
Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft

Band 2

Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft

Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft

Herausgegeben von
Karl Hohmann
Dietrich Schönwitz
Hans-Jürgen Weber
Horst Friedrich Wünsche

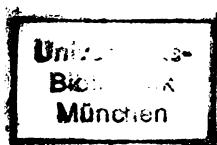
Redaktion:
Horst Friedrich Wünsche



Gustav Fischer Verlag · Stuttgart · New York
1988

6167 420<6>25hr.

Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.
Johanniterstraße 8, D-5300 Bonn 1



CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft / [Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.]. Red.:

Horst Friedrich Wünsche. - Stuttgart ; New York : Fischer.

NE: Wünsche, Horst Friedrich [Red.]; Ludwig-Erhard-Stiftung

Bd. 2. Das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft / hrsg. von Karl Hohmann . . . -
1988

ISBN 3-437-40208-0

NE: Hohmann, Karl [Hrsg.]

Gustav Fischer Verlag · Stuttgart · New York · 1988

Wollgrasweg 49, D-7000 Stuttgart 70

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck und Einband: Friedrich Pustet, Regensburg

Printed in Germany

ISBN 3-437-40208-0

Inhalt

Vorwort

Erster Teil

Das Soziale als politische Idee

Zur Problematik der Sozialordnung <i>Heinz Sauermann</i> (1957)	5
Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung <i>Ludwig Erhard</i> (1956)	13
Die Soziale Marktwirtschaft: Ein nach einheitlichen Prinzipien geordnetes System <i>Ludwig Erhard</i> (1976)	17
Welcher Marktwirtschaft gebührt das Beiwort „sozial“? <i>Horst Friedrich Wünsche</i> (1986)	21
Die Überwindung des Wohlfahrtsstaates: Ludwig Erhards sozialpolitische Alternative <i>Gerd Habermann</i> (1986)	33

Zweiter Teil

Die soziale Fragestellung im Wandel

1. Ursprünge und Triebkräfte im 19. Jahrhundert	
Die Ursachen der sozialen Frage im 19. Jahrhundert <i>Heinz Lampert</i> (1980)	47
Kräfte und Ideen <i>Karl Erich Born</i> (1957)	73

2. Die soziale Frage des 20. Jahrhunderts und das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft	
Die soziale Frage	
<i>Walter Eucken</i> (1948)	91
Der Wandel der sozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften	
<i>Wolfram Fischer</i> (1977)	103
Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft	
<i>Otto Schlecht</i> (1981)	131
Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft	
<i>Christian Watrin</i> (1972)	147
Dritter Teil	
Die staatliche Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	
1. Bestandsaufnahme der sozialpolitischen Entwicklung	
Der Wiederbeginn freiheitlicher Sozialpolitik nach dem Kriege	
<i>Gerhard Kleinhenz/Heinz Lampert</i> (1971)	159
Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland	
<i>Hans F. Zacher</i> (1980)	173
Neuere Tendenzen in der Vermögensverteilung	
<i>Meinhard Miegel</i> (1985)	221
Die Arbeitsmarktverfassung	
<i>Rüdiger Soltwedel</i> (1986)	235
2. Probleme der staatlichen Sozialpolitik	
Gefahren des Wohlfahrtsstaates	
<i>Wilhelm Röpke</i> (1958)	253
Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem	
<i>Hans Willgerodt</i> (1955)	271
An den Grenzen des Wohlfahrtsstaates	
<i>Walter Hamm</i> (1981)	303

3. Beiträge zur Erklärung sozialpolitischer Fehlentwicklungen

Grenzmoral im Sozialstaat <i>Anton Rauscher</i> (1977)	329
Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates: Ansätze einer theoretischen Erklärung <i>Gérard Gäfgen</i> (1984)	341
Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem <i>Hans-Günther Schlotter</i> (1984)	361

Vierter Teil**Perspektiven einer sozialen Ordnungspolitik****1. Orientierung der Wirtschaftspolitik**

Freiheit im Wohlfahrtsstaat <i>Friedrich A. von Hayek</i> (1960)	387
Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen <i>Christian Watrin</i> (1980)	411
Meritorisierung des Gutes „Sicherheit“? <i>Bruno Molitor</i> (1987)	417
Auf der Suche nach einem Ausweg <i>Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung</i> (1981)	427
Wechselbeziehungen zwischen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik und der Sozial- und Gesellschaftspolitik <i>Wolfgang Stützel</i> (1982)	439

**2. Ansatzpunkte zur ordnungskonformen Gestaltung
der Sozialpolitik**

Ludwig Erhards Ringen um eine politische Gesamtordnung <i>Kurt H. Biedenkopf</i> (1985)	453
Freiheit und sozialer Ausgleich <i>Hans Tietmeyer</i> (1985)	471
Sozialpolitik in der Marktwirtschaft <i>Walter Kannengießer</i> (1985)	477

Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme bei geringerem Wirtschaftswachstum und schrumpfender Bevölkerung <i>Helmut Schlesinger</i> (1985)	483
3. Reformvorschläge für Teilbereiche	
Zur Reform des Gesundheitswesens <i>Peter Oberender</i> (1980)	497
Reformüberlegungen für die Rentenversicherung <i>Alfred Boss</i> (1983)	525
Zur Auswahl einer vermögenspolitischen Strategie <i>Erik Boettcher/Dieter Börner/Ernst Helmstädtter/ Carl-Hinderich Schmitz/Ludwig Trippen/Lothar Zelz</i> (1985)	539
Ein Weg aus der stabilitäts- und verteilungspolitischen Sackgasse <i>Karlheinz Kleps</i> (1982)	543
Exkurs	
Ludwig Erhard (1897–1977) <i>Karl Hohmann</i> (1984)	557
Quellenregister	585
Personenregister	589
Sachregister	599

Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland

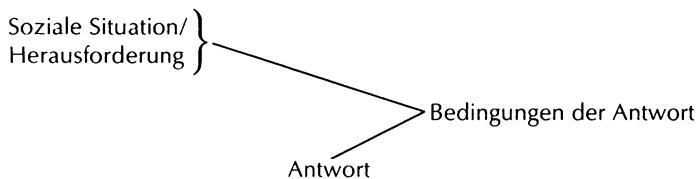
Hans F. Zacher

(1980*)

I. Zu den Schwierigkeiten, sozialpolitische Entwicklungen strukturierend darzustellen

1. Allgemeines

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



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

* Der Text wurde im Hinblick auf die seit 1980 schnell fortgeschrittene sozialpolitische Gesetzgebung durch Passagen aus einem 1984 erschienenen Beitrag des Verfassers – Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise. In: Sozialer Fortschritt, 33. Jahrgang (1984) – redaktionell ergänzt. Diese Ergänzungen sind im Text (Seiten 211 und 214-219) kursiv gesetzt.

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

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

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

Das zweite „beiderseits“ präsente Gestaltelement sind die sozialen Klassen, Schichten, Verbände, Aktionsgruppen und so weiter. Diese sozialen Strukturen der Gesellschaft bestimmen weitgehend die soziale „Landschaft“, in der soziale Situationen überhaupt wahrnehmbar und bewertbar erscheinen. Soziale Gruppen sind weitgehend die Bezugsfelder sozialer Herausforderungen. Und ihre – direkte oder indirekte – soziale Mächtigkeit ist Bedingung der Antwort des politischen Systems par excellence.

Als letztes Element seien die wirtschaftlichen Verhältnisse genannt. Zwischen den Begriffen „sozial“ und „wirtschaftlich“ besteht ein schwieriges Verhältnis von Nicht-identität und Nähe, das hier nicht näher untersucht werden kann. Gleichwohl darf davon ausgegangen werden, daß soziale Situationen weitgehend ökonomisch definiert werden können, daß soziale Herausforderungen weitgehend ökonomische Herausforderungen sind, daß die ökonomischen Möglichkeiten und Zielkonkurrenzen zu den wichtigsten Handlungsbedingungen des politischen Systems zählen, daß sozialpolitische Antworten weitgehend ökonomische Antworten sind und daß sie die ökonomische Situation verändern¹.

So betrachtet ist jeder Versuch monokausaler Erklärung zum Irrtum verurteilt². Vielmehr erscheint es schon bedenklich und wenig aussichtsreich, auch nur ein Netz von wesentlichen Bedingungen sozialpolitischer Entwicklung selektieren zu wollen. Gleichwohl ist diese Selektion kausaler Konstellationen – praemissis praemittendis vollzogen und verwertet – der einzige mögliche Kompromiß zwischen dem Bedürfnis, die Entwicklung zu verstehen und aus ihr zu lernen, und der Unmöglichkeit, sie erschöpfend aufzunehmen und darzustellen.

2. Zur vorliegenden Skizze

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

In diesem Sinne werden die parteipolitischen Kräfte, die sich in Bundestagswahlen, Bundestagsmehrheiten und Regierungskoalitionen im Bund manifestieren³, zum Leitprinzip der historischen Skandierung erhoben. In ihnen reflektiert sich am deutlichsten, welche Kräfte die Verfassung erfüllen und benutzen und welche Antworten auf die sich wandelnden sozialen Herausforderungen gesucht und gegeben werden.

1 Vgl. Hans F. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. 1979; darin insbes. Peter A. Köhler, Entstehung von Sozialversicherung, und Jens Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen.

2 Vgl. dazu allgemein-historisch: Georg G. Issers, Neue Geschichtswissenschaft. 1978.

3 Bis 1970 berichten hierüber umfassend: Bernhard Vogel/Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze, Wahlen in Deutschland. 1971. Für die späteren Wahlen siehe beispielsweise Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1978. Seiten 81 ff.

Andere politische Indikatoren dagegen müssen vernachlässigt werden¹. So schon die Wandlungen der politischen Parteien selbst, deren sozial- und verfassungspolitische Einstellungen sich mitunter stark verändert haben². So auch die politischen Verhältnisse in den Ländern, obwohl diese nicht nur über den Bundesrat auf die Bundespolitik und die Bundesverfassung einwirken, sondern vielmehr – wie begrenzt auch immer – auch in sich imstande sind, alternative und komplementäre sozialpolitische Inhalte und Vollzugsstile zu entwickeln und zu realisieren³.

Vernachlässigt werden mußte ferner die politikbezogene Formation der Gesellschaft, die sich in Verbänden äußert⁴. Ihre sozialpolitische Bedeutung – von den Gewerkschaften⁵ und Arbeitgeberverbänden, den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden⁶ bis zu den Verbänden der Kriegsopfer, der Behinderten, der Vertriebenen – ist evident. Aber ebenso amorph ist ihre Entwicklung. Und ihre exakte und ausgewogene, auch empirisch verlässliche Erforschung ist ausgesprochen notleidend.

In diesem politischen Rahmen wird zuerst die Entwicklung des engsten Gegenstandes selbst, der Verfassung, in ihrem juristischen Bestand nachgezeichnet. Der Text des Grundgesetzes wurde in den dreißig Jahren von 1949 bis 1980 vierunddreißigmal geändert⁷. Nicht minder wichtig war die Entfaltung der Verfassung durch Rechtsprechung, Schrifttum und Staatspraxis⁸. Die nachhaltigste Wirkung mußte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukommen⁹. Diese Ent-

1 Vgl. zu Thema und Zeitraum: *Hans Karl Rupp*, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. 1978.

2 Vgl. *Ossip K. Flechtheim* (Hg.), Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland. 1973.

3 Das zeigt sich vor allem in den gesetzesarmen oder gar gesetzesfreien Bereichen der Sozialarbeit und der institutionellen Förderung, in neuerer Zeit vor allem auch in Leistungen der Familienpolitik.

4 Vgl. *Heinz Josef Varein* (Hg.), Interessenverbände in Deutschland. 1973; *Herbert Schneider*, Die Interessenverbände. 4. Aufl., 1975.

5 Vgl. *Dieter Schuster*, Die deutschen Gewerkschaften seit 1945. 2. Aufl., 1974; *Hans F. Zacher*, Staat und Gewerkschaften. Zur Doppelverfassung einer Arbeitnehmergesellschaft. Heidelberg u. a. 1977.

6 Vgl. *Rudolf Bauer*, Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. 1978.

7 Vgl. die Übersicht in *Sartorius I*, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Nr. 1, Seiten 1ff.

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

9 Vgl. außer den Vorgenannten *Theodor Maunz*, Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und die neuere Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Sozialversicherung. In: *Maunz/Schräff*, Die Sozialordnung der Gegenwart, Bd. 1/2 (1963), Seiten 7ff. Ders., Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung, ebenda Bd. 6 (1967), Seiten 31ff.; *Walter Rudi Wand*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts I, in: Vier-Jahresschrift für Sozialrecht, Bd. II (1974), Seiten 52ff.; *Wolfgang Rüfner*, desgl. II,

wicklung der Entfaltung und Interpretation der Verfassung kann freilich nur durch einige Wegmarken sichtbar gemacht werden.

Noch mehr bestand die Notwendigkeit, sich auf einige wenige Wegmarken zu konzentrieren, für die soziale Situation¹ und die ihr entsprechenden sozialen Herausforderungen. Vor allem die wirtschaftlichen Daten und Entwicklungen waren hier hilfreiche Anhaltspunkte – so wenig sie selbst ein umfassendes Bild der sozialen Lage geben können, ja so leicht sie in die Irre führen, wenn sie mit der Vielfalt gesellschaftlicher Wirklichkeit in eins gesetzt werden. Trotzdem konnte nicht versucht werden, andere Dimensionen wie etwa der demographischen, der technologischen oder auch der ideellen und sozialpsychischen Entwicklung – so sehr sich die Gesellschaft gerade in dieser Hinsicht seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verändert hat – einzubeziehen².

Die Herausforderungen, die sich aus der sozialen Entwicklung ergeben, konnten im allgemeinen nur durch die Brille der Sozialpolitik gesehen werden, die versucht, auf die soziale Situation der Zeit zu reagieren oder gar die soziale Situation der jeweiligen Zukunft vorweg zu steuern³. Und diese wiederum findet dort, wo es um die Rolle der Verfassung geht, ihren wichtigsten Ausdruck in der Sozialgesetzgebung⁴.

Eine Selektion und Periodisierung, wie sie auf diese Weise vorgenommen wird, hat immer etwas Willkürliches, ja etwas „Gewaltsames“ an sich. Beliebige andere Strukturen könnten kaum weniger berechtigt herausgegriffen werden.

Der Verfasser weiß, daß die Akzente, die er so setzen kann, höchst unvollständig sind. Wieviel müßte nicht eine „Sozialpolitik-Geschichte“ der Nachkriegszeit noch einbeziehen: den vielfältigen Wandel von Größe, Zusammensetzung und Funktion der Familie, den Wechsel der Altersstruktur, die veränderte Einbeziehung der Frauen in das Erwerbsleben, die Minderung des Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung – die Ursachen und die Art und Weise dieser Prozesse –, die Zunahme des Anteils

ebenda Seiten 68 ff. Wolfgang Zöllner, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 9 Abs. 3 GG, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 98 (1973).

1 Zu den Fakten vgl. etwa Franz Neumann, Daten zu Wirtschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur der Bundesrepublik Deutschland 1950–1975. 1976.

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

3 Vgl. zur Geschichte der Sozialpolitik seit 1945 etwa Gerhard Kleinhennz/Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, ORDO Bd. XXII (1971), Seiten 103 ff. (auszugsweise abgedruckt in vorliegendem Band); Reinhart Bartholomäi u. a. (Hg.), Sozialpolitik nach 1945 – Geschichte und Analysen. Festschrift für Ernst Schellenberg. 1977 (eine vorzügliche Sammlung weitgefächterter Einzelstudien); Willi Albers, Art. „Sozialpolitik VI: In der Bundesrepublik Deutschland“, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7 (1977), Seiten 110f.

4 Vgl. dazu am weitesten ausholend Michael Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts. 1976 (besonders eingehend erörtert ist die Geschichte der Sozialversicherung); Horst Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung. 2. Aufl., 1973. Für das Arbeitsrecht fehlen vergleichbare Darstellungen. Vgl. zum vorhandenen Material: Wolfgang Zöllner, Arbeitsrecht. 1977, Seiten 21 ff.

Unterhalts- und Sozialeistungsabhängiger in der Gesellschaft, die Verlagerung von der Landwirtschaft und vom produzierenden Gewerbe zum Dienstleistungsge- werbe, die Veränderung der Sozialeistungen nach Voraussetzungen, Art und Höhe, der Wandel des Verhältnisses der Verbände – der Kirchen, der Wohltätigkeitsverbände, der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände usw. – zum Staat, zu ihren Mitgliedern, zu den anderen Verbänden, die Veränderung der Arbeitswelt, der Wohnverhältnisse, der Mobilität und vieles andere mehr. Aber hier ist nicht der Ort, über all dies zu berichten. Hier kann es nur darum gehen, ein Minimum von Anhaltspunkten zu ermitteln, um einem bisher nicht erörterten Thema erste Strukturen zu geben.

II. Drei durchgezogene Linien

1. Zur Auswahl

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

(1) *Die internationale Situation des Gemeinwesens, seiner Verfassung und seiner Sozialpolitik:*

Hier vollzog sich der Wandel von einem geschlossenen, zunächst auch von außen beherrschten Gemeinwesen zu internationaler Offenheit und weltweiter Verantwortung. Hier vollzog sich ferner die Wandlung einer Verfassung, die gleichberechtigte internationale Beziehungen mehr andeutete als vorfand und herstellen konnte, zu einer Verfassung, die immer mehr supranationale und internationale Aktivitäten und Beziehungen zu legitimieren und zu kontrollieren hat. Hier vollzog sich endlich der Wandel von einer ganz nach innen gewandten Sozialpolitik zu einer Sozialpolitik internationaler Verflechtung.

(2) *Die Methode sozialpolitischen Denkens und Redens:*

Die Wandlungen, die sich insofern vollzogen, lassen sich schwerer fassen als etwa diejenigen der internationalen Position Westdeutschlands. Es wird im nachfolgenden nicht gelingen, die Entwicklungslinien mehr als anzudeuten. Gleichwohl: was ist gemeint? Vielleicht läßt es sich auf drei Nenner bringen. Der eine ist, daß der Anspruch der Verfassung, auch die Sozialpolitik zu kontrollieren – etwa vom Sozialstaatsprinzip, vom Rechtsstaatsprinzip, vom Gleichheitssatz oder anderen Grundrechten her –, das Verlangen auslöste, Sozialpolitik rational zu erklären und zu verstehen. Der zweite ist, daß Sozialpolitik als Politik zugunsten der jeweils schwächsten Interessen nicht allein dem freien Spiel der „Kräfte“ überlassen werden kann. Der Wissenschaft kommt hier nicht nur eine innovierende, sondern auch eine advokatische Funktion zu. Der dritte Nenner ist, daß die Begegnung von Wissenschaft und Politik im Vorfeld und Kernbereich politischer Entscheidung ein Strukturproblem allen Regierens, aber ein ganz spezifisches Strukturproblem der

modernen Demokratie ist. Die Hinweise, die zu diesem Themenkreis gegeben werden können, können diese Gedanken nicht weiter verfolgen. Gleichwohl sollte eben auf Hinweise nicht verzichtet werden.

(3) *Das juristische Zusammenwachsen weiter Teile des Sozialleistungsrechts zu einem „Sozialrecht“:*

Damit ist wieder ein anderes Thema angeschnitten. Daß es herausgehoben wird, kommt zunächst von der Bedeutung dieses Aspektes für die Erfahrungen des Verfassers. Doch gibt es noch einen weiteren Grund, das Thema anzusprechen: Sozialrecht ist das sozialpolitisch geprägte Recht¹. Und so ist die Integration von Sozialrecht auch bedeutsam für die Begegnung von Sozialpolitik und Sozialrecht.

2. Die internationale Dimension

Die Problematik internationaler Verflechtung hat sich seit 1945 in tiefgreifender Weise gewandelt. Das beginnt mit dem Subjekt der Sozialpolitik, das hier im Vordergrund steht: dem Staat. Dem Grundgesetz, welches die Staatlichkeit auf Bund und Länder aufteilt, ging die Zeit voraus, in der die Besatzungsmächte Deutschland als Ganzes und in den Zonen regierten, in der sie allmählich autochthone Staatlichkeit in den Ländern aufkommen ließen und in zonalen, bizonalen und schließlich trizonalen Institutionen koordinierten². Nachdem sie Westdeutschland zur Bundesrepublik zusammengeschlossen und diesem Staatswesen im Zusammenwirken mit deutschen politischen Autoritäten die Verfassung des Grundgesetzes gegeben hatten, bauten sie ihren eigenen Anteil an der deutschen Staatsgewalt nach und nach ab, bis er 1955 auf die Vorbehalte der „Bonner Verträge“, insbesondere des Generalvertrages vom 23. Oktober 1954, beschränkt wurde³.

Schon vorher aber hatte ein neuer, gegenläufiger Prozeß – ein Prozeß der „Entäusserung“ deutscher Staatsgewalt – begonnen. Schon 1951/52 hat die Bundesrepublik die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mitbegründet. 1957/58 folgten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Dadurch wurden neue, supranationale und also staatsähnliche, mit Bund und Ländern konkurrierende Subjekte sozialer Intervention geschaffen.⁴.

1 Vgl. Hans F. Zacher, Was ist Sozialrecht? In: Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis. Festschrift für Horst Schieckel, 1978, Seiten 371 ff.

2 Vgl. Friedrich Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht. 1949; Walter Vogel, Westdeutschland 1945 bis 1950. Teil I 1956, Teil II 1964. – Helmut Meinholt hat damals am Zentralamt für Wirtschaft der britischen Zone und später in der Verwaltung für Wirtschaft der Bizonie in Frankfurt am Main gewirkt.

3 Vgl. Ingo von Münch, Dokumente zum geteilten Deutschland. 1968, insbes. Seiten 226 ff.

4 Vgl. zu den einschlägigen Vertragsbestimmungen: Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht. 1976, Seiten 587 ff. Zur europäischen Sozialpolitik vgl. etwa Hans Peter Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht. 1972, Seiten 531 ff.; Albert Bleckmann, Europarecht. 2. Aufl., 1978, Seiten 388 ff.; zuletzt etwa Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik. 1979, Seiten 358 ff. Bernd Schulte/Hans F. Zacher, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. In: Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart, Bd. I (1979), Seiten 353 ff. Helmut Meinholt hat auch an dieser Dimension der Sozialpolitik maßgeblich Anteil genommen, indem er einem beratenden

Und früher schon hatte ein anderer, internationaler Prozeß sozialpolitischer Ein- und Ausstrahlung eingesetzt: der Beitritt (oder Wiederbeitritt) zu internationalen Organisationen. Hervorzuheben ist hier vor allem der 1948/49 erfolgte Beitritt zum Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) – mittlerweile abgelöst durch das Übereinkommen über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) –, der Beitritt zum Europarat (1950), dessen sozialpolitische Aktivitäten von ganz besonderer Bedeutung sind¹, der Beitritt zur Internationalen Arbeitsorganisation (1954), deren sozialpolitische Bedeutung evident ist², und endlich der Beitritt zu den Vereinten Nationen (1973), dem der Beitritt oder die sonstige Mitarbeit in zahlreichen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen vorausgegangen war³. Daneben entwickelte sich die internationale Zusammenarbeit auch außerhalb völkerrechtlicher Organisationen, vor allem das System der bilateralen sozialrechtlichen Verträge⁴.

Eine andere Dimension internationaler Verflechtung eröffnet sich, wenn man an die betroffenen Gruppen und Sachprobleme denkt. So war nach 1945 und weit in die fünfziger Jahre hinein die Sozialpolitik damit beschäftigt, die ungeheure Zahl von „Gebietsfremden“ einzubeziehen, die, Deutsche oder Nichtdeutsche, beispielsweise als Opfer des nationalsozialistischen Regimes, als Vertriebene, als Flüchtlinge und Asylsuchende nach Westdeutschland gekommen waren. Später schufen die ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ganz neue sozialpolitische Probleme (und halfen auch wieder, solche zu lösen)⁵, während der Strom deutscher Zuwanderer, ausländischer Flüchtlinge und anderer Gruppen und Personen – wenn auch mitunter abebbend – nie ganz versiegte.

So wie nun Sozialstaatlichkeit dem Subjekt nach im Verlauf der Nachkriegszeit sich immer mehr in supranationale und internationale Trägerschaft hinein erstreckte, so wuchs auch die sozialstaatliche Verantwortung immer klarer über die Bundesrepublik hinaus. Der Zusammenhang zwischen deutschen Sozialproblemen und deutscher

Gremium von Sachverständigen im Rahmen der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörte. Vgl. „Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit“, Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Reihe Sozialpolitik Bd. 21, 1970.

1 Vgl. zu den einschlägigen Konventionen und Entschlüsse Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht, a.a.O., Seiten 428 ff.

2 Vgl. zu den einschlägigen Quellen Hans F. Zacher, Internationales und Europäisches Sozialrecht, a.a.O., Seiten 64 ff. – Vgl. zu allem vorigen aus der Zeit Johannes Schregle, Europäische Sozialpolitik. Erfolge und Möglichkeiten. 1954.

3 Vgl. zur Situation vor dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen etwa Heinz Dröge/Fritz Münch/Ellinor von Puttkamer, Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen. 1966. Zur Situation nach dem Beitritt vgl.: Ingo von Münch, Deutschland und die UNO. 1973.

4 Vgl. zu den Anfängen des zwischenstaatlichen Sozialversicherungsrechts in der Nachkriegszeit Ernst Wickenhagen, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht. 1957. Zum heutigen Stand: Heinz Plöger/Albrecht Wortmann, Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten. Zu den Fürsorgeabkommen: Anton Knopp/Otto Fichtner, Bundessozialhilfegesetz. 4. Aufl. 1979, Seiten 487 ff. Hinsichtlich des Arbeitsrechts: Gerhard Schnorr, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung. 1960.

5 Vgl. Tugrul Ansar/Volkmar Gessner (Hg.), Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht. 1974; Helga Reimann/Horst Reimann (Hg.), Gastarbeiter. 1974; Ursula Mehrländer, Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung. 1976.

Sozialpolitik einerseits und den Sozialproblemen und der Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten andererseits ist offensichtlich. Mitverantwortung für auswärtige soziale Verhältnisse erwächst ferner auch aus den anderen internationalen Organisationen und Kooperationssystemen. Eine völlig neue Wendung aber hat sich aus der wachsenden weltweiten Verantwortung der wirtschaftlich stärkeren und technologisch überlegenen Nationen für die schwächeren Nationen, der Inanspruchnahme der entwickelten Industrienationen für die Hilfe gegen die Armut in der Dritten Welt und aus dem Interesse der Industrienationen an der wirtschaftlichen Entwicklung der ärmeren Länder ergeben¹.

So streckt sich der Bogen der deutschen Sozialpolitik-Geschichte in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von den Jahren, in denen ein zerstörtes, darniederliegendes, von Flüchtlingsströmen überflutetes Deutschland von der Not- und später Entwicklungshilfe des Westens, vor allem der Vereinigten Staaten abhängig war, bis hin zu einer Zeit, in der deutsche Prosperität und Sozialstaatlichkeit eine internationale Mitverantwortung für die sozialen Probleme auf der ganzen Erde – jedenfalls ihrer Armutszonen – unübersehbar miteinschließen.

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

3. Die Entwicklung sozialpolitischer Rationalität

Im skizzierten Prozeß der interdependenten Abfolge von sozialer Situation und Herausforderung, von normativ-institutionell politischen Bedingungen der Reaktion und von Antworten auf die Herausforderung spielen objektive Information, rationale Diskussion, systematische Darstellung und wissenschaftliche Kreativität eine überaus bedeutsame, jedoch vielschichtige und schwer zu beschreibende Rolle. Sie dienen der Wahrnehmung der sozialen Verhältnisse, der Artikulation sozialer Herausforderungen, der Abklärung politischer Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten und der Entwicklung und kritischen Würdigung denkbarer Antworten auf gegebene soziale Herausforderungen. Dies gilt ganz allgemein. In der modernen, technologisch-wissenschaftlichen Gesellschaft ist die Notwendigkeit wissenschaftlicher Sozialpolitik im weitesten und vielfältigsten Sinne um so dringlicher, als Handlungsmöglichkeiten und Prioritäten der Politik von plausibler wissenschaftlicher Zuarbeit mehr als vordem

¹ Vgl. Erster Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung 1973 (Bundestagsdrucksache 7/1236), Zweiter Bericht zur Entwicklungspolitik 1975 (Bundestagsdrucksache 7/4293), Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik 1977 (Bundestagsdrucksache 8/1185); Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1978.

abhangen können. Das solchermaßen interessante Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wissenschaft¹ hat sich in der Nachkriegszeit nicht unwesentlich gewandelt.

Zunächst zur Wissenschaft von der Sozialpolitik „für sich“. 1956 verzeichnet die Bibliographie zu den Artikeln „Sozialpolitik“ im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften² noch ganz überwiegend Titel aus der Zeit von 1890 bis 1939. Was nach 1945 folgt, sind – soweit nicht Neuauflagen³ – grundsätzliche Studien über die Rolle der Sozialpolitik beim Neuaufbau des Gemeinwesens⁴, überwiegend aber Einzelstudien, mit denen die Autoren versuchen, sich in der neuen sozialpolitischen Situation zurechtzufinden und anderen dabei zu helfen⁵. Grundlegende Neuarbeiten standen freilich bevor: 1957 erscheint Erik Boettchers vorzügliches Sammelwerk „Sozialpolitik und Sozialreform“. 1958 bringt Hans Achinger seine „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ heraus. 1961 erscheint von Elisabeth Liefmann-Keil die „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“. 1962 bringt Ludwig Preller mit seiner „Sozialpolitik. Theoretische Ordnung“ sehr Grundsätzliches in die Diskussion. 1965 zieht Viola Gräfin von Bethusy-Huc die Bilanz der Diskussion um „Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland“. Weitere bedeutsame, teils auch grundlegende und neue Arbeiten

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

2 Zusammengestellt von Gerhard Stavenhagen, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. 1956, Seite 568.

3 Typisch insbes. Ludwig Heyde, Abriß der Sozialpolitik. 1. Aufl. 1920, 10. Aufl. 1953, jetzt 12. Aufl. 1966 (von Stephanie Münke und Peter Heyde).

4 Vgl. Paul Jostock, Grundzüge der Soziallehre und der Sozialreform. 1946; Ludwig Preller, Sozialpolitik. Kernfragen des Aufbaues. 1946 (2. Aufl. 1947); Walter Bogs (Hg.), Gegenwartsfragen sozialer Sicherheit. 1950.

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

folgen, ohne daß der Bedarf an ebenso umfassender und differenzierter wie verlässlicher wissenschaftlicher Handreichung bis heute voll befriedigt wäre¹.

Einen ganz anderen „Konjunkturverlauf“ nimmt dagegen die Politikberatung durch Sozialwissenschaftler², in deren Geschichte der Name *Helmut Meinholt* einen einzigartigen Rang einnimmt. 1952 treten *Gerhard Mackenroth*³ und *Walter Auerbach*⁴ mit Reformplänen hervor. 1954 legt *Walter Bogs* seine „Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform“ vor⁵. 1955 erscheinen: aus der Feder von *Hans Achinger*, *Joseph Höffner*, *Hans Muthesius* und *Ludwig Neundörfer* die „Rothenfelser Denkschrift“ über „Die Neuordnung der sozialen Leistungen“, der „Schreiber-Plan“⁶ und die „Kölner Denkschrift“ der Professoren *Walter Rohrbach*, *Erich Roehrbein* und *Carl Meyrich*⁷. 1957 erscheint auf Anregung des Vorstandes der SPD der „Sozialplan für Deutschland“, für den vor allem *Walter Auerbach* und *Ludwig Preller* verantwortlich zeichnen⁸.

Den Reigen dieser Denkmäler wissenschaftlicher Beratung der Sozialpolitik schließt dann die Sozial-Enquête. Wie die Rothenfelser Denkschrift geht sie auf einen Antrag der Bundesregierung zurück. 1964 bis 1966 arbeiten *Hans Achinger*, *Walter Bogs*, *Helmut Meinholt* und *Wilfrid Schreiber* diesen Bericht über die „Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland“ aus⁹.

Später hingegen lässt die Bundesregierung Wissenschaftler nicht mehr „mit sich allein“. Im Sozialbeirat zur jährlichen Begutachtung der Fortentwicklung der Renten, in der Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in der Sozialgesetzbuchkommission, der Arbeitsgesetzbuchkommission und der Kommission zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Gleichstellung von Mann und Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung – um nur einige wichtige Beispiele zu nennen – arbeiten Wissenschaftler, Praktiker und vor allem auch Vertreter von Interessenverbänden zusammen¹⁰. Das Element der Beratung der Sozialpolitik durch wissenschaftlichen Sachverständigten sollte nie mehr so spezifisch hervortreten wie von 1952 bis 1957 und in der Sozialenquête-Kommission.

1 Vgl. die Bibliographien bei *Bernhard Külp/Wilfrid Schreiber* (Hg.), *Soziale Sicherheit*. 1971, Seiten 449ff.; *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, Anmerkungen, a.a.O. 2. Aufl. Seiten 306ff.; *Heinz Lampert*, Artikel „Sozialpolitik I: Staatliche“. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 7, 1977, Seiten 75f.; *Willy Albers*, Artikel „Sozialpolitik IV: In der Bundesrepublik Deutschland“ ebenda Seiten 129f.

2 Vgl. den eingehenden Bericht bei *Viola Gräfin Bethusy-Huc*, Anmerkungen, a.a.O. 2. Aufl., Seiten 58ff.

3 Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*. N. F. Bd. 4, 1952.

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

5 Veröffentlicht 1955.

6 *Wilfrid Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. 1955.

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

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

9 1966 – ohne Jahresangabe – erschienen.

10 Vgl. zur Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel deren Gutachten (1976), Seiten lff.; zur Sozialgesetzbuchkommission: *Hans F. Zacher*, Materialien zum Sozialge-

Mehr und mehr zeigen sich nun aber zwei andere Linien, die sich auch begegnen und überschneiden. Ihre Gemeinsamkeit ist der Adressat: die Öffentlichkeit. Die eine Linie ist die, daß Berichte, Programme und dergleichen der Regierung im Lauf der Zeit immer mehr zu einem Instrument der Sozialpolitik werden. Wohl zum ersten Mal finden wir es in der Agrar-Sozialpolitik. Das Landwirtschaftsgesetz von 1955 führt die jährlichen „Grünen Berichte“ und „Grünen Pläne“ ein, um die soziale Stellung der Landwirtschaft permanent zu kontrollieren und zu fördern. Die andere Linie ist die, daß zwischen Regierung, Parlament und Öffentlichkeit der Sachverständigengutachter gestellt wird, der allen Beteiligten zu mehr Rationalität der Auseinandersetzung und des Urteils verhelfen soll. Mit der Rentenreform 1957 wird der Sozialbeirat geschaffen. Sein jährliches Gutachten über die Fortentwicklung der Renten und der jährliche Rentenpassungsbericht der Bundesregierung sollen zu einer rationalereren Auseinandersetzung und zu mehr Verlässlichkeit der Entwicklung der Renten führen. Die Ausbildung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums des jährlichen Sachverständigengutachtens (1963)¹ und des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung (1967)² signalisiert einen weiteren Durchbruch auch für die Sozialpolitik. 1969 erscheint das erste „Sozialbudget“, 1970 der erste „Sozialbericht“. Schon vorher, zur gleichen Zeit und danach entstand weit darüber hinaus eine breitgefächerte Vielfalt von Berichten, Plänen und Programmen, die alle dazu beitragen sollten, die Auseinandersetzungen im Birnenbereich der Politik, in der Öffentlichkeit und zwischen Öffentlichkeit und Politik informierter und rationaler werden zu lassen³.

Gerade auf diesem Weg aber erwies sich als Schwierigkeit, daß Meßbarkeit und Quantifizierung dem Ökonomischen vorbehalten sind – oder doch zu sein scheinen. Das Nichtökonomische ist auf verbale Umschreibung angewiesen. Das bedeutet, daß das Ökonomische weitaus sinnfälliger als das Nichtökonomische ausgedrückt und dargestellt werden kann. Es bedeutet dem voraus, daß das Nichtökonomische schon nicht so exakt aufgenommen und durchdacht werden kann wie das Ökonomische. Sowohl unter den Bedingungen gegenwärtiger Kommunikation als auch im Hinblick auf die wissenschaftlich-technologische Inklination dieser Gesellschaft bedeutet das sehr viel. Aber selbst innerhalb des Ökonomischen führt es zu Ungleichgewichten. So ist das Sozialbudget eine Aufwandsrechnung (eine Darstellung des finanziellen Input). Über die Sinnerfüllung dieses Aufwands (über den finalen Output) erfährt man nichts. Aus allen diesen Gründen trieb die Entwicklung zu dem Versuch, auch das Qualitative quantifizierbar zu machen. Die Bemühungen um „soziale Indikatoren“ stellen somit ein wichtiges Element in der Rationalisierung von Sozialpolitik dar⁴. Jedoch sind

setzbuch. Seiten A 6f., 69; zur Arbeitsgesetzbuchkommission: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches – Allgemeines Arbeitsvertragsrecht. 1977, Seiten 12ff.

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

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

3 Eine Übersicht enthält das Sachregister der Verhandlungen des 7. Deutschen Bundestages, Seiten 327ff.

4 Vgl. Wolfgang Zapf, Soziale Indikatoren – eine Zwischenbilanz. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 60 (1976), Seiten 1ff.; Hans-Jürgen Krupp/Wolfgang Zapf, Sozialpolitik und Sozialberichterstattung. 1977.

durchgreifende Hilfen der Sozialpolitik von dieser Seite her noch nicht zu sehen¹. Der Versuch der Bundesregierung, von einer Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland ein Entwicklungsgemälde zeichnen zu lassen, das Vergangenheit und Gegenwart in die Zukunft hinein fortschreibt, hat viele interessante Einzelheiten² hervorgebracht. Insgesamt freilich hat er die Hoffnungen auf politisch-praktische Orientierungs- oder gar Entscheidungshilfe kaum erfüllt. Einen neuen, bedeutsamen Ansatz stellt die Einsetzung einer Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquête-Kommission) dar (1977)³.

4. Die Entwicklung eines „Sozialrechts“

Formelles Verfassungsrecht entfaltet seine intensivste Wirkung gegenüber einfachem Recht. Dieses kann – die niedrigere Norm an der höheren – am Verfassungsrecht gemessen werden. Verfassung als Maßgabe der Politik ist daher nie so spürbar wie in der Gesetzgebung. Heute nun ist es nicht schwer, anzunehmen, daß sozialpolitisch geprägte Gesetzgebung grundsätzlich unter dem Namen „Sozialrecht“ zusammenzufassen ist⁴. Auch wird mehr und mehr klar, daß und warum im juristischen „Alltag“ gewisse Rechtsmaterien trotz ihrer sozialpolitischen Relevanz gleichwohl nicht unter den Begriff des „Sozialrechts“ gezogen werden sollen: so vor allem das Arbeitsrecht, das Wohnungsrecht, das Finanz- und Steuerrecht, das Familienrecht. Vor dem Hintergrund des weiten „sozialpolitischen“ Sozialrechtsbegriffs und seiner Offenheit, ja Unendlichkeit, wirkt es auch eher klarend als mißverständlich, wenn der Gesetzgeber parallel die Kodifikation von Arbeitsrecht und Sozialrecht in Angriff nimmt, um im „Sozialgesetzbuch“ mitnichten alles „Sozialrecht“, sondern nur einen Kernbereich von Sozialleistungen zusammenzufassen⁵. Gerade in diesen Fragen von sozialrechtlicher Sachschau und Terminologie aber hat sich vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gegenwart ein ungeheurer Wandel vollzogen. Er geht – wenn auch nicht in schlichter Identität oder Parallelität – einher mit einer wesentlichen Vertiefung der Bemühung um die Rechtsgebiete der sozialen Intervention, um sozialpolitisches Recht, um „Sozialrecht“ überhaupt. Beides aber – das Erkennen immanenter Gemeinsamkeiten von „sozialpolitischem“ Recht und die juristische, interpretatorische, dogmatische und rechtstheoretisch-verstehende Bemühung um dieses Recht – ist von großer und nicht exakt lokalisierbarer Bedeutung für die interdependente Abfolge von sozialer Herausforderung, Bedingungen der Antwort und Antwort. Denn Recht bestimmt die sozialen

1 Angesichts der großen verfassungspolitischen und -rechtlichen Problematik solcher sozialer Indikatoren ist es auch schwierig, den rechten Weg dafür zu finden. Vgl. Hans F. Zacher, Soziale Indikatoren als politisches und rechtliches Phänomen, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. II (1974), Seiten 15ff.

2 Vor allem die Auftragsstudien der Kommission. Vgl. das Verzeichnis im Anhang des Gutachtens.

3 Vgl. Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner, Zwischenbericht der Kommission 1979, Seiten 5ff.

4 Vgl. Hans F. Zacher, Was ist Sozialrecht? A.a.O., Seiten 371 ff. Ders., Sozialrecht. In: Rudolf Weber-Fas, Jurisprudenz. 1978, Seiten 407ff.

5 Vgl. Hans F. Zacher, Materialien, a.a.O., Seiten A 5f., 70ff. und 72ff.

Verhältnisse mit, trägt dazu bei, daß soziale Herausforderungen erwachsen, gestaltet wesentliche Bedingungen des politischen Systems, das auf die sozialen Herausforderungen antwortet, und ist endlich selbst Hauptinstrument solcher Antwort.

Unter allen in Betracht kommenden Rechtsgebieten traten nur das Arbeitsrecht und das Finanz- und Steuerrecht mit anspruchsvoller juristischer Kultur in die Nachkriegszeit ein. Das Sozialversicherungsrecht, in den ersten Jahrzehnten des Jahrhunderts selbst dogmatisch wohl gepflegt, hatte schon während der Weimarer Zeit ständig an juristischem Niveau verloren¹. Die ständigen Veränderungen, denen es seit den frühen dreißiger Jahren ausgesetzt war, hatten seine juristische Kultur zum Erliegen gebracht – ein Mißstand, der erst mit Georg Wannagats „Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts“ (I. Bd. 1965) wenigstens hinsichtlich der Grundlagen überwunden werden konnte. Die übrigen „sozialpolitischen“ Rechtsgebiete hatten kaum anspruchsvolle juristische Kultur mitgebracht und zu erwarten². Daran ändert die Reihe vorzüglicher Untersuchungen, die einzelnen Fragen gewidmet wurden, nichts Wesentliches³.

Insofern mußte es als ein wichtiger Impuls erscheinen, daß übergreifende Begriffs- und Systemeinheiten eine gewisse Zentripetalwirkung entfalteten und die juristischen Energien konzentrierten. Ein erster Schritt hätte die Errichtung der Sozialgerichtsbarkeit (1953/54) sein können, die erstmals den Gesamtbereich der Sozialversicherung, die Arbeitsförderung, die Kriegsopfersversorgung und eine Reihe weitere Sozialrechtsbereiche – freilich nicht alle, insbesondere nicht die Sozialhilfe (damals noch Fürsorge) – zusammenfaßte. Jedoch reichte dieser Impuls offenbar nicht aus. Die innere Logik der Zuständigkeitsabgrenzung war zu gering. Und die Entscheidungskompetenz der Gerichte zu sehr auf den Einzelfall gerichtet, um eine intensivere Bemühung in Richtung auf Systemzusammenhänge auszulösen⁴.

Von größter Bedeutung erwies sich dagegen der für Deutschland neue Begriff der sozialen Sicherheit⁵, dessen juristische Implantation vor allem Walter Bogs zu danken

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

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

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

4 Vgl. dazu Hans F. Zacher, Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht. In: Zeitschrift für Sozialreform, 10. Jg. (1965), Seiten 137 ff., oder Die Sozialgerichtsbarkeit, 12. Jg. (1965), Seiten 69 ff. Ders., Einige rechtstheoretische Aspekte, a.a.O., Seiten 945 ff.

5 Vgl. dazu den „Klassiker“ Gerhard Weisser, „Soziale Sicherheit“. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9 (1956), Seiten 396 ff. Neuerdings: Eike von Hippel, Grundfragen der sozialen Sicherheit. 1979.

ist¹. Einen weiteren Schritt hat es bedeutet, daß die Unterteilung sozialer Sicherheit in Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge, die an überkommenen Institutionen orientiert war, durch eine neue, entwicklungsoffene Dreiteilung in Vorsorge, soziale Entschädigung und sozialen Ausgleich ergänzt werden konnte². Das ermöglichte es unter anderem, bei der Konzeption des Sozialgesetzbuches über die Sozialversicherung hinaus nicht nur statt der rückwärts gewandten Kriegsopfersversorgung ein zukunftsorientiertes soziales Entschädigungsrecht³, sondern auch über das allgemeine Ausgleichssystem der Sozialhilfe hinaus weitere Sozialleistungssysteme aufzunehmen, denen die Merkmale von Sozialversicherung und Versorgung oder auch sozialer Entschädigung fehlen – also besondere Ausgleichssysteme wie die Ausbildungsförderung, den Familienlastenausgleich und das Wohngeld⁴.

Durch das Sozialgesetzbuch erlangte aber auch die Kategorie des „Sozialleistungssystems“⁵ juristisch-dogmatische Bedeutung; denn sie ist ein gemeinsamer Nenner für alle Teilbereiche des Sozialgesetzbuchs⁶. Diese kodifikatorischen Bemühungen um das Sozialgesetzbuch haben zusammen mit der kurz zuvor einsetzenden Aufwertung des Sozialrechts im akademischen Unterricht⁷ das wissenschaftliche Interesse für das Sozialrecht in bis dahin völlig unbekannter Weise stimuliert. Mehr als die zahlreichen Kommentare zum Sozialgesetzbuch selbst⁸ manifestiert sich das in den übergreifenden

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

2 Vgl. *Hans F. Zacher*, Diskussionsbeitrag zu „Rechtsformen der sozialen Sicherung und allgemeines Verwaltungsrecht“, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 28 (1970), Seiten 233ff. (237f.) Ders., Zur Rechtsdogmatik der sozialen Umverteilung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), Seiten 3ff. (S. 6 Anm. 41) Ders., Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972), Seiten 461ff. (461f.).

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

4 Vgl. im einzelnen *Hans F. Zacher, Materialien*, a.a.O., Teil A. Ders., Sozialgesetzbuch (Loseblatt) Teil A.

5 Vgl. *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, Anmerkungen, a.a.O.

6 Vgl. *Hans F. Zacher, Materialien*, a.a.O., Seiten A 70ff.

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

8 Vgl. die Übersicht bei *Hans F. Zacher, Materialien*, a.a.O., Teil B.

systematischen Darstellungen des Sozialrechts, unter denen hier vor allem diejenigen von *Helmut Bley*¹, *Wolfgang Rüfner*² und *Wilhelm Wertenbruch*³ genannt seien.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich das „sozialrechtliche Loch“ im Rechtssystem und Rechtsbewußtsein mehr und mehr schließt. Zu Anfang der Entwicklung wurde Sozialpolitik durch eine Vielzahl von Rechtsgebieten realisiert, deren Zusammenhang und deren Unterschiede kaum gesehen wurden und unter denen die Rechtsbereiche, die Sozialleistungen regelten und die deshalb am intensivsten sozialrechtlich geprägt waren⁴, dogmatisch am wenigsten ausgebildet waren. Heute bilden Kategorien wie „Sozialrecht“, „soziale Sicherheit“ und „Sozialleistungsrecht“ wirkungsvolle Hilfen gedanklicher Zusammenfassung allen „sozialpolitischen“ Rechts oder doch wichtiger, nicht stärker anders eingebundener Teile desselben. Und heute ist das Recht der sozialen Sicherheit, ist auch das Sozialleistungsrecht – als Summe und in seinen Teilen – dabei, die dogmatische Distanz zu anderen „sozialpolitischen“ Rechtsbereichen und zum Recht schlechthin zu verringern⁵.

Ein offenes, unbewältigtes Problem ist bis heute jedoch das Verhältnis von Sozialrecht und Sozialarbeit⁶. Sozialarbeit in einem weiteren Sinne ist die helfende und kontrollierende⁷ – beratende, betreuende, erziehende, bewahrende, pflegende – personale Sorge für den Menschen, die durch gesellschaftliche oder vom Gemeinwesen bestellte Kräfte geleistet wird. Sie läßt sich nicht einmal in dem Maße rechtlich regeln, wie etwa ärztliche Dienstleistungen, die – durch Wissenschaft und „Kunstlehre“, Recht, gesellschaftliche Regeln und Standesnormen vorgeformt – von Sozialleistungsträgern (insbesondere der Kranken- und Unfallversicherungsträger) „gekauft“ und so den Personen, die ihrer bedürfen, mit einiger Bestimmtheit vermittelt werden können. Sozialarbeit ist in einem Frontfeld der Entwicklung ein höchstpersönlicher Dienst, den nur der Mensch dem Menschen leisten kann. Wo Serien gleichartiger Defizite eine gleichartige Abhilfe erlauben, wird mitunter professionelle, institutionelle und typisierte Abhilfe möglich. Aber im „Spitzenfeld“ ihrer Entwicklung muß Sozialarbeit immer frei sein, die atypischen sozialen Defizite aufzusuchen. Und auch dort, wo Typisierung Platz greift, muß sie immer personal geleistet werden, was immer einen

1 *Helmut Bley*, Sozialrecht. 2. Aufl. 1977.

2 *Wolfgang Rüfner*, Einführung in das Sozialrecht. 1977

3 *Wilhelm Wertenbruch*, Sozialverwaltungsrecht. In: *Ingo von Münch* (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht. 5. Aufl., 1979, Seiten 323 ff.

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

5 Vgl. ergänzend *Hans F. Zacher*, Sozialrechtswissenschaft und Sozialrecht. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 26. Jg. (1979), Seiten 206 ff.

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

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

der Regelung unzugänglichen Kern des Wirkens bedingt¹. Das schwierige Verhältnis der Sozialarbeit zum Recht beruht ferner darauf, daß Sozialarbeit weitgehend darin besteht, die fehlende Verbindung des einzelnen mit der Gesellschaft und dem Gemeinwesen herzustellen². Sozialarbeit wird daher zwar vom Gemeinwesen oder von gesellschaftlichen Gruppen organisiert und angeboten. Sie vollzieht sich aber sowohl in der insuffizienten Privatsphäre als auch im gesellschaftlichen Raum. Somit entsteht ein Gleichgewichtsproblem. Sozialarbeit, die nur oder zu sehr vom Auftrag des Gemeinwesens oder speziellerer gesellschaftlicher Kräfte geprägt ist, wirkt nicht oder zu wenig als die der insuffizienten Privatsphäre nötige, ihr gemäße Ergänzung – steht zu wenig auf Seiten des Klienten, der sie braucht. Sozialarbeit, die dagegen ganz in diese insuffiziente Privatsphäre eintaucht – sich ganz mit dem Klienten identifiziert, das Gesetz des Handelns nur noch von ihm bezieht –, leistet eben jene Verbindung zu Gesellschaft und Gemeinwesen nicht, die sie dem einzelnen vermitteln soll. Der Sozialarbeiter hat daher oft eine „Doppelrolle“ in Gemeinwesen und Privatsphäre, die zu regeln das Recht nicht gewohnt ist³. Sie angemessen zu gestalten, fällt dem Recht um so schwerer, als auch das vorrechtliche Selbstverständnis der Sozialarbeit noch ungeklärt und in stetem Fluß, die sozialwissenschaftliche Klärung fragmentarisch und kontrovers und das politische Verständnis von Sozialarbeit, soweit es überhaupt existiert, weithin naiv ist. Daher ist die adäquate rechtliche Ortung und Ordnung von Sozialarbeit bis heute kaum auch nur als Aufgabe erkannt⁴.

Diese Spannungslage der Sozialarbeit zwischen Gemeinwesen und Privatheit findet eine gewisse Entsprechung in dem Verhältnis der staatlichen und kommunalen („öffentlichen“) Träger von Sozialarbeit zu den gesellschaftlichen („freien“) Trägern von Sozialarbeit⁵. Auch hier finden wir einen ähnlichen Widerstand der Sache

1 Zu den Schwierigkeiten solcher Flexibilität vgl. Wolfgang Bäuerle, Soziale Intervention unter Systemzwang. In: Archiv für Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 4. Jg. (1973), Seiten 282ff.; über den Bereich der Sozialarbeit hinaus vgl. Rainer Pitschas, Neubau der Sozialverwaltung. In: Die Verwaltung Bd. 12 (1979) Seiten 409 ff.

2 Auch des einzelnen mit der Familie und der Familie mit Gesellschaft und Gemeinwesen.

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

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

5 Vgl. zum Verfassungsstreit über die Stellung der freien Wohlfahrtsverbände nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und dem Bundessozialhilfegesetz statt anderer Peter Lerche, Verfassungsfragen und Sozialhilfe in Jugendwohlfahrt. 1963; Hans F. Zacher, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege. 1964; BVerfGE 22, 180. Aus späterer Zeit dazu vor allem: Richard

wie der Beteiligten gegen das Recht und eine ähnliche Scheu des Rechts, sich der Sache und den Beteiligten zu nähern.

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

1. Überblick

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

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

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

2. Zur ersten Periode (1945–1949)

Was das Verfassungsrecht anlangt, so ist diese Periode überaus wechselreich und vielschichtig. Die Weimarer Verfassung ist zunächst noch Erinnerung und neue Möglichkeit. Vier-Mächte-Abkommen und Kontrollratsgesetze geben „ganz Deutschland“ einen sehr sporadischen Rechtsrahmen, der vor allem auf Entnazifizierung und Entmilitarisierung nicht nur von Institutionen und Personen, sondern auch des Rechts zielt. In den Zonen arbeiten teils besetzungsrechtliche, teils autochthone Institutionen. Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet bekommt von den Besatzungsmächten sogar ein verfassungähnliches Organisationsstatut. Was allein Zukunft hat, sind jedoch die Verfassungsarbeiten in den Ländern¹.

Hier werden viele der Erfahrungen gesammelt, die in das Grundgesetz eingehen – aber auch viele Programme formuliert, die sich im Grundgesetz nicht wiederfinden.

Völk/Ulrich Scheuner/Heinrich Geißler. In: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Heft 8, 1974; Axel Freiherr von Campenhausen (Hg.), Kann der Staat für alles sorgen? 1976; Roland Wegener, Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege. 1978.

¹ Vgl. Friedrich Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, a.a.O.; Walter Vogel, Westdeutschland, a.a.O.; Bengt Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945. 1973.

Der Widerspruch zwischen dem Anspruch der Programme¹ und der Ohnmacht, sie zu verwirklichen, war zu groß gewesen, wohl auch die Verschiedenheit von Ideologien und historischen Horizonten, die hinter ihnen standen. Aber das demokratisch-rechtsstaatliche Gerüst sollte sich im Grundgesetz fortsetzen. Und mit ihm hatte auch die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte² prägende Bedeutung als richterliche Umsetzung demokratisch-rechtsstaatlicher Verfassungstexte im Lichte der zurückliegenden Erfahrungen und der aktuellen Gegebenheiten und Forderungen³. Am Ende dieser Epoche steht die Arbeit am Grundgesetz, dessen Inkrafttreten und dessen Ins-Werk-Setzen den Anfang der nächsten Epoche bilden.

Was die soziale und wirtschaftliche Situation und ihre sozial- und wirtschaftspolitische Bewältigung anlangt, meinen *Gerhard Kleinhenz* und *Heinz Lampert* in ihrem Aufsatz „Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD“ treffend: „Für die ersten Nachkriegsjahre wäre es nicht wirklichkeitsfremd, nahezu jede wirtschaftspolitische Maßnahme als Sozialpolitik 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, Lebens- 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 einem Mangel an Arbeitsplätzen gekennzeichnet war, der zu Massenarbeitslosigkeit führte“⁴. Es war die Zeit der „Verwaltung des Mangels“, die Zeit, in der *Forsthoffs* juristische „Entdeckung“ der Staatsaufgabe der „Daseinsvorsorge“ eine der zentralen Botschaften der Rechts- und Staatslehre war, und in der man die Differenz zwischen eben dieser „Daseinsvorsorge“ und der Sozialpolitik oft nicht mehr wahrnehmen, wenn überhaupt noch verstehen konnte. Ein weiteres Spezifikum bildete die Last der Regimefolgen, die nicht mit den Wirkungen von Krieg und Niederlage gekennzeichnet werden konnten und durften: die Wiedergutmachung des Unrechts rassischer, religiöser und politischer Verfolgung und die Hilfe für die Opfer.

Die sozialpolitische Konzeption entzieht sich jeder kurzen Skizze, da sie nach Besetzungsmächten, Zonen und Ländern divergierte – innerhalb ein und desselben Gebietes möglicherweise auch zwischen Besetzungsmacht und deutscher Regierung. Doch verdient der Versuch festgehalten zu werden, das verbliebene Eigentum nicht nur für die Bedürfnisse des Alltags (Wohnungsbeschaffnahme, Ablieferungspflichten usw.), sondern auch strukturell in Anspruch zu nehmen (Bodenreform, Entflechtung

1 Vgl. *Hans F. Zacher*, Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung. In: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1972, Seiten 95ff.

2 Allen voran des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, der ebenso reich mit Zuständigkeiten bedacht wie entscheidungsfreudig war. Vgl. *Hans F. Zacher*, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1964. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F. Bd. 15 (1966), Seiten 321 ff.

3 Vgl. zu dieser Besprechung *Otto Bachof/Dietrich Jesch*, Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N. F. Bd. 5 (1957), Seiten 47 ff.

4 Im vorliegenden Band, Seite 159.

und – nach der Währungsreform – auch Lastenausgleich)¹. Sozialisierung wurde als möglich und sinnvoll ins Auge gefaßt und mitunter auch praktiziert².

Die Systeme sozialer Sicherung und Hilfe waren nicht nur durch die Not der Zeit überfordert. Sie hatten nicht nur – insbesondere die Sozialversicherung – ihre reichseinheitliche Organisation und Finanzierung verloren, sie mußten auch damit fertig werden, daß die Besatzungsmächte die spezifischen Systeme der Sorge für die Kriegsopfer inhibierten, so daß die Kriegsopfer zunächst von den allgemeinen Systemen voll mitversorgt werden mußten³. Im Arbeitsleben sorgten die Besatzungsmächte für die Zulassung von Gewerkschaften⁴, denen auch die neuen Landesverfassungen (zusammen mit den Arbeitgeberverbänden) Raum gaben. Zugleich schufen die Besatzungsmächte ein – wenig praktiziertes – Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten⁵. Das Betriebsverfassungsrecht wurde wiederbelebt⁶. Am Ende schuf das Tarifvertragsgesetz für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet vom 9. April 1949 die bis heute maßgebliche Grundlage der Tarifautonomie. Landesgesetze hatten sich darüber hinaus vor allem mit Arbeitszeitfragen (Urlaub, Hauswirtschaftstag, Feiertagen usw.) befaßt.

Noch vor Ende der Periode leitete die Währungsreform vom 20. Juni 1948 in Verbindung mit der Preisfreigabeanordnung vom 25. Juni 1948⁷ den wirtschaftlichen Aufschwung ein. Die Güterversorgung wurde primär wieder den Marktgesetzen anvertraut. Der Preisfreigabe folgte schließlich die Aufhebung des Lohnstopps⁸. Damit war nicht nur eine marktgerechte Entwicklung der Löhne, sondern auch eine freiere Entfaltung der Tarifautonomie ermöglicht. Auf die Systeme sozialer Sicherung jedoch kamen nunmehr nach und nach zusätzlich all jene zu, die früher autonom-individuelle Vorsorge durch Sparen betrieben hatten oder hätten. Die Geldentwertung der Nachkriegsjahre und die Währungsreform hatten – vor dem Hintergrund der Inflation von 1923 – dem Vertrauen in die Eigenvorsorge durch Sparen den entscheidenden Schlag versetzt, den spätere inflationäre Entwicklungen immer wieder in Erinnerung bringen sollten.

Der wirtschaftliche Aufschwung ist freilich auch im internationalen Zusammenhang zu sehen. 1948 wurde der Marshallplan initiiert. Er verschaffte der deutschen Wirtschaft Sachwerte und beließ ihr den Gegenwert aus Rückzahlungspflichten usw. (der als ERP-Vermögen eine wichtige operative Reserve der Wirtschaftspolitik dar-

1 Zur Geschichte des Lastenausgleichs vgl. z. B. Anlagenband zum Bericht der Sozialenquete-Kommission, o. J. (1966), Seiten 15f.

2 Vgl. zum frühen Meinungsstand noch *Herbert Krüger, Sozialisierung*. In: *Karl August Bettermann/Hans Carl Nipperdey/Ulrich Scheuner, Die Grundrechte*, Bd. III, 1. Halbbd. 1958, Seiten 267 ff. (zum Landesrecht insbes. Seiten 320 ff.).

3 Vgl. zur Entwicklung der sozialen Sicherung in dieser Zeit *Horst Peters, Die Geschichte, a.a.O.*, Seiten 123 ff.

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

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

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

7 Zur weiteren Entwicklung der Preisbindungen vgl. *Ernst Rudolf Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht*. 2. Bd., 1954, Seiten 315 ff.

8 Gesetz zur Aufhebung des Lohnstopps vom 3. November 1948.

stellte). Er führte Westdeutschland aber auch in die Kooperation des Europäischen Wirtschaftsrats und der Europäischen Zahlungsunion. Die harte wirtschaftliche Abgeschlossenheit Deutschlands nach außen und seine Abhängigkeit von fremder Hilfe, die von 1945 bis 1948 auf dem Wirtschaftsleben lastete, wichen so gegen Ende der Periode einer noch schmalen kooperativen Öffnung nach außen.

Alle diese Entwicklungen setzten freilich auch Daten für die Trennung zwischen den „Westzonen“ und der „sowjetisch besetzten Zone“, die mit der Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 zum Abschluß kommen sollte.

3. Zur zweiten Periode (1949–1957)

Die zweite Phase ist die Zeit des Aufbaus der Bundesrepublik und in der Bundesrepublik. Es ist die Zeit des ersten und des zweiten Deutschen Bundestags (1949–1953 und 1953–1957). Und es ist zugleich die Zeit der beiden ersten Kabinette Adenauer¹.

Das Grundgesetz enthielt keine sozialpolitische Konzeption, sondern nur die allgemeine Direktive des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1). Im übrigen enthielt es Hinweise auf einzelne Materien, vor allem in den Gesetzgebungs-katalogen (Art. 73 ff.)². Sie waren ganz am überkommenen Rechtsbestand orientiert – ein Umstand, welcher innovierende Entwicklungen im System sozialer Sicherheit, im Sozialleistungssystem oder im noch weiteren Bereich des Sozialrechts legislatorisch und wissenschaftlich-dogmatisch nicht begünstigte. Damit war die leidige Auseinandersetzung „hie Rechtsstaat – hie Sozialstaat“, die sich erst heute allmählich zu verlieren scheint, in der Verfassung angelegt³. Unter den Verfassungsänderungen der Periode verdient vor allem die Einfügung des Art. 120a in das Grundgesetz genannt zu werden, die dem Aufbau der Lastenausgleichsverwaltung Raum gab⁴. Auch die Einfügung des Wehrrechts ist – wegen seiner dienst- und versorgungsrechtlichen Implikationen – nicht ohne soziale Relevanz⁵. Den größten verfassungsändernden Aufwand aber verursachte die Finanzverfassung, die immer wieder geändert wurde⁶. Diese intensive Diskussion um die „Finanzverfassung“ betraf freilich nur die „Steuer-verfassung“, die das Grundgesetz unter der Überschrift „Das Finanzwesen“ regelt. Gerade im Blick auf die Sozialpolitik ist diese aber niemals die ganze Finanzverfas-

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

2 Zu dieser Art „Sozialverfassungsrecht“ im Grundgesetz vgl. Wilhelm Wertenbruch, Sozialverfassung, Sozialverwaltung, 1974, Seiten 1 ff. Zur Reflexion der sozialen Sicherheit im Grundgesetz vgl. auch Horst Peters Die Geschichte, a.a.O., Seiten 143 ff.

3 Vgl. dazu etwa den Sammelband Ernst Forsthoff (Hg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. 1968. Später etwa Walter Auerbach, Klärung um den sozialen Rechtsstaat. In: Alfred Christmann u. a. (Hg.), Sozialpolitik – Ziele und Wege. 1974, Seiten 271 ff.

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

5 Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956.

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

sung. Die Umverteilung über Beiträge und Sozialversicherungsleistungen¹, die das Grundgesetz nicht als Gegenstand der „Finanzverfassung“ wahrnimmt, ist dies in Wahrheit – der Sache nach – sehr wohl². Blickt man freilich auf die ständigen „Eiertänze“ um die „Finanzverfassung“ zurück, so kann man sich über diese terminologische List der Verfassungsgeschichte nur freuen. Die Sozialpolitik der Bundesrepublik hätte kaum ihren großen Atem gehabt, wenn sie total in das Korsett dessen gepreßt gewesen wäre, was das Grundgesetz „Finanzverfassung“ nennt.

Die Verfassungsinterpretation wird auf einen neuen Boden gestellt, indem 1951 das Bundesverfassungsgericht errichtet wird. Bis zum Ablauf der Periode füllt die Entscheidungspraxis des Gerichts jedoch erst sieben der mittlerweile fünfzig Bände der Sammlung seiner Entscheidungen. Sozialpolitische Themen stehen nicht im Zentrum der ersten Jahre der Entscheidungspraxis, so sehr auch im einen oder anderen Falle damals sozialpolitisch Bedeutsames zu entscheiden war³. Schon im ersten Band freilich findet sich eine zentrale Aussage zum Sozialstaatsprinzip: „Das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats ... kann nur der Gesetzgeber tun; er ist gewiß verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität, insbesondere dazu verpflichtet, sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen, um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen, die durch die Folgen des Hitler-Regimes in Not geraten sind. Aber nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich, das heißt ohne sachlichen Grund versäumte, könnte möglicherweise dem einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen“⁴. Jedoch fällt auf, daß sich die Staatsrechtswissenschaft der sozialpolitischen Einsilbigkeit des Grundgesetzes noch nicht ganz beugt. Symptomatisch ist der 1. Halbband des III. Bandes des Sammelwerkes „Die Grundrechte“, der, herausgegeben von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner, 1958 erscheint, unter dem Gesamttitle „Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung“ sozialpolitische Themen vereinigt, für die das Grundgesetz keinen Anlaß abgibt, sie in ein Handbuch der Grundrechte aufzunehmen: so insbesondere die Artikel „Das Arbeitsrecht“ von Wilhelm Herschel (Seiten 325 ff.), „Das Mitbestimmungsrecht“ von Horst Neumann-Duesberg (Seiten 373 ff.), „Mutter-

1 Vgl. Helmut Meinhold, Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisei. 1976.

2 Öffentliche Haushalte und Finanzen der Sozialversicherung (in Milliarden DM)

	1960	1965	1970	1975	1980
Steueraufkommen insgesamt	68,4	105,4	154,1	242,1	365,0
Beitragsaufkommen in der Sozialversicherung	40,5	62,4	108,4	207,6	310,3
Öffentliche Ausgaben	86,1	140,6	196,3	374,5	544,9
Ausgaben der Sozialversicherungsträger	62,8	112,7	174,7	346,7	476,7

Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik 1984.

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

4 BVerfGE 1, 97 (105).

schutz und Jugendschutz" von *Johannes Denecke* (Seiten 475 ff.) und „Die Sozialversicherung“ von *Hermann Dersch* (Seiten 503 ff.). Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer diskutiert 1951 „Enteignung und Sozialisierung“¹ und setzt mit ihrer Tagung zu „Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates“² 1952 einen der Höhepunkte der Auseinandersetzung um den sozialen Rechtsstaat. In all dem zeigte sich, wie wenig Antwort das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes auf wieviel sozialpolitische Frage war – die in sich je nach geschichtlicher Erfahrung, ideologischem und politischem Leitbild, primär verfassungsrechtlichen, politischen oder sozialen Anliegen usw. höchst unterschiedliche Ausgangspunkte und Ziele hatte³. Verfassungsrechtlich fiel zudem ins Gewicht, daß die Juristen, die damals eine führende Stellung in der Interpretation des Grundgesetzes einnahmen, unter der Weimarer Verfassung aufgewachsen waren, deren Programmatik die meisten Länderverfassungen nach 1945 mehr oder weniger in Erinnerung gebracht oder auch variiert und angereichert haben. Verfassungsrecht wurde deshalb weithin nicht in dem Maße als von sozialer Programmatik entblößt gedacht, wie das später weithin selbstverständlich wurde. Erst in der nächsten Periode finden sich Verfassungsdoktrin und -praxis damit ab, daß – vereinfacht gesagt – der Rechtsstaat primär ein juristisches, der Sozialstaat primär ein politisches Phänomen ist.

Ein Moment sozialpolitischer Aktivierung der Verfassung jedoch ist noch zu erwähnen, das vielleicht nie mehr so hervorgetreten ist wie in dieser Periode: die „Drittirkung“ der Grundrechte. Vor allem im Arbeitsrecht⁴ glaubten Rechtsprechung und Literatur unmittelbar eine grundrechtsgerechte Ordnung herstellen zu sollen und zu können. Mit der Zeit gewann die Überzeugung Oberhand, daß Grundrechte ein Auftrag an den Gesetzgeber sind, dessen Erfüllung ihm durch die Rechtsprechung nur sehr begrenzt abgenommen werden kann⁵. Aber es ist fraglich, ob es zu dieser Ausstrahlung der Grundrechte gekommen wäre, wenn nicht in jener Pionierphase so sehr „ernst“ mit ihnen gemacht worden wäre.

Was die wirtschaftliche und soziale Situation anlangt, ist diese Periode die Zeit des „Wirtschaftswunders“. Das Sozialprodukt steigt die ganze Zeit hindurch an. Die Wachstumsraten halten sich – obwohl sie auf 1957 hin zu einem Konjunkturtief absinken – im Durchschnitt der Periode auf einem später nicht mehr erreichten Niveau⁶. Die allgemeine Gütersorgung kann ganz weitgehend von Bewirtschaftung und Preisbindung freigestellt werden. Die Versorgung mit Wohnungen kommt zwar

1 Mit Referaten von *Hans Peter Ipsen* und *Helmut K. J. Ridder*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, 1952.

2 Mit Referaten von *Ernst Forsthoff* und *Otto Bachof*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 12, 1954.

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

4 Vgl. die Hinweise bei *Wolfgang Zöllner*, Arbeitsrecht. 1977, Seiten 57 ff.; *Alfred Söllner*, Arbeitsrecht. 6. Aufl. 1978, Seiten 39 f.

5 Vgl. *Ernst Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation. In: Neue Juristische Wochenschrift, 27. Jg. (1974), Seiten 1529 ff., insbes. Seiten 1532 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, Vom Wandel der Grundrechte. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 101 (1976) Seiten 161 ff., insbes. Seiten 165 ff.

6 Vgl. *Franz Neumann*, Daten, a.a.O., Seiten 345 ff.

noch zu keinem befriedigenden Ergebnis. Jedoch sind die Zuwachsraten erstaunlich¹. Die größten Erfolge der Zeit liegen wohl im Abbau der Arbeitslosigkeit und in der Einkommens-/Lebenshaltungskosten-Relation. Die Arbeitslosenquote sank von 11,0 Prozent im Jahr 1950 auf 3,7 Prozent im Jahr 1957². Die Löhne stiegen nominell und real kontinuierlich an³. Der Preisindex stieg noch von 1950 auf 1951, blieb aber bis 1955 annähernd konstant, um dann erst wieder zu steigen⁴.

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

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

Zahlreiche gesetzliche und administrative Maßnahmen waren darüber hinaus notwendig, um die Institutionen und Organisationen der Sozialpolitik, die früher dem Reich zugeordnet waren, über die Länder und Zonen hinaus wieder auf den Bund hin zu orientieren. Im Hinblick auf den Normenbestand bedeutete dies: die Wiederherstellung der Rechtseinheit⁵. Das veränderte freilich auch den bundesstaatlichen Rahmen der Sozialpolitik. Die sozialpolitischen Möglichkeiten der Länder wurden mehr und mehr zurückgedrängt. War es am Anfang der Periode noch denkbar, sich den „sozialen Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) als ein Gleichgewicht zwischen dem „Sozialstaat Bund“ und den „Sozialstaaten Länder“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) vorzustellen – am Ende war das Ungleichgewicht nur zu deutlich.

Über all das hinaus aber wurde die Sozialreform – die „Große Sozialreform“, die als eine grundlegende und für lange Zeit gültige Neuordnung der sozialen Leistungen gedacht war – das Anliegen der Periode. Abgesehen von allen idealistischen und

1 Vgl. Franz Neumann, Daten, a.a.O., Seiten 273 ff.

2 1952 sank sie mit 9,5 Prozent erstmals unter die 10-Prozent-Marke, 1956 mit 4,4 Prozent erstmals unter die 5-Prozent-Marke. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Gesellschaftliche Daten 1977, Seite 123.

3 Bei freilich extrem schwankenden jährlichen Zuwachsraten. Vgl. Franz Neumann, Daten, a.a.O., Seite 351.

4 Im Jahr 1953 ergab sich das einzige Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Minusrate im Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung.

5 Vgl. Horst Peters, Die Geschichte, a.a.O., Seiten 147 ff.

ideologischen Motiven und Ansprüchen bildeten den gemeinsamen Hintergrund dieser Bemühungen wohl vor allem drei Elemente: die historische Erfahrung, daß seit der Kodifikation der Reichsversicherungsordnung (1911) Sozialgesetzgebung fast nur noch als „Stückwerk“ betrieben worden war; die Erfahrung des Zusammenbruchs und das Erlebnis der Möglichkeit und Notwendigkeit, „ganz neu“ anzufangen; endlich und zunehmend das Bewußtsein der Prosperität, die eine allgemeine Prosperität nur sein konnte, wenn sie durch das Sozialleistungssystem auch denen zugute kam, die irgendwie gehindert waren, sich selbst einen vollen marktwirtschaftlichen Anteil zu erarbeiten oder sonstwie zu erwirtschaften. So erklärt sich, daß Politik und Wissenschaft sich in der Suche nach einem „Sozialplan“ trafen¹. Und diese Periode umfaßte denn auch nicht nur viele bedeutsame Teilschritte, sondern endete 1957 mit einem der wohl bedeutendsten Jahre deutscher Sozialrechtsgeschichte.

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

- 1950 Bundesversorgungsgesetz, Heimkehrergesetz, Kriegsgefangenen-Unterhaltsbeihilfegesetz, Erstes Wohnungsbaugetz;
- 1951 Heimarbeitsgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Montan-Mitbestimmungsgesetz, Selbstverwaltungsgesetz (und damit Wiederherstellung der Selbstverwaltung der Sozialversicherung nach ihrer Abschaffung durch den Nationalsozialismus), Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen;
- 1952 Betriebsverfassungsgesetz, Lastenausgleichsgesetz und Feststellungsgesetz hierzu (unter Ablösung des Soforthilfegesetzes von 1949), Mindestarbeitsbedingungsgesetz, Mutterschutzgesetz, Währungsausgleichsgesetz, Wohnungsbau-Prämiengetz;
- 1953 Altsparergetz, Arbeitsgerichtsgesetz (und damit einheitlicher Neuaufbau der Arbeitsgerichtsbarkeit), Sozialgerichtsgesetz (und damit Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung im Bereich der Sozialversicherungsaufsicht und -verwaltung sowie Zusammenfassung von Sozialversicherung und Kriegsopfersversorgung in einer einheitlichen Gerichtsbarkeit), Bundesbeamtengesetz, Bundesentschädigungsgesetz (für die Entschädigung der Opfer des nationalsozialistischen Regimes), Bundesevakuierungsgetz, Bundesvertriebenengesetz, Schwerbeschädigtengesetz;
- 1954 Gesetz über die Kindergeldkassen (und damit erstmalige, wenn auch in der Konstruktion mißglückte Einführung eines Kindergeldes in der Bundesrepublik), Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz;
- 1955 Besatzungsschädengesetz, Gesetz über das Kassenarztrecht, Häftlingshilfegesetz, Personalvertretungsgesetz, Landwirtschaftsgesetz (das auch den Anfang einer langen Kette agrarsozialpolitischer Maßnahmen darstellt);
- 1956 Gesetz über die Krankenversicherung der Rentner;
- 1957 Bundesbesoldungsgesetz, Jugendschutzgesetz, Erstes Lohnfortzahlungsgesetz, Seemannsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz, Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, Neuregelung der Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und der knappschaftlichen Versicherung.

1 Vgl. Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953–1957. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 25. Jg. (1977), Seiten 341 ff.

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

4. Die dritte Periode (1957–1966)

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

Der Text des Grundgesetzes bleibt in dieser Zeit weitgehend unverändert¹. Sozialpolitisch interessant ist allenfalls die Änderung des Art. 120 Abs. 1 über die Kriegsfolgelasten durch das 14. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. Juli 1965. Der zu Verfassungsänderungen notwendige breite Konsens der Aufbauphase ist offenbar geschwunden. Die dringendsten „Nachbesserungen“ am Grundgesetz scheinen in der vorangegangenen Phase vorgenommen worden zu sein.

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

1 In die Epoche fallen nur vier verfassungsändernde Gesetze.

ten oder doch beachtlichen Entscheidungen rasch an¹. Und von nun an wird die Sozialpolitik immer mehr zum täglichen Brot des Bundesverfassungsgerichts gehören².

Auch die Rechtswissenschaft rückt entschlossen in diese Auseinandersetzung ein. Einen Markstein in dieser Entwicklung bilden 1960 die Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages in München. Hier tagte zum ersten Mal im Rahmen des Deutschen Juristentages eine Sozialrechtliche Arbeitsgemeinschaft. Das Thema: „Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit“³. Walter Bogs hielt das umfassende Referat, das eine einzigartige Summe der bis dahin sichtbaren Probleme im Bereich des Themas darstellt⁴. Für das Ende des Abschnitts sei das monumentale Werk von *Ernst Benda* über „Industrielle Herrschaft und sozialer Staat“ (1966) genannt⁵.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Wohlstand selbstverständlich wird. Das heißt nicht, daß er es von Anfang an war. Aber am Ende ist er es – und das ist sehr bedeutsam für das Verständnis der folgenden Periode. Das Jahr 1957 steht im Zeichen einer gewissen Rezession, die sich 1963 erneut einstellen wird, jedoch haben beide Abschwungphasen nicht die Bedeutung der Rezession von 1967 oder gar derjenigen von 1974/75. Das Bruttosozialprodukt wächst weiter⁶. Die Lebenshaltungskosten wachsen stärker als in der vorigen Phase. Aber die

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

2 Zur Bilanz dieser Jahre vgl. *Hans F. Zacher*, Soziale Gleichheit. In: AöR Bd. 93 (1968), Seiten 341 ff. Ders., Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Bayerische Verwaltungsblätter, N.F. 15. Jg. (1969), Seiten 113 ff.

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

4 Ebenda, Seiten G 5 ff. -

5 Dieses Werk enthält zugleich eine umfassende Bilanz des bis dahin erschienenen Schrifttums.

6 Vgl. *Franz Neumann*, Daten, a.a.O., Seiten 345 ff.

Relation zu der Einkommensentwicklung bleibt ohne größere Spannung¹. Der wichtigste Indikator „sozialen Glücks“ in dieser Zeit ist die Vollbeschäftigung. Die Arbeitslosenquote sinkt bis 1962 auf 0,7 Prozent, beträgt 1963/64 0,8 Prozent und 1965/66 wieder 0,7 Prozent².

Die Sozialpolitik ist nach den außerordentlichen Leistungen und auch Anstrengungen der Aufbauphase vor allem davon beansprucht, mit den geschaffenen Regelungen und Institutionen zu leben. Einige Reformen, die in der Aufbauphase liegegeblieben waren, wurden nachgeholt (Bundessozialhilfegesetz, Handwerkerversicherung, Unfallversicherungsreform). Im übrigen finden sich vor allem Ausführungsnormen, Korrekturen und Verbesserungen von sekundärer Bedeutung. Thematisch tritt nun die Vermögenspolitik verstärkt auf den Plan, und die Bildungspolitik, die in der nächsten Periode so viel Aufmerksamkeit auf sich ziehen soll, erweist sich schon jetzt als unvermeidliche Ergänzung der traditionellen Sozialpolitik³.

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

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

Methodisch tritt ein grundlegender Wandel der sozialpolitischen Diskussion ein. Die Flut der „Sozialpläne“, die sich gegen Ende der vorigen Periode gezeigt hatten, verebbt. Erst das erste Kabinett *Erhard* sieht noch einmal die Notwendigkeit, „das gegenwärtige Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland und dessen wirtschaftliche und soziologische Auswirkungen in überschaubarer Form darstellen zu lassen“⁴. Es geht primär darum, das Sozialleistungssystem sichtbar zu machen, nicht schlechthin Reformen vorzuschlagen. Auf der anderen Seite ist dies die Zeit, in der die sozialpolitische Wissenschaft wieder stärker mit Grundlagenarbeiten hervortritt.

Was die Entwicklung des Sozialrechts anlangt, zeichnet sich nicht nur Bemühung, sondern auch Erfolg ab. 1965 wurde – als Parallele zu dem bereits traditionsreichen Deutschen Arbeitsgerichtsverband – der Deutsche Sozialgerichtsverband gegründet⁵.

1 Vgl. Franz Neumann, Daten, a.a.O., Seiten 316 und 352.

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

3 Vgl. Gerhard Kleinhenz/Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte, a.a.O., Seiten 140ff.

4 Beschuß der Bundesregierung über die Durchführung einer Sozialenquête vom 29. April 1964. Abgedruckt in: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquête-Kommission, o. J. (1966), Seiten 347ff.

5 Vgl. zu den Gründungsverhandlungen: Die Sozialgerichtsbarkeit 12. Jg. (1965), Seiten 65ff.

Seine Tagungen und seine Schriftenreihe¹ haben viel dazu beigetragen, die Sozialrechtsdogmatik nicht nur zu pflegen, sondern ihr auch eine Art „berufsständische“ Atmosphäre zu schaffen, in der sich kollegialer Austausch ebenso entwickeln kann wie Ermutigung².

Die internationale Öffnung der Bundesrepublik, die in der vorigen Phase rechtlich eingeleitet worden war, erlebte in diesen Jahren – ähnlich wie die innere Gesetzgebung der Aufbauphase – die Verwirklichung. Im „Europa der Sechs“ wird vor allem die Freizügigkeit und die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer vorangetrieben³. Im Bereich des Europarates ragt die Schaffung der Europäischen Sozialcharta heraus. Sie wurde 1961 beschlossen und trat 1965 in Kraft⁴. Die internationale Verflechtung der deutschen Sozialpolitik und des deutschen Sozialrechts bekamen in dieser Zeit jedoch zwei neue Akzente. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer nahm von 0,6 Prozent⁵ im Jahre 1957 auf 6,1 Prozent im Jahre 1966 zu⁶. Der andere Akzent ist die „Welt-Sozialpolitik“. Zwar haben sich die gesamten Aufwendungen für die Entwicklungshilfe in dieser Periode nur wenig gesteigert⁷. Jedoch hat sich erwiesen, daß die Bundesrepublik immer mehr in die entwicklungspolitische Verantwortung einbezogen ist⁸.

5. Die vierte Periode (1966–1974)

Politisch beginnt diese Periode nicht mit einer Bundestagswahl, sondern mit der Neugruppierung von Regierungsmehrheit und Opposition im Bundestag. Im Dezember 1966 tritt an die Stelle des CDU/CSU/FDP-Kabinetts unter *Ludwig Erhard* die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD unter dem Bundeskanzler *Kurt Georg Kiesinger*. Im September 1969 wird der sechste Bundestag gewählt. An die Stelle der Großen Koalition tritt nunmehr das erste Kabinett *Brandt* der sozialliberalen Koalition. Im November 1972 muß der Bundestag aufgelöst werden, nachdem die sozialliberale

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

2 Immer wieder war übrigens gerade das Verhältnis zum Verfassungsrecht Thema von Referaten des Sozialgerichtsverbandes. Konzentriert in: „Die verfassungsrechtliche Relevanz des Sozialrechts“ Bd. IX der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes 1975, mit dem Festvortrag von *Ernst Benda* zu diesem Thema.

3 Vgl. zu den einschlägigen Quellen hinsichtlich der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer (ab 1958) *Hans F. Zacher*, Internationales und Europäisches Sozialrecht, a.a.O., Seiten 664 ff. Hinsichtlich der Freizügigkeit (ab 1961) ebenda, Seiten 167 ff.

4 Vgl. *Hans F. Zacher*, Internationales und Europäisches Sozialrecht, a.a.O., Seite 128. Die Bundesrepublik war 1964 beigetreten.

5 Anteil der Ausländer an den abhängig Erwerbstätigen.

6 Vgl. *Franz Neumann*, Daten, a.a.O., Seite 34. Vgl. zu den Anfängen der Reflexion aus der Zeit etwa *Walter R. Schloesser* u. a., Arbeitsplatz Europa. 1966.

7 Vgl. Zweiten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 7/4293).

8 Vgl. *Wolfgang Jahn*, Art. „Entwicklungshilfe“. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12 (1965), Seiten 560ff., und dessen Bibliographie.

Koalition bereits im Mai 1972 die Mehrheit im Bundestag verloren hatte. Der siebte Bundestag wird gewählt, und *Willy Brandt* wird erneut Bundeskanzler. Im Mai 1974 – also nach neuerlich eineinhalb Jahren Amtszeit – tritt *Willy Brandt* jedoch zurück. *Helmut Schmidt* löst ihn als Bundeskanzler ab. Dies bildet die Zäsur zur fünften Periode.

Die Häufigkeit und Intensität, mit der in dieser Zeit das Grundgesetz geändert wurde, spiegelt einen wichtigen Charakterzug der Epoche. Die vorige Periode der letzten Kabinette *Adenauers* und des Kanzlers *Erhard* war durch einen gewissen Immobilismus gekennzeichnet. Der Konsens zwischen den beiden großen Parteien – CDU/CSU und SPD – war selten geworden. Verfassungsänderungen brauchen einen breiten Konsens. Die Regierungsmehrheit aber wollte weder viel Änderung, noch Konzessionen an den Konsens. Und die Opposition war interessiert, ihre Eigenart darzustellen. Damit stauten sich alle Vorhaben, die nur durch Verfassungsänderung bewirkt werden konnten. Die Bildung der Großen Koalition wirkt wie die Öffnung einer Schleuse. Zwölf Änderungen des Grundgesetzes fallen in diese Periode. Die spektakulärste Änderung stellt der Einbau der Notstandsverfassung dar¹. Von sozialer Relevanz sind am ehesten die Verfassungsänderungen, welche die Wirtschafts- und Finanzverfassung betreffen². Auch jetzt freilich ist es immer noch die „Steuerverfassung“, die den Verfassungsgeber plagt. Die „Gesamtfinanzverfassung“, welche die Finanzmassen der Sozialversicherung einschließen müßte, sieht der Verfassungsgeber immer noch nicht – und wohl nicht zum Schaden der Sozialpolitik. Diese Eigenart des Grundgesetzes ist an dieser Stelle nicht zuletzt deshalb in Erinnerung zu bringen, weil es das Jahr 1968 ist, von dem an die Sozialbeiträge stärker steigen als die Steuerlasten³. Die verfassungsrechtliche Anerkennung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 104 Abs. 3 S. 1, Art. 109 Abs. 4, Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG) und des „wirtschaftlichen Wachstums“ (Art. 104a S. 1 GG) stammen ebenso aus dieser Zeit wie die Gemeinschaftsaufgaben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Agrarstruktur (Art. 91a Abs. 1 GG). Auch der Gedanke wirtschaftlicher Planung findet Eingang in das Grundgesetz (Art. 91a Abs. 3, Art. 91b, Art. 109 Abs. 3 GG). Die Wirtschafts- und Finanzverfassung ist damit gegenüber den Anfängen wesentlich verändert. Zu vermerken ist ferner, daß der Bund in dieser Epoche seine sozialpolitischen Zuständigkeiten geringfügig ausweiten konnte: um die Regelung der Ausbildungsbihilfen (Art. 74 Nr. 13) und um die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze (Art. 74 Nr. 19a GG)⁴.

In der Folgezeit verebbt der Strom der Verfassungsänderungen. Die sozialliberale Koalition hat dafür nicht die Mehrheit. Man richtet sich wieder auf schmäleren Konsens ein. Außerdem ist der Nachholbedarf der sechziger Jahre wohl auch befriedigt. Während der beiden Kabinette *Brandt* zählen wir fünf Verfassungsänderungen. Sozial-

1 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 14. Juni 1968.

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

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

4 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969.

politisch relevant ist wohl nur die Stärkung und Neustrukturierung der Bundeskompetenzen auf dem Gebiet der Beamten- und Richterbesoldung¹.

In der Verfassungsinterpretation zeigt sich nicht minder ein neuer Aufbruch. Daß erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Sozialdemokratische Partei zunächst an der Bundesregierung beteiligt war, sie später sogar dominierte, ist kaum mehr als ein Symbol für den weit gespannten und reich differenzierten Aufbruch „nach links“, der sich in vielen Kreisen nunmehr vollzieht². Verfassungsrechtlich reicht das von der Wiederentdeckung des Sozialstaatsprinzips³ und der Tendenz, Freiheitsrechte als Teilhaberechte zu verstehen⁴, über vielfältige Versuche „linker“, „sozialistischer“ Uminterpretation des Grundgesetzes – in Sonderheit seines Demokratiebegriffs – bis hin zur Negation von „Opas Grundgesetz“⁵. Als am Ende der Periode das Grundgesetz 25 Jahre alt wird, beklagt *Hans Peter Ipsen* die Gefährdung des Verfassungskonsenses⁵. Doch durchaus auch im Spielraum verbleibenden Konsenses materialisiert sich der Geist der Zeit. 1971 befassen sich die Deutschen Staatsrechtslehrer mit dem Thema „Grundrechte im Leistungsstaat“⁶. Und 1972 spricht das Bundesverfassungsgericht zum ersten Mal von einem Freiheitsrecht – dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) – als einem Teilhaberecht⁷. Im allgemeinen freilich bleibt es bei der Tendenz immer differenzierterer Anwendung der Verfassung auch im Bereich der Sozialpolitik.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Periode war reich an Veränderungen. Am Anfang stand die erste schwere Rezession in der Bundesrepublik⁸, von der sich die Wirtschaft freilich rasch erholte. Die Arbeitslosenquote, die von 1966 auf 1967 von 0,7 Prozent auf 2,1 Prozent gesprungen war, sank bereits 1968 wieder auf 1,5 Prozent und blieb von 1969 bis 1971 bei 0,8 Prozent⁹. Zugleich war zunächst der Preisauftrieb gebrochen, der sich zum Ende der vorigen Periode wieder deutlicher gezeigt hatte. Die Inflation stellt sich freilich rasch wieder ein. Die Preissteigerungsrate wuchs von 1969 bis 1974 unaufhörlich – bis zu einer seit 1951 nicht mehr erreichten Höhe¹⁰. Am Ende der Periode zeichnete sich erneut eine Rezession, die schärfste der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik, ab. Im Herbst 1973 kam es zur sogenannten Erdölkrise. 1974 stagnierte das Bruttonsozialprodukt. 1975 blieb es erstmals hinter dem des

1 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971.

2 Vgl. *Peter Pulte*, Die neue Linke. 1973.

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

4 Vgl. die Darstellungen bei *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Grundrechtstheorie, a.a.O., Seiten 1535 ff.; *Dietrich Wiegand*, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte. In: Deutsches Verwaltungsbllatt, 27. Jg. (1974), Seiten 657 ff.; *Hans Heinrich Rupp*, Vom Wandel, a.a.O., Seiten 183 ff.

5 *Hans Peter Ipsen*, Über das Grundgesetz – Nach 25 Jahren. In: Die Öffentliche Verwaltung, 27. Jg. (1974), Seiten 289 ff. Vgl. zum gleichen Anlaß als „Gegenstück“ etwa *Peter Römer*, Das malträtierte Grundgesetz. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1974, Seiten 443 ff.

6 Mit Referaten von *Wolfgang Martens* und *Peter Häberle*. Vgl. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 30 (1972), Seiten 193 ff.

7 BVerfGE 33, 303 (330 f.).

8 Vgl. *Franz Neumann*, Daten, a.a.O., Seite 350.

9 1970 sank sie sogar auf 0,7 Prozent.

10 Vgl. „Wachstum und Währung“, a.a.O., Seite 48.

Vorjahres zurück¹. Die Arbeitslosenquote, die schon vorher wieder angestiegen war (1972: 1,1 Prozent; 1973: 1,2 Prozent), sprang 1974 auf 2,6 Prozent². Zugleich stieg der Preisindex 1973/74 auf eine Rekordhöhe³. Alles in allem: die Epoche begann mit einer Rezession, die schon 1968/69 spürbarer Erholung wichen; der folgende mäßige Abstieg ging von 1973 an jedoch in einen krisenhaften Absturz über.

Die sozialpolitische Szene der Zeit war freilich weder von der Rezession am Anfang gekennzeichnet, noch konnte sie von der Krise am Ende wesentlich geprägt sein. Für sie war entscheidend, daß man sich in der vorigen Periode an den Wohlstand gewöhnt hatte. Ja, nicht nur das Bewußtsein, eine Wohlstandsgesellschaft⁴ zu sein, auch die Rede von der Überflußgesellschaft war selbstverständlich geworden. Daß es etwas zum Verteilen gab, schien nicht mehr das Problem zu sein. Die Frage war nur mehr die des richtigen „Wie“. Und der Aufschwung von 1968/69 ließ es trotz der vorausgegangenen Rezession sinnlos erscheinen, diese soziökonomische Unterstellung in Zweifel zu ziehen.

Die Euphorie der „Leistungsverbesserung“ kam auf. Zugleich bordete die Sozialpolitik über ihr traditionelles Ufer. Sie verlor sich in dem weiten Feld der Gesellschaftspolitik. Der Kampf gegen Not und Ungleichheit veredelte sich zum Bemühen um mehr „Lebensqualität“⁵. Die lange Dauer der bürgerlichen Regierungsmehrheit und die gewisse Sterilität ihrer letzten Kabinette hatte die Frage nach Alternativen aufgestaut⁶. Die Beteiligung der Sozialdemokratie an der Regierung, alsbald die Führung der Regierung durch die Sozialdemokratie schien manchem nun den verschiedensten Zielen, ja Utopien Raum zu geben. Ein vielfältiger Fächer politischer Auffassung und Haltung öffnete sich weit über alles, was mit Sozialdemokratie gemeint ist und von ihr erwartet werden kann, hinaus nach links⁷. Ein neues Demokratieverständnis, das sich auf Partizipation gründete⁸, schien zugleich jedem das Werkzeug in die Hand zu geben, seine Ideen Wirklichkeit werden zu lassen. Eine Fülle verdeckter Dissense trieb eine einzigartige Grundwelle der Reformerwartung⁹. Es zählt zu den Wundern deutscher Nachkriegsgeschichte, daß diese große Masse widersprüchlicher Erwartungen nicht zu einem Kollaps des politischen Systems führte.

1 „Wachstum und Währung“, a.a.O., Seiten 240f.

2 „Wachstum und Währung“, a.a.O., Seite 234.

3 Vgl. Franz Neumann, Daten, a.a.O., Seiten 316f.

4 Nicht zufällig erscheint 1967 Christian von Ferbers „Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft“.

5 Vgl. Friedrich Wilhelm von Dörge (Hg.), Qualität des Lebens. 1973.

6 Vgl. zu den Vorhaben der „inneren Reformen“: Hans Werner Kettenbach, Der lange Marsch der Bundesrepublik. 1971.

7 Exemplarisch für die Kritik der „neuen Linken“ am Sozialstaat: Wolfgang Müller/Christel Neusüß, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Problem des Klassenkampfes. Sonderheft 1, 1971.

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

9 Vgl. zur Diskussion der Zeit Hans F. Zacher, Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jg. (1972), Seiten 241 ff.

Obwohl jedes Beispiel – aus dem Komplex der Gesamtsituation herausgelöst – die Verhältnisse einfacher erscheinen läßt, als sie waren, sei doch ein Beispiel zitiert: die Spannung zwischen der neuen Aktualität der „Arbeiterfrage“¹ und der Vielfalt alternativer Diagnosen und Postulate, die dazu führten, daß die „neue soziale Frage“ gestellt wurde. Schon die Reaktivierung der „Arbeiterfrage“ als der klassischen „sozialen Frage“ war ein in sich gefächertes Phänomen. Ging es „links“ um die Mobilisierung proletarisch-politischen, wenn nicht revolutionären Potentials – also auch um ein hartes und enges Verständnis des Wortes „Arbeiter“ –, so ging es etwa in der Regierungspolitik² und den Gewerkschaften darum, Arbeitsleben und Arbeitsrecht an die Erwartungen und Möglichkeiten der Wohlstandsgesellschaft heranzuführen. „Humanisierung der Arbeitswelt“ ist eines der Stichworte hierfür³. Auf der anderen Seite aber wurde immer deutlicher, daß „soziale Ausschließung“⁴ sicher kein Arbeitnehmer-, auch nicht schlechthin ein Arbeiterproblem, sondern generell sogar ein sub- und para-„proletarisches“ Problem ist⁵. Die Randgruppen rückten ins Blickfeld⁶. Endlich aber erwies sich, daß soziale Benachteiligung durchaus auch unter „bürgerlichen“ Umständen anzutreffen ist: etwa unter Kinderreichen, Alten, Rentnern⁷, die weder der „proletarischen“ noch einer marginalen Kategorie zugeordnet werden können. Dies alles führte vermehrt dazu, gerade in der Wohlstands- und Überflußgesellschaft wieder von „Armut“ zu sprechen⁸. Und endlich erwies sich, daß die soziale Frage eine stets „neue soziale Frage“ ist⁹.

Jedoch kommen auch auf andere Weise neue Themen auf. War Gesundheitspolitik bis dahin weitgehend ein Stück sozialer Sicherheitspolitik gewesen, so wird sie nun

1 Vgl. Martin Osterland u.a., Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD. 1973.

2 Vgl. zu ihrer Interpretation als Wiederentdeckung der klassischen sozialen Frage Rainer Funke, Zur sozialpolitischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Tim Guldmann u.a. (Hg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, 1978, Seiten 242 ff.

3 Helmut Rohde, Humanisierung der Arbeitswelt. In: Alfred Christmann u.a. (Hg.), Sozialpolitik – Ziele und Wege. 1974, Seiten 101 ff.

4 Vgl. Jules Klanfer, Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern. 1969.

5 Vgl. zur Literatur der Zeit die Nachweise bei Hans F. Zacher, Faktoren, a.a.O., Seite 245, Anm. 17.

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

7 Früh schon dazu Ludwig Neundörfer, Notstände, die von der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind. In: Sozialpolitik und persönliche Existenz. Festschrift für Hans Achinger. 1969, Seiten 201 ff.

8 Vgl. etwa Klaus Kortmann, Zur Armutsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 56. Jg. (1976), Seiten 144 ff.; weitere Literatur bei Dorothee von Brentano, Zur Problematik der Armutsforschung. 1978.

9 Vgl. zur „neuen sozialen Frage“ deren politischen Protagonisten Heiner Geißler, Die „neue soziale Frage“ – eine Dokumentation. In: Hans Werner Dahl u.a., Material zu Problemen der Sozialpolitik. 1975, Seiten 41 ff. Ders., Die neue soziale Frage. 1976; Manfred Grosser/Wolfgang W. Veiders, Die neue soziale Frage. 1979.

vermehrt eigenständig gefordert¹. Dem emanzipatorischen Drang der Zeit entspricht es ferner, daß noch weitaus mehr als in der vorigen Epoche die Bildungspolitik zu einem wichtigen Komplement herkömmlicher Sozialpolitik erhoben wird². Daß die Studentenrevolte in das Aufbruchsbild dieser Epoche gehört, konnte dies nur verstärken.

Auch eine noch so knappe Skizze der sozialpolitischen Szene der Zeit kann aber nicht darauf verzichten, darauf hinzuweisen, daß noch vor der Erdölkrisse der Bericht des Club of Rome die Götterdämmerung des wirtschaftlichen Wachstums einleitete³. Eine Epoche, die sich mit der Summe dessen, was in ihr gewollt wurde, übernommen hatte, atmete befreit auf, als ihr die Grenzen des Machbaren an die Wand geschrieben wurden⁴.

Auch der Stil des Nachdenkens und Redens über Sozialpolitik ändert sich in dieser Epoche. Da ist zunächst die gewaltige Zunahme von Berichten zu nennen, welche die Bundesregierung oder einzelne Bundesministerien – teils durch das Gesetz verpflichtet, teils durch den Bundestag aufgefordert, teils auch aus eigener Initiative in regelmäßigen Perioden, in unregelmäßigen Abständen oder einmalig – erstatten⁵. Seit 1968 erstellt die Bundesregierung ein Sozialbudget⁶. Ab 1970 erscheint das Sozialbudget im Verbund (grundsätzlich) jährlicher Sozialberichte, in denen die Bundesregierung sozialpolitische Vorhaben und deren Verwirklichung darstellt. Doch ist dies nur ein Beispiel unter vielen. Zu nennen sind ferner Prognosen, Projektionen, Programme und Pläne als Instrumente politischer Integration, Diskussion und Willensbildung⁷. Dem intensiven Bemühen um Informationen und Daten, der Ausweitung der sozialpolitischen Diskussion zu einem gesellschaftspolitischen „Bemühen um mehr Lebensqualität“ und insbesondere auch dem Überdruß an einer monetär orientierten Sozialpolitik entsprach es, über Statistiken und Budgetrechnungen hinaus zu „sozialen Indikatoren“ vorzustoßen⁸. Der auf Reform und Wandel gestimmte Geist der Zeit dagegen wird am

1 Vgl. *Christian von Ferber*, Gesundheit und Gesellschaft. 1971; *Erwin Jahn* u.a., Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., 1972.

2 Vgl. Bildungsbericht der Bundesregierung 1970.

3 *Dennis L. Meadows*, The Limits of Growth. New York 1972.

4 Vgl. zusammenfassend zur Epoche *Richard Löwenthal/Hans Peter Schwarz* (Hg.), Die Zweite Republik. 1974.

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

6 Vgl. *Hermann Berié*, Das Sozialbudget: Grundlagen, Methoden und Verfahren. 1970.

7 Vgl. allgemein für den Standpunkt der Bundesregierung etwa *Reimut Jochimsen*, Planung im staatlichen Bereich. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1971, Seiten 1236ff. Vgl. 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. Speziell für den Sozialbereich s. *Reinhard Bartholomäi*, Sozialplanung. In: *Alfred Christmann* u.a. (Hg.), Sozialpolitik, a.a.O., Seiten 57ff. Zahlreiche weitere Beispiele s. bei *Hans F. Zacher*, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Wettbewerb – Rechtsangleichung, Heft 20, 1973, Seiten 33ff. und 39ff.

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

deutlichsten darin sichtbar, daß die Bundesregierung 1971 eine Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel einsetzte. Sie sollte den Blick in die Zukunft öffnen.

Im sozialpolitischen Schrifttum wird das Spektrum der Auseinandersetzungen vor allem dadurch erweitert, daß die soziologische Komponente verstärkt hervortritt¹. Franz Xaver Kaufmanns „Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem – Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften“ (1970) schafft nachhaltige Ernüchterung über die Selbstgefälligkeit einer Politik sozialer Sicherung. Vermerkt seien endlich die zur Epoche gehörenden Bemühungen um wissenschaftliche Systemfindung der Sozialpolitik².

Legislativisch brachte die Zeit zwei weitreichende kodifikatorische Projekte: das eines Arbeitsgesetzbuches³ und das eines Sozialgesetzbuches⁴. Beide Vorhaben wurden mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt 1969 eingeleitet und 1970 in Angriff genommen – bisher freilich mit sehr unterschiedlichem Ertrag⁵.

Im übrigen ist aus der Gesetzgebung dieser Zeit hervorzuheben:

- 1967 Finanzänderungsgesetz (zahlreiche Änderungen sozialrechtlicher Regelungen), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft;
- 1969 Arbeitsförderungsgesetz, Erstes Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz, Berufsbildungsgesetz, Gesetz über die Fortzahlung des Arbeitsentgelts im Krankheitsfalle (Lohnfortzahlungsgesetz);
- 1970 Gesetz über den Wegfall des von Rentnern für ihre Krankenversicherung zu tragenden Beitrags, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Graduiertenförderungsgesetz, Drittes Vermögensbildungsgesetz, Gesetz über vermögenswirksame Leistungen für Bundesbeamte, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit;
- 1971 Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie Kinder in Kindergärten, Graduiertenförderungsgesetz, Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz über die Errichtung einer Stiftung „Hilfswerk für behinderte Kinder“;
- 1972 Betriebsverfassungsgesetz, Gesetz zur Förderung sozialer Hilfsdienste, Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Gesetz über die Kran-

1 Gleich am Anfang der Epoche: Christian von Berber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. 1967.

2 Horst Sanmann (Hg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, 1973.

3 Vgl. Kommission zur Erstellung eines Arbeitsgesetzbuches. In: Arbeit und Recht XVII. Jg. (1970), Seite 371. Thilo Ramm, Arbeitsgesetzbuch. Konstituierung der Sachverständigenkommission. In: Deutsche Richterzeitung 1971, Seiten 31 ff. Ders., Sachverständigenkommission für ein Arbeitsgesetzbuch konstituiert. In: Recht der Arbeit (24. Jg.) 1971, Seiten 49 ff. Ders., Arbeitsgesetzbuch und politische Entscheidung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (5. Jg.) 1972, Seiten 13 ff.

4 Zum Sozialgesetzbuch vgl. Hans F. Zacher, Materialien, a.a.O., insbes. Teil A; Peter Krause, Die Entwicklungsgeschichte des Sozialgesetzbuches. In: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 32. Jg. (1977), Seiten 65 ff.

5 Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Entwurf eines Arbeitsgesetzbuches. Allgemeines Arbeitsvertragsrecht. 1977; Hans F. Zacher, Sozialgesetzbuch, a.a.O.

kenversicherung der Landwirte, Rentenreformgesetz (Einführung einer flexiblen Altersgrenze, Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen, Rente nach Mindesteinkommen);

1973 Gesetz über die Mindestanforderungen an Unterkünfte über Arbeitnehmer, Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, Gesetz zur Verbesserung von Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (z. B. unbegrenzte Krankenhauspflege, Haushaltshilfe, Krankengeld und Sonderurlaub wegen Pflege eines erkrankten Kindes);

1974 Bundespersonalvertretungsgesetz, Gesetz zur Weiterentwicklung des Schwerbeschädigtenrechts.

Was die wissenschaftliche Pflege des Sozialrechts anlangt, vereinigten sich in dieser Zeit eine Reihe günstiger Umstände. Schon die vorherige Periode hatte den Grund für eine wieder qualifiziertere Pflege des Sozialrechts gelegt. Das zeigte sich in zwei Habilitationsschriften, die nunmehr erschienen: Wolfgang Gitter, Schadensausgleich im Arbeitsunfallrecht (1969) und Harald Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart (1973). Ende der sechziger Jahre wurden die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für Juristen umgestaltet, und das Sozialrecht fand – im einzelnen auf sehr verschiedene Weise – unter den Wahlfächern Platz¹.

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

Eine Linie rechtspolitischer und rechtsdogmatischer Befassung mit dem Sozialrecht ist freilich besonders zu erwähnen. Im Zusammenhang mit dem Vorhaben, das Scheidungsrecht zu reformieren, erwies sich, daß die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Sozialrecht und – viel allgemeiner noch – die Harmonisierung von Familienrecht und Sozialrecht nicht länger zurückgestellt werden können. Einmal mehr war es der Deutsche Juristentag, der den Auftakt gab. Er behandelte 1968 das Thema „Empfiehlt es sich, die gesetzlichen Vorschriften über die soziale Sicherung der nichtberufstätigen Frau während und nach der Ehe, insbesondere im Falle der Scheidung, zu ändern?“² Im weiteren Rahmen dieser Diskussionen³ löste sich das Sozialrecht noch deutlicher als bisher aus einer Monogamie mit dem Arbeitsrecht, um sich seinem anderen genuin privatrechtlichen „Partner“, dem Familienrecht, zuzuwenden. Es verstand sich nicht länger nur als Kompensation der Insuffizienzen des Arbeitseinkommens, sondern auch als eine Kompensation von Überlastung und Insuffizienz im familiären Bedarfsdeckungs- und Umverteilungsverband. Der erste, wichtigste Abschluß dieser Entwicklung, die Scheidungsrechtsreform und der in sie einbezogene Versorgungsausgleich, gehören freilich der nächsten Periode an.

1 Vgl. Rupert Scholz, Das Sozialrecht im neuen Ausbildungs- und Prüfungsrecht. In: Zeitschrift für Sozialreform, 17. Jg. (1971), Seiten 641 ff.; vgl. auch Bernd von Maydell, Untersuchungen über die sozialrechtliche Ausbildung der Juristen an den Universitäten der Bundesrepublik, insbes. im Wahlfachstudium. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. XVI, 1978, Seiten 110ff.

2 Vgl. das Gutachten von Herbert Langkeit, Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages 1968, Teil B.

3 Vgl. umfassend und grundlegend Franz Ruland, Familiärer Unterhalt und Leistungen der sozialen Sicherheit. 1973.

Abschließend wieder der Blick auf die internationalen Zusammenhänge. Die prägenden außenpolitischen Ereignisse dieser Zeit liegen auf dem Gebiet der Ostpolitik und der sog. innerdeutschen Beziehungen. Ihre sozialpolitischen Implikationen sind verstreut¹ und können hier nicht analysiert werden. Die internationale Integration der Bundesrepublik fand ihren Höhepunkt mit dem Eintritt in die Organisation der Vereinten Nationen (1973). Bemerkenswert ist, daß der Anteil der Entwicklungshilfe-Leistungen am Bruttonsozialprodukt in dieser Zeit zurückgegangen ist, um sich erst in der nächstfolgenden Periode wieder zu erhöhen². Bemerkenswert entwickelt hat sich in dieser Zeit aber auch die Quote ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Sie stieg von 5,8 Prozent im Jahr 1966 bis 11,0 Prozent im Jahr 1973³.

6. Die fünfte Periode (1974 bis zur Gegenwart)

Die fünfte der hier skizzierten Perioden begann mit der Bildung des ersten Kabinetts *Schmidt* im Mai 1974. Der Bundestag wurde im Herbst 1976 neu gewählt. Daraufhin wurde erneut ein sozialliberales Kabinett unter *Helmut Schmidt* gebildet. Die politische Konstellation war in dieser Zeit durch die knappe Mehrheit der Bundesregierung im Bundestag und – vereinfacht gesagt – die Mehrheit der Opposition im Bundesrat gekennzeichnet. Das „Kopf-an-Kopf-Rennen“ von Regierung und Opposition in der Bundespolitik lähmte mittels der Machtposition der Opposition im Bundesrat unter die Innenpolitik. Diese Situation, vor allem aber die mangelnde Bereitschaft zu einem übergreifenden Konsens drückt sich in der geringen Zahl verfassungsändernder Gesetze aus. Insgesamt wurde die Verfassung in dieser Zeit nur dreimal geändert – jedesmal ohne sozialpolitische Relevanz.

Politische Ambiance der Verfassung und Verfassungsinterpretation hatten schon zu Beginn der Periode wieder in den engeren Rahmen des Verfassungskonsenses, wie er sich von den späten vierziger Jahren bis zur Mitte der sechziger Jahre dargestellt hatte, zurückgefunden⁴. Gewiß blieb vieles von dem reichen Spektrum der unruhigen Jahre

1 Zu erwähnen sind: deutsch-polnisches Rentenabkommen, Problematik der Familienzusammenführung, der Aussiedlung usw.

2 Entwicklungshilfeleistungen der Bundesrepublik (*Anteil am Bruttonsozialprodukt in Prozent*)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Leistungen insgesamt	0,92	1,23	1,31	0,80	0,88	0,67	0,52	0,83	1,19	1,19
Öffentliche Mittel	0,41	0,41	0,38	0,32	0,34	0,31	0,32	0,37	0,40	0,31

Quelle: Dritter Entwicklungshilfebericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 8/1185, Seite 147.

3 Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik (*Anteil an allen Arbeitnehmern in Prozent*)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Ausländerquote	5,3	5,8	4,7	4,9	6,5	8,5	9,8	10,5	11,0	11,2

Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik 1984.

4 Vgl. aus den Analysen anlässlich des dreißigsten „Geburtstages“ des Grundgesetzes *Kurt Sontheimer*, Die verunsicherte Republik. Die Bundesrepublik nach 30 Jahren. 1979; *Herbert Weichmann*, Dreißig Jahre Grundgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg. (1979), Seiten

nach 1968 in der Diskussion¹ und relevant². Und gewiß auch haben Verfassungsrechtfertigung und -interpretation aus der Auseinandersetzung mit einem vordem ungeahnt reichen und breiten Spektrum von Meinungen über die Verfassung und ihren Inhalt gelernt³. Jedoch ist das Band der Auseinandersetzungen wieder enger, sind die Widersprüche weniger und schwächer geworden⁴. Das vielleicht eindrucksvollste Dokument der verfassungspolitischen Beruhigung ist der Schlußbericht der „Enquête-Kommission Verfassungsreform“ von 1976⁵. Diese Enquête-Kommission war erstmals durch Bundestagsbeschuß vom 8. Oktober 1970 eingesetzt worden. Nach Auflösung des sechsten Deutschen Bundestages mußte sie durch den siebten Deutschen Bundestag bestätigt werden. Dies geschah am 22. Februar 1973. Der Schlußbericht trägt das Datum vom 2. Dezember 1976. Er schlägt kaum wesentliche Änderungen am Grundgesetz vor, wenigstens keine von ersichtlicher sozialpolitischer Relevanz.

Die sozialpolitische Relevanz der Verfassung⁶ äußerte sich vor allem auf zwei Gebieten: dem der Mitbestimmung und dem der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Sozialrecht. In der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung hatte im Dezember 1974 eine Anhörung verfassungsrechtlicher Sachverständiger⁷ dazu geführt, daß der Regierungsentwurf⁸ wesentlich verändert wurde. Auch gegenüber dem schließlichen Gesetz (1976) wurden jedoch weiter verfassungsrechtliche Einwände erhoben⁹. Das Bundesverfassungsgericht hat sie in einer seiner wohl bedeutsamsten

365ff.; Johannes Hampel u.a., Grundgesetz und politische Wirklichkeit. In: Politische Studien, Sonderheft 2/1979; Hans Maier/Helmut Ridder/Ulrich Matz/Alfred Grosser, Forum „30 Jahre Grundgesetz“. In: Politische Vierteljahresschrift 20. Jg. (1979), Seiten 156ff.

1 Vgl. Udo Mayer/Gerhard Stuby (Hg.), Das lädierte Grundgesetz. 1977.

2 Vgl. Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. 1975.

3 Umfassend reflektiert bei Peter Häberle, Verfassung als offener Prozeß. 1979.

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

5 Bundestagsdrucksache 7/5924.

6 Vgl. Ernst Benda, Die verfassungsrechtliche Relevanz, a.a.O.

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

8 Bundestagsdrucksache 7/2172.

9 Vgl. statt aller anderen: Peter Badura/Fritz Rittner/Bernd Rüthers, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz. Gemeinschaftsgutachten. 1977. Vgl. für die Verfassungsmäßigkeit statt aller anderen: Friedrich Kübler/Walter Schmidt/Spiros Simitis, Mitbestimmung als gesetzgebungs-politische Aufgabe. 1978.

Entscheidungen am 1. März 1979 zurückgewiesen¹. Hinsichtlich der sozialrechtlichen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeits- und Sozialrecht ist zunächst wieder eine Initiative des Deutschen Juristentages zu nennen, der 1974 diese Problematik in einer besonderen Abteilung erörterte². 1975 forderte das Bundesverfassungsgericht³ vom Gesetzgeber, die Witwen- und Witwerversorgung in der Rentenversicherung bis zum Ende der übernächsten Legislaturperiode (1984) an die Erfordernisse des Gleichheitssatzes anzupassen⁴. 1976 wurde der Versorgungsausgleich eingeführt⁵. Um die Gleichstellung der Ehegatten im Rentensystem vorzubereiten, wurde 1977 von der Bundesregierung eine von *Helmut Meinhold* präsidierte Kommission eingesetzt⁶, deren Ergebnisse 1979 vorgelegt wurden⁷.

Wirtschaftlich begann die Periode mit dem schweren Einbruch. 1973 zeigt sich im Gefolge des Erdölschocks eine durchgreifende Wende, welche die Situation bis heute kennzeichnet. Niemand weiß erschöpfend, welche Ursachen hier welche Wirkungen gehabt haben. Jedenfalls ist die Szene seither zutiefst verändert. 1974 bricht der Zuwachs des Bruttosozialprodukts auf real 0,4 ein, um 1975 ins Minus zu fallen. Noch einmal zeichnet sich 1976 eine rasche Erholung ab: das Wachstum schwingt 1976 auf 5,3 Prozent, um über 1977: 2,6 Prozent, 1978: 3,5 Prozent und 1979: 4 Prozent im Jahre 1980 wieder auf 1,8 Prozent zu fallen und 1981/82 erneut ins Minus zu sinken, aus dem es erst 1983 wieder auftaucht. Dramatischer ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Betrug sie 1974 noch 2,2 Prozent, so hielt sie sich von 1975 bis 1977 bei 4 Prozent, blieb von 1978 bis 1980 zwischen 3 Prozent und 4 Prozent, kletterte 1981 auf 4,8 Prozent, 1982 über 8 Prozent, 1983 über 9 Prozent. Ein vergleichbares Niveau war 1955 unterschritten und seither nie mehr erreicht worden. Die Sozialleistungsquote verliert in dieser Periode an Signifikanz⁸. Während das Sozialbudget insgesamt permanent steigt, schwankt die Sozialleistungsquote. Von 27,3 Prozent im Jahr 1973 springt sie auf 33,7 Prozent im Jahr 1975. In der Aufschwungphase gibt sie nach und sinkt bis 1979 erneut auf 31,8 Prozent. Bis 1981 steigt sie wieder auf 33,1 Prozent, um 1982 mit 32,9 Prozent etwa gleich zu bleiben. Aber wir wissen, daß dies aus einem stagnierenden Sozialprodukt errechnet ist, und daß es vor allem die Arbeitslosigkeit ist, die nunmehr so viel kostet.

Damit war auch schon eine sozialpolitische Hauptaufgabe der Periode gestellt: die Beschäftigungspolitik. Eine andere war, die Folgen der „Leistungseuphorie“ – genauer:

1 BVerfGE 50, 290.

2 Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages, Bd. I (Gutachten) 1974, Teil D, Bd. II (Sitzungsbericht) 1975 Teil L.

3 BVerfGE 39, 169.

4 Vgl. zu dieser Aufgabe *Hans F. Zacher*, Gleiche Sicherung für Mann und Frau. Zur sozialpolitischen Relevanz der Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung 1977, Seiten 197ff.

5 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts vom 14. Juli 1976, BGBl. I, Seite 1421; Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Juni 1976, BGBl. I, Seite 1477. Zu seiner verfassungsrechtlichen Problematik vgl. *Franz Ruland/Burkhard Tiemann*, Versorgungsausgleich und steuerliche Folgen der Ehescheidung. 1977, Seiten 255ff.

6 Bericht BABI. 1977, Seiten 487f.

7 Vgl. mittlerweile auch die „zuwährende“ Haltung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 48, 3466) in der Frage der Höhe der Witwenrente.

8 Vgl. *Wolfgang Lerch*, Stand, Entwicklung und Ursachen der Ausgaben des sozialen Systems. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 32 (1983), Seiten 159ff.

„Sozialleistungseuphorie“ –, die sich um 1970 eingestellt hatte, mit den Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung mußten Maßnahmen ergriffen werden, um Mittelaufkommen und Leistungsaufwand aneinander heranzuführen¹.

War die Sozialpolitik dadurch in Atem gehalten² und zugleich durch die schwierigen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat behindert, so gelangen ihr jedoch – auch über die Krisenbewältigung hinaus – beachtliche Schritte. Insgesamt blieb – obwohl die Rede von den großen Reformen, die für die vorige Periode so kennzeichnend gewesen war, abebbte³ – erhebliche Bewegung⁴. Ja es schien sich gerade in dieser Phase herauszustellen, daß Sozialpolitik sich stets bewegen muß, sich immer nur verwandeln, nie erfüllen kann⁵.

Was das Nachdenken über Sozialpolitik anlangt, ist in dieser Periode zunächst die Vorlage des Berichts der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zu vermerken (1976). Für den nüchternen Geist der Zeit typisch aber ist die Einsetzung der Transfer-Enquête-Kommission, deren erste Ergebnisse bereits einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung sozialpolitischer Urteile und Entscheidungen darstellen. In der sozialpolitischen Literatur setzt sich das soziologische Interesse fort⁶. Hinzu trat die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit⁷. Nicht minder aber fällt in der Sache auf, daß im sozialwissenschaftlichen Schrifttum nunmehr auch die Kritik am kapitalistischen Wohlfahrtsstaat⁸, der Sozialpolitik als sozialer Kontrolle⁹ und als Element systemerhaltender gesellschaftlicher Reproduktion¹⁰ zu Buch und Aufsatz wird.

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

2 Vgl. Gerhard Bäcker/Wilhelm Breuer/Gerhard Naegele, Sozialpolitik in der Krise. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 26. Jg. (1975), Seiten 781 ff.

3 Vgl. zum Stichwort „Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik“: Martin Pfaff/Hubert Voigtländer (Hg.), Sozialpolitik im Wandel. 1978.

4 Vgl. zum Vorigen etwa Erich Standfest, Sozialpolitik zwischen Anpassungsproblemen und Strukturkrisen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 29. Jg. (1978), Seiten 159 ff.

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

6 Vgl. etwa Bernhard Badura/Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven. 1976; Christian von Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), Soziologie und Sozialpolitik. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 1977.

7 Vgl. etwa Axel Murswieck (Hg.), Staatliche Politik im Sozialsektor. 1976.

8 Vgl. etwa Tim Guldmann, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. 1976.

9 Vgl. etwa Ulrich Rödel/Tim Guldmann, Sozialpolitik und soziale Kontrolle. In: Tim Guldmann u. a. (Hg.), Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, 1978, Seiten 11 ff.

10 Vgl. etwa Friedrich Barabas/Thomas Blanke/Christoph Sachße/Ulrich Stascheit, Jahrbuch der Sozialarbeit 1976. 1975, Seiten 379 ff.

Die Verwirklichung von Vorhaben der vorigen Periode¹, die Bewältigung der ökonomischen Schwierigkeiten der Zeit, die Harmonisierung von Leistungszusagen und -möglichkeiten und endlich die Eigendynamik der Sozialpolitik führten gerade in dieser Zeit zu einer besonderen Fülle sozialpolitischer Gesetze. Somit ist es hier noch schwerer als in der vorigen Periode, wichtige Gesetzgebungsakte von unwichtigen zu unterscheiden. Festgehalten seien:

- 1974 Gesetz über Konkursausfallgeld, Gesetz zur Reform der Einkommensteuer, des Familienlastenausgleichs und der Sparförderung (Umstellung des Familienlastenausgleichs von einem gemischten Steuer- und Sozialeistungssystem auf ein reines Sozialeistungssystem), Siebentes Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher, besoldungsrechtlicher Vorschriften (Dienstrechlicher Teil des Familienlastenausgleichs), Gesetz über Altenheime, Altenwohnheime, Pflegeheime (Heimgesetz), Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation, Gesetz zur Änderung des Heimarbeitergesetzes und anderer arbeitsrechtlicher Vorschriften (Heimarbeiteränderungsgesetz), Gesetz über die Agrarberichterstattung, Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, Gesetz zur Verbesserung der Betrieblichen Altersversorgung;
- 1975 Gesetz zum Schutze der Auswanderer, Gesetz über die Sozialversicherung Behindter, Gesetz über die Krankenversicherung von Studenten, Allgemeiner Teil des Sozialgesetzbuches, Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur und Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und Bundesversorgungsgesetzes (mit gewissen Leistungseinschränkungen);
- 1976 Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau, Gesetz zum Schutz der arbeitenden Jugend, Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Mitbestimmungsgesetz), Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, Erstes Gesetz der Reform des Ehe- und Familienrechts und Gesetz zur Änderung beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften (Einführung des Versorgungsausgleichs), Gesetz über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften (Adoptionsgesetz) und Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind (Adoptionsvermittlungsgesetz), Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz), Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch, Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts;
- 1977 Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz), Zwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (zahlreiche Leistungsänderungen in der Sozialversicherung);
- 1978 Einundzwanzigstes Rentenanpassungsgesetz (insbes. Sistierung der Rentenformel);
- 1979 Gesetz zur Einführung eines Mutterschaftsurlaubs, Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse und -ausfalleistungen;

¹ Auch insofern ist eine zusammenfassende Würdigung mit der vorigen Periode gerechtfertigt. Vgl. Hans Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und Reformpolitik, Politische Vierteljahrsschrift XVIII. Jg. (1977), Seiten 137 ff.

Daneben wird das Kindergeld mehrfach erhöht¹, um erstmals Ende 1981 in die Sparmaßnahmen einbezogen zu werden².

Auch auf die Rezession selbst wird zunächst noch mit Leistungssteigerungen reagiert: vor allem in der Arbeitsförderung – durch Programme verschiedenster Art³.

Auf der anderen Seite aber folgt seit 1975 Spargesetz auf Spargesetz: Haushaltsstrukturgesetze, Rentenanpassungsgesetze, Kostendämpfungsgesetze, Haushaltsbegleitgesetze⁴.

Das Arsenal der Maßnahmen, das der Gesetzgeber dabei zur Anwendung brachte, entzieht sich jeder kurzen Skizze⁵:

¹ Achtes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 14. November 1978, (BGBl. I, Seite 1757); Gesetz zur Steuerentlastung und Familienförderung vom 16. August 1980 (BGBl. I, Seite 1083).

² 9. Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1566).

³ Zur Entwicklung und Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vgl. etwa die Jahresgutachten des Sachverständigenrates für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung 1976/77 Tz 91ff.; 1977/78 Tz 122ff.; 1978/79 Tz 119ff., 446ff.; 1979/80 Tz 132ff., 347ff.; 1980/81 Tz 122ff., 374ff.; 1981/82 Tz 418ff.; 1982/83 Tz 92ff., 217. Siehe auch Sozialbericht 1980, Bundestagsdrucksache 8/4327, Seiten 11 ff.

⁴ Gesetz zur Verbesserung der Haushaltssstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I, Seite 3091); Gesetz zur Verbesserung der Haushaltssstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I, Seite 3113); 19. Rentenanpassungsgesetz vom 3. Juni 1976 (BGBl. I, Seite 1373); Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz vom 28. Dezember 1976 (BGBl. I, Seite 3871); 20. Rentenanpassungsgesetz vom 27. Juni 1976 (BGBl. I, Seite 1040); Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz) vom 30. Juni 1977 (BGBl. I, Seite 1069); 21. Rentenanpassungsgesetz vom 25. Juli 1978 (BGBl. I, Seite 1089); Sechstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 16. Juli 1979 (BGBl. I, Seite 1037); Fünftes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 (BGBl. I, Seite 1189); Gesetz über die Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 1982 (Rentenanpassungsgesetz 1982) vom 1. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1205); Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1497); Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltssstruktur (Zweites Haushaltsstrukturgesetz) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1523); Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1568); Gesetz zur Ergänzung und Verbesserung der Wirksamkeit kostendämpfender Maßnahmen in der Krankenversicherung (Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, Seite 1578); Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I, Seite 1857); Rentenanpassungsgesetz 1983 vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I, Seite 1888).

⁵ Eine umfassende und differenzierte Tatbestandsaufnahme bis zum Anfang des Jahres 1982 von Franz Ruland liegt leider nur in französischer Sprache vor (voraussichtlich 1984 in: European Institute for Social Security, Yearbook 1981/82). Der Ausarbeitung Rulands verdankt dieser Text Grundlegendes. Zur Tatbestandsaufnahme vgl. ferner aus jüngerer Zeit vor allem Detlev Zöllner, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren. In: Sozialer Fortschritt 32. Jg. (1983), Seiten 49ff.; Dieter Schäfer, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, ebenda, Seiten 121ff.

- Leistungen werden gestrichen.
- Leistungen werden begrenzt. Das kann durch die simple, direkte Verminderung von Beträgen geschehen. Listenreicher aber geschieht es durch die Veränderung von Berechnungsgrundlagen (wie vor allem in der Rentenversicherung), durch die Aussetzung und Verzögerung von Anpassungsmechanismen, durch die Nichtanpassung fixer Beträge an die Geldentwertung. Anwartschaften (insbesondere auch durch Beiträge erworbene) werden dadurch entwertet.
- Leistungsvoraussetzungen werden verschärft.
- Die Dauer von Leistungen wird eingeschränkt.
- Die Wiederholung von Leistungen (beispielsweise von Kuren) wird beschränkt.
- Ermessensleistungen werden global begrenzt: plafoniert (so vor allem im Bereich der Krankenversicherung und der Rehabilitation).
- Eine Reihe von Einschränkungen engen den Kreis der Leistungsadressaten anhand persönlicher Merkmale ein (wie etwa bei Leistungen für Kinder, Pflegekinder).
- Die Subsidiarität von Sozialleistungen gegenüber eigener Erwerbstätigkeit, Einkommen und Unterhalt wird erweitert.
- Die Kumulation von Leistungen wird eingeschränkt.
- Die Leistungsempfänger werden (vor allem in der Krankenversicherung) an den Kosten beteiligt. Andere Leistungen werden in Vorschüsse oder Darlehen umgewandelt.
- Die Kontrollen sowohl gegenüber den Leistungsberechtigten als auch gegenüber den Leistungserbringern werden verschärft. Die Notwendigkeit von Leistungen und ihre voraussichtliche Wirksamkeit werden vermehrt zum Kriterium und vermehrt geprüft.

Die Verminderung der Leistungen ist jedoch nur eine Seite dieser Politik. Eine andere Seite sind alle die Maßnahmen, die den Leistungsaufwand bei den Verwaltungen wie bei den Leistungserbringern (etwa den Kassenärzten und Krankenhäusern) mindern sollen.

Eine wieder andere Seite ist die, die Einnahmen zu vermehren und die vorhandenen Mittel auszuschöpfen.

- Zur Vermehrung der Einnahmen stehen den allgemeinen gebietskörperschaftlichen Haushalten die Steuern zur Verfügung, den Sozialversicherungsträgern die Beiträge. Zahlreiche Steuern wurden erhöht – explizit oder implizit. Unter den Beiträgen stieg zunächst der Krankenversicherungsbeitrag am meisten, um sich seit 1978 zu konsolidieren. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung lag 1974 bei 1,7 Prozent und beträgt nun 4,6 Prozent.
- Eine gefährliche Technik, das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung zu erhöhen, ist die Ausweitung des Personenkreises. Trotzdem versuchte sich der Gesetzgeber vorübergehend auch in dieser Methode, indem er die Grenze der versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigung absenkte, ja schließlich ganz abschaffen wollte.
- Ein kurzatmiges Mittel, die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben zu mindern, ist der Abbau von Rücklagen. Er wurde gerade bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei den Trägern der Rentenversicherung ausgeschöpft. Dafür wurden die Finanzmassen der Leistungsträger untereinander noch intensiver verbunden: so vor allem im Liquiditätsausgleich der Rentenversicherung oder bei der Verteilung der Defizite aus der Rentenkrankenversicherung auf die Gesamtheit der Kassen.

Eine Technik, die Grenzen zwischen sozialen Leistungssystemen zu durchbrechen, bilden die „Verschiebebahnhöfe“: die Entrichtung von Beiträgen aus einem vorüberge-

hend reicheren in einen vorübergehend ärmeren Bereich und die Abschaffung dieser Beiträge, wenn der reichere Bereich selbst ärmer oder der ärmere Bereich selbst reicher wird. Eine ganz analoge Wirkung kann sich freilich ergeben, wo Leistungen untereinander im Verhältnis der Komplementarität oder der Subsidiarität stehen und wo die Streichung oder Minderung der einen Leistung einen anderen Leistungszweig belastet. Die Verlagerung zahlreicher Bedarfe von der Sozialversicherung auf die Sozialhilfe ist das in jeder Hinsicht bedeutsamste Beispiel dafür. Und die Reduktion der Sozialhilfe war die sehr problematische Konsequenz.

Die Summe der Leistungsminderungen wie die Summe der neuen Belastungen ist durch eine eigentümliche Tendenz der Undurchsichtigkeit – der Nicht-Wahrnehmbarkeit der wahren Wirkungen – gekennzeichnet¹. Trefflich hat Christof Helberger formuliert²: „In der Praxis erinnerte die Vorgehensweise mitunter an die mittelalterlichen Kipper und Wipper, die durch Abfeilen und Abknapsen Göldmünzen erleichterten und aus Geld mehr Geld machten.“

Andere weithin lautlose, oft nicht nach außen wahrnehmbare und in der Öffentlichkeit nicht diskutierte Elemente der Entwicklung sind die – nicht selten radikale – Einschränkung der Sozialarbeit, die Schließung oder Einschränkung sozialer Einrichtungen, insbesondere in der Jugendarbeit, der ganze oder teilweise Widerruf von „Nulltarifen“ etwa im Bildungswesen (Lehrmittelfreiheit, Schultransport) und bei sonstigen administrativen Leistungen, wie überhaupt und allgemein die Einschränkung oder Verteuerung öffentlicher Leistungen. Die wichtigste Veränderung jener sozialstaatlichen Wirklichkeit, die vor einem Jahrzehnt noch für selbstverständlich gehalten wurde, liegt jedoch im Bereich der Arbeit: zunächst in der Entwicklung der Lohnzuwächse und der Lohnbelastungen, sodann und mehr noch aber in dem Mangel an Arbeitsplätzen.

Auf dem Gebiet des Sozialrechts hielt der Prozeß dogmatischer Entwicklung an. Mit dem Erscheinen des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches und der gemeinsamen Vorschriften über die Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch erwuchs auch eine reiche – unterschiedlich bedeutsame, in vielem aber doch sehr nützliche – Kommentarliteratur zum Sozialgesetzbuch³. Der Rubikon zur angemessenen wissenschaftlichen Entwicklung des Sozialrechts scheint überschritten zu sein⁴. Jedoch ist in dieser Periode auch ein neuer Zug sozial- und arbeitsrechtlicher Diskussion festzustellen, der notifiziert werden muß. Die ideologische Öffnung nach „links“, die für die vorige Epoche so kennzeichnend war, schlägt sich allmählich auch in der Breite des Spektrums juristischer Literatur nieder⁵.

1 Das hat durchaus eine gewisse Spiegelbildlichkeit gegenüber den Praktiken der sich ausbreitenden Sozialpolitik in der Wachstumsphase. Vgl. etwa Hans F. Zacher, Das Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 7 (1979), Seiten 145 ff., insbes. Seiten 155 ff.

2 Christof Helberger, Sozialpolitik in der Wirtschaftskrise oder Krise der Sozialpolitik. In: Wirtschaftsdienst 62. Jg. (1982), Seiten 280 ff. (284).

3 Vgl. ein Verzeichnis bei Hans F. Zacher, Materialien, a.a.O., Teil B.

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

5 Besonders betont im Arbeitsrecht, vgl. Thilo Ramm. Die „Linke“ und das Arbeitsrecht. In: Juristenzeitung, 22. Jg. (1978), Seite 184; Peter Derfeder, Dialog oder Perhorreszierung? Ebenda, Seiten 791 f. Thilo Ramm, Bonjour Tristessee, ebenda, Seiten 792 f. – Für das Sozialrecht vgl.

Bemerkenswert intensiviert hat sich auch die internationale Entwicklung. Der Zusammenhang der deutschen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung in der Welt war noch nie so deutlich wie seit der Erdölkrise. Aber auch die Verantwortung der entwickelten Länder für die armen Länder in der Welt wurde noch nie so scharf und kämpferisch formuliert wie in dieser Periode¹.

IV. Schlußbemerkungen

Dies war ein Versuch, zurückzublicken auf das Zusammenspiel von Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht in der Epoche der Not (1945–1949), in der Epoche des strapaziösen, aber kraftvollen Weges nach oben (1949–1957), auf die Epoche der Beruhigung, in der die Selbstverständlichkeit des Erreichten und das Verlangen nach Korrektur und Erneuerung immer gefährlicher nebeneinander lebten (1957–1966), auf den reformfreudigen „Wohlstands-Sozialismus“ der späten sechziger und der frühen siebziger Jahre (1966–1974) und auf die Epoche der Realisation des Möglichen und der Bewältigung der Krisen (1974 bis zur Gegenwart). Dabei konnte nicht viel mehr geschehen, als Erinnerungen auszulösen und Raster anzulegen, damit sich Bilder fügen können.

Gewinnen wir der Entwicklung zunächst ihre positiven Seiten ab. Der soziale Rechtsstaat hat sich als anpassungsfähig erwiesen. Die Freiheit der Arbeitsverfassung blieb erhalten, nichts von ihren Emanzipationsgewinnen ist zurückgenommen. Keines der Sozialleistungssysteme ist zusammengebrochen. Eine grundsätzliche Abkehr der Politik vom Sozialstaat hat nicht stattgefunden; und dies auch politisch, nicht nur der Verfassungsnorm wegen.

Positiv ist auch, daß der Trend der sozialpolitischen Wucherung gebrochen ist. Die aus der Frühzeit der Sozialpolitik stammende Formel, daß mehr Sozialleistungen immer besser sind als weniger, hatte sich überholt. Aber das politische System des Wohlfahrtsstaats war von sich aus nicht imstande, von der Eindimensionalität bloßer Ausweitung abzulassen und sich auf die notwendigen Differenzierungen zu besinnen. Dazu bedurfte es des exogenen Schocks. Um 1970 trat die Sozialpolitik vor allem mit der Behauptung des größten Aufwands vor den Wähler. Nicht die richtige, die beste Wirkung, nicht die optimale Kosten-Mittel-Relation war das Argument, sondern der größte Etat². Diese Naivität ist mittlerweile schon unglaublich fern. Hoffte die Sozialpolitik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, die Probleme noch dadurch meistern zu können, daß sie neue Finanzierungsquellen³ entdeckte, so ist diese Einseitigkeit längst der Erkenntnis gewichen, daß die Korrektur die Leistungsseite nicht verschonen darf. Die breite Erwartung, daß das Spiel, immer mehr Transfers durch immer mehr Abgaben zu speisen, die größten Gewinnchancen für die größte Zahl biete, ist von Zweifeln angefochten. Der Markt der Schlagworte, lange Zeit von der Ausweitung des Sozialpo-

Ulrich Mückenberger, Thesen zur Funktion und Entwicklung des Sozialrechts. In: Kritische Justiz 9. Jg. (1976), Seiten 341 ff.; Friedrich Barabas/Christoph Sachße, Bundessozialhilfegesetz – Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpoäzen? Ebenda, Seiten 359 ff.

1 Vgl. Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a.a.O.

2 Auch die Sozialberichterstattung der Bundesregierung war ganz auf dieses Ziel eingerichtet.

3 Hierzu gehört vor allem auch die Diskussion um den Maschinenbeitrag.

litischen dominiert, erweiterte sich um Stichworte wie „Selbstverantwortung“¹ und „Mißbrauch von Sozialleistungen“². Alles in allem: das Spiel der Möglichkeiten wurde wieder offener.

Aber dies alles ist kein Grund, sich sorglos zu geben. Die Korrekturen, die zurückliegen oder unmittelbar bevorstehen, können nur zu einem Teil als die Zurücknahme sozialpolitischer Übertriebung verstanden werden. Zu einem anderen Teil aber handelt es sich um schmerzliche Opfer. Und die Korrekturen, die als ungerecht, sinnwidrig und schädlich bezeichnet werden müssen, sind nicht nur marginal. Die neue Normenflut vertieft erneut die Unverlässlichkeit und Undurchschaubarkeit des Sozialrechts. Viele Einsparungsmaßnahmen haben zu neuen Differenzierungen geführt. Das Sozialrecht ist erneut komplizierter geworden. Zudem: Differenzierungen erzeugen Differenzierungen und Inkonsistenzen erzeugen Inkonsistenzen. Die Unverlässlichkeit des Rechts über die Zeit hin wurde neu spürbar. Die Gleichheit verliert die Dimension der Zeit.³ Die Freiheit verliert den Rahmen glaubwürdiger Zusagen des Rechts, in die hinein sie planen kann. Von „Sicherheit“ in einem materiellen Sinn⁴ kann immer weniger die Rede sein. Aus der Unsicherheit wird Angst⁵. Man denke nur an die Rentner, die jeden Tag andere Prophezeiungen lesen, sehen und hören – Prophezeiungen, deren Erfüllung sie nach ihrer Erfahrung alle für möglich halten dürfen.

Vor allem aber ist die Gefahr nicht gebarnt – aus zweierlei Gründen. Der eine Grund ist der, daß wir nicht wissen, welche Lasten die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung noch bringt und daß wir keine Konsense absehen können, wie die Zukunft – nicht einmal die voraussehbare – gemeistert werden kann und soll. Der andere Grund ist der, daß die Veränderungen der Sozialpolitik ganz und gar im Vordergrund blieben. Ohne die politische Leistung zu schmälern, die darin liegt, eine Sozialpolitik, welche die Kette der Möglichkeiten nicht mehr wahrgenommen hat, wieder an diese Kette zu legen, während eben diese Kette Glied um Glied kürzer wird – ohne also diese politische Leistung zu schmälern, muß das meiste von dem, was geschehen ist und geschieht, doch als ein Kurieren am Symptom beurteilt werden.

Zwar hat sich die Erwartung der Wähler gegenüber der Politik umgestellt: von der in der Wachstumsphase allgemeinen Erwartung der immer neuen Verteilung der Zuwächse auf möglichst viele und möglichst bedeutsame Wählergruppen⁶ auf die doppelte Erwartung, das Gemeinwesen und seine wesentlichen Funktionen zu erhalten und die notwendigen Opfer jeweils anderen zuzuweisen. Aber beides ist kein Konzept, wie in der Sache zu verfahren ist. Die deutsche Sozialpolitik hungert, aber sie fastet

1 Vgl. „Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft. Das Recht der sozialen Sicherung und der Verantwortungswille des Bürgers“, mit Beiträgen von Hans Braun u. a., 1981.

2 Vgl. Eberhard Eichenhofer, Mißbrauch von Sozialleistungen. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 29. Jg. (1982), Seiten 137 ff.; Rupert Stettner, Schwachstellen der Gesetzgebung im Gesundheitswesen. „Legale“ Wege des Mißbrauchs. In: Vierteljahrsschrift für Sozialrecht, Bd. 11 (1983), Seiten 155 ff.

3 Sie ist mit „intertemporärem Ausgleich“ nur unzulänglich angegeben.

4 Vgl. Franz Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. 2. Aufl. 1973.

5 Zumal in einer allgemeinen sozialpsychischen Atmosphäre der Angst.

6 Zur genauen Analyse vgl. Hans F. Zacher, Der Sozialstaat als Prozeß. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 134 (1978), Seiten 16 ff.

nicht. Weder die Gesellschaft noch das Gemeinwesen haben die Lektion gelernt, die zu lernen gewesen wäre: daß das Phänomen, das den Sozialstaat bedroht, nicht nur ein konjunkturelles, sondern auch und vor allem ein strukturelles ist, und daß ihm die konjunkturellen Schwierigkeiten so gefährlich werden, weil er strukturell nicht darauf eingerichtet ist¹.

Eine Sozialpolitik, die nur einspart, wird deshalb der Herausforderung der Zeit nicht gerecht. Einsparungen können darauf zielen, den Sozialstaat zu retten oder ihn zu schwächen. Aber selbst wenn sie ihn retten wollen, werden sie das nicht bewirken, wenn die strukturellen Probleme des Sozialstaats nicht respektiert und gelöst werden.

1 Diese These hat der Verfasser bereits mehrfach an anderen Stellen erörtert: Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Was kann Politik noch leisten? In: Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand. Ein Cappenberger Gespräch, 1983, Seiten 30ff.; Sozialstaat und Recht. Grundlagen. Entwicklungen. Krise. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 11 (1983), Seiten 119ff. Darauf darf Bezug genommen werden. – Inzwischen ist die Literatur zur Situation des Wohlfahrtsstaates Legion. Aus primär juristischer Sicht vgl. ergänzend 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/Herbert Schambeck* (Hg.), Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Festschrift für *Johannes Broermann*. 1982, Seiten 365ff.; *Detlev Merten/Klaus Frey*, Umverteilung ohne Wirtschaftswachstum? 1982; *Eike von Hippel*, Zur Krise des Wohlfahrtsstaates. In: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, 37. Jg. (1983), Seiten 121ff.; *Christoph Degenhart*, Rechtsstaat – Sozialstaat. Anmerkungen zum aktuellen Problemstand. In: Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für *Hans Ulrich Scupin* zum 80. Geburtstag. 1983; *Heinrich Scholler*, Die Krise des Sozialstaates und die Garantie des sozialen Besitzstandes, insbesondere bei Behinderten. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 22. Jg. (1983), Seiten 163ff.