens und Ergänzens der materiellen Normen in ganz besonderer Weise besinnen. Das sind Aufgaben, welche die Sozialrechtspolitik nicht reizen, weil sie sozialpolitisch nicht attraktiv und rechtspolitikisch schwierig sind, von denen aber mehr und mehr abzusehen ist, daß ihre Erfüllung über die Integrität des sozialen Rechts-

staates entscheidet: etwa die Freisetzung sozialer Aktivitäten aus der Gesellschaft heraus (in Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Nachbarschaftshilfen) – ihr Schutz ebenso wie der Schutz betroffener und konkurrierender Rechte und Interessen; die funktionsgerechte, zurückhaltende, gerade auf die wesentlichen Konflikte beschränkte Ordnung sozialer Dienste (durch Sozialarbeit, in Pflege- und Betreuungsverhältnissen usw.); oder auch die Gewährleistung des gleichen Zuganges zu Rechten und Diensten durch Information, Beratung und ähnliche Hilfen.

2. Die „monetäre Verrechtlichung“ des Wohlfahrtsstaates

Die tatsächliche Entwicklung des sozialen Rechtsstaates ist hier aber ganz andere Wege gegangen. Die Begegnung von Wohlfahrtsstaat und Recht hat zu einem Phänomen extremer Konzentration geführt: einer extremen Verdichtung sowohl der Sozialpolitik als auch des Rechts auf dem Gebiet der Geldleistungen. Man kann ebenso von einer „monetären Schlagsseite“ der deutschen Sozialpolitik sprechen wie von einer „normativen Schlagsseite“ der deutschen Sozialpolitik – und man meint weitgehend dasselbe. Geldleistungen sind leicht normierbar und politisch effektiv. Und die Normierung von Geldleistungen stellt – mag auch die Ausrechnung der Geldleistungen schwierig und schwer durchschaubar sein – doch eine relative Unmittelbarkeit zwischen Politik und wahrnehmbaren Erfolg her.

Die Relevanz der institutionellen und prozeduralen Rahmenbedingungen wird freilich auch hier mehr und mehr bewußt. Den äußersten Horizont der Fehlentwicklung, die damit angedeutet ist, bildet die Sicherheitsillusion, die durch die normative Zusage von Geldleistungen – höchstgerichtlich überhöht durch die Anerkennung sozialrechtlicher Geldleistungsansprüche als Eigentum durch das Bundesverfassungsgericht – erzeugt wurde. Mittlerweile ist klar, daß das Gesetz die Kasse nicht füllt. Und so befindet sich das Gesetz auf einem holprigen Rückzug von den vorgeschobenen Fronten maximaler, unter optimalen Bedingungen gegebener Zusagen.

Fernab von der Kernzone verrechtlichter Geldleistungen aber liegen immer noch die Dienst- und Sachleistungen. Wenn starke, ausgeprägte Professionen wie die Ärzte sie erbringen, verläßt sich das Sozialrecht auf deren vorfindliche Ordnungen. Je schwächer aber die vorfindlichen Ordnungen sind, desto weniger sucht auch – wie wir etwa an der Sozialarbeit, an den Pflege- und Betreuungsverhältnissen sehen – das Recht die spezifischen Probleme dieser Dienst- und Sachleistungen auf. Sind sie schon Stiefkinder der Sozialpolitik, so ist ihnen das Recht eine „Rabemutter“.

Sowohl innerhalb wohlfahrtsstaatlicher Politik und Programmatik als auch im Verhältnis zwischen Recht und gesellschaftlichem Ordnungsbedarf als auch endlich zwischen Wohlfahrtsstaat und Rechtsordnung entstehen dadurch bedenkliche, schädliche Ungleichgewichte. Hier könnten sich Überlegungen über jene wohlfahrtsstaatlichen Ungleichgewichte anschließen, die mit den Stichworten „Verrechtlichung“, „Ökonomisierung“, „Bürokratisierung“ und „Professionalisierung“ gemeint sind. Doch müßte das weit über die hier einzuhaltende Bahn rechtlicher Betrachtung hinausführen.

III. Verfassungsrechtliche Vorordnung versus einfach-rechtliche Ordnung

1. Der Wohlfahrtsstaat als Verfassungsstaat – der Verfassungsstaat als Wohlfahrtsstaat

Entwickeltes Recht ordnet in Stufen. Höhere Ordnungen steuern durch Ermächtigungen, Gebote, Verbote und Programme die Inhalte unteren Rechts. Für den Rechtsstaat sind solche Differenzierungen und die aus ihnen resultierende Meßbarkeit staatlichen Handelns wesentlich. Im Verfassungsstaat haben sie die Gestalt des Vorrangs der Verfassung vor dem einfachen Recht.

Auch hier liegt zunächst eine Chance des Sozialstaats im Recht und des Rechts für den Sozialstaat. Können nicht programmatische Vorordnungen (Sozialstaatsprinzip, soziale Grundrechte, Programmsätze) den sozialen Impuls vertiefen und verbindlich machen? Gehen nicht Sozialstaatlichkeit und Gleichheit Hand in Hand? Ergänzen sich nicht Sozialstaatlichkeit und Freiheitsrechte: indem der Sozialstaat die Chancen zur Freiheit ausbreitet und die Freiheit den Sozialstaat vor öder Egalität bewahrt? Und doch stehen wir auch hier vor den Grenzen.

2. Die verfassungsstaatlichen Defizite des Wohlfahrtsstaates

Programmatische Vorordnungen scheitern an der Distanz zu den konkreten Voraussetzungen der Verwirklichung (im Sinne der sozialen Realität, der sozialen Verhaltensmuster und des jeweils vorfindlichen, sachlich einschlägigen Rechts), ebenso aber an der Distanz zwischen ihrer Allgemeinheit und der notwendigen Differenziertheit des ausführenden Rechts. Umfassende Prinzipien wie das Sozialstaatsprinzip sind aussageschwach. Die Geltung spezifischerer Programme (z.B. die so-

zialen Grundrechte wie etwa in den Länderverfassungen oder in der Europäischen Sozialcharta) ist dadurch relativiert, daß die Prioritäten unter ihnen ebenso offen sind wie ihr Verhältnis zu weiteren, auch durch einen Katalog sozialer Rechte oder Programme nie auszuschließenden sozialen Zielen. Der allgemeine *Gleichheitssatz* kann nur in engeren Sachzusammenhängen wirken. Die Systemfeindlichkeit und vielfältige Gebrochenheit der Sozialrechtsordnung setzt einem vergleichenden Ausgreifen enge Grenzen. Eine weitere Erstreckung im Sinne sozialer Gleichheit scheidet ferner daran, daß der Verfassung keine Aussage über das Maß, die Sachzusammenhänge und die Prioritäten ihrer Verwirklichung unterstellt werden kann. Auch das Sozialstaatsprinzip gibt sie nicht her. Allenfalls besondere Gleichheitssätze (wie vor allem die Gleichheit von Mann und Frau) können stärkere Wirkungen erzielen.

Freiheitsrechte wirken ungleich gegenüber Eingriffen einerseits und gegenüber ihrer sozial begünstigenden Einbettung andererseits. Diese kann eine Mehrung der Freiheit darstellen (z.B. die Ausbildungs-, Arbeits- und Berufsförderung eine Mehrung der freien Arbeitsplatz- und Berufswahl). Sie ist dann aber immer auch eine – vielleicht freiheitsverkürzende – Gestaltung dieser Freiheit (durch die Verteilung dieser Mehrung, durch die Richtung dieser Mehrung, durch die sonst mit ihr verbundene Steuerung des Gebrauchs der Freiheit). Diese Gestaltung entzieht sich aber, indem die Wirkung mindernder Gestaltung zumeist erst durch die Vermittlung sozialer Verhältnisse eintritt, während Mehrung und Gestaltung prinzipiell gleichzeitig angelegt sind, jener klaren Meßbarkeit und Abwehr vom Freiheitsrecht her, die das Verhältnis von Eingriff und Freiheitsrecht bestimmt. Auch die Umkehr der Freiheitsrechte zum sozialen Teilhaberecht gibt kaum effektive Vorordnung. Die Möglichkeit der sozialen Erfüllung von Freiheitsrechten durch die Zuteilung von Realfaktoren des Grundrechtsnutzens ist unendlich und insgesamt unerfüllbar, so daß ihr Maß dem weitesten gesetzgeberischen Ermessen unterliegen muß. Insgesamt muß im Sozialstaat von einer Konfusion von Freiheitserfüllung und Freiheitsbeschränkung gesprochen werden, die um den Preis der Mehrung der Freiheit das Risiko nicht faßbarer, nicht meßbarer und so nicht verfassungsrechtlich kontrollierter Minderung der Freiheit eingeht.

Diese Schwäche des Verfassungsrechts verweist endlich das *Bundesverfassungsgericht* in eine schwierige Rolle. Einige Zeit hat das Verfassungsgericht versucht, diese Vorordnungsschwäche der Verfassung im Sozialstaat dadurch zu überspielen, daß es dem Gesetzgeber Aufgaben stellte. Die Schwierigkeiten des Gesetzgebers, diese „Hausaufgaben“ zu erfüllen, sein Verzug und die Ohnmacht des Bundesverfassungsgerichts, den Gesetzgeber zur Tat zu zwingen oder ihn dabei zu vertreten, beweisen, daß die Verfassung auch durch die konkretisierenden, aber eben

doch nicht definitiv-konkreten Apell-Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht all die Vorordnungsschwäche ablegt, die sie gegenüber der Sozialpolitik lähmt.

3. Gleichwohl: die Notwendigkeit der Vorordnung der Verfassung

Gleichwohl ist aber auch die verfassungsrechtliche Vorordnung ein Ort sozialen Rechts. Bei aller Unsicherheit dieser Vorordnung liefert doch die Gegenprobe einen erstaunlichen Beweis der Relevanz: Wie anders würde unsere Sozialpolitik, wie anders unsere sozialpolitische Diskussion aussehen, wenn es diese Vorordnung nicht gäbe? Das gilt in erster Linie für die Grenzen, welche die Verfassung der Sozialpolitik im Interesse anderer Werte steckt. Es gilt weniger, aber doch auch dort, wo die Verfassung – vor allem durch das Sozialstaatsprinzip – die Sozialpolitik legitimiert und steuert. Das verfassungsrechtliche Argument haben oder nicht haben, das Kalkül der verfassungsgerichtlichen Kontrolle abzuwägen oder nicht abzuwägen – das sind wirksame Alternativen, auch wenn die Frage nach der Richtigkeit des verfassungsrechtlichen Arguments und nach dem Ausgang einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung noch weniger beantwortet werden können als anderswo.

C. Zum aktuellen Verhältnis von Sozialstaat und Recht

Wurden bisher einige „Grundverlegenheiten“ des sozialen Rechtsstaats beschrieben, so sollen nunmehr einige Prozesse genannt werden, die noch unmittelbarer das ausgelöst haben, was man die „Krise des Sozialstaats“ nennt: die aktuelle wirtschaftliche Situation (II) einerseits und die Vielfalt der Erscheinungen, die mit der Gewöhnung an den Sozialstaat, seiner Verwirklichung und endlich seiner nicht zu übersehenden Alterung verbunden sind (I), andererseits.

I. Die Entwicklung, Erfüllung und Alterung des sozialen Rechts

Zunächst also erscheint der soziale Rechtsstaat dadurch herausgefordert, daß er Wirklichkeit, ja selbstverständlich geworden ist. Die Sozialpolitik ist keine ausnahmsweise Korrektur sozialer Verhältnisse mehr. Die soziale Kontrolle der gesellschaftlichen Verhältnisse durch das Recht ist zur Regel geworden. Für das Recht brachte diese eine permanente Mobilisierung (1a) und ein einzigartiges Wachstum (1b) mit sich. Für die

Sozialpolitik und ihren sozialstaatlichen Verfassungstitel dagegen führte es dazu, daß immer deutlicher die inneren Widersprüche des „Sozialen“ zutage traten (2).

1. Mobilisierung und Wachstum des Rechts

Der Aufbau des sozialen Rechtsstaates freilich hat das dem Sozialstaat dienende Recht einem vielfältigen Drang, aber auch einer vielfältigen Notwendigkeit stetigen Wandels ausgesetzt.

a) Die Anpassungslast des Sozialrechts

aa) Der Wirklichkeitsbezug

Die Notwendigkeit der Veränderung ergibt sich zunächst aus dem Wirklichkeitsbezug des Sozialrechts. Internalisierende Lösungen zielen in der Regel auf die distanzierte Steuerung realer Prozesse. Externalisierende Lösungen dagegen zielen direkt auf die Veränderung von Wirklichkeiten. Sie jedenfalls müssen daher auch auf eine Veränderung der Wirklichkeiten reagieren – auch auf die Veränderung der faktischen Möglichkeiten, Wirklichkeiten zu verändern.

bb) Der Gesellschaftsbezug

Zur Anpassung zwingt auch die Änderung gesellschaftlicher Wertungen und entsprechender gesellschaftlicher Verhältnisse – wie z.B. die Änderung des Bevölkerungswachstums oder die Einstellung zur Geburtenkontrolle, die Einstellung von Gesellschaft und Recht zum Schwangerschaftsabbruch, aber auch die Stellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt, die Bildungsverhältnisse usw. Diese Anpassung des Rechts an die gesellschaftlichen Wertungen und Verhältnisse vollzieht sich weithin in einem Doppelschritt: durch die Anpassung vorfindlichen Rechts ebenso wie durch die Anpassung der Sozialleistungssysteme. Die „doppelte Schalung“ des Lebens durch das Recht wirkt sich gerade hierin aus.

Die „Paarung“ der Scheidungsreform mit dem Versorgungsausgleich aber auch der Reform des Strafrechts zum Schwangerschaftsabbruch mit entsprechenden Ergänzungen des sozialen Schutzes für den Fall medizinischer Behandlung sind Beispiele dafür. Zuweilen liegen dazwischen auch lange Zeiträume – wie zwischen der vollkommenen Gleichbehandlung von Mann und Frau im bürgerlichen Eherecht und der immer noch ausstehenden Anpassung der Alterssicherung an die entsprechend veränderte soziale Situation.

cc) Der Politikbezug

Ein weiterer Grund für die Mobilisierung des Rechts durch den Sozialstaat liegt in der egalitären Mehrheits- und Parteiendemokratie. Der Kampf um Mehrheit und Macht führt zu einem Prozeß stetig sich ändernder Sozialpolitik, deren Schritte von möglichst vielen und möglichst bedeutsamen Wählergruppen als Vorteil und von möglichst wenigen und möglichst bedeutungsarmen Wählergruppen als Nachteil wahrgenommen werden sollen. Die Vorteile sollen unter der politischen Klientel umlaufen, die Nachteile – wenn sie schon nicht der Klientel der anderen Seite zufallen – vergessen werden. Die Änderungen des Rechts werden mit umgetrieben.

b) Das Wachstum des Sozialrechts

aa) Die exogenen Gründe

Eine andere Quelle stetiger Änderung sozialen Rechts stellt das „innere Wachstum“ der Sozialpolitik dar. Zunächst und ganz allgemein handelt es sich um etwa das, was der Liberalismus die „Interventionen-Kette“ nennt: daß jeder Eingriff des Staates in die „natürlichen“ Entwicklungen weitere Eingriffe der Korrektur und der Verbesserung erzwingt. Das hat exogene Gründe. Von den Notwendigkeiten, die sich aus dem Wirklichkeits-, Gesellschafts- und Politikbezug ergeben, war soeben die Rede. Gerade die Dynamik des mehrheitsdemokratischen Parteiensystems wirkt nicht nur in Richtung auf Veränderungen des Rechts, sondern auch in Richtung auf eine stetige Differenzierung und ein quantitatives Wachstum des Rechts.

bb) Die endogenen Gründe

Sozialpolitisch ist es längst eine Erfahrung, daß jeder Schritt auf mehr soziale Gleichheit hin die verbleibenden Ungleichheiten umso wahrnehmbarer, spürbarer, korrekturbedürftiger macht, ebenso wie jede andere soziale Verbesserung das verbleibende Ungenügen, ja auch nur Unbehagen umso schmerzlicher, ärgerlicher, vermeidbarer erscheinen läßt. Ebenso ist es ein Erfahrung, daß dieses Unbehagen fast nie dazu führt, die Korrektur zu widerrufen, sondern fast immer dazu, sie durch weitere Korrekturen zu ergänzen.

Diese Effekte nehmen mit der zunehmenden Dichte sozialen Rechts zu. Das Wachstum sozialen Rechts bietet Chancen, die es vordem nicht gegeben hat. Die unterschiedliche Fähigkeit, diese Chancen zu gebrauchen, wird damit zu einem eigenständigen sozialen Problem.

Durch die Entwicklung der Sozialversicherungssysteme wurde die Fähigkeit, sich durch seinen Beitrag sozial sichern zu können, relevant. Schien zunächst der darin liegende Vorteil für die Vorsorgefähigen genug, so wuchs im Laufe der Jahrzehnte das Unbehagen über den Ausschluß der Vorsorgeunfähigen. Immer mehr Fälle der Vorsorgeunfähigkeit wurden kompensiert – zunächst z.B. indem in der Rentenversicherung Zeiten der Arbeitslosigkeit wie Beitragszeiten behandelt wurden – (Ausfallzeiten); mehr und mehr dann, indem den Einkommensersatzleistungen entsprechende Beitragsleistungen zur Seite gestellt wurden (wie die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die Träger der Rentenversicherung zugunsten der Bezieher von Arbeitslosenleistungen).

Diese Effekte nehmen mit der Dichte sozialen Rechts auch insofern zu, als – internalisierende wie externalisierende – sozialrechtliche Lösungen mit zunehmendem Wachstum des sozialen Rechts immer mehr zu störenden Interferenzen, zu Disharmonien (wofür etwa der Vergleich zwischen Aktiveinkünften, Vorsorgeaufwendungen, Alterseinkünften und ihrer jeweiligen steuerlichen Berücksichtigung bei verschiedenen Berufsgruppen und Sicherungssystemen ein beredtes Zeugnis ablegt) neigen. Je komplizierter und je ausgedehnter das soziale Recht, desto „störanfälliger“ wird es. Und Störungen pflegen durch neue Regelungen bekämpft zu werden.

Da die Vielfalt der Lebensverhältnisse und Wertungen weder vollkommene Gleichheit noch sonstwie vollkommenes soziales Glück zuläßt, liegt in all dem eine permanente, unerschöpfliche „Energiequelle“ der Sozialpolitik, und in dem hohen Maße, in dem Sozialpolitik durch das Recht verwirklicht wird, also auch der Sozialrechtspolitik.

2. Die inneren Widersprüche des „Sozialen“

Je mehr sich der Sozialstaat verallgemeinert und je länger er andauert, desto deutlicher aber wird auch sichtbar, wie Verschiedenes – und auch Widersprüchliches – damit gemeint ist. Solange dagegen die Sozialpolitik die soziale Korrektur unsozialer Verhältnisse ist, werden die inneren Widersprüche dessen, was mit „sozial“ gemeint ist, kaum praktisch relevant. Alles, was eine „Verbesserung“ der sozialen Lage bedeutet, ist letztlich akzeptabel. Mit der Ausbreitung des „Sozialen“ ändert sich das.

- a) Existenzminimum – Gleichheit – Sicherheit – Freiheit – Wohlstand

Versucht man, den Bestand an Zielen aufzunehmen, der heute hinter dem Anspruch der Sozialpolitik und also des Sozialstaats steht, so stößt man zunächst auf drei Dimensionen: (1) die absolute, minimale Dimension – der Negation materieller Not, letztlich der Gewähr des Existenz-

minimums, sowohl in Gestalt der notwendigen finanziellen Hilfen als auch in Gestalt elementarer personaler Dienste –, (2) die egalitäre Dimension (im Sinne von mehr Gleichheit) und (3) die Dimension sozialer Sicherheit (des Schutzes gegen die sogenannten „Wechselfälle des Lebens“).

Aber jede dieser Dimensionen steckt voller Vieldeutigkeit. Schon das „Existenzminimum“ ist in Zeiten der Not ein anderes als in Zeiten des Wohlstands, ist im Umfeld eines feudalen oder frühkapitalistischen Staates ein anderes als im Umfeld des Wohlfahrtsstaates.

Und was heißt „Sicherheit“? Es heißt ja nicht nur Sicherung gegen die elementare Not. Es heißt gerade auch Sicherung des erlangten Lebensstandards. Damit ist Sicherung auch gegen die Gleichheit gemeint. Damit ist Sicherung auch als ein Fortschreiben der Freiheit, sich einen höheren Lebensstandard zu verschaffen, gemeint. Damit ist nicht nur Sicherheit gegen die Not, sondern auch Sicherheit der erworbenen, auch der sozialstaatlichen Wohlstandsteilhabe gemeint.

Gleichheit endlich ist a priori ein vieldeutiges Thema. Gewiß ist Gleichheit der Chancen gemeint. Gewiß ist eine Gleichheit in der Sicherung gemeint. Aber wie weit ist auch eine Angleichung der Lebensverhältnisse, eine Aufhebung sozialer Unterschiede durch Umverteilung gewollt? Ist Gleichheit der Bedürfnisse, Gleichheit der Leistung oder was sonst gemeint? Soziales Streben nach Gleichheit kommt zudem im Maße seiner Verwirklichung in eine eigentümliche Sackgasse. Was egalitär verteilt wird, ist nach der Verteilung nicht mehr, was es vorher war. Das „einsame Haus am Waldesrand“ ist, wenn es sich viele leisten können, nicht mehr das, was es vorher war. Die akademische Bildung ist, wenn sie allen zugänglich ist, nicht mehr das, was sie war, als sie noch auf wenige Privilegierte beschränkt war.

Mochten die ursprünglichen sozialen Ziele der „Freiheit von Not“, der Gleichheit und der sozialen Sicherheit schon vieldeutig und konfliktträchtig genug gewesen sein, so haben sich diese Spannungen durch die immer weitere Hineinnahme der Komponente der *Freiheit* und endlich des *Wohlstands* weiter gesteigert. Wo immer die Sozialpolitik über das „Existenzminimum“ hinauszielt, hat sie ein freies Feld einander gefährdender und insgesamt unerreichbarer Ziele vor sich.

Diese „Offenheit nach oben“ entspricht jedoch der Motorik des politischen Systems, die hinter der Sozialpolitik steht. Die machterhaltende demokratische Entscheidung fällt nicht „unten“, nicht durch die, die im Existenzminimum gefährdet sind. Sie fällt in der „Mitte“. In einem Gemeinwesen, in dem der Titel des „Sozialen“ unwiderstehlich geworden ist, liegt es deshalb nahe, daß sich die Politik und die Mittelschichten, von denen die Machterhaltung der Politik abhängt, darauf einigen, daß eine Politik zugunsten der „Mitte“ auch eine „soziale“ Politik ist – umge-

kehrt: daß eine „soziale“ Politik eine Politik zugunsten der „Mitte“ sein muß. Damit ist der Sozialstaat aber nicht nur überfrachtet. Er ist auch verfremdet. Am deutlichsten wird dies in der Politik sozialer Sicherung für das Risiko des Alters, die heute eine „Jedermanns-Politik“, nicht mehr nur eine „soziale Sicherung“, sondern schlechthin eine Einkommenssicherung geworden ist und gerade deshalb vor ausweglosen Problemen steht.

b) Die Wanderungen des Titels „sozial“ –
die Entwicklung von Besitzständen

aa) Das Phänomen

Der politisch so wirkmächtige und verfassungsrechtlich „geheiligte“ Titel „sozial“ hat sich also, den Machtverhältnissen folgend, von den drängenderen Problemen weg auf die Peripherie hin verlagert. Die Priorität seiner Inanspruchnahme und seiner Wirksamkeit folgt dann eher den Machtverhältnissen als der Sache. Nicht, daß die Sache ganz verlassen wäre. Weder werden die dringenderen Probleme des Titels entblößt, noch ist die Inanspruchnahme völlig unbegründet. Aber die Akzente werden verschoben.

bb) Das Beispiel „Arbeiterfrage“

Ähnliche Verlagerungen registrieren wir auch im historischen Verlauf. Das in jeder Hinsicht wichtigste Beispiel ist das der Identifikation von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“. Aus den Arbeitern, deren soziales Los dazu führte, daß die „soziale Frage“ aufgeworfen werden mußte, ist inzwischen eine Arbeitnehmergesellschaft geworden, die sich in den unterschiedlichsten Situationen des Berufs und der Lebensverhältnisse befindet und auf das Gemeinwesen einen beträchtlichen, wenn nicht dominierenden politischen Einfluß hat. Niemand kann übersehen, wie breit die soziale Befindlichkeit innerhalb dieser Arbeitnehmergesellschaft gefächert ist. Niemand auch kann übersehen, daß andere Gruppen und Probleme heute dringendere „soziale Fragen“ aufwerfen als die Arbeitnehmergesellschaft als solche. Gleichwohl nimmt die Arbeitnehmergesellschaft den von den Arbeitern und für die Arbeiter im 19. Jahrhundert behaupteten und im 20. Jahrhundert durchgesetzten sozialen Titel für sich in Anspruch. Als die „Arbeiterfrage“ als „soziale Frage“ formuliert wurde, gab es eine eindeutige Konfrontation: der „Feind“ im Vordergrund war der kapitalistische Unternehmer. Mittlerweile haben sich neue Fronten aufgetan. Die „Verflüchtigung des Eigentums“, Konzentration der Wirtschaft und die immense Ausweitung des „öffentlichen Dienstes“

haben es dahin gebracht, daß sich im Arbeitsleben „Arbeiter“ und „Kapitalist“ immer seltener begegnen. Das „Arbeitsleben“ ist weithin zu einer Binnen-Konfrontation innerhalb der Arbeitnehmergeinschaft geworden. Und „Arbeitsleid“ ist zumeist – wo nicht ein Konflikt mit anonymen Mächten und Organisationen – ein Konflikt unter Arbeitnehmern. Aber auch in anderer Weise haben sich neue Fronten aufgetan. Neben den Verteilungskonflikt zwischen Arbeit und Kapital ist der Verteilungskonflikt zwischen den „produktiven“ und den „unproduktiven“ Gliedern der Gesellschaft getreten. Die Spannung, die auf dem Generationenvertrag lastet, ist das nachdrücklichste Beispiel dafür. Unter allen diesen Gesichtspunkten sind permanent neue Differenzierungen nötig.

cc) Die Inflation der sozialen Titel

Allgemein kann dies gesehen werden wie folgt: Sozialpolitik war zunächst eine Politik für benachteiligte Gruppen. Ihnen wurde – prototypisch durch die Sozialversicherung – Hilfe für typische Situationen sozialer Gefährdung (Alter, Invalidität usw.) bereitgestellt. Hieraus spannt sich der „Querfaden“ der sozialpolitischen Entwicklung: die situationsbezogene Sozialpolitik. Aber auch Gruppen stellten immer wieder neue soziale Probleme (z. B. die Vertriebenen in der Nachkriegszeit). So überlagern sich in Schüben der sozialpolitischen Entwicklung gruppenbezogene und situationsbezogene Sozialpolitik. Immer erwachsen daraus soziale Titel. Da zugleich „sozial“ immer mehr zum Grundton des Gemeinwesens wurde, scheinen sie unantastbar. Die Entwicklung ist durchaus mit der einer feudalen Gesellschaft zu vergleichen. Die Nobilitierung mag konkrete Gründe gehabt haben. Nach der Nobilitierung werden sie unwichtig. Der Titel vererbt sich. Natürlich entwertet die Inflation der Titel die Titel. Aber sie bleiben erhalten. Im Sozialstaat ist nur der Erbvorgang ein anderer: kein familiärer und kein rechtsgeschäftlicher, sondern ein gesellschaftlicher.

dd) Bedürfnisgerechtigkeit – Leistungsgerechtigkeit – Besitzstandsgerechtigkeit

Das Problem erscheint zunächst als ein politisches. Die Besitzstände, die so entstehen, sind zunächst politische Vorurteile und politische Tabus. Das Recht wird involviert, indem die sozialen Maßnahmen die Form des Rechts annehmen. Das Recht hat teil am Beharrungsvermögen der so geschaffenen Positionen und Institutionen. Das Recht schützt auf vielfältige Weise aber auch „wohlerworbene Rechte“. Der sicherste Raum solcher „wohlerworbener Rechte“ ist die Verfassungsgarantie des Eigentums. Aber auch darüber hinaus gibt es Grundsätze wie den des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, um Besitzstände zu

schützen. Daß das Recht dies leistet, zählt durchaus zu seinen Verdiensten um die Kultur des Sozialstaats. Gleichwohl baut das Recht so auch mit an den inneren Widersprüchen des Sozialstaats.

Bringen wir dies auf die Formel der Vieldeutigkeit „sozialer Gerechtigkeit. „Soziale Gerechtigkeit“ wurde und wird immer wieder in dreifacher Gestalt beansprucht: als Bedürfnisgerechtigkeit, als Leistungsgerechtigkeit und als Besitzstandsgerechtigkeit. Der Sozialstaat stand zuerst im Zeichen der Bedürfnisgerechtigkeit, versöhnte sich bald mit der Leistungsgerechtigkeit, blieb lange aber den Besitzständen verfeindet. Je älter der Wohlfahrtsstaat wurde, desto mehr brachte er selbst Besitzstände hervor. Nun muß er in sich mit drei „Gerechtigkeiten“ leben.

II. Der soziale Rechtsstaat in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation

In dieser Lage der Anfechtbarkeit belastet den Sozialstaat zudem die aktuelle wirtschaftliche Situation. Er wird von den „schöneren“ Zielen der Vermittlung von Wohlstandsteilhabe und der Erhaltung auch höherer Lebensstandards abgedrängt auf die „häßlichen“ Ziele des Kampfes gegen Not und der Gewährleistung des Notwendigen. Das läßt ihn auch „wortbrüchig“ erscheinen gegenüber denen, denen er in besseren Zeiten einen maximalen Anteil am maximalen Allgemeinen zugesagt hat. Das Ende des Wachstums verweist die Umverteilung von der freiheits- und besitzstandschonenden Verteilung der Zuwächse auf die Umverteilung der Bestände – von gruppen- oder situationsspezifischen Leistungsniveaus bis zu definitiv Erworbenem. Der soziale Rechtsstaat gerät auch hier in Konflikt zwischen Beharrung und Veränderung, zwischen alten Entscheidungen und neuen Notwendigkeiten. Das Ende des Wachstums beendet auch die wohltätige Illusion der „Gleichheit durch Wachstum“ – die erwächst, wenn immer morgen viele haben, was gestern wenigen vorbehalten war. Wird Gleichheit nicht mehr durch Zuwachs hergestellt, verschwindet so das „Prinzip Hoffnung“ aus dem Horizont der Egalität, so nimmt die Frage, was gleich ist, welche Gleichheit gewollt ist und welche Gleichheit durchgesetzt werden soll, neue Schärfe an. Das Recht als Entscheidungs- und Klärungsmechanismus ist damit zusätzlichen Spannungen ausgesetzt. Der im Sozialstaat allgegenwärtige Kampf um die Zuwachsraten der Umverteilung wird überlagert durch den Kampf gegen Einschränkungen und Belastungen. Das Recht ist auch einer neuen Welle der Mobilisierung ausgesetzt. Mit den vielfältigen Anpassungen des Sozialrechts selbst geht eine Flut wirtschaftlicher Interventionen einher, um die wirtschaftliche Depression, die Ursache all dieser Friktionen, zu überwinden.

Die Politik trifft nun auf einmal, indem sie Opfer auferlegen muß, auf Widerstände des Rechtsstaats, mit denen sie in der Zeit des Wachstums nicht rechnen mußte. Schlimmer aber noch ist, daß der demokratische Prozeß sich auf einmal umstellen soll vom Wettbewerb mit dem größten gruppenhaft wahrnehmbaren Vorteil auf den viel komplizierteren Wettbewerb einerseits durch das Inganghalten des Gemeinwesens überhaupt, andererseits durch das Fernhalten von Opfern und deren Zuweisung an jeweils andere. Beides ist nicht in der Weise zurechenbar wie die Verteilung von Zuwächsen. Der demokratische Prozeß ist zutiefst irritiert.

Die Alternative zwischen der „mehrheitslosen“ Unregierbarkeit einzelner Bundesländer und der „Diktatur der 22“ des Vermittlungsausschusses, wie sie bis zum Regierungswechsel im Bund praktiziert wurde, zeigt, daß hier die Gefahr der Scylla der Selbstblockade des Wohlfahrtsstaates und der Charyptis der Flucht aus der Verantwortung auftaucht.

D. Rezepte?

Ein düsteres Bild also: überall Grenzen des sozialen Rechtsstaats. Gibt es in dieser Lage Chancen, den Sozialstaat lernfähig zu machen?

Eine Möglichkeit liegt in der Hand der Rechtswissenschaft. In dem Maße, in dem die deutsche Sozialpolitik verrechtlicht ist, ist auch das Sichten und Systematisieren, das Erfassen, Verstehen und Bewerten der Sozialpolitik eine Sache der Rechtswissenschaft. Ganzheitliche Schau und mögliche Systematisierung dieses so systemfeindlichen Politik- und Rechtsbereichs ist eine wichtige Voraussetzung, um die sozialpolitische Diskussion richtig zu verorten und zu rationalisieren. Bereits heute ist der große Anteil, den interessierte und kompetente Juristen an der sozialpolitischen Theoriebildung genommen haben und nehmen, ein eigentümliches Phänomen der deutschen Szene. Hier kann nicht genug geschehen, um die Situation weiter zu verbessern, um endlich auch der politischen Diskussion zwingende und hilfreiche Systemrahmen zu geben.

Eine nicht minder große Rolle kommt der Rechtswissenschaft dafür zu, daß der soziale Rechtsstaat lernt, mit dem Wandel der sozialen Normalitäten umzugehen, die er selbst verursacht. Wo das Recht Nothilfen gibt, kann es zunächst die Selbstverständlichkeit voraussetzen, daß sie nicht unnötig in Anspruch genommen werden und die Not nicht willkürlich herbeigeführt wird. Wenn Tatbestand und Leistung damit aber kalkulierbar werden, muß das Recht die Voraussetzungen der Leistung explizit machen. Debatten über den „Mißbrauch der Sozialleistungen“ und über die „Selbstverantwortung“ des Sozialstaatsbürgers können Impulse für eine angemessene Entwicklung des Rechts gegen sein eigenes Mißverständnis geben.

I. Zum Rechtsstil des sozialen Rechtsstaates: Die Stetigkeit der Ordnung

Zwei weitere Stichworte richten sich in erster Linie an die Politik selbst – genauer: an die Sozialrechtspolitik. Das eine Stichwort heißt „Stetigkeit der Ordnung“.

Die außerordentliche Mobilität des deutschen Sozialrechts pervertiert schon den „Sicherheits-Anspruch“ der Sozialpolitik selbst. Aber mehr noch: sie pervertiert den Sinn, den es haben kann, Sozialpolitik in die Form des Rechts zu kleiden und subjektive Rechte auf sozialpolitische Austeilung zu geben. Eine Mobilisierung des Rechts, wie sie das deutsche Sozialrecht erfahren hat und gerade gegenwärtig wieder in höchstem Maße erfährt, zersetzt aber nicht nur den Verlässlichkeitsanspruch des Rechts. Sie nimmt dem Recht auch die zeitliche Perspektive. Seine Richtigkeit ist allenfalls noch als eine „synchrone“ wahrnehmbar, nicht aber mehr als eine „diachrone“. Gerechtigkeit aber vollzieht sich niemals nur im jeweiligen Hier und Jetzt. Gerechtigkeit vollzieht sich in der Zeitdimension. Stichworte wie „Generationenvertrag“ und „Alterssicherungsgerechtigkeit“ verdeutlichen dies sozialrechtlich.

Langfristige Stetigkeit, wie sie deshalb zu fordern ist, setzt nicht nur Selbstdisziplin des Gesetzgebers und die Bereitschaft der Gesellschaft voraus, auch aktuelle Widrigkeiten im Interesse der Dauer des Rechts zu ertragen. Stetigkeit setzt vor allem auch voraus, das Verhältnis zwischen den sich wandelnden Wirklichkeiten und dem Recht so zu gestalten, daß der Wandel der Wirklichkeit möglichst wenig Änderungen des Rechts erzwingt. Das kann durch den Einsatz von Regelmechanismen geschehen. Doch löst das – wie gerade die Erfahrungen mit der Rentenformel gezeigt haben – die Probleme wesentlicher Veränderungen der Wirklichkeit nicht.

Die Sozialpolitik hat sich deshalb so gut als möglich dem Inhalt nach darauf einzurichten, daß veränderbare Wirklichkeiten sie möglichst selten zu einer Änderung des Rechts zwingen. Wer in einer Glücksphase wirtschaftlichen Wachstums und Wohlstands langfristig Leistungen konzipiert und zusagt, die nur durchgehalten werden können, wenn dieses Wachstum und dieser Wohlstand anhalten, nimmt den Mund des Sozialrechts zu voll. Und wer zudem diese Zusage noch als „Eigentum“ qualifiziert, tut dies zweimal. Eine Rentenversicherung, die als Basissicherung konzipiert ist, die für ein Mehr an Sicherheit aber auf andere Möglichkeiten der Vorsorge verweist, läuft nicht die gleichen Gefahren dramatischer Anpassung wie eine Rentenversicherung, die in Zeiten des Wachstums auf eine Vollsicherung für jedermann angelegt wird.

II. Die Re-Sozialisierung des Sozialrechts

Das provoziert schon das zweite sozialrechtspolitische Stichwort: Re-Sozialisierung der Sozialpolitik. Die Sozialpolitik wird sich in der Gegenwart wieder schmerzlich bewußt, daß sie nicht alle Ziele, die als sozialstaatliche Ziele denkbar sind, gleichermaßen verfolgen kann. Kampf gegen die Armut und Vermittlung von Wohlstandsteilhabe, Herstellung von Gleichheit und Sicherung hoher Lebensstandards können nur unter Wohlstandsbedingungen gleichzeitig verfolgt werden, die es erlauben, die Armut durch die Vermittlung von Wohlstand zu bekämpfen und die Ungleichheit durch „Gleichheit durch Wachstum“ zu entschärfen. Wo diese Möglichkeiten nicht mehr gegeben sind, muß die Sozialpolitik versuchen, Prioritäten zu setzen, die sich nach den Bedürfnissen und nach dem Grad der Armut richten müssen. Eine Sozialgesetzgebung, welche die Sozialhilferichtsätze stärker beschneidet als die Renten und die Beamtenversorgung wachsen läßt, während die Renten schrumpfen, verkennet dies wohl immer noch. Eine Re-Sozialisierung der Sozialpolitik hängt eng damit zusammen, daß überkommene „soziale“ Titel in Frage gestellt werden. Man muß sich fragen, ob es sinnvoll ist, etwa die Erhaltung von Einkommen auch über eine gewisse Grenze der Schutzbedürftigkeit hinaus als „soziale Sicherung“ zu bezeichnen. Wäre da nicht „Einkommenssicherung“ ein ehrlicheres Wort?

III. Institutionelle Vorkehrungen

1. Eine objektive Instanz

Die letzten Vorschläge sind institutioneller Natur. Es muß gelingen, die verfremdende und mobilisierende Belastung der Sozialpolitik und des Sozialrechts durch den egalitären mehrheitsdemokratischen, parteipolitisch-parlamentarischen Prozeß zu kompensieren. Es muß möglich sein, die Sozialpolitik und damit die Wirkung und Entwicklung des Sozialrechts einer objektiven, rationalen, systematischen und umfassenden Erfassung, Interpretation und Bewertung durch ein sachverständiges Gremium zuzuführen. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung könnte dafür ein Vorbild sein.

2. Legislative Disziplin

Ein zweiter Vorschlag ginge dahin, den Gesetzgeber zu hindern, das Sozialrecht beliebig, beliebig oft und auch in fast beliebiger Richtung, zu ändern. Der deutsche Gesetzgebungsprozeß kennt nicht nur viele Ini-

tianten. Er ist über viele Stadien hinweg für jeden Einfluß, für jede neue Koalition offen. Daß dieser amorphe Prozeß unbegrenzter Veränderung immer mehr dazu geführt hat, daß eine letzte Entscheidung in diesem Glücksspiel aus der Lostrommel des Vermittlungsausschusses gezogen wurde, ist eine Erfahrung gerade der jüngeren Zeit.

Hier könnte Schweden ein Vorbild sein. Warum sollte dieses Mekka der Wohlfahrtsstaatlichkeit nicht auch einmal dort als Vorbild dienen, wo es entgegen allen Erwartungen so sehr viel mehr Disziplin aufbringt, als das deutsche Gemeinwesen.

In Schweden sind dem Gesetzgebungsverfahren Kommissionsberatungen vorgeschaltet, die eine notwendige Grundlage für das weitere Gesetzgebungsverfahren sind. Dieses verläuft in streng abgeschichteten Abschnitten. Der Reichstag etwa fragt nur, wie er selbst zu dem Gesetz steht. Was andere dazu meinen, liegt ihm von den Kommissionsarbeiten, den Anhörungen der Regierung, den Stellungnahmen der Regierung, der Stellungnahme des Gesetzgebungsrates her schriftlich vor. Die Zahl der Gesetze wird dadurch drastisch herabgedrückt. Und ein Gesetz, das so sorgfältig und förmlich vorbereitet ist, wird nicht so leicht wieder geändert. Betroffene, Interessenten und Rechtsanwender sind daran gewöhnt, daß nicht jedes Unbehagen zu einer Revision des Gesetzes führen kann.

Ob man ein solches Verfahren auf die sozialpolitische Gesetzgebung beschränken kann, mag man bezweifeln. Aber warum sollte man es nicht allgemein einführen? Dann käme es auch der Sozialpolitik zugute.

3. *Autonome Entscheidungsprozesse:*

Regelungsmechanismen und unabhängige Entscheidungsträger

Eine so verzögerte Gesetzgebung kann natürlich den Flexibilitäten nicht mehr genügen, die notwendig sind, um das Recht des Wohlfahrtsstaates mit der Veränderung der Wirklichkeiten, mit denen es korrespondiert, in Einklang zu halten. Gerade aus dieser Notwendigkeit aber wächst ebenso die permanente Last wie die permanente Versuchung der Politik, Verteilung und Umverteilung „handzusteuern“. Deshalb müßten Wege gefunden werden, die dem Recht in sich hinreichende Flexibilität geben. Zu denken ist an Regelmechanismen (nach Art etwa unmittelbar wirkender Rentenanpassungsformeln), unabhängige Entscheidungsträger (nach Art der Bundesbank) und vor allem an die Verbindung von beidem. Die Rentenreform von 1957 ging insofern einen prinzipiell richtigen Weg, indem sie einerseits eine Rentenformel, andererseits einen Sozialbeirat etablierte. Aber diese Vorkehrungen reichten nicht aus, um der Politik in den Zeiten des Wachstums die Versuchung der „Übersteuerung“ zu ersparen, und ebensowenig dazu, sie von der Last der Anpassung an die mittlerweile ungünstigeren Entwicklungen freizustellen. Ge-

rade die Erfahrungen zwischen 1969 und 1982 sollten aber gezeigt haben, daß der Sozialstaat, der zugleich Demokratie und Rechtsstaat sein will, zuverlässige Mechanismen braucht, die den Gesetzgeber von der aktuellen Verteilung und Umverteilung zurücknehmen auf die Grundsätze von Verteilung und Umverteilung.

Diese Vorschläge mögen utopisch erscheinen. Aber es geht um nicht weniger als darum, den Sozialstaat überleben zu lassen. Im Augenblick freilich sieht es nicht so aus, als ob er lernen wollte oder könnte.

Diskussion

Diskussionsleitung: ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE

Ein wichtiges Moment einer möglichen Reform des Sozialstaats ist, ob und wie internalisierende gegenüber externalisierenden Lösungen verstärkt werden können (BÖCKENFÖRDE). Zwei Elemente begründen die Möglichkeit eines Regenerationsprozesses von politischen Gemeinwesen und damit die Vermeidung von Katastrophen: 1. die Lernfähigkeit des Systems (LUHMANN) und 2. die Stetigkeit der Ordnung (ZACHER). Ein erfolgreiches sozioökonomisches System muß drei Kriterien erfüllen. Es muß Leistungen erbringen, deren Finanzierung sichern und die Zustimmung seiner Mitglieder (Akzeptanz) finden. Politische Entscheidungen müssen in einem solchen System Fehlentwicklungen korrigieren und die Erfüllung der genannten Systemleistungen sicherstellen (SCHMAHL).

Ebenso wie Hegel ein Zurückgehen hinter bestimmte Stufen des Fortschritts ausschloß, ist hinsichtlich des Sozialsystems eine Regression, ein Zurückschrauben, schwer vorstellbar, denn es ist ein allgemeines Phänomen der heutigen Zeit, daß soziale Ansprüche und Bewilligungen nicht rückgängig zu machen sind. So ist es z.B. schwierig, eine Zugehfrau, deren Einladung zum Mittagstisch der Familie sich erst einmal eingebürgert hat, plötzlich auszuladen und die gewohnte Übung rückgängig zu machen. Entsprechend sind im gesellschaftspolitischen Bereich die Rückschraubung der Mitbestimmung oder des Kreises von Privilegienberechtigten kaum durchsetzbar. Eine mögliche Antwort auf die Frage, warum solche Zurücknahmen nicht möglich sind, ist, daß damit eine aus der Artikulierung eines ethischen Gedankens entstandene, kommunikative „Welt“ zerstört wird, wenn dieser Gedanke widerrufen wird (LOBKOWICZ). Die Enttäuschung von einmal erzeugten Erwartungen führt zu Frustrationen und schließlich zu Vertrauenskrisen, obgleich das Beispiel der Rückschraubung der Lohnerhöhungen in den letzten Jahren zeigt, daß Korrekturen durchaus politisch durchsetzbar sind (KÜLP). Eine Revision von Anerkennungen würde aber auch die Konsistenz des für Besitzstände und Ansprüche geltenden Wertsystems erschüttern. Deshalb ist auch der seit dem 18. Jahrhundert zu beobachtende Prozeß, daß „Demokratie“ und „sozial“ jeweils in Name und Sache aufeinander zusteuern, menschheitsgeschichtlich irreversibel. Dieser Prozeß hat vom Schutz der sozial notleidenden, politisch minoritären Arbeitnehmer zu einer Arbeitnehmergesellschaft geführt, in der ein maximaler sozialer Schutz der

Arbeitnehmer und ihre politische Dominanz im Gemeinwesen zur Normalität geworden ist. In dieser Arbeitnehmergeellschaft ist eine weitere Entwicklung des Sozialstaats nur noch zu Lasten der Arbeitnehmer selbst möglich. Dieser entscheidende Wandel wurde aber nicht realisiert. Statt dessen wird Sozialpolitik auf der Grundlage einer Klassenkampf-Illusion gemacht, die annimmt, die Kosten des Sozialstaats sollten und könnten auf die Arbeitgeber, die Unternehmer, die „Reichen“ (die keine Arbeitnehmer sind) überbürdet werden (ZACHER). Daran schließt sich die Frage an, wie eine Änderung in der Haltung, im Ethos, daß jeder nach seinen Bedürfnissen lebt ohne Rücksicht auf die von der Gemeinschaft zu tragenden Kosten, gesellschaftlich möglich ist (HETTLAGE).

Zudem: Wie kann die Resozialisierung des Sozialstaates in Politik umgesetzt werden, wenn diese unter den Zwangsläufigkeiten der Demokratie (Stimmenmaximierung) steht (BÖCKENFÖRDE). Nach LUHMANN ist mit weiteren, den Sozialstaat selbst gefährdenden Wucherungen des Sozialstaats zu rechnen, weil das System der Parteienkonkurrenz immer neue Versprechungen und Gewährungen von stets weiterreichenden sozialen Ansprüchen nötig macht.

Nach ZACHER liegt im Sozialstaat die Gesellschaft auf der Intensivstation. Die Natürlichkeit der Abläufe ist immer mehr zurückgetreten, die Künstlichkeit der Bedingungen, unter denen die Gesellschaft lebt, zur Regel geworden. Indem der Sozialstaat sich zum Ziel gesetzt hat, den Bedürfnissen der einzelnen gerecht zu werden und ihre Selbstverwirklichung zu ermöglichen, indem das Gemeinwesen sich aber gleichwohl nicht den subjektiven Wunschvorstellungen der einzelnen unbegrenzt aussetzen kann, muß er das Maß der Befriedigung der Bedürfnisse und des Dienstes an der Selbstverwirklichung der einzelnen durch Entscheidung bestimmen. Das ist die zentrale politische Herausforderung – auch an das Recht. Partikuläre Eingriffe in das Sozialsystem sind nur sekundäre Korrekturen, die das Grundproblem nicht lösen. Dann ist es auch, so GRIMM, zweifelhaft, ob Rechtsnormenänderungen, wie etwa die diskutierte Umformulierung der vom einzelnen erworbenen Ansprüche an die Sozialversicherung zu einklagbaren Eigentumsrechten bzw. die Ablehnung von deren Eigentumscharakter, nicht bloße Zisilierarbeit bleiben.