

Handbuch des Staatsrechts

der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von

Josef Isensee und Paul Kirchhof

Band I

Grundlagen von Staat und Verfassung

Band II

Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes

Band III

Das Handeln des Staates

Band IV

Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung

Band V

Allgemeine Grundrechtslehren

Band VI

Freiheitsrechte

Band VII

Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen

Handbuch des Staatsrechts

der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von

Josef Isensee und Paul Kirchhof

Band I

Grundlagen von Staat und Verfassung

Mit Beiträgen von

Peter Badura · Rudolf Bernhardt · Ernst-Wolfgang Böckenförde

Georg Brunner · Rudolf Dolzer · Rolf Grawert · Peter Häberle

Wilhelm Henke · Hasso Hofmann · Ernst Rudolf Huber · Josef Isensee

Otto Kimminich · Paul Kirchhof · Eckart Klein · Reinhard Mußnug

Albrecht Randelzhofer · Georg Ress · Hans Heinrich Rupp

Eberhard Schmidt-Aßmann · Hans Schneider · Rupert Scholz

Michael Stolleis · Wolfgang Graf Vitzthum · Klaus Vogel

Rainer Wahl · Hans F. Zacher



C. F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg 1987

Redaktion
Cornelia Paehlke-Gärtner, Heidelberg
Sieglinde Schulte, Bonn



Die Stiftung Volkswagenwerk
hat die Herausgabe dieses Werkes großzügig gefördert.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

*Handbuch des Staatsrechts
der Bundesrepublik Deutschland /*
hrsg. von Josef Isensee u. Paul Kirchhof.
– Heidelberg : Müller, Jur. Verl.,
NE: Isensee, Josef [Hrsg.]
Bd. 1. Grundlagen von Staat und Verfassung /
mit Beitr. von Peter Badura . . .
[Red. Cornelia Paehlke-Gärtner ; Sieglinde Schulte]. – 1987.
ISBN 3-8114-2887-X
NE: Badura, Peter [Mitverf.]

© 1987 C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Heidelberg
Gesamtherstellung: Druckerei Friedrich Pustet, 8400 Regensburg
ISBN 3-8114-2887-X

Hans Schneider

hat dieses Handbuch des Staatsrechts
der Bundesrepublik Deutschland angeregt.

Sein Rat und seine Unterstützung
begleiten das Werk von Anfang an.

Wir sagen Dank.

Josef Isensee Paul Kirchhof

„ . . . daß gepflegt werde
Der feste Buchstab, und Bestehendes gut
Gedeutet.“

Dem folgt deutsche Staatsrechtslehre. Sie deutet das Wort der Verfassung, auf das der Bestand des Staates gegründet ist.

Die Wissenschaft trägt Verantwortung für das Gelingen des Verfassungsstaates, der sich im Ablauf der Zeiten zu bewähren und schöpferisch zu erneuern hat. Der Verfassungsstaat und die ihm gewidmete Wissenschaft werden geprägt durch dasselbe Ethos: die Idee der Allgemeinheit. Diese leitet und legitimiert das Gesetz des demokratischen Rechtsstaates. Für die Staatsrechtslehre bedeutet sie Pflicht zu verallgemeinerungsfähiger Aussage. Das Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland nimmt diese Verpflichtung auf.

Thema des Handbuchs ist das Staatsrecht, sein zentraler Maßstab das Grundgesetz. Staatsrecht greift über das Verfassungsrecht hinaus auf das normative Umfeld, in dem seine Strukturen konkretisiert, seine Regelungen weitergeführt, seine Grundentscheidungen praktisch umgesetzt werden. Deshalb handelt das Handbuch auch von Rechtsquellen außerhalb der Verfassung, die für die Organisation und die Funktion des Staates sowie für die Stellung des einzelnen und der nichtstaatlichen Gruppen bedeutsam sind. Es erschließt die staatsrechtlichen und verfassungstheoretischen Grundlagen des Rechts, analysiert seine geschichtlichen, kulturellen und ökonomischen Bedingungen und berücksichtigt internationale Beziehungen, in die das Gemeinwesen verflochten ist. Das Staatsrecht ist als gewachsenes Recht zu verstehen und im werdenden Recht zur Geltung zu bringen.

Das Handbuch ist ein Gemeinschaftswerk. Als Autoren wirken hundert Staatsrechtslehrer mit, die an deutschen Universitäten forschen und lehren. Jeder Autor verantwortet seinen Beitrag. Bei den Herausgebern liegt die Verantwortung für die Gesamtanlage des Handbuchs, seine Systematik und die thematische Abstimmung der Beiträge. Die Bemühungen der Herausgeber um eine vollständige, geschlossene und folgerichtige Gesamtdarstellung nehmen die Vielfalt deutscher Staatsrechtslehre auf. Viele wissenschaftliche Wege führen zu der allgemeinen, einheitsstiftenden Verfassung.

Die einzelnen Beiträge des Handbuchs haben eine doppelte Aufgabe: Zum einen geben sie die gesicherten Erkenntnisse der Staatsrechtslehre wieder und stellen die staatsrechtliche Praxis dar, die tätige Verfassungsinterpretation durch Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. Zum anderen kommt die eigene Auffassung des Autors zu Wort. Seine wissenschaftliche Handschrift wird deutlich.

Das Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik ist auf sieben Bände angelegt. Der erste Band handelt von den Fundamenten des Staates. Er setzt ein mit den geschichtlichen Vorgaben von den Anfängen deutscher Verfassungsstaatlichkeit bis zur Entstehung und Entfaltung des Grundgesetzes, analysiert die Rechtslage Deutschlands und damit das Problem kontinuierlicher deutscher Staatlichkeit, entwickelt Wesenselemente des Staates, der Gegenstand und Voraussetzung der Verfassung ist, sowie Grundstrukturen der Verfassung, welche die Identität des Staates als Republik, als freiheitliche Demokratie, als sozialer Rechtsstaat und als Bundesstaat ausmachen. In den folgenden sechs Bänden werden Form und Aufgabe des Verfassungsstaates, seine Institutionen, Untergliederungen, Verfahren und Gewährleistungen näher erschlossen, im Reichtum des Konkreten entfaltet und in ihren praktischen Folgerungen verdeutlicht.

Bonn und Heidelberg, im September 1987

Josef Isensee Paul Kirchhof

Inhalt Band I

<i>Vorwort</i>	VII
<i>Inhalt des Gesamtwerkes</i>	XIII
<i>Verfasser</i>	XVII
<i>Hinweise für den Leser</i>	XXI
<i>Abkürzungen</i>	XXIII

Erster Teil Voraussetzungen des deutschen Staatsrechts

I. Geschichtliche Vorgaben

§ 1 Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866 <i>Rainer Wahl</i>	3
§ 2 Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung <i>Ernst Rudolf Huber</i>	35
§ 3 Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 <i>Hans Schneider</i>	85
§ 4 Die nationalsozialistische Herrschaft <i>Rolf Grawert</i>	143
§ 5 Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949 <i>Michael Stolleis</i>	173
§ 6 Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland <i>Reinhard Mußnug</i>	219
§ 7 Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949 <i>Hasso Hofmann</i>	259

II. Die Rechtslage Deutschlands

§ 8 Die deutsche Teilung und der Status Gesamtdeutschlands <i>Rudolf Bernhardt</i>	321
§ 9 Der Status Berlins <i>Rupert Scholz</i>	351

Inhalt Band I

§ 10	Das Staatsrecht der Deutschen Demokratischen Republik <i>Georg Brunner</i>	385
§ 11	Grundlagen und Entwicklung der innerdeutschen Beziehungen <i>Georg Röss</i>	449
§ 12	Die rechtliche Ordnung des Verhältnisses der Bundesrepublik Deutschland zur Deutschen Demokratischen Republik <i>Rudolf Dolzer</i>	547

III. Die Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland

§ 13	Staat und Verfassung <i>Josef Isensee</i>	591
§ 14	Staatsvolk und Staatsangehörigkeit <i>Rolf Grawert</i>	663
§ 15	Staatsgewalt und Souveränität <i>Albrecht Randelzhofer</i>	691
§ 16	Staatsgebiet <i>Wolfgang Graf Vitzthum</i>	709
§ 17	Staatssymbole <i>Eckart Klein</i>	733
§ 18	Deutsche Sprache <i>Paul Kirchhof</i>	745

Zweiter Teil

Grundstrukturen des Verfassungsstaates

§ 19	Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten <i>Paul Kirchhof</i>	775
§ 20	Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft <i>Peter Häberle</i>	815
§ 21	Die Republik <i>Wilhelm Henke</i>	863
§ 22	Demokratie als Verfassungsprinzip <i>Ernst-Wolfgang Böckenförde</i>	887
§ 23	Die parlamentarische Demokratie <i>Peter Badura</i>	953
§ 24	Der Rechtsstaat <i>Eberhard Schmidt-Aßmann</i>	987

Inhalt Band I

§ 25	Das soziale Staatsziel	
	<i>Hans F. Zacher</i>	1045
§ 26	Der Bundesstaat	
	<i>Otto Kimminich</i>	1113
§ 27	Der Finanz- und Steuerstaat	
	<i>Klaus Vogel</i>	1151
§ 28	Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	
	<i>Hans Heinrich Rupp</i>	1187
	<i>Register der Verfassungsgesetze</i>	1225
	<i>Sachregister</i>	1243

Inhalt des Gesamtwerkes

Band II

Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes

Dritter Teil: Die Willensbildung des Volkes

I. Legitimationsquellen

Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee (Starck) · Demokratische Willensbildung und Repräsentation (Böckenförde)

II. Die politische Willensbildung in der Gesellschaft

Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung (Schmitt Glaeser) · Das Petitionsrecht (Burmeister) · Parteien (Kunig) · Verbände (Kaiser) · Öffentliche Meinung, Massenmedien (Kloepfer) · Sachverständige Beratung des Staates (Brohm)

III. Wahlen und Abstimmungen

Demokratische Wahl und Wahlsystem (H. Meyer) · Wahlgrundsätze und Wahlverfahren (H. Meyer) · Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie (Krause)

Vierter Teil: Die Staatsorgane des Bundes

I. Der Bundestag

Aufgaben des Bundestages (H. H. Klein) · Status des Abgeordneten (H. H. Klein) · Gliederung und Organe des Bundestages (Zeh) · Parlamentarisches Verfahren (Zeh)

II. Der Bundesrat

Stellung des Bundesrats im demokratischen Bundesstaat (Herzog) · Aufgaben des Bundesrats (Herzog) · Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrats (Herzog)

III. Der Bundespräsident

Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten (Schlaich) · Der Status des Bundespräsidenten (Schlaich) · Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (Schlaich)

IV. Die Bundesregierung

Aufgaben der Bundesregierung (Schröder) · Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung (Schröder) · Innere Ordnung der Bundesregierung (Achterberg)

V. Das Bundesverfassungsgericht

Aufgaben und Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsgefüge (Roellecke) · Aufgabe und Stellung des Bundesverfassungsgerichts in der Gerichtsbarkeit (Roellecke) · Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter (Geck) · Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts (Löwer)

Band III
Das Handeln des Staates

Fünfter Teil: Das Handeln des Staates

I. Aufgaben und Mittel

Ziele, Vorbehalte und Grenzen der Staatstätigkeit · Formen und Instrumente des Staatshandelns · Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz

II. Funktionen

1. Rechtsetzen

Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat · Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes · Verfahren der Gesetzgebung · Rechtsverordnung · Autonome Rechtsetzung der Verwaltung · Satzung

2. Regieren und Verwalten

Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung · Verwaltungsorganisation · Verwaltungsverfahren · Planung · Der öffentliche Dienst

3. Rechtsprechen

Die rechtsprechende Gewalt · Der Status des Richters · Gerichtsorganisation · Gerichtsverfahren

III. Einzelne Bereiche der Staatstätigkeit

Auswärtige Gewalt · Bundeswehr (einschließlich Wehrpflicht) · Innere Sicherheit · Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit · Geld und Währung (einschließlich Bundesbank) · Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft · Wirtschaftliche Betätigung des Staates · Umweltschutz · Kulturpflege

Band IV

Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung

Sechster Teil: Finanzverfassung

Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes · Die Finanzaufgaben und Finanzierungsbefugnisse · Die staatlichen Einnahmen · Der Staatshaushalt (Haushaltsgesetz, Haushaltsplan, Haushaltswirtschaft, Stabilisierungspolitik, Rechnungsprüfung) · Staatsvermögen und Staatsschulden

Siebenter Teil: Die bundesstaatliche Ordnung

I. Existenz und Struktur der Länder

Staatlichkeit und Verfassungsautonomie der Länder · Die Verfassungshomogenität von Bund und Ländern · Verfassungsordnung der Länder · Kommunale Selbstverwaltung

II. Die Teilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern

Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat (Art. 30, 31, 142) · Gesetzgebung · Verwaltung · Rechtsprechung · Finanzhoheit und Finanzausgleich · Kooperation im Bundesstaat

Band V

Allgemeine Grundrechtslehren

Achter Teil: Allgemeine Lehre der Grundrechte

1. Sinn und Form der Grundrechte

Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte · Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte · Grundrechte und Gewaltenteilung · Formen der grundrechtlichen Gewährleistung

2. Rechtswirkungen der Grundrechte

Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht · Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte · Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung (Organisation, Verfahren, Finanzierung) · Grundrechte und Grundpflichten · Verfassungserwartungen und Verfassungsvoraussetzungen für die Grundrechtsausübung

3. Die Subjekte der Freiheitsrechte

Grundrechtsträger · Grundrechtsadressaten · Die deutsche Staatsangehörigkeit als Voraussetzung und Gegenstand der Grundrechte · Der grundrechtliche Status der Ausländer

4. Inhalt und Schranken der Freiheitsrechte

Grundrechtlicher Schutzbereich und gesetzliche Grundrechtsprägung · Grundrechtsschranken · Grundrechte im Sonderstatus

5. Die grundrechtliche Gleichheit

Gleichheit vor dem Gesetz · Besondere Gleichheitsgarantien (insbesondere Art. 3 Abs. 2 und 3) · Gleichheit in Freiheitsrechten · Soziale Gleichheit

Band VI

Freiheitsrechte

Neunter Teil: Freiheitsrechte

1. Physische Existenz und Privatbereich

Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit · Schutz der Privatsphäre (Art. 13, 10, Datenschutz)

2. Räumliche Bewegungsfreiheit

Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2, 104) · Freizügigkeit (Einreise, Ausreise, Aufenthalt, Wohnsitznahme) · Asylrecht

3. Ehe, Familie, Schule

Schutz von Ehe und Familie · Elternrecht · Schule und berufliche Ausbildung

4. Religion, Kirche, Weltanschauung, Gewissen

Religionsfreiheit · Gewissensfreiheit (einschließlich Kriegsdienstverweigerung) · Institutionen des Staatskirchenrechts

5. Kommunikation

Meinungs- und Informationsfreiheit · Freiheit von Presse, Funk, Film · Versammlungsfreiheit · Vereinsfreiheit

6. Wissenschaft und Kunst
Freiheit von Forschung und Lehre · Freiheit der Kunst
7. Wirtschaft
Freiheit des Berufs · Eigentum · Erbrecht · Koalitionsfreiheit
8. Der Auffangtatbestand der Freiheitsrechte
Allgemeine Handlungsfreiheit
9. Rechtsschutz und Staatshaftung
Justizgewähranspruch · Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt ·
Rechtliches Gehör · Verfassungsrechtliche Gewährleistungen gegenüber der
staatlichen Strafgewalt · Staatshaftung

Band VII
Normativität und Schutz der Verfassung –
Internationale Beziehungen

Zehnter Teil: Die Normativität des Grundgesetzes

Die verfassunggebende Gewalt · Der räumliche, zeitliche und sachliche Geltungsbereich des Grundgesetzes · Arten der Verfassungsrechtssätze · Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht · Die sprachliche Struktur der Verfassung · Verfassungsrecht als „politisches Recht“ · Die Verfassung im Ganzen der Rechtsordnung und die Verfassungskonkretisierung durch Gesetz · Die Verfassungenauslegung · Der Verfassungsverstoß und seine Rechtsfolgen

Elfter Teil: Schutz von Staat und Verfassung

Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes · Funktionsstörungen in der Staatsorganisation · Der innere Notstand · Der Spannungs- und Verteidigungsfall · Der Widerstandsfall

*Zwölfter Teil: Die Bundesrepublik Deutschland
in der Staatengemeinschaft*

Die staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit · Allgemeine Regeln des Völkerrechts · Nationales Verfassungsrecht und Völkervertragsrecht · Die Übertragung von Hoheitsgewalt · Die Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften · Systeme kollektiver Sicherheit · Das Friedensgebot des Grundgesetzes · Übernationale Menschenrechtsgewährleistungen und nationale Staatsgewalt

Verfasser

Professor Dr. *Norbert Achterberg*, Universität Münster
Professor Dr. *Hans Herbert von Arnim*, Hochschule Speyer
Professor Dr. *Peter Badura*, Universität München
Professor Dr. *Günther Barbey*, Universität Berlin
Professor Dr. *Richard Bartlsperger*, Universität Erlangen
Professor Dr. *Ulrich Batts*, Fernuniversität Hagen
Privatdozent Dr. *Jürgen Becker*, Universität Freiburg
Professor Dr. *Rudolf Bernhardt*, Universität Heidelberg
Professor Dr. *Herbert Bethge*, Universität Passau
Professor Dr. Dr. h. c. *Karl August Bettermann*, Universität Hamburg
Professor Dr. *Willi Blümel*, Hochschule Speyer
Professor Dr. Dr. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Universität Freiburg
Professor Dr. *Rüdiger Breuer*, Universität Trier
Professor Dr. *Winfried Brohm*, Universität Konstanz
Professor Dr. *Georg Brunner*, Universität Köln
Professor Dr. *Martin Bullinger*, Universität Freiburg
Professor Dr. *Joachim Burmeister*, Universität Saarbrücken
Professor Dr. *Axel Freiherr von Campenhausen*, Universität Göttingen
Professor Dr. *Christoph Degenhart*, Universität Münster
Professor Dr. *Erhard Denninger*, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. *Karl Doehring*, Universität Heidelberg
Privatdozent Dr. Dr. *Rudolf Dolzer*, Universität Heidelberg
Professor Dr. *Hans-Uwe Erichsen*, Universität Münster
Professor Dr. *Karl Heinrich Friauf*, Universität Köln
Professor Dr. Dr. h. c. *Jochen Abr. Frowein*, Universität Heidelberg
Professor Dr. Dr. h. c. *Wilhelm Karl Geck †*, Universität Saarbrücken
Professor Dr. *Volkmar Götz*, Universität Göttingen
Professor Dr. *Eberhard Grabitz*, Universität Berlin
Professor Dr. *Rolf Grawert*, Universität Bochum
Professor Dr. Dr. h. c. *Wilhelm G. Grewe*, Universität Freiburg
Professor Dr. *Peter Häberle*, Universität Bayreuth
Professor Dr. *Kay Hailbronner*, Universität Konstanz
Professor Dr. *Wilhelm Henke*, Universität Erlangen-Nürnberg
Professor Dr. *Roman Herzog*, Hochschule Speyer
Professor Dr. *Hermann Hill*, Hochschule Speyer

Verfasser

Profssor Dr. *Hasso Hofmann*, Universität Würzburg
Profssor Dr. *Alexander Hollerbach*, Universität Freiburg
Profssor Dr. *Werner Hoppe*, Universität Münster
Profssor Dr. *Ernst Rudolf Huber*, Universität Freiburg
Profssor Dr. *Hans Peter Ipsen*, Universität Hamburg
Profssor Dr. *Josef Isensee*, Universität Bonn
Profssor Dr. Dr. h. c. *Joseph H. Kaiser*, Universität Freiburg
Profssor Dr. *Otto Kimminich*, Universität Regensburg
Profssor Dr. *Ferdinand Kirchhof*, Universität Tübingen
Profssor Dr. *Paul Kirchhof*, Universität Heidelberg
Profssor Dr. *Gunter Kisker*, Universität Gießen
Profssor Dr. *Eckart Klein*, Universität Mainz
Profssor Dr. *Hans Hugo Klein*, Universität Göttingen
Profssor Dr. *Michael Kloepfer*, Universität Trier
Profssor Dr. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Universität Würzburg
Profssor Dr. *Peter Krause*, Universität Trier
Profssor Dr. *Walter Krebs*, Universität Bielefeld
Profssor Dr. *Martin Kriele*, Universität Köln
Profssor Dr. *Philip Kunig*, Universität Heidelberg
Profssor Dr. *Helmut Lecheler*, Universität Erlangen
Profssor Dr. Dr. *Walter Leisner*, Universität Erlangen
Profssor Dr. *Peter Lerche*, Universität München
Profssor Dr. *Wolfgang Löwer*, Universität Berlin
Profssor Dr. *Dieter Lorenz*, Universität Konstanz
Profssor Dr. *Wolfgang Loschelder*, Universität Bochum
Profssor Dr. *Hans von Mangoldt*, Universität Tübingen
Profssor Dr. *Theodor Maunz*, Universität München
Profssor Dr. *Hartmut Maurer*, Universität Konstanz
Profssor Dr. Dr. *Detlef Merten*, Hochschule Speyer
Profssor Dr. *Hans Meyer*, Universität Frankfurt a. M.
Profssor Dr. Dr. h. c. *Hermann Mosler*, Universität Heidelberg
Profssor Dr. *Dietrich Murswiek*, Universität Göttingen
Profssor Dr. *Reinhard Mußnug*, Universität Heidelberg
Profssor Dr. Dr. h. c. *Thomas Oppermann*, Universität Tübingen
Profssor Dr. *Fritz Ossenbühl*, Universität Bonn
Profssor Dr. *Hans-Jürgen Papier*, Universität Bielefeld
Profssor Dr. *Jost Pietzcker*, Universität Bonn
Profssor Dr. *Günter Püttner*, Universität Tübingen
Profssor Dr. *Helmut Quaritsch*, Hochschule Speyer

Verfasser

Professor Dr. *Albrecht Randelzhofer*, Universität Berlin
Professor Dr. *Hans-Werner Rengeling*, Universität Osnabrück
Professor Dr. Dr. *Georg Ress*, Universität Saarbrücken
Professor Dr. *Gerd Roellecke*, Universität Mannheim
Professor Dr. *Michael Ronellenfitsch*, Universität Bonn
Professor Dr. *Walter Rudolf*, Universität Mainz
Professor Dr. *Wolfgang Rüfner*, Universität Köln
Professor Dr. *Hans Heinrich Rupp*, Universität Mainz
Professor Dr. *Jürgen Salzwedel*, Universität Bonn
Professor Dr. *Klaus Schlaich*, Universität Bonn
Professor Dr. *Reiner Schmidt*, Universität Augsburg
Professor Dr. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Universität Heidelberg
Professor Dr. *Edzard Schmidt-Jortzig*, Universität Kiel
Professor Dr. *Walter Schmitt Glaeser*, Universität Bayreuth
Professor Dr. *Hans Schneider*, Universität Heidelberg
Professor Dr. *Hans-Peter Schneider*, Universität Hannover
Professor Dr. *Rupert Scholz*, Universität München
Professor Dr. *Meinhard Schröder*, Universität Trier
Professor Dr. *Christian Starck*, Universität Göttingen
Professor Dr. *Helmut Steinberger*, Universität Heidelberg
Professor Dr. *Udo Steiner*, Universität Regensburg
Professor Dr. *Klaus Stern*, Universität Köln
Professor Dr. *Michael Stolleis*, Universität Frankfurt a. M.
Professor Dr. *Christian Tomuschat*, Universität Bonn
Professor Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum*, Universität Tübingen
Professor Dr. *Klaus Vogel*, Universität München
Professor Dr. *Rainer Wahl*, Universität Freiburg
Professor Dr. *Rudolf Wendt*, Universität Trier
Professor Dr. *Hans F. Zacher*, Universität München
Privatdozent Dr. *Wolfgang Zeh*, Hochschule Speyer

Hinweise für den Leser

1. Jeder Beitrag enthält eine Spezialbibliographie. Werke, die in dieser aufgeführt werden, erscheinen in den Fußnoten mit dem Hinweis „(Bibl.)“.
2. Gängige Gemeinschaftswerke, Handbücher und Kommentare des Staatsrechts werden in einer Kurzfassung zitiert, die im Abkürzungsverzeichnis (S. XXIII) nachgewiesen ist.
3. Die Herausgeber tragen die Verantwortung für die Marginalien am Rande jedes Abschnitts der Beiträge. Das gleiche gilt für die Binnenverweisungen innerhalb des Handbuchs. Diese werden durch einen Pfeil (→) markiert. Sie machen auf thematische Zusammenhänge, auf ähnliche oder unterschiedliche Sichtweisen aufmerksam.
4. Jeder Band des Handbuchs hat ein eigenes Gesetzesverzeichnis und Sachregister. Bei Abschluß des Gesamtwerkes wird ein zusammenfassender Index folgen.

Abkürzungen

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordnete(r)
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für Österreich
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend
abw. M.	abweichende Meinung
AdG	Archiv der Gegenwart
Änd.	Änderung
ÄndG	Änderungsgesetz
a. F.	alte Fassung
AJIL	The American Journal of International Law
AK	Kommentar aus der Reihe der Alternativkommentare
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
a. M.	anderer Meinung
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Anschütz/Thoma	Gerhard Anschütz, Richard Thoma (Hg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, erster Band 1930, zweiter Band 1932
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ArchPF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Arch. f. Soz. Wiss.	Archiv für Sozialwissenschaften
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuR	Arbeit und Recht
ausf.	ausführlich
Ausf.Ges.	Ausführungsgesetz
B	(Zeitschriften-) Beilage
BadVerf	Verfassung des Landes Baden
Bad-WürttVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg

Abkürzungen

BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
bay.	bayerisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbG	Bundesbahngesetz
Bd.	Band
BDO	Bundesdisziplinarordnung
Beih.	Beiheft
Bek.	Bekanntmachung
Bem.	Bemerkung
BerlinVerf	Verfassung von Berlin
1. Bes. VNG	1. Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern
Beschl.	Beschluß
BetrAV	Betriebliche Altersversorgung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Bundesfinanzhofes
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz
Bibl.	Bibliographie
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Bonner Kommentar (Losebl.), 1950 ff.
BK/O	Anordnung der Alliierten Kommandatura Berlin (Order of the Allied Kommandatura Berlin)
BMF	Bundesminister der Finanzen
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
brit.	britisch
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl	Bundessteuerblatt

Abkürzungen

BT	Deutscher Bundestag
BTDrucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BTStenBer.	Stenographischer Bericht des Deutschen Bundestages
BullBReg.	Bulletin der Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGG Komm.	Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar von Theodor Maunz, Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein, Gerhard Ulsamer, Losebl., 1964 ff.
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWVerwBl.	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
cap.	Kapitel
CCFA	Conseil de Controle de la France pour l'Allemagne
CCG/BE	Control Commission of Germany/British Element
Ch.	Chapter
chap.	chapter, chapitre
CIV	(Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer) Internationales Übereinkommen über den Eisenbahn-Personen- und -Gepäckverkehr
CJM	(Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer) Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr
DA	Deutschland-Archiv
DB	Der Betrieb
DDR-Verf.	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
Dig.	Digesten; Digest
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
DStZ	Deutsche Steuerzeitung

Abkürzungen

DuR	Demokratie und Recht
DurchfVO	Durchführungsverordnung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVerwGesch	Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph v. Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte. Erster Band 1983, zweiter Band 1983, dritter Band 1984, vierter Band 1985, fünfter Band 1987
DVO	Durchführungsverordnung (DDR)
DWK	Deutsche Wirtschaftskommission
EA	Europa-Archiv
EAC	European Advisory Commission
ECAD	European Civil Affaire Division
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Menschenrechtskommission
EPC	European Political Cooperation
EPIL	Encyclopedia of Public International Law. Published under the auspices of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law under the direction of Rudolf Bernhardt, Amsterdam, New York, Oxford. Instalment 1, 1981, Instalment 2, 1981, Instalment 3, 1982, Instalment 4, 1982, Instalment 5, 1983, Instalment 6, 1983, Instalment 7, 1984, Instalment 8, 1985, Instalment 9, 1986, Instalment 10, 1987
EStG	Einkommensteuergesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Württemberg-Badischen Verwaltungsgerichtshofes
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EuWG	Gesetz über die Wahl von Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EvStL ²	Hermann Kunst, Roman Herzog, Wilhelm Schneemelcher (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, ² 1975
EvStL ³	Roman Herzog, Hermann Kunst, Klaus Schlaich u. a. (Hg.), Evangelisches Staatslexikon, 2 Bde., ³ 1987
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
XXVI	

Abkürzungen

EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
FG-BVerfG	Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, hg. von Christian Starck, 2 Bde., 1976
FinArch.	Finanzarchiv
Fn.	Fußnote (Verweis auf Fußnote in einem fremden Werk)
franz.	französisch
FRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. 3. 1849 (Frankfurter Reichsverfassung, Paulskirchenverfassung)
FS	Festschrift
FSK	Übereinkommen über den Festlandssockel
G	Gesetz
G 131	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBI.	Gesetzblatt
GBI. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GeschäftsO	Geschäftsordnung
GewStR	Gewerbesteuerrichtlinien
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
GG-AK	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (aus der Reihe der Alternativkommentare), 2 Bde., 1984
GGG	Gesetz über die Gesellschaftlichen Gerichte der DDR vom 11. Juni 1968
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GÖV	Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe in der DDR vom 12. Juli 1973
GR	Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. Band I, erster Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey, 1966; zweiter Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey, 1967; Band II, hg. Franz L. Neumann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, 1954;

Abkürzungen

	Band III, erster Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, 1972; zweiter Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, 1972; Band IV, erster Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, Ulrich Scheuner, 1972; zweiter Halbband, hg. von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey, 1972
grdl.	grundlegend
grds.	grundsätzlich
GS	Großer Senat, Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz)
HambVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HdbFW	Handbuch der Finanzwissenschaft, unter Mitwirkung von Norbert Andel und Heinz Haller hg. von Fritz Neumark, 4 Bde., 3. Auflage, erster Band 1977, zweiter Band 1980, dritter Band 1981, vierter Band 1984
HdbKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Günter Püttner (Hg.), 2. Auflage, erster Band 1981, zweiter Band 1982, dritter Band 1983, vierter Band 1983, fünfter Band 1984, sechster Band 1985
HdbStKirchR	Ernst Friesenhahn, Ulrich Scheuner (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, erster Band 1974, zweiter Band 1975
HdbVerfR	Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1983
HDSW	Erwin v. Beckerath u. a. (Hg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, erster Band 1956, zweiter Band 1959, dritter Band 1961, vierter Band 1965, fünfter Band 1956, sechster Band 1959, siebter Band 1961, achter Band 1964, neunter Band 1956, zehnter Band 1959, elfter Band 1961, zwölfter Band 1965, Ergänzungsband 1968
HdWW	Willi Albers, Karl Erich Born u. a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, erster Band 1977, zweiter Band 1980, dritter Band 1981, vierter Band 1978, fünfter Band 1980, sechster Band 1981, siebter Band 1977, achter Band 1980, neunter Band 1982
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
XXVIII	

Abkürzungen

HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
hg.	herausgegeben
Hg.	Herausgeber
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HmbRiG	Hamburger Richtergesetz
HRG	Adalbert Erler, Ekkehard Kaufmann (Hg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, erster Band 1971, zweiter Band 1978, dritter Band 1984
HSK, HSÜ	Genfer Übereinkommen über die Hohe See
HUK	Verband der Haftpflichtversicherer, Unfallversicherer, Autoversicherer und Rechtsschutzversicherer Georg Strickrodt u. a. (Hg.), Handwörterbuch des Steuerrechts, 2 Bde., ² 1981
HwStR	Ludwig Elster, Adolf Weber, Friedrich Wieser (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, erster Band 1923, zweiter Band 1924, dritter Band 1926, vierter Band 1927, fünfter Band 1923, sechster Band 1926, siebter Band 1926, achter Band 1928, Ergänzungsband, 1929
HwStW	Historische Zeitschrift
HZ	Historische Zeitschrift
ibd.	ibidem, ebenda
ICJ Rep.	International Court of Justice Reports
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
IRuD	Internationales Recht und Diplomatie
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JbIntR	Jahrbücher für internationales Recht
Jg.	Jahrgang
Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JöR NF1	Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, bearbeitet von Klaus-Berto von Doemming, Rudolf W. Fülle, Werner Matz in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 1 (1951)

Abkürzungen

JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
Komm.	Kommentar
KRABl.	Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland
KRG	Kontrollratsgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
Leibholz/Rinck/ Hesselberger, GG	Gerhard Leibholz/Hans-Justus Rinck/Dieter Hesselberger, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 6. Auflage, Losebl., 1979 ff.
lit.	littera
Lit.	Literatur (Hinweise auf weiterführende Literatur)
liv.	livre
LZ	Leipziger Zeitschrift für Deutsches Recht
v. Mangoldt/Klein, GG	Das Bonner Grundgesetz, von Hermann v. Mangoldt und Friedrich Klein, 2. Auflage, erster Band 1966, zweiter Band 1964, dritter Band 1974
v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG	Das Bonner Grundgesetz, von Hermann v. Mangoldt, Friedrich Klein, Christian Starck, erster Band, 3. Auflage, 1985
Maunz/Dürig, Komm. z. GG	Theodor Maunz, Günter Dürig, Roman Herzog, Rupert Scholz, Peter Lerche, Hans-Jürgen Papier, Albrecht Randelzhofer, Eberhard Schmidt-Aßmann, Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., Stand: 1987
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MilReg.	Militärregierung
MilRegABl.	Amtsblatt der Militärregierung
MilRegG	Gesetz über die Militärregierung
MinRatG	Gesetz über den Ministerrat der DDR vom 16. 10. 1972
v. Münch	Ingo v. Münch (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, erster Band, ¹ 1985, zweiter Band ² 1983, dritter Band ² 1983 mit weiteren Nachweisen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N	Nota, Fußnote (Verweis auf Fußnote innerhalb eines Handbuchbeitrags)
XXX	

Abkürzungen

Nachdr.	Nachdruck
Nachw.	Nachweis
NATO	North Atlantic Treaty Organization
Neudr.	Neudruck
NF	neue Fassung
NiedersachsVerf	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nordrh.-WestfVerf	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
NZZ	Neue Züricher Zeitung
österr.	österreichisch
OGArb	Entscheidungen des Obersten Gerichts der DDR in Arbeitsrechtssachen
OGSt	Entscheidungen des Obersten Gerichts der DDR in Strafsachen
OGZ	Entscheidungen des Obersten Gerichts der DDR in Zivilsachen
o. J.	ohne Jahresangabe
OLG	Oberlandesgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
Parl.Rat	Parlamentarischer Rat
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
pass.	passim
Pol.Sc.Quart.	Political Science Quarterly
PostVwG	Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz)
Pr.GS	Preußische Gesetzessammlung
Pr.OVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PStG	Personenstandsgesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (Rabels Zeitschrift)
RdA	Recht der Arbeit
RdC	Recueil des Cours
RegBl.	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGCO	Regional Government Coordinating Office

Abkürzungen

RGDIP	Revue générale de droit international public
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rheinl.-PfalzVerf	Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz
RiG	Richtergesetz
RIW/AWD	Recht der internationalen Wirtschaft
RJM	Reichsjustizminister
RMdI	Reichsminister des Innern
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 (Bismarcksche Reichsverfassung)
RVBl.	Reichsversorgungsblatt
S.	Satz, Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
sc.	scilicet, nämlich
SchIH	Schleswig-Holstein
Schmidt-Bleibtreu/ Klein, Komm. z. GG	Bruno Schmidt-Bleibtreu und Franz Klein, Kom- mentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, '1983
SchwBG	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbe- hinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung; Schweizerische Juri- sten-Zeitung
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
s. o.	siehe oben
Sp.	Spalte
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StAG	Gesetz über die Staatsanwaltschaft der DDR vom 7. April 1977
StAngRegG	Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
StBG	Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR vom 20. Februar 1967
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch

Abkürzungen

StGH	Staatsgerichtshof
StHG	Gesetz über die Staatshaushaltsordnung der DDR vom 13. Dezember 1968
StIGHE	Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs
StL ⁶	Staatslexikon, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, hg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Auflage, erster Band 1957, zweiter Band 1958, dritter Band 1959, vierter Band 1959, fünfter Band 1960, sechster Band 1961, siebter Band 1962, achter Band 1963, neunter Band Erg. Bd. 1969, zehnter Band Erg. Bd. 1970, elfter Band Erg. Bd. 1970
StL ⁷	Staatslexikon, 7. Auflage, erster Band 1985, zweiter Band 1986
StPO	Strafprozeßordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
s. u.	siehe unten
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
u.	und; unter; unten
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
u. ä. m.	und ähnliches mehr
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organizations
UNTS	United Nations Treaty Series
UStG	Umsatzsteuergesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verf. Urk.	Verfassungsurkunde
Verhandl.	Verhandlung
Verh. DJT	Verhandlungen des Deutschen Juristentages
veröffentl.	veröffentlicht
VertG	Gesetz über die Landesverteidigung der DDR (Verteidigungsgesetz) vom 13. Oktober 1978
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VfZ	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte

Abkürzungen

VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VOBl.	Verordnungsblatt
Vol.	Volume
VP	Die Versicherungspraxis
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VV	Versailler Vertrag
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VW	Versicherungswirtschaft
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WehrG	Wehrgesetz
WEU	Westeuropäische Union, Western European Union
WiGBL	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WP	Wahlperiode
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
WürttBadVerf	Verfassung des Landes Württemberg-Baden
WürttHohenzVerf	Verfassung des Landes Württemberg-Hohenzollern
ZAC	Zonal advisory council
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZDG	Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Zivildienstgesetz)
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfS	Zeitschrift für Schadensrecht; Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZK	Zentralkomitee
ZLuftR, ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen (Archiv für Luftrecht; Zeitschrift für das gesamte Luftrecht)
ZNR	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZollG	Zollgesetz
XXXIV	

Abkürzungen

ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRG Kan. Abt.	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZS	Zivilsenat
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutzkorps
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft
ZWassR	Zeitschrift für Wasserrecht

Zweiter Teil
Grundstrukturen des Verfassungsstaates

§ 25

Das soziale Staatsziel

Hans F. Zacher

Übersicht

	Rn.			Rn.
A. Vorbemerkung: Verfassungstext und soziales Staatsziel	1– 2	III. Abstrakte Gewißheit – konkrete Ungewißheit		61– 77
B. Historisches und landesverfassungsrechtliches Umfeld	3–10	1. Die Vision einer sozialen Normalität		61– 67
I. Vorläufer	3– 4	2. Die ökonomische Mitte des „Sozialen“		68– 69
II. Die Landesverfassungen vor dem Grundgesetz	5– 6	3. Methoden der Realisation		70– 77
III. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	7– 9	IV. Ergebnisse		78– 79
IV. Die Landesverfassungen nach dem Grundgesetz	10	E. Das soziale Staatsziel im Gefüge der Staatsfundamentalnormen		80–105
C. Internationales Umfeld	11–18	I. Das Sozialstaatsprinzip als Staatsfundamentalnorm		80– 81
I. Internationales Recht	11–15	II. Der soziale Bundesstaat		82– 84
II. Supranationale Einbindung	16	III. Die soziale Republik		85
III. Ausländisches Verfassungsrecht	17–18	IV. Die soziale Demokratie		86– 94
D. Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips	19–79	1. Die Harmonie von „sozial“ und „Demokratie“		86
I. Erste Zugänge des Verständnisses	19–21	2. Spannungen zwischen „sozial“ und „Demokratie“		87– 90
II. Das historisch-politisch Soziale: Versuch einer Konkretisierung	22–60	3. „Soziale Demokratie“ – „Wirtschaftsdemokratie“		91
1. Grundlagen	22–24	4. Die Notwendigkeit von Institutionen „sozialer Demokratie“		92– 94
2. Die Dialektik der sozialen Aufgaben des Staates und der Trennung von Staat und Gesellschaft	25–26	V. Der soziale Rechtsstaat		95–102
3. Die Elemente der Sozialstaatlichkeit	27–60	1. Die Symbiose von Sozialstaat und Rechtsstaat		95– 97
a) Ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann	27–31	2. Grundrechte und Sozialstaat		98–100
b) Soziale Gleichheit	32–39	3. Sozialer Rechtsstaat – soziale Demokratie		101–102
c) Soziale Sicherheit und soziale Entschädigung	40–47	VI. Ergebnisse		103–105
d) Hebung des allgemeinen Wohlstandes und Ausbreitung der Teilhabe daran	48–60	F. Die Geltungsweise des sozialen Staatszieles		106–109
		G. Bibliographie		

A. Vorbemerkung: Verfassungstext und soziales Staatsziel

1
Verfassungstextliche
Gestalt

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG). Und „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates . . . entsprechen“ (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Das enthält, was hier als „soziales Staatsziel“ zu erörtern ist. Das Grundgesetz hat zugunsten dieser einen Aussage auf eine ausdifferenzierte soziale Programmatik verzichtet. Ein soziales Staatsziel, nicht ein Plural von sozialen Staatszielen findet Ausdruck.

Dieses soziale Staatsziel wird nicht als solches formuliert. Der Staat wird als ein sozialer benannt, beschrieben (Art. 20 Abs. 1 GG). Das Normative erschließt sich mittelbar. Wo die Wirklichkeit des Gemeinwesens – genauer: ihre Politik, ihr Recht und alle faktischen Verhältnisse, die soziale Lage der in der Verantwortung des Gemeinwesens stehenden Menschen – der verfassungsrechtlichen Kennzeichnung des Gemeinwesens nicht entspricht, muß sie so verändert werden, daß sie mit dieser übereinstimmt. So wird die Feststellung zum Auftrag, zum Ziel, zur Norm. Deutlicher wird das Normative in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Die Bestimmung unterstellt, daß es „Grundsätze des . . . sozialen Rechtsstaates“ gibt, an denen „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern“ gemessen werden kann.

2
Der Verbund
Sozialstaat,
Bundesstaat,
Republik, Demokratie
und Rechtsstaat

Der Sozialstaat steht im Verbund mit dem Bundesstaat, der Republik, der Demokratie und dem Rechtsstaat. Das soziale Staatsziel ist eingebunden in den Kranz der Staatsfundamentalnormen – und mit ihnen zusammen unabänderlich (Art. 20 Abs. 1–3, 79 Abs. 3 GG). Und doch unterscheidet sich dieses soziale Staatsziel von den anderen Charakteristika des vom Grundgesetz verfaßten Gemeinwesens elementar. Erstens sprachlich: Anders als bei „Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) und „Rechtsstaat“ (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) wird das Wort „Staat“ mit dem Wort „sozial“ nicht zum Substantiv verbunden. Der Sozialstaat ist entweder ein „sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG) oder ein „sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Zweitens in der Sache: Mit Republik, Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat sind Organisations- und Verfahrensweisen gemeint, in denen Bedingungen richtiger Befindlichkeit der Gesellschaft und des Gemeinwesens gesehen werden; mit dem Sozialstaat aber ist die richtige Befindlichkeit der Gesellschaft selbst gemeint. Was „Demokratie“, „Bundesstaat“ und „Rechtsstaat“ bedeuten, führt zudem das Grundgesetz selbst mehr oder weniger deutlich aus. Was mit „Sozialstaat“ gemeint ist, läßt sein Text auf sich beruhen. Das Mißverhältnis zwischen der Fülle gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen und dem einzigen Wort „sozial“, das den Maßstab liefern soll, sie zu beurteilen, ist offensichtlich¹. Republik, Demokratie, Bundesstaat und Rechtsstaat ist aufge-

Die richtige
Befindlichkeit der
Gesellschaft

¹ Vgl. *Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen? (Bibl.), S. 207 ff.

tragen, „soziale“ Verhältnisse und Entwicklungen zu bewirken. Und weithin leisten sie das auch. Aber wo sie das nicht tun, wo sie der normativen Steuerung und Korrektur bedürfen, wird das Mißverhältnis zwischen Wort und Sache zum Problem.

B. Historisches und landesverfassungsrechtliches Umfeld

I. Vorläufer

Die Frage nach den Vorläufern² setzt Unterscheidungen voraus. Wollte man nach Verfassungsaussagen von sozialer Relevanz fragen, so wäre die Geschichte des Sozialstaates so alt wie die Geschichte der Grundrechte überhaupt. Schon in der Magna Charta Libertatum (1215) finden sich der Schutz des Warenlagers eines Kaufmanns und der Habe eines Bauern und die Absage an die Käuflichkeit von Recht und Gerechtigkeit. Freiheitsrechte und rechtsstaatliche Garantien sind immer auch von sozialer Relevanz. Näher an das Thema führt der Aufbruch des Verfassungsstaates heran, der sich Ende des 18. Jahrhunderts vollzieht. Die Declaration of Rights von Virginia vom 12. Juni 1776 formuliert das Recht eines jeden, „Glück und Sicherheit zu erlangen und zu erstreben“, und verpflichtet die Regierung, das allgemeine Wohl zu bewirken und „den höchsten Grad von Glück und Sicherheit hervorzubringen“³. Im Verlauf der Französischen Revolution werden Verfassungsaussagen zum Recht auf Arbeit, zur Armenfürsorge, zum Bildungswesen usw. gefordert und vereinzelt auch erreicht⁴. Die Zukunft aber gehört zunächst den Freiheitsrechten. Das gilt vor allem für die deutschen Verfassungen⁵. Auch die Paulskirchenverfassung von 1849 nähert sich der sozialen Thematik nur unter dem Aspekt des Zugangs zur Bildung⁶. Die Präambel der Reichsverfassung

3

Frühe soziale
Verfassungsaussagen

2 Gemeint sind Vorläufer der Verfassungsaussage über den Sozialstaat, nicht des Sozialstaates selbst. Zur Geschichte des Sozialstaates s. zuletzt etwa *Gerhard A. Ritter*, Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive, in: *HZ* 243 (1986), S. 1–90 m. w. Nachw. – Zur Wortgeschichte s. u. Rn. 19.

3 Zur Tradition der Staatsziele der Wohlfahrt, des Glückes und der Sicherheit in der Tradition der deutschen Staatstheorie s. *Hans Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, ²1980.

4 Etwa *Peter Krause*, Die Entwicklung der sozialen Grundrechte, in: *Günter Birtsch* (Hg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, 1981, S. 402–431.

5 Die, soweit zu sehen, einzige Ausnahme bildet Titel II Art. 8 Abs. 2 des Grundgesetzes für die vereinigte landwirtschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. 8. 1929 (abgedr. bei *Felix Stoerk/Friedrich-Wilhelm v. Rauchhaupt*, Handbuch der Verfassungen, ²1913, S. 415ff.): „Unterthanen haben Anspruch auf Versorgung, wenn sie ihren Unterhalt nicht mehr zu erwerben vermögen, mit Vorbehalt der über die Verbindlichkeit der Blutsverwandten bestehenden oder noch zu erlassenden Gesetze, zunächst in ihrer Gemeinde und sodann von den allgemeinen Armengeldern nach den hierüber bestehenden Ordnungen.“ – Eine ganz andere, weiter ausgreifende Frage ist die, welchen Beitrag die deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts dazu geleistet haben, alte Ungleichheiten (politische Ungleichheiten in Gestalt ungleichen Wahlrechts, ungleichen Zugangs zu den Ämtern; Ungleichheit vor dem Gesetz; rechtlich soziale Ungleichheit wie etwa Leibeigenschaft) abzubauen (freilich auch neue, „kapitalistische“ Ungleichheiten zuzulassen und so Ungleichheit nicht nur zu mindern, sondern auch zu wandeln) und der Legitimation staatlicher Herrschaft als Herrschaft für das Volk einen neuen institutionellen und ideellen Rahmen zu geben.

6 Garantie öffentlicher Schulen (§ 155), Schulgeldfreiheit und Volksschulen (§ 157 Abs. 1), freier Unterricht für Unbemittelte an allen öffentlichen Unterrichtsanstalten (§ 157 Abs. 2).

von 1871 stellt das Reich ganz allgemein in den Dienst der „Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes“.

4
Weimarer Verfassung

Die Weimarer Reichsverfassung legt eine ebenso umfassende wie differenzierte soziale Programmatik nieder⁷. Eine Bestimmung erscheint besonders bemerkenswert:

Art. 151 Abs. 1 S. 1: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“

Mit „Gerechtigkeit“ und einem „menschenswürdigen Dasein für alle“ finden sich hier bereits allgemeine Aussagen, wie sie später für die Deutung des „Sozialstaats“ wesentlich sein werden. Vom „Sozialstaat“ selbst ist jedoch noch nicht die Rede.

II. Die Landesverfassungen vor dem Grundgesetz

5
Erste Nachkriegs-
verfassungen

Nach dem Zweiten Weltkrieg ist das Wort „Sozialstaat“ den Verfassunggebern mit einem Mal selbstverständlich. Baden nennt sich einen „demokratischen und sozialen Freistaat“ (Art. 50); Württemberg-Baden einen „demokratischen und sozialen Volksstaat“ (Art. 43), Rheinland-Pfalz einen „demokratischen und sozialen Gliedstaat Deutschlands“ (Art. 74). Das damals noch an Frankreich gebundene Saarland nennt sich ein „demokratisch und sozial geordnetes Land“. Bayern schließlich spricht vom „Rechts-, Kultur- und Sozialstaat“ (Art. 3)⁸.

6
Soziale Programme
in den
Landesverfassungen
vor dem Grundgesetz

Freilich vertrauen diese Verfassungen nicht allein auf das Sozialstaatsprinzip. Sie ergänzen es durch eine mehr oder weniger umfangreiche soziale Programmatik. Jedermann soll ein Mindestlebensstandard gewährleistet sein⁹, medizinische Hilfe und gesundheitliche Vorsorge¹⁰, Bildung¹¹ und Teilhabe am

7 Soziale Förderung der Familie, ausgleichende Fürsorge für kinderreiche Familien, Schutz und Fürsorge für Mütter (Art. 119), Gleichstellung der nichtehelichen Kinder (Art. 121), Schutz der Jugend gegen Ausbeutung (Art. 122), Gleichheit der öffentlichen Lasten (Art. 134), Bildung der Jugend (Art. 143 ff.), Verpflichtung des Eigentums auf das gemeine Beste (Art. 153), gerechte Verteilung des Bodens und gesunde, den Bedürfnissen entsprechende Wohnungen (Art. 155), Vergesellschaftung oder gemeinwirtschaftliche Organisation von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen (Art. 156), Schutz der Arbeit (Art. 157), auch der geistigen Arbeit (Art. 158), Koalitionsfreiheit (Art. 159), Sozialversicherung (Art. 161), eine „zwischenstaatliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Arbeiter“ (Art. 162), Recht auf Arbeit (Art. 163), Förderung des Mittelstandes (Art. 164) sowie betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung (Art. 165).

8 Bremen (Art. 65) greift auf die Formel von der „sozialen Gerechtigkeit“ zurück. Allein Hessen versagt sich einer vergleichbaren allgemeinen Aussage.

9 Art. 57 Abs. 3 BremVerf; für Leistungen der Sozialversicherung: Art. 169 Abs. 1 BayVerf; Art. 33 HessVerf; Art. 56 Abs. 1 S. 1 Rheinl.-PfalzVerf.

10 Als Aufgabe der Sozialversicherung: Art. 35 Abs. 2 HessVerf; Art. 46 SaarVerf.

11 Allgemein: Art. 13 BadVerf; Art. 128 Abs. 1 BayVerf; Art. 27 Abs. 1 BremVerf; Art. 31 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 107 Abs. 1 WürttHohenzVerf. – Lehr- und Lernmittelfreiheit: Art. 27 Abs. 2 S. 4, 5 BadVerf; Art. 31 Abs. 3 BremVerf; Art. 59 Abs. 1 HessVerf; Art. 37 Abs. 1 S. 2 WürttBadVerf; Art. 108 Abs. 2 S. 2 WürttHohenzVerf. – Besuch von Schulen und Hochschulen nach Begabung und Eignung: Art. 128 Abs. 2, 132 BayVerf; Art. 27 Abs. 1 BremVerf; Art. 59 Abs. 1 und 2 HessVerf; Art. 31 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 27 Abs. 5 SaarVerf. – Erwachsenenbildung: Art. 31 BadVerf; Art. 139 BayVerf; Art. 37 Rheinl.-PfalzVerf.; Art. 32 SaarVerf; Art. 35 WürttBadVerf; Art. 42 WürttBadVerf; Art. 118 Abs. 1 WürttHohenzVerf.

kulturellen Leben¹². Besonderer Schutz wird den Frauen¹³, unter ihnen vor allem den Müttern¹⁴, den Kindern und Jugendlichen¹⁵ und den Familien¹⁶ zugesagt. Das Recht auf Arbeit¹⁷ wird durch den Schutz der menschlichen Arbeitskraft¹⁸, durch das Recht auf gerechten Lohn¹⁹ und angemessene Arbeitsbedingungen²⁰ sowie das Recht auf kollektive Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer ergänzt²¹. Für die „Wechselfälle des Lebens“ – insbesondere auch für den Fall der Arbeitslosigkeit – hat eine Sozialversicherung vorzusorgen²². Daneben steht das Recht auf Fürsorge²³. Ein weiteres Anliegen sind Wohnungen²⁴. Eigentum²⁵ und Wirtschaft²⁶ werden sozial verpflichtet.

12 Art. 41 Abs. 2 BadVerf; Art. 55 Abs. 1 56 Abs. 1 S. 1 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 34 Abs. 3 47 SaarVerf.

13 Art. 21 Abs. 2, 37 Abs. 5, 41 Abs. 4 BadVerf; Art. 168 Abs. 1 BayVerf; Art. 22 Abs. 2, 53 Abs. 1 und 2, 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 2, 33 HessVerf; Art. 55 Abs. 2 56 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 47 S. 3 u. 4 SaarVerf; Art. 16 Abs. 2 WürttBadVerf; Art. 90 Abs. 2 WürttHohenzVerf.

14 Art. 22, 41 Abs. 4 BadVerf; Art. 125 Abs. 1 S. 2 BayVerf; Art. 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 2 HessVerf; Art. 24 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 23 SaarVerf.

15 Art. 23, 24, 41 Abs. 2 BadVerf; Art. 125 Abs. 1, 126 Abs. 3 BayVerf; Art. 52, 53 Abs. 1, 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 1 und 3, 33 HessVerf; Art. 24, 25 Abs. 2 S. 1, 55 Abs. 2, 56 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 25 Abs. 1, 47 S. 3 SaarVerf; Art. 17 Abs. 2, 19 Abs. 1, 20 Abs. 3 WürttBadVerf; Art. 90 Abs. 3, 104, 105 WürttHohenzVerf.

16 Art. 21 Abs. 1 BadVerf; Art. 124, 125, 169 Abs. 1 BayVerf; Art. 21 BremVerf; Art. 4, 30 Abs. 1 HessVerf; Art. 23 Abs. 1, 24, 55 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 22 Abs. 1, 47 S. 2 SaarVerf; Art. 16 Abs. 1, 3 WürttBadVerf; Art. 101, 103 WürttHohenzVerf.

17 Art. 37 Abs. 1 BadVerf; Art. 166 Abs. 2 BayVerf; Art. 8 Abs. 1 BremVerf; Art. 28 Abs. 2 HessVerf; Art. 53 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 45 SaarVerf; Art. 90 Abs. 1 WürttHohenzVerf.

18 Art. 37 Abs. 4 BadVerf; Art. 167 BayVerf; Art. 49 Abs. 1 BremVerf; Art. 28 Abs. 1 HessVerf; Art. 53 Abs. 1 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 45 SaarVerf; Art. 91 Abs. 1 WürttHohenzVerf.

19 Art. 41 Abs. 1, 3 BadVerf; Art. 168 Abs. 1, 169 Abs. 1, 174 Abs. 1 BayVerf; Art. 55 Abs. 5 BremVerf; Art. 33 Abs. 1 HessVerf; Art. 56 Abs. 1 S. 1, 57 Abs. 3 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 48 Abs. 1 SaarVerf; Art. 96 Abs. 3 WürttHohenzVerf.

20 Art. 41 Abs. 2 BadVerf; Art. 167 BayVerf; Art. 52 BremVerf; Art. 30 Abs. 1 HessVerf; Art. 55 Abs. 1 Rheinl.-PfalzVerf – Arbeitszeitbegrenzungen: Art. 173 BayVerf; Art. 55 Abs. 2 BremVerf; Art. 31 HessVerf; Art. 57 Abs. 1 S. 1 Rheinl.-PfalzVerf; – Urlaub: Art. 174 Abs. 1 BayVerf; Art. 56 Abs. 1 BremVerf; Art. 34 HessVerf; Art. 57 Abs. 4 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 48 Abs. 2 SaarVerf. – Freies Wochenende: Art. 174 Abs. 1 S. 2 BayVerf; Art. 31 S. 2 HessVerf; Art. 57 Abs. 1 S. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 21 Abs. 1 WürttBadVerf; Art. 91 Abs. 2 WürttHohenzVerf.

21 Art. 170 Abs. 1 BayVerf; Art. 48 BremVerf; Art. 36 Abs. 1 HessVerf; Art. 66 Abs. 1 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 56 Abs. 1 SaarVerf. – Streikrecht: Art. 38 Abs. 1, 2 BadVerf; Art. 51 Abs. 3 BremVerf; Art. 66 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 56 S. 2 SaarVerf; Art. 23 Abs. 1, 3 WürttBadVerf; Art. 95, 97 WürttHohenzVerf. – Mitbestimmung in den Unternehmen: Art. 39 BadVerf; Art. 175 BayVerf; Art. 47 BremVerf; Art. 37 HessVerf; Art. 67 Abs. 2–4 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 58 Abs. 3 SaarVerf; Art. 22 Abs. 2, 23 Abs. 2 WürttBadVerf; Art. 96 Abs. 1 WürttHohenzVerf.

22 Art. 42 BadVerf; Art. 171 BayVerf; Art. 49 Abs. 3, 57 Abs. 1 BremVerf; Art. 28 Abs. 3, 35 Abs. 1 HessVerf; Art. 53 Abs. 3 u. 4 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 46 SaarVerf; Art. 24 Abs. 2 WürttBadVerf. – Im Zusammenhang mit der Familie taucht nun auch die Förderung der „sozialen Sicherheit“ auf (Art. 24 Rheinl.-PfalzVerf).

23 Art. 14 BadVerf; Art. 168 Abs. 3 BayVerf; Art. 58 Abs. 1 BremVerf; Art. 24 Abs. 1 WürttBadVerf; Art. 89 WürttHohenzVerf. – Förderung der Wohlfahrtspflege: Art. 26 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 25 Abs. 1 S. 3 SaarVerf.

24 Art. 49 Abs. 2 BadVerf; Art. 106 Abs. 1 BayVerf; Art. 14 Abs. 1 BremVerf. – Insb. für kinderreiche Familien: Art. 125 Abs. 3 BayVerf.

25 Art. 15 Abs. 3 BadVerf; Art. 158 BayVerf; Art. 13 BremVerf; Art. 45 Abs. 2 HessVerf; Art. 60 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 51 Abs. 1 SaarVerf; Art. 8 Abs. 3 WürttBadVerf; Art. 15 Abs. 2 WürttHohenzVerf. – Insb. für das Kapital: Art. 157 BayVerf; Art. 62 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 53 SaarVerf.

26 Art. 151ff. BayVerf; Art. 38, 39 BremVerf; Art. 27 HessVerf; Art. 51, 52 Abs. 2 Rheinl.-PfalzVerf.; Art. 43, 44 SaarVerf; Art. 25 Abs. 1 WürttBadVerf. – Schutz der Kleinbetriebe und des Mittelstands: Art. 39 S. 3, 46, 48 BadVerf; Art. 153 BayVerf; Art. 40 BremVerf; Art. 43, 44 HessVerf; Art. 51 Abs. 2, 65 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 54 SaarVerf; Art. 22 Abs. 2 S. 2, 27 WürttBadVerf; Art. 92 Abs. 1, 94, 96 Abs. 2 WürttHohenzVerf.

Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft werden ermöglicht²⁷. Das geistige Eigentum wird besonders geschützt²⁸. Die Verteilung und Nutzung des Bodens²⁹ und die soziale Situation der Landwirtschaft³⁰ werden als staatliche Aufgaben genannt.

III. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes

7
Herrenchiemseer
Entwurf und
Parlamentarischer Rat

Der Herrenchiemseer Entwurf³¹ enthielt über die soziale Aufgabe des Staates nichts. Auch eine breite Mehrheit des Parlamentarischen Rates war sich darin einig, daß das Grundgesetz nicht versuchen könne und nicht versuchen dürfe, die Lebensordnung des Volkes festzuschreiben. Das verbiete sich aus der Situation des Augenblicks und aus der Vorläufigkeit des Grundgesetzes³².

8
Entstehung des
Art. 20 Abs. 1 GG

Demgegenüber führte der Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates schon am 14. Oktober 1948 den Entwurf einer Bestimmung ein, welche die wesentlichen Eigenschaften des Staates zum Ausdruck bringen sollte. Aus ihr wurde Artikel 20 GG. Dabei wechselte die Kombination, mit der das Epitheton „sozial“ zugeordnet wurde. Gegenüber ersten Vorschlägen, die von einem „sozialen Rechtsstaat“ sprachen³³, einigte sich der Grundsatzausschuß in seiner Sitzung vom 14. Oktober 1948 auf den Vorschlag Carlo Schmid's, von „sozialer Republik“ zu sprechen. Diese Formulierung überdauerte eine Reihe anderer Modifikationen des Absatzes und wurde vom Grundsatzausschuß in seiner Sitzung vom 10. November 1948 noch einmal bestätigt. Der Allgemeine Redaktionsausschuß empfahl jedoch am 16. November 1948 die Kombination „soziale Bundesrepublik“. In der zweiten Lesung des Hauptausschusses vom 15. Dezember 1948 schlug dann Theodor Heuss die Fassung vor, die als Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz geworden ist. Der Hauptausschuß nahm den Vorschlag an. Und dabei blieb es. In keiner Phase der Erörterungen wurde der Sinn des Wortes „sozial“ problematisiert.

9
Entstehung des
Art. 28 GG

Einen Homogenitätsartikel im Sinne des Art. 28 GG enthielt zwar schon der Herrenchiemseer Entwurf (Art. 29). Er konzentrierte sich jedoch auf demokratische und rechtsstaatliche Garantien. Am 14. Oktober 1948 – in derselben Sitzung, in der er sich auf den Vorläufer des Art. 20 Abs. 1 GG einigte –,

27 Art. 15 Abs. 4, 45 BadVerf.; Art. 160 BayVerf; Art. 42ff. BremVerf; Art. 39ff. HessVerf; Art. 61 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 52 SaarVerf; Art. 28 WürttBadVerf; Art. 98 WürttHohenzVerf.

28 Art. 16 BadVerf; Art. 162 BayVerf; Art. 46 HessVerf; Art. 40 Abs. 2, 60 Abs. 3 S. 2 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 34 Abs. 1, 51 Abs. 2 S. 2 SaarVerf.

29 Art. 161 BayVerf; Art. 45 BremVerf; Art. 42 HessVerf; Art. 63, 64 Rheinl.-PfalzVerf.

30 Art. 47 BadVerf; Art. 163, 164, 165 BayVerf; Art. 42 HessVerf; Art. 63, 64 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 55 SaarVerf; Art. 26 WürttBadVerf; Art. 93 WürttHohenzVerf. – Die Förderung des Genossenschaftswesens: Art. 44 Abs. 3, 48 S. 2 BadVerf; Art. 40 Abs. 2 BremVerf; Art. 44 HessVerf; Art. 65 Abs. 3 Rheinl.-PfalzVerf; Art. 54 Abs. 2 SaarVerf; Art. 25 Abs. 3 WürttBadVerf; Art. 92 Abs. 3 WürttHohenzVerf gilt auch dem Gewerbe und den Verbrauchern (s. a. N 26).

31 Zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes s. JöR NF 1 (1951). Zu Art. 20 Abs. 1: S. 194ff.; zu Art. 28 Abs. 1 S. 1: S. 244ff.

32 Zu den Einzelheiten s. nochmals N 31, S. 43f.

33 Abgeordnete von Mangoldt und Bergsträsser in der Sitzung des Grundsatzausschusses vom 14. Oktober 1948.

beschloß der Grundsatzausschuß jedoch, dem Vorläufer des Art. 28 folgenden Absatz 2 Satz 1 einzufügen: Die Verfassungen der Länder „müssen den Grundsätzen demokratischer und sozialer Rechtsstaatlichkeit im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen“. Der allgemeine Redaktionsausschuß vereinfachte in seiner Sitzung vom 16. November 1948 die gesamte Vorschrift. Daraus ging der Text des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hervor. Er überstand alle späteren Versuche, anders zu formulieren. Auch die Beratungen zu Art. 28 GG ergeben nichts zum Sinn des Wortes „sozial“ oder der Stellung, die es im Satzgefüge einnimmt.

IV. Die Landesverfassungen nach dem Grundgesetz

Die Landesverfassungen, die nach dem Grundgesetz erlassen wurden, bieten kein einheitliches Bild. Einige übernehmen die Sozialstaatsdeklaration³⁴. Berlin verpflichtet sich in der Präambel auf den „sozialen Fortschritt“, Nordrhein-Westfalen dem Ziel, „die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle zu schaffen“. Schleswig-Holstein verzichtet auf jegliche Variante.

Auch in der sozialen Programmatik bestehen Unterschiede. Hamburg und Niedersachsen verzichten darauf. Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verfahren selektiv. Im einzelnen finden sich Programme für Bildung³⁵, der Schutz der Frauen³⁶, das Recht auf Arbeit³⁷, auf Berufsausbildung³⁸ und auf Urlaub³⁹ sowie das Streikrecht⁴⁰ und das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter⁴¹, Fürsorge und Wohlfahrtspflege⁴², Unterstützung bei Arbeitslosigkeit⁴³, der soziale Zweck der Wirtschaft⁴⁴, der

10

Landesverfassungen
nach dem Grundgesetz

34 Art. 23 Abs. 1 Bad-WürttVerf; Art. 3 Abs. 1 HambVerf; Art. 1 Abs. 1 NiedersachsVerf; Art. 60 SaarVerf i. d. F. von 1956. – Hierzu zu zählen ist auch die Verfassung des Saarlandes in der Fassung vom 20. Dezember 1956 (Art. 60): „Sozialer Rechtsstaat“; s. demgegenüber die Fassung vom 15. Dezember 1947 (oben Rn. 5). In der Einzelprogrammatik hat sich durch die Neufassung von 1956 nichts Wesentliches geändert (s. o. Rn. 6).

35 Art. 11 Abs. 1 Bad-WürttVerf; Art. 6 Abs. 1 S. 1 Nordrh-WestfVerf. – Zur Lehr- und Lernmittelfreiheit: Art. 14 Abs. 2 und 3 Bad-WürttVerf; Art. 9 Abs. 2 Nordrh-WestfVerf. – Zum Zugang zu den Schulen nach Maßgabe der Begabung und Eignung: Art. 11 Abs. 1–3 Bad-WürttVerf; Art. 10 Abs. 1 S. 2 Nordrh-WestfVerf; Art. 6 Abs. 2 SchlHVerf. – Zur Erwachsenenbildung: Art. 22 Bad-WürttVerf; Art. 7 Abs. 2 SchlHVerf.

36 Art. 6 Abs. 2, 12 Abs. 2 BerlinVerf; Art. 5 Abs. 2, 24 Abs. 2, S. 2 Nordrh-WestfVerf. Insb. der Mütter: Art. 5 Abs. 1 S. 3 Nordrh-WestfVerf, der Kinder und Jugendlichen: Art. 13 Bad-WürttVerf; Art. 12 Abs. 2 BerlinVerf; Art. 6 Abs. 2, 24 Abs. 2 S. 3 Nordrh-WestfVerf und der Familie: Art. 5 Abs. 1 Nordrh-WestfVerf.

37 Art. 12 Abs. 1 S. 1 BerlinVerf; Art. 24 Abs. 1 S. 3 Nordrh-WestfVerf.

38 Art. 6 Abs. 1 Nordrh-WestfVerf.

39 Art. 24 Abs. 3 Nordrh-WestfVerf.

40 Art. 18 Abs. 3 BerlinVerf.

41 Art. 17 BerlinVerf; Art. 26 Nordrh-WestfVerf.

42 Art. 14 BerlinVerf.

43 Art. 12 Abs. 1 S. 3 BerlinVerf.

44 Art. 24 Nordrh-WestfVerf.

Schutz der Kleinbetriebe und des Mittelstandes⁴⁵, die Überführung von Unternehmen in Gemeinwirtschaft⁴⁶ und die gerechte Verteilung des Bodens⁴⁷.

C. Internationales Umfeld

I. Internationales Recht

11
Richtungen des
Internationalen Rechts

Im Internationalen Recht⁴⁸ sind zwei Dimensionen der sozialen Thematik zu unterscheiden. In der einen Dimension stellt die Völkergemeinschaft selbst sich die soziale Aufgabe, die im nationalen Rahmen als sozialstaatlich beschrieben wird. Die Idee des Wohlfahrtsstaates greift so auf die internationale Ebene aus. In der zweiten Dimension wirkt das Internationale Recht auf die Staaten mit dem Ziel ein, daß diese sich als Sozialstaaten realisieren. Im Konkreten mischen sich die Phänomene freilich⁴⁹.

12
Das Übergreifen des
Wohlfahrtsstaats auf
die internationale
Gemeinschaft

Die erste Dimension, die Aufnahme der sozialen Thematik durch die internationale Gemeinschaft, findet in der Charta der Vereinten Nationen (1945) Ausdruck⁵⁰. Art. 55 dieser Charta faßt zusammen⁵¹:

„Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen

- a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;
- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kultur und der Erziehung;
- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion.“

45 Art. 28, 29 Abs. 2 Nordrh-WestfVerf. Insb. auch Schutz der genossenschaftlichen Selbsthilfe (Art. 28 S. 2 Nordrh-WestfVerf).

46 Art. 27 Nordrh-WestfVerf.

47 Art. 29 Nordrh-WestfVerf.

48 *Hans F. Zacher*, Internationales und Europäisches Sozialrecht. Eine Sammlung weltweiter und europäischer völkerrechtlicher und supranationaler Quellen und Dokumente, 1976; *ders.*, Grundfragen des Internationalen Sozialrechts, in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken 1983, S. 481 ff.

49 Umfassend dazu: *Peter A. Köhler*, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten der Vereinten Nationen, 1987.

50 Das europäische Gegenstück ist die Satzung des Europarates (1949). Auch sie ist dem „sozialen Fortschritt“ verpflichtet (Präambel, Art. 1 a) und zielt auf ein „gemeinschaftliches Vorgehen auf ... sozialem ... Gebiet“ (Art. 1 b).

51 S. a. die Präambel, Art. 1 und Art. 62.

Die zweite Dimension, das soziale Einwirken der internationalen Gemeinschaft auf die Staaten, findet Ausdruck vor allem in der Formulierung sozialer Rechte sowie in der Schaffung von Organisationen mit spezifisch sozialer Aufgabenstellung. Die Tradition, im Völkerrecht „soziale Rechte“ zu formulieren, geht auf den Vertrag von Versailles (1919) zurück⁵². Art. 427 dieses Vertrages enthielt „in Anerkennung dessen, daß das körperliche, seelische und geistige Wohlergehen der Lohnarbeiter vom internationalen Standpunkt aus von höchster Bedeutung ist“, eine Reihe von sozialpolitischen „Grundsätzen“, die in der Sache als soziale Rechte der Arbeitnehmer bezeichnet werden dürfen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen (1948) nahm Rechte auf soziale Sicherheit (Art. 22), Arbeit, angemessenen und gleichen Lohn und Koalitionsfreiheit (Art. 23), Erholung und Freizeit (Art. 24), „eine Lebenshaltung, die Gesundheit und Wohlbefinden . . . gewährleistet“ (Art. 25 Nr. 1), Schutz der Mütter und Kinder (Art. 25 Nr. 2), Bildung (Art. 26), kulturelle Teilhabe (Art. 27) und „eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können“ (Art. 28), auf: Mit dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) suchen die Vereinten Nationen, diese Ziele weiter zu entwickeln und den Staaten verbindlich zu machen⁵³.

13

Die Einwirkung der internationalen Gemeinschaft auf die Staaten

Die Europäische Sozialcharta (1961)⁵⁴ umschreibt Rechte auf Arbeit, gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, ein gerechtes Arbeitsentgelt, kollektive und organisierte Wahrnehmung der Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Berufsberatung und berufliche Ausbildung, Schutz der Gesundheit, soziale Sicherheit, Fürsorge und soziale Dienste, Rehabilitation der Behinderten, Schutz der Arbeitnehmerinnen, Schutz der Mütter, der Kinder, der Jugendlichen und der Familien, Freizügigkeit der Erwerbstätigen und Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien. Durch eine Reihe von Übereinkommen und Empfehlungen⁵⁵ hat sich der Europarat bemüht, diese Ziele zu konkretisieren und die Staaten darauf zu verpflichten.

14

Sozialpolitik des Europarates

Unter den Internationalen Organisationen von sozialer Relevanz⁵⁶ ragt die Internationale Arbeitsorganisation heraus⁵⁷. 1919 gegründet, formulierte sie noch vor Ende des Zweiten Weltkrieges (1944) in Philadelphia soziale Ziele gerade auch für die Staaten (Abschnitt II):

15

Internationale Arbeitsorganisation

52 Zur Vorgeschichte, insb. älteren Versuchen s. *Guy Perrin*, Die Ursprünge des Internationalen Rechts der Sozialen Sicherheit, 1983.

53 Der Pakt legt folgende Rechte nieder: auf Arbeit (Art. 6), gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7), Gewerkschaften und Streik (Art. 8), soziale Sicherheit (Art. 9), Schutz der Familie (Art. 19), „auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie“ (Art. 11), Gesundheit (Art. 12), Bildung (Art. 13). Zur Pflicht der Staaten zur Verwirklichung dieser Rechte s. dort Art. 2.

54 Näher *Hans F. Zacher*, Europäische Sozialcharta, in: StL⁷, Sp. 460ff. m. w. Nachw.

55 S. *Zacher*, Grundfragen (N 48), S. 486.

56 Für die weltweiten Organisationen s. *Köhler* (N 49).

57 Statt anderer: *Winfried Haase*, Die Internationale Arbeitsorganisation. Stärken und Wirkungsweise, in: Michael Haupt/Brigitte Pfister-Gaspary (Hg.), Internationale Sozialpolitik, 1982, S. 113ff.

„Die Erfahrung hat zur Genüge . . . bestätigt, daß dauernder Friede nur auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit möglich ist. Die Konferenz erklärt daher:

- a) alle Menschen . . . haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben;
- b) die Verwirklichung der zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Bedingungen muß der Hauptzweck staatlicher und internationaler Politik sein.“

Konkrete Wirkungen für die Bundesrepublik Deutschland ergeben sich vor allem aus den Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation⁵⁸.

II. Supranationale Einbindung

16

Europäische
Gemeinschaften

Auch die Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) stehen als „Sozialgemeinschaften“ im Zeichen der beiden Dimensionen⁵⁹. Auf der einen Seite „supranationalisieren“ sie das sozialstaatliche Ziel: dienen sie selbst dem „sozialen Fortschritt“ und der stetigen „Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“⁶⁰. Auf der anderen Seite wirken sie – teils rechtsförmig⁶¹, teils politisch – auf die Mitgliedstaaten ein. Die wichtigsten Ziele: die „stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen“ und die „beschleunigte Hebung der Lebenshaltung“⁶², insbesondere die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte“⁶³. Die wichtigsten Themen⁶⁴: Beschäftigung⁶⁵, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen⁶⁶, berufliche Ausbildung und Fortbildung, Soziale Sicherheit⁶⁷, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz⁶⁸, Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die wichtigsten Instrumente: das Recht der Freizügigkeit – insbesondere der Arbeitnehmer – innerhalb des Gemeinsamen Marktes und eine entsprechende Gleichstellung im Hinblick auf die soziale Sicherheit⁶⁹, der „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und

58 Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen und Empfehlungen 1919–1966, Genf, 1966. Später: International Labour Organization (ed.), International Labour Conventions and Recommendations 1919–1981, 1982. Die verpflichtende Wirkung von Übereinkommen hängt von der Annahme durch die Bundesrepublik Deutschland ab (Art. 59 GG).

59 *Bernd Schulte*, Europäische Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 1986, S. 1 ff.

60 Präambel EWGV.

61 Verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage ist Art. 24 Abs. 1 GG.

62 Präambel, Art. 2 EWGV.

63 Art. 117 Abs. 1 EWGV.

64 Art. 118 Abs. 1 EWGV.

65 S. a. Art. 56 EGKS; Art. 123 ff. EWGV.

66 S. a. Art. 119, 120 EWGV.

67 S. a. Art. 51, 121 EWGV.

68 S. a. Art. 30 ff. EURATOMV.

69 Art. 68 f. EGKS; Art. 48 ff. EWGV; VO 1408/71 EWG (sog. „Wanderarbeiter-Verordnung“).

Frauen bei gleicher Arbeit⁷⁰, der Auftrag des Europäischen Sozialfonds, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“⁷¹, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen Fragen⁷² und der jährliche Bericht über die soziale Lage in der Gemeinschaft⁷³.

III. Ausländisches Verfassungsrecht

Die gegenwärtig im Ausland in Kraft befindlichen nationalen Verfassungen⁷⁴ reflektieren das soziale Staatsziel auf sehr unterschiedliche Weise. In Westeuropa⁷⁵ beinhalten die Verfassungen von Frankreich⁷⁶, Spanien⁷⁷ und der Türkei⁷⁸ Sozialstaatsklauseln im Sinne des Grundgesetzes, während Dänemark⁷⁹, Griechenland⁸⁰, Island⁸¹, Italien⁸², Malta⁸³, Monaco⁸⁴, die Niederlande⁸⁵ und Schweden⁸⁶ das soziale Staatsziel mehr oder minder differenziert umschreiben. Irland⁸⁷ und Portugal⁸⁸ verbinden die Selbstbenennung als Sozialstaat mit programmatischer Differenzierung⁸⁹. „Wohlfahrtsstaaten“ wie etwa Großbritannien, Norwegen, Österreich und die Schweiz⁹⁰ bringen dagegen weder das soziale Staatsziel noch soziale Programme verfassungstextlich zum Ausdruck. Teils existieren dort keine geschriebenen Verfassungen⁹¹, teils ist es dem Zweck und dem Stil dieser Verfassungen fremd, soziale Programme aufzunehmen. Somit ist offensichtlich, daß zwischen dem verfassungstextlichen Niederschlag des sozialen Staatsziels und der sozialen Realität eines Landes keine eindeutige und verlässliche Beziehung besteht.

17

Europäischer
VerfassungsvergleichBeziehung Ver-
fassungstext – sozial-
staatliche Realität

70 Art. 119 EWGV.

71 Art. 123ff. EWGV.

72 Art. 118 EWGV.

73 Art. 122 EWGV.

74 Die nachfolgende Auswertung von insgesamt 152 Verfassungen verdanke ich H. Rechtsreferendar Ingo Winkelmann. – Ausgewertet sind auch zeitweilig durch Kriegsrecht suspendierte Verfassungen. Zum status quo der Gesetzestexte vgl. die Sammlung von *Albert Blaustein/Gisbert H. Flanz, Constitutions of the countries of the world*, New York, Lsg. 1971ff. Im vorliegenden übergegangen ist die Verfassung des nichtanerkannten Staates Türkisch-Zypern vom 13. Februar 1975, die in Präambel und Art. 38 Abs. 1 ihre soziale Ausrichtung manifestiert.

75 Die Länder Osteuropas verdrängen den Terminus „sozial“ durch „sozialistisch“.

76 Art. 2 Abs. 1 der Verfassung vom 28. September 1958.

77 Art. 1 Abs. 1 der Verfassung vom 29. Dezember 1978.

78 Art. 2 der Verfassung vom 9. November 1983.

79 Art. 75 der Verfassung vom 5. Juni 1953.

80 Art. 21 Abs. 2 und 3 der Verfassung vom 7. Juni 1975.

81 Art. 70 der Verfassung vom 17. Juni 1944.

82 Vgl. die allgemein-programmatisch konzipierten Art. 2–4 der Verfassung vom 27. Dezember 1947.

83 Art. 18 der Verfassung vom 21. September 1964.

84 Art. 26 der Verfassung vom 17. Dezember 1962.

85 Art. 20 der Verfassung i. d. F. vom 17. Februar 1983.

86 Chapter 1 Art. 2, Instrument of Government, i. d. F. vom 1. Januar 1975.

87 Art. 45 Abs. 2 und 4 der Verfassung vom 1. Juli 1937.

88 Art. 9 a und 59ff. (Katalog sozialer Grundrechte) der Verfassung vom 2. April 1973 (ergänzt durch das Lei Constitucional 1/1982 vom 30. September 1982).

89 Ähnlich auch Spanien (Art. 40ff.) und die Türkei (Art. 61), wo zusätzliche Sozialausgaben neben die Selbstkennzeichnung als Sozialstaat treten (vgl. N 77/78).

90 Der Vollständigkeit halber seien hier auch Belgien, Liechtenstein, Luxemburg und Norwegen genannt.

91 Wie etwa in Großbritannien.

18

Verfassungen
außerhalb Europas

Das wird durch die Situation außerhalb Europas bekräftigt. Viele Staaten Afrikas bezeichnen sich selbst als „sozial“: Elfenbeinküste⁹², Gabun⁹³, Mali⁹⁴, Marokko⁹⁵, Mauretanien⁹⁶, Niger⁹⁷, Ruanda⁹⁸, Senegal⁹⁹, Togo¹⁰⁰ und Zaire¹⁰¹. Dem Beispiel dieser Länder¹⁰² folgt in Lateinamerika allein Haiti¹⁰³, während arabische und asiatische¹⁰⁴ Staaten hinsichtlich eines solchen Anspruchs Zurückhaltung üben. Soziale „Rechte“ und Programme freilich ergäben – gerade für Lateinamerika – wieder ein ganz anderes Bild. Die USA, Kanada, Australien und Neuseeland artikulieren weder ein soziales Staatsziel noch soziale Programme.

So bleiben zwei Feststellungen. Erstens: Der Zusammenhang zwischen einem verfassungsrechtlich manifesten sozialen Staatsziel und der sozialen Befindlichkeit des Gemeinwesens folgt offenbar sehr komplexen Regeln. Evidenz ist nicht gegeben¹⁰⁵. Zweitens: Im Gegensatz zur – auch textlichen – Selbstverständlichkeit des „Sozialen“ im Recht der internationalen Staatengemeinschaft selbst ist die Benennung des sozialen Staatsziels in der Gesamtheit der nationalen Verfassungen immer noch minoritär.

D. Der Inhalt des Sozialstaatsprinzips

I. Erste Zugänge des Verständnisses

19

Traditionsarmut des
Begriffs

Als die Landesverfassungen und das Grundgesetz diesen Staat als „sozial“ bezeichneten, konnten sie auf keine verfassungstextliche Tradition des Begriffes „Sozialstaat“ zurückgreifen. In der Literatur war der Begriff schon im 19. Jahrhundert immer wieder verwendet worden¹⁰⁶. Lorenz von

92 Art. 2 Abs. 1 der Verfassung vom 11. Januar 1963.

93 Art. 2 Abs. 1 der Verfassung vom 15. Mai 1975.

94 Art. 1 der Verfassung vom 1. März 1972.

95 Art. 1 des Verfassungsentwurfs vom 10. Juni 1978.

96 Art. 2 der Verfassung vom 8. November 1960 (seit dem 15. April 1974 suspendiert).

97 Art. 1 der Verfassung vom 2. Juni 1974.

98 Art. 1 der Verfassung vom 17. Dezember 1978.

99 Art. 1 Abs. 1 S. 1 der Verfassung vom 3. März 1963.

100 Art. 1 der Verfassung vom 30. Dezember 1979.

101 Art. 1 der Verfassung vom 15. Februar 1975.

102 Sicherlich am Vorbild der verfassungsrechtlichen Sozialstaatsverpflichtung der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich orientiert.

103 Art. 1 der Verfassung von Haiti vom 27. August 1983. Daneben erwähnt auch Honduras in seiner Verfassung vom 11. Januar 1983 die Sorge für die Wohlfahrt seiner Bürger (Art. 1); Kubas (sozialistische, vgl. N 75) Verfassung vom 24. Februar 1976 enthält einen umfangreichen Sozialkatalog (Art. 8).

104 Nur erwähnt sei hier die Verfassung von Afghanistan vom 1. Oktober 1964, welche die Verpflichtung auf eine „soziale Demokratie“ enthielt. Die neuen „Grundprinzipien“ des Revolutionärsrats vom 21. April 1980 enthalten nun in Art. 2 nur noch eine vage Sozialstaatsandeutung.

105 Vgl. Zacher (N 1), S. 233.

106 Die bemerkenswerteste Zusammenstellung zur älteren Geschichte findet sich bei *Ion Contiades*, Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen, 1967, S. 93 f. (Anm. 76). S. zum Umfeld auch die eingehenden Nachw. bei *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 21984, S. 881 ff.; sowie *Ritter* (N 2), S. 1 ff. (S. 8 ff., 40 ff.).

Stein¹⁰⁷ sprach bereits von der „sozialen Demokratie“¹⁰⁸ und von einem „socialen Staate“¹⁰⁹. 1894 verbindet Julius Ofner¹¹⁰ erstmals Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat zu einem gedanklichen Gefüge: „Die Demokratie verlangt grundsätzlich den Sozialstaat, einen Organismus, der dem Rechtsstaat ähnelt, sich aber nicht wie dieser darauf beschränkt, das Mein und Dein zu erhalten . . . sondern die gerechte, auf Gleichheit Aller fußende Verteilung von Vorteilen und Lasten in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand seiner Fürsorge nimmt. Der Sozialstaat muß auf die Verteilung einen maßgebenden Einfluß üben“¹¹¹. In der Weimarer Zeit ist es vor allem Hermann Heller¹¹², der dieses Gefüge wieder aufgreift: „Die soziale Idee ist die folgerichtige Fortführung der politischen zur wirtschaftlichen Demokratie. Die erstere hat die politischen Stände beseitigt. Die letztere wendet sich gegen die wirtschaftlichen Klassen . . . Sie will . . . den reinen Rechtsstaat zum demokratisch-sozialen Wohlfahrtsstaat dadurch umwandeln, daß sie die ‚Anarchie der Produktion‘ durch eine gerechte Ordnung des Wirtschaftslebens zu ersetzen strebt“¹¹³. Der Begriff des sozialen Rechtsstaats¹¹⁴ tritt auf; der Begriff des Sozialstaates wird wieder aufgegriffen¹¹⁵. Dann wird freilich auch der nationalsozialistische Staat

107 Zu Lorenz v. Stein vor allem Ernst-Wolfgang Böckenförde, Lorenz v. Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: FS für Otto Brunner, 1967, S. 248ff.; Ernst Rudolf Huber, Lorenz v. Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats, in: Ernst Forsthoff (Hg.), Lorenz v. Stein. Gesellschaft – Staat – Recht, 1972, S. 495ff.; s. ferner die Beiträge in: Roman Schnur (Hg.), Staat und Gesellschaft – Studien über Lorenz von Stein, 1978.

108 Lorenz v. Stein, Die Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage, Bd. III: Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februar-Revolution 1848, 21855, hg. v. Gottfried Salomon, 1921, S. 207. Der „Sozialdemokratie“ stellt er die Forderung nach einem „Königtum der gesellschaftlichen Reformen“ (ebd. S. 208f.) oder der „Sozialen Reform“ (S. 40f.) gegenüber.

109 Lorenz v. Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, 1876, S. 215: „Der Staat nun, als Persönlichkeit der Gesamtinteressen, läßt zwar das Sonderinteresse des einzelnen wie der Klasse notwendig zu, weil es selbst die Verwirklichung der Selbstbestimmung des einzelnen im Gesamtverkehr enthält; aber als Vertreter jedes Interesses sind ihm alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zustände prinzipiell gleich; seine Aufgabe ist zuerst die, daß sie nicht durch das Recht ungleich werden; er negiert daher zuerst und vor allem den Übergang des Interesses in das Vorrecht; . . . verhindert er . . . das Entstehen der Rechtsklassen aus jenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Klassenunterschieden. Um dies zu können, muß er absolut über jeder Klasse stehen; denn alle Unfreiheit tritt ein, sowie sich irgendeine Klasse der Staatsgewalt bemächtigt. Er muß ferner die absolute Gleichheit des Rechts gegenüber allen jenen Unterschieden für die einzelne selbst bestimmte Persönlichkeit durch seine Gewalt aufrechterhalten, und in diesem Sinne nennen wir ihn den Rechtsstaat. Er muß aber endlich mit seiner Macht den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt aller seiner Angehörigen fördern. . . ; und in diesem Sinne sprechen wir von dem gesellschaftlichen oder dem socialen Staate.“ (Hervorhebungen im Original).

110 Studien Sozialer Jurisprudenz, 1894, S. 76.

111 Hervorhebungen im Original.

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

113 Hervorhebungen im Original.

114 S. Carl Brinkmann, Besprechung von: Kurt Wolzendorf, Der Polizeigedanke des modernen Staates, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 1918, S. 388ff. (390); Hermann Heller, Rechtsstaat und Diktatur, in: ders. (N 112), S. 450, 462.

115 Robert Piloty/Franz Schneider, Grundriß des Verwaltungsrechts, 4⁵1930, S. 2: „Die Abkehr von der reinen Rechtsstaatsidee zum sozialen Rechtsstaat (Sozialstaat), die in Deutschland bereits durch die Arbeitsschutzgesetzgebung eingeleitet war, vollzog sich dann vollends unter dem Drucke des verlorenen Weltkriegs . . . Der Sozialstaat nähert sich so in gewissem Sinne wieder dem alten eudämonistischen Polizeistaate, wenn auch die Mittel zur Erreichung seines Zieles andere sein müssen.“

als „sozialer Volksstaat“¹¹⁶ bezeichnet und schließlich als „Sozialstaat“¹¹⁷ beschworen. Doch können diese Begriffe damit nicht identifiziert werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg dokumentiert als erster wohl Werner Kägi mit seinem Aufsatz „Rechtsstaat – Sozialstaat – sozialer Rechtsstaat“¹¹⁸, daß diese Begriffe Allgemeingut geworden sind¹¹⁹.

20

Die Trias der ersten Interpretationen

Selbstverständlich, aber nicht eindeutig! Der Eindeutigkeit standen vor allem drei Umstände entgegen: die Mehrdeutigkeit des Wortes „sozial“¹²⁰; die Unsicherheit über den Auftrag eines Staates, der nicht mehr ein Staat der Macht, sondern ein Staat für den Menschen sein sollte¹²¹; und die Verwerfung aller Perspektiven durch die Katastrophe des Zusammenbruchs und die Not der Nachkriegsjahre. Auf die Frage, was der „Sozialstaat“ sei, kristallisierten sich zunächst vor allem drei Antworten heraus¹²²:

Sozial = gesellschaftsbezogen

Die erste Antwort versteht „sozial“ im allgemeinsten, wertfreien Sinn, der in etwa mit „gesellschaftlich“ und „gesellschaftsbezogen“ zu übersetzen ist. „Sozialstaat“ in diesem Sinne meint: Der Staat hat eine Verantwortung für die Befindlichkeit der Gesellschaft. Ihre Autonomie ist nicht absolut. Das Pendel sollte nach dem totalitären Zugriff auf die Gesellschaft nicht zum liberalen „Nachwächterstaat“ zurückschwingen.

Sozial = gemeinschaftsverpflichtet

Eine andere Interpretation griff auf ein Verständnis des Wortes „sozial“ zurück, das auf den Gemeinschaftsbezug und die Gemeinschaftsbindung des Menschen zielt¹²³. Der „Sozialstaat“ in diesem Sinne meint: Verpflichtung des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft und gegenüber anderen. Hinter diesem Verständnis steht die Sorge, das Pendel könne nach der totalitären Unterwerfung zur Bindungslosigkeit der einzelnen umschlagen.

21

Sozial = das der historischen sozialen Bewegung Gemeinsame

Der Hauptstrom der Meinungen ging dagegen auf ein drittes Verständnis: auf einen „Sozialstaat“, der den Schwächeren hilft, der die Teilhabe an den wirtschaftlichen Gütern nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit¹²⁴ und mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für jedermann¹²⁵ zu bewirken sucht. Diese Interpretation griff den alltäglichsten Sinn

116 *Edgar Tatarin-Tarnheyden*, *Werdendes Staatsrecht*. 1934, S. 29f.

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

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

119 Zur weiteren Begriffsgeschichte, wie sie auf das Grundgesetz zuführt. *Harald Noack*, *Sozialstaatsklauseln und juristische Methode*, S. 25ff. – Zur verwandten Geschichte des Begriffs des Wohlfahrtsstaates s. *Ritter* (N 2), S. 4ff. m. w. Nachw. – Zur Rezeption in den Programmen der politischen Parteien *Schachschneider*, *Das Sozialprinzip* (Bibl.), S. 17ff.

120 *Adolf Geck*, *Über das Eindringen des Wortes sozial in die deutsche Sprache*. 1963.

121 S. Art. 1 Abs. 1 des Herrenchiemseer Entwurfs: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“ – Aus der Literatur der Zeit vor allem *Eivind Berggrav*, *Der Staat und der Mensch*, 1946.

122 S. die Zusammenstellung bei *Hans F. Zacher*, *Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland*, 1980, S. 676ff. m. eingeh. Nachw.

123 Geläufiger in der negativen Version „asozial“.

124 Eine extreme Deutung, die den Sozialstaat als Gerechtigkeitsstaat und zwar ohne „soziale“ Materialisierung der Gerechtigkeit verstehen will, findet sich bei *Christian-Friedrich Menger*, *Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz*, 1953, S. 24ff.

125 Immer wieder wurde dabei an Art. 151 Abs. 1 S. 1 WRV erinnert (s. oben Rn. 4).

des Wortes „sozial“ auf und stellte den Sozialstaat in den Zusammenhang der historisch-konkreten politischen Sozialbewegung¹²⁶. Die Not der Stunde¹²⁷ drängte diesen Sinn ebenso auf, wie die Nachfrage nach einem Mindestmaß an sachlicher Aussage über die Richtung, in der die Gesellschaft zu entwickeln sei. Die Fragen, wie die Verantwortung des Staates für die Gesellschaft (im Sinne der ersten, allgemeinsten Interpretation des „Sozialstaats“) wahrzunehmen und worin und mit welchem Ziel der einzelne (im Sinne der zweiten, auf die sozialen Pflichten zielenden Interpretation des Sozialstaats) zu binden sei, fanden eine substantielle Antwort. Das „dritte“ Sozialstaatsverständnis hebt so das „erste“ und „zweite“ in sich auf.

II. Das historisch-politisch Soziale: Versuch einer Konkretisierung

1. Grundlagen

Was bedeutet „sozial“ im historisch-konkreten politischen Sinn? Welche Hilfen bieten sich an, dies herauszufinden? Die Väter des Grundgesetzes haben nicht soziale Ideen reflektiert, sondern übernommen, was in das öffentliche Bewußtsein eingegangen und so auch ihnen selbstverständlich war. In das öffentliche Bewußtsein aber war vor allem eingegangen, was die Sozialpolitik¹²⁸ und der Aufbau einer sozialen Rechtsordnung¹²⁹ im Verlaufe der letzten zwei Jahrhunderte bewirkt haben. Insofern kann das Soziale zunächst aus dem abgelesen werden, was in der Geschichte der Sozialpolitik manifest geworden ist. Aber Sozialpolitik ist stets in der Entwicklung. Das Gewordene wird stets durch neue Forderungen und neue Probleme in Frage gestellt. Somit ist Ausgangspunkt das sozialpolitisch-geschichtlich Manifeste, indem und soweit es Grundlage weiterer Entwicklung sein kann¹³⁰.

Der andere Ausgangspunkt aller Interpretation ist das Umfeld des Grundgesetzes¹³¹. Das Sozialstaatsprinzip ist eingebunden in die Prinzipien der Republik, der Demokratie, des Rechtsstaats und des Bundesstaates. Soziale Ideen, die mit diesen Aussagen des Grundgesetzes unvereinbar sind, können nicht über das Sozialstaatsprinzip zum Bestandteil des Grundgesetzes werden.

22

„Sozialstaat“ als
Fortschreibung der
Geschichte

23

Der Rahmen des
Grundgesetzes

126 *Günter Dürig*, *Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat*, in: JZ 1953, S. 193ff. (196): „Selbstverständlich ist, daß sozial nicht gleich sozialistisch oder sonst im Sinne einer bestimmten Sozialtheorie zu lesen ist. Die Entscheidung des Grundgesetzes ist eine Entscheidung für das der gesamten Sozialbewegung Gemeinsame. Gemeinsam ist der Sozialbewegung, die als Gegenbewegung in die Neuzeit eintrat, nach wie vor nur ihre Frontstellung. Diese aber ist so eindeutig, daß vom Negativen her auch positiv der Mindestinhalt dessen, was der Begriff sozial bedeutet, bestimmbar ist.“ Zur Ideengeschichte s. a. *Günther Stratenwerth*, *Zum Prinzip des Sozialstaats*, in: FS für Kurt Eichenberger, 1982, S. 81 ff.

127 Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde mit diesem zeitbedingten Thema eröffnet: der sozialstaatlichen Pflicht des Gesetzgebers, sich um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen, die durch die Folgen des Hitler-Regimes in Not geraten sind (BVerfGE 1, 97 (105f.)).

128 Zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland s. etwa *Heinz Lampert*, *Sozialpolitik*, 1980, S. 35 ff.

129 Zur Geschichte des Sozialrechts in Deutschland s. etwa *Michael Stolleis*, *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, 1976.

130 *Roman Herzog* in: Maunz/Dürig, *Komm. z. GG*, Art. 20, VIII, Rn. 22.

131 *Stern* (N 106), S. 890 f.

Andere Ideen dagegen können durch Elemente des Grundgesetzes – etwa seine Grundrechte oder seine Zuständigkeitsordnung¹³² – entfaltet sein.

24

Die Hilfen des
Landesverfassungs-
und des
Internationalen Rechts

Anregungen und „Illustrationen“ gibt auch der Niederschlag, den die Sozialpolitik im verfassungsrechtlichen Umfeld der Landesverfassungen und des Internationalen Rechts gefunden hat¹³³. Gleichwohl: das Grundgesetz selbst hat sich jeglicher Verfestigung im Sinne sozialer Programme und sozialer Grundrechte enthalten¹³⁴. Die Auslegung des Sozialstaatsprinzips hat das zu respektieren¹³⁵. Zwar hat der Sozialstaat die Meilensteine der sozialpolitischen Entwicklung, die in „sozialen Rechten“ oder anderen sozialen Programmen, etwa des Landesverfassungsrechts oder des Internationalen Rechts, Ausdruck gefunden haben, besonders ernst zu nehmen. Aber sein Auftrag ist umfassender und offen für die Zukunft. Der Sozialstaat muß deshalb immer bereit sein, auch andere, insbesondere neue soziale Probleme wahrzunehmen und alte Festschreibungen von daher zu relativieren.

2. Die Dialektik der sozialen Aufgaben des Staates und der Trennung von Staat und Gesellschaft

25

Die Ziele des
Sozialstaates

Von dieser Grundlage her ergeben sich zwei zentrale Aussagen¹³⁶.

Die wichtigsten Ziele des „Sozialstaats“ sind: Hilfe gegen Not und Armut¹³⁷ und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann¹³⁸; mehr Gleichheit¹³⁹ durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen¹⁴⁰; mehr Sicherheit gegenüber den „Wechselfällen des Lebens“¹⁴¹; und schließlich Hebung und Ausbreitung des Wohlstan-

132 Zur materiellen Bedeutung von Kompetenznormen des Grundgesetzes s. *Stern* (N 106), S. 608.

133 Auf Einzelnachweise aus dem Landesverfassungsrecht und dem Internationalen Recht muß im folgenden grundsätzlich verzichtet werden. Zu den Landesverfassungen s. oben Rn. 6 und 10. Auch die Aussagen der Weimarer Reichsverfassung sind weiterhin bedeutsam. Zum Internationalen Recht s. oben Rn. 11 ff.

134 Zu sozialen Grundrechten s. die Dokumentation von *Karl Hernekamp*, Soziale Grundrechte, 1979. Zur rechtspolitischen Entwicklung sozialer Grundrechte unter dem Grundgesetz s. *Peter Badura*, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, in: *Der Staat* 14 (1975), S. 17 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde/Jürgen Jekewitz/Thilo Ramm* (Hg.), Soziale Grundrechte, 1981; *Jörg Lücke*, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzbearbeitungsaufträge, in: *AöR* 107 (1982), S. 15 ff.; *Hans-Jürgen Wipfelder*, Die verfassungsrechtliche Kodifizierung sozialer Grundrechte, in: *ZRP* 1986, S. 140 ff. → Bd. V, Teilhaberrechte, soziale Grundrechte.

135 S. a. *Stern* (N 106), S. 885.

136 Überblicke über das weite Spektrum der Auslegungen bei *Zacher* (N 122), S. 673 ff.; *Schreiber*, Das Sozialstaatsprinzip in der Praxis (Bibl.); *Noack* (N 119).

137 Zuerst BVerfGE 1, 97 (105).

138 BVerfGE 40, 121 (133); 44, 353 (375); 45, 187 (228 f.); BSGE 25, 170 (175). S. dazu materialreich und eingehend *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot (Bibl.), S. 91 ff.

139 Zumeist artikuliert als Hilfe für den sozial Schwächeren, s. z. B. BVerfGE 26, 16 (37); differenzierter formuliert in BVerfGE 35, 202 (236). – Ein besonderer Problemfall: Die Gleichstellung des nasciturus mit dem geborenen Menschen: BVerfGE 45, 376 (387 f.).

140 Zur Pflicht des Sozialstaates. „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“: BVerfGE 22, 180 (204). Vgl. ferner *Michael Kittner*, in: GG-AK 1, Art. 20 Abs. 1–3 VI, Rn. 33 ff.

141 Zur sozialen Sicherung als typische Aufgabe des Sozialstaates s. etwa BVerfGE 21, 362 (375); Richterin *Rupp-von Brünneck* zu BVerfGE 36, 237 (247 ff., 250).

des¹⁴². Diese Ziele¹⁴³ leiten sich aus dem „der gesamten Sozialbewegung Gemeinsamen“¹⁴⁴ her und erweisen sich als zukunfts offen. Sie sind im Rahmen des Grundgesetzes möglich und werden von ihm zum Teil auch ausdrücklich gebilligt.

Die wichtigste Prämisse des „Sozialen“ aber ist: das Gegenüber von Staat und Gesellschaft bleibt aufrechterhalten¹⁴⁵; der Staat hat kein Monopol auf das „Soziale“ und keinen Titel, die Gesellschaft aufzuheben, um ihren „sozialen“ Charakter zu garantieren. In dieser Frage des Gegenüber von Staat und Gesellschaft herrschte in der Entwicklung der sozialen Bewegung Dissens. Das Grundgesetz hat sich jedoch für das Gegenüber von Staat und Gesellschaft entschieden¹⁴⁶. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes – insbesondere in seiner grundrechtlichen Ausgestaltung – und die Demokratie des Grundgesetzes – insbesondere in ihrer parteiendemokratischen Gestalt – können nur unter der Prämisse des Gegenüber von Staat und Gesellschaft verstanden werden.

Elemente der sozialen Bewegung, die auf die Aufhebung des Gegensatzes von Staat und Gesellschaft zielen, können daher nicht in die Auslegung des Grundgesetzes eingehen. Rezipiert sind vielmehr nur jene Elemente, die dem Staat die Aufgabe zuweisen, die Gesellschaft „sozial“ zu korrigieren und zu ergänzen, ohne die Eigenständigkeit der Gesellschaft und ihre Fähigkeit, das „Soziale“ auch selbst zu bewirken, zu mindern¹⁴⁷.

Diese Dialektik der sozialen Verantwortung des Staates auf der einen und der sozial konditionierten Autonomie der Gesellschaft auf der anderen Seite mündet in eine Synthese, in der sich die soziale Befindlichkeit der Menschen als eine Gesamtleistung von Staat und Gesellschaft darstellt. Von der Verfassungssprache her kommt dieser Dialektik der Name eines „freiheitlichen Sozialstaates“ am nächsten. Diese Dialektik ist die entscheidendste Prämisse jeder interpretatorischen Entfaltung des Sozialstaatsprinzips.

26

Die Gesellschaft:
Prämisse und
Ambiance des
Sozialstaats

„Freiheitlicher
Sozialstaat“

142 Zusammenfassend zu den vorgenannten Zielen des Sozialstaats auch BGHSt 6, 17 (18f.). Zum Wirtschaftswachstum als Aufgabe des Sozialstaats *Stern* (N 106), S. 902 ff.; *Peter Badura*, Staatsrecht, 1986, Rn. D 38.

143 Weitgehend im Sinne dieses Katalogs der Ziele *Klaus Obermayer*, Der Sozialstaat als Herausforderung zur Menschlichkeit, in: RdA, 1979, S. 8 ff. Die Gesamtheit der Ziele faßte das Bundesverfassungsgericht zunächst auf dem Nenner „sozialer Gerechtigkeit“ (BVerfGE 1, 97 (100); 5, 85 (198)), später auf dem – nicht weniger aussageschwachen – Nenner der „gerechten Sozialordnung“ (s. z. B. BVerfGE 59, 231 (263); 69, 272 (314)) zusammen. – Zu Exemplifikationen, wie diese Ziele verfolgt werden, vgl. *Kittner* (N 140), Rn. 85 ff. Als Gesamtdarstellung von Voraussetzungen und Realisierung aus sozialwissenschaftlicher Sicht s. *Frank Pilz*, Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland, 1978.

144 S. noch einmal N 126.

145 *Herzog* (N 130), Rn. 52 ff.; zu den Grundproblemen s. a. *Hermann Jahrreiss*, Freiheit und Sozialstaat, 1957.

146 S. die Beiträge in *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (Hg.), Staat und Gesellschaft, 1976. → Unten *Rupp*, § 28.

147 Das Konzept des subsidiären Sozialstaats entwickelt *Spieker*, Legitimitätsprobleme des Sozialstaats (Bibl.). Zum Konzept „der liberalen und sozialen Demokratie des Grundgesetzes“ s. eindringlich *Werner Maihofer*, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, in: HdbVerfR, S. 173 ff. (194 ff.).

3. Die Elemente der Sozialstaatlichkeit

a) Ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann

aa) Der Auftrag des Sozialstaats

27

Die Verantwortung
des Sozialstaats für das
Existenznotwendige

Die Verantwortung des Sozialstaats für das Existenznotwendige entspricht der ersten Stufe der Entwicklung des deutschen Sozialstaates¹⁴⁸. Von der Mitte des 18. Jahrhunderts an verpflichtete die Armengesetzgebung die Gemeinden mehr und mehr zu positiver Hilfe für ihre bedürftigen Bürger. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wuchs die Verantwortung über die kommunale Ebene hinaus in die staatliche¹⁴⁹. Zentraler Ausdruck dieser Gewähr eines Existenzminimums durch das Gemeinwesen ist heute die Sozialhilfe¹⁵⁰: „Wer nicht in der Lage ist, aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt zu bestreiten und auch von anderer Seite keine ausreichende Hilfe erhält, hat ein Recht auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe, die seinem besonderen Bedarf entspricht, ihn zur Selbsthilfe befähigt, die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht und die Führung eines menschenwürdigen Lebens sichert“ (§ 9 SGB-AT)¹⁵¹.

Das Grundgesetz erwähnt das Thema evident in der Gesetzgebungszuständigkeit für „die öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Nr. 7 GG)¹⁵².

bb) Die gesellschaftliche Realisation: Der Primat der Selbstverantwortung

28

Der Primat der
Selbstverantwortung

Die Verantwortung des Gemeinwesens für die Sicherung der menschlichen Existenz ist jedoch sekundär. Der Sozialstaat basiert auf der Grundregel, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit hat, aber auch darauf verwiesen ist, den Unterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) zu verdienen. Dazu konstituiert die Verfassung den Menschen als frei. Die Verantwortung des Gemeinwesens greift erst ein, wenn und soweit jene Grundregel sich nicht verwirklicht und die Bedarfe des einzelnen auf diese Weise nicht befriedigt werden können.

Damit freilich steht die schwierige Dialektik von sozialstaatlicher Verantwortung und der Autonomie gesellschaftlicher Verhältnisse und Prozesse vor immer neuen Problemen. Einerseits ist von jener Grundregel her die Subsidia-

148 Zur Geschichte der Armenfürsorge s. etwa *Christoph Sachße/Florian Tennstedt*, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland – vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 1980: *Stratenwerth* (N 126), S. 87 ff.

149 Zur Erstreckung auf die Gemeinschaft der deutschen Staaten s. den Gothaer Vertrag von 1851 und die Eisenacher Übereinkunft von 1853. Die beiden Abkommen schufen eine Art gemeinsame Armen- und Fürsorgeverantwortung der Mitgliedsstaaten des Deutschen Bundes für ihre „Unterthanen“. Der Norddeutsche Bund entwickelte für seinen Bereich dieses Prinzip weiter durch das Unterstützungswohnsitzgesetz von 1870, das mit der Gründung des Deutschen Reiches auf das gesamte Kaiserreich (mit Ausnahme Bayerns) erstreckt wurde.

150 BVerwGE 23, 141 (153 ff.). *Karl-Jürgen Bieback/Günther Stahlmann*, Existenzminimum und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Festlegung der Regelsätze in der Sozialhilfe, in: *Sozialer Fortschritt* 1987, S. 1 ff. m. eingeh. Nachw. – Doch dienen auch andere Sozialleistungssysteme der Existenzsicherung i. S. des Sozialstaatsprinzips. Zur einschlägigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts s. *Rupert Scholz/Rainer Pitschas*, Sozialstaat und Gleichheit, in: *Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat*, 1979, S. 627 ff. (646 f.).

151 Vgl. auch §§ 1, 2, 11 BSHG.

152 Das Problem der „ausreichenden Lebensgrundlage“ ist auch in Art. 11 Abs. 2 GG angesprochen.

rität der Verantwortung des Gemeinwesens zu unterstreichen¹⁵³. Andererseits muß die soziale Sorge sich der Verwirklichung der Grundregel selbst zuwenden.

Die Verweisung auf Arbeit etwa setzt Arbeit voraus¹⁵⁴. Landesverfassungen und Internationales Recht artikulieren das als „Recht auf Arbeit“¹⁵⁵. Das Grundgesetz betont demgegenüber das Recht der freien Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes. (Art. 12 Abs. 1 GG). Das sichert die Freiheit im gesellschaftlichen System der Arbeit¹⁵⁶. Das „Recht auf Arbeit“ ist dennoch auch unter dem Grundgesetz notwendiges politisches Programm¹⁵⁷. Wie wichtig es ist, zeigt sich in der gegenwärtigen „Krise der Arbeitsgesellschaft“¹⁵⁸. Der Umbruch in der Organisation und Verteilung der Arbeit, der die Gegenwart prägt, stellt das ganze Gefüge von Herausforderungen und Antworten, das den Sozialstaat ausmacht, in Frage – bis hin zu der elementarsten Voraussetzung, daß jeder durch Arbeit für sein Einkommen und also für die Deckung seiner Bedarfe zu sorgen hat¹⁵⁹.

Das zweite Basiselement der erwähnten Grundregel der Selbstverantwortung ist die Familie. Insbesondere die Lebensbedingungen von Kindern hängen von der Familie ab. Das Grundgesetz stellt auch hier die Autonomie in den Vordergrund (Art. 6 Abs. 1 GG)¹⁶⁰. Autonomie ist zwar eine notwendige, nicht immer aber hinreichende Bedingung dafür, daß die Familie leisten kann, was von ihr erwartet wird. Der Sozialstaat muß deshalb die Familien, die Kinder, die Eltern und unter ihnen vor allem die Mütter sozial schützen und fördern¹⁶¹.

29

Autonomie der
Familie – Förderung
der Familie

153 Statt aller anderen aus den allgemeineren Arbeiten zur Subsidiarität: *Josef Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968, insb. S. 191ff., 268ff.; zu Subsidiarität und Sozialstaat s. *Spieker* (N 147), S. 222ff.; zu neueren Entwicklungen s. *Rolf G. Heinze* (Hg.), Neue Subsidiarität – Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik, 1986.

154 Zum Kündigungsschutz als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips BAGE 1, 128 (132f.); zur sozialstaatlichen Ambivalenz des arbeitsrechtlichen Bestandschutzes jedoch BVerfGE 59, 231 (268ff.).

155 S. o. Rn. 6, 10, 11ff.

156 S. dazu *Hans Hege*, Das Grundrecht der Berufsfreiheit im Sozialstaat, 1977; *Rainer Pitschas*, Berufsfreiheit und Berufslenkung, 1983, S. 121ff.; *Hans-Peter Schneider* und *Helmut Lecheler*, Art. 12 GG – Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, in: VVDStRL 43 (1985), S. 7ff.

157 Vgl. § 1 S. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes. – Zur sozialstaatlichen Ableitung vgl. *Kittner* (N 140), Rn. 66. Zur Arbeitsvermittlung als sozialstaatliche Leistung s. BVerfGE 21, 245 (251).

158 *Joachim Matthes* (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg, 1983; *Claus Offe*, „Arbeitsgesellschaft“ – Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, 1984; *Friedrich Ortmann/Christoph Sachße* (Hg.), Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Sozialhilfe: Perspektiven „neuer“ Sozialstaatlichkeit, 1985; *Dieter Grünh*, Der informelle Sektor als Sozialstaatsersatz?, in: *Albrecht Randelzhofer/Werner Süß* (Hg.), Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz, 1986, S. 139ff.; *Klaus Schroeder*, Der Sozialstaat als Versorgungsstaat – Von der Wohlstandssicherung zur Massenarbeitslosigkeit, ebd., S. 172ff.; *Ulrich Goll*, Arbeitslosigkeit und Lebenschancen, in: ZRP 1986, S. 198ff.

159 Zur Analyse s. ergänzend *Hans F. Zacher*, Sozialstaat und Recht. Grundlagen – Entwicklungen – Krise, in: VSSR Bd. 11 (1983), S. 119ff. (131f.).

160 Zur sozialstaatlichen Relevanz von Art. 6 GG etwa BVerfGE 24, 119 (144); *Peter Krause*, Ehe und Familie im sozialen Sicherungssystem, in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, Bd. 21 (1986), S. 270ff. → Bd. VI, Schutz von Ehe und Familie: Elternrecht.

161 BSGE 45, 95 (105). S. a. die Beiträge zum Thema „Familienverantwortung im sozialen Rechtsstaat“, in: *Diether Posser/Rudolf Wassermann* (Hg.), Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung, 1981, S. 131ff. Zur steuerrechtlichen Berücksichtigung der Familienlasten s. BVerfGE 6, 32 (77f.); 13, 331 (347); insb. für Halbfamilien: BVerfGE 61, 319 (343); 68, 143 (152ff.).

30
Deckung der Bedarfe

Endlich kann die Regel der Selbstverantwortung auch dort, wo sie in einem – wie auch immer definierten – Normalfalle genügt, an Grenzen stoßen, wenn einzelne Bedarfe die Kräfte des einzelnen und seiner Familie überfordern. Deshalb trifft den Sozialstaat eine besondere Verantwortung für die „Erreichbarkeit“ lebensnotwendiger Güter wie Ernährung¹⁶², Wohnung¹⁶³, Versorgung im Krankheitsfalle¹⁶⁴, Pflege¹⁶⁵ usw.¹⁶⁶.

31
Autonomie der
gesellschaftlichen
Prozesse

Doch darf über aller Verantwortung des Sozialstaats nicht vergessen werden, daß das „Soziale“ sich wesentlich auch durch die Gesellschaft und in der Gesellschaft zu vollziehen hat. Der Primat der Selbstverantwortung setzt die funktionierende Autonomie der gesellschaftlichen Verhältnisse und Prozesse voraus¹⁶⁷. Vier Dimensionen scheinen – über die Freiheit der Arbeit und die Autonomie der Familie hinaus – wesentlich, damit dies gewährleistet ist. Die erste: Die Möglichkeiten des einzelnen, einen Anteil an den existenzermöglichenden und -bestimmenden Gütern zu erwerben, zu haben, zu nutzen und darüber zu verfügen¹⁶⁸. Das Grundrecht des Eigentums (Art. 14 GG) spielt hier eine zentrale Rolle¹⁶⁹. Die zweite: Den gesellschaftlichen Kräften muß die Möglichkeit gegeben sein, die einzelnen hinreichend mit Gütern und Diensten zu versorgen. Die Affinität zwischen freiheitlicher Gesellschaft und marktwirtschaftlicher Ordnung¹⁷⁰ ist hierzu das entscheidende Stichwort. Die dritte: Den Menschen muß über die Familie hinaus die Möglichkeit eröffnet sein, sich zur Verschaffung von Gütern und Diensten kollektiv zusammenzuschließen¹⁷¹.

162 Art. 74 Nr. 17 GG: „Sicherung der Ernährung“.

163 Art. 13 (insb. Abs. 3: „Behebung der Raumnot“), 74 Nr. 18 GG. Zum Instrumentarium etwa *Lampert* (N 128), S. 342 ff.

164 Art. 12 a Abs. 4, 74 Nr. 19, 19 a GG. Zur „Krankenversorgung“ als sozialstaatlicher Aufgabe BVerfGE 44, 353 (375); 57, 70 (99); 67, 193 (209, 220); s. auch Richter *Rottmann* zu BVerfGE 53, 366 (408 ff., 410). Zur Krankenversorgung als Leistung der Sozialversicherung BVerfGE 16, 286 (304). Vgl. ferner *Ottfried Seewald*, Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit, 1981, insb. S. 247 ff.; *Götz Frank*, Sozialstaatsprinzip und Gesundheitssystem, 1983, S. 61 ff., 75 ff.

165 Zur Pflege als sozialstaatliche Aufgabe s. BVerfGE 40, 121 (133). Insb. für die Pflege psychisch Kranker BVerfGE 58, 208 (225 f.).

166 Zur Sozialarbeit als Leistung des Sozialstaats s. *Rainer Pitschas*, Formelles Sozialstaatsprinzip, materielle Grundrechtsverwirklichung und Organisation sozialer Dienstleistungen, in: VSSR Bd. 8 (1977), S. 141 ff.; *Johannes Münder*, Sozialstaat und soziale Arbeit, in: *Neue Praxis* 1985, S. 112 ff.; *Thomas Olk*, Der informelle Wohlfahrtsstaat, in: ders./Hans-Uwe Otto (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Umriss einer künftigen Sozialarbeit*, 1985, S. 122 ff., m. w. Nachw.

167 S. *Walter Gerber* (Hg.), *Stärkung der Selbstverantwortung – Aufgabe unserer Gesellschaft*, 1984.

168 Entsprechende Bedeutung kommt natürlich auch dem Schutz des Einkommens zu. Gerade unter dem Aspekt der sozialstaatlichen Garantie des Existenzminimums bleibt freilich die Sicherung eines minimalen Einkommens und/oder Vermögens auch gegenüber Rechten Dritter (letztlich der Vollstreckung) und gegenüber öffentlichen Lasten (insb. der Steuerlast) vorrangig. S. dazu auch *Bieback/Stahlmann* (N 150), S. 7 ff.

169 Zum Eigentum als einer „Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat“ s. BVerfGE 14, 263 (277). Zum Erfordernis eines entsprechend wirkungsvollen Vollstreckungsschutzes BVerfGE 46, 325 (334 f.); 49, 220 (225 f.), insb. Richter *Böhmer*, S. 228 ff. (237 f.). Vgl. auch BVerfGE 42, 64 (77).

170 S. u. Rn. 51 ff.

171 Zur Praxis s. *Fritz Vilmar/Brigitte Runge*, Soziale Selbsthilfe – Privatisierung oder Vergesellschaftung des Sozialstaats? Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/1986, S. 3 ff. – Krit. zur Rechtslage der Selbsthilfe *Johannes Münder*, Selbsthilfe und (neue?) Subsidiarität – Politische Mode oder rechtlich geboten?, in: *Neue Praxis*, 1986, S. 417 ff. Vgl. ferner die in N 158 genannten Autoren.

Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)¹⁷² und Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)¹⁷³ sind dafür zentral. Schließlich die vierte: Auch wo Fremdhilfe nötig ist, um die Existenz zu sichern, darf es kein Monopol des Staates geben. Gesellschaftlichen Kräften muß Raum zu altruistischer Hilfe gegeben sein. Die Freiheit, zu helfen, ist ein Element der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die Freiheit des Zusammenschlusses (Art. 9 Abs. 1 GG) eine bedeutsame Weise, sie wirkungsvoll zu betätigen¹⁷⁴.

b) Soziale Gleichheit

aa) Der Auftrag des Sozialstaats

Die Gleichheit aller, die Menschenantlitz tragen, ist der allgemeinste und tiefste Grund der sozialen Bewegung. Zugleich aber ist sie ein so umfassendes und weitreichendes Anliegen aller politischen Veränderungen, die sich zwischen dem 18. und dem 20. Jahrhundert vollzogen haben, daß die soziale Bewegung als ein Strom von mehreren angesehen werden kann, die in das Meer der Gleichheit der Menschen münden. Wesentliche Entwicklungen zur Gleichheit sind mit dem Übergang von der feudalistisch-monarchistischen Verfassung zur egalitären Demokratie verbunden: so vor allem die Abschaffung ständischer Vorrechte. Andere liegen in der Konsequenz des Rechtsstaats: so die Gleichheit aller vor dem Gesetz¹⁷⁵. Die Vorstellung von „sozialer Gleichheit“¹⁷⁶ verbindet sich primär mit gesellschaftlichen und ökonomischen Phänomenen. Auch sie werden freilich nicht mit gleicher Intensität mit dem „Sozialen“ assoziiert. Die Abschaffung der Leibeigenschaft, die Ablösung der Grundlasten, die Aufhebung der Zünfte usw. erscheinen zu sehr als eine Liquidation von Gestrigkeiten, um das „soziale Bewußtsein“ heute noch zu prägen. Demgegenüber erscheinen die Ungleichheiten von Kapital und Arbeit, von Unternehmern und Arbeitern als die klassische soziale Ungleich-

32

Soziale Gleichheit

172 Wie auch die sozial-historisch so bedeutsame Möglichkeit der Genossenschaften: vgl. dazu die Landesverfassungen o. Rn. 6 (insb. N28) u. 10. Zum Zwangszusammenschluß als zulässigem Instrument des Sozialstaats demgegenüber BVerwGE 23, 304 (306).

173 Die in Art. 9 Abs. 3 GG angelegte Koalitionsfreiheit ist auch Ausfluß des Sozialstaatsprinzips: BVerfGE 4, 96 (102). Dem entspricht die sozialstaatliche Bindung der Koalitionen: BAGE 20, 175 (225); zur sozialstaatlichen Ableitung vgl. auch *Karl-Heinz Gießen*, Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswillensbildung, 1976, S. 194ff.; zu Koalitionsfreiheit und Sozialstaatsprinzip eingehend *Rupert Scholz*, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, insb. S. 180ff.; zur sozialstaatlichen Dimension der Mitbestimmung *ders.*, Paritätische Mitbestimmung und Grundgesetz, 1974, S. 25ff. Von einem „Recht auf Mitbestimmung“ spricht *Küttner* (N140), Rn. 67. – Zur Interessenwahrung im Arbeitsrecht s. a. die Rechtsprechung zur sozialstaatlichen Legitimation der Betriebsverfassung (BAGE 27, 33 (44); 29, 103 (104)) und der Personalvertretung (BVerfGE 19, 303 (319); 28, 314 (323); 51, 43 (58)).

174 S. *Axel Freiherr von Campenhausen* (Hg.), Kann der Staat für alles sorgen?, 1976; *Roland Wegener*, Staat und Verbände im Sachbereich Wohlfahrtspflege, 1978, S. 146ff.; *Spieker* (N147), S. 288ff.; *Otto Depenheuer*, Staatliche Finanzierung und Planung im Krankenhauswesen, 1986, S. 195ff. m. w. Nachw. Zur Freiheit des Sozialstaats, freie Träger zu beteiligen. BVerfGE 22, 180 (204); s. a. Richter *Rottmann* zu BVerfGE 53, 366 (408ff., 410f.). – Insb. zur Freiheit kirchlicher Diakonie (vgl. Art. 4, 140 GG, Art. 136ff. WRV) *Axel Freiherr von Campenhausen/Hans-Jochen Erhardt*, Kirche – Staat – Diakonie, 1982; *Konrad Deufel*, Sozialstaat und christliche Diakonie, in: *Christlicher Glaube und moderne Gesellschaft*, Teilbd. 15, 1982, S. 121ff.

175 *Zacher* (N122), S. 890ff. m. eingeh. Nachw. → Bd. V, Die Gleichheit vor dem Gesetz.

176 → Bd. V, Soziale Gleichheit.

heit. Die In-Eins-Setzung von Arbeiterfrage und „sozialer Frage“¹⁷⁷ prägt die Forderung nach „sozialer Gleichheit“ bis heute.

33

Von Armut und Arbeiterfrage zur Unendlichkeit der Besser-Schlechter-Relationen

In der Tat konzentriert sich das Bewußtsein sozialer Ungleichheit im Laufe des 19. Jahrhunderts mehr und mehr auf zwei Phänomene, die sich überschneiden, aber nicht identisch sind: Armut und Arbeiterschaft¹⁷⁸. Unter dem Schock des Ersten Weltkrieges und aller seiner Folgen und unter den politischen und gesellschaftlichen Bedingungen der Weimarer Zeit treten jedoch rasch neue soziale Ungleichheiten hervor: Kleinbauern, Siedler, Pächter, Mieter, kinderreiche Familien, Mütter, Kinder und Jugendliche, Kriegsgeschädigte usw. werden als benachteiligte Gruppen wahrgenommen¹⁷⁹. Vollends nach dem Zweiten Weltkrieg¹⁸⁰ tritt hervor, daß Besser-Schlechter-Relationen nicht nur zwischen Gruppen, sondern auch Lebenssituationen (z. B. Alter), Regionen (z. B. Grenzgebiete) und Sachbereichen (z. B. Gesundheit, Bildung)¹⁸¹ wahrgenommen werden können¹⁸². Die Konstellationen sozialer Ungleichheiten erweisen sich als beliebig vermehrbar¹⁸³. Eine Eigenart bleibt den „sozialen Ungleichheiten“ von ihrem Ursprung in der Arbeiterfrage her freilich wesentlich: der ökonomische Bezug¹⁸⁴. Als „sozial“ problematisch erscheinen Ungleichheiten vor allem dann, wenn sie in ökonomischen Ungleichheiten ihre Ursache und/oder ihre Wirkung haben¹⁸⁵.

34

Die Muster, nach denen das Gemeinwesen auf soziale Ungleichheiten reagiert – sie aufhebt oder mindert oder die aus ihnen erwachsenen Abhängigkeiten kontrolliert –, sind vielfältig¹⁸⁶: die soziale Veränderung privatrechtlicher

177 *Josef Schäfers*, Ordnungspolitische Aspekte im Wandel der sozialen Frage, in: FS für Hans Ulrich Scupin, 1983, S. 85ff. (89ff.); *Lampert* (N 128), S. 35ff.; *Sachße/Tennstedt* (N 148), S. 179ff.

178 Dazu nochmals *Lampert* (N 128), S. 37f. u. 174.

179 *Lampert* (N 128), S. 166ff. (177). Zum Beispiel der Kleingewerbetreibenden s. BVerfGE 37, 38 (53).

180 „Der Gesetzgeber hat ... durch die Gleichstellung der Vertriebenen und Flüchtlinge, heimatlosen Ausländer und politisch Verfolgten in hohem Maße das Sozialstaatsgebot verwirklicht“: BVerfGE 43, 213 (227).

181 Zur verfassungsrechtlichen Ableitung eines Rechts auf Bildung *Ulrich Karpen*, Das Recht auf Chancengleichheit, insbesondere in der Bildung, in: JA 1985, S. 562ff. Zu den „vernachlässigten Bereichen“ s. *Kurt Sontheimer*, Die Bundesrepublik aus der Perspektive linker Theorie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1976, S. 3ff. (16).

182 BVerfGE 35, 202 (235f.): „Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind.“

183 Zur neuerlichen Inanspruchnahme des Sozialstaatsprinzips etwa für ausländische Mitbürger s. BVerfGE 42, 148 (157ff.); 60, 126 (132).

184 *Lampert* (N 128), S. 180, spricht – beides verbindend – von einer „Konzentration der Sozialpolitik auf die im Arbeits- und Wirtschaftsleben tätigen Personen.“

185 So beschreibt etwa das *Bundessozialgericht* in BSGE 10, 97 (100), das Sozialstaatsprinzip als herkömmliches Schutzprinzip zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren. – Den Pfad der Einengung auf ökonomische Probleme verläßt das *Bundesverfassungsgericht* im Bereich des Strafrechts und des Strafvollzugs, wo die Last der Strafe und ihre Folgen im Lichte des Sozialstaatsprinzips gewürdigt werden: BVerfGE 35, 202 (235f.); 41, 329 (331); 45, 187 (223, 228f., 238f.). S. weiter die Beispiele für die Einwirkung des Sozialstaatsprinzips auf Strafrecht und Strafvollzug bei *Stern* (N 106), S. 901f. m. w. Nachw.; allgemeiner für „Verhütung und Ausgleich nichtmaterieller Disparitäten“ *Künner* (N 140), Rn. 36 m. w. Nachw. S. zum Problem auch unten Rn. 67f.

186 *Eike von Hippel*, Der Schutz des Schwächeren, 1982.

Beziehungen (z. B. Ausbildung des Arbeitsrechts¹⁸⁷, des Mieter- und Pächterschutzrechts¹⁸⁸, des Verbraucherschutzrechts usw.)¹⁸⁹; die staatliche Intervention in gesellschaftliche Beziehungen (z. B. Arbeitsschutz, Heimaufsicht, Jugendfürsorge usw.)¹⁹⁰; die Gewährleistung eines allgemeinen Zugangs zu wesentlichen Gütern und Diensten (z. B. Preisbindung¹⁹¹, Kontrahierungszwang auf dem Gebiet der Energie- und Verkehrsversorgung); die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen (z. B. auf den Gebieten der Daseinsvorsorge, der Bildung¹⁹² und der Krankenversorgung)¹⁹³; die Förderung gesellschaftlicher Angebote (insbesondere durch Subventionen)¹⁹⁴; die Kompensation sozialer Nachteile durch entsprechende Verpflichtungen Privater (z. B. zugunsten von Schwerbeschädigten)¹⁹⁵; die Kompensation sozialer Nachteile durch öffentliche Leistungen (Sozialleistungen)¹⁹⁶; die Kompensation sozialer Ungleichheiten durch die Gestaltung öffentlicher Abgaben (Steuern, Beiträge, Gebühren etc.)¹⁹⁷; die Minderung wirtschaftlicher Ungleichheit durch die Vergesellschaftung wirtschaftlicher Güter oder ihre Überführung in Gemeinwirtschaft; die Neuverteilung wirtschaftlicher Güter (z. B. Bodenre-

Methoden, mehr
Gleichheit zu
bewirken

187 S. Erich Post, Zur Verwendung des Sozialstaatsarguments im Arbeitsrecht, in: ZfA 1978, S. 421 ff.; Ernst Benda, Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts, in: RdA 1979, S. 1 ff. Zum Aspekt der Arbeitsverfassung s. nochmals oben N 173. – Zur analogen sozialstaatlichen Relevanz des Beamtenrechts, insb. zum Alimentationsprinzip als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips BVerfGE 8, 1 (17); 17, 337 (355); BVerfGE 21, 329 (346); 37, 31 (37 ff.); 58, 68 (78 f.). Zur Zusammenschau des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG), des Grundrechts der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) und des Sozialstaatsprinzips für die richtige Gestaltung der Beamtenbezüge für Beamte mit Familie BVerfGE 44, 241 (273 f.); 49, 260 (273). Zur Zulässigkeit sozialer Staffelung zugunsten der Schwächeren im Beamtenrecht BVerfGE 14, 30 (33 f.); zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Position im Beamtenrecht BVerfGE 46, 97 (112).

188 Zum Einfluß des Sozialstaatsprinzips auf das Mietrecht s. BVerfGE 37, 132 (143).

189 S. statt anderer die Beiträge von Ulrich Spellenberg u. a., in: Recht im sozialen Rechtsstaat, 1973; Dietrich von Stebut, Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts, 1982.

190 Zur Jugendhilfe als Ausfluß des Sozialstaatsprinzips s. BVerfGE 22, 180 (204).

191 Zur sozialstaatlichen Legitimation einer Preisbindung s. BVerfGE 8, 274 (329).

192 Zur sozialstaatlichen Relevanz des öffentlichen Schulwesens s. BVerfGE 27, 360 (363). Zur sozialstaatlichen Relevanz des Hochschulzuganges s. BVerfGE 33, 303, insb. 331 ff.; 39, 258 (270 ff.); 43, 291, (313 ff.); 62, 117 (146 ff.). S. a. nochmals Karpen (N 181).

193 S. o. N 164.

194 Zur Wohnungsbauförderung für Bedürftige s. BVerfGE 21, 117 (130).

195 Für Schwerbeschädigte: BAGE 13, 228 (231 ff.).

196 S. Rn. 27 und unten Rn. 40 ff., 48. – Das Sozialstaatsprinzip verlangt nicht, ja rechtfertigt nicht einmal die beliebige Streuung sozialer Leistungen. So ist die Abstufung von Leistungen nach dem Grad der Bedürftigkeit (BVerfGE 9, 20 (35); 17, 1 (11); 59, 36 (51), 62 bzw. nach dem Maß der Schutzbedürftigkeit (BVerfGE 13, 248 (259); 23, 135 (145); 42, 172 (188)) wesentlich. Auch liegt es durchaus im Sinne des Sozialstaatsprinzips, Leistungen – etwa der sozialen Förderung – nur dort zu gewähren, wo die Inanspruchnahme sinnvoll ist (BVerfGE 9, 256 (258); 59, 231 (263)). – Zur besonderen Bedeutung sozialer Dienste vgl. oben N 166.

197 Das Sozialstaatsprinzip ist zunächst allgemeine Grundlage für eine sozial gestaltende Steuerpolitik: BFHE 105, 266 (270). Es verlangt, daß die Steuerlast auf die Belange der schwächeren Schichten der Bevölkerung Rücksicht nimmt: BVerfGE 13, 331 (346); 29, 402 (412). Allgemeiner ergibt sich aus Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit: BVerfGE 32, 333 (339); 61, 319 (343 f.); 68, 143 (152); s. dazu auch Dieter Birk, Das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab der Steuernormen, 1983, insb. S. 161 ff. – Eine besondere Problematik erwächst aus dem Zusammenhang zwischen (zumeist nicht-steuerlichen) Abgaben und sozialen Leistungen, vgl. dazu Paul Kirchhof, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, in: JZ 1982, S. 305 ff.; Bernd Wegmann, Transferverfassungsrechtliche Probleme der Sozialversicherung, 1987.

form)¹⁹⁸; der Ausgleich sozialer Nachteile in Verfahren (z. B. im Zugang zum Recht, in der Vertretung von Interessen)¹⁹⁹ usw.

35
Gleichheitssätze als
verfassungsrechtliche
„Energieträger“ des
„Sozialen“

Das Grundgesetz reflektiert diese Problematik zentral im allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Obwohl auf Rechtsgleichheit zielend, kann der Gleichheitssatz soziale Ungleichheiten nicht übersehen²⁰⁰. Zugleich aber findet im allgemeinen Gleichheitssatz das Ermessen des Gemeinwesens Ausdruck, die sachlichen Gesichtspunkte aufzugreifen und auszuwählen, nach denen sich die Kompensation sozialer Ungleichheiten nach Grund, Art und Grenze bestimmt²⁰¹. Stärker gebunden ist das Recht dort, wo besondere Gleichheitssätze formuliert sind (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG). Doch kommt es angesichts des ökonomischen Bezugs sozialer Ungleichheit nur dort voll zum Tragen, wo die Kriterien besonderer Gleichheitssätze mit ungleichen ökonomischen Bedingungen oder Wirkungen in Zusammenhang stehen (wie dies etwa bei der Gleichheit der Geschlechter im Arbeitsleben angenommen wird)²⁰². Einzelne besondere Gleichheitssätze stellen sich freilich a priori als soziale Programme dar: So der Anspruch „jeder Mutter . . . auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft“ (Art. 6 Abs. 4 GG)²⁰³ und die Pflicht des Gesetzgebers, „unehelichen Kindern . . . die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern“ (Art. 6 Abs. 5 GG)²⁰⁴. Auch der gleiche Zugang zum öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 2 und 3 GG) impliziert Schutz gegen soziale Ungleichheit²⁰⁵.

198 Zur Problematik der sozialen Umschichtung und ihrer Formen s. *Zacher* (N 122), S. 963 ff., 969 ff. – Zur Problematik einer Gewinnumverteilung s. *Gerhard Picot*, Gewinnumverteilung und Verfassungsrecht, 1978. Zum vorigen auch N 255 und 300.

199 Zur Pflicht des Sozialstaats, die Situation der Bemittelten und Unbemittelten im Verfahren anzugleichen s. BVerfGE 9, 124 (131); 10, 264 (270 f.); 22, 83 (86 ff.); 35, 348 (355 f.); 51, 295 (302); 54, 251 (273); 56, 139 (143 f.); 63, 380 (394 f.); BGHZ 64, 308. – Zur historischen Entwicklung, zur verfassungsrechtlichen Ableitung und zur Reformbedürftigkeit s. *Feeke Meents*, Das Armenrecht im sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes, Diss. Bonn 1975; vgl. zur Reform des Armenrechts auch *Götz von Aulock*, Rechtshilfe für untere soziale Schichten, 1977; ferner die Beiträge zum Thema „Verfahrensrechte in der sozialen Rechtsordnung“, in: *Posser/Wassermann* (N 161), S. 229 ff. – Allg. zum Gesamtfeld dieser Problematik *Thomas Simons*, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985.

200 *Hans F. Zacher*, Soziale Gleichheit – Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip, in: AöR 93 (1968), S. 341 ff. *Wolfgang Riefner*, Der Gleichheitssatz im Sozialrecht und die Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung, in: SGB 1984, S. 147 ff. → Bd. V, Soziale Gleichheit.

201 BVerfGE 12, 354 (367): „Auch das Sozialstaatsprinzip ermächtigt nicht zu beliebiger Sozialgestaltung, die das Gebot der Gleichheit auflösen würde.“ Entsprechend BFHE 86, 598 (602).

202 Zur Pflicht zur Gleichstellung von Mann und Frau in der sozialen Wirklichkeit BVerfGE 57, 335 (345 f.). S. a. die Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages zum Thema „Welche rechtlichen Maßnahmen sind vordringlich, um die tatsächliche Gleichstellung der Frauen mit den Männern im Arbeitsleben zu gewährleisten?“, Gutachten von *Manfred Löwisch*, *Wolfgang Gitter* und *Annemarie Menzel*, in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages (1974), Bd. I, Gutachten Teil D, 1974 – sowie die Beratungen mit dem Referat von *Franz Jürgen Säcker*, ebd. Bd. II, Sitzungsbericht L; die Beiträge zum Thema „Gleichberechtigung der Frau im Arbeitsleben“, in: *Posser/Wassermann* (N 161), S. 45 ff. → Bd. V, Besondere Gleichheitsgarantien.

203 *Franz Gamillscheg*, Mutterschutz und Sozialstaat, in: FS für Erich Molitor, 1962, S. 57 ff. → Bd. VI, Elternrecht.

204 Zu Art. 6 Abs. 5 GG als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips s. BVerfGE 26, 44 (60). → Bd. VI, Elternrecht. 205 BVerfGE 44, 211 (215).

Das Grundgesetz benennt evidente Problembereiche ferner im Rahmen der Zuständigkeitsordnung²⁰⁶, vereinzelt auch in weiteren Grundrechten²⁰⁷ und in der Finanzverfassung²⁰⁸.

36

Weitere verfassungs-
textliche Hinweise

bb) Die gesellschaftliche Realisation: Freiheit und Gleichheit

Das Ziel sozialer Gleichheit ist kein absolutes, kein „egalitäres“²⁰⁹. Das gilt von der Basis des historischen Verständnisses her: der gesamten Sozialbewegung gemeinsam ist ein relatives Mehr an Gleichheit, nicht aber absolute Gleichheit. Das gilt auch im Hinblick auf die Natur der Sache: auf die Unendlichkeit möglicher Besser-Schlechter-Relationen. Ihre Zahl kann durch kompensatorische Interventionen nicht erschöpft werden²¹⁰. Im Gegenteil: Da prinzipiell jede kompensatorische Intervention gezwungen ist, „unwesentliche“ Ungleichheiten zugunsten der sie konstituierenden, sie leitenden, ihr „wesentlichen“ Ungleichheit zu vernachlässigen, läßt sie unendlich viele Ungleichheiten übrig, die künftig doch als „wesentlich“ gesehen und artikuliert werden können. Anders ausgedrückt: jede Intervention macht, indem sie eine Besser-Schlechter-Relation ausräumt, den Blick frei auf andere, potentiell neue Besser-Schlechter-Relationen, die ihrerseits nach Kompensation verlangen²¹¹.

37

Die apriorische
Relativität sozialer
Gleichheit

Doch ist Relativität dem Ziel der Gleichheit schon von den Freiheitsrechten her vorgegeben, welche die Gesellschaft konstituieren²¹². Der Versuch absolu-

38

206 Die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen (Art. 74 Nr. 6 GG), das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung (Art. 74 Nr. 12 GG), das Wohnungs-, Siedlungs- und Heimstättenwesen (Art. 74 Nr. 18 GG), die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung (Art. 74 Nr. 16 GG), die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft (74 Nr. 15 GG), die Bodenverteilung (Art. 75 Nr. 4 GG), die regionale und sektorale Wirtschaftsförderung (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 und 3, Art. 104 a Abs. 4 GG), die Steuern von Einkommen und Vermögen sowie die Erbschaftsteuer (Art. 106 Abs. 1 Nr. 5 und 6, Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und Abs. 5 GG).

207 S. Art. 7 Abs. 4 S. 3 (Verbot sozialer Selektion in Privatschulen) und Abs. 6 (Verbot von Vorschulen), Art. 15 (Sozialisierung) GG.

208 Zu den in N 206 a. E. erwähnten Steuerarten kommt das Abstellen auf die „unterschiedliche Finanzkraft der Länder“ (Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG); die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet ist eine Kategorie sowohl der Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG) als auch der Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG).

209 Herzog (N 130), Rn. 47, 48; Walter Leisner, Egalisierung – Ein Anliegen der Gerechtigkeit?, Bitburger Gespräche 1982, S. 81 ff.

210 Ergänzend s. Zacher (N 159), S. 127 ff.

211 Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, insb. S. 8: „Wenn man von einer Logik des Wohlfahrtsstaates sprechen kann, so ist diese durch ein kompensatorisches Prinzip zu bezeichnen.“ Der „Begriff der Kompensation“ tendiert jedoch „zur Universalisierung, weil je nach Problemstellung alle Unterschiede kompensiert werden können und immer Unterschiede übrig bleiben oder Neudefizite auftreten, die ihrerseits nach Kompensation verlangen. Wenn alles kompensiert werden muß, dann auch das Kompensieren. Begriff und Prozeß der Kompensation werden reflexiv. Damit erreicht aber auch die Kompetenz zum Kompensieren gedanklich und materiell ihre Grenze und gerät vor das Problem der Inkompetenzkompensationskompetenz.“ Vgl. auch die Kritik von Bruno Molitor, Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, 1984, S. 43 ff.

212 Karl Doehring, Sozialstaat, Rechtsstaat und freiheitlich-demokratische Grundordnung, in: Die politische Meinung 1978, Sonderheft, Seite 7 ff.; ders., Alternativen des Sozialstaats, in: Detlef Merten/Rudolf Morsey (Hg.), 30 Jahre Grundgesetz, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 78, 1979, S. 125 ff.; s. a. Heinz Laufer, Freiheit und Gleichheit. Die Antinomie politischer Strukturprinzipien in einer sich wandelnden Gesellschaft, in: FS für Willy Geiger, 1974, S. 337 ff.; Paul Kirchhof, Freiheit im ausgleichenden Finanzstaat – Verdienst und Bedarf in einer verteilenden, mechanisierten, geldwirtschaftlich gesteuerten Erwerbswirtschaft, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. FG zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 157 ff. → Bd. V, Gleichheit in Freiheitsrechten.

Gleichheit und
Freiheit

ter Egalisierung würde – so sehr er schon in sich zum Scheitern verurteilt wäre – zur totalitären Aufhebung der Gesellschaft führen. Demgegenüber ist eine Gesellschaft, die dem Staat gegenüber eigenständig bleibt, a priori eine ungleiche Gesellschaft; denn die Freiheiten, kraft derer Gesellschaft möglich ist, bedeuten, daß auch gleiche Möglichkeiten ungleiche Wirkungen hervorbringen. „Mehr Gleichheit“ kann somit auch von dieser Vorgabe her nur darauf abzielen, Ungleichheit zu mindern; sie kann nicht bedeuten, Ungleichheit aufzuheben. Auf der anderen Seite kräftigt „mehr Gleichheit“ aber auch die Gesellschaft: „Mehr Gleichheit“ breitet die sozialen Voraussetzungen für die reale Erfüllung der Freiheit in der Gesellschaft aus²¹³. Haben Freiheitsrechte für sich ein „vertikales Konzept“ von Freiheit, so fügt der soziale Auftrag des Gemeinwesens ihnen ein „horizontales Konzept“ von Freiheit hinzu.

39

Freiheit – auch
Chance der Gleichheit

Dieses Spiel von Freiheit und Gleichheit wird durch die Freiheitsrechte nicht nur gefordert²¹⁴, sondern auch in sich konstituiert²¹⁵. Elterlich bestimmte Entwicklung (Art. 6 Abs. 1 bis 3 GG), Freiheit der Ausbildung (Art. 12 Abs. 1 GG)²¹⁶, Freiheit beruflicher und wirtschaftlicher Betätigung (Art. 2 Abs. 1, 12, 14 GG) und freie Gestaltung des Privatlebens (Art. 2 Abs. 1, 4, 6, 13, 14 GG), aber auch freie Einwirkung auf die öffentliche Meinung (Art. 5 GG)²¹⁷, freie kollektive Selbstdarstellung und Wahrnehmung von Interessen (Art. 8, 9 GG), ja selbst verfahrensrechtliche Gewährleistungen der Durchsetzung von Interessen und Rechten (Art. 17, 19, 101, 103 GG) sind sämtlich Chancen, Ungleichheit ebenso zu überwinden wie zu schaffen – Chancen, die auch untereinander gegenläufig wirken können. In besonderem Maße komplex ist diese Lage dort, wo kollektive Interessenwahrung (Art. 8, 9, insbesondere Art. 9 Abs. 3 GG) mit individuellen Interessen und Möglichkeiten in Konflikt gerät²¹⁸. Dies alles liegt der Aufgabe des Staates, institutionell (z. B. Art. 7²¹⁹, 15 GG) oder regulativ (z. B. Art. 3 GG) Gleichheit herzustellen, voraus. Der Vorgabe der Freiheit und der Notwendigkeit der Gesellschaft entspricht es, daß der Staat dem Prozeß, in dem sich Gleichheit durch den Gebrauch der Freiheit von selbst herstellt, nicht zuvorkommen sucht²²⁰.

213 Zur Chancengleichheit s. *Herzog* (N 130), Rn. 37ff., insb. Rn. 39f.

214 S. speziell im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip: BAGE 16, 95 (105).

215 *Wolfgang Martens/Peter Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, in: VVDStRL 30 (1972), S. 7ff. Vgl. a. Rn. 98f.

216 Zur sozialen Chancengleichheit durch Ausbildung s. noch einmal N 156 u. 192.

217 Dazu, daß das Sozialstaatsprinzip die Presse- und Rundfunkfreiheit nicht einschränkt, s. BVerfGE 52, 283 (298); 59, 231 (263).

218 Vgl. dazu *Gießen* (N 173), S. 169ff., 199ff. Zur Abwägung zwischen betriebsverfassungsrechtlichem „Tendenzschutz“ und Sozialstaatsprinzip: BAGE 21, 130 (133); 22, 360 (369); 27, 301 (309); 29, 405.

219 Zu Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG: BVerwGE 27, 360 (364).

220 BVerfGE 59, 172 (213): Es ist nicht die Sache des Sozialstaats, „den Staatsbürger fürsorglich zu zwingen, zur Vermeidung von Enttäuschungen die Wahrnehmung von Chancen zu unterlassen, solange das damit verbundene Risiko nicht zu einer schwerwiegenden Selbstgefährdung führt oder zu Lasten anderer oder der Allgemeinheit geht.“ Zu den Grenzen des Gesetzgebers s. a. BVerfGE 18, 257 (267). Exemplarisch für den Bereich der Sozialversicherung etwa *Helmut Winterstein*, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, 1969, insb. S. 165ff.

c) Soziale Sicherheit und soziale Entschädigung

aa) Der Auftrag des Sozialstaats

40

Soziale Vorsorge als
Element des
Sozialstaats

Unter den Ärgernissen sozialer Ungleichheit hat sich die Ungleichheit in der Bedrohung durch „Wechselfälle des Lebens“, die mit dem Verlust des Einkommens oder des Unterhalts und/oder mit besonderen Aufwendungen (insbesondere medizinischer Behandlung) verbunden sind (Krankheit, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers, Arbeitslosigkeit usw.), als ein eigenständiges Problem erwiesen²²¹. Auch die Entwicklung der sozialen Vorsorge gegen die „Wechselfälle des Lebens“ kennzeichnet deshalb eine wesentliche Phase im Aufbau des Sozialstaats und etwas der historischen sozialen Bewegung Gemeinsames. Wenn auch Institutionen sozialer Vorsorge eine lange Geschichte haben²²², so geschieht der entscheidende Durchbruch zu ihrer Verallgemeinerung doch im 19. Jahrhundert. Der ältere Grundtyp ist die Beamtenversorgung²²³. Sie zeichnet sich durch die Einheit des Dienst-, Vorsorge- und Leistungsverhältnisses aus²²⁴. Dieser Grundtyp (arbeitsrechtlich gesprochen: die direkte Versorgungszusage durch den Arbeitgeber) kann in der Vielfalt des Arbeitslebens nicht zureichen. Deshalb wurde eine allgemeine Vorsorge erst in Gestalt der Sozialversicherung möglich, wie sie im Gefolge der Kaiserlichen Botschaft von 1881 entstand²²⁵. Sie trennte a priori zwischen dem Erwerbsverhältnis (Beschäftigungsverhältnis) und dem sozialen Vorsorge- und Leistungsverhältnis (Sozialversicherungsverhältnis) und ermöglichte so, das individuelle, privatrechtlich geregelte Erwerbsverhältnis mit der allgemeinen, öffentlich-rechtlichen Regelung der Vorsorge- und Leistungsverhältnisse zu kombinieren. Vorsorgesysteme (dienst- wie sozialversicherungsrechtlicher Art) stellen nicht nur auf Vorsorgebedürftigkeit ab²²⁶. Sie setzen auch Vorsorgefähigkeit (Dienstleistungsfähigkeit, Beitragsfähigkeit) voraus. Sie sind darauf angelegt, den – in der Regel in der Vorsorgeleistung reflektierten – Lebensstandard der Gesicherten für den Fall zu sichern, daß sich das soziale Risiko verwirklicht. Soziale Vorsorge tendiert so auf mehr als das Existenzminimum. Sie erfüllt damit zwar auch den elementaren sozialstaatlichen Zweck, Not abzuwenden – hebt ihn in ihrem weiterreichenden Zweck auf. Sie erfüllt ihn jedoch nur für die, die „vorleisten“ können oder für die vorgeleistet wird.

41

Neben der Ungleichheit in der Fähigkeit, für die „Wechselfälle des Lebens“ vorzusorgen, trat in besonderer Weise die Ungleichheit hervor, die entsteht, wenn der einzelne durch das Gemeinwesen oder doch infolge von Bedingun-

221 Eike von Hippel, Grundfragen der Sozialen Sicherheit, 1979.

222 Horst Peters, Geschichte der sozialen Versicherung, 1978.

223 S. Peter Jakob, Das Risiko der Witwenschaft in der Geschichte des deutschen Beamtentums, 1971.

224 Vgl. Hans F. Zacher, Die Versorgung der Beamten, Richter und Soldaten, 1984.

225 S. Hans F. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht Bd. 3, 1978; Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, ebd. Bd. 6, 1980 (dort insb. Detlef Zöllner, Landesbericht Deutschland, S. 45ff.); Peter A. Köhler/Hans F. Zacher (Hg.), Beiträge zur Geschichte und aktuellen Situation der Sozialversicherung, ebd. Bd. 8, 1983.

226 Dazu, daß dies im Sozialstaat auch zulässig ist: BVerfGE 24, 220 (235); 29, 221 (236).

Soziale Entschädigung
als Element des
Sozialstaats

gen, für die das Gemeinwesen eine besondere Verantwortung trägt oder übernimmt, Schäden erleidet, die andere nicht erleiden. Der Schaden ist durch Entschädigung zu kompensieren. Klassischen, zunächst rechtsstaatlich motivierten Ausdruck fand dies in den §§ 74, 75 der Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794²²⁷. Dieser sogenannte Aufopferungsanspruch diente lange Zeit nur der Kompensation von Vermögensschäden aus administrativen Eingriffen²²⁸. Mit dem Ersten Weltkrieg wurde jedoch eine allgemeine Kriegsopferversorgung unvermeidlich²²⁹. Sie war nun auch eine sozialpolitische Maßnahme. Nach dem Zweiten Weltkrieg breitete sich das Prinzip der sozialen Entschädigung²³⁰ auf immer weitere Bereiche der Kriegs- und Regimefolgen aus (z. B. auf Vermögensschäden infolge des Krieges, der Vertreibung und der Währungsreform)²³¹. Auf der anderen Seite hatte man schon während der Weimarer Zeit erkannt, daß nicht nur Schäden nach sozialer Entschädigung verlangen, die, wie Kriegsschäden, mit politischen Katastrophen zusammenhängen, sondern auch andere Opfer, die im Interesse (auch) des Gemeinwesens erbracht werden oder sonstwie vom Gemeinwesen zu verantworten sind. So wurde der Lebensretter zu Lasten der öffentlichen Hand in den Schutz der Unfallversicherung einbezogen²³². Damit war der Gedanke des sozialen Entschädigungsrechts auch für die Friedensgesellschaft nutzbar gemacht²³³. Er breitete sich nun teils in den Bahnen der „unechten Unfallversicherung“²³⁴, teils nach dem Muster der Kriegsopferversorgung

227 „§ 74. Einzelne Rechte und Vortheile der Mitglieder des Staats müssen den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls, wenn zwischen beyden ein wirklicher Widerspruch (Collision) eintritt, nachstehn.

§ 75. Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besondern Rechte und Vortheile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genöthigt wird, zu entschädigen gehalten.“

228 S. Rolf Stödter, Die öffentlich-rechtliche Entschädigung, 1933.

229 Reichsversorgungsgesetz von 1920.

230 Bertram Schulin, Soziale Entschädigung als Teilsystem kollektiven Schadensausgleichs, 1981.

231 Zur allgemeinen Anerkennung, aber auch zu den Gestaltungsprinzipien des sozialen Entschädigungsrechts s. BVerfGE 27, 253 (283): „Die Wertordnung des Grundgesetzes, die den freien, sich in der Gemeinschaft entfaltenden Menschen in den Mittelpunkt der staatlichen Ordnung stellt, verlangt besonders im Hinblick auf das in Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck gekommene Sozialstaatsprinzip, daß die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind, und mehr oder weniger zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben. Dies bedeutet ... die Pflicht zu einer Lastenverteilung, zu einem innerstaatlichen Ausgleich der Belastung nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung ... Wie ein solcher Ausgleich zu gestalten ist, hängt von den jeweiligen Umständen ab, besonders von Art und Umfang der Sonderbelastung und davon, in welchem Ausmaß eine Beteiligung der Gesamtheit durch die soziale Gerechtigkeit gefordert wird und im Gesamtinteresse vertretbar erscheint.“ Übereinstimmend BVerfGE 41, 126 (153f.); BSGE 54, 206 (212). Insb. zur Kriegsopferversorgung BVerfGE 38, 187 (198); zur Unterscheidung zwischen Kriegsopfern und zivilen Schwerbehinderten s. a. BFHE 123, 66 (69). Zum Lastenausgleich BVerfGE 41, 126 (174ff., insb. 176); BFHE 77, 258 (262). Zu den Besetzungsschäden BVerfGE 27, 253 (270f., 283ff.). Zur Reparationsentschädigung BVerfGE 41, 126 (174ff., insb. 183f.). – Zur Herleitung des allgemeinen Aufopferungsanspruchs aus dem Prinzip des sozialen Rechtsstaats vgl. BGHZ 25, 238 (241); 31, 187 (190f.).

232 S. Schulin (N 230), S. 91f.

233 Hans F. Zacher, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, in: DÖV 1972, S. 471ff.

234 Dazu Schulin (N 230), S. 87ff.

(Impfeschäden, Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen)²³⁵ weiter aus²³⁶.

Dem Grundgesetz ist die soziale Vorsorge in Gestalt der Sozialversicherung²³⁷ selbstverständlich (Art. 74 Nr. 12; 87 Abs. 2; 120 Abs. 1 S. 4 GG)²³⁸. In Gestalt der Beamtenversorgung²³⁹ ist sie durch Art. 33 Abs. 4 und 5 GG (s. a. Art. 74 a GG) garantiert²⁴⁰. Desgleichen benennt es Tatbestände des sozialen Entschädigungsrechts (Kriegsschäden, Kriegsfolgeschäden und Schäden als Folge des nationalsozialistischen Regimes) teils explizit, teils implizit (Art. 74, Nr. 6, 9, 10; 119; 120; 120a GG)²⁴¹. Eine tiefere verfassungsrechtliche Bestätigung aber liegt im Rechtsstaatsprinzip (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG). Soziale Vorsorge ermöglicht abstrahierende, subjektiv berechtigende normative Zusage von Leistungen im Falle einer typischen Bedarfssituation. Zumindest dem Grunde nach – jedenfalls der Einkommensersatz (z. B. Renten) auch der Höhe nach – wird nach rechtlicher und tatsächlicher Maßgabe der Vorsorge, nicht nach einem konkret festgestellten Bedarf geleistet. „Soziale Sicherheit“ ist so auch Rechtssicherheit²⁴² – ist Ausdruck der Verbindung von Rechts- und Sozialstaat. In neuerer Zeit wurde dies bis zur Einordnung sozialrechtlicher Anwartschaften²⁴³ in den Schutz des Grundrechts des Eigentums fortgeführt²⁴⁴. Dem-

42

Soziale Vorsorge und
Entschädigung im
Grundgesetz

235 S. *Schulin* (N 230), S. 100ff. In diese Tendenz gehört auch die Entschädigung Wehrpflichtiger. – Das Sozialgesetzbuch (§ 5 SGB–AT) schränkt den Begriff des „sozialen Entschädigungsrechts“ leider auf Gesundheitsschäden und auf die Entschädigung nach dem Muster des Kriegsopferversorgungsrechts („nach versorgungsrechtlichen Grundsätzen“) ein. Doch kann das am weiteren sachlichen Zusammenhang nichts ändern.

236 Ein älterer Sonderbereich sind die Tumultschäden: *Schulin* (N 230), S. 83ff.

237 Zur Sozialversicherung als „besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips“: BVerfGE 28, 324 (348). Zur Sozialversicherung als eindeutiger Staatsauftrag BGHSt 6, 17 (18f.). Zur Krankenversicherung als Ausdruck der sozialstaatlichen Verantwortung für die Krankenversorgung s. BVerfGE 67, 193 (209, 220) u. die Nachw. in N 164. Zur Rechtfertigung der Arbeitslosenversicherung BVerfGE 21, 245 (254), 362 (375); 51, 115 (125). Zum sozialstaatlichen Spielraum für eine Zwangsversicherung freier Berufe s. BVerfGE 10, 354 (369); 18, 257 (267). Zur sozialstaatsrechtlichen Ausgestaltung der Sozialversicherung insb. Richterin *Rupp-von Brünneck* zu BVerfGE 36, 237 (250ff.).

238 S. dazu *Harald Bogs*, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, 1973; *Wilhelm Wertenbruch*, Sozialverfassung und Sozialverwaltung, 1974.

239 Zur Beamtenversorgung als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips s. BVerfGE 17, 337 (355); 21, 329 (345f.); insb. zur beamtenrechtlichen Beihilfe s. BVerfGE 58, 68 (78ff.). Zum Alimentationsprinzip s. a. oben N 187. – Zur Rechtfertigung der Abgeordnetenversorgung aus dem Sozialstaatsprinzip BVerfGE 32, 157 (165).

240 *Franz Ruland*, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der Beamtenversorgung an die gesetzliche Rentenversicherung. Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Versorgung der Beamten, in: Sachverständigenkommission Altersicherungssysteme, Anlageband B (veröff. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung), 1983, insb. S. 92ff., 105ff. – Zu Art. 33 Abs. 4 und 5 GG als Norm zur Steuerung der beamtenrechtlichen Entwicklung s. ferner *Schlenker* (N 138), S. 215ff.

241 S. noch einmal N 230ff.

242 Zum Verhältnis des Gedankens der Rechtssicherheit zur sozialen Sicherheit s. *Franz-Xaver Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, ²1973, S. 75ff.; ebenso *Walter Bogs*, Die rechtliche Ordnung – Rechtsprinzipien sozialer Sicherheit, in: ders./Hans Achinger/Helmut Meinhold/Ludwig Neundorfer/Wilfried Schreiber, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der sozialen Enquête-Kommission, o. J. (1966), S. 52ff. (157ff.).

243 Zur Herleitung des Bestandsschutzes allein aus dem Sozialstaatsprinzip s. Richterin *Rupp-von Brünneck* zu BVerfGE 32, 111 (129ff., 139ff.); Richter *von Schlabrendorff* zu BVerfGE 37, 363 (S. 414ff., 421f.).

244 S. statt aller anderen die Beiträge in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen, Deutscher Sozialrechtsverband – 2. Sozialrechtslehrertagung (Bielefeld 1982), Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIII, 1982, sowie die Dokumentation von *Rolf Stober* (Hg.), Eigentumsschutz sozialrechtlicher Positionen, 1986. → Bd. VI, Eigentum.

gegenüber ist der Opferausgleich vor allem Ausdruck der Gerechtigkeit. Soziale Entschädigung ist teils notwendige Konsequenz, teils jedenfalls Sinnentfaltung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Zugleich schreibt sie die Verfassungsgarantien fort, kraft derer der Staat für die Opfer eintreten muß, die er dem Bürger rechtmäßig (Art. 14 Abs. 3 GG) oder rechtswidrig (Art. 34 GG) auferlegt²⁴⁵.

43

„Soziale Sicherheit“

Das Internationale Recht²⁴⁶ hat den Begriff der Sozialversicherung heute weitgehend hinter sich gelassen und orientiert sich zumeist am weiteren Begriffsrahmen der „Sozialen Sicherheit“²⁴⁷. Das bedeutet: Das Internationale Recht konzentriert sich auf den abstrakt zugesagten sozialen Schutz gegenüber typischen sozialen Risiken, während ihm die mit dem Begriff Sozialversicherung einhergehenden versicherungstechnischen Implikationen (Aufbau einer Anwartschaft in einem Versicherungsverhältnis; Finanzierung durch Beiträge; Selbstverwaltung) unwichtig sind²⁴⁸. Dem entspricht eine Priorität auch des deutschen Sozialstaats: wichtiger als die Technik der Vorsorge ist das Ziel, daß die sozialen Risiken überhaupt abgesichert sind. Dem entspricht traditionell die Alternative zwischen der Vorsorge durch Sozialversicherung und der Vorsorge durch die Beamtenversorgung (und analoge Formen der betrieblichen Alterssicherung). Dem entspricht aber auch die Entwicklung zur Absicherung sozialer Risiken durch steuerfinanzierte Hilfs- und Förderungssysteme²⁴⁹. Doch verdient der eigene Wert der Vorsorge durch Versicherung²⁵⁰ auch weiterhin verfassungsrechtlich Beachtung²⁵¹.

bb) Die innere Spannung: Gleichheit versus Ungleichheit

44

Die genuine Ungleichheit der sozialen Vorsorge

Die Sozialversicherung hat die Fähigkeit der Bürger, sich durch Vorsorge gegen die „Wechselfälle des Lebens“ zu schützen, ausgebreitet. Schutz, der vordem nur denen möglich war, die entsprechendes Vermögen hatten oder bilden konnten, war nun breiten Bevölkerungskreisen zugänglich. Damit war aber auch ein innerer Konflikt des „Sozialen“ angelegt: mehr Gleichheit in der Sicherheit bedeutet zugleich neue Ungleichheit.

Die Grenze der Vorsorgefähigkeit

1. Die Grenze zwischen Vorsorgefähigkeit und Nicht-Vorsorgefähigkeit wird durch die Institution der Sozialversicherung zwar wesentlich nach „unten“ verlagert, bleibt jedoch erhalten und gewinnt durch die Bedeutung der

245 Im Überschneidungsfeld zwischen Vorsorge und Entschädigung liegt die Unfallversicherung; s. etwa BVerfGE 45, 376 (387f.).

246 S. o. Rn. 11 ff. Eingehend zur Entwicklung im Internationalen Recht auch *Hippel* (N 221).

247 Dazu *Felix Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit. Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 1981.

248 S. *Hans F. Zacher*, Soziale Sicherheit/Sozialversicherung, demnächst in: Handbuch der Versicherungswissenschaft, 1987.

249 Z. B. durch Erziehungsgeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuß, Arbeitslosenhilfe, die „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ der Sozialhilfe. In einem weiteren Rahmen gehören hierher auch Leistungen wie Jugendwohlfahrt, Ausbildungsförderung, Arbeitsförderung, Berufsförderung und Wohngeld – Zur Terminologie s. *Hans F. Zacher*, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, ³1985, S. 17 ff.

250 *Winfried Schmähl* (Hg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, 1985.

251 S. *H. Bogs* (N 238), insb. S. 619 ff.; *Friedrich E. Schnapp*, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: FG für Georg-Christoph von Unruh, 1983, S. 881 ff. (887 ff.) m. eingeh. Nachw.

Sozialversicherung neue Qualität. Der Zugang zur Erwerbsarbeit wird auch zum Zugang zu umfassendem sozialem Schutz²⁵². Wer nicht in das Erwerbsleben eintritt, gelangt nur durch Hilfskonstruktionen in den Schutzbereich der Sozialversicherung – sei es durch die abgeleitete soziale Sicherung Unterhaltsabhängiger (Witwen, Witwer, Waisen)²⁵³, sei es durch die Fiktion der Beitragsfähigkeit²⁵⁴.

2. Sozialversicherung versteht sich als Sicherung des erreichten Lebensstandards; vermittels der Einkommensbezogenheit der Beiträge und der Beitragsbezogenheit der Leistungen überträgt sich das Einkommensniveau auf das Leistungsniveau und schreibt somit die Ungleichheit der Einkommen fort. Dies hat seine eigene Rechtfertigung: das Einkommen als Ausdruck der Arbeitsleistung; der Beitrag als Vorleistung und als Anteil an den Leistungen an andere; und die Erhaltung des individuellen Lebensstandards als das – historisch – spezifische Mehr der Sozialversicherung gegenüber einer am Existenzminimum orientierten Fürsorge. Aber es steht doch in einem Spannungsverhältnis zum sozialen Ziel von mehr Gleichheit²⁵⁵.

Ungleichheit des
Lebensstandards

3. Ungleichheit ergibt sich auch aus der abstrahierenden Natur der Sozialversicherung. Soziale Vorsorge zielt darauf, im typischen Bedarfsfall das – nach Maßgabe der Vorsorge – typisch Richtige zu gewähren, auch auf die Gefahr hin, daß das konkret Richtige verfehlt (überschritten oder unterschritten)

Ungleichheit durch
Typisierung

252 Die Krise der Arbeitsgesellschaft hat daher auch tiefgreifende Konsequenzen für die soziale Sicherung. S. dazu: Veränderungen in der Arbeitswelt und soziale Sicherung. Verhandlungen des Deutschen Sozialrechtsverbandes (Osnabrück 1985). Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVIII, 1986, sowie die Hinweise in N 158.

253 Zur Witwenrente als „Konkretisierung des Sozialstaatsgebots“: BVerfGE 62, 323 (332). Zur sozialstaatlichen Funktion der Waisenrenten vgl. BVerfGE 43, 13 (19).

254 Das Risiko, sich nicht durch Vorsorge gegen die primären sozialen Risiken (Krankheit etc.) sichern zu können, stellte sich, je bedeutsamer Vorsorge wurde, immer mehr als ein besonderes „sekundäres soziales Risiko“ dar. Die Sozialpolitik hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte neue Formen entwickelt, dieses „sekundäre soziale Risiko“ zu bewältigen: die Überbürdung der Last einkommensloser und deshalb beitragsloser Zeiten auf den Sicherungszweig, der gegen das primäre Risiko schützt (Beispiel: die Ersatz- und Ausfallzeiten der Rentenversicherung) die Überbürdung der Beitragslast während einkommensloser Zeiten auf den Sicherungszweig, der gegen den Einkommensausfall schützt (Rentenversicherungsbeiträge als „Nebenleistungen“ zu den mittelfristigen Einkommensersatzleistungen der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Arbeitslosenversicherung) oder die Überbürdung der Beitragslast auf Einrichtungen, die nicht voll Erwerbsfähige betreuen (Beispiel: die Sozialversicherung Behinderteter, die in Werkstätten für Behinderte oder Blindenwerkstätten beschäftigt werden). So sehr damit auch immer wieder Probleme mangelnder Vorsorgefähigkeit entschärft werden, so deutlich bleibt doch die Grenze im Grundsätzlichen.

255 Zur Umverteilung in den Systemen der sozialen Sicherung und ihren Grenzen s. etwa *Siegfried Schultz*, Makroökonomische Wirkungen der Sozialen Sicherung. 1969; *Ingolf Metze*, Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, 1974; *Winfried Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung – Theoretische und empirische Untersuchung zur Finanzierung, Leistungsgewährung und Verteilung zwischen Generationen. 1977; *Werner Neubauer*, Was ist das „Soziale“ an „sozialen Leistungen“?, in: FS für Helmut Meinhold, 1980, S. 95ff.; *H. Werner Kammann*, Umverteilungswirkungen und zeitliche Entwicklung des Sozialtransfer-Systems, 1980; Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, 1981; *Hans Georg Ruppe* (Hg.), Sozialpolitik und Umverteilung. Eine kritische Analyse der ökonomischen und juristischen Probleme aus österreichischer Sicht, o. J. (1981); *Hermann Delebeck*, Der Matthäus-Effekt: Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 173ff.; *Richard Hauser/Bernhard Engel* (Hg.), Soziale Sicherung und Einkommensverteilung – Empirische Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, 1984.

wird. Das macht sie „sicher“. Aber es macht sie – im Verhältnis zu den Bedarfen – ungleich²⁵⁶.

Ungleichheit zwischen
den Gruppen

4. Das Bedürfnis, Vorsorgebedürftigkeit und Vorsorgefähigkeit gruppenhaft (für Arbeitnehmer, Gruppen von Selbständigen usw.) zu typisieren, hat zu großen Unterschieden in den (belastenden und begünstigenden) Wirkungen sozialer Vorsorge geführt²⁵⁷.

cc) Die gesellschaftliche Realisation: Sicherheit und Ausgleich
als gesellschaftliche Leistung

45

Soziale Vorsorge und
gesellschaftliche
Ambiance

Soziale Vorsorge wird in besonderem Maße von der Dialektik von Staat und Gesellschaft gefordert, geprägt – und in Widersprüche verwickelt²⁵⁸. Das zeigt sich stark im Verhältnis zur Familie²⁵⁹. Sie ist die primäre Institution, die dem Menschen Sicherheit zu bieten vermag. Zugleich ist sie selbst auf Sicherheit angewiesen²⁶⁰. Und beides ist voller Spannungen: etwa zwischen der Stärkung der Familie und der Emanzipation ihrer Mitglieder, zwischen der Rolle des Verdieners und der Rolle des haushaltsführenden Ehegatten²⁶¹. Endlich wächst das Mißverhältnis zwischen Vorsorgefähigkeit und Vorsorgebedürftigkeit einer Familie mit deren Größe²⁶². Ebenso aber zeigt es sich, indem die Gesellschaft auch sonst selbst – durch Versicherung²⁶³ und Vermögensbildung²⁶⁴ – Vorsorge „produzieren“ kann. Das kann die Verantwortung des Staates für soziale Vorsorge entlasten²⁶⁵ – insbesondere auch für ungleiche

256 Hans F. Zacher, Gleiche Sicherung von Mann und Frau. Zur gesellschaftspolitischen Relevanz der Rentenversicherung, in: DRV 1977, S. 197ff. (S. 214ff.); ders., Zur Anatomic des Sozialrechts, in: SGB 1982, S. 329ff. (S. 333f.).

257 Vgl. die Darstellung der Alterssicherungssysteme in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme (N 240); zur Problematik auch Ursula Köbl, Gleichheitsanstrengungen und Gleichheitsillusionen in der sozialen Invaliditätssicherung, in: VSSR 8 (1980), S. 301ff.

258 Umfassend dazu die Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes (Münster 1971), Freiheit und Bindung im Recht der sozialen Sicherheit, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. IX, 1972. – Mit dem Gegenüber von Recht und Gesellschaft überschneidet sich die Dialektik von Individuum und Gemeinschaft. Zur Pflichtstellung des einzelnen gegenüber dem Sozialstaat s. BSGE 7, 8 (15f.); 14, 59 (62); 55, 224 (231); Hans Braun u. a. (Mitverf.), Selbstverantwortung in der Solidargemeinschaft. Das Recht der sozialen Sicherheit und der Verantwortungswille des Bürgers, 1981; Dettel Merten, Risikoverhalten aus verfassungsrechtlicher, sozialrechtlicher und sozialpolitischer Sicht, in: Öffentliches Gesundheitswesen 45 (1983), S. 57ff.

259 Der Wandel familiärer Lebensmuster und das Sozialrecht, Verhandlungen des Deutschen Sozialrechtsverbandes, 3. Sozialrechtslehrtagung (Bamberg 1985), Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXVII, 1985; Franz Ruland, Familiärer Unterhalt und Leistung in der sozialen Sicherheit, 1973; Christoph Sachßel/Florian Tennstedt, Familienpolitik durch Gesetzgebung: Die Juristische Regulierung der Familie, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, 1982, S. 87ff., insb. S. 100ff.

260 Bernd v. Maydell, Unterhalt und soziale Sicherheit. Zur Funktion des Unterhaltsrechts im Sozialstaat, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1986, S. 244ff.

261 S. dazu Wolfgang Zeiler, Ehe und Familie, in: HdbVerfR, S. 555ff. (597ff.): „Die Familienfrau – oder: der Packesel des Sozialstaates“ (S. 597).

262 Krause (N 160).

263 S. etwa H. Bogs (N 238) S. 475ff.; Walter Leisner, Sozialversicherung und Privatversicherung, 1974; Josef Isensee, Privatautonomie der Individualversicherung und soziale Selbstverwaltung, 1980.

264 Zur Realität s. Meinhard Miegel, Die verkannte Revolution (1), Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte, 1983.

265 BVerfGE 29, 221 (236). – Zum vorigen auch Ernst Benda, Staatliche und private Vorsorge im Lichte des sozialen Rechtsstaates, in: VW 1976, S. 776ff.

soziale Vorsorge²⁶⁶. Aus dem Nebeneinander erwächst aber auch die Gefahr, daß soziale Chancen privatisiert, soziale Lasten dagegen „sozialisiert“ werden²⁶⁷.

Ebenso ist daran zu erinnern, welche soziale Bedeutung dem privaten Recht des Schadensersatzes zukommt²⁶⁸. Dabei darf freilich nicht verkannt werden, daß sowohl die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Ersatzpflichtigen als auch andererseits die mögliche Bedrohung seiner Existenz²⁶⁹ dieser sozialen Funktion eigentümliche Grenzen stecken. Weitgehend ist es wiederum die Technik der Vorsorge – konkret die Pflicht zur (Haftpflicht-)Versicherung –, welche die soziale Wirkung und Verträglichkeit garantiert²⁷⁰.

dd) Der Grundkonflikt: Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsgerechtigkeit oder Besitzstandsgerechtigkeit?

In all dem tritt eine ganz allgemeine Grundproblematik des „Sozialen“ hervor. Soziale Gerechtigkeit fand und findet sich immer in dreierlei Gestalt: als Bedarfsgerechtigkeit, als Leistungsgerechtigkeit und als Besitzstandsgerechtigkeit²⁷¹. Der Sozialstaat kann sich nicht auf eine dieser „Gerechtigkeiten“ reduzieren. Wenn er sich auf die Leistungs- oder Besitzstandsgerechtigkeit reduziert, bleibt er hinter dem „der sozialen Bewegung Gemeinsamen“ zurück. Wenn er sich auf die Bedarfsgerechtigkeit reduziert, transzendiert er ins Totalitäre²⁷². Der Sozialstaat muß – bei aller Priorität elementarer Bedarfe – alle drei „sozialen Gerechtigkeiten“ zum Ausgleich bringen. Das ist sein permanenter Auftrag²⁷³.

46

Die soziale Funktion des Schadensersatzes

47

Bedarfsgerechtigkeit versus Leistungsgerechtigkeit versus Besitzstandsgerechtigkeit

266 Ein Konzept etwa könnte sein, die staatliche Sicherung auf gleiche Standards (Grundsicherung) zu konzentrieren, die Sicherung ungleicher Standards dagegen der Gesellschaft zu überlassen. S. etwa *Meinhard Miegel/Stefanie Wahl*, Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge – der Weg aus der Rentenkrise, 1985.

267 Vgl. dazu noch einmal *Miegel* (N 264), insb. S. 80ff. (131/132).

268 So etwa *Gottfried Schiemann*, Argumente und Prinzipien bei der Fortbildung des Schadensrechts, 1981, insb. S. 234ff.; *Schulin* (N 230).

269 S. o. N 168, 169.

270 Zur sozialstaatlichen Legitimation und Steuerung der – singulären – Übernahme der Schadensersatzpflicht für die Contergan-Fälle durch eine Stiftung s. BVerfGE 42, 263 (281, 311f.). – Zu weiter ausgreifenden Konzeptionen der Ablösung des privaten Schadensausgleichs durch öffentlichrechtliche Systeme – die im Lichte der Prämisse der Trennung von Staat und Gesellschaft verfassungsrechtlich nicht unbedenklich erscheinen – s. etwa *Eike v. Hippel*, Schadensausgleich bei Verkehrsunfällen, 1968; *dens.*, Haftungsersatzung durch Volksunfallversicherung, in: ZRP 1976, S. 252ff.

271 *Walter Kerber/Claus Westermann/Bernhard Spörlein*, Gerechtigkeit, in: Christlicher Glaube in moderner Gesellschaft, Teilbd. 17, 1981, S. 5ff. (44ff.). Zur „Deutung der Sozialstaatsklausel als Garantie des sozialen Besitzstandes“ s. *Isensee*, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise (Bibl.), S. 365ff. Zu „Sozialstaat und Leistungsprinzip“ s. *Peter Konradi*, Die neue Gesellschaft, 1979, S. 550ff.

272 Zur sozialstaatlichen Aporie zwischen der heteronomen Zumessung individueller Bedarfe und ihrer Befriedigung vom Gemeinwesen her, und der Unmöglichkeit der Deckung autonom bestimmter individueller Bedürfnisse durch das Gemeinwesen s. *Zacher* (N 159), S. 131f.

273 S. dazu auch *Peter Brückner*, Freiheit – Gleichheit – Sicherheit. Von den Widersprüchen des Wohlstands, 1966.

d) Hebung des allgemeinen Wohlstandes und Ausbreitung der Teilhabe daran

aa) Der Auftrag des Sozialstaats

48
Das Doppelziel von Wohlstand und allgemeiner Teilhabe

Denkt man zu Ende, was der sozialen Bewegung gemeinsam ist, so geraten zwei Ziele in Sicht: die Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und die Teilhabe möglichst vieler daran. Die Ausbreitung der Teilhabe liegt in der Konsequenz des Einschlusses aller in die elementaren Lebensmöglichkeiten, wie sie in der Verantwortung des Gemeinwesens gegenüber Not und Armut zum Ausdruck kommt, ebenso wie in dem Postulat von „mehr Gleichheit“. Daß auch die Mehrung des Wohlstandes ein gesellschaftliches Ziel ist, mag nicht in gleicher Weise evident sein. Gleichwohl trifft es zu. Der gemeinsame Nenner der „sozialen Bewegung“ war immer dort deutlich, wo es darum ging, die Lebensverhältnisse der „unteren Schichten“ zu verbessern. Und er war immer dort undeutlich, wo es darum ging, die Lebensverhältnisse der „oberen Schichten“ zu verschlechtern. „Gleichheit im Mangel“ war und ist im Gesamt der sozialen Bewegung ein eher sektiererisches Ziel. „Gleichheit durch Wachstum“²⁷⁴ dagegen war, noch ehe man den Begriff kannte, und wurde immer mehr die Gleichheit, auf die hin sich der Konsens am ehesten einstellen konnte.

49
Abnehmende Eindeutigkeit des „Sozialen“

Mit diesem Doppelziel der Mehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und der Ausbreitung der Teilhabe daran verliert das „Soziale“ freilich auch an Wahrnehmbarkeit. Sozialleistungssysteme der Hilfe und der Förderung, die Chancengleichheit vermitteln und soziale Verbesserungen ermöglichen sollen (Hilfs- und Förderungssysteme wie Kindergeld, Jugendhilfe, Ausbildungsförderung²⁷⁵, Berufsförderung, Wohngeld usw.²⁷⁶), dienen spezifisch dem Zweck, Teilhabe zu erweitern. Aber in vielen anderen Bereichen (etwa dem Bildungswesen, dem Gesundheitswesen oder der Raumordnung) vermengen sich soziale und andere Zwecke, obwohl die Relevanz für soziale Gleichheit und Entwicklung auf der Hand liegt. Eine Wirtschaftspolitik endlich, die der Prosperität verpflichtet ist, scheint dem sozialen Zweck vielfach sogar unmittelbar zuwider zu laufen, während ihr Ergebnis, die der Gesellschaft verfügbaren Güter, dem sozialen Zweck nicht nur dienlich, sondern unentbehrlich sind.

50
Hinweise des Grundgesetzes

Das Grundgesetz reflektiert dieses letzte Doppelziel des Sozialstaats nicht zentral, aber vielfältig. Sozialleistungssysteme der Hilfe und Förderung sind im Zuständigkeitskatalog angedeutet (Art. 74 Nr. 7, 12, 13 GG), desgleichen Schwerpunkte struktureller Bedingungen der sozialen Gleichheit und Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3; 74 Nr. 18, 19a; 75 Nr. 4; 91 a Abs. 1 Nr. 1; 91 b; 104 a Abs. 4; 107 Abs. 2 GG). Die wirtschaftliche Verantwortung des Staates geht weit über die Möglichkeit der Sozialisierung (Art. 15; 74 Nr. 15 GG) und

274 *Fred Hirsch*, *Social Limits to Growth*. London 1977. S. 166ff. (174). dt: Die sozialen Grenzen des Wachstums. 1980.

275 Zur sozialstaatlichen Relevanz s. BVerwGE 18. 352 (355f.).

276 S. noch einmal N 163.

der Kontrollen des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht (Art. 74 Nr. 16 GG) hinaus. Das Grundgesetz benennt Beispiele der Wirtschaftsförderung (Art. 74 Nr. 17; 91 a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GG), endlich aber die allgemeinen Ziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 104a Abs. 4 S. 1; 109 Abs. 2; 115 Abs. 1 S. 3 GG) und des Wirtschaftswachstums (Art. 104a Abs. 4 S. 1 GG)²⁷⁷.

Mittelbar aber nachdrücklich wird das Doppelziel der Mehrung der gesellschaftlichen Güter und der Ausbreitung der Teilhabe daran von den Freiheitsrechten des Grundgesetzes gefordert. Ihre soziale Erfüllung verlangt beides: die Ausbreitung der Real faktoren des Grundrechtsnutzens auf möglichst viele *und* die Mehrung der gesellschaftlichen Möglichkeiten. Bleibt das Wachstum aus, so ist der Sozialstaat auf die Prioritäten des Kampfes gegen die Not und der Verteilung des Verbleibenden zurückgeworfen²⁷⁸. Das reibungsarme Nebeneinander der Mehrung der Freiheit und der Gleichheit durch Wachstum wird abgelöst durch die Widerstände der Freiheit gegen eine Verteilung durch Eingriff und Zwang und die darin liegenden Gefahren neuer Ungleichheit²⁷⁹.

- 277 S. noch einmal N 142. – Zur Rolle der Geldwertstabilität im sozialleistenden Staat s. schon *Paul Collmer*, Der Sozialstaat, in: FS für Hermann Kunst, 1967, S. 150 ff.; – Zur staatlichen Pflicht zur „Wachstumsvorsorge“ s. *Peter Badura*, Wachstumsvorsorge und Wirtschaftsfreiheit, in: FS für Hans-Peter Ipsen, 1977, S. 367 ff.; *Gerd Nicolaysen*, Wachstumsvorsorge, ebd., S. 485 ff.
- 278 *Heinrich B. Streithofer* (Hg.), Die Grenzen des Sozialstaats, 1976; *Anton Rauscher*, Krise des Sozialstaats, 1977; *Tim Guldemann*, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, 1976; *Molitor* (N 211); *Heinz Laufer*, Der sozialisierte Mensch, 1977 (dort insb. S. 88 ff.); *Walter Wellner*, Grenzen des Sozialstaats, 1977; *Willi Rebers*, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Bernhard Külz/Hans-Dieter Haas (Hg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 92, 2. Halbbd. 1977, S. 935 ff.; *Johano Strasser*, Grenzen des Sozialstaates?, 1979; *Ernst Benda*, Gedanken zum Sozialstaat, in: RdA 1981, S. 137 ff. = ZIP 1981, S. 221 ff.; *Josef Huber*, Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1/1981, S. 131 ff.; *Thomas Ebert*, Sozialpolitik als Krankheit? Anmerkungen zur Renaissance der neoklassischen Sozialstaatstheorie, in: Sozialer Fortschritt 1982, S. 193 ff.; *Frieder Naschold*, Sozialstaat und politische Formationen bei ökonomischer Stagnation, in: Matthes (N 158), S. 491 ff.; *Eckardt Reidegeld*, Sozialpolitik am Wendepunkt: Umrisse der Anti-Wohlfahrtsstaats-Debatte, in: SozSich 1983, S. 161 ff.; *Guy Kirsch/Hans F. Zacher*, Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand, Ein Cappenberger Gespräch, 1983, S. 30 ff.; *Peter Koslowski/Philipp Kreutzer/Reinhard Löw* (Hg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, 1983; *Heinz A. Allekotte*, Kritische Bilanz des Sozialstaates, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 125, 1984; *Michael Opielka/Martin Schmollinger/Angelika Vohmann-Ritter* (Hg.), Die Zukunft des Sozialstaats, Bd. 1: „Sozialstaatskrise und Umbaupläne“, ³1984; *Olk/Otto* (N 166); *Harry Rohwer-Kahlmann*, Zeitschrift für Sozialreform seit 1955 – Ein persönlicher Rückblick –, in: ZSR 1986, S. 1 ff.; *Spieker* (N 147). – Zur Krise der Arbeitsgesellschaft s. noch einmal N 158.
- 279 Zum Sachverhalt und dessen Würdigung s. etwa *Detlev Zöllner*, Soziale Sicherung in der Rezession heute und vor 50 Jahren, in: Sozialer Fortschritt 1983, S. 49 ff.; *Dieter Schöfer*, Anpassung des Systems der sozialen Sicherung an Rezession und Unterbeschäftigung, ebd., S. 122 ff.; *Hans F. Zacher*, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 1 ff.; *Karl-Jürgen Bieback*, Das Sozialleistungssystem in der Krise, in: ZSR 1985, S. 577 ff., 641 ff., 705 ff.; *Jens Alber*, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen 70er Jahren, in: PVS 1986, S. 28 ff. Zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion s. umfassend die Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentags zum Thema „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz“ mit dem Gutachten v. *Meinhard Heinze* (Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentags Hamburg 1984, Bd. 1, Gutachten, 1984, Teil E) und dem Referat v. *Michael Siolleis* (Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentags Hamburg 1984, Sitzungsbericht N, 1984, S. 9 ff.) S. zu diesem Thema ergänzend die gleichnamigen Beiträge von *Wolfgang Gitter* in: NZA, 1984, S. 137 ff., *Peter Krause* in: DÖV, 1984, S. 740 ff., *Bertram Schulin* in: NJW, 1984, S. 1936 ff., *Rolf Stober* in: DVBl, 1984, S. 857 ff. sowie *Wolfgang Rüfner*, Das Sozialleistungssystem zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz, in: JZ 1984, S. 801 ff. Zur verfassungsrechtlichen Würdigung s. *Herzog* (N 130), Rn. 23, 28; *Scholz*, Sozialstaat zwischen Wachstums- und Rezessionsgesellschaft (Bibl.): *Isensee* (N 271), S. 365 ff.;

bb) Gesellschaftliche Realisation: Die soziale Marktwirtschaft

51
„Soziale
Marktwirtschaft“ –
adäquate
Wirtschaftsverfassung

Obwohl das Grundgesetz sich über die „Wirtschaftsverfassung“ verschweigt²⁸⁰, hat sich in der Verfassungspraxis unter dem Grundgesetz erwiesen, daß die – verfassungsrechtlich wie ökonomisch – optimale wirtschaftspolitische Strategie, das Doppelziel der Mehrung des Wohlstandes und der Ausbreitung der Teilhabe daran zu erreichen, die „Soziale Marktwirtschaft“ ist²⁸¹.

52
Das Konzept der
„Sozialen Markt-
wirtschaft“

Das Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“²⁸² ist durch folgende Elemente gekennzeichnet: (1) Produktion und Verteilung der Güter vollziehen sich soweit als möglich vermittels des Marktes durch private Wirtschaftssubjekte, die in Wettbewerb zueinander stehen. Für diesen Wettbewerb zu sorgen und marktbeherrschende Stellungen zu verhindern oder zu kontrollieren, ist eine wichtige staatliche Aufgabe. (2) Die Alternative zur Marktwirtschaft ist die Produktion und Verteilung von Gütern durch den demokratischen Rechtsstaat – einschließlich der ihm inkorporierten Verwaltungseinheiten (Gemeinden, Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger usw.) – selbst. Diese Alternative kommt insbesondere in Betracht (a) für Güter, welche die Marktwirtschaft vielleicht bereitstellen könnte, deren Angebot jedoch direkter demokratischer Legitimation und Kontrolle, rechtsstaatlicher Struktur und möglicherweise auch apriorischer Egalität zu bedürfen scheint (z. B. im Erziehungs- und Bildungswesen), (b) für Güter, welche die Marktwirtschaft nicht so verlässlich oder so allgemein bereitstellen würde, wie es das Gemeinwesen verlangt (etwa Verkehrsleistungen und andere Güter der Infrastruktur), und (c) Güter, welche die Marktwirtschaft denen, die sie brauchen, nicht zuteilt, weil sie weder Boden noch Kapital noch Arbeit in zureichendem Maße einbringen können (Sozialleistungen). (3) Soweit Produktion und Verteilung marktwirtschaftlich organisiert sind, obliegt dem Staat eine vielfache Verantwortung, für die Wirksamkeit der Marktwirtschaft zu sorgen, insbesondere (a) in Richtung auf die Sicherheit der Versorgung, (b) in Richtung auf die Effizienz (Wachstum), auf außenwirtschaftliches Gleichgewicht und die Allgemeinheit der Teilhabe derer, die Arbeit einbringen können (Vollbeschäftigung), (c) zur Milderung von schädlichen Instabilitäten in der Zeit (Preisstabilität, Konjunkturpolitik) sowie zur Abschwächung von Friktionen, wie sie mit Strukturveränderungen (etwa technischen Entwicklungen) und Verlagerun-

Detlef Merten, Sozialstaatlichkeit Neubesinnung bei knappen Ressourcen, in: Carl Böhret/Heinrich Siedentopf (Hg.), *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 90, 1983, S. 97 ff.; *Detlef Merten/Klaus Frey*, Umverteilung ohne Wirtschaftswachstum? Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Ernstfall des Sozialstaats, 1982, S. 45 u. 52 ff.

280 BVerfGE 4, 7 (17 f.) 50, 290 (338). Dazu, daß die soziale Marktwirtschaft in der Sache verfassungsgerecht und wohl verfassungsnotwendig ist, s. *Herzog* (N 130), Rn. 60 f.

281 *Christian Watrin*, Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: Erich Streißler/Christian Watrin (Hg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*, 1980, S. 476 ff.; *Hans F. Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: FS für Georg Wannagat, 1981, S. 715 ff.; *ders.*, Soziale Marktwirtschaft – ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System, in: Otmar Issing (Hg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, 1981, S. 817 ff.; *Jörg Müller-Volbehr*, Das Soziale in der Marktwirtschaft, in: JZ 1982, S. 132 ff.; w. Nachw. jeweils bei den Zitierten.

282 S. zum folgenden: *Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (N 281), S. 718 ff. u. s. Nachw.

gen der internationalen Nachfrage verbunden sind und (d) zur Milderung von Spannungen im Raum (Regionalpolitik) und zwischen einzelnen Bereichen und Gruppen (sektorale Wirtschaftspolitik).

Wesentlich sind die Spielregeln des Ineinandergreifens: (1) Für die Abgrenzung des marktwirtschaftlichen vom administrativen Bereich gilt das Subsidiaritätsprinzip. (2) Administrative Wirtschaft muß sich so verhalten, daß sie die Marktwirtschaft nicht mehr als nötig schädigt. (3) Für die Steuerung und Korrektur der Marktwirtschaft durch Interventionen gilt das Prinzip der Marktkonformität. Es bedeutet, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen Preismechanismus und Wettbewerb unangetastet lassen sollen, daß auch darüber hinaus die wirtschaftliche Entscheidung, die der einzelne Wirtschaftende für wirtschaftlich richtig hält, nicht durch die Entscheidung ersetzt werden soll, die eine politische Instanz oder eine Behörde für wirtschaftlich richtig hält. Wo aber Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftenden verändert werden, soll dies durch Information, Überredung und Anreiz geschehen, nicht aber durch Zwang. Das Prinzip der Marktkonformität endet so im Primat der Globalsteuerung vor der Individualsteuerung. (4) Wo Interventionen nicht marktkonform gestaltet werden können, die Ergebnisse der Marktwirtschaft für sich aber unerträglich erscheinen, ist die administrative Lösung vorzuziehen.

Das „Soziale“ der „Sozialen Marktwirtschaft“ liegt danach zunächst in der Effizienz der Marktwirtschaft, d. h. in dem Wohlstand, den sie hervorbringt und den eine wachsende Wirtschaft immer breiteren Kreisen vermittelt²⁸³, sowie in der Gütermasse, die sie auch der Umverteilung verfügbar macht; in der Sorge für Wettbewerb und Vollbeschäftigung, die auf eine weite Streuung der Teilhabe am wirtschaftlichen Geschehen und an der Primärverteilung hinwirken; in der Minderung intertemporaler, struktureller, intersektoraler und interregionaler Spannungen; endlich in dem „Ja“ zum administrativen Eintreten dort, wo der sozial notwendige Zustand durch eine marktkonform beeinflusste Marktwirtschaft nicht erreicht wird.

Dies vorausgesetzt, teilen sich Marktwirtschaft auf der einen, Sozialpolitik und Sozialrecht auf der anderen Seite in die Versorgung der Gesellschaft mit Gütern: (1) der Akzent der Marktwirtschaft liegt auf der Produktion der Güter. Marktwirtschaft und Sozialpolitik begegnen sich im Bereich der Verteilung: Marktwirtschaft leistet die primäre Verteilung, Sozialpolitik die Umverteilung. Marktwirtschaft zielt auf freie, Sozialpolitik primär auf gleiche Verteilung. (2) Marktwirtschaft zielt direkt auf Freiheit. Sie nimmt Freiheit auch in den Dienst, um eine hohe Produktion von Gütern zu erzielen. Sozialpolitik muß wollen, was in der Gesellschaft nicht „von selbst“ geschieht. In der Marktwirtschaft ist die Freiheit des Schwächeren in Gefahr, konsumiert zu werden. Durch die Sozialpolitik wird die Freiheit des Stärkeren vom Gemeinwesen zugunsten der Freiheit des Schwächeren verkürzt. (3) Gleich-

53

Regeln der „Sozialen Marktwirtschaft“

54

Das „Soziale“ in der „Sozialen Marktwirtschaft“

55

Die Arbeitsteilung von Marktwirtschaft und Sozialpolitik

²⁸³ S. Carl Christian v. Weizsäcker, Effizienz und Gerechtigkeit, in: Manfred Neumann (Hg.), Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 140 (1984), S. 123ff.

heit ist ein von der Marktwirtschaft systemintern nur unvollkommen verfolgtes Ziel, Sozialpolitik will a priori auf „mehr Gleichheit“ der Güterversorgung hinaus. (4) Wachstum ist die Funktion der Marktwirtschaft. Wachsender Wohlstand verändert das Gesicht der Sozialpolitik. Bei geringerem Wohlstand steht Sozialpolitik vor allem in der Abwehr von Not, in der Gewährleistung des Existenzminimums. Mit steigendem Wohlstand verlagert sich die Aufgabe der Sozialpolitik auf die Vermittlung von Wohlstandsteilhabe.

56

Das gemeinsame
Zielbündel

Insgesamt verfolgen Soziale Marktwirtschaft und Sozialpolitik ein Bündel gemeinsamer Ziele. Sie ergänzen sich in der Weise, daß sie diese Ziele mit unterschiedlicher Reihenfolge der Priorität verfolgen. Der Sozialen Marktwirtschaft entsprechen die folgenden Prioritäten: Wohlstand, Freiheit, Sicherheit, Gleichheit und Hilfe gegen Not. Der Sozialpolitik entspricht die Prioritätenfolge: Hilfe gegen Not, Gleichheit, Sicherheit, Freiheit und Wohlstand.

cc) Zwei Konzepte allgemeiner und gleicher Teilhabe:
Sozialstaat und Daseinsvorsorge

57

Sozialstaat und
Daseinsvorsorge

Schon das soziale Ziel der Abwehr von Not legt die Frage nahe, wie sich Sozialstaat und Daseinsvorsorge²⁸⁴ zueinander verhalten²⁸⁵. Der sozialstaatliche Auftrag der Gleichheit²⁸⁶ wirft die Frage erneut auf. Die Aufgabe des Sozialstaats, für eine möglichst allgemeine Teilhabe an den Gütern der Gesellschaft zu sorgen, macht sie unüberhörbar. Die Nähe zwischen der Daseinsvorsorge und dem sozialen Auftrag des Gemeinwesens liegt auf der Hand. Gleichwohl ist es sinnvoll, zwischen der Daseinsvorsorge und dem sozialen Wirken des Gemeinwesens zu unterscheiden.

58

Was ist
„Daseinsvorsorge“?

Daseinsvorsorge heißt primär, daß gewisse Dienste und Güter, die notwendig sind oder doch als notwendig bewertet werden, durch das Gemeinwesen oder unter gesteigerter Verantwortung und Kontrolle des Gemeinwesens bereitgehalten und dargereicht werden. Die Daseinsvorsorge gilt dabei grundsätzlich jedermann, nicht nur dem, der sich die in Frage stehenden Dienste oder Güter, würde das Gemeinwesen sie nicht bereitstellen, „nicht leisten könnte“. Daseinsvorsorge staffelt ihre „Preise“ grundsätzlich nicht sozial. Weder ist sie für den „Reicheren“ notwendig teurer, noch ist sie für den „Ärmeren“ notwendig billiger oder gratis.

59

Die Unterscheidung
vom „Sozialen“

Der soziale Auftrag aber richtet sich nicht auf die Bereitstellung von Diensten oder Gütern „an sich“, sondern darauf, daß nicht sozial Schwächere benachteiligt oder ausgeschlossen werden. „Sozial“ ist Daseinsvorsorge, wenn und soweit sie durch die allgemeine Vorhaltung und Darreichung knapper Dienste und Güter die Bedeutung des sozialen Gefälles in der Gesellschaft für den Zugang zu diesen Diensten und Gütern entschärft. Allgemeine Bereitstellung

284 Zum Begriff der Daseinsvorsorge klassisch *Ernst Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938: *ders.*, Verwaltungsrecht, ¹⁰1973, S. 370. Zur Würdigung des Begriffs s. *Peter Badura*, Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, in: DÖV 1966, S. 624ff. → Bd. III, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit.

285 Dazu und zum folgenden *Zacher* (N 122), S. 37ff., 820ff.; s. dort a. S. 232ff.

286 S. o. Rn. 32ff.; → Bd. V, Soziale Gleichheit.

von Diensten und Gütern hebt für sich die Ungleichheit der individuellen Leistungsfähigkeit aber noch nicht auf. Selbst wenn die Daseinsvorsorge auf „Preise“ (Gebühren, Beiträge, privatrechtliche Entgelte usw.) verzichtet und zu „Nulltarifen“ (eventuell auch „Billigtarifen“) übergeht, verlagert die Daseinsvorsorge das Problem nur. „Nulltarife“ und „Billigtarife“ können zu einer Fehlsteuerung der Nachfrage führen. Jedenfalls kommen sie auch denen zugute, die „echte Preise“ zahlen könnten. „Kostenlose“ Übernachtung und der Verzicht auf „echte Preise“ aber belasten die, welche die allgemeinen Haushaltsmittel aufbringen – ohne Relation zu ihrem Anteil an den Diensten und Gütern der Daseinsvorsorge.

Sozialpolitik auf der einen Seite und Daseinsvorsorge auf der anderen Seite sind somit zwei sich überschneidende Kreise. Das Ziel, Not zu vermeiden und Dienste und Güter möglichst vielen möglichst gleich zugänglich zu machen, ist gemeinsam. Sie gehen jedoch auseinander, indem die Priorität der Daseinsvorsorge in der Sicherheit und Allgemeinheit der Versorgung liegt, die Priorität der Sozialpolitik dagegen darin, Unterschiede im Zugang zu Diensten und Gütern auszugleichen, die in den sozialen Verhältnissen des Nachfragers begründet sind.

60

Sozialpolitik und Daseinsvorsorge: zwei sich überschneidende Kreise

III. Abstrakte Gewißheit – konkrete Ungewißheit

1. Die Vision einer sozialen Normalität

Vom sozialen „Staatsziel“ wird so die Antwort der Verfassung auf die Herausforderung einer unendlichen Zahl miteinander konkurrierender, personell oder situationell definierter Forderungen gegen ein soziales „Schlechter“ und auf ein soziales „Besser“ gegeben. Das Ensemble dieser Forderungen – sowohl ihre Selektion als auch die Priorität unter ihnen – wechselt von Gruppe zu Gruppe, letztlich von Subjekt zu Subjekt. Es wechselt je nach der Erfahrung und Artikulation eines drohenden sozialen „Schlechter“ oder eines möglichen sozialen „Besser“. Und Motive und Inhalte, insbesondere aber die Strategien zur Verwirklichung der im Ensemble enthaltenen Ziele hängen davon ab, ob die besorgte Verschlechterung oder die erhoffte Verbesserung dem Gemeinwesen oder den gesellschaftlichen Verhältnissen und Entwicklungen zugeordnet werden. Dabei kann sich der Komparativ auf individuell oder gruppenhaft erfahrene, besorgte oder erhoffte Schlechter-Besser- oder Besser-Schlechter-Relationen im Zeitverlauf der eigenen Entwicklung (intertemporaler Vergleich) ebenso beziehen wie auf vergangene, gegenwärtige oder zukünftige Schlechter-Besser- oder Besser-Schlechter-Relationen im Verhältnis zu anderen Personen oder Gruppen (interpersonaler/interkollektiver Vergleich).

61

Soziales Staatsziel – Bezugspunkt unendlich vielfältiger Forderungen

So verwirrend dieses Spiel der Möglichkeiten insgesamt ist, so wird jedes Ensemble in sich doch nach einem gemeinsamen Prinzip geformt: der Grundannahme einer sozialen Normalität. Wo immer diese Normalität liegen mag:

62

Die Grundannahme einer „sozialen Normalität“

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

63

Soziale Normalität „nach oben offen“

Mit dem Postulat der allgemeinen Hebung der sozialen Normalität verliert sich das soziale Ziel im Unendlichen. Aber auch die Kategorie der individuell oder gruppenhaft vorausgesetzten Normalität ist „nach oben offen“. Das hat viele Gründe. Erstens: das der historischen Sozialbewegung Gemeinsame ist in der Beurteilung von Veränderungen, die von einem sozialen „Unten“ zu einem sozialen „Oben“ führen, eindeutig, nicht in gleicher Weise aber in der Beurteilung von Veränderungen, die von einem sozialen „Oben“ nach einem sozialen „Unten“ führen. Zweitens: das soziale Ziel hebt die Dialektik von Staat und Gesellschaft nicht auf, setzt sie vielmehr voraus. Autonomie der Gesellschaft aber ist nicht ohne die Legitimität individuellen und gruppenhaften Vorteils denkbar. Drittens: der Vorteil kann sich als leistungsgerecht oder besitzstandsgerecht auch sozial legitimieren. Aus all dem erklärt sich so manche Schizophrenie sozialer Argumentation, die den jeweils eigenen Vorteil für gerechtfertigt hält und die Kompensation fremder Nachteile auf die Vorteile jeweils anderer verweist.

64

Die Vielfalt der „Normalitäten“

Die soziale Normalität hat danach eine klare, relative Orientierungsfunktion: gegen Subnormalität, für Zugang zu Normalität, Verbesserung in der Normalität, Verbleib in der Normalität und Hebung der Normalität. Dem gegenüber steht die Vielfalt sowohl des Niveaus der jeweils individuell oder gruppenhaft angenommenen Normalität als auch die Vielfalt der Ensembles sozialer Wertungen, Erwartungen und Forderungen, die Individuen und Gruppen um diese Normalität anordnen. Doch begrenzt die Einheit der Idee der Normali-

tät auch die Vielfalt konkreter „Normalitäten“ und der auf sie hin orientierten Ensembles sozialer Wertungen, Erwartungen und Forderungen. Nicht nur die geschichtliche Entwicklung, mehr noch der Zwang öffentlicher Diskussion und politischen Wettbewerbs bewirken Annäherungen. So ergibt sich eine gewisse Bandbreite, innerhalb derer die konkreten „Normalitäten“ angesiedelt sind. Und es gibt überindividuelle und auch über Gruppen hinausgehende Konsense über die Bewertung von Schlechter-Besser-Relationen und die Dringlichkeit ihrer Begrenzung oder Aufhebung, wie dies am deutlichsten durch die Beispielfelder der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts manifestiert wird. Doch letztlich bleiben die Vielfalt der „Normalitäten“ und die auf sie hin orientierten individuellen und gruppenhaften Ensembles sozialer Zielvorstellungen.

Mit dieser Beobachtung erschließt sich das Spannungsverhältnis zwischen der Selbstverständlichkeit und strukturellen Eindeutigkeit des „Sozialen“ und der unendlichen Offenheit dessen, was in konkreten Beziehungen – von den Betroffenen wie von der Politik und der Rechtsordnung – als das „Soziale“ angesehen werden kann. Die unterschiedlichen Werthorizonte, Interessen und Erfahrungen der betroffenen Individuen und Gruppen sind nur ein Komplex von Gründen dieser Offenheit. Sie ergibt sich ebenso aus sozialen Ideen – seien sie sozialpolitischer, wissenschaftlicher, ideologischer oder einfach humaner Herkunft –, welche den gesellschaftlichen Vorrat an sozialer Problemsicht und sozialen Problemlösungen bestimmen. Sie ergibt sich auch aus den unterschiedlichen Möglichkeiten und Interessen der Politik, durch die Selektion und Mischung sozialer Probleme, Problemlösungen, Bewertungen und Forderungen politische Herrschaft zu erlangen und zu erhalten.

Die Offenheit der Vielfalt der Normalitäten und der auf sie bezogenen Ensembles von Wertungen und Forderungen ergibt sich vor allem in der Zeitdimension. Die sozialen Verhältnisse ändern sich. Ihre Erfahrung ändert sich. Die Ideen, aus denen Problemsicht und Problemlösungen geboren werden, ändern sich. Und die politischen Konstellationen, die sie zu politischen Programmen bündeln, ändern sich ebenso. Vor allem die sozialpolitische Intervention verändert unablässig die Welt der sozialen Normalitäten und der auf sie bezogenen sozialen Forderungen. Die sozialen Herausforderungen führen zu sozialpolitischen Antworten. Jede sozialpolitische Antwort aber verändert die Welt der sozialen Herausforderungen²⁸⁷. Nach einer permanenten Erfahrung der Sozialpolitik läßt jede Lösung eines sozialen Problems eine Vielzahl neuer Probleme sichtbar werden²⁸⁸. Soziale Ungerechtigkeiten, die nicht gesehen oder doch ertragen wurden, solange größere soziale Ungerechtigkeiten im Vordergrund standen, werden nicht mehr ertragen oder

65

Die Offenheit des „Sozialen“

66

Der Sozialstaat als Prozeß

287 Vgl. dazu *Nathan Glazer*, Die Grenzen der Sozialpolitik, abgedr. in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, 1975, S. 335 ff., sowie die Einleitung der Herausgeber, ebd. S. 304 ff. S. ergänzend *Zacher*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht (Bibl.), S. 123 ff. (125 ff.).

288 Zur rechtlichen Seite des Phänomens s. *Hans F. Zacher*, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: Friedrich Kübler (Hg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984, S. 11 ff. (49 ff., 59 ff.) m. w. Nachw.

überhaupt erst wahrgenommen, nachdem eben diese gröberen Probleme gelöst sind. Zudem: Soziale Intervention ersetzt weithin „natürliche“ Verhältnisse und Abläufe durch „künstliche“; und diese bedürfen stetiger Stützung und Korrektur²⁸⁹. Das „Soziale“ existiert daher in einem permanenten Prozeß²⁹⁰. Offenheit²⁹¹ und Prozeßhaftigkeit²⁹² sind ihm wesentlich²⁹³.

67

Die anthropologische
Unmöglichkeit
sozialer Erfüllung

Letztlich hat dies auch einen anthropologischen Grund. Der Mensch ist eingespannt in eine unendliche komplexe Fülle von Gleichheits-, Schlechter-Besser- und Besser-Schlechter-Relationen, die ihm in unterschiedlichem Grade günstig, angemessen oder lästig sind. Dies wird immer bleiben, auch wenn er selbst, die Gesellschaft und das Gemeinwesen noch so sehr darauf hinwirken sollten, das Lästige zu mindern, das Angemessene zu sichern und das Günstige zu mehren. Die Lage kann immer nur vor dem Hintergrund der Hoffnung ertragen werden, das Schmerzliche zum Erträglichen und das Erträgliche zum Angenehmen hin zu verändern. Wäre ein für allemal definiert, was „sozial“ ist, so wäre das nicht ein sozialer Himmel, sondern eine soziale Hölle.

2. Die ökonomische Mitte des „Sozialen“

68

Das Gefälle des
Sozialen vom
Ökonomischen zum
Nichtökonomischen

Offen ist das „Soziale“ auch wegen des Gefälles zwischen der Eindeutigkeit der sozialen Relevanz ökonomischer Verhältnisse und der Unsicherheit der Relevanz nichtökonomischer Befindlichkeit²⁹⁴. Die Konzentration des „Sozialen“ auf das Ökonomische²⁹⁵ hat zunächst historische Gründe. Der elementaren Armut, die sich als die erste Herausforderung des modernen Wohlfahrtsstaates erwies, konnte weithin mit ökonomischen Mitteln abgeholfen werden. Und die Arbeiterfrage, die zweite große Herausforderung des modernen Wohlfahrtsstaates, war das Ergebnis ökonomischer Bedingungen. Die Konzentration des „Sozialen“ auf das Ökonomische hat sodann sachliche Gründe. Ökonomische Verhältnisse sind der sozialen Intervention eher und effektiver zugänglich als persönliche Befindlichkeiten. Der Vorzug des Ökonomischen hat schließlich normative Gründe. Die ökonomische Intervention schont Freiheiten, die der Würde des Menschen näher sind als ökonomische Bedingungen. Das gilt insbesondere für die monetäre Intervention. Das Nehmen von Geld läßt in der Regel mehr Freiheit als das Nehmen konkreter

289 *Manfred Rehbinder*, Wandlungen der Rechtsstruktur im Sozialstaat, in: Ernst E. Hirsch/Manfred Rehbinder, Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, 21971, S. 197 ff.; *Jürgen Habermas*, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. II, 1981, S. 471 ff.; *Zacher* (N288), S. 51 ff. m. w. Nachw.

290 *Hans F. Zacher*, Der Sozialstaat als Prozeß, in: ZgS 1978, S. 16 ff.

291 S. BVerfGE 5, 85 (198); 59, 231 (263).

292 S. BVerfGE 5, 85 (198 f.).

293 Zur Sozialstaatsklausel als einem „zukunftsorientierten Rechtsbegriff“ s. *Benda*, Der soziale Rechtsstaat (Bibl.), S. 477 ff. (522 ff.).

294 S. Rn. 33 a. E. – S. a. noch einmal N 166.

295 S. *Florian Tennstedt*, Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: Axel Murswiek, Staatliche Politik im Sozialsektor, 1976, S. 139 ff.; *Luhmann* (N211), insb. S. 94 ff., 107 ff.; *Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (N281), S. 715 ff. (759 ff.).

Wirtschaftsgüter oder die Bindung personaler Freiheiten. Und das Geben von Geld schafft in der Regel mehr Freiheit als das Geben konkreter Wirtschaftsgüter oder das Angebot personaler Leistungen. Dies alles hat dazu geführt, daß die soziale Normalität primär – oft sogar ausschließlich – ökonomisch verstanden wird.

Doch war das Verhältnis zu den nichtökonomischen Elementen des individuellen und gesellschaftlichen Lebens stets unklar. Die Versorgung im Falle der Krankheit wurde von Anfang an als Gegenstand des „Sozialen“ verstanden. Beeinflußt wurde dies durch die ökonomischen Bedingungen des Zugangs zu dieser Versorgung und die ökonomischen Wirkungen von Krankheit, Behandlung und Pflege. Aber im Kern bleiben Krankheit, Behandlung und Pflege doch immaterielle Phänomene. Ähnliches gilt für den Zugang zu Erziehung, Bildung und beruflicher Ausbildung. Ein besonders eindringliches Beispiel ist die Integration Behinderter: eindeutig als „soziales“ Anliegen qualifiziert, greift sie über das Ökonomische weit hinaus. Auf der anderen Seite sind persönliche Schicksale, wie sie durch die Gegensätze von häßlich und schön, von unbegabt und begabt, von dumm und intelligent, von einsam und gesellig zum Ausdruck kommen, dem „Sozialen“ immer fremd geblieben. Dazwischen liegen Felder, die nur schwach und gelegentlich in das „soziale“ Bewußtsein rücken wie etwa die Bedingungen der Lebensumwelt²⁹⁶.

Die Interpretation des Sozialen steht hier vor einem Dilemma. Auf der einen Seite ist eine Begrenzung des „Sozialen“ auf die ökonomischen Verhältnisse offensichtlich unzulänglich²⁹⁷. Auf der anderen Seite läuft die Vision einer sozialen Normalität auch im Nichtökonomischen Gefahr, in Konflikt mit der menschlichen Individualität, mit den sie schützenden Freiheiten, letztlich mit der Würde des Menschen zu geraten. Die „Veränderung des Menschen“ gehört zu jenen Spuren der sozialen Bewegung, die nicht Gemeingut geworden sind. Das soziale Ziel kann hier nur darauf gehen, gleiche Bedingungen so zu schaffen, daß die Individualität und die sie schützenden Freiheiten unangestastet bleiben. Damit aber wird der Begriff des „Sozialen“ erneut unscharf.

3. Methoden der Realisation

Schließlich impliziert selbst die Gewißheit über das Ziel noch nicht die Entscheidung darüber, auf welche Weise es erreicht werden soll. Zumeist bieten sich verschiedene Methoden an; und nicht selten verhalten diese sich komplementär, nicht einfach alternativ zueinander²⁹⁸.

296 Zum Verhältnis des Sozialstaatsprinzips zum Umweltschutz s. *Stern* (N 106), S. 908f. m. eingeh. Nachw.; *Joseph Huber*, Die Regenbogengesellschaft. Ökologie und Sozialpolitik, 1985; *Michael Opielka* (Hg.), Die öko-soziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat, 1985.

297 S. noch einmal *Tennstedt* (N 295), u. *Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (N 281), S. 715ff.; s. a. N 185. Zur kulturstaatlichen Dimension des Sozialstaats *Werner Mähofer*, Kulturelle Aufgaben des modernen Staates, in: HdbVerfR, S. 953ff. S. a. die Verbindung von „Kultur- und Sozialstaat“ in Art. 3 BayVerf.

298 Zur Theorie der sozialpolitischen Intervention s. insb. *Franz Xaver Kaufmann*, Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (Hg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, 1982, S. 49ff.

70

Makrosozialer und
mikrosozialer Ansatz

So wäre etwa zu unterscheiden zwischen einem makrosozialen Ansatz, von dem her gesamtgesellschaftlich sozial günstige Bedingungen geschaffen werden – wie etwa eine wachsende, prosperierende Wirtschaft –, und einem mikrosozialen Ansatz, von dem her den individuellen Defiziten abgeholfen wird, die sich beim Vollzug der Grundregel ergeben, daß jeder Erwachsene selbst dafür verantwortlich ist, seine Bedürfnisse und die seiner Kleinfamilie durch seine Arbeit selbst zu decken²⁹⁹ –, wie sich das am deutlichsten in den vorsorgenden, entschädigenden, helfenden und fördernden Sozialleistungssystemen ausdrückt. Keine Methode macht die andere entbehrlich. Die makroökonomisch bewirkte Verteilung wird den mikrosozialen Bedürfnissen nicht immer gerecht und bedarf deshalb der Ergänzung durch die mikrosozial orientierte Umverteilung³⁰⁰. Wird jedoch die Alternativität zwischen makrosozialer und mikrosozialer Sicht aufgegeben und versucht, den makroökonomischen Verteilungsprozeß unmittelbar und umfassend so anzulegen, daß er auch das mikrosozial Richtige bewirkt und die mikrosoziale Einheit a priori in den makrosozialen Plan einzuordnen ist, so hebt das die Autonomie der wirtschaftlichen Prozesse ebenso auf wie die Autonomie der privaten Unterhaltseinheit und verweist beide auf die politische Entscheidung. Die Folgen für Prosperität und Freiheit sind bekannt. Makrosozialer und mikrosozialer Ansatz müssen also einander ergänzen. Aber selbst wenn sie das im Grundsatz tun, ist das gegenseitige Verhältnis zwischen makroökonomischer Verteilung und mikrosozial orientierter Umverteilung noch voller Gefahr der „Kontraproduktivität“³⁰¹.

71

Makrosozial: Markt
oder Intervention

Bleiben wir beim makrosozialen Ansatz, so stehen wir wiederum vor der Alternative, mehr Prosperität und damit langfristig auch die größere soziale Wirkung von den Marktgesetzen zu erwarten³⁰² oder sozial gezielt, z. B. durch Beschäftigungsprogramme, in das wirtschaftliche Geschehen zu intervenieren³⁰³.

299 S. o. Rn. 28 f.

300 S. etwa *Helmar Bley*, Sozialrecht und Transferökonomie, in: SGB 1981, S. 457 ff., 519 ff.; *Adrienne Windhoff-Héritier*, Soziale Gleichheit durch Umverteilung, in: PVS 1982, S. 68 ff. *Ralf Zeppernick*, Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung, 1986. Zur Realität s. etwa *Hans-Jürgen Krupp/Wolfgang Glatzer* (Hg.), Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik, 1978. S. a. die Hinweise in N 255.

301 S. z. B. *Bernd Guggenberger*, Der Sozialstaat zwischen Angebot und Nachfrage, in: Der Sozialstaat. Die Krise seiner Ethik. Veröff. der Walter-Raymond-Stiftung Bd. 22, 1983, S. 211 ff. (212, 230); *Klaus Vogel*, Der Sozialstaat als Steuerstaat, in: Randelzhofer/Süß (N 158), S. 133 ff.; zum vorigen auch *Martin Pfuff* (Hg.), Effizienz und Effektivität der staatlichen Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, 1983; s. ferner *Gert Brüggemeier*, „Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung“ – „Mischverfassung des demokratischen Interventionskapitalismus“ – „Verfassungstheorie des Sozialstaates“. Drei Modelle der Verflechtung von Staat und Wirtschaft? – Eine Problemskizze. in: Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, JbRSoz. Bd. 8, hg. v. Volkmar Oessner/Gerd Winter, 1982, S. 60 ff.

302 S. noch einmal v. *Weizsäcker* (N 283).

303 Zum Verhältnis zwischen sozialer Marktwirtschaft und Interventionismus s. etwa Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom 15./16. 12. 1978: Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, in: Der Wissenschaftliche Beirat ... Bd. 10, Gutachten vom Dezember 1978 bis Februar 1980, 1980, S. 895 ff.; Gutachten vom 18. 2. 1983: Konjunkturpolitik – neu betrachtet, in: Der Wissenschaftliche Beirat ... Bd. 11, Gutachten vom Januar 1981 bis Juni 1983, 1983 S. 1159 ff. – S. zum vorigen auch *René Frey*, Gerechtigkeit, soziale Grundrechte und Ökonomie, in: FS für Kurt Eichenberger, 1982, S. 225 ff.

Wenden wir uns dem mikrosozialen Ansatz zu, so stehen wir vor der Alternative, die Probleme in den vorfindlichen Regelungsfeldern von Arbeit und Einkommen, Unterhaltsverband und Bedarfsdeckung zu lösen (internalisierende Lösungen) oder die Probleme aus den vorfindlichen Regelungsfeldern hinaus auf eine neue Ebene heben (externalisierende Lösungen), wie dies durch die Sozialleistungssysteme (Sozialversicherung, soziale Entschädigung, Hilfs- und Förderungssysteme) geschieht³⁰⁴. Beispielhaft sind etwa funktionale „Nachbarschaften“, wie Arbeitsschutz und Unfallversicherung, Lohnfortzahlung und Krankengeld, und funktionale Alternativen, wie die zwischen bedarfsgerechten Einkommensergänzungen (Kindergeld, Wohngeld) und der Preisbindung notwendiger Bedarfsgüter³⁰⁵. Immer wieder ist offenkundig, daß es hier kein einfaches Entweder-Oder gibt, daß vielmehr die richtige Mischung gefragt ist.

„Quer“ durch diese Phänomene läuft die Verschränkung und Alternativität des Instrumentariums der Steuer und des Instrumentariums der Sozialleistungen und der sie zum Teil finanzierenden Beiträge: die Doppelung des Nehmens durch Steuern und Beiträge; die relative funktionale Vertauschbarkeit von Steuerverschonung und Sozialleistung³⁰⁶, wie sie im Extrem nach der Idee einer negativen Einkommenssteuer³⁰⁷ deutlich wird; die steuerliche Lenkung sowohl des makrosozialen als auch des mikrosozialen Geschehens usw.

Bei all dem stehen sich nicht nur das Individuum und seine Familie auf der einen und der Staat auf der anderen Seite gegenüber. Vielmehr stehen dazwischen eine Menge von Kollektiven und Agenturen: im gesellschaftlichen Raum etwa die Gruppen, Genossenschaften, Betriebe, Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Versicherungsvereine und -unternehmen, Wohltätigkeitsverbände; im staatlichen Raum die Gemeinden und Gemeindeverbände, daneben spezifische Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Auch insofern kann die Frage nur auf die richtige Selektion und Mischung, nicht auf irgendeine Ausschließlichkeit gerichtet sein.

Die verfassungsrechtliche Sozialstaatsproklamation als Norm materiellen Verfassungsrechts vermittelt freilich den Eindruck, Sozialstaatlichkeit sei normativ zu realisieren. Der Rechtsstaat fordert ja auch weithin, die soziale Intervention in die Form des Gesetzes zu kleiden³⁰⁸. Und es liegt auch in der Technik der parlamentarischen Demokratie, Sozialpolitik durch Gesetzgebung darzustellen³⁰⁹. Dies alles trifft auf den Boden eines relativ großen

72Mikrosozial:
internalisierende oder
externalisierende
Wirkung**73**Steuern und
Sozialleistungssysteme**74**Intermediäre
Strukturen**75**Normative und
institutionelle
Realisation

304 S. Zacher (N 288). S. 11 ff.; → Bd. III, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit.

305 Hinzu kommen auch noch Alternativen wie die zwischen familienstärkenden Sozialleistungen (alle Sozialleistungen, die dem Unterhaltsträger zufließen – Hauptbeispiel: Kindergeld) und emanzipatorischen Sozialleistungen (die einzelnen Familienmitgliedern zukommen, Hauptbeispiel: Ausbildungsförderung). Vgl. N 160 u. 259.

306 S. Wolfgang Wiebe. Die Harmonisierung von Sozialrecht und Steuerrecht als rechtspolitische Aufgabe, in: ZRP 1981. S. 25 ff.; z. B. Zeppernick (N 300). S. 104 ff.

307 S. Ingolf Metze. Art. „Negative Einkommenssteuer“, in: HdWW 9. S. 788 ff.; Josef van Almsiek. Die negative Einkommenssteuer. 1980.

308 S. etwa Scheuner. Die Funktion des Gesetzes (Bibl.). S. 127 ff.; Peter Häberle. „Leistungsrecht“ im sozialen Rechtsstaat, in: FS für Günther Küchenhoff. 1972. S. 453 ff.

309 S. exempl. Leo Kessler. Der Deutsche Bundestag, in: JöR NF 26 (1977). S. 39 ff. (105 ff.).

Rechtsgehorsams sowohl der Verwaltung als auch der Gesellschaft, kraft dessen die Realisierung normativer Sozialprogramme einen hohen Grad erreicht. Doch ist normative Sozialpolitik nur eine Seite der Medaille. Ihr muß der institutionelle Ansatz – der Ansatz der Organisationen und Verfahren, welche die Sozialpolitik (formulieren und) realisieren – gegenübergestellt werden³¹⁰.

76

Institutionen der
Normgewinnung und
Normanwendung

Die Dialektik zwischen normativem und institutionellem Ansatz zeigt sich schon innerhalb des „Rechtsbetriebs“. Am Anfang normativer Sozialpolitik stehen die Institution des Gesetzgebers und Verfahren der Gesetzgebung. Und beide bestimmen den Inhalt der Norm³¹¹. Normen werden nicht nur vom Gesetzgeber, sondern – insbesondere im Privatrecht (etwa im Arbeitsrecht) – auch vom Richter gesetzt; und die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, auch über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu entscheiden, gibt ihm einen Anteil gerade auch an der sozialpolitischen Funktion der Gesetzgebung³¹².

77

Institutionen als
Bedingungen realen
Handelns

Die Dialektik zwischen normativem und institutionellem Ansatz ist jedoch elementarer zu sehen. Die soziale Intervention zielt auf Wirklichkeiten – auf die Steuerung von Wirklichkeiten, auf die Veränderung von Wirklichkeiten. Das setzt menschliches Handeln voraus. Jedenfalls, soweit es in der Verantwortung des Gemeinwesens liegt, heißt das: Handeln in Organisationen und Verfahren. Soziale Intervention kann daher nie auf das Normative beschränkt sein, sondern schließt institutionelle Prämissen ein. Und sie muß nicht im Normativen ansetzen, sie kann sich auch auf das Institutionelle richten. Rechtsstaat und Demokratie machen es notwendig, daß die Programme, die

310 Zur Alternative von normativem und institutionellem Ansatz von Sozialpolitik und Sozialrecht vgl. *Zacher*, (N 288), S. 36f.

311 *Scheuner* (N 308), S. 127ff.; *Dietrich Katzenstein*, Über die Sozialgesetzgebung unserer Zeit, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. FG zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 139ff.; *Bernd v. Maydell*, Vom Stil der sozialpolitischen Gesetzgebung, in: FS zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 1984, S. 407ff. – Allg. *Werner Maihofer* u. a., Theorie und Methoden der Gesetzgebung. Arbeiten zur Rechtsvergleichung Bd. 116, 1983.

312 Zum Vorstehenden s. *Kurt Jantz/Ulrich Kübler/Herbert Langkeit*, Sozialrecht in der Wechselwirkung der drei Gewalten, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XIV, 1975, S. 123ff.; *Christian Starck*, Gesetzgeber und Richter im Sozialstaat, in: DVBl. 1978, S. 937ff. Darüber hinaus zur Rolle der Rechtsprechung insb. *Georg Wannagat*, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Nachkriegsentwicklung des Sozialrechts, in: Sozialpolitik nach 1945, 1977, S. 459ff.; *Dietrich Katzenstein*, Aktuelle verfassungsrechtliche Fragen des Sozialrechts und der Sozialpolitik, in: DRV 1983, S. 337ff. *Peter Krause*, Haushaltswirksame Entscheidungspraxis der Gerichte, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. FG zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, 1984, S. 209ff.; *Wolfram Henckel*, Richter im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: JZ 1987, S. 209ff. Insb. zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts *Helmar Bley*, Die Relevanz verfassungsgerichtlicher Grundentscheidungen im materiellen Sozialrecht. Dargestellt aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: SGB 1974, S. 321ff.; *Dietrich Katzenstein*, Das Sozialrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VSSR 10 (1982), S. 167ff.; *ders.*, Die sozialgerichtlichen Vorlagen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DRV 1985, S. 1ff.; *Wolfgang Rübner*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VSSR 2 (1974), S. 68ff.; *ders.*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: JbSozRGeg 1 (1979), S. 59ff.; 2 (1980), S. 21ff.; 3 (1981), S. 33ff.; 4 (1982), S. 35ff.; 5 (1983), S. 21ff.; 6 (1984), S. 37ff.; 7 (1985), S. 21ff.; 8 (1986), S. 37ff.; *Rudi Wand*, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VSSR 2 (1974), S. 52ff. S. a. die Nachw. in N 440.

den Institutionen aufgetragen sind, mehr oder weniger normativ formuliert sind. Aber das Wie der Realisation des Programms hängt von den Menschen ab, die es vollziehen – von den Organisationen und Verfahren, in denen sie handeln³¹³. Gerade im Bereich von Dienst- und Sachleistungen³¹⁴ dominieren die organisatorischen und prozeduralen Bedingungen, während das normative Programm demgegenüber zurücktritt. Mit dem Stichwort vom „formellen Sozialstaatsprinzip“³¹⁵ kommt die Bedeutung des institutionellen Aspekts der sozialstaatlichen Realisation treffend zum Ausdruck.

IV. Ergebnisse

Somit steht einer grundsätzlichen Gewißheit, was das soziale Staatsziel prinzipiell meint, eine große Ungewißheit darüber gegenüber, was es konkret anordnet. (1) Eindeutig ist es sowohl dem Inhalt als auch der Dringlichkeit nach zugunsten derer, die nicht imstande sind, sich das zur Existenz nötige Minimum aus eigener Kraft zu beschaffen. (2) Eindeutig in der Dringlichkeit, nicht in gleicher Weise aber mehr in der Sache, ist das soziale Staatsziel zugunsten derer, die in relativer Armut unter der gesellschaftlichen Normalität leben. Der Zugang zur Normalität ist offenkundige Notwendigkeit. Die Realisierung jedoch unterliegt weithin der Notwendigkeit, Schwerpunkte zu bilden. (3) Klar ist das Ziel, Ungleichheiten auch innerhalb der Bandbreite der Normalität zu mindern und die mit den Ungleichheiten korrespondierenden Abhängigkeiten unter die Kontrolle des Rechts zu bringen. Aber das Gebot, dies zu tun, unterliegt vielfältiger Relativierung. (4) Der Aufstieg in der Normalität hat in einer Wohlstandsgesellschaft den wohl kräftigsten „Rückenwind“ der Wünsche. Konkret aber hemmt ihn der Widerspruch allgegenwärtiger Konkurrenz. (5) Selbstverständlich erscheint der soziale Auftrag, den Abstieg in der Normalität zu verhindern, den erworbenen Lebensstandard gegenüber den „Wechselfällen des Lebens“ zu sichern und Opfer, die in der Verantwortung des Gemeinwesens stehen, auszugleichen. Hintergründig aber wird diese Selbstverständlichkeit durch ihr Spannungsverhältnis zum Ziel von mehr Gleichheit in Frage gestellt. (6) Das Ziel endlich, den allgemeinen Wohlstand – die Normalität selbst – zu heben und die Teilhabe an ihm auf möglichst viele auszubreiten, verliert sich seiner Natur nach im Unendlichen.

Schließlich stehen alle „höheren“ Ziele in einer permanenten Spannung zur Priorität der Abwehr von Not und Armut. So wahr es ist, daß der Sozialstaat sich am glücklichsten verwirklicht, wo es allen gut geht, so wahr ist auch, daß er dann am dringendsten herausgefordert ist, wo es Menschen schlecht geht³¹⁶.

78

Gefälle der Gewißheit
und der Ungewißheit

313 Exempl. für das Verfehlen sozialpolitischer Programme s. *Stephan Leibfried*, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. in: KJ 1976. S. 377ff. Vgl. auch *Simons* (N 199). S. 27ff.

314 *Helmut Klages/Detlef Merten* (Hg.), Sozialpolitik durch soziale Dienste. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 82. 1981.

315 *Pitschas* (N 166). S. 141ff.

316 S. zu dieser Priorität auch *Schlenker* (N 138). insb. S. 91ff.

79

Zusätzliche Gründe
der Ungewißheit

Die Unsicherheit des sozialen Staatsziels wird dadurch gesteigert, daß es eine intensivere Beziehung zu ökonomischen Verhältnissen hat als zu nichtökonomischen³¹⁷. Unsicherheit erwächst sodann aus der Vielfalt der Wege, auf denen das soziale Staatsziel verwirklicht werden kann³¹⁸. Sie steht in Wechselbeziehung zu den Inhalten und vertieft die Ungewißheit über sie.

Die allgemeinste Ursache aller Unsicherheit über das soziale Staatsziel bleibt, daß die subjektive und gruppenhafte Vielfalt von Werten, Situationen und Interessen allen Konsensen über die „richtige“ Normalität und über Inhalt und Rang der auf sie bezogenen Forderungen, auf Verbesserung oder Verschlechterung enge personelle, sachliche und zeitliche Grenzen setzt³¹⁹. Das Bild der Normalität wie das Ensemble der auf sie bezogenen Besser-oder-Schlechter-Erwartungen und -Forderungen wandelt sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen ebenso permanent wie mit der sozialpolitischen Reaktion des Gemeinwesens. Dies ist der allgemeinste Grund der „Krise des Sozialstaats“, die gerade im letzten Jahrzehnt immer wieder empfunden wird³²⁰. Vertraute Probleme, Lösungen, Maßstäbe, Verhaltensweisen usw. verschwinden und neue Probleme, Lösungen, Maßstäbe, Verhaltensweisen usw. werden sichtbar. Und das Schwierigste daran ist: Der Sozialstaat stellt, je mehr er sich verwirklicht, die Voraussetzungen in Frage, von denen her er konkretisiert wurde³²¹. Der Versuch, dem den Minimalismus eines „Verbots des sozialen Rückschritts“ entgegenzuhalten³²², scheitert an dieser Komplexität und dieser Dynamik des „Sozialen“.

E. Das soziale Staatsziel im Gefüge der Staatsfundamentalnormen

I. Das Sozialstaatsprinzip als Staatsfundamentalnorm

80

Die Unabänderlichkeit
des sozialen Staatsziels

Das Grundgesetz rechnet die Sozialstaatlichkeit zu den Verfassungsaussagen, die es für unabänderlich erklärt (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG). Das ist für die Interpretation doppelt bedeutsam. Zunächst verschärft es das Spannungsverhältnis zwischen grundsätzlicher Gewißheit und konkreter Ungewißheit des

317 S. o. Rn. 68ff.

318 S. o. Rn. 70ff.

319 S. o. Rn. 61 ff.

320 S. die Beiträge in: Sozialstaat. Die Krise seiner Ethik, Veröff. der Walter-Raymond-Stiftung Bd. 22, 1983; Robert Kopp (Hg.), Solidarität in der Welt der 80er Jahre: Leistungsgesellschaft und Sozialstaat, 1984; Jens Alber, Die Krise des Wohlfahrtsstaats, in: Annali di Sociologia / Soziologisches Jahrbuch, 1985, S. 259. – S. auch noch einmal die Hinweise in N 158, N 270 u. N 279.

321 Umfassend Luhmann (N 211); Molitor (N 211); ferner Zacher (N 159); ders. (N 279); ders., Entstehung, Wandel und Fehlentwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland, in: BetrAV 1985, S. 81; Michael Stolleis, Die Geschichtlichkeit des Sozialrechts, in: SGB 1984, S. 378ff.

322 Materialreich, differenziert und ausgewogen dazu Schlenker (N 138). Aus dem sonstigen Schrifttum s. vor allem Isensee (N 271). Für eine „Garantie eines historisch überkommenen sozialen Standards“ etwa Kittner (N 140), IV Rn. 29 u. Rn. 79.

„Sozialen“. Alles nämlich, was unmittelbar und eindeutig Inhalt des Sozialstaatsprinzips ist, ist damit auch unabänderlich. Der subjektiven, sachlichen und zeitlichen Offenheit des „Sozialen“ entspricht deshalb eine Reduzierung des Normgehalts auf das Wesentliche – wenn anders nicht eine unabänderliche Verfassungsnorm in unerträglichen Konflikt mit ihrer eigenen wesenhaften Entwicklungsoffenheit geraten soll³²³.

Sodann: die Aufnahme in die unabänderlichen Verfassungselemente stellt das soziale Staatsziel in die unmittelbare Nachbarschaft der organisatorischen Grundaussagen der Verfassung: des Bundesstaats, der Republik, der Demokratie und des Rechtsstaats (Art. 20, 79 Abs. 3 GG)³²⁴. Damit verbindet sich eine Reihe von Fragen. Was fügt diese Verbindung dem sozialen Staatsziel hinzu? Welche Bedingungen seiner Verwirklichung sind ihm dadurch vorgegeben³²⁵? Wie wirkt das „Soziale“ auf die Verwirklichung der jeweils anderen Staatsfundamentalnorm ein³²⁶?

81

Der Verbund mit
Bundesstaat,
Republik, Demokratie
und Rechtsstaat

II. Der soziale Bundesstaat

Das Grundgesetz vertraut das „Soziale“ nicht einem einheitsstaatlichen Gemeinwesen, sondern dem „sozialen Bundesstaat“ an³²⁷. Das „Soziale“ versteht sich von vornherein im bundesstaatlichen Wertgefüge und Organisationsrahmen³²⁸. Und das soziale Staatsziel vertieft den Wertgrund des Bundesstaates. Welchen Werten Bundesstaatlichkeit „an sich“ schon dienen mag: das „Soziale“ ist ihnen hinzugefügt. Dieser Bundesstaat als Ganzes – der Zentralstaat, die Gliedstaaten und die Gesamtheit von Zentralstaat und Gliedstaaten – ist „sozial“. Der Text des Grundgesetzes unterstreicht das sinnfällig: die Bundesrepublik ist Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1 GG); aber auch jedes Land hat Sozialstaat zu sein (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG).

82

Zentralstaat und
Gliedstaaten sind
„sozial“

Für das „Soziale“ unterstreicht diese Verbindung die Bereitschaft zur Offenheit. Differenzierungen werden in Kauf genommen. Vor allem dem Primat der sachnäheren Einheit – Subsidiarität genannt – wird Raum gegeben (Art. 30 GG)³²⁹. Für das „Soziale“ kann das Brechung und somit Schwächung

323 Herzog (N 130), Rn. 6.

324 Zur Dogmatik dieser Kombination s. Hans-Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977, S. 183 ff. m. w. Nachw.: Spieker (N 147), S. 244 f. Zur Verbindung von Sozialstaat, Demokratie und Bundesstaat s. a. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: FS für Friedrich Schäfer, 1980, S. 182 ff.

325 Walter Bogs, Der soziale Rechtsstaat im deutschen Verfassungsstaat, in: Sozialer Rechtsstaat – Weg oder Irrweg?, 1963, S. 44 ff.; Werner Weber, Die verfassungsstaatlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, in: Der Staat 4 (1965), S. 409 ff.; Doehring, Sozialstaat, Rechtsstaat (N 212); Deifel Merten, Verfassungsstaat und Sozialstaat, in: VSSR 8 (1980), S. 101 ff. – S. a. Hans Peter Ipsen, Gebundene Sozialstaatlichkeit, in: FS für Konrad Zweigert, 1981, S. 747 ff.

326 Vgl. dazu Stern (N 106), S. 921 ff.

327 S. Zacher (N 122), S. 686 ff., 737 ff.

328 Isensee (N 153), S. 224 ff., insb. S. 232 ff.

329 Zur Subsidiarität s. a. N 153.

von Konzepten bedeuten³³⁰. Aber es bedeutet auch Belebung. Bund und Länder können in der Konkretisierung des sozialen Staatsziels untereinander konkurrieren. Im besten Falle werden so die Kräfte des Gemeinwesens auf ein Optimum des „Sozialen“ hin entfaltet.

83

Die zentralistische
Dynamik des
„Sozialen“

Doch sind auch Spannungen nicht zu verkennen. „Mehr Gleichheit“ steht im Widerspruch zur bundesstaatlichen Vielfalt. Setzt sich die Bundesstaatlichkeit selbst schon dem – gegenläufigen – Maßstab einheitlicher Lebensverhältnisse aus (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3; 106 Abs. 3 S. 5 Nr. 2 GG), so erfährt dieser Maßstab durch das soziale Staatsziel und die ihm immanente Vision der Normalität die nachdrücklichste Unterstreichung. Zuständigkeitsgrenzen, die dem entgegenstehen, haben einen schweren Stand³³¹. Und die Länder konkurrieren nicht so sehr durch die eigenständige Nutzung der ihnen verbliebenen Gesetzgebungszuständigkeit³³², als durch ihr Bemühen – etwa durch das Initiativrecht des Bundesrates (Art. 76 GG) –, auf den Bund Einfluß zu nehmen³³³. Alles treibt so darauf zu, daß der Zentralstaat auch der zentrale Sozialstaat ist. Der „soziale Bundesstaat“ droht so, sich selbst in Frage zu stellen³³⁴.

84

Die Realisierungsnähe
der Länder

Dem ist freilich die Dialektik zwischen normativem und institutionellem Ansatz der Sozialpolitik entgegenzuhalten³³⁵. Hinsichtlich des institutionellen Elements sind die Länder in der Vorhand³³⁶. Noch deutlicher wird das auf der kommunalen Ebene, welche die bundesstaatliche Differenzierung landesinkorporiert nach unten fortsetzt (Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG). Der soziale Auftrag der Gemeinden und Gemeindeverbände³³⁷ ist primär ein institutioneller und erst sekundär und marginal ein normativer³³⁸.

Doch ist auch dieser institutionelle Zugang nur ein relativer Trost. Wichtige soziale Funktionen sind auf die Einheiten öffentlichrechtlicher „sozialer Selbstverwaltung“ (die Sozialversicherungsträger und die Bundesanstalt für

330 S. dazu *Arnold Köttgen*, Der soziale Bundesstaat, in: FG für Hans Muthesius, 1960, S. 19ff., abgedr. auch in: *Forsthoff* (Hg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit (Bibl.), S. 431 ff. Zur Parallelität zwischen der rechtsstaatlichen Brechung der Einheit von Staat und Gesellschaft und der bundesstaatlichen Brechung der Einheit des Sozialstaates *Benda* (N 293), S. 540f.

331 *Peter Krause*, Sozialstaat und Sozialrecht, in: JuS 1986, S. 349ff. (350f.).

332 S. *Krause* (N 331), S. 351ff.

333 Zum Einmünden der Entwicklung in den „Beteiligungs- und kooperativen Föderalismus“ s. *Böckenförde* (N 324).

334 Wenn es mit *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, ³1954, S. 371 ff., insb. S. 373 (vgl. dazu a. *Stern* (N 106), S. 750f.), „zum Wesen des Bundes“ gehört, „daß die Frage der Souveränität zwischen Bund und Gliedstaaten immer offen bleibt“, so fragt sich, ob das auch für einen Zentralstaat noch zutrifft, dessen sozialer Effizienz in der Verfassungswirklichkeit fast jedes Opfer gebracht wird. Dieses Opfer wird von *Albert Bleckmann*, Die Bindung der Länder an die Ziele der Bundespolitik, in: DÖV 1986, S. 125ff., zum Dogma überhöht.

335 S. o. Rn. 75ff.

336 Das gilt für alle gesetzesfreien Verwaltungen: für die Ausführung der Landesgesetze (Art. 30 GG), aber auch für die Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83, 84 GG).

337 Zu den sozialen Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände s. die Beiträge zu Kap. 16 in: HdbKWP IV, S. 333ff. sowie *Jürgen Grabbe*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, 1979, S. 56ff., 172ff.; *Berthold Becher/Eckhart Pankoke* (Hg.), Kommunale Sozialpolitik, 1985; *Klaus Greischmann*, Kommunale Sozialpolitik unter Finanzierungsdruck, in: Der Wohlfahrtsstaat in der Wende, 1985, S. 88ff.

338 S. a. *Zacher* (N 122), S. 225ff.

Arbeit)³³⁹ ausgegrenzt, die sich der landesrechtlichen und politischen Integration auch dort weitgehend entziehen, wo sie der Aufsicht der Länder unterliegen (Art. 87 Abs. 2 GG)³⁴⁰.

III. Die soziale Republik

Ist „Republik“ im herkömmlichen Sinne bloß als die Negation einer Erbmonarchie zu verstehen³⁴¹, so bedeutet die Verbindung von „sozial“ und „Republik“ nichts Substantielles³⁴². Anders ist es, wenn „Republik“ ergiebiger interpretiert wird: im Sinne der Teilhabe möglichst vieler nicht nur an der Herrschaft, sondern auch an den Lasten des Gemeinwesens, einem treuhänderischen pflichtorientierten Amtsverständnis und einer Identifikation des Bürgers mit dem Gemeinwesen³⁴³. Dann ist Republik Erfüllung und Überhöhung von Demokratie und Rechtsstaat³⁴⁴. Dieses Verständnis von Republik unterstreicht Wesentliches, was der „Sozialstaat“ in der Sache meint: die Solidarität der Bürger mit den Bürgern – vermittelt durch das Gemeinwesen und zugleich gelebt in der Gesellschaft³⁴⁵. Aber es steht auch der Vereinnahmung des Sozialstaats durch den Utilitarismus des demokratischen Machtkampfes und den individuellen Nutzen entgegen³⁴⁶. Doch so einleuchtend, ja dringlich es ist, den „Formalien“ der Demokratie und des Rechtsstaats diese Substanz eines republikanischen Ethos einzupflanzen, so offen sind die Wirkungsmöglichkeiten einer solchen Interpretation.

85

„Soziale Republik“ als Sachaussage?

339 Das größte Dunkelfeld der bundesstaatlichen Problematik der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit ist die Finanzverfassung. Das Grundgesetz widmet sich nur den Steuereinnahmen (Art. 105 ff. GG) und rudimentär dem sonstigen Verhältnis der Bundes- und Länderfinanzen (Art. 104 a, 106, 107, 109 ff. GG). Die Finanzen der sozialen Parafisci aber überläßt das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber (Art. 74 Nr. 12 GG). In Wahrheit jedoch ist die Bedeutung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger der Bedeutung der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden) immer näher gekommen.

340 H. Bogs (N 238), S. 259 ff. Zur bundesstaatlichen Rollenverteilung vgl. nochmals *Wertenbruch* (N 238), S. 36 ff.

341 S. dazu etwa *Josef Isensee*, Republik – Sinnpotential eines Begriffs, in: JZ 1981, S. 1 ff. (S. 1 f., 4 f.) m. w. Nachw.

342 S. *Zacher* (N 122), S. 315 ff., insb. 323 ff.

343 S. *Isensee* (N 341); *Wilhelm Henke*, Zum Verfassungsprinzip der Republik, in: JZ 1981, S. 249 ff. → *Oben Henke*, § 21 Rn. 8 f.; *Isensee*, § 13 Rn. 158 ff.

344 *Isensee* (N 341), S. 8: „Die republikanische Substanz des 18. Jahrhunderts ist zu einem guten Teil in die Begriffe Demokratie und Rechtsstaat übergegangen. Die beiden Wörter repräsentieren die Substanz differenzierter und deutlicher als das Wort Republik. Republik aber steht als Name für das Ganze ... In einer Hinsicht greift Republik über die verfassungsrechtlichen Kategorien Demokratie und Rechtsstaat hinaus. Diese erschöpfen sich nach richtigem Verständnis grundsätzlich im Staatsorganisatorischen; ... Republik dagegen bedeutet das ganze Gemeinwesen, in dem Staat und Gesellschaft aufgehen. Republik umschließt Institutionen und Ethos.“

345 *Henke* (N 343), S. 251: „Eines der wichtigsten demokratischen Ziele, die Überwindung der sozialen Gegensätze, hat auch einen republikanischen Aspekt. ... Republik neutralisiert den sozialen Gegensatz, den repräsentative Demokratie und Sozialstaat übrig lassen, indem sie statt persönlicher Macht durch das Verfassungsrecht öffentliche Gewalt konstituiert, ordnet und zuteilt.“ → *Oben Henke*, § 21 Rn. 37 ff.

346 S. u. Rn. 87 ff.

IV. Die soziale Demokratie

1. Die Harmonie von „sozial“ und „Demokratie“

86
Herrschaft durch und
für das Volk

Die „soziale Demokratie“³⁴⁷ verbindet zwei vielfältig und elementar aufeinander bezogene Begriffe. Die tiefste gemeinsame Wurzel haben das „Soziale“ und die „Demokratie“ in der Legitimation der Herrschaft als „Herrschaft durch das Volk“ und „Herrschaft für das Volk“³⁴⁸. Name und Sache von „sozial“ und „Demokratie“ umkreisen und substituieren sich seit dem aufgeklärten Absolutismus bis in die Gegenwart³⁴⁹. Das Bedürfnis der Monarchie, die Herrschaft gegenüber dem Volk zu rechtfertigen, führte zur frühen Blüte der Sozialpolitik³⁵⁰. Und „Volksdemokratien“, die darauf verzichteten, sich „formal“ als Herrschaft durch das Volk zu legitimieren, rechtfertigten sich „sozialistisch“ als Herrschaft für das Volk³⁵¹. Auf der anderen Seite ist einer „formalen“ Demokratie, sofern sie wirklich auf dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht beruht, die Tendenz immanent, alle Bürger in die Teilhabe an den Gütern der Gesellschaft einzuschließen – ob sie sich als „sozial“ benennt oder nicht. Das „Soziale“ ist das Resultat politischer Bedingungen. Ein normatives soziales Staatsziel kann nicht mehr als deren Wirksamkeit bestätigen – allenfalls bekräftigen³⁵².

Das Grundgesetz nun verbindet beides: die „formale“ Legitimation der Herrschaft aus dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht und die „materielle“ Legitimation der Herrschaft für das Volk aus dem sozialen Staatsziel. Die egalitäre Demokratie als wichtigste Prämisse und Garantie des „Sozialen“³⁵³ und das soziale Staatsziel als materielle Direktive sind einander zugeordnet. Letztlich stehen Demokratie und Sozialstaat gleichermaßen im Dienste der Würde, der Freiheit und der Gleichheit des Menschen. Darin liegt der tiefste Grund der Einheit der „sozialen Demokratie“ und des „demokratischen Sozialstaats“³⁵⁴.

347 S. Zacher (N 122), S. 315ff., 688f., 741ff.

348 → Oben Böckenförde, § 22 Rn. 98ff.

349 Zacher (N 1), S. 221ff. m. eingeh. Nachw.

350 S. zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaats im 19. Jahrhundert Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, 1982.

351 S. klassisch Josef Stalin, Fragen des Leninismus (übers. nach der 11. Auflage 1939), 1947, S. 625f., 633f.

352 Zum – auch – politischen Charakter des Sozialstaatsprinzips Gerhard Schnorr, Sozialstaat – Ein Rechtsbegriff?, in: FS für Hans Schmitz, Bd. 2, 1967, S. 256ff.; Zacher (N 1), S. 246ff.; Herzog (N 130), Rn. 38. – S. zur Rhetorik der sozialstaatlichen Selbstbestimmung des Staates und ihre Wirkung auch Rn. 18 a. E.

353 Zacher (N 122), S. 315ff.

354 Eine tiefdringende Analyse des Verhältnisses von Demokratie und Sozialstaat findet sich bei Maihofer (N 147). Ausgehend von der klassischen Trias von „Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit“ entwickelt er das Konzept „der liberalen und sozialen Demokratie des Grundgesetzes“ in folgendem Sinne: „Demokratie als Ordnung der Freiheit und das Prinzip einer liberalen Demokratie: größtmögliche und gleichberechtigte Freiheit und notwendiger Sicherheit aller“ (S. 205ff.); – „Demokratie als Ordnung der Gleichheit in Freiheit und das Prinzip einer sozialen Demokratie: größtmögliche und gleichberechtigte Wohlfahrt des einzelnen bei notwendiger Gerechtigkeit für alle“ (S. 212ff.); – „Demokratie als Ordnung der Brüderlichkeit in Freiheit und das Problem einer humanen Demokratie: Mitmenschlichkeit des einzelnen, Menschlichkeit der Verhältnisse und Mitverantwortung der Gesellschaft?“ (S. 224ff.).

2. Spannungen zwischen „sozial“ und „Demokratie“

Erst bei näherem Zusehen erschließen sich die Spannungen, die zwischen dem „Sozialen“ und der „Demokratie“ bestehen. Die ständige Konkretisierung, deren das „Soziale“ bedürftig ist, ist dem demokratischen Prozeß, den das Grundgesetz vor allem durch das allgemeine und gleiche Wahlrecht, durch die Mittlerstellung der Parteien, durch die Macht der Verbände und durch die parlamentarische Repräsentation prägt, anvertraut³⁵⁵. Aber dieser demokratische Prozeß definiert und bewirkt das „Soziale“ nicht nur. Er verfremdet es auch. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht garantiert nicht, daß jedermanns Meinungen und Interessen auch real in gleicher Weise berücksichtigt würden. Und es kann nicht heißen, Meinungen nach ihrer Richtigkeit und Interessen nach ihrer Dringlichkeit zu berücksichtigen. Real setzen sich vielmehr Meinungen und Interessen durch, die von den Parteien in einer Weise aufgegriffen und gebündelt werden können, daß sie zum Programm von Parlaments- und Regierungsmehrheiten werden können³⁵⁶. Und der Grad der Mehrheitsfähigkeit einer Meinung oder eines Interesses steigt und fällt nicht mit dem Grad der sozialen Dringlichkeit dieser Meinung oder dieses Interesses. Nicht selten ist das Gegenteil der Fall. Der „Grenzwähler“ in der Mitte des Wählerspektrums weist die größte Koalitionsfähigkeit auf und hat die größte politische Durchsetzungsmacht³⁵⁷. Der „Marginalwähler“ am Rande des Wählerspektrums dagegen hat im allgemeinen die geringste Durchsetzungsmacht. Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit fallen nun die Mitte des Wählerspektrums und soziale Normalität ebenso zusammen wie der „untere“ Rand des Wählerspektrums mit sozialer Subnormalität.

Hinter den eindeutigsten und drängendsten sozialen Aufgaben, der Abwehr von Not und der Hilfe bei Armut, steckt somit regelmäßig weniger politische Kraft, als hinter den Positionskämpfen in der Bandbreite der Normalität und hinter der Erwartung stets steigender Normalität³⁵⁸. Natürlich gibt es auch in der Mitte des Wählerspektrums Meinungen und Interessen, die sich in den Koalitionsprozessen nicht zur Geltung bringen können. Und ebenso gibt es am Rande des Wählerspektrums Interessen, die so offensichtlich drängend sind oder sich so alarmierend artikulieren lassen, daß auch der „Mittelwähler“ sie befriedigt wissen will – daß sie in seine Verantwortung, in seine Interessen, vielleicht in seine Ängste eingehen. Aber das prinzipielle Ungleichgewicht

87

Das Verhältnis von demokratischer Macht und sozialer Dringlichkeit

Mehrheitsfähigkeit eines sozialen Interesses

88

Die Macht der Mitte

355 Dazu, daß der Sozialstaat unter dem Vorbehalt der demokratischen Ordnung und Entscheidung steht, s. BVerfGE 5, 85 (198f.); 59, 231 (265).

356 S. *Elisabeth Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, 1961, S. 101 ff.; *Viola Gräfin von Bethusy-Huc*, *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 1976, S. 255 ff.; *Narr/Offe* (N 287), Einleitung der Herausgeber, S. 30 ff.; insb. zu entsprechenden Defiziten demokratischer Steuerung der Verwaltung s. *Walter Schmitt*, *Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung*, in: VVDStRL 33 (1975), S. 183 ff., 188 f. sowie *Richard Bartlspenger*, *dass.*, ebd., S. 221 ff., 228.

357 Vgl. *Kurt H. Biedenkopf*, *Die neue Sicht der Dinge*, 1985, S. 185 f. Dies verkennt die sehr eingehende Analyse von *Eckhard Knappe*, *Einkommensumverteilung in der Demokratie*, 1980, der an der Vereinfachung „Arm gegen Reich“ festhält.

358 S. *Hans Herbert v. Arnim*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, insb. S. 148 ff., 162 f.

zwischen sozialer Dringlichkeit und demokratischer Durchsetzungsmacht bleibt³⁵⁹.

89

Verzerrung des
„Sozialen“ durch den
Zeittakt der
Demokratie

Zudem: Demokratie ist Herrschaft auf Zeit. Demokratische Macht muß dem Wähler periodisch neu abgerungen werden. Dies geschieht, indem positive Erwartungen ausgelöst – wahlwirksam: indem gruppenhaft wahrnehmbare Vorteile versprochen – werden. In das Bild der sozialen Normalität und der auf sie bezogenen Schlechter-Besser- und Besser-Schlechter-Relationen zurückgekehrt³⁶⁰ bedeutet dies, daß von Wahl zu Wahl neue Standards der Normalität postuliert und eine je andere Auswahl von Schlechter-Besser- und möglicherweise auch Besser-Schlechter-Relationen in den Vordergrund gestellt werden³⁶¹. Das kann Politik und „Soziales“ auseinanderführen. Freilich liegt darin auch die Chance, daß Vernachlässigtes und Vergessenes wieder aufgegriffen wird³⁶². Jedenfalls: Auch im Zeitverlauf prägt der demokratische Prozeß dem „Sozialen“ seine eigenen Gesetze auf.

90

Der politische und der
rechtliche Titel des
„Sozialen“

Dabei kann eine demokratische, jedenfalls eine öffentliche Machtposition dazu ausgenutzt werden, den politischen Titel des „Sozialen“ vom „Sozialen“ in der Sache zu lösen, und unter Berufung auf den politischen Titel des „Sozialen“ Interessen außer Verhältnis zu ihrer wahren sozialen Dringlichkeit durchzusetzen. Die Durchsetzungskraft eines Interesses im vordemokratischen oder demokratischen Raum bewirkt so etwas wie die Verfügung auch über den politischen Titel „sozial“; und dieser verstärkt die politische Durchsetzungskraft³⁶³. Geschieht dies, so gerät das Verhältnis des sozialen Staatsziels zur Demokratie an einen in besonderem Maße kritischen Punkt. Woher kann der Rechtstitel des „Sozialen“ die Kraft beziehen, sich gegen die politische Durchsetzungsmacht eines Interesses und gegen den politischen Titel des „Sozialen“ zugleich durchzusetzen?

3. „Soziale Demokratie“ – „Wirtschaftsdemokratie“

91

Daß die egalitäre Demokratie dem „Sozialen“ nicht nur entgegenkommt, wurde längst gesehen. Vor allem entsprach es der historischen Erfahrung, daß der Mechanismus der Demokratie nicht genügt, soziale Gegensätze aufzuhe-

359 Zur Analyse *Knappe* (N357); exemplarisch *Hans F. Zacher*, Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 1972, S. 241 ff.

360 S. o. Rn. 62 ff.

361 S. dazu nochmals *Glazer* (N 287) S. 338 – *Hans F. Zacher*, Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, in: *VSSR Bd. 7* (1979), S. 154 ff.

362 Zu dieser grundlegenden demokratischen Hoffnung s. v. *Arnim* (N 358), S. 148.

363 In den letzten Jahrzehnten war dies vor allem hinsichtlich der Arbeitnehmer der Fall. Sie verkörpern längst die Normalität dieser Gesellschaft und verfügen über die größte Wählermacht. Gleichwohl aber werden unter Anknüpfung an die alte Gleichung „Arbeiterfrage = soziale Frage“ alle Arbeitnehmerinteressen als „soziale“ Anliegen deklariert und wenn irgendmöglich in der Rechtsordnung geltend gemacht. S. dazu *Hans F. Zacher*, Staat und Gewerkschaften, 1977, S. 16 ff.; *dens.* (N 279), insb. S. 7 f. Zu diesem Dilemma der Sozialpolitik vgl. auch *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt*, Armenpolitik und Arbeiterpolitik, in: *dies.* (Hg.), *Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaats*, 1985, S. 64 ff. (82 ff.).

ben und soziale Ungleichheiten zu beseitigen³⁶⁴. Gerade die Persistenz gesellschaftlicher Ungleichheit und gesellschaftlicher Macht wurde als Grund des sozialen Versagens, jedenfalls der sozialen Unzulänglichkeit der Demokratie erfahren³⁶⁵, zumindest gesehen. Daraus erwachsen die Konzepte der „sozialen Demokratie“³⁶⁶ und der „Wirtschaftsdemokratie“³⁶⁷. Sie liefen teils darauf hinaus, dem demokratischen Apparat bereits eine „soziale“, auch in den gesellschaftlichen Strukturen „demokratisierte“ Gesellschaft vorzugeben – oder anders gewendet: die Demokratie in die Gesellschaft hinein fortzuschreiben³⁶⁸ –, teils darauf, dem demokratischen System ein „Machtvoraus“ der sozial Benachteiligten³⁶⁹ einzupflanzen³⁷⁰, teils darauf, beides miteinander zu verbinden.

Soweit diese Konzepte auf eine „demokratisierende“ Strukturierung der Gesellschaft hinauslaufen, finden sie ihre Grenzen in den Grundrechten³⁷¹. Eine „demokratisierte“ Gesellschaft ist leicht auch eine „verstaatlichte“ Gesellschaft. Soweit diese Konzepte auf Verlagerungen im demokratischen System zielen, schreiben sie den Wert gruppenhafter Interessen fort. Und das gerät in Widerspruch nicht nur zur egalitären Demokratie, sondern auch zur Offenheit des „Sozialen“ selbst³⁷² dann, wenn zunächst „soziale“ Interessen privilegiert werden. Die egalitäre, parlamentarische Demokratie ist die Staatsform der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheit³⁷³. Dies auch im Hinblick auf ihren sozialen Auftrag zu sein, wird ihr durch die Privilegierung „sozialer“ Gruppen nicht erleichtert, sondern erschwert.

364 Klassisch *Arthur Rosenberg*, Demokratie und Sozialismus, 1938.

365 *Abendroth*. Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats (Bibl.), S. 279 ff., S. 289 ff.; vgl. etwa auch *Ernst Benda*, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat. Wirtschaftsmacht von Großunternehmen als gesellschaftspolitisches Problem, 1966, S. 118 ff., 128 ff., 332 ff. (340).

366 S. etwa *Max Adler*, Politische und soziale Demokratie, 1926; *Heller* (N 112); *Wolfgang Abendroth* in: *Herbert Sultan* u. *Wolfgang Abendroth*, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie, 1955, S. 59 ff., 81 ff. (insb. 91 ff., 98 ff.), 103 ff., 111 ff. – Zur Darstellung s. a. *Schachtschneider* (N 119), S. 48 ff.

367 Zur Wirtschaftsdemokratie s. etwa *Georg Decker*, Zum Begriff der Wirtschaftsdemokratie, in: *Die Arbeit 1927*, S. 825 ff.; *Fritz Naphtali*, Wirtschaftsdemokratie, 1929; *Bruno Rauecker*, Wirtschaftsdemokratie, 1929; *Rudolph Kuda*, Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie, in: *Heinz-Oskar Vetter* (Hg.), Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung, 1975, S. 253 ff.

368 S. *Hartwich*, Sozialstaatspostulat (Bibl.), S. 344 ff.; *Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes (Bibl.), S. 35 ff.; zu neuerlichen Versuchen s. a. *Michael Krätke*, Dieser Sozialstaat ist der unsere nicht!?, in: *Sozialistische Politik und Wirtschaft 1982*, S. 407 ff.; 1983, S. 59 ff. Für eine „Herstellung gesellschaftlicher Demokratie“ *Kittner* (N 140), Rn. 37. Einen guten Überblick über den Meinungsstand gibt *Spieker* (N 147), S. 157 ff., der diese Positionen unter dem Stichwort von der „emanzipatorischen Sozialstaatskonzeption“ behandelt.

369 Historisch vor allem der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen, der Gewerkschaften. So etwa *Helmuth Ridder*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat, 1960.

370 Die extreme Fortschreitung dieses Ansatzes sind die sozialistischen Staaten, welche die staatliche Macht auf die „Werk tätigen“ und deren Macht auf die führende Kommunistische Partei übertragen. Wie „sozial“ das Resultat ist, bedarf keines Kommentars.

371 S. o. Rn. 38 ff. – Zur Kritik an den referierten Ansätzen vgl. statt aller *Stern* (N 106), S. 888 ff. m. w. Nachw. 372 S. BVerfGE 5, 85 (198).

373 *Hans F. Zacher*, Freiheitliche Demokratie, 1968, S. 30.

4. Die Notwendigkeit von Institutionen „sozialer Demokratie“

92

Rationale Erfassung
und Darstellung als
Hilfe gegen soziale
Unausgewogenheit

Dennoch bleibt die Frage, was getan werden kann, um die Demokratie besser als bisher zu befähigen, ihren sozialen Auftrag sachgerecht zu erfüllen. Zwei Anliegen stehen im Vordergrund. Das eine ist dies, die sachwidrigen Gefälle in der Wahrnehmung und Artikulation sozialer Meinungen und Interessen abzubauen. Die umfassende, differenzierte und kohärente Ermittlung, Durchdringung und Darstellung des sozialen Gesamtfeldes und der Wirkungen sozialer Intervention müßte der Verabsolutierung partikularer Ensembles von Schlechter-Besser- und Besser-Schlechter-Relationen und der darin liegenden Privilegierung oder Diskriminierung von Interessen entgegenwirken. Besonders müßte dafür gesorgt werden, die sozialen Belange kritisch zu artikulieren, die sich im normalen demokratischen Prozeß offenbar nicht zugänglich zur Geltung bringen können. Das kann, sollen die Ungleichgewichte der „formalen“ Demokratie ausgeglichen, zugleich aber die Ungleichgewichte einer ungleichen „sozialen Demokratie“ vermieden werden, nur „neutral“, d. h. technokratisch, geschehen³⁷⁴. Dabei kann es nur darum gehen, die Sachverhalte aufzubereiten und Maßstäbe ihrer Bewertung zu entwickeln, damit das Spektrum der Diskussion auszuweiten, die Grundlage der politischen Entscheidung zu verbessern und die politische Verantwortung zu steigern. Die Entscheidung selbst kann nur im demokratischen Prozeß erfolgen.

93

Zeithorizont der
Sozialpolitik

Das andere Anliegen ergibt sich aus dem Zeittakt der Demokratie. Die Periodizität der Wahl begrenzt den Zeithorizont der Sozialpolitik weitgehend auf das Ende der Wahlperiode. Vielfältige Anlässe politischen Werbens um die Macht – wie vor allem die Wahlen auf jeweils anderen Ebenen – aber „zerhacken“ selbst diesen Zeitraum noch in immer kleinere Einheiten. Demokratische Sozialpolitik leidet so unter einem zu kurzen Zeithorizont³⁷⁵. Das führt zu einem Zuviel an immer neu formulierten Programmen und immer neu erweckten Erwartungen (und Befürchtungen) und zu einem Zuwenig an konsistenter, verlässlicher Realisation. Und es wird dort eindeutig sozial „kontraproduktiv“, wo soziale Probleme, wie etwa die Alterssicherung, Lösungen erfordern, die über lange Zeit hin verlässlich sein sollen³⁷⁶. Auch hier ist zunächst an technokratische Abhilfen zu denken, die gerade nicht dem demokratischen Zeittakt ausgesetzt wären. Institutionen und Verfahren rationaler Ermittlung, Erfassung und Darstellung der sozialen Verhältnisse und Entwicklungen und der Wirkungen der sozialen Intervention, wie sie schon gegenüber der Einseitigkeit der „sozialen“ Politik der Demokratie zu fordern sind, könnten als eine Art sozialen Gedächtnisses der Demokratie die Zeitdimension wiedergeben. Sodann müssen Systeme gefunden werden, die der

374 S. Zacher (N 279), S. 8ff., insb. S. 11; Ziff. 17 a der Beschlüsse der sozialrechtlichen Abteilung des 55. Deutschen Juristentags (1984), Sitzungsbericht N. 1984, S. 220.

375 Gesteigert durch die Überlagerung von Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. S. Luhmann (N 211), S. 10ff.

376 Zur Zeit als eine wesentliche Dimension des Sozialrechts s. Herbert Rische/Franz Joseph Terwey, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV 1983, S. 273ff. (285ff.) sowie die dortigen Nachw. (insb. S. 286).

Veränderung der relevanten Verhältnisse in sich, ohne ein Eingreifen der Politik, gerecht werden – wie das unübertrefflich der Markt bewirkt, wie das aber auch durch rechtliche Regelmechanismen (z. B. eine leistungsfähige Rentenformel) geleistet werden kann³⁷⁷. Schließlich aber müßte an eine Disziplinierung des Gesetzgebungsverfahrens selbst³⁷⁸ gedacht werden, die sich der ständigen Umsetzung immer neuer sozialpolitischer Gruppierungen im Recht entgegensetzen würde³⁷⁹.

94

Institution der sozialen
Demokratie

Somit bedarf es institutioneller und prozeduraler Verbesserungen der Demokratie, um das soziale Staatsziel davor zu bewahren, im demokratischen Prozeß verfremdet zu werden. Zu denken wäre an den Aufbau umfassender und differenzierter Institutionen über die sozialen Verhältnisse und die Wirkungen der politischen, rechtlichen und administrativen Maßnahmen sowie an eine periodische Berichterstattung und Bewertung durch einen unabhängigen Sachverständigenrat zur Begutachtung der sozialen Entwicklung³⁸⁰. Die Sozialstaatsnorm kann institutionelle und prozedurale Vorkehrungen zu ihrer Verwirklichung nicht ersetzen. Sie wirkt im politischen Raum nur als Appell. Und sie kann nicht weiter und differenzierter wirken als die sozialen Verhältnisse ermittelt und bewußt und Maßstäbe zu ihrer Beurteilung entwickelt sind. Die rechtsnormative Wirksamkeit, die demgegenüber bleibt, hängt von der Zufälligkeit der Konstellationen ab, in denen es zu gerichtlichen Entscheidungen kommt. Und auch die Wirksamkeit und Richtigkeit richterlicher – auch verfassungsgerichtlicher – Entfaltung der sozialen Staatszielnorm hängt wieder von dem Maße ab, in dem die Richter eine umfassende, differenzierte und kohärente rationale Erfassung, Aufbereitung und Darstellung der sozialen Verhältnisse und Entwicklungen und der Wirkungen sozialer Intervention vorfinden. Die Demokratie, der die Verwirklichung des Sozialstaats aufgetragen ist, bedarf erst noch ihrer adäquaten, spezifischen, institutionellen und prozeduralen Ergänzung, nicht um die Demokratie auf irgendeine Weise zu mindern, nur um sie besser zu befähigen, „sozial“ zu sein.

V. Der soziale Rechtsstaat

1. Die Symbiose von Sozialstaat und Rechtsstaat

Die Verbindung zwischen den Staatsfundamentalnormen des Sozialstaats und Rechtsstaats hat zu erbitterten Auseinandersetzungen geführt³⁸¹. Wird auf der

95

377 S. zum vorigen Zacher (N279), S. 8ff. (insb. 8f.) m. w. Nachw. Zur Entlastung der Politik durch Regelmechanismen s. a. *Allekotte* (N278), S. 33ff.

378 Zum Befund noch einmal *Katzenstein* und v. *Maydell* (N311).

379 Vorschläge bei Zacher (N279), S. 11.

380 S. noch einmal N356, N374 und den dazugehörigen Text.

381 S. zur Darstellung der Kontroverse Zacher (N122), S. 744ff.; *Hartwich* (N368), S. 283ff., aus jüngerer Zeit etwa *Christoph Degenhart*, Rechtsstaat – Sozialstaat, Anmerkungen zum aktuellen Problemstand, in: FS für Hans Ulrich Scupin, 1983, S. 537ff.; *Jörg Müller-Volbehr*, Der soziale Rechtsstaat im System des Grundgesetzes, in: JZ 1984, S. 6ff. S. a. die beiden Sammelbände von *Forsithoff* (N330) und *Otto Ernst Kempfen* (Hg.), Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung. 1976. – Auf andere elementare Weise kritisch gegen die Verbindung der beiden Begriffe *Krüger*, Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat (Bibl.).

Sozialstaat versus
Rechtsstaat?

einen Seite der Primat des Rechtsstaats behauptet³⁸², so wird auf der anderen Seite der Gleichrang, wenn nicht der Vorrang des sozialen Staatszieles postuliert³⁸³. Der Streit ist nur vor dem Hintergrund von Unterstellungen verständlich, die über den Sinngehalt der Verfassungsnormen hinausgehen. Wer das soziale Staatsziel nicht nur im Prinzipiellen für eindeutig hält, sondern auch im Konkreten, wird nicht akzeptieren wollen, Elemente des Rechtsstaates wie etwa die Grundrechte könnten sich dem, was da durch die Verfassung angeordnet ist, widersetzen. Ebenso aber kann sozialstaatlicher Eifer darauf zurückzuführen sein, daß der Rechtsstaat mit dem liberalen Staat des 19. Jahrhunderts identifiziert wird. Auf der anderen Seite ist das Beharren auf dem Primat des Rechtsstaats verständlich, wenn dem Sozialstaat zugetraut wird, was der Rechtsstaat nicht darf. Der Konflikt erreicht seine letzte Schärfe, wenn dem Rechtsstaat das Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts unterstellt wird, dem eine soziale Verantwortung des Staates mehr oder minder fremd ist, oder wenn der Sozialstaat mit einem „sozialistischen“ Staat identifiziert wird, in dem Staat und Gesellschaft in eins zusammenfallen.

96

Die Verschränkung
von Sozialstaat und
Rechtsstaat

Nimmt man diese Überladungen vom Sozialstaat wie vom Rechtsstaat ab, so reduziert sich die Kontroverse. Soziales Staatsziel und Rechtsstaatlichkeit haben im Grundgesetz gleichen Rang³⁸⁴. Der soziale Rechtsstaat ist ein Sozialstaat, der sich in den Verfahren, Formen und Grenzen des Rechtsstaates verwirklicht, und ein Rechtsstaat, der offen ist dafür, vom sozialen Zweck erfüllt und in Dienst genommen zu werden³⁸⁵. Doch die Verschwisterung geht tiefer. Ihr tiefster Grund liegt in der Würde des Menschen, der Sozialstaat und Rechtsstaat verpflichtet sind³⁸⁶. Von daher will der Sozialstaat Gleichheit. Wichtigstes Instrument zur Herstellung und Vergewisserung der Gleichheit ist das Recht. Der Sozialstaat will aber nicht Gleichheit ohne Freiheit. Er will mehr Gleichheit in der Freiheit – aber eben doch Freiheit. Er ist kein totalitärer Staat. Und Freiheit wird durch Recht geschaffen und geschützt. Er will Sicherheit. Und auch darin trifft er sich mit dem Rechtsstaat, dem Rechtssicherheit wesentlich ist. Er will das „Soziale“; aber er läßt fast unendlichen Raum für die Auseinandersetzung über das konkret „Soziale“. Und der Rechtsstaat hält die Verfahren vor, in denen diese Auseinandersetzung stattfindet. Die Demokratie gibt an, wer in dieser Auseinandersetzung entscheidet oder doch die Entscheidungen legitimiert. Der Rechtsstaat reguliert

382 Protagonist war *Ernst Forsthoff*, s. z. B.: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats. in: *VVDStRL* 12 (1954), S. 8ff.

383 Protagonisten einer die Sozialstaatlichkeit maximierenden Interpretation sind *Wolfgang Abendroth*, Diskussionsbeitrag zu „Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates“, in: *VVDStRL* 12 (1954), S. 85ff.; *ders.* (N 365); *Hartwich* (N 368), insb. S. 344ff.; *Walter Auerbach*, Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: *Alfred Christmann/Walter Hesselbach* (Hg.), *Sozialpolitik*, 1974.

384 Der Gleichrang kommt voll allerdings nur in dem nicht zu den staatsfundamentalen Normen gehörenden Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG zum Ausdruck. Der unabänderliche Art. 20 GG (Art. 79 Abs. 3 GG) enthält nur wesentliche Elemente der Rechtsstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 3 GG).

385 S. dazu statt vieler anderer *Zacher* (N 122), S. 744; *Herzog* (N 130), Rn. 29ff.; *Benda* (N 293), S. 514f.; *Stern* (N 106), S. 922ff. → Oben *Schmidt-Aßmann*, § 24 Rn. 20, 91ff.

386 Eine eigentümliche Konsequenz: Wegen des Hintergrunds der persönlichen Würde können sich juristische Personen nicht in gleicher Weise auf das Prinzip des sozialen Rechtsstaats berufen wie natürliche Personen. S. *BVerfGE* 35, 348 (355f.).

die Stufen und Formen der Entscheidung. Er gewährleistet Kontrollen und garantiert Verbindlichkeit. „Sozialer Rechtsstaat“ bedeutet: das „Soziale“ konkretisiert sich in dem Wege stufenweiser Auseinandersetzung, Klärung und Vergewisserung, die dem Rechtsstaat wesentlich ist³⁸⁷.

Auch ohne die spezifische Vorgabe des Rechtsstaats ist das „Soziale“ auf das Recht als ein wesentliches Medium verwiesen³⁸⁸. Der Rechtsstaat steigert die Notwendigkeit des Mediums Recht und gibt ihm spezifische Strukturen. Das bereichert den Sozialstaat um die Werte des Rechtsstaats. Der Preis ist, daß das „Soziale“ das Recht in seiner rechtsstaatlichen Struktur ertragen muß. Rechtsstaatliche Prinzipien wie die Stufenabfolge von Verfassung, Gesetz, Verordnung und Satzung, die Bindung der individuellen Entscheidung an die Norm, die Entscheidungszuständigkeiten des Richters³⁸⁹, subjektive Berechtigung³⁹⁰, Rechtssicherheit³⁹¹, Vertrauensschutz³⁹² und Rechtsfriedensschutz³⁹³ sind Selbstverständlichkeiten auch des Sozialen – und auch Selbstbindungen des Sozialen³⁹⁴. Jedenfalls rechtfertigt das „Soziale“ für sich keine Ausnahme davon. So ist jede individuelle Entscheidung auch dann an das Gesetz gebunden, wenn diese im individuellen Fall zu einem „unsozialen“ Ergebnis zu führen scheint³⁹⁵. Und erst recht gibt das soziale Staatsziel keinen Titel darauf, rechtswidrige Vorteile zu behalten³⁹⁶.

97

Das Recht als Medium des „Sozialen“

- 387 Zur Notwendigkeit kritischer Sicherung und Entwicklung des rechtsstaatlichen Instrumentariums im Hinblick auf Dynamik und Bedürfnisse des Sozialstaats s. etwa *Degenhart* (N 381); *Simons* (N 199), S. 65 ff.
- 388 Vgl. zur Diagnose *Wilhelm Henke*. Die Sozialisierung des Rechts, in: JZ 1980, S. 369 ff.; *Rüdiger Voigt* (Hg.), Verrechtlichung, 1980; *Friedrich Kübler* (Hg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984. S. a. N 311 sowie *Joachim Wege*, Positives Recht und sozialer Wandel im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, 1977.
- 389 *Starck* (N 317), S. 937 ff.; s. a. nochmals N 312.
- 390 *Wiedenbrüg*, Der Einfluß des Sozialstaatsprinzips (Bibl.). Klassisch die Durchsetzung eines subjektiven Rechtes auf Fürsorge in der unmittelbaren Nachkriegszeit durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (VGHE 2, 14 ff.) und das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 1, 159). Zur Bedeutung des subjektiven Rechts im Sozialstaat s. *Zacher* (N 288), S. 62 ff.; *Simons* (N 199), S. 86 ff.
- 391 Zum Spannungsverhältnis zwischen Rechtssicherheit, sozialer Gerechtigkeit und der Auflösung durch den Getzgeber BVerwGE 18, 254 (266 f.).
- 392 Dabei kann der Sozialstaat die Abwägung zugunsten des Bestandsschutzes verstärken: „Vertrauen des Bürgers“ darf, „um so weniger enttäuscht werden . . . , wenn er dadurch gegenüber den Risiken des Lebens, die durch die Sozialversicherung gerade abgedeckt werden sollen, in eine wesentlich ungünstigere Lage gerät, die er aus eigener Kraft nicht mehr bewältigen kann“ (BVerfGE 40, 65 (76)). Zur moderierenden Funktion des Vertrauensschutzprinzips bei den Auseinandersetzungen um den Abbau von Besitzständen vgl. *Schlenker* (N 138), S. 193 ff. Zum Vertrauensschutz im Sozialleistungsrecht s. etwa *Heinrich Scholler*, Rechtsstaat, Demokratie und bundesstaatliche Ordnung, in: Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, FS zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts Bd. 2, 1979, S. 733 ff. (insb. 744 ff.).
- 393 Deshalb verstößt auch die Verjährung von Sozialleistungsansprüchen nicht gegen das Sozialstaatsprinzip: BVerfGE 19, 88 (92).
- 394 S. zum vorigen auch *Spieker* (N 147), S. 296 ff. Eine umfassende Exemplifikation der Relevanz des Rechtsstaats für den Sozialstaat findet sich bei *Zacher* (N 122), S. 396 ff.
- 395 Das Sozialstaatsprinzip „darf nicht dahin ausgelegt werden, daß mit seiner Hilfe jede Einzelregelung modifiziert werden müßte, deren Anwendung sich im konkreten Fall nachteilig oder als Härte auswirken kann“ (BVerfGE 67, 231 (239)). S. dazu auch BVerfGE 26, 44 (62); 34, 118 (136); 36, 73 (84); 66, 234 (274 f.); 69, 272 (315). BSGE 24, 278 (280); 45, 114 (118); 48, 33 (41 f.); 54, 166 (169); 55, 224 (231). – Damit im Zusammenhang steht auch, daß das Sozialstaatsprinzip Typisierungen zuläßt: BVerfGE 26, 16 (37); 36, 237 (245). Zu der Grenze sozialstaatlicher Typisierungen s. *Bertram Schulin*, Zum Problem der Typisierung im Recht der sozialen Sicherheit, in: Braun u. a. (N 258).
- 396 BVerfGE 7, 129 (152).

Auf der anderen Seite kann die Verfassung nicht darauf vertrauen, daß das Recht alles „Soziale“ bewirkt. Das „Soziale“ zielt auf Wirklichkeiten – auf den Bestand, vor allem auf die Veränderung von Wirklichkeiten. Das Recht existiert in der Welt des Sollens. Es vermag Wirklichkeiten, wenn überhaupt, so nur indirekt zu verändern. Das Nebeneinander von normativem und institutionellem Ansatz³⁹⁷ wird hier noch einmal bedeutsam. Am Ende hat die „Verrechtlichung“ des „Sozialen“³⁹⁸ auch Bedenken gegen sich, ebenso wie seine „Sozialisierung“ das Recht³⁹⁹ nicht nur erfüllt, sondern auch belastet⁴⁰⁰.

2. Grundrechte und Sozialstaat

98

Grundrechte als
Wesenselemente des
Sozialstaats

Eine Schlüsselrolle im Verhältnis von Sozial- und Rechtsstaat spielen die Grundrechte⁴⁰¹ – genauer: die Grundrechte des Grundgesetzes, die als Freiheits-, Gleichheits-, Verfahrens- und Statusrechte angelegt sind, nicht als Leistungs- oder Teilhaberechte. Grundrechte, wie sie das Grundgesetz gewährleistet, sind gegen den Staat entstanden, und sie müssen auch im Sozialstaat zuerst und unbedingt als Abwehrrechte verstanden werden. Sie konstituieren die Dialektik von Staat und Gesellschaft. Sie gewährleisten wie nichts sonst, daß der Sozialstaat kein totalitärer, kein „sozialistischer“ ist⁴⁰², sondern ein freiheitlicher. So haben und behalten sie ihren Sinn auch gegenüber dem Anspruch des „Sozialen“. Und jede auslegende Einschränkung⁴⁰³ eines Grundrechts um des „Sozialen“ willen muß den Eigen-Sinn des Grundrechts respektieren⁴⁰⁴.

99

Grundrechte –
Leistungsrechte?

Angesichts der elementaren Bedeutung der Grundrechte ist auch jede Umdeutung der Grundrechte in Leistungsrechte⁴⁰⁵ gefährlich. Zwar liegt eine soziale Mehrung des Grundrechtsnutzens im Sinne des sozialen Staatszieles⁴⁰⁶

397 S. o. Rn. 75ff.

398 S. noch einmal *Zacher* (N 288) u. s. Nachw.

399 S. *Henke* (N 388).

400 *Hans F. Zacher*, Der Sozialstaat als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Leontin-Jean Constantinesco, 1983, S. 943ff. (974ff.); *Hans F. Zacher*, Chancen und Grenzen des Sozialstaats – Rolle und Lage des Rechts, in: Koslowski/Kreuzer/Löw (N 278), S. 66ff.; *Zacher* (N 159), S. 119ff.

401 S. *Martens/Hüberle* (N 215), S. 7ff.; zur Verbindung des Sozialstaatsarguments mit einzelnen Grundrechten in der Rechtsprechung vgl. die ausführliche Untersuchung von *Schreiber* (N 136), S. 95ff.; *Klaus Grimme*, Demokratie und Grundrechte, 1980; *Merten/Frey* (N 279), S. 58ff.; *Kittner* (N 140), IV Rn. 56ff.; *Spieker* (N 147), S. 250ff.; *Bieback*, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte (Bibl.): *Schlenker* (N 138), insb. S. 130ff.; vgl. noch einmal N 134.

402 BVerwGE 47, 365 (374). Dazu, daß das Sozialstaatsprinzip keine unmittelbare Grundrechtseinschränkung legitimiert, s. BVerfGE 59, 251 (263).

403 Zu den Grenzen mittelbarer Grundrechtseinschränkung über die Gesetzesauslegung BVerfGE 52, 283 (298f.).

404 S. BVerfGE 65, 182 (193). Für eine Optimierung von Sozialstaatsprinzip und Grundrecht (Kunstfreiheit): BVerwGE 61, 55 (61). Für eine intensive interpretatorische Wirkung des Sozialstaatsprinzips: *Bieback* (N 401), S. 660ff.

405 S. dazu allg. etwa *Albert Bleckmann*, Allgemeine Grundrechtslehren, 1979, S. 150ff. → Bd. V, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte.

406 BVerwGE 52, 339 (345).

ebenso wie der Grundrechte⁴⁰⁷. Die Maximierung des Grundrechtsnutzens ist jedoch potentiell unendlich. Angesichts der Endlichkeit der zur Verfügung stehenden Mittel wird die soziale Erfüllung von Grundrechten daher von vornherein zur Zuteilung von Grundrechtsnutzen – zur Disposition über Grundrechtswirkungen⁴⁰⁸. Die soziale Erfüllung der Grundrechte macht sie so dem staatlichen Zugriff auf neue, vom Verfassungsgeber nicht bedachte Weise zugänglich. Aber nicht nur das Grundrecht wird gefährdet. Auch das „Soziale“ erleidet Einbußen. Es kann von den Grundrechten her usurpiert werden⁴⁰⁹. Grundrechte sind kein sozialpolitisches Programm. Das „Soziale“ muß seinen Eigen-Sinn aber auch gegenüber den Grundrechten und der Wertordnung, die sie indizieren, behalten.

Endlich kann der Sozialstaat a priori keine Einbahnstraße der Mehrung des Grundrechtsnutzens sein. Der sozial gebende Staat braucht auch den sozial gebenden, gebundenen, verpflichteten Bürger⁴¹⁰.

Das schließt nicht aus, ja es führt geradezu darauf hin, daß das Verhältnis der verschiedenen Gattungen von Grundrechten zum „Sozialen“ unterschiedlich ist⁴¹¹. Wo das Grundrecht das menschliche Leben schützt (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), entspricht das der Eindeutigkeit des „Sozialen“ in der Gewährleistung des Existenzminimums⁴¹². Die Gleichheitssätze greifen das Gleichheitspostulat des „Sozialen“ auf und geben ihm die Durchsetzungskraft subjektiver Rechte⁴¹³. Verfahrensrechte gewinnen gegenüber dem leistenden Staat einen neuen Sinn⁴¹⁴. In einem vieldimensionalen Verhältnis wechselseitiger Stützung

100

Unterschiedliche
Funktionen von
Grundrechten im
Sozialstaat

- 407 S. *Josef Isensee*, Wirtschaftsdemokratie – Wirtschaftsgrundrechte – Soziale Gewaltenteilung, in: *Der Staat* 17 (1978), S. 161 ff. (170); *Young Huh*, Rechtsstaatliche Grenzen der Sozialstaatlichkeit?, in: *Der Staat* 18 (1979), S. 183 ff. (191 ff.); *Kittner* (N 140) IV, Rn. 60 ff.
- 408 S. *Hans F. Zacher*, Freiheits- und Sozialrechte im modernen Verfassungsstaat, in: *Stanis-Edmund Szydzik*, Christliches Gesellschaftsdenken im Umbruch, 1977, S. 75 ff. (100 ff.).
- 409 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur freien Wahl akademischer Ausbildungsstätten (N 192) ist ein gutes Beispiel dafür. Die Bundesverfassungsrichter haben ganz offensichtlich kraft eigener Biographie und wohl auch kraft der Biographien ihrer Kinder dem freien Zugang zu akademischen Ausbildungsstätten einen besonderen Rang beigelegt. Wie aber würde eine Fortsetzung dieser Rechtsprechung für die Lehrlingsausbildung aussehen? Was könnte aus Art. 2 Abs. 2 GG für das Gesundheitswesen, was aus Art. 13 GG für das Wohnungswesen hergeleitet werden? Was endlich würde aus der Sozialpolitik – ja überhaupt aus der Politik –, wenn das Bundesverfassungsgericht sich anschickte, Art. 2 Abs. 1 GG in entsprechende Ansprüche umzumünzen? Von der Fülle möglicher Probleme der sozialen Erfüllung von Grundrechten her stellt die Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG eine Privilegierung dar – man kann auch sagen: eine Sackgasse. Man wird aus ihr ebensowenig zurückkönnen, wie man diesen Weg weitergehen kann. *Herzog* (N 130), Rn. 51.
- 410 S. *Christian Starck*, Ist der kategorische Imperativ ein Prinzip des Sozialstaats?, in: *ZRP* 1981, S. 97 ff.; *Braun* u. a. (N 258); *Kittner* (N 140) IV, Rn. 74 ff.; s. a. N 258. – Zur Sozialbildung des Eigentums s. u. N 415.
- 411 Zur Exemplifikation s. *Zacher* (N 122), S. 842 ff.; *Schreiber* (N 136), S. 95 ff. – *Dietrich Wiegand*, Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte, in: *DVBl.* 1974, S. 657 ff.
- 412 S. *Zacher* (N 122), S. 1083 ff.; *Bieback* (N 401), S. 666 f.
- 413 S. *Bieback* (N 401), S. 667 ff. S. auch Rn. 35. → Bd. V, Soziale Gleichheit.
- 414 *Helmut Goerlich*, Grundrechte als Verfahrensgarantien, 1981, S. 130 ff. Vgl. auch *Franz-Xaver Kaufmann* (Hg.), Bürgernahe Sozialpolitik, Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene, 1979. Zu den sozialstaatlichen Anforderungen an das Verfahren s. *BVerfGE* 42, 64 (77); 46, 325 (334 f.); 49, 220 (226). Zur Notwendigkeit kooperativer Verfahrensweisen s. *BSGE* 50, 16 (18). Vgl. auch noch einmal N 199 u. N 312.

und wechselseitigen Konflikts mit dem „Sozialen“ sind und bleiben das Eigentum⁴¹⁵ und die Freiheitsrechte⁴¹⁶.

3. Sozialer Rechtsstaat – soziale Demokratie

101

Einseitigkeiten des
Rechtsstaats –
Einseitigkeiten der
Demokratie

Die Überlegungen zur „sozialen Demokratie“ führten zu der Beobachtung, daß die Demokratie das „Soziale“ ebenso erzwingt und entfaltet wie vermengt, verkürzt, verfremdet. Gleichet der Rechtsstaat die demokratischen Ungleichgewichte des „Sozialen“ aus? Die Vielzahl der Verfahren, die der Rechtsstaat bereitstellt, ihr Bemühen um weitreichende Auseinandersetzung und die Differenziertheit der Normen, an denen sich Argumentation und Entscheidung orientieren, bewirken, daß der Rechtsstaat wesentlich andere Sachverhalte, Wertungen, Meinungen und Interessen des „Sozialen“ zutage fördert als die Demokratie sie aufgreift und artikuliert. Die Komplementarität ist unverkennbar. Gleichwohl hat der Rechtsstaat seine eigenen Weisen, das „Soziale“ zu erzwingen, zu entfalten, zu vermengen, zu verkürzen, zu verfremden. Was wird von Grundrechten geschützt, was nicht? Was greift der Gesetzgeber auf, was nicht⁴¹⁷? Wo wirkt der rechtliche Schutz subjektiver Rechte, wo nicht? Wer etwa, der auf Pflege angewiesen ist, ist imstande, seine Rechte im Pflegeverhältnis einzuklagen⁴¹⁸? Wie kann die Normenkontrolle des Bundesverfassungsgerichtes intervenieren⁴¹⁹?

102

Der Rechtsstaat und
die Mobilität der
sozialen Demokratie

Die Einseitigkeit des demokratischen Prozesses wird durch die Einseitigkeiten der rechtsstaatlichen Auseinandersetzung und Entscheidung daher nur begrenzt kompensiert – und nicht ohne andere Einseitigkeiten hinzuzufügen. Ähnliches gilt für die demokratische Problematik der Zeitdimension. Das

415 Das Eigentum hat zum Sozialstaatsprinzip ein vielschichtiges Verhältnis. vgl. *Stern* (N 106), S. 926 f. m. w. Nachw. Auf der einen Seite ist es Grundlage der sozialen, ökonomischen Selbstbehauptungen, also auch Selbstverantwortung des Bürgers (s. N 187). Auf der anderen Seite ist es Chance eigener sozialer Sicherung des Bürgers (s. N 263, N 264) – so wie denn auch die h. M. die öffentliche soziale Sicherung als Eigentum garantiert (s. N 244). Zum Eigentum als einem Kriterium zur Steuerung der Sozialpolitik zwischen Bestandsschutz und notwendiger Anpassung eingehend *Schlenker* (N 138), S. 130 ff. Schließlich aber ist das Eigentum auch Potential sozialer Ungleichheit. Vorenthaltung und Übermacht, das der Kontrolle bedarf, wie sie ihren Ausdruck in der Sozialbindung des Eigentums findet (Art. 14 Abs. 2 GG); s. a. BVerfGE 20, 351 (361). Restriktiv zum Sozialstaatsargument *Walter Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 62 ff.

416 S. *Bieback* (N 401), S. 661 f. m. eingeh. Nachw. S. a. noch einmal Rn. 28 ff., 37 ff., 45 ff., 51 ff. Im Hinblick auf das komplexe Verhältnis der Spannung wie der Ergänzung, das zwischen Sozialstaatsprinzip und Freiheitsrechten besteht, betont das Bundesverfassungsgericht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers immer wieder: etwa BVerfGE 47, 70 (88); 48, 227 (234). – S. zum vorigen auch noch einmal *Picot* (N 198).

417 S. z. B. *Hans F. Zacher*, Materialien zum Sozialgesetzbuch, S. A 51 ff.

418 S. die Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages zu dem Thema „Empfiehl es sich, soziale Pflege- und Betreuungsverhältnisse gesetzlich zu regeln?“ mit dem Gutachten von *Peter Krause* (Verhandlungen des 52. Deutschen Juristentages Bd. I, Gutachten, 1978) und den Referaten von *Josef Schmitz-Elsen* und *Otto-Ernst Krasney* (ebd. Bd. II, Sitzungsberichte (N)).

419 *Klaus-Albrecht Gerstenmaier*, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab im Normenkontrollverfahren. Justitiabilität und Justitiabilisierung der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes, 1975, insb. S. 83 ff. Zur Bedeutung der Appellentscheidungen gerade im sozialen Bereich s. etwa die Beispiele bei *Klaus Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht, 1985, S. 167 ff., 181 ff.

Herzstück rechtsstaatlicher Ordnung, das förmliche Gesetz, ist zwar nicht rechtlich, wohl aber tatsächlich der Dynamik demokratischer Sozialpolitik ausgeliefert. Gerade der Wert der Stetigkeit, der zum Wichtigsten zählt, was der Rechtsstaat der sozialen Demokratie hinzufügen kann, wird so nicht durchgesetzt. Wege, soziale Probleme in der Verfassung spezifisch und sinnvoll, insbesondere leistungsfähig und auf längere Sicht zu lösen⁴²⁰, wurden bisher nicht gefunden, jedenfalls nicht beschritten. Auch andere Wege, „soziales“ Recht im Range unter der Verfassung für längere Sicht außer Streit zu stellen⁴²¹, wurden nicht entwickelt.

Regelungstechniken, die eine gewisse Distanz zur sozialen Wirklichkeit und ihrer politischen Bewertung wahren und das Recht auf diese Weise verstetigen könnten⁴²², werden zu wenig genutzt oder werden – wie der Umgang des Gesetzgebers mit der Rentenformel beweist – zu wenig geschont, um eine hinreichende Verstetigung des Rechts⁴²³ zu leisten. So korrigiert der Rechtsstaat die „Zeitverkürzung“ der sozialen Demokratie nur dort, wo individuelle Besitzstände zu schützen sind⁴²⁴. Art. 14 GG auf „erworbene“ Sozialleistungen anzuwenden⁴²⁵, mag ein Versuch gewesen sein, in mehr Zukunft auszugreifen⁴²⁶. Aber der Preis, die grundsätzliche Bindung des Gesetzgebers durch eine maximale Dispositionsmacht im Konkreten⁴²⁷ mit den Erfordernissen der Wirklichkeit zu versöhnen, stellt den Erfolg in Frage.

VI. Ergebnisse

Die Verbindung mit Bundesstaat, Republik, Demokratie und Rechtsstaat verändert das soziale Staatsziel nicht in seinem Inhalt. Sie nennt Bedingungen, unter denen das soziale Staatsziel verwirklicht werden muß. Und diese Bedingungen sind Determinanten der inhaltlichen Konkretisierung des sozialen Staatsziels. Somit bestimmen Bundesstaat und Republik, vor allem aber Demokratie und Rechtsstaat die konkrete Gestalt des Sozialstaates. Sie bestimmen, mit welchem Inhalt das „Soziale“ vom Gemeinwesen realisiert

103

Der Verbund der
Staatsfundamental-
normen

420 S. o. Rn. 92ff.

421 Zu denken wäre etwa an Gesetze, die mit gesteigerten Mehrheiten verabschiedet werden und nur mit gesteigerten Mehrheiten geändert werden können oder an Gesetze, die der Volksabstimmung unterworfen werden. Bemerkenswert der Ansatz von *Badura*, ungeschriebene („verschwiegene“) Verfassungsartikel der sozialstaatlichen Demokratie zu entwickeln: Generationenvertrag, lohnbezogene dynamische Rente, Wirtschaftswachstum und Umverteilung, S. dazu *Peter Badura*, Eigentumsordnung, in: FS zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts Bd. 2 (N 392)ff.); *ders.*, Sozialstaatlichkeit und Sozialrecht, in: SGB 1980, S. 1ff.

422 *Winterstein* (N 220); *Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (N 281), S. 742ff.; *ders.* (N 279), S. 9ff.; *Philipp Herder-Dornreich/Helmut Klages/Hans Günther Schlotter* (Hg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, 1984.

423 *Bley* (N 300); *Zacher* (N 279), S. 9ff.

424 S. *Schlenker* (N 138), S. 193ff.

425 S. N 244.

426 S. *Peter Krause*, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung, 1982; *Schlenker* (N 138), S. 130ff.; alle weiteren Nachweise dort und bei *Stober* (N 244).

427 S. zu den Einzelheiten *Krause* (N 426), insb. S. 143ff., 169ff., 186ff.; *Schlenker* (N 138), S. 176ff.

wird. Die Werte, welche die Verfassung mit Sozialstaat, Bundesstaat, Republik, Demokratie und Rechtsstaat verbindet, fügen sich so zu einem Ganzen: Zum „Ideal der sozialen Demokratie in den Formen des Rechtsstaates“⁴²⁸.

104

Gefährdungen des
„Sozialen“

Die Verbindung bewirkt jedoch nicht nur diesen „Mehrwert“. Sie liefert die Konkretisierung des sozialen Staatszieles auch Gesetzmäßigkeiten aus, die dem „Sozialen“ fremd sind. Das mag für den „Sozialen Bundesstaat“ bei eher „technischen Hemmnissen“ bleiben. Im Verhältnis zum Rechtsstaat, und noch mehr im Verhältnis zur Demokratie hingegen, kommt es zu Fehlern von grundsätzlicher Natur und Bedeutung. Erstens: Das Mißverhältnis zwischen dem Ganzen des „Sozialen“ und den ihm immanenten Gefällen der Deutlichkeit und Dringlichkeit auf der einen und den Eigentümlichkeiten des demokratischen Prozesses sowie der rechtsstaatlichen Strukturen und Verfahren auf der anderen Seite, die beide – je auf unterschiedliche Weise – zu eingeschränkten Sichtweisen des „Sozialen“ tendieren. Zweitens: Die Enge der Zeithorizonte des demokratischen Systems und die schmalen Grenzen, in denen der Rechtsstaat den Zeithorizont des Sozialstaates weiten kann.

105

Das institutionelle
Defizit des Sozialstaats

In beidem wird ein bisher allgemein übersehener Fehler deutlich. Gemeinhin wird das Mißverhältnis zwischen dem sozialen Staatsziel und den Staatsfundamentalnormen des Bundesstaats, der Republik, der Demokratie und des Rechtsstaats darin gesehen, daß die „materielle“ Staatsfundamentalnorm des Sozialstaates in dem einen Wort „sozial“ besteht, während die „institutionellen“ Staatsfundamentalnormen des Bundesstaats, der Republik, der Demokratie und des Rechtsstaates im Grundgesetz weitgehend ausdifferenziert sind. In Wahrheit hätte eine verfassungstextliche Ausdifferenzierung des „Sozialen“ angesichts der Macht gesellschaftlicher Entwicklungen verhältnismäßig wenig bedeutet. Wichtiger wäre, dem Sozialstaat ein institutionelles Instrumentarium zu geben, das ihm ermöglicht, seine sachliche und zeitliche Ganzheit darzustellen und in Demokratie und Rechtsstaat einzubringen.

F. Die Geltungsweise des sozialen Staatszieles

106

Das soziale Staatsziel:
Umfassender Maßstab
staatlichen Handelns

Die Spannung zwischen dem hohen Rang, der prinzipiellen Gewißheit und der konkreten Ungewißheit des sozialen Staatszieles bestimmt auch seine Geltung⁴²⁹. Das soziale Prinzip ist ein Maßstab allen staatlichen Handelns⁴³⁰. Jede Entscheidung, jede Maßnahme, ja selbst jedes Unterlassen muß gegenüber dem sozialen Prinzip gerechtfertigt werden. Gewiß gibt es Gegenstände,

428 BVerfGE 5, 85 (198).

429 S. *Spieker* (N 147), S. 228 ff. S. a. noch einmal die Hinweise in N 352. Zum Umschlag von der Auslegungsschwäche über Geltungsschwäche zur politischen Durchsetzung s. *Martin Kutscha*, Vom zeitgemäßen Sozialstaatsverständnis, in: KJ 1987, S. 383 ff.

430 S. zum folgenden *Zacher* (N 122), S. 706 ff.

denen das soziale Prinzip als Maßstab näher steht, und Gegenstände, denen es ferner liegt. Das kann den Argumentationshaushalt vereinfachen – von der Konzentration der Erwägungen auf das „Soziale“ bis zu seiner Vernachlässigung. Aber potentiell ist es immer in Betracht zu ziehen. Potentiell ist es immer auch ein Argument, mit dessen Hilfe Handeln gerechtfertigt oder Handeln verlangt werden kann.

Kraft der Ungewißheit der konkreten Bedeutung aber ist das soziale Prinzip grundsätzlich keine Grundlage individueller Rechte⁴³¹, auch keine Legitimation staatlichen Handelns, die für sich allein stehen könnte⁴³². Mit welchen Argumenten sich das soziale Argument mischt, kommt auf den konkreten Zusammenhang an. Sind nur Rechtsnormen aufzusuchen, auszulegen und anzuwenden, so mischt sich das soziale Prinzip mit den rechtlichen Argumenten der Interpretation⁴³³ und der Subsumtion. Ist Ermessen eingeräumt, so zählt es auch zu den Maximen, an denen sich die Ausübung des Ermessens zu orientieren hat⁴³⁴. Auch wo gesetzgeberischem und Regierungshandeln der weite Raum des politischen Ermessens eröffnet ist, gehört das soziale Prinzip zu den Rechtsmaximen, welche die Ausübung dieses Ermessens initiieren und limitieren⁴³⁵. Wie gesagt: Die Sache mag es jeweils rechtfertigen, sich auf die soziale Argumentation zu konzentrieren oder diese zu vernachlässigen. Potentiell aber ist das soziale Argument immer gleichermaßen möglich und nötig.

Das soziale Prinzip schafft keine Kompetenzen. Es setzt Kompetenzen voraus. Die vorgegebenen Hierarchien der Entscheidung sind so auch der Zuständigkeit für die Konkretisierung des „Sozialen“ vorgegeben⁴³⁶. Kraft der im demokratischen Rechtsstaat zentralen Bedeutung des förmlichen Gesetzes stimmt so der gängige Satz, daß die Verwirklichung des Sozialstaates in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers ist⁴³⁷. Ebenso ergeben sich aus der Kompetenzstruktur des demokratischen Rechtsstaats unterschiedliche Grade der Unmittelbarkeit des staatlichen Handelns zum sozialen Prinzip. Hat der Gesetzgeber das „Soziale“ konkretisiert, so ist der Rechtsanwender daran gebunden. Es ist nicht seine Sache, alternative Konkretisierungen gegen die,

107

Die „Unselbständigkeit“ des sozialen Arguments

108

Keine kompetenzbegründende Bedeutung

431 Seit BVerfGE 1, 97 (100, 105) st. Rspr.: BSGE 10, 97 (100); 27, 197 (199); BAGE 14, 282 (290). Einen differenzierenden Literaturbericht dazu s. bei *Wiedenbrüg* (N 390), S. 128ff.

432 S. *Zacher* (N 122), S. 716ff., 726ff.

433 S. BVerfGE 6, 32 (41); BVerwGE 8, 98 (103); BFHE 74, 42 (46); BAGE 1, 128 (132f.); 13, 228 (231, 233); 14, 282 (290). Zur Handhabung des Sozialstaatsprinzips als Auslegungsmaxime im Sozialrecht s. den differenzierenden Bericht von *Ursula Köbl*, Allgemeine Rechtstheorie. Aspekte der Gesetzesbindung, in: FS zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts Bd. 2 (N 392), S. 1005ff. (1040ff.). – Zum Schrifttum s. vor allem den eingehenden Bericht bei *Wiedenbrüg* (N 390), S. 31ff.

434 S. *Schreiber* (N 136), S. 64ff.; *Wiedenbrüg* (N 390), S. 54ff.

435 S. *Stern* (N 106), S. 915f. m. w. Nachw.

436 Das gilt auch für die Abgrenzung zwischen dem Vorbehalt des Gesetzes für belastende Gesetze und der möglichen Gesetzesfreiheit leistender Verwaltung: BVerfGE 8, 155 (166f.); Einzelheiten bei *Zacher* (N 122), S. 726ff.

437 BVerfGE 1, 97 (100); 43, 213 (226); 50, 57 (108); 53, 164 (184); 65, 182 (193); 69, 272 (314); 70, 278 (288). Zu den Grenzen dieses Satzes s. BFHE 92, 495 (511f.). S. a. nochmals N 435.

welche der Gesetzgeber gewählt hat, auszuspielen⁴³⁸. Er hat vielmehr die Konkretisierung des Gesetzgebers nachzuvollziehen. Auch dort, wo Spielräume der Interpretation oder des Ermessens bleiben, hat er diese zuerst in dem Sinne, in dem der Gesetzgeber das „Soziale“ konkretisiert hat⁴³⁹, zu nutzen. In dem Maße, in dem die Steuerungskraft des Gesetzes nachläßt oder ausbleibt, hat freilich der Rechtsanwender selbst das „Soziale“ zu konkretisieren⁴⁴⁰.

109

Wirkung für und
gegen den Bürger

Das soziale Prinzip ermächtigt und bindet somit jeden, der für das Gemeinwesen zu handeln hat, nach Maßgabe seiner Kompetenzen und der normativen Bindungen, die vorgegeben sind. Als immanentes Element der gesamten Rechtsordnung richtet sich das soziale Prinzip schließlich so auch an den Bürger⁴⁴¹. Ist ihm das soziale Prinzip günstig, so ist es ihm ein Argument der Auslegung und Ergänzung der Rechtsnormen, die er für sich in Anspruch nimmt⁴⁴². Ist es ihm ungünstig, so muß er damit rechnen, daß es der Auslegung und – je nach den Grenzen der Normfindung – der Ergänzung der Rechtsnormen dient, die gegen ihn angewandt werden⁴⁴³.

438 Vgl. dazu *Starck* (N 312), S. 937 ff. Der Bürger hat keinen Anspruch auf die jeweils ihm sozial günstigste Regelung; *BSGE* 50, 179 (184); 53, 186 (193); 55, 115 (120). S. a. noch einmal N 395.

439 Zur „Gesetzeskorrektur“ anhand des Sozialstaatsprinzips *Wiedenbrüg* (N 390), S. 174 ff.

440 Zum sozialstaatlichen Auftrag der Verwaltung s. noch einmal *Zacher* (N 122), S. 426 ff. u. passim; *Peter Badura*, Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechtsstaat, 1966; *Schachtschneider* (N 119), S. 75 ff. – Zur richterlichen Handhabung des Sozialstaatsprinzips s. *Schreiber* (N 136). – Zum Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. *Julius Federer*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *JöR NF* 3 (1954), S. 39 ff.; *Helmut Engler*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *JöR NF* 15 (1966), S. 201 ff.; *Werner Weinhold*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip, Diss. Marburg, 1977; *Dietrich Katzenstein*, Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: *ZSR* 1985, S. 189 ff.; *Gerstenmaier* (N 419). – Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Sozialstaatsprinzip s. *Walter Bogs*, Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *JöR NF* 9 (1960), S. 169 f.; *ders.*, *dass.*, in: *JöR NF* 16 (1967), S. 131 ff. (152 ff.); *Hermann Heußner/Horst Steinmeyer*, Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Grundgesetz, in: *JöR NF* 30 (1981), S. 405 ff. (444 ff.); *Scholz/Pitschas* (N 150); *Ernst Benda*, Bundessozialgericht und Sozialstaatsklausel, in: *NJW* 1979, S. 1001 ff. – Zur Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Sozialstaatsprinzip s. vor allem *Benda* (N 187); ergänzend *Alfred Hueck*, Der Sozialstaatsgedanke in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: *Forsthoff* (N 330), S. 411 ff.; *Gerhard Schnorr*, Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Grundgesetz, in: *JöR NF* 9 (1960), S. 179 ff. (192 f.); *dens.*, *dass.*, in: *JöR NF* 16 (1967), S. 163 ff. (165); *Heinrich Reiter*, Der Sozialstaat und die Sozialgerichtsbarkeit, in: *SGb* 1986, S. 89 ff. – Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Sozialstaatsprinzip s. *Hans-Joachim Becker*, Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Grundgesetz, in: *JöR NF* 15 (1966), S. 263 ff. (282 ff.); *dens.*, *dass.*, in: *JöR NF* 28 (1979), S. 305 ff. (328 ff.). – Zur Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Sozialstaatsprinzip s. *Willi Geiger*, Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Grundgesetz, in: *JöR NF* 11 (1962), S. 121 ff. (152 f.); *Hans-Joachim Faller*, *dass.*, in: *JöR NF* 34 (1985), S. 659 ff. (699). S. a. noch einmal N 312.

441 S. *Zacher* (N 122), S. 735 f.; *Schreiber* (N 136), S. 146 ff.; *Kittner* (N 140), IV, Rn. 59.

442 S. noch einmal *Wiedenbrüg* (N 390).

443 *Schreiber* (N 136), S. 161 ff.; s. a. N 258 u. N 410.

G. Bibliographie

- Wolfgang Abenroth*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: FS für Ludwig Bergsträsser, 1954, S. 279ff.
- Otto Bachof*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12 (1954), S. 37ff.
- Ernst Benda*, Der soziale Rechtsstaat, in: HdbVerfR, S. 477ff.
- Karl-Jürgen Bieback*, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, in: EuGRZ 1985, S. 657ff.
- Ernst Forsthoff* (Hg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968.
- Ders.*, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, in: VVDStRL 12 (1954), S. 8ff.
- Hans-Hermann Hartwich*, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, 1970.
- Josef Isensee*, Der Sozialstaat in der Wirtschaftskrise, in: FS für Johannes Broermann 1982, S. 365ff.
- Herbert Krüger*, Rechtsstaat – Sozialstaat – Staat, 1975.
- Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975.
- Karl Albrecht Schachtschneider*, Das Sozialprinzip. Zu seiner Stellung im Verfassungssystem des Grundgesetzes, 1974.
- Ulrich Scheuner*, Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, hg. v. Joseph Listl/Wolfgang Rübner, 1971, S. 373ff.
- Ders.*, Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat, in: FS für Hans Huber, Bern 1981, S. 127ff.
- Rolf-Ulrich Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz, 1986.
- Rupert Scholz*, Sozialstaat zwischen Wachstums- und Rezessionsgesellschaft, 1981.
- Werner Schreiber*, Das Sozialstaatsprinzip in der Praxis der Rechtsprechung, 1972.
- Manfred Spieker*, Legitimitätsprobleme des Sozialstaats, Bern 1986.
- Willi Weyer* (Hg.), Rechtsstaat – Sozialstaat, 1972.
- Gernot Wiedenbrüg*, Der Einfluß des Sozialstaatsprinzips auf die Zuerkennung subjektiver öffentlicher Rechte – zugleich ein Beitrag über Wesen und Motorik des Sozialstaatsprinzips, 1979.
- Hans F. Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: FS für Hans-Peter Ipsen, 1977, S. 207ff.
- Ders.*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: FS für Helmut Meinhold, 1980, S. 123ff.

Register der Verfassungsgesetze

- I. Grundgesetz
- II. Weimarer Reichsverfassung
- III. Reichsverfassung v. 1871
- IV. Frankfurter Paulskirchenverfassung v. 1849
- V. DDR-Verfassungen

I. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949

Präambel	6 53, 97, 7 1, 34, 8 28, 29, 11 4, 6, 55, 107, 12 5, 7, 11, 13 4, 6, 7, 8, 14 10, 16, 17, 18, 19, N25, 16 18, N64, 18 N50, N51, 19 14, 60
Art. 1	10 12, 19 66, 72, 20 6, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 37, 38, 40, 41, 43, 58, 63, 66, 77, 82, 84, 85, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 97, N40, 21 33, 24 4, 22
1 Abs. 1	13 154, 19 74, 20 1, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 21, 25, 30, 31, 37, 38, 39, 43, 56, 58, 60, 65, 72, 100, N48, 22 38, 24 3, 4, 30, 32
1 Abs. 2	14 16, 18 N50, 19 14, 74, 24 41
1 Abs. 3	3 36, 6 56, 7 2, 3, 38, 13 13, 19 14, 68, 73, 20 21, 22 92, 24 19, 28, 30, 31, 45, N12
Art. 2	20 21, 23, 29, 27 48
2 Abs. 1	18 14, 54, 20 6, 22, N168, 21 33, 24 20, 79, 25 31, 39, N409, 27 18, 48, N147, 28 31, 38
2 Abs. 2	20 6, 25, N243, 25 100, N409
Art. 3	7 7, 20 58, 24 80, 84, 25 39, 26 53
3 Abs. 1	7 5, 18 57, 58, 24 43, 74, 84, 25 35, 42
3 Abs. 2	6 N58, 7 3, 20 N242, 25 35
3 Abs. 3	18 54, 57, 58, 20 N242, 25 35
Art. 4	21 28, 22 93, 25 39, N174
4 Abs. 1	20 6, 27 18, 28 N82
4 Abs. 2	28 N82
4 Abs. 3	13 173, 20 6
Art. 5	7 3, 20 69, 25 39
5 Abs. 1	18 14, 54, 22 22, 37, 41, 23 N59, 27 18, 28 38, 49, N82
5 Abs. 2	19 46, 20 N40
5 Abs. 3	7 17, 18 14, 20 6, 9, 84, 90, 27 18, 28 49, N82
Art. 6	6 46, 58, 18 40, 54, 20 6, 54, 25 39, N160, 28 38
6 Abs. 1	13 154, 25 29, 39
6 Abs. 2	13 154, 20 N176, 22 93, 25 39
6 Abs. 3	22 93, 25 39

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

6 Abs.4	7 3, 22 93, 25 35
6 Abs.5	6 N58, 7 3, 25 35, N204
Art.7	6 46, 58, 20 78, 25 39, N207, 27 18
7 Abs.1	13 154
7 Abs.2	7 45
7 Abs.3	13 154
7 Abs.4	13 154, 25 N219
7 Abs.5	13 154
Art.8	14 32, 18 14, 20 69, 22 37, 23 42, N59, 25 39
8 Abs.1	18 N53, 22 41, 28 38
Art.9	18 14, 22 37, 41, 93, 24 79, 25 39, 28 49, N101
9 Abs.1	14 32, 18 N53, 24 79, 25 31, 27 18, 28 38
9 Abs.2	7 17, 21 3
9 Abs.3	6 59, 7 45, 55, 25 31, 39, N173, 27 18, N147, 28 38
Art.10 Abs.1	7 56, 28 38
10 Abs.2	7 45, 51, 56, 21 3
Art.11	7 3, 10, 50, 11 N158, 14 32
11 Abs.1	16 N64, 18 N53, 28 38
11 Abs.2	7 45, 55, 21 3
Art.12	7 55, 18 14, 20 6, 84, N176, 22 93, 27 18, 48, N146, 28 52, N101
12 Abs.1	14 32, 18 N53, 25 28, 39, N409, 28 38
12 Abs.2	7 38
12 Abs.3	7 38
Art.12a	7 40, 55
12a Abs.1	7 40
12a Abs.3	7 45
12a Abs.4	7 40, 45, 25 N164
12a Abs.5	7 45
Art.13	25 39, N163, N409, 28 38
Art.14	7 7, 18 14, 22 93, 103, 24 43, 81, 86, 89, 25 31, 39, 102, N415, 27 48, 28 31, 49, N101
14 Abs.1	6 59, 19 46, 24 89, 28 38
14 Abs.3	6 N87, 7 45, 24 88, 25 42
Art.15	23 N63, 25 39, 50, N207, 27 71
Art.16	8 7, 28, 11 71, 80
16 Abs.1	14 27, 32, 38, 42, 43, 44, 18 N52
16 Abs.2	11 61, N258, 14 32, 20 6
Art.17	18 14, 25 39
Art.17a	7 38, 55
Art.18	7 17, 21 3
Art.19	7 7, 25 39
19 Abs.1	24 35
19 Abs.2	7 56, 20 N96, 28 N43
19 Abs.3	13 155, N248, 24 79, 28 31

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

19 Abs.4	6 56, 7 56, 9 69, 13 75, 154, 18 55, 68, 19 N99, 20 12, 24 5, 55, 59, 71, 72, 73, 76, 85, 92, N12, 27 50
Art.20	7 33, 9 55, 10 12, 19 33, 66, 72, 73, 20 77, 21 1, 7, 22 20, 24 4, 16, 22, 45, 52, 90, N266, 25 8, 81, N384
20 Abs.1	3 21, 7 47, 18 N51, 19 71, 76, 77, 78, 21 1, 22 1, 55, 81, 95, 97, 24 3, 25 1, 2, 8, 9, 80, 82, N31, 26 7, 36, 38
20 Abs.2	2 N55, 3 N21, 7 47, 73, 13 13, 75, 14 18, 22, 23, 49, 19 56, 73, 75, 20 63, 21 28, 34, 22 1, 2, 4, 8, 11, 14, 15, 23, 26, 38, 55, 87, 23 2, 3, 4, 27, 29, 34, 36, 58, 24 47, 51, 52, 53, 54, 67, 25 2, 84, 26 43, 48
20 Abs.3	7 10, 47, 11 102, 13 13, 19 1, 4, 68, 73, 21 28, 33, 22 21, 24, 38, 81, 24 19, 28, 33, 34, 37, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 55, 58, 62, 63, 75, 76, 85, 90, N12, 25 2, N384
20 Abs.4	7 47, 13 172, 18 N53, 21 3, 24 90
Art.21	7 82, 16 12, 20 54, 66, 22 41, 23 4, 9, 32, 36, 57
21 Abs.1	7 81, 14 24, 23 58, 28 38
21 Abs.2	7 17, 13 173, 18 N51, 21 1, 3, 22 38
21 Abs.3	7 74
Art.22	17 7, 9, 15
Art.23	7 1, 15, 71, 8 7, 28, 29, 49, 9 27, 50, 52, 11 20, 55, 58, 62, 64, 69, N314, 12 3, 5, 7, 13 12, 14 40, 16 12, 16, 18, 32, 33, N47, N64, N67, 19 54, 55
Art.24	7 33, 8 51, 13 150, 16 3, 19 42
24 Abs.1	7 33, 52, 13 149, 25 N61
24 Abs.2	13 149
Art.25	12 9, 16 3, N64
Art.26	15 N64
Art.27	16 15
Art.28	9 55, 15 36, 21 1, 2, 28, 22 20, 24 16, 45, 25 9
28 Abs.1	7 5, 13 166, 169, 14 25, 49, 21 1, 22 25, 27, 32, 81, N22, 23 17, 24 3, 16, 94, N12, 25 1, 2, 42, 82, 84, N31, 26 50
28 Abs.2	14 25, 19 46, 20 54, 22 31, 32, 95, 24 6, 87
28ff.	26 38
Art.29	7 15, 71, 72, 73, 14 24, 16 34, 35, N136, 20 69, 23 5, N83, 26 52
29 Abs.1	7 71, 16 33, 35, 36, N64
29 Abs.2	7 N328, 16 36
29 Abs.3	7 72, 16 36, N147, 20 N230
29 Abs.4	7 71, 16 36
29 Abs.5	16 36
29 Abs.6	16 N139

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

29 Abs.7	16 36
Art.30	9 55, 13 18, 166, 25 82, N336, 27 N77
Art.31	7 5, 9 60, 15 36, 26 40
Art.32	9 70, 11 96, 97, 12 74, 16 N15
32 Abs.1	13 147, 16 33
32 Abs.2	16 33
32 Abs.3	9 70, 13 166, 15 N68
Art.33	6 N49, 11 21, 20 69, 24 6
33 Abs.1	14 25, 32, 47, 26 38, 53
33 Abs.2	13 154, 14 32, 50, 22 41, 91, 25 35
33 Abs.3	25 35
33 Abs.4	13 13, 154, N218, 14 50, 21 28, 25 42, N240
33 Abs.5	7 1, 14, 22, 24, 13 154, N218, 21 28, 22 93, 25 42, N240
Art.34	24 5, 88, 25 42
Art.35	7 44
35 Abs.2	7 51
Art.36 Abs.2	7 39
Art.38	6 89, 7 82, 14 24, 32, 49, 20 66, 69, 21 28, 23 36, 28 N41
38 Abs.1	7 5, 14 49, 16 N147, 22 21, 41, 23 4, 31, 36
38 Abs.2	7 20, 81, 14 49
38 Abs.3	7 20, 21, 74, 14 49
Art.39	7 80, 21 28
39 Abs.1	23 4
39 Abs.2	7 19
Art.40 Abs.1	7 79
Art.41 Abs.3	7 20, 74
Art.42 Abs.1	18 16
42 Abs.2	7 35
Art.43 Abs.1	23 12
44	23 3, 12
44 Abs.1	23 N31
44 Abs.4	23 N19
Art.45	7 80
Art.45a	7 39, 80
Art.45b	7 38, 80, 23 12
Art.45c	7 81, 23 12
Art.46 Abs.1	18 16
Art.48 Abs.3	7 74, 77, 19 46
Art.50	2 34, N58, 7 70
50ff.	26 38
Art.52 Abs.1	7 79
Art.54	21 7, 28
54 Abs.1	14 32, 50
54 Abs.3	26 38
54 Abs.7	7 20
Art.56	18 23, N50
Art.58	17 16

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

Art.59	16 N15, 25 N58
59 Abs.1	11 69, N314, 13 147
59 Abs.2	8 N14, 11 96, 24 34, 35, 52, 64
Art.60	7 80
60 Abs.1	7 39
Art.63	6 66, 21 28, 22 24, 23 3, 10, 16
63 Abs.1	7 79
Art.64	22 24
Art.65	22 24, 23 3, 16
Art.65a	7 39, 80
65a Abs.2	7 40
Art.67	3 61, 7 79, 23 3, 11, 13, 16
Art.68	6 66, 7 79, N364, 23 3, 13, 14
Art.69 Abs.2	6 66, 23 17
Art.70	9 55
70ff.	26 38
Art.72 Abs.2	6 73, 7 68, 16 35, 25 50, 83, N208, 26 50
Art.73	7 66
73 Nr.1	7 38, 16 12, 33
73 Nr.2	14 39
73 Nr.4	7 69, 27 17
73 Nr.5	7 50, 11 N314
73 Nr.10	7 51
73 Nr.10b	21 3
73 Nr.10c	18 N51
Art.74	24 6
74 Nr.1	7 50, 24 6
74 Nr.4a	7 51
74 Nr.6	25 42, N206
74 Nr.7	25 27, 50
74 Nr.8	14 34, 39
74 Nr.9	7 11, 25 42
74 Nr.10	25 42
74 Nr.10a	7 18
74 Nr.11	16 31
74 Nr.11a	7 29
74 Nr.12	25 42, 50, N206
74 Nr.13	25 50
74 Nr.15	25 50, N206
74 Nr.16	25 50, N206
74 Nr.17	16 12, 25 50, N162
74 Nr.18	25 50, N163
74 Nr.19	25 N164
74 Nr.19a	25 50, N164
74 Nr.21	16 12
Art.75 Nr.1	7 23
75 Nr.4	25 50, N206
Art.76	16 36, 25 83
76 Abs.2	7 80
76 Abs.3	7 80

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

Art.77 Abs.2	7 70
Art.79	6 96, 7 36, 14 21, 19 2, 33, 36, 40, 43, 45, 65
79 Abs.1	3 N118, 7 36, 19 2, 14, 34, 46, 65
79 Abs.2	7 16, 70, 19 2, 14, 34, 46, 65, 22 55
79 Abs.3	7 7, 17, 33, 47, 71, 9 5, 11 102, 13 7, 16 32, 19 2, 10, 14, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 83, 85, N90, 20 N178, 21 1, 7 , 22 38, 55, 24 19, 28, 30, 56, 90, 25 2, 80, 81, 26 39, 40
Art.80	6 63, 7 10
80 Abs.1	24 85, N176
Art.80a	7 44, 46
Art.81	6 63, 7 44, 23 14, 26 38
Art.82	24 5
82 Abs.1	7 79, 24 78
Art.83	6 74, 7 65, 9 55, 24 6, 25 N336
83ff.	9 62, 63, 24 6, 26 38, 27 38
Art.84	7 70, 25 N336
84 Abs.5	7 10
Art.85	7 11, 29, 70
85 Abs.3	22 24
85 Abs.4	22 24
Art.86	7 30, 22 24
Art.87 Abs.1	6 85, 7 51, 9 62, 16 12, 18 N51
87 Abs.2	22 25, 34, 25 42, 84
87 Abs.3	7 30, 24 35
Art.87a	7 39, 40, 9 62
87a Abs.1	7 39
87a Abs.3	7 44
87a Abs.4	7 44, 50, 21 3
Art.87b	7 39, 9 62
Art.87c	7 29
Art.87d	7 30, 9 62
Art.88	9 62, 27 17
Art.89	9 62
Art.91	7 44, 50
91 Abs.1	13 173
91ff.	26 38
Art.91a	7 65, N303, 9 64, 26 55
91a Abs.1	25 50, N206
91a Abs.4	27 17
Art.91b	7 65, 9 64, 25 50, 26 55, 27 17
Art.92	7 6, 27, 57, 24 54, 71
92ff.	9 65, 24 16, 54, 71
Art.93	7 27, 9 65, 24 71
93 Abs.1	7 27, 55, 78, 13 75, 154, 22 92, 24 45, 28 N41
93 Abs.2	7 27

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

Art.94	7 27, 9 65
94 Abs.2	7 27
Art.95	7 N138, 9 65, 24 71
95 Abs.3	7 26
Art.96	7 27, 40, 9 65
96 Abs.1	7 57, N138
96 Abs.2	9 65
96 Abs.3	7 39, N138
96 Abs.5	7 57
Art.97	7 14, 24, 21 28, 22 24, 24 74
97 Abs.1	24 39
Art.98	21 28
98 Abs.1	7 24
98 Abs.2	7 24, 21 3
98 Abs.4	7 25
Art.99	9 65, 68, 26 38
Art.100	9 65, 22 92, 24 5, 45, 58
100 Abs.1	23 3, 24 74
100 Abs.3	24 58
Art.101	24 5
101 Abs.1	7 25, 24 71, 74, 85
Art.102	20 N235
Art.103	24 5, 25 39
103 Abs.1	7 5, 18 55, 67, 20 6, 12, 30, 24 71, 74, 85
103 Abs.2	20 6, N169, 24 85, 86
Art.104	24 5
104 Abs.2	7 45, 20 N176
104 Abs.3	7 45
104ff.	26 38
Art.104a	7 65, 67, 25 N339, 27 38
104a Abs.1	7 69, 17 N35
104a Abs.4	7 65, 25 50, N206
104aff.	27 29, 47
Art.105	7 11
105 Abs.2	7 67
105ff.	24 63, 25 N339, 27 70
Art.106	7 63, 67, 25 N339, 27 N137
106 Abs.1	25 N206
106 Abs.2	25 N206
106 Abs.3	7 67, 16 35, 19 46, 25 83, N206, 27 74
106 Abs.4	7 63, 67
106 Abs.5	7 67
106 Abs.6	7 67
106 Abs.7	7 67
106 Abs.8	7 65, 67, 17 N35
Art.107	7 62, 63, 67, 25 N339, 27 N138
107 Abs.2	25 50, N208
Art.108	9 62
108 Abs.1	7 63
108 Abs.2	7 67

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

108 Abs.3	7 67
108 Abs.4	7 67
Art.109	7 69
109 Abs.3	25 50, 27 71
109ff.	25 N339, 27 47
Art.110	24 35, 52, 63
110 Abs.1	27 71
110 Abs.3	24 35, 52, 63
Art.111	2 N99
Art.114	26 38
Art.115	24 35, 63
115 Abs.1	25 50
115 Abs.3	24 35, 63
Art.115a	7 27, 40, 44, 16 N64, 26 38
Art.115b	7 40
Art.115c Abs.2	7 45
Art.115g	7 45
Art.115k Abs.2	27 17
Art.116	7 1, 8 7, 28, 36, 45, 9 9, 11 27, 56, 80, 83, 12 5, 7, 20, 66, 13 12, 14 17, 19 54
116 Abs.1	8 45, 11 71, 83, N232, 13 N155, 14 15, 27, 29, 30, 31, 39, 42, 43, 49, 16 N64, 18 N52, 23 N3
116 Abs.2	11 61, 14 28, 37, N92, 16 N64, 18 N52
Art.117	7 3
117 Abs.1	7 3, 4
117 Abs.2	7 3
Art.118	7 15, 16 17, 26 38, 52
Art.119	7 9, 10, 25 42
Art.120	7 9, 11, 12, 25 42, 27 17
120 Abs.1	7 12, 25 42
Art.120a	7 11, 25 42
Art.122	7 6, 28
122 Abs.1	7 2, 6
122 Abs.2	7 6
Art.123	7 1, 28
123 Abs.1	7 1, 2, 5
123 Abs.2	7 3, 11 43, 26 38
Art.124	7 2
Art.125	7 2
125ff.	26 38
Art.127	7 6
Art.129f.	26 38
Art.130	7 6, 28
Art.131	7 9, 13, 14
Art.132	7 14
132 Abs.4	7 14
Art.133	7 6, 7
Art.134	7 7, 16 N64
134 Abs.4	7 7

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

134f.	26 38
Art.135 Abs.4	7 8
135 Abs.5	7 8
135 Abs.6	7 8, 27 71
Art.135a	7 7, 16 N64
Art.136 Abs.1	7 19
136 Abs.2	7 19
Art.137 Abs.1	7 38
137 Abs.2	6 89, 7 19
Art.138	26 38
Art.139	7 5, 14
Art.140	3 N55, 6 58, 7 1, 13 154, N218, 20 54, 25 N174
Art.141	6 58, 26 38
Art.142	26 38
Art.144	14 17, 26 38
144 Abs.1	6 85, 86, 97, 16 N64, 18 N50
144 Abs.2	8 49, 9 27, 51, 52, 16 18, N64
Art.145 Abs.1	6 87
145 Abs.2	6 87, 7 2
Art.146	6 53, 55, 8 7, 28, 11 20, 55, 63, 12 3, 5, 7, 13 7, 14 16, 17, 18, 21, 16 N15, 18 N50, 19 14, 43, 54, 60

GG i. d. F. v. 19. 8. 1969

Art.29 Abs.3	7 71
29 Abs.5	7 72

GG i. d. F. v. 23. 5. 1949

Art.29	16 N138
29 Abs.1	7 71, 16 34
29 Abs.2	7 15
29 Abs.3	7 15
29 Abs.4	7 72
Art.73 Nr.10	7 50
Art.87 Abs.1	7 50
Art.87a	7 40
Art.95	7 26
Art.96 Abs.1	7 25
96 Abs.2	7 25
96 Abs.3	7 40
Art.106 Abs.4	7 62
Art.107 Abs.1	7 63
Art.108 Abs.2	7 63

Änderungen des Grundgesetzes

1. Strafrechtsänderungsgesetz	7 16
2. Gesetz zur Einfügung eines Art. 120a in das Grundgesetz	7 11
3. Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes	7 62

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

4. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes	7 36
5. Zweites Gesetz zur Änderung des Art. 107 des Grundgesetzes	7 62
6. Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Finanzverfassung (Finanzverfassungsgesetz)	7 63
7. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes	7 37
8. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG	7 63
9. Gesetz zur Einfügung eines Artikels 135a in das Grundgesetz	7 7
10. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes	7 29
11. Gesetz zur Einfügung eines Artikels über die Luftverkehrs- verwaltung in das Grundgesetz	7 30
12. Zwölftes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 57
13. Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 18
14. Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 12
15. Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 69
16. Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 26, 57
17. Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes	7 43, N199
18. Achtzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 79 und 77)	7 80
19. Neunzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 27
20. Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 68
21. Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz)	7 65
22. Zweiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 68
23. Dreiundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 80
24. Vierundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 11, N68
25. Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 72
26. Sechsendzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 57

Register der Verfassungsgesetze (Grundgesetz)

27. Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 81
28. Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74a GG)	7 68
29. Neunundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 68
30. Dreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 GG - Umweltschutz)	7 68
31. Einunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes	7 51
32. Zweiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45c)	7 N375
33. Dreiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 29 und 39)	7 72, 80
34. Vierunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 4a)	7 51
35. Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1)	7 81

**II. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919
(Weimarer Reichsverfassung)**

Art.1	3 21, 21 1, 6, 8
Art.1 Abs.1	21 5, 26 43
1 Abs.2	22 N156
Art.2 Abs.1	16 32
Art.3	3 45, N63 17 3
Art.4 Abs.3	7 36
Art.5	22 N156
Art.6	3 25
Art.13 Abs.2	3 31, 69, N61
Art.14	3 26, 28
Art.15	3 70
15 Abs.3	3 69, 71
Art.17	3 23, 70
17 Abs.2	3 78
Art.18	3 23, 28, 30
18 Abs.7	3 69
Art.19	3 25, 69, 71
Art.22	3 N65
Art.25	3 51, 23 15
Art.26	7 36
Art.35	3 78
Art.37 Abs.3	3 43
Art.40a	3 78
Art.41	23 44
Art.45	3 65
Art.45 Abs.3	3 52
Art.46	3 65
Art.47	3 29, 4 32
Art.48	2 46, 3 51, 66, 67, 84, N74, 7 44, 23 15
48 Abs.1	3 65, 71
48 Abs.2	3 34, 54, 55, 65, 72, 4 4, 5, 9, 6 63
Art.49	3 65
Art.50	3 29
Art.51	3 78, 80
Art.53	3 60, 23 15
Art.54	3 52, 60, 61, 84, N84, 23 15
Art.56	3 62
Art.59	3 69
Art.60	3 58, N78
Art.61	3 78
Art.63 Abs.1	3 57
Art.65	23 43
Art.68	2 N58, 3 52
Art.69	2 N5
Art.69 Abs.1	3 58
Art.70	3 65, N95
Art.73	3 65, 23 44

Register der Verfassungsgesetze (WRV)

Art.74	3 58
Art.76	3 77, 81, 83, 4 5
76 Abs.1	3 77
Art.77	24 70
Art.78 Abs.3	16 N121
Art.79	3 29
79 Abs.1	3 83
79 Abs.3	3 83
Art.84	3 25
Art.85	3 52, 55
Art.87	3 52, 55
Art.88	3 26
Art.89	3 26
Art.90	3 69
Art.97	3 26
Art.102	24 15
102ff	24 15
Art.106	3 30
Art.107	3 27, 24 24 15
Art.108	3 69
Art.109	3 36, N45, N47, 24 15
109 Abs.1	3 N48
109ff.	24 15
Art.110	14 26
Art.114	3 67
Art.115	3 67
Art.117	3 67
Art.118	3 67, 22 N65
Art.119	25 N7
Art.121	25 N7
Art.122	25 N7
Art.123	3 67
Art.124	3 67
Art.130	3 22
Art.132	3 32
Art.133	3 29, 32
133 Abs.2	3 30
Art.134	3 32, 25 N7
Art.135	3 43
Art.136	3 43, N54
136 Abs.1	13 154
136 Abs.2	13 154
136ff.	25 N174
Art.137 Abs.3	13 154
137 Abs.4	3 43
Art.138	3 44, N55
Art.140	7 36
Art.141	7 36
Art.143ff.	25 N7
Art.145	3 32

Register der Verfassungsgesetze (WRV)

Art.146 Abs.2	3 25, 41
Art.149	3 N51
149 Abs.1	3 41
Art.151	3 38, 20 33
151 Abs.1	3 N44, 20 2, 36, 25 4, N125
Art.153	3 67, 25 N7
153 Abs.1	3 37
Art.155	3 38, 25 N7
155 Abs.1	3 N44
155 Abs.2	3 37
155 Abs.3	3 37
Art.156	25 N7
156 Abs.2	3 N44
Art.157	3 38, 25 N7
157 Abs.2	3 25
Art.158	25 N7
Art.159	3 38, 25 N7
Art.161	3 38, 25 N7
Art.162	3 N44, 25 N7
Art.163	3 N44, 25 N7
Art.164	25 N7
Art.165	3 59, 23 N63, N82, 25 N7
Art.167	3 78
Art.168	3 78
Art.170 Abs.2	3 69
Art.171 Abs.2	3 69
Art.172	3 42
Art.173	3 35, N55
Art.174 Abs.1	3 42
Art.176	3 30
Art.178	3 78
178 Abs.2	3 20
Art.180	3 78
Art.181	3 17

III. Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871

Präambel	25 3
Art.3 Abs.1	24 14
Art.4 Nr.13	24 4, 14
Art.5	2 N88
Art.11	2 N40, N97, 21 4
Art.15	2 N134, 23 15
Art.17	2 N134
Art.19	2 N40
Art.68	2 41, N40, N43
Art.69	2 41, N95
Art.70	2 N95, 6 N77
Art.71	2 N95
Art.72	2 N95
Art.76	2 N64
Art.77	2 N64, 24 14

IV. Frankfurter Reichsverfassung vom 28. 3. 1849 (Paulskirchenverfassung)

§ 70	1 17
§ 73	1 17, 2 N90
§ 80	1 17
§ 83	1 17
§ 84	1 17
§ 126	1 N61
§ 126b	1 N61, N94
§ 126e	1 N94
§ 126g	1 N61
§ 130	20 N250
§ 143	22 N65
§ 174	24 48
§ 175	24 48
§ 176	24 48
§ 177	24 48
§ 178	24 48
§ 179	24 48
§ 180	24 48
§ 181	24 48
§ 182	24 48
§ 183	24 48

V. Verfassungen der Deutschen Demokratischen Republik

1. Verfassung vom 6. 4. 1968 i. d. F. vom 7. 10. 1974

Präambel	11 20
Art.1 Abs.1	10 20, 24, 11 20
1 Abs.2	11 20
1 Abs.4	11 20
Art.2 Abs.1	11 20
Art.3	10 25, 11 20
Art.5 Abs.1	10 28
Art.6	10 42, 11 N10
6 Abs.1	11 20
6 Abs.2	10 85
6 Abs.3	11 20
Art.7	10 85
Art.8 Abs.1	10 41
Art.8 Abs.2	11 20, N89
Art.9 Abs.4	10 83
9ff.	10 34
Art.10 Abs.2	10 83
Art.11	10 82
Art.15	10 85
15 Abs.2	10 83
15ff.	10 6
Art.16	10 94
Art.17	10 85
Art.19 Abs.4	14 42
19ff.	10 10 6
Art.20 Abs.1	10 82
Art.21	10 79
21 Abs.2	10 80
21 Abs.3	10 83
Art.22	10 80
Art.23 Abs.1	10 83
Art.24	10 81
24 Abs.2	10 83
Art.25	10 6
25 Abs.4	10 83
25f	10 81
Art.27	10 80
Art.28	10 80
Art.29	10 80
Art.30	10 85
Art.30ff.	10 82
Art.33	10 82
Art.34	10 81
Art.35ff.	10 81
Art.37 Abs.3	10 82
Art.38	10 82
38 Abs.4	10 83

Register der Verfassungsgesetze (DDR-Verf.)

Art.39 Abs.1	10 82
Art.40	10 82
Art.42 Abs.1	10 37
Art.47 Abs.2	10 24, 27
Art.48	10 47
48 Abs.1	10 28
48 Abs.2	10 32
Art.49 Abs.1	10 32
Art.50	10 6
Art.52	10 96
Art.66 Abs.1	10 32, 50
Art.67 Abs.1	10 50
Art.70	10 50
Art.73	10 51
Art.76 Abs.1	10 53
76ff.	10 53
Art.78 Abs.2	10 32, 53
Art.79 Abs.1	10 54
79 Abs.2	10 54
79 Abs.3	10 54
Art.80 Abs.1	10 55
80 Abs.3	10 55
Art.82 Abs.1	10 32
Art.91	10 41
Art.92	10 6, 69
Art.96 Abs.1	10 71
Art.97	10 73
Art.99ff.	10 82
Art.103	10 80, 88
Art.104	10 93
Art.138	10 6
Art.139	10 6

2. Verfassung vom 6. 4. 1968

Art.1 Abs.2	9 28
Art.106	10 93

3. Verfassung vom 7. 10. 1949

Präambel	8 12
Art.1	8 12
Art.1 Abs.4	9 9
Art.2 Abs.2	9 28

Sachregister

Cornelia Paehlke-Gärtner

Abgeordnete

- Abgeordnetengesetz 7 21
- Berliner 9 46
- Diäten 7 77
- Gleichheit des Status 22 45

Abhörurteil 20 9

Abkommen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Veterinärwesens 12 51

Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit vom 6. Mai 1986 12 57f.

Abstimmungen (WRV) 3 56

acta iure gestionis 15 29

acta iure imperii 15 29

Ätherraum 16 22

Aide-Memoire 6 31f., 96

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 7 10

Alliierte 6 3, 11 10

- Atlantik-Charta 5 14
- Casablanca-Konferenz 5 14
- Deutschlandpolitik 5 18f., 29ff., 44
- Forderung nach „unconditional surrender“ 5 14f.
- Konferenz von Jalta 5 19
- Kriegsziele der ~ 5 13ff.
- Rechte 11 5ff.
 - Folgerungen 11 12
 - Fortschreibung 11 10
 - Schutzfunktion 11 115ff.
 - und Grundlagenvertrag 11 116
 - und Moskauer Vertrag 11 11
 - und Warschauer Vertrag 11 11
- Teilungspläne 5 15
- Verantwortlichkeit 11 5ff.
 - Schutzfunktion 11 115ff.
 - und Grundlagenvertrag 11 116
- Washington-Pakt 5 14

Alliierten-Kontrollrat 6 3, 18, 9 23, 11 16, 18

Amendement Udjest-Bennigsen

siehe Lex Udjest-Bennigsen

Amtsprinzip 13 107, 127

- und Demokratie 13 107
- und Republik 13 107

Amtswalter

siehe Beamter

Annexion 16 10

Arbeiter- und Soldatenräte 3 2, 18

- Berliner 3 6
- Reichskongreß 3 6
- Zentralorgan 3 11, 13

Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts 20 35

Arbeiterklasse 28 12

Arbeitskampf 13 84

Arbeitsrecht 20 28

Asylrecht

- Entscheidung im Parlamentarischen Rat 6 61
- kein ~ für DDR-Bürger 11 61
- und Menschenwürdeschutz 20 26

Atomgesetz 7 29

Augsburger Religionsfrieden 24 11

Ausländer

- Einbürgerung 14 36
- Menschenwürdeschutz 20 26
- Sprachkenntnisse 18 67f.
- Sprachrisiko 18 72
- staatsangehörigkeitsnahe Status 14 51ff.
- Staatsbürgerstatus heimatloser ~ 14 52
- Wahlrecht 22 28

Basic Constitutional Law 6 96

Basis-Überbau-Lehre 28 10

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

- Menschenwürderechtsprechung 20 14ff.

Beamte

- als Grundrechtsträger 13 157
- Ausweisung der Planstellen für ~ im Haushaltsplan 27 31
- individuelle Legitimation 22 16

Beamtentum

siehe Berufsbeamtentum

Befruchtung, künstliche 20 84ff.

Bekennnisfreiheit 27 18

- Berlin** 9 1ff.
- als Hauptstadt Deutschlands? 9 42, 17 14
 - Auswärtige Vertretung durch den Bund 9 70
 - Berlin (Ost)
 - besatzungsrechtlicher Vorbehalt der Sowjets 9 29ff.
 - Eingliederung in die DDR 9 29
 - Hauptstadtstatus 9 28,42f.
 - Berlin-Vorbehalt 6 85, 9 27,44,51ff.
 - Berliner Mauer 9 32, 11 22
 - Berlinfrage 6 30
 - Blockade 6 20, 9 24
 - Bundeskompetenzen, unmittelbare 9 59
 - Bundesland 8 49f., 9 27,50,55, 16 17
 - Bundesorgane
 - Präsenz in ~ 9 47
 - Teilhabe der Berliner 9 46
 - Bundestreue 9 56
 - Bundesverwaltung 9 62f.
 - Chruschtschow-Ultimatum 9 31
 - Geltung des Grundgesetzes 9 51
 - Groß-Berlin 9 21, 16 17
 - Ostsektor 5 33
 - Sonderstatus 5 32f.
 - keine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts 7 27
 - Legitimation der Westmächte 9 21
 - Luftsicherheitszentrale 9 25
 - Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften 9 72
 - Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen 9 71
 - Nachkriegsentwicklung 9 20ff.
 - Rechtsquellen 9 12ff.
 - Spaltung 9 24ff.
 - Staatsangehörigkeit der Berliner 9 9, 14 40
 - Status 8 49f., 9 1ff.
 - besatzungsrechtlicher 9 6,10f.,17,20,40ff., 11 37ff.
 - staatsrechtlicher 9 38f.
 - und Deutschlandvertrag 9 8
 - völkerrechtlicher 9 18,36ff.,48
 - Transformation von Bundesrecht 9 59f.
 - Vier-Mächte-Abkommen 8 50, 9 33ff.
- Berliner Abkommen vom 20. 9. 1951** 12 28
- Berliner Erklärung vom 5. 6. 1945** 5 25ff., 11 5
- Berufsbeamtentum**
- beamtenrechtliche Gesetzgebung 7 23
 - Gesetzgebungsauftrag des Art. 131 7 13f.
 - hergebrachte Grundsätze des ~
 - Gesetzgebungsauftrag 7 22
 - im Dritten Reich 4 30
- Berufsfreiheit** 27 18
- Besatzungsherrschaft** 5 1ff., 8 9ff.
- Besatzungszonen 5 43ff.
 - Aufteilung des Deutschen Reiches 6 2
 - Inhomogenität 5 44
 - Bi-Zone 5 108ff., 11 17
 - Doppelfunktion der Länder 5 9
 - Inanspruchnahme der Souveränitätsrechte 5 25
 - Kontrollrat 5 45ff.
 - Lokalverwaltungen, vorläufige 5 21f.
 - Londoner Protokoll vom 12. 9. 1944 5 16
 - Militärregierungen 5 50ff.
 - und deutsche Regionalverwaltung 5 53
 - und Heimatregierungen 5 50f.
 - Untergliederung 5 52
 - Organisationsebenen 5 7ff.
 - Rechtsbereinigung 5 49
 - Rechtsquellenhierarchie 5 11
 - Überbrückung des Machtvakuum 5 22
 - Vereinigtes Wirtschaftsgebiet 5 10,107ff.
 - Wirtschaftsrat 5 111f.
- Besatzungsstatut** 6 23,94f., 11 6
- Aufhebung 6 95
 - Frankfurter Dokumente 6 23
- Besatzungszone**
- amerikanische 5 54ff.
 - Bayern 5 59
 - Bremen 5 64
 - Gründung von Ländern 5 57f.
 - Hessen 5 62f.

- Länderrat 5 65ff.
- Wiederaufbau der deutschen Verwaltung 5 54ff.
- Württemberg-Baden 5 60f.
- britische 5 68ff.
 - Bildung von Ländern 5 74ff.
 - Hamburg 5 84f.
 - Niedersachsen 5 79ff.
 - Nordrhein-Westfalen 5 75ff.
 - Schleswig-Holstein 5 82f.
 - Zonenbeirat 5 71ff.
 - Zonenzentralämter 5 70
- französische 5 86ff.
 - Baden 5 91
 - Bildung von Ländern 5 89ff.
 - Rheinland-Pfalz 5 92f.
 - Saargebiet 5 87,94
 - Württemberg-Hohenzollern 5 88,90
- sowjetische 5 27,95ff., 10 1ff., 11 19
 - Bildung von Ländern 5 98ff.
 - Brandenburg 5 99
 - Deutsche Wirtschaftskommission 5 106
 - Kreis- und Gemeindeordnungen 10 3
 - Länderverfassungen 10 3
 - Mecklenburg 5 100
 - Regionale Gebietseinheiten 10 3
 - Sachsen 5 101
 - Sachsen-Anhalt 5 102
 - Ständige Wirtschaftskommission 11 17
 - Thüringen 5 103f.
 - Zonenzentralverwaltung 5 105, 10 4
- Besitz und Macht** 27 15
- Bestimmtheitsgebot** 24 60
- Binnengewässer** 16 24
- Bonn**
 - Bundeshauptstadt 17 14
 - Tagungsort des Parlamentarischen Rates 6 36
- bourgeois** 23 51, 28 18
- Breschnew-Doktrin** 15 32
- Brest-Litowsk, Friedensvertrag** 2 42
- Brüderlichkeit** 20 54
- Budgetkonflikt, preußischer** 2 16, 28 6
- Budgetrecht** 27 36f.

- Bürgerrechte** 22 37
- Bürgertum** 2 11
- Bund**
 - Bundesorgane
 - Präsenz in Berlin 9 47
 - Teilhabe der Berliner 9 46
 - Gesetzgebungskompetenzen 6 73ff.
 - Ausdehnung 7 68
 - Bedürfnisklausel 6 73
 - Einwände der Alliierten 6 77ff.
 - Staatsqualität 26 14
 - Verwaltungskompetenzen 6 74, 7 67
 - Wehrhoheit 7 35ff.
- Bund deutscher Länder** 6 54
- Bundesadler** 17 12
- Bundesfarben** 17 8f.,9
- Bundesflagge** 17 7
- Bundesgebiet**
 - Binnengrenzen 16 33
 - Gebietsänderungen 16 33
 - besatzungsrechtlicher Vorbehalt 16 20
 - Neugliederung 16 34ff.
 - Antizessionsklausel 16 36
 - Verfahren 16 36
 - Verfassungsauftrag 7 71f.
 - Voraussetzungen 16 35
 - Ziele 16 35
 - territoriale Gliederung 7 71
 - und Landesgebiet 16 32f.
- Bundeshauptstadt** 6 92f., 17 14,20
- Bundeskanzler**
 - Mißtrauensvotum 6 66, 23 13
 - parlamentarische Verantwortung 23 16
 - personal-plebiszitäre Wirkung der Parlamentswahlen 23 59
 - Vertrauensfrage 23 13f.
 - Wahl 6 66
- Bundespatentgericht** 7 57
- Bundespräsident**
 - Entscheidung im Parlamentarischen Rat 6 64f.
 - Symbolgewalt 17 16
 - verfassungsrechtliche Stellung 6 64f.
- Bundesrat** 6 67ff.
- Bundesrat (RV)** 2 34
- Bundesrepublik Deutschland**
 - Abbau von Besatzungsrecht 7 28ff.

- als Provisorium 6 28
- als Repräsentant Gesamtdeutschlands 8 15
- als Steuerstaat 27 69ff.
- Aufrüstung 7 35
- Besatzungsherrschaft 8
- Besatzungsregime 8 9ff.
- Beziehungen zur Deutschen Demokratischen Republik
siehe: Innerdeutsche Beziehungen
- Bezeichnung 6 54
- Bundesland Berlin 9 50,55
- Bundesstaat 26 36ff., 40ff.
- DDR als Nicht-Ausland 11 51
- Deutschlandvertrag
siehe dort
- diplomatische Beziehung zur UdSSR 11 23
- Entstehung 5 113f., 6 1ff., 88
- europäische Integration 7 32, 11 3f.
- Grenzen der Unitarisierung 26 52
- Gründung 5 116, 6 88ff., 11 16ff.
- Inlandsbegriff 12 63ff.
- im Strafrecht 11 80, 12 65
- Innerdeutsche Beziehungen
siehe dort
- internationale Stellung vor Abschluß des Grundlagenvertrages 11 23
- Konsularabkommen und deutsche Frage 11 113
- Mitgliedschaft in der UNO 11 44f.
- Ostpolitik 7 34, 8 19ff.
- Souveränität 6 95
 - beschränkte 11 8
 - des Bundes 26 40
 - Erlangung 8 38
 - Rückgewinnung 7 31
- Staatlichkeit 6 94f.
 - offene 16 12
 - Unabänderlichkeit 19 71
 - unter Besatzungstatut 6 94f.
- Staatsangehörigkeit
siehe dort
- Überleitungsvertrag 7 28
- und Deutsches Reich
 - Dachtheorie 8 33
 - Identität 8 35f.
 - Teilidentität 8 32f.
- und Gesamtdeutschland 8 11, 41f.
- Unitarisierung 26 56ff.
- Wahlen, erste 6 89
 - Ergebnis 6 101
 - Wahlbeteiligung 6 102
 - Wahlgesetz 6 90f.
- Wehrhoheit des Bundes 7 35ff.
- westdeutscher Teilstaat 6 15
- Westintegration 7 31
- Bundesstaat 26 1ff.**
 - als moderner Staat 13 167
 - Binnengrenzen 16 33
 - Bundesstaatstheorie
Nawiaskeys 26 7, 19ff.
 - Definition 26 5ff.
 - dreigliedriger 26 14ff.
 - Entföderalisierung im Dritten Reich 4 11ff.
 - Entscheidungs- und Handlungseinheit 13 169
 - Finanzverfassung, - bundesstaatliche
siehe dort
 - föderalistische Elemente 26 10
 - Freiheitssicherung durch den ~ 26 22
 - Gesamtstaat
 - gesamtstaatliche Einheit 13 168
 - Gesamtvolk 26 5
 - Gesamtwillensbildung 26 5
 - Gleichrangigkeit von ~ und Gliedstaaten 26 15, 19
 - Gliederung in Gliedstaaten 26 5
 - Staatsqualität 26 5, 14, 18
 - Kompetenzverteilung 6 71ff., 26 21
 - kooperativer 13 170, 26 54f.
 - labiler 7 71
 - Ordnungsstruktur 26 22
 - Rechtfertigung 26 22ff.
 - Souveränität 15 36, 26 11ff., 13, 15ff., 19f.
 - äußere 26 21
 - der Gliedstaaten 26 18
 - des Gesamtstaats 26 17f.
 - innere 26 21
 - Staatsqualität 26 11ff., 20
 - territoriale Gliederung 7 71
 - und Föderalismus 26 1ff., 10
 - und Republik 21 29
 - und Selbstkoordination der Länder 7 66f.
 - und Sozialstaat 25 2
 - und Staatenbund 26 1, 6
 - unitarischer 26 10, 49ff.

- Vielfalt als Wesensmerkmal **26 5**
- Völkerrechtssubjektivität **26 20f.**
- zentrifugale und zentripetale Kräfte **26 10**
- zweigliedriger **26 14,17,19,40**
- Bundesstaatsprinzip** **6 26,71f., 13 165ff., 19 77, 26 8ff., 36ff.**
siehe auch: Föderalismus
- als Leitprinzip der Verfassung **26 36**
- Mäßigung der politischen Macht **26 45**
- Unabänderlichkeit **19 77,82, 26 39,48**
- und Bundesverfassungsgericht **26 37**
- und Demokratie **26 46ff.,48**
- und Gewaltenteilung **26 43ff.**
- und Personalismus **26 46**
- und Sozialstaatlichkeit **25 82ff.**
- und Subsidiaritätsprinzip **26 46**
- und Toleranz **26 48**
- Bundestag** **23 3ff.**
siehe auch: Parlament
- als Repräsentativorgan **23 34ff.**
- kein Demokratiemonopol **23 6**
- Legitimation durch Wahlen **23 4f.**
- und DDR-Volkskammer **11 100**
- Vertretungsrecht **23 5**
- Wahlgesetz **6 89**
- Wahlsystem **6 89**
- Bundestreue** **9 56**
- Bundesverfassungsgericht** **7 27**
- und Bundesstaatlichkeit **26 37f.**
- und Staatspraxis **7 78f.**
- Verfassungsbeschwerde **7 27**
- Wahrung der Verfassung **19 36**
- Wesentlichkeitstheorie **27 49**
- Bundeswappen** **17 12**

- checks and balances** **22 88, 24 55**
- citoyen** **23 51, 28 18**
- closed-shop-Prinzip** **6 59**
- Comecon** **11 4**

- Daseinsvorsorge** **25 57ff.**
- Defensor Pacis** **23 46**
- delegated power** **28 30**
- Demokratie** **22 9ff., 23 27ff., 19 75**
- als Einheit von Genossenschaft und Herrschaft **13 114**
- als Ideologie **23 33**
- als Organisation der Herrschaft **22 9**
- als Selbstbestimmung **22 35ff.**
- als Selbstregierung **22 35ff.**
- als Staats- und Regierungsform **22 9ff.,58ff., 23 33**
- und demokratische Idee **23 33**
- Voraussetzungen in der Gesellschaft **22 58ff.**
- als Verfassungsprinzip **22 1ff., 19 75**
- als Vermittlung zwischen Freiheit und Herrschaft **22 36**
- als Volkssouveränität **19 75**
- Antinomie von ~ und Staatsbegriff? **13 20**
- Begrenzung durch rechtsstaatliche Gewährleistungen **22 92ff.**
- demokratische Ethos **22 75f.**
- demokratische Idee **23 33**
- demokratische Legitimation **13 155**
- demokratischer Monismus **1 39**
- demokratisches Prinzip **6 26, 13 155**
- formale **22 38**
- Gleichartigkeit als Voraussetzung der ~ **19 83**
- Grundbegriff **22 26**
- Herrschaft auf Zeit **22 50**
- Identität von Herrschern und Beherrschten **22 49**
- im Mittelalter **23 45ff.**
- im Sinne von gleicher Freiheit **21 31**
- in den USA **22 85**
- in der Antike **23 45**
- in Neuzeit **23 48ff.**
- Inhaltsoffenheit **22 38**
- kein Demokratiemonopol des Bundestages **23 6**
- Konsensdemokratie **13 164**
- materielle **22 96f.**
- parlamentarische **23 1ff.,7**
- Entfaltung durch Verfassungsaufträge **7 74**
- und Freiheit **19 30**
- und parlamentarisches Regierungssystem **23 7f.**
- und Parlamentarismus **23 7**
- und Parteien **23 32**
- und Plebiszit **7 73**
- parlamentarische Repräsentation **23 36**
- politische Willensbildung **23 42**

- Rätedemokratie 23 43
 - Repräsentation
 - und egalitäre Demokratie 23 39
 - und Identität 23 38
 - und Volkssouveränität 23 36
 - repräsentative 23 34
 - und Identität 7 81
 - und unmittelbare 23 35
 - republikanische 21 31
 - soziale 25 101f.
 - streitbare 7 17
 - Unabänderlichkeit 19 75,82
 - und Amtsprinzip 13 107, 22 50
 - und Bundesstaatlichkeit 26 46ff.
 - und Christentum 22 62
 - und das Interesse der Allgemeinheit 22 77ff.
 - und Föderalismus 26 24
 - und Freiheit 19 81
 - und Gewaltenteilung 22 87ff.
 - und Gleichheit 22 64, 23 31
 - und Homogenität innerhalb der Gesellschaft 22 63f.
 - und Information 22 68
 - und Kommunikation 22 68
 - und Mehrheitsprinzip 22 52ff., 23 31
 - und Menschenwürde 20 66,68f.
 - und Parteien 23 55ff.
 - und Partizipation 23 40f.
 - und Patriarchat 22 60
 - und Pluralismus 23 32
 - und politische Freiheit 23 32,42
 - und Rätensystem 23 40
 - und Rechtsstaat 22 82
 - Unterschiedenheit 22 83
 - Verschränkungen 22 87ff.
 - und Religion 22 61
 - und Repräsentation 22 80
 - und Republik 21 20f.,29ff., 22 95ff.
 - und Sachwissen 22 69ff.
 - und Schulbildung 22 67
 - und Sozialstaat 22 98ff.
 - und Sozialstaatlichkeit 25 2,86ff.
 - Harmonie 25 86
 - Notwendigkeit von Institutionen 25 92ff.
 - Spannungen 25 87ff.
 - und Staat 13 21
 - und Unabstimmbarkeit 22 57,65f.
 - und Volkssouveränität 22 1ff.,8
 - unmittelbare 23 35,40
 - Voraussetzungen
 - ethische 22 74ff.
 - geistig-bildungsmäßige 22 67
 - gesellschaftliche 22 59ff.
 - politisch-strukturelle 22 69ff.
 - Wahlen 23 59
- Demokratischer Block 10 2,25**
- Deutsche**
- Amtsfähigkeit 14 50
 - Begriff 11 60f., 14 26ff.
 - Einbürgerungen durch die DDR 11 76
 - Lied der Deutschen 17 10
 - ohne deutsche Staatsangehörigkeit 14 29
 - Rechtsstellung 14 26ff.,32
 - Schutzrecht 11 105
 - Staatsangehörigkeit
 - siehe Staatsangehörigkeit, deutsche
 - Statusdeutsche 14 29,32
- Deutsche Arbeitsfront 4 6**
- Deutsche Bundesakte 23 24**
- Deutsche Demokratische Republik 5 6, 10 1ff.,9ff.,23**
- siehe auch: Verfassungsregister
- Gründung 10 9
 - Verfassungsänderungen 10 11
 - Verfassungswandel 10 11
 - Abgrenzungspolitik 11 22
 - Anerkennung durch die Westmächte 11 46
 - Arbeiter- und Bauern-Macht 10 23
 - Aufopferungsanspruch 10 94
 - Außenhandels- und Devisenmonopol 10 38
 - Berlin (Ost) als Teil der DDR? 9 54
 - Beschwerderecht 10 89
 - Betriebsverfassung 10 37
 - Beziehungen zu sozialistischen Staaten 10 43f.,45
 - Freundschaftsvertrag mit der UdSSR 11 9
 - Görlitzer Vertrag 11 111
 - Mitgliedschaft im Comecon 11 4
 - Mitgliedschaft im Warschauer Pakt 11 24
 - Notstandsvorbehalt, sowjetischer 10 97

Sachregister

- Sonderstellung im Ostblock **11 105**
- Sowjetunion **10 42**
- Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland
 - siehe Innerdeutsche Beziehungen
- Demokratischer Block **10 25**
- Demokratischer Zentralismus **10 27**
 - und Rechtsprechung **10 72**
 - und Verwaltung **10 63f.**
- Deutschlandfrage **12 15**
- Eigentum **10 35ff.**
- Eingabenrecht **10 88**
- Enteignungsentschädigung **10 94**
- Finanzverfassung **10 39**
- Freiheitsrechte **10 82**
- Gerichtsorganisation **10 70**
- Gewalteneinheit **10 28f., 46**
- Gleichschaltung der Länder **10 7**
- Gründung **10 5ff., 11 16ff., 19**
- Gründungsverfassung **10 5ff.**
 - Bedeutungsverlust **10 7**
 - Einfluß der Weimarer Reichsverfassung **10 6**
 - Oberste Verfassungsorgane **10 6**
 - Verfassungsänderungen **10 8**
- Grundpflichten **10 77ff., 83**
- Grundrechte **10 77ff., 84ff.**
- Hauptstadt der DDR **9 28**
- Herrschaftssicherung **10 66**
- Honecker-Ära **10 11**
- Innerdeutsche Beziehungen
 - siehe dort
- internationale Beziehungen **10 40ff., 45**
- Kaderpolitik **10 22**
- Katastrophennotstand **10 96**
- Klassenbündnis **10 24**
- Konsularabkommen und deutsche Frage **11 114**
- Legitimation des Systems **10 18**
- Leistungsrechte **10 81**
- Marxismus-Leninismus **10 14ff.**
- Menschenrechtsverständnis **11 85**
- Ministerrat **10 8, 53ff.**
 - Kollegialprinzip **10 55**
 - Rechtsstellung **10 53**
 - Zusammensetzung **10 54**
- Mitgliedschaft in der UNO **11 44f.**
- Mobilmachung **10 96**
- Nationale Front **10 25**
- Nationaler Verteidigungsrat **10 51f.**
- Nomenklatursystem **10 22**
- Notstandsverfassung **10 95ff.**
- Parteilichkeit und Gesetzlichkeit **10 31f.**
- Parteiwille als Volkswille **10 24**
- Rechtsanwendung **10 33**
- Rechtsetzungsverfahren **10 32**
- Rechtsprechung **10 69ff.**
- Rechtsquellen **10 32**
- Rechtsstaatlichkeit **10 30**
- Rechtsstellung des einzelnen **10 77ff.**
- richterliche Unabhängigkeit **10 71**
- Selbstverständnis als sozialistischer Staat **10 14**
- Souveränität, beschränkte **11 9**
- Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) **10 11**
- Sozialversicherung **10 68**
- staatliche Ersatzleistungen **10 91ff.**
- Staatsanwaltschaft **10 73ff.**
- Staatsbürgerschaft **11 73, 14 41**
 - Einbürgerungen **14 45**
 - Erwerb **14 41**
 - innerdeutsche Kollisionen **14 44**
 - Verhältnis zur deutschen Staatsangehörigkeit **14 42ff.**
 - Verlust **14 41**
- Staatsbürgerschaftsgesetz **8 13**
- Staatshaftung **10 93**
- Staatsorganisation **10 46ff.**
- Staatsrat **10 8, 49f.**
- Staatsrecht **10 1ff.**
 - Entwicklung **10 1ff.**
 - Grundprinzipien **10 12ff.**
- Stellung des Abgeordneten **10 26**
- Systemideologie
 - als Heilslehre **10 18**
 - als politische Handlungslehre **10 17**
 - Ausschließlichkeitsanspruch **10 15**
 - Totalitätsanspruch **10 16**
- Teilhaberechte **10 80**
- Ulbricht-Ära **10 11**
- und Europäische Gemeinschaften **11 4**
- Verfassung **8 12ff., 10 9ff., 11 20f.**
- Verfassungsorgane **10 46ff.**
- Verhältnis von Partei und Staat **10 21f.**
 - personelle Verschmelzung **10 22**

- Verbindlichkeit des Parteiwillens **10 22**
- Verkehrssicherungspflichten **10 93**
- Verteidigungszustand **10 96**
- Verwaltung, örtliche **10 61f.**
- Verwaltungsorganisation **10 56ff.**
 - Einzelleitung **10 58**
 - Organtypen **10 57**
 - Ressortstruktur **10 59**
- Verwaltungsrechtsschutz **10 87ff.**
- Völkerrechtsfreundlichkeit **10 41**
- Volkskammer **10 47f.**
- Volkskongresse **10 5, 11 19**
- Volksrat **10 5, 11 19**
- Wahlen **10 26**
- Wiedervereinigungskonzeption **11 105**
- Wirtschaftsverfassung **10 34ff.**
- Wirtschaftsverwaltung **10 67**
- Zentralistischer Einheitsstaat **10 27**
- Deutsche Nation 11 52**
- Deutsche Volkzugehörige 14 37**
- Deutsche Wirtschaftskommission 10 4**
- Deutscher Bund 26 15**
- Deutscher Gewerkschaftsbund 6 59f.**
- Deutscher Nationalverein 2 14**
- Deutsches Reich**
 - als Völkerrechtssubjekt **11 48**
 - Aufteilung in Besatzungszonen **6 2**
 - Dachtheorie **8 33**
 - Fortbestand **6 2, 8 14,27,37,41, 11 47f., 12 6**
 - und deutsche Staatsangehörigkeit **8 43**
 - Urteil des Bundesverfassungsgerichts **8 31**
 - Haftungsübernahme für Schulden des ~ **11 112**
 - Identitätsthese **11 50**
 - Kontinuitätsthese **5 38ff.**
 - Rechtsnachfolge **11 43,47**
 - Teilidentitätslehre **8 32f., 11 47**
 - und Deutschland **6 2**
 - Wiederanwendung völkerrechtlicher Verträge **11 43**
 - Zuordnung des Vermögens **11 77**
- Deutsches Volk**
 - als Kulturgemeinschaft **19 57f.**
 - als Staatsvolk **13 6**
 - Begriff und Bedeutung
 - im Grundgesetz **14 16ff.**
 - im Nationalsozialismus **14 14**
 - in der Paulskirchenverfassung **14 13**
 - in der Präambel **19 60**
 - in der Weimarer Reichsverfassung **14 14**
 - Entwicklungsgeschichte **14 12**
 - Fortbestand **14 14f.**
 - gesamtes ~ als Verfassungspostulat **19 60**
 - Selbstbestimmungsrecht **11 53f.,58**
 - im Verhältnis zur DDR **14 20**
 - und Grundlagenvertrag **11 58**
 - und Wiedervereinigungsgebot **12 9f.**
 - und deutsche Teilung **14 14**
 - verfassungsgebende Gewalt des ~ **14 21 19 55ff.**
 - Wiedervereinigungsgebot **12 9f., 14 15**
- Deutschland**
 - Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik **11 25ff.,27**
 - als Völkerrechtssubjekt **11 48**
 - Aufteilung in Zonen **5 16ff.**
 - Berliner Erklärung vom 5. 6. 1945 **11 5**
 - deutsche Frage **8 1ff., 10 45**
 - Haltung der DDR **12 15**
 - Internationalisierung **11 117**
 - Offenheit **11 52ff., 118, 12 18**
 - und Menschenrechte **11 84ff.**
 - völkerrechtliche Beurteilung **12 19ff.**
 - deutsche Teilung **5 115, 8 1ff., 9 1ff., 13 119f.**
 - Deutschlandpolitik der Westmächte **11 26**
 - Deutschlandvertrag siehe dort
 - Einheit **8 1, 11 20, 12 5f.,37**
 - Existenz zweier deutscher Staaten **11 30ff., 12 32**
 - faktische Lage **12 18**
 - Fortbestand **11 19ff., 12 5**
 - Fortgeltung deutschlandrechtlicher Normen **12 17**
 - Friedensvertragsvorbehalt für deutschlandrechtliche Regelungen **11 13**

- Grenzkommission **11** 67
- Grenzsicherungsanlagen **11** 88
- Gründung der Bundesrepublik **5** 116, **6** 88ff., **11** 16ff.
- Gründung der DDR **10** 5ff., **11** 16ff.
- Grundlagenvertrag
siehe dort
- innerdeutsche Grenze **11** 65ff.
- Mauerbau 13. 8. 1961 **9** 32, **11** 22
- nach der Besatzungsherrschaft **12** 17f.
- Rechtslage **5** 34ff., **6** 1ff., **8** 27ff., **12** 18,22
- Selbstverständnis **11** 20
- Status **8** 1ff.
- Übernahme der Regierungsgewalt durch die Alliierten **9** 23
- und Bundesrepublik Deutschland **8** 11
- und DDR-Verfassung **8** 12ff.
- Unteilbarkeit **6** 4
- Verantwortlichkeit der Vier-Mächte **11** 5ff.
- völkerrechtliche Beurteilung **11** 47ff., **12** 19ff.
- Vorläufigkeit deutschlandrechtlicher Regelungen **11** 13
- Wiedervereinigungsgebot
siehe dort
- Zusammenbruch **5** 24
 - Bewußtseinslage nach dem ~ **5** 1
 - Rechtslage nach dem ~ **5** 34ff.
- Deutschlandlied** **17** 4,10
- Deutschlandvertrag** **7** 28, **8** 10f., **11** 7ff., **12** 25
 - Friedensvertragsvorbehalt **11** 13
 - und der Status Berlins **9** 8
 - Wiedervereinigungspflichtung **8** 11
- Diäten-Urteil** **7** 77
- Dienstflaggen** **17** 7
- Dienstsiegel** **17** 12
- Diktatur**
 - des Proletariats **3** 2,18, **28** 11
 - Begriffsverwendung in der DDR **10** 23
 - und sozialistische Demokratie **10** 23ff.
 - sozialistische **3** 3
- dismemberment-Plan (Zerstückelungsplan)** **6** 2
- Drittes Reich**
 - siehe Nationalsozialistische Herrschaft
- Ehrentitel** **17** 13f.
- Ehrenzeichen** **17** 13
- Eigengewässer** **16** 23,28
- Eigentum**
 - sozialistisches ~ an Produktionsmitteln **10** 35ff.
 - und Freiheit **28** 4f.
 - und Planwirtschaft **10** 36
- Eigentumsrecht**
 - Geld als Mittel für die Ausübung **27** 18
 - Schutz unternehmerischen Eigentums **6** 59
- Einbürgerung** **14** 37
 - Statusdeutsche **14** 37
 - Wiedereinbürgerungsanspruch **14** 37
 - und deutsche Sprache **18** 33
- Einheit**
 - als Legitimitätsfaktor **2** 64ff.
 - demokratische **13** 161
 - staatliche **13** 134,168
- Elbe-Grenze** **16** 25
- Ellwanger Kreis** **6** 38
- Elternrecht** **6** 58
- Embryonenschutz** **20** 79,90
- Entnazifizierungsvorschriften** **7** 5
- Ermächtigungsgesetz** **2** 42
- Erster Weltkrieg** **2** 28
- Erstes Deutsches Reich** **26** 25ff.
- Erübrigungspraxis, bayerische** **28** 6
- Etathoheit** **27** 36f.
- Europa**
 - als Verantwortungsgemeinschaft **11** 101
 - Begriff des Grundgesetzes **11** 109
 - europäisches Bürgerrecht **14** 53
 - Staatsangehörigkeit **14** 54
 - vereintes **11** 110
 - Wiedervereinigungsgebot und Bekenntnis zu ~ **11** 108
- Europäische Gemeinschaften**
 - Europarat **25** 14
 - Gründung **7** 32f.
 - Integration in der Bundesrepublik Deutschland **11** 3f.

- Mitgliedschaft Berlins 9 72
- Recht
 - Geltung in Berlin 9 16
 - Verhältnis zu nationalem Recht 7 33
- soziale Ziele 25 16
- Übertragung von Hoheitsrechten auf ~ 7 33
- und DDR 11 4
- European Advisory Commission** 5 7,16f., 9 20
- European Recovery Program** siehe Marshall-Plan
- Euthanasie** siehe Sterbehilfe

- Familie** 6 58
- Festlandsockel** 16 30f.
- Finanzausgleich**
 - Ergänzungszuweisungen des Bundes 7 63
 - horizontaler 7 63,67
 - Stellung Berlins 9 57f.
- Finanzen**
 - als Voraussetzung des Staates 27 2
 - Finanzbedarf des Staates 27 22ff.
 - Wortbedeutung 27 1
- Finanzmonopole** 7 67
- Finanzplanung**
 - Finanzplanungsrat 27 34
 - mehrjährige 27 34
 - Planning-Programming-Budgeting-System 27 35
 - Zero-base Budgeting 27 35
- Finanzstaat** 27 1ff.
- Finanzverfassung**
 - bundesstaatliche 27 38,70
 - Fondwirtschaft 7 64
 - Gemeinschaftsaufgaben 7 65
 - Mischfinanzierung 7 64
 - Steuerverbund 7 63
 - Trennsystem 7 62ff.
 - Unitarisierung 7 67
 - Einwände der Alliierten 6 80
 - Finanzausgleich siehe dort
 - Finanzverwaltung 7 67
 - Konjunktursteuerung 7 65
 - Lastenverteilung 7 67
- Steuern 7 67 siehe dort
- Trennung von Gesetzgebungs- und Ertragshoheit 6 75
- Fischereizone** 16 30f.
- Flächenstaat** 16 1
- Flaggenrecht** 16 15
- Fluchthilfe** 11 36
- Flußschifffahrt** 16 27
- Föderalismus** 26 3f.
 - siehe auch: Bundesstaatsprinzip
 - Entscheidung im Parlamentarischen Rat 6 71ff.
 - Freiheitssicherung durch ~ 26 22
 - im deutschen Städtewesen 26 26
 - im Ersten Deutschen Reich 26 28
 - im Rheinbund 26 29
 - in der mittelalterlichen Lehenspyramide 26 26
 - kooperativer 7 66f.
 - und Bundesstaat 26 1ff.
 - und Demokratie 26 24
 - und Nationalismus 26 23
 - und Obrigkeitsprinzip 2 9
 - und Personalismus 26 24
 - und Pluralismus 26 3,23
 - und Subsidiaritätsprinzip 26 23
 - und Unitarismus 26 49ff.
 - Verwaltungsföderalismus 6 74
- Formerfordernis** 18 22
- Fraktionen** 23 18
- Frankfurter Dokumente** 6 1,22ff., 11 18
 - Besatzungsstatut 6 23
 - Bundesstaatsprinzip 6 26,71f.
 - Demokratieprinzip 6 26
 - Territoriale Neugliederung 6 24
 - Verfassunggebende Versammlung 6 25
- Frankfurter Paulskirchenverfassung** 1 17ff.
 - siehe auch: Verfassungsregister
 - Aufgabe der nationalen Einheitsbildung 1 17
 - Grundrechte 1 19
 - Rechtsstaatlichkeit 1 19
 - Regierungssystem 1 18
 - Stellung des Kaisers 1 17
 - Volksbegriff 14 5
 - Volkssouveränität als Grundlage der Verfassung 1 17

Frankfurter Schlußkonferenz 6 32

Französische Revolution 23 52

Frauenwahlrecht 3 4,7

Freiheit

- als Chance der Gleichheit 25 39
- als Gewährleistung der Einheit von Staat und Verfassung 13 175
- als Staatszweck 13 102f.
- Bereitschaft und Fähigkeit zur 19 57
- bürgerliche 28 4f.
- demokratische 22 37ff., 40, 93
- durch Geld 27 12ff.
- durch Unterscheidung von Staat und Gesellschaft 28 26ff.
- Freiheitsgebrauch 28 42
- Freiheitsicherung 28 43
- gesellschaftliche 28 33ff.
- grundrechtliche 22 29,37ff.
- individuelle 28 33ff.
- menschenrechtliche 13 100
- natürliche 27 13f.
- Organisation 13 128
- politische 23 32,42, 28 4f.
- rechtsstaatliche 22 93f.
- soziale Interdependenz 28 41
- und Demokratie 19 30, 81, 22 36
- und Eigentum 28 4f.
- und Geld 27 18
- und Gleichheit 22 41,52ff., 25 37f.
- und Herrschaft 22 36
- und Macht 27 13ff.
- und Mehrheitsprinzip 19 81
- und Menschenwürde 19 30
- und Repräsentation 19 81
- und Selbstbestimmung 22 52ff.
- und Verfassungsstruktur 19 80
- vom Staat 28 18ff.

Freiheitliche demokratische Grundordnung 21 3,7, 23 2

Freizügigkeit 7 3

Frieden

- durch Recht 24 11
- durch Souveränität 13 71

Friedenspflicht 13 83

Friedensvertrag

- von Brest-Litowsk 2 42, 3 3
- von Versailles 3 20

Führerschaft 22 51

Gebietshoheit

- und Extraterritorialität 16 11
- und Staatsgebiet 16 4
- und territoriale Souveränität 16 4

Geld

- als Mittel staatlicher Macht 27 16
- als Verfassungsvoraussetzung 27 17ff.
- Begriff 27 4ff.
 - juristischer 27 8
 - verfassungsrechtlicher 27 9
 - wirtschaftswissenschaftlicher 27 7
- Einlösungsvertrauen 27 6
- Funktion
 - verfassungsrechtliche 27 11ff.
 - wirtschaftliche 27 10
- Geldbedarf des Staates 27 22ff.
- Geldmacht und Rechtsmacht 27 25ff.
- Geldschöpfung 27 20
- Geldwert 27 4ff.,21
- Gesetzgebungskompetenz des Bundes 27 17
- Staat und 27 3
- Tauschbarkeit 27 14
- und Freiheit 27 18

Geltung der Verfassung

siehe Verfassung, - Geltung der ~

Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen 20 8,12,22,27

Gemeinschaftseinrichtungen 7 66f.

Gemeinsinn 13 108

Gemeinwohl 13 106,129.

Generalvertrag

siehe Deutschlandvertrag

Gentechnologie 20 84ff.,89ff.

Geraer Forderungen 11 82

Gerechtigkeit, soziale 7 59, 25 47
13 102f.

Gerichtsbarkeit

- Bundesgerichtsbarkeit
 - obligatorische 7 25
 - Wahrung der Einheit des Bundesrechts 7 26
- in Staatsschutzsachen 7 57
- Parteigerichte im Dritten Reich 4 40
- Sondergerichte im Dritten Reich 4 41

Gesamtrechtsordnung 24 22

Gesellschaft

- Demokratisierung 25 91

- Funktionsschutz durch Individualgrundrechte? 28 48ff.
- Gleichschaltung der gesellschaftlichen Kräfte im Dritten Reich 4 6
- Inhomogenität 13 163
- offene 13 151, 28 27
- Pluralität 13 46ff.
- staatliche Lenkung
 - durch Finanzierung 27 39ff.
 - mittelbare 27 44ff.
- staatsbürgerliche 1 4
- Stände-Gesellschaft 1 4
- und Staat 13 51,154, 28 26
- und Volk 13 162, 14 6
- Gesellschaftsvertrag 23 50ff.**
- Gesetz**
 - Allgemeinheit 24 35
 - Begriff und Funktion im Dritten Reich 4 27
 - Bestimmtheit 24 60
 - förmliches 24 34ff.,37
 - Rechtsgehorsam als Voraussetzung 13 93
 - und Rechtsgehorsam 13 93
- Gesetz und Recht**
 - Bindung der Verwaltung und Rechtsprechung 24 33ff.
 - Gesetzesbegriff 24 34ff.
 - Rechtsbegriff 24 41ff.
- Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis 7 56**
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft 7 69, 27 34, 45**
- Gesetzesvorbehalt**
 - siehe Vorbehalt des Gesetzes
- Gesetzgebungskompetenz**
 - des Bundes 6 73ff.
 - Ausdehnung 7 68
 - Bedürfnisklausel 6 73
 - Einwände der Alliierten 6 77ff.
 - konkurrierende 7 18
- Gesetzgebungsnotstand 6 63**
- Gewalt**
 - Begriff 13 75,81
 - gegen Personen 13 83
 - gegen Sachen 13 83
 - Gewaltmonopol siehe dort
 - Gewaltverbot für Private 13 78
 - rechtsstaatliche
 - Arbeitskampf 13 84
 - Notwehr 13 85
 - sprachliche Gewalt 18 9ff.
 - staatliche 13 154
- Gewaltenteilung 24 46ff.**
 - fundamentaler Gewaltendualismus 2 55
 - funktionale 24 52
 - Funktionsverschränkungen 24 55ff.
 - Gefährdungen der ~ 24 67ff.
 - gerichtliche Kontrolle der Verwaltung 24 59
 - horizontale 26 44
 - Ideengeschichte 24 48
 - inneradministrative 24 79
 - Kernbereiche der Gewalten 24 56
 - Konstituierung staatlicher Macht 24 50
 - Machtverteilung und Mäßigung 24 49
 - organisatorische 24 53f.
 - Unabänderlichkeit 19 82
 - und Bundesstaatsprinzip 26 43ff.
 - und demokratisches Prinzip 22 87ff.
 - und Funktionengliederung 22 87ff.
 - und Gesetz 24 58ff.
 - und Gewaltmonopol 24 47
 - und Konstitutionalismus 2 30ff.,34ff.
 - und Volkssouveränität 23 6
 - Verschränkung der Gewalten 24 55ff.
 - vertikale 24 68, 26 43f.
- Gewaltmonopol 13 34,38,74ff.**
 - als Sektor der Staatsgewalt 13 76
 - Prägung der Staatsgewalt 13 77
 - Sicherung des inneren Friedens 15 9
 - und Gewaltenteilung 24 47
 - und Gewaltverbot für Private 13 78
 - und Souveränität 15 8f.
- Gewerkschaften 4 6**
- Gewissensfreiheit 27 18**
- Glaubensfreiheit 27 18**
- Gleichartigkeit**
 - als Voraussetzung der Demokratie 19 83
 - des Volkes 22 49
 - vorrechtliche 22 47
- Gleichberechtigung 27 18**
- Gleichheit**
 - besondere Gleichheitssätze 25 35

- Besser-Schlechter-Relationen **25** 33,37
- Chancengleichheit **7** 59
- demokratische **22** 41ff.
- der Abgeordneten **22** 45
- der Parteien **22** 44
- der Zugehörigkeit zum Staatsvolk **22** 46
- des Wahlrechts **22** 43
- Diskriminierungsverbot wegen anderer Sprache **18** 57
- egalitäre **22** 42ff., **23** 31
- in nicht homogenen Staaten **22** 48
- Methoden der Gleichheitsbewirkung **25** 34
- politische **22** 41ff.
- Rechtsgleichheit in der Sprache **18** 56
- rechtsstaatliche **19** 83
- schematische **22** 42ff.
- souveräne ~ der Staaten **15** 26ff.
- soziale **25** 32ff., 37
- spezifische **22** 46ff.
- staatsbürgerliche **23** 31
- substantielle **22** 46ff.
- und Demokratie **22** 49ff., 64, **23** 31
- und Freiheit **22** 41, 52ff., **25** 37f.
- und soziale Vorsorge **25** 44
- und Sozialstaatsprinzip **7** 59
- vorrechtliche **19** 83
- Görlitzer Vertrag** **11** 24
- Gottesgnadentum** **21** 14
- Grenze**
- Grenzseen **16** 26
- Grenzverträge **16** 20
- landwärtige **16** 19
- Luftgrenze **16** 22
- Seegrenzen **16** 23ff.
- zur DDR **16** 21
- Grundgesetz**
- siehe auch: Verfassung
- siehe auch: Verfassungsregister
- Änderungen **7** 16ff., 29ff., 80ff.
- als neue Ordnung staatlichen Lebens **13** 5
- als Provisorium **6** 28, 53, **8** 7, **17** 5
- als Rahmen der innerdeutschen Beziehungen **12** 1ff.
- als Rahmenverfassung **13** 142
- als Transitorium **12** 3, 11ff.
- Annahme durch die Landtage **6** 86
- Ausfertigung **6** 87
- Bestandsgarantie **19** 66ff.
 siehe auch: Identitätsgarantie; Unabänderlichkeit
- Bezeichnung **6** 29, 31, 52f., 96, **8** 7
- demokratische Gründung der Verfassung **13** 6
- demokratischer Monismus **1** 39
- deutsche Eigenart als Verstehensbedingung **13** 118
- Entwicklung nach 1949 **7** 1ff.
- Ewigkeitsgarantie **22** 39
 siehe auch: Identitätsgarantie; Unabänderlichkeit
- Geltung in Berlin **9** 27, 51
- Geltungsanspruch
- formeller **19** 33
- materieller **19** 33, **22** 38
- Geltungsbereich, räumlicher **16** 12, 16
- Beitrittsförderungsgebot **11** 62ff.
- Beitrittsvereitelungsverbot **11** 62ff.
- Genehmigung der Alliierten **6** 85, **8** 8
- Grundsätze des ~ **19** 66ff.
- doppelter Sinn **19** 66
- Bestandsgarantie **19** 1ff.
- Konkretisierung **19** 68
- Verhältnis zueinander **19** 69
- einzelne Grundsätze **19** 70ff.
- Spezialität der ~ **19** 87
- Inkrafttreten **6** 84ff.
- keine Staatsgründung durch ~ **13** 5
- Kerngehaltstheorie **19** 70
- Konsens über ~ **6** 102f.
- Legitimität **6** 29, 96ff., 103
- Lehren aus der nationalsozialistischen Herrschaft **4** 56, **12** 13f.
- ‚Ratifikation‘ **6** 31
- Schlußabstimmung über ~ **6** 84
- Überleitungsvorschriften **7** 1ff.
- unbedingter Geltungsanspruch **13** 172
- und Grundlagenvertrag **12** 37f., 44
- und Verfassung der DDR **11** 21
- und Weimarer Reichsverfassung **6** 42
- Verfahren der Grundgesetzgebung **6** 28ff.
- Verfassungsentwürfe **6** 37f.
- Verfassungsqualität **6** 42, 55, 96

- Verkündung **6 87**
- Vorentscheidungen **5 4**
- Vorgeschichte **6 1ff.**
- Vorrang **1 38**
- Zeitdimension **19 63ff.**
- Grundlagenvertrag 8 17f., 23f., 11 40ff., 12 26ff.**
- Abrüstung **11 101**
- Ausklammerungstechnik **11 41, 81, 12 38f.**
- Existenz zweier deutscher Staaten **12 30**
- Folgeverträge **11 42, 12 45**
- Grundgesetz **12 37f.**
- gutnachbarliche Beziehungen **11 89ff., 12 36ff.**
- innerdeutscher Handel **11 92f., 12 28**
- Katastrophenschutz **11 94**
- Kulturgut **11 77**
- Präambel **12 27**
- Regelungsinhalt **11 40**
- Reiseverkehr **12 48**
- staatsrechtlich oder völkerrechtlich **8 24, 11 49ff., 12 31**
- Ständige Vertreter **11 68ff., 12 29, 52**
- Umweltschutz **11 94**
- und Beitrittsvereitelungsverbot **11 64**
- und Grenzsicherungsanlagen **11 88**
- und Grundgesetz **12 44**
- und Reiseverkehr **11 91**
- und Wiedervereinigungsgebot **8 23, 12 37ff.**
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts **8 28**
- Vermögensfragen **11 77f.**
- Vier-Mächte-Vorbehalt **11 48**
- Zahlungsverkehr **11 79, 12 53**
- Ziele **12 36ff.**
- Grundrechte**
- als Abwehrrechte **24 25**
- als autonome Individualimpulse **28 39**
- als konstituierende Elemente der Demokratie **22 37**
- als Leistungsrechte **25 99f.**
- als Rollen **28 37ff.**
- als Teilhaberechte **7 59, 28 20ff.**
- als unitarische Komponente **26 53**
- Ausformung in der Frankfurter Paulskirchenverfassung **1 19**
- Drittwirkung **28 34f.**
- Geld als Mittel für die Ausübung **27 18**
- Grundrechtsfreiheit und Staatsgewalt **13 155**
- Grundrechtsverständnis
- als unmittelbar geltendes Recht **6 56**
- des Grundgesetzes **5 56ff.**
- des Parlamentarischen Rates **6 55ff.**
- individuelles **6 58, 28 48ff.**
- Staat als Grundrechtsträger **28 31**
- Staat als Pflichtsubjekt **13 152**
- status activus **28 24**
- status activus processualis **28 22ff.**
- status negativus **28 24**
- status passivus **13 92ff.**
- status positivus **28 24**
- und gesellschaftliches Ordnungssystem **28 37, 40**
- und Sozialstaatlichkeit **25 98ff.**
- Verfassungsänderungen im Bereich der ~ **7 55f.**
- verfassungsimmanente Schranken **13 142**
- Grundsätze des Grundgesetzes**
- siehe Grundgesetz, - Grundsätze des ~
- Hallstein-Doktrin 8 15, 11 28**
- Handel, innerdeutscher 11 92f., 12 28**
- Handlungsfreiheit, allgemeine 27 18**
- Haushaltsplan**
- als politisches Handlungsprogramm der Regierung **27 33**
- Kontrolle durch das Parlament **27 36f.**
- Ministerialsystem **27 30**
- Organisationsfunktion **27 29**
- Zuständigkeit des Parlaments **27 36f.**
- Haushaltsrecht 7 69**
- Heiliges Römisches Reich 26 25ff.**
- Herrenchiemseer Verfassungskonvent 6 39ff.**
- Aufgabe **6 40f.**
- Entwurf **6 42**
- Zusammensetzung **6 39f.**

Herrschaft

- als delegated power 28 30
- politische 22 49
- staatliche 13 137
- und Demokratie 22 36
- und Freiheit 22 36

Identitätsgarantie

- als Grenze der Übertragung von Hoheitsgewalt 19 42
- als Schutz vor überstürzter Verfassungspolitik 19 38
- als Stabilisierungsauftrag 19 40
- Inhalt 19 47ff.
- und Demokratie 19 75
- und Landesverfassungen 19 41
- und Übergangsverfassung 19 43
- und Verfassungsänderung 19 45
- und Verfassungsbestand 19 44
- und Verfassungswandel 19 46

Inhaltsgarantie

siehe Identitätsgarantie

Innerdeutsche Beziehungen 11 25ff., 12 24ff.

- Abkommen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Veterinärwesens 12 51
- Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit vom 6. Mai 1986 12 57f.
- Abrüstung 11 101
- Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik Deutschland 11 25
- Ausklammerungsstrategie 11 81, 12 38f.
- Brief zur Deutschen Einheit 12 43
- Bündnisantagonismus 11 2
- de facto-Kontakte 11 29
 - Kommunalebene 11 97
 - Länderebene 6 10
 - Parteebene 6 9, 11 100
- Deutschlandvertrag
siehe dort
- Entwicklung seit 1949 11 16ff.
- Fluchthilfe 11 36
- Funktionenteilung 12 74ff.
- Geraer Forderungen 11 82
- Grenzsicherungsanlagen 11 88
- grundgesetzliche Grundlage 12 63f.
- Grundlagenvertrag
siehe dort

- gutnachbarliche 11 89ff., 12 36ff.
- Hallstein-Doktrin
siehe dort
- Handel 11 92f., 12 28
- ideologische Abgrenzung 11 21
- in der weltpolitischen Hegemonialstruktur 11 1
- Konföderation 11 106f.
- Konsularabkommen 11 113f.
- Kultur 11 77,95, 12 57
- Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in internationalen Organisationen 11 44
- Nichtanerkennung der DDR 11 29
- Normalisierung durch Verfassungsänderung 11 102
- Post- und Fernmeldeabkommen 12 54ff.
- Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen 12 52
- Rechtskollisionen 11 80, 12 66
- Regierungserklärung vom 28. 10. 1969 11 30ff.
- Regierungsvereinbarung über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten 12 50
- Reiseverkehr 11 90f., 12 48
- Republikflucht 11 36
- Rundfunk und Fernsehen 11 96
- Sportkontakte 11 95
- staats- und völkerrechtliche 11 49ff., 12 31
- Staatsbesuche 11 100
- Städtepartnerschaften 11 97ff.
- Ständige Vertretungen 11 68ff., 12 29,52
 - Als-ob-Diplomaten 11 69
 - Aufgaben 11 70
 - Gewährung diplomatischen Schutzes 11 71
- Swing 11 93
- Transitabkommen
siehe dort
- und innerdeutsches Recht 12 63ff.
- Vereinbarung über den Transfer von Unterhaltszahlungen vom 25. 4. 1974 11 42,79, 12 53
- Verhandlungspositionen 11 32
- Verkehrsvertrag v. 26. 5. 1972 11 33f., 12 48ff.
- vertragliche 11 32ff., 12 45ff.

- Grenze verfassungskonformer Ver-
tragspolitik **12 41**
- Wissenschaft und Technik **11 96**
- Zahlungstransfer **11 79, 12 53**
- Ziele **12 44**
- Internationaler Pakt über bürgerliche
und politische Rechte 20 1**
- Justizgewährung 24 70ff.**
 - historische Bedeutung **24 70**
 - Rechtsschutzgarantie gegen alle Akte
öffentlicher Gewalt **24 72f.**
 - Rechtsschutzstandards **24 74**
 - und Friedenspflicht des
Bürgers **13 82**
 - Zivil- und Strafrechtspflege **24 71**
- Kaiserreich (1871) 2 1ff.**
 - Ausnahmegewalt **2 41f.**
 - Budgetrecht **2 46f.**
 - Bürgertum als stabilisierender
Faktor **2 11**
 - Bundesrat **3 5**
 - Bundesstaatlichkeit **26 31**
 - Entwicklung der Kaiseridee **2 60**
 - Gewaltenteilung
 - fundamentaler Gewaltendua-
lismus **2 55**
 - und Konstitutionalismus **2 30ff.**
 - Grundrechte **2 37**
 - Haushaltspolitik **2 47**
 - Hegemonie Preußens **26 31**
 - Justizgewalt **2 38**
 - Kaisertum **2 14,60ff.**
 - Konstitutionalismus
siehe dort
 - Kriegskreditgesetze **2 42**
 - Kulturkampf **2 21**
 - Länder **2 25, 26 31**
 - Militärwesen **2 39f.**
 - Nationalrepräsentation **2 26ff.**
 - Notverordnungsrecht **2 41f.**
 - Parlament **2 43ff.,51**
 - Parteien **2 26ff.,48ff.**
 - Reichstag **2 28,42,46**
 - Repräsentativverfassung **2 30,32**
 - Souveränität **26 15f.**
 - Sozialdemokratie **2 50,57**
 - Staatenbund? **26 30f.**
 - Staatssymbole **17 3**
- Strukturkrisen **2 29**
- Unitarisierung **2 21ff.**
- Verwaltungsgerichtsgerichtsbar-
keit **2 38**
- Vorbehaltsrechte der Krone **2 27,45**
- Wahlrecht **2 31f.**
- Kanzler**
siehe Bundeskanzler
- Kapitalismus**
 - Kritik am ~ **28 10**
 - und Steuerstaatlichkeit **27 58**
- Kapitulation v. 7./8. 5. 1945 6 2, 8 4,
11 16**
- Karlsbader Gedenkschrift 23 25**
- Kirche**
 - Ämterhoheit **3 43**
 - Autonomie **3 43**
 - Körperschaftsstatus **3 43**
 - Staatsleistungen an ~ **3 44**
 - und Staat **3 43, 13 154**
- Klonierung 20 92**
- Koalitionsfreiheit 27 18**
- Koblenzer Ministerpräsidentenkonfe-
renz 6 28**
- Konjunkturpolitik 7 65,69, 27 45**
- Konkurrentenklage 27 50**
- Konstitutionalismus 2 3,13,43,53,56ff.**
 - dualistische Legitimitätsgrund-
lage **1 29ff.**
 - dualistische Struktur **1 14ff.,27f.**
 - Eigenständigkeit des Systems **2 52ff.**
 - Entwicklung des ~ in Deutsch-
land **1 11ff.**
 - Formprinzip **2 55ff.**
 - Kompromißcharakter der Verfassun-
gen **1 28**
 - Legitimation **1 31, 2 59ff.**
 - Monarch als Staatsoberhaupt **1 13**
 - monarchisches Prinzip **2 26ff.,33**
 - und demokratisches Prinzip **28 7**
 - und Teilhabe des Parlaments an der
Gesetzgebung **28 6**
 - organischer **1 17**
 - Parlament **28 6**
 - strukturbedingte Verfassungs-
krisen **2 29**
 - süddeutscher Frühkonstitutionalis-
mus **1 12ff.**
 - und Gewaltenteilung **2 30ff.,34**
 - und Grundrechte **1 36**

- und Kaisertum 2 59f.
- und Parlamentarismus 2 58, 23 15
- und Parteienstaat 2 48ff.
- und Verfassungsgerichtsbarkeit 1 32ff.
- und Vorrang der Verfassung 1 35ff.
- Zuweisung von Staatsgewalt an die Volksvertretung 1 14
- Zweikammersystem 1 15
- Konstruktives Mißtrauensvotum** 3 61, 6 66, 23 13
- Konziliarismus** 23 47
- Korporativismus** 4 20
- Kriegsdienstverweigerung** 6 61
- Küstenmeer** 16 29
- Kultur**
 - als Gegenstand innerdeutscher Beziehungen 11 77, 95, 12 57
 - Kulturauftrag 20 60
 - zur Sprachpflege 18 50
 - Kulturgemeinschaft
 - und Sprachgemeinschaft 18 31
 - und Volkszugehörigkeit 14 30
 - Kultursprache 18 44
 - und Menschenwürde 20 46ff., 60,98
- Kulturstaatlichkeit** 20 60
- Kultusfreiheit** 27 18
- Kunstfreiheit** 27 18

- Länder**
 - Angleichung der Lebensverhältnisse 7 60
 - Gemeinschaftseinrichtungen 7 66f.
 - Kompetenzverluste 26 57
 - Koordination mit dem Bund 26 57
 - Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes 7 70
 - Parlamente 23 3
 - Selbstkoordinierung 7 66, 26 55ff.
 - Staatsqualität 13 166, 26 14
- Ländervertretung**
 - siehe Bundesrat
- Landesverfassungen**
 - Anerkennung der Menschenwürde 20 3
 - parlamentarisches Regierungssystem 23 17
 - republikanisches Prinzip 21 2
 - Sozialstaatsprinzip 25 5f.,10
 - und Identitätsgarantie des Grundgesetzes 19 41
- Landfrieden** 24 11
- Landständische Verfassung** 23 24f.
- Lastenausgleich** 7 11f.
- Legalitätsprinzip** 21 25,35
- Legitimation, demokratische** 13 155, 22 3,11ff.,14ff.
 - der Exekutive 22 24
 - der Rechtsprechung 22 24
 - der Selbstverwaltung 22 31ff.
 - funktionale 22 33f.
 - kommunale 22 25,31f.
 - funktionelle 22 15
 - institutionelle 22 15
 - notwendige 22 12f.
 - organisatorisch-personelle 22 16ff., 23ff.
 - sachlich-inhaltliche 22 23ff.
 - und demokratische Verantwortlichkeit 22 21f.
 - und Gesetzesbindung 22 21f.
 - und grundrechtliche Freiheit 13 155, 22 29
 - und Legalität 24 33ff.
 - und parlamentarisches Regierungssystem 22 16
 - und Rechtsstaatlichkeit 24 45
 - ununterbrochene Legitimationskette 22 11
 - Volk als Träger und Bezugspunkt 22 26ff.
 - von Personalentscheidungen bei Kollegialorganen 22 17f.
 - von Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen? 22 29f.
- Leihmütter** 20 89
- Lex Bennigsen** 2 15,45,54f.
- Lex Heinze** 2 21
- Lex Hohenlohe** 2 49
- Lex Ujest-Bennigsen** 2 15
- Lied der Deutschen** 17 10
- Londoner Außenministerkonferenz** 6 8
- Londoner Drei-Mächte-Erklärung** 11 26
- Londoner Protokolle** 9 20
- Londoner Schuldenabkommen** 11 14,112
- Londoner Sechs-Mächte-Konferenz** 6 13ff., 11 17f.

Lufthoheit 16 22

Luftraum 16 22

Macht siehe auch: Rechtsmacht

- Alle ~ den Räten 3 6,18
- durch Geld 27 12,15f.,16
- gesellschaftliche Grenzen 22 40
- Souveränität als Kategorie 13 88
- sprachliche 18 9ff.
- und Autorität 13 127
- und Besitz 27 15
- und Freiheit 27 13ff.
- und Recht 13 72

Marktwirtschaft

- soziale 25 51ff.
- Übergang zur freien ~ 6 19
- und Sozialpolitik 25 55f.

Marshall-Plan 6 14ff., 11 17

Marxismus-Leninismus 28 10ff.

- als herrschende Systemideologie in der DDR 10 14ff.
- Grundrechte, sozialistische 28 13ff.,13
- Verhältnis von Staat und Gesellschaft 28 10ff.,12

Meere 16 30

Mehrheitsentscheidung

- äußere Grenzen 22 54f.
- innere Grenzen 22 56
- qualifizierte 22 53
- und Demokratie 22 52ff., 23 31
- und Freiheit 19 81
- und Konsens 22 53,55
- und Minderheit 22 54
- und republikanisches Prinzip 21 25

Menschenrechte 13 39

- und deutsche Frage 11 84ff.

Menschenwürde

- als Abwehrrecht 20 72
- als Basisrecht 20 56ff.
- als Erziehungsziel 20 3,71,78
- als ethische Grundlage 20 18
- als gelebte Wirklichkeit 20 30
- als Grundlage von Recht und Gesetz 20 99
- als Leistung 20 39,44f.
- als Schutzauftrag 20 73,82
- als subjektiv-öffentliches Recht 20 14,74,77
- als Wert 20 39
- Drittwirkung 20 8,22,59,74,80

- Ehrenschutz 20 20,23,26

- Existenzminimum 20 77

- Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen 20 12,22,27

- Grenzen des Schutzes 20 71

- Grundrechtsqualität 20 18

- historische Entwicklung 20 2f.,33ff.

- in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte 20 13ff.

- in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs 20 20ff.

- in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 20 5ff.,9f.,12

- in europäischen Verfassungen 20 4

- Konkretheit der Garantie in der Rechtsfolge 19 74, 20 20ff.

- Kulturabhängigkeit? 20 46

- materiellrechtlicher Schutz 20 75

- Objektformel Dürigs 20 6,15,30,38,43,99

- Schutz von Privatheit und Intimsphäre 20 20,22,26

- Schutz von Schwachen 20 24,26

- status negativus 20 72

- status positivus 20 73

- Überpositivität 20 7,16,37

- Unabänderlichkeit 19 74,82

- und Brüderlichkeit 20 54

- und Demokratie 19 30,

- 20 61ff.,67ff.

- und Einzelgrundrechte 20 56ff.

- und Freiheit 19 30

- und Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen 20 8

- und Menschenbild des Grundgesetzes 20 8

- und Schwesterlichkeit 20 54

- und Verfassungsstruktur 19 80

- verfahrensrechtlicher Schutz 20 76

Menschenzüchtung 20 92

Mephisto-Beschluß 20 9

Monarchomachen 23 48

Montan-Union 11 23

Moskauer Außenministerkonferenz 6 7

Moskauer Vertrag 8 16,20, 11 11

Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 6 10

Münzwesen 27 17

Muttersprache 18 30ff.

- und Staatssprache 18 37

- Nachbarrecht, zwischenstaatliches** 16 19
- Namensrecht** 20 22
- Nation**
- als Subjekt der Staatsgewalt 2 9
 - als Subjekt kontinuierlichen Verfassungsgeschehens 2 2
 - Gesamtwillen 2 21
 - nationale Einheit 13 111, 14 10
 - Selbstverständnis 2 65
 - und Nationalstaat 14 10
 - und Sprache 18 1
 - und Volk 14 8ff.
- Nationale Front** 10 25
- Nationaler Gedenktag** 17 11
- Nationalfeiertag** 17 1
- Nationalhymne** 17 1,4
- Nationalismus**
- und Föderalismus 26 23
 - und Imperialismus 4 43f.
- Nationalrepräsentation** 23 37
- Nationalsozialismus**
- siehe Nationalsozialistische Herrschaft
- Nationalsozialistische Herrschaft** 4 1ff.
- als vorbildlose Herrschaftsform 4 48
 - Aufopferung individueller Rechte 4 55
 - Bewegungsstaat 4 14
 - Blomberg-Fritsch-Krise 4 34
 - Bormann 4 52
 - Diskreditierung von Form und Verfahren 4 55
 - Doppelherrschaft von Partei und Staat 4 38
 - Entparlamentarisierung 4 9f.
 - Ermächtigungsgesetz 4 4,9,24f.
 - Fortgeltung von Normen aus der Zeit der ~ 7 1
 - Führer
 - Führerloyalität 4 47
 - Kompetenzfülle 4 48
 - und Reichskanzler 4 24
 - Führerprinzip 4 18
 - Gebietserweiterungen 4 44
 - Geheime Staatspolizei 4 22
 - geschichtliche Ursachen 4 2
 - Gesetz über den Neuaufbau des Reiches 4 13
 - Gleichschaltung der Länder 4 9,11ff.
 - Herrschaftsideologie 4 15ff.
 - Herrschaftspluralismus 4 45f.
 - Lehren für das Grundgesetz 4 56, 12 13f.
 - Machtergreifung Hitlers 4 3ff.,5
 - Massenführung, ideologische 4 21
 - Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) 4 36ff.
 - Nürnberger Gesetze 4 25
 - Organisation der Verwaltung 4 30
 - Organisation Todt 4 45
 - Organisationszerfall 4 47
 - Personalisierung des Ämterwesens 4 47f.
 - Pervertierung des Staatsgedankens 12 13
 - Reichsarbeitsdienst 4 45
 - Reichskommissare 4 44
 - Reichsregierung 4 24
 - Reichsstatthalter 4 12
 - Reichstag 4 25
 - Reichstagsbrandverordnung 4 4,7
 - Röhm-Affäre 4 22
 - Schutzdienst (SD) 4 22
 - Schutzstaffel (SS) 4 22
 - Sonderorganisationen 4 46
 - der Partei 4 39
 - Staat
 - und Bewegung 4 41
 - und Partei 4 45f.
 - Staatsfunktionen 4 23ff.
 - Staatsleitung 4 29
 - Staatsordnung 4 23ff.
 - Sturmabteilung (SA) 4 22
 - Übergang von der Kriegsordnung zur Friedensordnung 4 49ff.
 - und Imperialismus 4 43f.
 - Ursachen 4 54
 - Verfassungsverfall 4 53ff.
 - Wehrmacht
 - Distanz zur Partei 4 32
 - Oberbefehl des Reichskriegsministers 4 33
 - Oberbefehl Hitlers 4 32f.
 - Unterordnung unter die Heeresführung 4 34
 - Wehrpflicht 4 33
 - Zivilverwaltung im Krieg 4 51
- Nationalstaatlichkeit** 2 3,8f., 14 6, 23 37

- als Legitimationsidee des Kaiserreichs 2 52ff.
- historisches Verständnis 12 12
- Pervertierung durch die nationalsozialistische Herrschaft 12 13
- und internationale Offenheit 12 16
- Nationalversammlung (1919)**
3 1,9,11ff.,15,18,20,22,29,33,43
- Einberufung 3 8
- gesetzgebende Gewalt 3 13
- Überleitung der Befugnisse des Reichsrats auf ~ 3 14
- Wahl
 - Ergebnis 3 7
 - Vorbereitung 3 6
- Forderung der Beseitigung 3 18
- New Yorker Außenministerkonferenz** 8 9, 11 26
- Niederwalder Beschlüsse** 6 30ff.
- Normativität**
 - und Normalität 18 6
- Notstandsgesetzgebung** 7 46
- Notstandsverfassung** 7 40,43ff.

- oboedientia facit imperantum** 13 94
- Obrigkeitsstaat** 2 5,9
- Oder-Neiße-Linie** 5 31
- Okkupation** 16 10
- Opposition** 23 18
- Orden** 17 13
- Ost-West-Konflikt** 6 5,17ff.
- Ostpolitik** 7 34, 8 19ff.
- Ostzone**
 - siehe Besatzungszone, – sowjetische

- Parlament** 23 3ff.
 - siehe auch: Bundestag
 - als Repräsentativorgan 23 34ff.
 - als Teil der demokratischen Legitimationskette 22 16
 - als Volksvertretung 23 20ff.
 - Etathoheit 27 36f.
 - und Gewaltenteilung 23 6
 - und Regierung 23 10ff.,19
 - Verantwortlichkeit 6 62,66
- Parlamentarische Repräsentation**
- Parlamentarischer Rat** 6 28,33ff.,45ff.
 - Bildung 11 18
 - Fünfer-Ausschuß 6 46,80
 - Grundrechtsverständnis 6 55ff.
- Hauptausschuß 6 46
- Intervention der Alliierten 6 76ff.
- Konstituierung 6 45
- Schlußabstimmung über das Grundgesetz 6 84
- Siebener-Ausschuß 6 80
- verfassunggebende Gewalt 6 97f.
- Verfassungsentwürfe 6 37f.
- Verteilung der Mandate 6 35
- Wahlverfahren 6 33ff.
- Zusammensetzung 6 28f.,47ff.
- Zuständigkeit 6 28f.
- Parlamentarismus** 23 1ff.,7
 - Entparlamentarisierung im Dritten Reich 4 9f.
 - rätendemokratischer 23 43
 - und Konstitutionalismus 2 58
 - und parlamentarische Demokratie 23 7
 - und parlamentarisches Regierungssystem 23 7
 - und Parteienstaat 23 60
 - und Sozialstaat 23 9
 - und Sprache 18 10
 - und Verfassungsstaat 23 20
- Parteien** 23 58
 - Finanzierung 7 75f.
 - Gesetzbearbeitungsauftrag zum Parteiwesen 7 74f.
 - Gleichheit 22 44
 - im Dritten Reich 4 7f.
 - in der Weimarer Republik
 - extreme 3 49
 - Splitterparteien 3 87
 - Parteiverbote 3 75
 - politisches Handeln 23 58
 - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 7 75
 - und Demokratie 23 55ff.
 - und parlamentarische Demokratie 23 32
 - und parlamentarische Repräsentation 23 55ff.
 - und Volkswille 23 32
 - verfassungsrechtliche Stellung 23 57f.
- Parteienstaat** 23 58
 - Parlamentarismus 23 60
 - und Konstitutionalismus 2 48ff.
 - und Parlamentarismus 23 60
 - und Repräsentation 7 81

- und Sozialstaat 23 56
- und Trennung von Staat und Gesellschaft 28 54
- Partizipation**
- fundamentaldemokratische 23 40f.
- und Demokratie 23 40f.
- Paulskirchenverfassung**
- siehe Frankfurter Paulskirchenverfassung
- Persönlichkeit** 20 46ff.
- Persönlichkeitsrecht**
- arbeitsbereichs-spezifisches 20 28
- und Menschenwürde 20 20ff.
- Personalismus** 26 24
- Personalitätsprinzip** 16 5
- Petersburg-Abkommen** 8 9
- Planstellen** 27 31
- Planwirtschaft** 10 36
- Plebiszit**
- und parlamentarische Demokratie 7 73
- und parlamentarische Repräsentation 23 44
- Pluralismus**
- und Demokratie 23 32
- und totalitärer Staat 13 53
- und Verfassungsstaat 13 53
- Populismus**
- im Dritten Reich 4 18
- Potsdamer Abkommen** 5 28ff., 43, 6 4, 12, 8 5
- Friedensvertragsvorbehalt 11 13
- Wiedervereinigungsversprechen? 8 5
- Präambel**
- als Selbstverständnis des Verfassungsgebers 13 4ff.
- legitimatorische Funktion 13 6
- Unabänderlichkeit 11 102
- Pressefreiheit** 27 18
- Pressezensur** 4 21
- Preußen** 3 13
- Preußische Verfassung (1848/50)** 1 20ff.
- Budgetkonflikt 1 25
- Gesetzgebung 1 23
- Haushaltsgesetzgebung 1 24
- Indemnitätsgesetz von 1866 1 26
- Prerogation des Königs 1 22
- Zugeständnisse an die bürgerliche Verfassungsbewegung 1 21
- Privatschulfreiheit**
- Entscheidung im Parlamentarischen Rat 6 58
- Geld als Mittel für die Ausübung 27 18
- Privatsphäre** 28 18f.
- Privilegienstaat** 2 5
- Protokoll über die Errichtung der Ständigen Vertretungen** 12 52
- Rätedemokratie** 23 43
- Räterepublik** 3 2, 18, 21 26
- Rätesystem**
- diktatorisches 3 6
- und Demokratie 23 40
- Rat der Volksbeauftragten** 3 3ff., 10, 19
- Ausscheiden der USPD 3 6
- Bremer 3 18
- Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe** 11 24
- Recht**
- Begriff
- Gerechtigkeit als Inhalt 24 41
- Verfassungsgesetz als Inhalt 24 42
- Dimensionen 24 22
- Distanz durch ~ 24 25
- Geltungsbehauptung als Geltungsvoraussetzung 19 12
- keine Totalität 24 24
- ordnende Kraft 24 21
- subjektives
- Überwindung im Dritten Reich 4 19
- und Macht 13 72
- und Sprache 18 19ff., 55ff.
- Verbindlichkeit des ~ 19 49f.
- Recht am eigenen Bild** 20 22
- Recht am gesprochenen Wort** 20 22
- Rechtliches Gehör** 18 67
- Rechtsgehorsam** 13 65, 91ff.
- als verfassungsrechtliche Pflicht 13 93
- als Voraussetzung des Staates 13 93
- in der Demokratie 13 95
- Rechtsmacht**
- und Geldmacht 27 25ff.
- und Verfassungsrecht 27 26
- Rechtsprechung**
- Eigenständigkeit 7 24
- Gesetzesbindung 24 66
- Gesetzeskonkretisierung durch Richter 24 66

- Richterrecht 4 27
- im Dritten Reich 4 31
- Rechtsquelle** 19 7f.
- administrative Normen 24 38
- Führerwille als ~ im Dritten Reich 4 26
- Rechtserkenntnisquelle 19 8
- Rechtserzeugungsquelle 19 8
- Rechtsschutzgarantie**
- für Subventionen 27 50
- gegen alliierte Hoheitsakte 9 69
- Rechtssicherheit** 24 81ff.
- Beständigkeit 24 81
- Bestandskraft von Verwaltungsakten 24 83
- Bestimmtheit des Gesetzes 24 85
- Rechtskraft von Urteilen 24 82
- Rechtsprechungsänderungen 24 82
- Rückwirkung von Gesetzen 24 86
- Selbstbindung der Gerichte? 24 82
- Selbstbindung der Verwaltung 24 84
- Staatshaftung 24 88
- Übermaßverbot 24 87
- Vertrauensschutz 24 81
- Vorhersehbarkeit 24 81
- ziviles Haftungsrecht 24 89
- Rechtssprache** 18 24ff.
- Rechtsstaat** 24 1ff.
- Ambivalenz 13 159
- Begriff 24 13,14
 - historische Herkunft 24 1
 - verfassungsrechtlicher 24 17
- bürgerlicher 24 20
- formeller 24 18
- historische Betrachtung
 - Naturrecht und Aufklärung 24 13
 - Parlamentarischer Rat 24 16
 - Verfassung des Kaiserreichs 24 14
 - Weimarer Reichsverfassung 24 15
- im Sinne des Grundgesetzes 24 2ff.,19
- liberaler 24 20
- materieller 24 19
- Rechtsstaatlichkeit
 - siehe dort
- sozialer 24 20
- und Justizstaat 24 11f.
- und Muttersprache 18 37
- und Republik 21 29,32f.
- und soziale Demokratie 25 101f.
- und Sozialstaat 25 2
- und Staatssymbole 17 7
- Rechtsstaatlichkeit** 7 52ff., 13 152, 24 1ff.
- Abwehr- und Schutzauftrag 24 4
- als Status- und Funktionsordnung 24 46
- als Struktur 24 21
- Antinomien 24 91
- Ausformung in der Frankfurter Paulskirchenverfassung 1 19
- Beachtung von Differenzen 24 26f.
- Bindung an Recht und Gesetz 24 33ff.
- eigenständige Aufgabe 24 8f.
- Einzelausprägungen 24 5f.
- Gefährdungen 24 97
- Gewaltenteilung
 - siehe dort
- Handlungsmaßstäbe 24 80ff.
- historische Betrachtung 24 10ff.
- integrale 24 7
- konstitutive und deklaratorische Bedeutung 24 9
- Rechtssicherheit
 - siehe dort
- rechtsstaatliches Verteilungsprinzip 13 15
- Spannungen zwischen Teilprinzipien 24 92
- summative 24 7
- Unänderlichkeit 19 73, 24 90
- und Bundesstaatlichkeit 24 94
- und Demokratieprinzip 24 96
- und Freiheit 24 31f.
- und Gleichheit 24 31f.
- und Grundrechte 24 31f.
- und Kompetenzordnung 24 79
- und Menschenwürde 24 30ff.
- und Sozialstaatlichkeit 24 95, 25 95ff.
- und staatliche Einwirkung durch Geld 27 47ff.
- und Staatsdistanz 13 157
- Verfassungsänderungen im Bereich der ~ 7 54ff.
- Regierung**
- parlamentarische Kontrolle 23 10ff.
- parlamentarische Verantwortung 23 10ff.,12
- und Parlament 23 10ff.,19

- Vorbehaltsbereich 23 6,10ff.
- Regierungssystem, parlamentarisches** 23 7,10ff.
- Fraktionen 23 18
- Opposition 23 18
- und demokratische Legitimation 22 16
- und Konstitutionalismus 23 15
- und parlamentarische Demokratie 23 7
- Regierungsvereinbarung über Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten** 12 50
- Reichspräsident (WRV)** 3 64ff.
- Gegenzeichnung 3 66
- Kanzlerernennung 3 60
- Kompetenzen 3 65
- materielles Prüfungsrecht 3 65
- Repräsentant der Reichseinheit 3 64
- völkerrechtliche Vertretung 3 65
- Volkswahl 3 64
- Reichsrat (WRV)** 3 12f.,57f.
- Aufgaben 3 58
- clausula antiborussica 3 57
- Tätigkeit 3 58
- Zusammensetzung 3 57
- Reichsregierung (WRV)** 3 13,60ff.
- Instabilität 3 63
- Kollegialprinzip 3 62
- Ressortprinzip 3 62
- Richtlinienkompetenz 3 62
- Rücktrittspflicht 3 61
- Vertrauen des Reichstags 3 61
- Reichstag (WRV)** 3 47ff.
- destruktives Mißtrauensvotum 3 61
- Diskontinuitätsgrundsatz 3 53
- Entparlamentarisierung 3 56
- freies Mandat der Abgeordneten 3 50
- Fünf-Prozent-Klausel 3 49
- Kassationsrecht gegen Notverordnungen 3 67
- Kompetenzen 3 52
- Parlamentsherrschaft 3 52
- Splitterparteien 3 49
- Wahlergebnisse 3 48
- Wahlgleichheit 3 49
- Wahlperiode 3 15,51
- Wahlrecht 3 47
- Wahlsystem 3 47ff.
- Reichsverfassung vom 11. August 1919**
siehe Weimarer Reichsverfassung
- Repräsentation**
- demokratische 13 114
- und Ämterordnung 13 107
- und Identität 7 81
- parlamentarische 23 36
- und egalitäre Demokratie 23 39
- und Freiheit 19 81
- und Identität 23 38
- und Nationalrepräsentation 23 37
- und Parteien 23 55ff.
- und plebiszitäre Verfahren 23 44
- und Sozialstaat 23 56
- und Volkssouveränität 23 36
- Repräsentativverfassung** 1 15f., 2 30,32, 23 24f.
- Stellung des Parlaments 23 24f.
- und landständische Verfassung 23 24f.
- Republik** 21 1ff.,28 19 76
- als Absage an den Irrationalismus 21 24f.
- als Absage an den Radikalismus 21 23ff.
- als Ämterherrschaft 21 18,25,31,34,39
- als Freistaat 21 8
- als Monarchieverbot 21 7
- Begriff
- Auslegung 21 8f.
- Begriffsgeschichte 21 20ff.
- Begriffsmerkmale 21 27
- formaler 22 95
- materieller 22 96f.
- keine Alleinherrschaft 21 9
- keine höhere Legitimation der Herrschaft 21 14ff.,23
- republikanische Tradition 13 104ff.
- Amt 13 107
- Gemeinwohl 13 106
- republikanische Tugenden 21 10,19,35
- republikanisches Prinzip 21 6
- res publica 21 10
- sozialistische 3 1,7
- Unabänderlichkeit 19 76, 21 1,7
- und Bundesstaat 21 29
- und Demokratie 21 20f.,29ff.,31, 22 95ff.
- und Konstitutionalismus 21 4,13
- und Legalitätsprinzip 21 25,35

- und Mehrheitsprinzip **21 25**
- und Monarchie **21 14**
- und Rechtsstaat **21 29,32ff.**
- und Sozialstaat **21 37ff., 25 2.85**
- und Staatsname **21 1**
- Republikflucht 11 36**
- Rheinbund 26 29**
- Rheinische Republik 3 19**
- Richter**
 - Bindung an
 - administrative Normen **24 39**
 - Verwaltungsvorschriften **24 40**
 - Pressionen gegen ~ im Dritten Reich **4 31**
- Römische Verträge 11 23**
- Schadensersatz**
 - zivilrechtlicher
 - soziale Funktion **25 46**
- Scheel-Doktrin 11 32**
- Schutz der Verfassung**
 - siehe Verfassung, - Schutz der ~
- Schwarz-Rot-Gold 17 8**
- Schwesterlichkeit 20 54**
- Seegebiete 16 23ff.**
- Selbstbestimmungsrecht der Völker 14 3,19f.**
- Sicherheit**
 - als Staatszweck **13 102f.**
 - durch Recht **24 11**
 - soziale **25 40ff.**
- Sicherheitspaket (1972) 7 49ff.**
- Souveränität 15 1ff., 26 13**
 - siehe auch: Staatsgewalt
 - äußere **13 34, 15 25ff.**
 - als Unabhängigkeit **15 33f.**
 - als Völkerrechtsunmittelbarkeit **15 25**
 - Durchbrechungen **15 30ff.**
 - und Großmächte **15 31**
 - und Interventionsverbot **15 28**
 - und supranationale Gemeinschaften **15 33f.**
 - und Territorialhoheit **15 28**
 - und vertragliche Selbstbindung der Staaten **15 26,33f.**
 - Wirkungsweise **15 27**
 - als absolute Gewalt **15 22**
 - als höchste Gewalt von Rechts wegen **15 23**
 - als Kategorie der Macht **13 88**
 - als Lehre vom Staat **15 16**
 - als Wesensmerkmal des Staatsbegriffs **26 14**
 - Begriff
 - Definition durch Bodin **15 16ff.**
 - historische Prägung **15 2,3,13ff.**
 - Konturenarmut **15 1**
 - Schöpfer des ~ **15 15**
 - zwischen Recht und Wirklichkeit **15 3**
 - des Monarchen **15 20**
 - Frieden durch ~ **13 71**
 - im Bundesstaat **15 36, 26 11ff.,15ff.**
 - in der Sicht des Marxismus **13 89**
 - innere **13 87ff., 15 35ff.**
 - Krisensymptome **15 41**
 - und Gewaltmonopol **15 40**
 - und Rechtsdurchsetzung **15 39**
 - und Staatsgewalt **15 35ff.**
 - innere und äußere
 - begriffliche Trennung **15 4**
 - Unterscheidung **15 17f.**
 - wechselseitige Bedingtheit **15 24**
 - keine schrankenlose Gewalt **15 7**
 - Kennzeichen moderner Staatlichkeit **15 8**
 - Kritik an der Kategorie der ~ **15 5f.**
 - Modifikation durch internationale Organisationen **15 10**
 - oberste Gerechtigkeitsprinzipien als Schranke **15 16**
 - staatliche
 - als Normalität **13 88**
 - Entwicklung der Idee **15 20**
 - und Volkssouveränität **15 20**
 - Teilbarkeit **26 13,15,20**
 - territoriale
 - und Gebietshoheit **16 4**
 - und Gewaltmonopol **15 8f.**
 - und Sicherung des inneren Friedens **15 9**
 - und Staatenimmunität **15 29**
 - und Staatlichkeit **26 18ff.**
 - und Staatsgewalt **15 19,21**
 - und Verfassung **19 53**
 - Völkerrecht als Schranke **15 16**
- Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) 10 1**
- Sowjetrepubliken 21 26**

Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) 10 2

- als Elite des Volkes 10 19
- Gefolgsparteien 10 25
- Suprematie 10 19ff.

Sozialrecht

- innerdeutsches 12 67f.
- keine Antithese von In- und Ausland im ~ 12 69f.
- keine Antithese von In- und Ausland im ~ 12 67ff.
- und Menschenwürde 20 26,29

Sozialstaat 25 1ff., 19 76

- als Prozeß 25 66
- Ambivalenz 13 159
- Begriff 25 1
- freiheitlicher 25 26
- historische Grundlagen 25 3f.
- institutionelles Defizit 25 105
- intermediate Strukturen 25 74
- Souveränitätsbedarf 13 87
- und Bundesstaat 25 2
- und Daseinsvorsorge 25 57ff.
- und Demokratie 22 98ff., 25 2
- und parlamentarische Repräsentation 23 56
- und Parlamentarismus 23 9
- und Parteienstaat 23 56
- und Rechtsstaat 25 2
- und Republik 21 37ff., 25 2
- und Steuergesetzgebung 7 67
- und Steuerstaat 22 103

Sozialstaatlichkeit 7 58ff., 25 1ff.

- als Auslegungsregel 7 59
- als Fortschreibung der Geschichte 25 22
- Auftrag zur Sozialgestaltung 7 58f.
- Ausbreitung der Teilhabe 25 48ff.
- Auslegung 25 23f.
- Begriff
 - Inhalt 25 19ff.
 - Mehrdeutigkeit 25 20,78f.
 - Traditionsarmut 25 19
- Entstehungsgeschichte 25 7ff.
 - Entstehung des Art. 20 Abs. 1 GG 25 8
 - Entstehung des Art. 28 GG 25 9
- Geltungsweise 25 106ff.
- im Gefüge der Staatsfundamentalnormen 25 80ff.,103f.

- im internationalen Recht 25 11ff.
- im Text des Grundgesetzes 25 1
- in ausländischen Verfassungen 25 17f.
- in historisch-politischer Sicht 25 22ff.
- institutionelle Realisation 25 75ff.
- makrosozialer und mikrosozialer Ansatz 25 70ff.
- menschenwürdiges Existenzminimum 25 27
- Methoden der Realisation 25 70ff.
- regionale Angleichung der Lebensverhältnisse 7 60
- Relevanz des Nichtökonomischen 25 68f.
- Rezeption der historischen sozialen Bewegung 25 21
- Staat als Adressat 13 153
- steuerliche Lenkung 25 73
- Umverteilung 25 70ff.
- Unabänderlichkeit 19 78, 25 80
- und Autonomie der Familie 25 29
- und Autonomie der gesellschaftlichen Prozesse 25 31
- und Bundesstaatlichkeit 25 82ff.
- und Chancengleichheit 7 59
- und Demokratie 25 86ff.,92ff.
- und Grundrechte 25 98ff.
- und ökonomische Verhältnisse 25 68f.
- und Primat der Selbstverantwortung 25 28ff.
- und Rechtsstaatlichkeit 25 95ff.
- und Republik 25 85
- und soziale Gleichheit 7 59
- und soziale Normalität 25 61ff.
- und soziale Sicherheit 25 40ff.
 - soziale Entschädigung 25 41f.
 - soziale Vorsorge 25 40,42
 - Sozialleistungssysteme 25 73
- und Trennung von Staat und Gesellschaft 25 25f.
- und Wirtschaftslenkung 7 61, 25 71
- und Wirtschaftswachstum 7 61, 25 70ff.
- und Wohlfahrtsförderung 25 48ff.
- Unmöglichkeit sozialer Erfüllung 25 67
- Unselbständigkeit des Prinzips 25 107

- Wirkung gegenüber dem Bürger **25** 109
- Sprache**
- Allgemeinsprache **18** 15
- als im Gemeingebrauch stehendes Gut **18** 15
- als Handlungsinstrument **18** 6
- als Kleid oder Verkleidung **18** 4
- als Objektivierung und Verstetigung des Rechts **18** 27ff.
- Einsprachigkeit **18** 30
- Gesetzessprache **18** 70
- Mehrsprachigkeit **18** 39
- Muttersprache **18** 30ff., 37
- Rechtsakt als Sprechakt **18** 19ff.
- Sprachgebiet
siehe dort
- Sprachgemeinschaft **18** 1, 31
- Sprachhomogenität als Grundlage der Rechtseinheit **18** 55ff.
- Sprachimperialismus **18** 54
- Sprachlenkung **18** 53
- sprachliche Macht **18** 9ff.
- sprachliche Selbstbestimmung **18** 8
- sprachliches Begreifen **18** 3
- sprachliches Gestalten **18** 4
- sprachliches Handeln **18** 6f.
- Sprachpflege
 - als kulturstaatliche Daseinsvorsorge **18** 50ff.
 - als Sprachbeeinflussung **18** 52
- Sprachpolitik **18** 66
- Sprachrisiko **18** 72
- Sprechweise des Staates **18** 16
- Übersetzungen von völkerrechtlichen Verträgen **18** 71
- und Kulturgemeinschaft **18** 31
- und Nation **18** 1
- und Parlamentarismus **18** 10
- und Rechtsgleichheit **18** 56
- und Sprechweise **18** 5
- verfaßte Herrschaft als sprachliche Gewalt **19** 22
- Volkssprache **18** 64
- Sprache, deutsche** **18** 1ff.
- als Allgemeinsprache **19** 62
- als Amtssprache **18** 47
- als Familien- und Erziehungssprache **18** 40
- als Gerichtssprache **18** 48
- als Geschäftssprache **18** 42
- als Gesetzessprache **18** 49, 70
- als Integrationsfaktor **18** 36
- als Integrationsmittel **18** 50ff.
- als Kultursprache **18** 44
- als Parlamentssprache **18** 49
- als Schriftsprache **18** 43
- als Staatssprache **18** 45ff.
- als Umgangssprache **18** 40ff.
- als Verfassungssprache **19** 61
- als Voraussetzung des Grundgesetzes **19** 48
- Funktionen **18** 40ff.
- im internationalen Rechtsverkehr **18** 38
- Verbreitung **18** 35
- Sprachenfreiheit** **18** 58ff.
- Sprachgebiet** **18** 30ff.
- deutsches
 - und Anderssprachige **18** 64ff.
 - und Nichtdeutsche **18** 58ff.
- Sprachgebietsprinzip **18** 63
- und internationale Verständigung **18** 34
- und Wiedervereinigungsgebot **18** 51
- Sprachpflege** **18** 50
- Sprechfreiheit** **18** 13
- und Wahrheitspflicht **18** 17f.
- und Sprachbeeinflussung **18** 52
- und Sprachlenkung **18** 53
- und Sprachimperialismus **18** 54
- und Sprachverfremdung **18** 18
- Staat**
- als Amtsgefüge **14** 4
- als demokratische Legitimationseinheit **13** 68
- als dezentraler Funktionszusammenhang **13** 156
- als Gegenstand der Verfassung **13** 26ff., 117, 145, 173, **19** 18
- als Grundlage der Verfassung **13** 4ff.
- als Grundrechtsträger? **28** 31f.
- als Rechtsgebilde **19** 20
- als Rechtsquelle **19** 20
- als These der Staatsrechtslehre **13** 1
- als Wirkeinheit **14** 4
- als Wirklichkeit **13** 27
- als zweckrationale Organisation **13** 56f.
- Außenstaatlichkeit **13** 147ff.

- Begriff
 - im Sprachgebrauch des Grundgesetzes **13** 154
 - Notwendigkeit eines weiten ~ **13** 158
 - Relativität **13** 145f.
- Bestandsgarantie **19** 71
- Drei-Elemente-Lehre **13** 30ff., **14** 3
- Einheit
 - als Gefahren- und Schicksalsgemeinschaft **13** 112
 - Grundstrukturen **13** 62ff.
 - Reduzierung **13** 50ff.
 - und gesellschaftliche Pluralität **13** 46ff.
 - und Integration **13** 99,115f.
- Einheitsfunktion **13** 46
- Entscheidungseinheit **13** 65ff.
- Etymologie **13** 43
- Gewaltmonopol
siehe dort
- Identität von ~ und modernem Staat **13** 42
- Immunität **15** 29
- Konfliktneutralität **13** 46
- Legitimation durch Verfassung **13** 101f., **19** 35
- Letztentscheidung im ~ **13** 67
- Machteinheit **13** 71ff.
- moderner
 - als Organisationsmodell **13** 96ff.
 - als Realverfassung **13** 133
 - Blankohandlungsvollmacht **13** 97
 - Entstehung **15** 13
 - Flexibilität der Organisation **13** 99
 - geschichtlicher Ursprung **13** 44f.
 - Individualismus und Unmittelbarkeit **13** 52
 - Staatsbegriff **13** 40ff.
 - und Verfassungsstaat **13** 124
 - Verfassung als Ausdifferenzierung **13** 174
- politische Einheit **13** 64
- Rechtseinheit **13** 69
- Rechtsgehorsam
siehe dort
- Schutzpflicht **13** 80ff.
- sektoraler **13** 50,58
 - als *societas imperfecta* **13** 59
 - Einheit **13** 160
- keine Autarkie **13** 60
- keine Totalintegration **13** 59
- Selbstdarstellung **17** 1
- Souveränität
siehe dort
- Staatsbegriff **13** 26ff., **26** 25
 - als Passepartout-Begriff **13** 28
 - Antinomie von Staatsbegriff und Demokratie? **13** 20
 - des Grundgesetzes **13** 145ff.
 - juristischer **13** 40
 - phänomenologischer **13** 40
 - völkerrechtlicher **13** 28ff.,37,147
- Staatsdistanz **13** 157
- Staatsgebiet
siehe dort
- Staatsgewalt
siehe dort
- staatsphilosophische Ganzheits-sicht **13** 61
- Staatsraison **13** 171
- Staatsstrukturen
 - als vorausgesetzte Selbstverständlichkeit **13** 14f.
 - Anknüpfung der Verfassung **13** 20ff.
 - unterschiedlicher Evolutionsstufen **13** 23
- Staatsverständnis nach Maßgabe der Verfassung **13** 22
- Staatsvolk
siehe dort
- Staatszweck
 - Freiheit **13** 102f.
 - Frieden **13** 63
 - Sicherheit **13** 63,79,102f.
 - soziale Gerechtigkeit **13** 102f.
 - Kultur **20** 60
 - totalitärer **13** 53,125
 - und Demokratie **13** 21
 - und individuelle Freiheit **28** 1
 - und Kirche **13** 154
 - und Verfassung **13** 1ff., **19** 19f. 52
 - Antinomie **13** 171
 - begriffliche Unterscheidbarkeit **13** 3
 - Einheit **13** 175
 - und Volk **14** 1ff., **28** 25
 - und Volksgemeinschaft **19** 19

- Verfassung als Grundgesetz **13** 121ff.
- verfaßter **19** 72
- Staat und Gesellschaft** **13** 154, **28** 26
- Dualismus **28** 4ff.
 - Auflösung des deutschen ~ **28** 17ff.
 - im Konstitutionalismus **1** 14ff.
 - Stellung der Gemeinden **28** 8
 - und gemeindliche Selbstverwaltung **28** 8
 - im Konstitutionalismus **28** 4ff.
 - im Marxismus-Lenismus **28** 10ff.
- in Abhängigkeit von dem Verfassungssystem **28** 2
- in der europäischen Emanzipationsbewegung **28** 3
- Kollisionsfelder zwischen ~ **28** 44ff.
- Trennung **13** 39,51, **28** 1ff.
 - als Voraussetzung der Freiheit **28** 26ff.
 - Funktionsgerechtigkeit **28** 52f.
 - geschichtliche Bedeutung **28** 3ff.
 - nach dem Subsidiaritätsprinzip **28** 51f.
 - und Parteienstaat **28** 54
- Trennung der Funktionsbereiche **28** 44ff.
- unterschiedliche Ordnungs- und Funktionsstrukturen **28** 29ff.
- Staatenlose** **14** 51
- Staatsangehörigkeit**
 - Abstammungsprinzip **14** 36
 - als Rechtsinstitut **14** 33
 - Antragsprinzip **14** 36
 - Begriff **14** 33ff.
 - Besitz **14** 27
 - Bestandsschutz **14** 38
 - Einbürgerung **14** 36f., **18** 32
 - Entlassung auf Antrag **14** 38
 - Entscheidung im Parlamentarischen Rat **6** 61
 - Entwicklungsgeschichte **14** 34
 - Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit **14** 38
 - Erwerbstatbestände **14** 35f.
 - europäische Staatsangehörigkeit **14** 54
 - im Bundesstaat **14** 39
 - im Dritten Reich **4** 17
 - innerdeutsche Kollisionen **14** 44ff.
 - ius sanguinis **14** 35
 - ius territorii **14** 35
 - Reichweite grundgesetzlicher Regelungen **14** 43
 - Restitution **14** 28
 - Übergangsregelung **14** 37
 - und Herkunft **14** 33ff.
 - und Staatsbürgerstatus **14** 47
 - und Staatsvolk **14** 2
 - und Status Berlins **14** 40
 - und Staatsbürgerschaft der DDR **11** 73
 - Verbot des Entzugs **14** 38
 - Verluststatbestände **14** 35ff.
 - Verzicht **14** 38
 - völkerrechtliche Grenzen **14** 35
- Staatsangehörigkeit, deutsche** **8** 43ff., **9** 9, **11** 72ff. **14** 33ff.
 - Deutsche ohne ~ **8** 45ff.
 - und diplomatische Protektion **11** 72ff.
 - und Fortbestandsthesen **8** 43ff. **14** 28
 - und Grundlagenvertrag **8** 44f.
 - und Staatsbürgerschaft der DDR **8** 45ff., **11** 60f., **14** 42ff.
- Staatsbürgerschaft der DDR**
siehe Deutsche Demokratische Republik, - Staatsbürgerschaft
- Staatsbürgerstatus** **14** 47ff.
 - Aktivbürgerrechte **14** 47
 - Amtsfähigkeit der Deutschen **14** 50
 - Wahlrecht der Deutschen **14** 48
 - Zugang zum öffentlichen Dienst **14** 50
 - europäisches Bürgerrecht **14** 53
 - heimatlose Ausländer **14** 52
 - Staatenlose **14** 51
 - staatsangehörigkeitsnahe Status des Fremdenrechts **14** 51ff.
 - Staatsbürgerpflichten **14** 47
- Staatsgebiet** **13** 32, **14** 3, **16** 1ff., **19** 54
 - Änderungen **16** 10
 - als Verfassungsvoraussetzung **19** 54
 - als Wesensmerkmal des Staates **16** 1ff.
 - deutschlandrechtliche Übergangsbestimmungen **13** 12
 - Dreidimensionalität **16** 7

- Eigengewässer **16 28**
- Einheitlichkeit **16 2**
- Festlandsockel **16 31**
- Gebietserwerb **16 10**
- Geltungsbereich der staatlichen Rechtsordnung **16 12**
- Grenzen **16 8**
 - landwärtige **16 19**
 - Seegrenzen **16 23ff.**
- im Staatsrecht **16 3**
- im Völkerrecht **16 3**
- Kompetenztheorie **16 6**
- Küstenmeer **16 29**
- Luftgrenze **16 22**
- Raumtheorie **16 6**
- und Effektivität **16 9**
- und Souveränität **15 20**
- und Zollgebiet **16 13**
- Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich 3 69**
- Staatsgewalt 13 13,34, 14 3, 15 1ff., 26 13,26**
 - siehe auch: Souveränität
- Alle ~ geht vom Volke aus **3 21, 13 155, 14 22, 22 2, 23 1f.,27,34**
- als sprachliche Gewalt **19 22**
- Ausübung **14 22ff.**
 - demokratisch legitimierte Ausübung **22 15**
 - durch Geld **27 22ff.**
 - durch mehrere Organe **15 38**
 - und notwendige demokratische Legitimation **22 12f.**
- Bindung an vorgegebenes Recht **13 105**
- das Grundgesetz als inhaltliche Bindung **22 38**
- das Volk als Inhaber der Staatsgewalt **22 10**
- Einheit **13 66**
- Einseitigkeit **15 35ff.**
- Einzigkeit **15 35ff.**
- föderale Teilung **13 165**
- Landesstaatsgewalt **14 25**
- Legitimation **14 22ff.**
 - demokratische **23 27ff.**
 - Verfassung als Quelle **28 30**
- Säkularisierung **22 10**
- souveräne **15 35**
- und Bürgerfreiheit **13 158ff.**
- und Flaggenrecht **16 15**
- und Grundrechtsfreiheit **13 155**
- und sonstige öffentliche Gewalten **15 37**
- und Souveränität **15 21,35ff.**
- und Staatsvolk **13 161ff.**
- Unteilbarkeit **26 13**
- verfaßte **19 1**
- Staatshandeln**
 - durch Finanzierung **27 39ff.,47ff.**
 - Konjunktursteuerung **27 45**
 - mittelbares Einwirken **27 44ff.**
- Staatskirchenrecht**
 - Entscheidung im Parlamentarischen Rat **6 58**
 - Übernahme aus der Weimarer Reichsverfassung **3 44**
- Staatsorganisation**
 - durch Zuweisung von Geld **27 28ff.**
 - Entscheidung im Parlamentarischen Rat **6 62ff.,71ff.**
 - Legitimationskette **14 23**
- Staatspflege 17 1**
- Staatsrecht**
 - und Verfassungsrecht **13 140**
- Staatssymbole 17 1ff.**
 - Funktion **17 1f.**
 - gesetzliche Regelungen **17 17**
 - Schutz **17 20**
 - Symboldistanz **17 3ff.**
 - Symbolgewalt **17 15f.**
 - Organkompetenz **17 16**
 - Verbandskompetenz **17 15**
 - Symbolklarheit **17 2**
 - Symbolnutzung **17 2**
 - und freiheitlicher, demokratischer Rechtsstaat **17 6f.**
 - und provisorischer Charakter der Verfassung **17 5**
 - Verächtlichmachung **17 20**
 - Verbindlichkeit für den Bürger **17 17**
 - Verbindlichkeit für Länder und Gemeinden **17 18f.**
 - Verunglimpfung **17 20**
 - Weimarer Flaggenstreit **17 3**
 - Zerstörung **17 20**
- Staatstheorie**
 - und Verfassungstheorie **13 144**
- Staatsvertrag 13 110**

- Staatsvolk** 13 33, 14 1ff., 19 56ff.
 – als Entscheidungseinheit 13 164
 – als Gefahren- und Verantwortlichkeitsgemeinschaft 19 58
 – als Gesamtheit der Staatsangehörigen 14 11ff., 22 26ff.
 – als Institution 14 2
 – als politische Schicksalsgemeinschaft 22 26ff.
 – als Wirtschaftsgemeinschaft 19 59
 – Begriff 14 11
 – Bereitschaft zur Staatsgestaltung 19 56
 – deutschlandrechtliche Übergangsbestimmungen 13 12
 – Einheitlichkeit des deutschen ~ 9 9
 – Gleichheit der Zugehörigkeit zum ~ 22 46
 – Landesstaatsvolk 14 25
 – Rechtsstellung 14 18ff.
 – und Staatsgewalt 13 161ff.
 – und Volk 14 9
- Stabilitätsgesetz**
 siehe Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
- Ständige Wirtschaftskommission** 11 17
- Statusdeutsche** 8 45ff., 14 29,32,37
- Steinsche Städteordnung** 28 6,8
- Sterbehilfe** 20 97
- Sterben, menschenwürdiges** 20 96f.
- Steuern** 27 62ff.
 – als Finanzierungsmittel im Bundesstaat 27 70
 – als sozialstaatliches Lenkungsinstrument 7 67
 – Aufwandsteuern 7 67
 – Begriff 27 62f.
 – Einkommensteuer 7 63
 – Körperschaftsteuer 7 63
 – Rechtfertigung 27 64ff.
 – Reproduktivitätsprinzip 27 65,67
 – Steuergesetzgebungshoheit des Bundes 7 67
 – Steuermaßstab 27 68
 – Umsatzsteuer 7 63
 – Verbrauchsteuern 7 67
 – Verteilung auf Bund und Länder 7 67
- Steuerrecht**
 – innerdeutsches 12 72f.
- Menschenwürde im ~ 20 29
- Steuerstaat** 27 1ff., 51ff., 72
 – Begriff 27 51,54
 – Elemente 27 59ff.
 – Grenzen 27 61,73ff.
 – historische Entwicklung 27 55ff.
 – Reproduktivitätsprinzip 27 75f.
 – und produzierender Staat 27 53
 – und Sozialstaat 22 103
- Subsidiaritätsprinzip** 26 23, 28 51ff.
- Subventionen**
 – als Verhaltenssteuerung 27 42
 – Rechtsschutz 27 50
- Südweststaatsfrage** 7 15
- Supranationale Organisationen**
 – Austrittsrecht 15 34
 – Rechtswirkungen gegenüber dem Bürger 15 33
- supreme authority** 6 3, 9 23
- Swing** 11 93
- Symbole** 17 1
 siehe auch: Staatssymbole
- Tag der deutschen Einheit** 17 11
- Territorialitätsprinzip** 16 5
- Territorialstaat** 16 1
- Totalitarismus** 4 19f., 28
- Transitabkommen** 11 35ff., 12 46f.
 – Ermächtigungsgrundlage 11 35
 – und Verkehrsvertrag vom 26. 5. 1972 12 49f.
 – und Vier-Mächte-Status Berlins 11 37ff.
- Typisierung** 18 26
- Unabänderlichkeit** 19 10, 31ff., 37, 66ff.
 – als Gewährleistung verfassungsrechtlicher Errungenschaften 19 39
 – Begrenzungen der garantierten Grundsätze 19 86
 – Bundesstaatsprinzip 19 77
 – Demokratieprinzip 19 82
 – der Staatlichkeit 19 71
 – Ergänzungen der garantierten Grundsätze 19 85
 – Gewaltenteilung 19 82
 – Grundsätze 19 66ff.
 – Kerngehalte 19 67,68
 – Menschenwürde 19 74,82

- Modifizierungen der garantierten Grundsätze **19** 87
- Präambel **11** 102
- Rechtsstaatlichkeit **24** 90
- Rechtsstaatsprinzip **19** 73,82
- Republik **19** 76
- Sicherung der Identität **19** 38
- Sicherung der Kontinuität **19** 84
- Sicherung der Stabilität **19** 40,84
- Sozialstaatlichkeit **19** 78, **25** 80
- Zusammenwirken der garantierten Grundsätze **19** 79ff.
- UNESCO**
- Anerkennung der Menschenwürde in der Satzung **20** 1
- Unitarismus** **26** 49ff.
- UNO**
- Mitgliedschaft
 - der Bundesrepublik Deutschland **11** 44f.
 - der DDR **11** 44f.
- soziale Ziele **25** 12f.
- Verbände**
- demokratische Legitimation? **22** 29f.
- Demokratisierung **22** 30
- im Dritten Reich **4** 19f.
- Verdienstorden** **17** 13
- Vereinbarung über den Transfer von Unterhaltszahlungen vom 25. 4. 1974** **12** 53
- Vereinigungsfreiheit** **27** 18
- Verfassung**
- als Bündelung der Normativität **19** 6
- als Entfaltung der Staatlichkeit **13** 9
- als Grundentscheidung zur Staatlichkeit **13** 11
- als Grundgesetz des Staates **13** 121ff.,136
- als Grundlage staatlicher Einheit **13** 134
- als Grundordnung des Staates **13** 121ff.
- als Herrschaft des Rechts **19** 21
- als höchste Norm **13** 136
- als Legitimation staatlicher Herrschaft **13** 137
- als Leitbild der Wirklichkeit **13** 131, **19** 37
- als Machtlage **13** 129ff.
- als rechtliche Bindung der Herrschaftsausübung **1** 7ff.
- als Sicherung rechtlicher Errungenschaften **19** 5
- als Staatsform **13** 129
- als Verstetigung des Staates **19** 4
- als Zugeständnis des Monarchen **1** 13
- Anknüpfung an Staatsstrukturen **13** 20ff.
- Bindung an
 - gesetzeseergänzende **24** 43
 - gesetzeskorrigierende **24** 44
- demokratische **19** 28ff.
- Einheit **13** 73
- Entstehung **19** 7ff.
- Form **1** 2, **13** 136
- formelle **13** 122,136ff.
- französische
 - Entwicklung **1** 2ff.
 - Vorbildwirkung **1** 3
- Funktion **1** 2
- Geltung der ~
 - Geltungsanspruch **19** 1ff.
 - Geltungsbehauptung als Geltungsvoraussetzung **19** 12
 - Geltungsdauer **19** 3ff.
 - Fortgeltung als Regel **19** 33ff.
 - Stabilisierung **19** 34ff.
- geschriebene **1** 2f.
- historisches Leitbild **13** 121
- Homogenität **19** 41ff.
- im Dienst staatlicher Einheit **13** 10
- Identitätsgarantie
 - siehe dort
- Inhalt **1** 2, **19** 47
- Inhaltsgarantie
 - siehe: Identitätsgarantie
- Integrationsaufgabe **13** 115f.,138
- landständische **23** 24
- materielle **13** 121,139,140
- normative **13** 122,131f.,136ff.
- politische Funktion **13** 121
- positive **13** 143
- reale **13** 129ff.
 - und normative **13** 132
 - Wertindifferenz **13** 131
- Schutz der ~ **19** 13f., 40
- Selbstgewährung? **19** 11
- Selektionsprinzip **13** 16
- semantische **13** 124

- Sicherung der Funktionsfähigkeit des Staates **13** 173
- Staat als Gegenstand **13** 26ff., 117
- Totalverfassung **13** 143
- Traditionsbildung als Aufgabe **2** 6
- Überpositivität **19** 14
- Unabänderlichkeit **19** 14, 31ff.
- und Identitätswahrung **19** 13
- und Menschenwürde **19** 30
- und Souveränität **19** 53
- und Staat **13** 1ff., **19** 52
 - Antinomie **13** 171
 - begriffliche Unterscheidbarkeit **13** 3
 - Einheit **13** 175
 - Staatsverständnis nach Maßgabe der Verfassung **13** 22
- und Verfassungsgesetz **13** 140ff., **19** 3
- und Verfassungsstaat **19** 52
- Verbindlichkeitsgrund **19** 9
- vereinbarte **1** 9f. **2** 7, 10f., 13f., 17
- Verfassungsbestand **19** 44
- Verfassungsbruch **19** 34
- Verfassungsqualität von Verfassungsnormen **13** 141
- Verfassungsreform **7** 48
- Verfassungswidrige Verfassungsnormen? **7** 4f.
- Voraussetzungen **19** 47, 49ff.
 - Erschließung aus dem Text **13** 17ff.
 - Gleichheit der Individuen **19** 83
 - Homogenität im Staat **19** 83
 - Staatlichkeit **19** 51ff.
 - Staatsvolk **19** 56ff.
 - Verbindlichkeit des Rechts **19** 49f.
- Vorrang **24** 28
- Verfassung des Kaiserreichs (1871)** **2** 1ff.
 - siehe auch: Verfassungsregister
 - Ausnahmegewalt **2** 41
 - Budgetkonflikt **2** 16 **28** 6
 - Budgetrecht im Militärwesen **2** 15
 - Bundesstaatstheorie **2** 20
 - Dualismus
 - kooperativer **2** 33
 - struktureller **2** 12
 - Durchbruch zum bürgerlichen Nationalstaat **2** 8
 - Einordnung in die deutsche Verfassungsentwicklung **2** 5
 - Föderalismus **2** 20, 36
 - Fürstenbund oder nationaler Verfassungsstaat? **2** 9
 - Gewaltenteilung
 - Dreigliederung der Herrschaftsordnung **2** 63
 - Dualismus von Reichstag und Bundesrat **2** 35f.
 - statt Volkssouveränität **2** 33
 - Trennung und Kooperation der Funktionen **2** 29
 - und Bundesrat **2** 34ff.
 - und Einheit der Staatsgewalt **2** 35
 - Gewaltenteilung und Gewaltenkompromiß **2** 13
 - Herrschaftsordnung
 - Dreigliederung **2** 63
 - Legitimität **2** 13, 64ff.
 - Justizgewalt **2** 33
 - Kanzlerverantwortlichkeit **2** 15
 - Kritik **2** 30
 - Länder **2** 20f.
 - Rechtsstaatsprinzip **2** 37f., **24** 14
 - Revolution oder Reaktion? **2** 5
 - Staatsstreicherwägungen Bismarcks **2** 19
 - vereinbarte Verfassung **1** 9f. **2** 7, 10f., 13f., 17
 - verfassungsgebende Gewalt **2** 10f., 13f.
 - Verfassungsänderungen **2** 17f.
 - Verfassungskrisen **2** 29
 - Verfassungsvorschläge **2** 14f.
 - Volkssouveränität **2** 33
- Verfassungsgebende Gewalt** **19** 15ff.
 - Bindung und Gestaltungsfreiheit **24** 29
 - des Deutschen Volkes **14** 21
 - keine Disposition über die Staatlichkeit **13** 8
 - Landtage als der Träger der ~ des Bundes **6** 99
 - Parlamentarischer Rat als Träger **6** 97f.
 - und Volkssouveränität **22** 5ff.
- Verfassungsgebende Versammlung**
 - Frankfurter Dokumente **6** 25
 - Wahl **6** 25
- Verfassungsgebung**
 - siehe auch: verfassungsgebende Gewalt

- Annahme der Ermächtigung der Alliierten 6 27f.
- des gesamtdeutschen Volkes 19 55
- Determination 13 117
- durch das Volk 19 29
- Fähigkeit zur ~ 19 17
- Staat als Voraussetzung und Gegenstand 19 18,51
- Unverfügbarkeit der Vorgaben 13 24
- Verfassungsänderung**
- als Ausnahme 19 31ff.
- durch verfassungsgebundene Gesetzgebung 19 2
- Ermächtigung zur ~ 19 32
- Regelungsbedürftigkeit 19 31
- und Identitätsgarantie 19 45
- und Verfassungsbruch 19 34
- Verfassungsauslegung 13 135**
- Verfassungsgesetz**
- demokratische Verfaßtheit 19 28ff.
- inhaltliche Gebundenheit 19 21ff.
- ohne Verfassungsqualität 13 141
- politisch-ethische Unmöglichkeit 19 27
- räumliche Schranken 19 24
- tatsächliche Unmöglichkeit 19 26
- Veröffentlichung 19 23
- Verständlichkeit als Grenze 19 25
- Vorbehalt des Möglichen 19 24ff.
- zeitliche Schranken 19 24
- Verfassungsinterpretation 13 19**
- Verfassungspolitischer Ausschuß 6 38**
- Verfassungsrecht**
- und Staatsrecht 13 140
- und Völkerrecht 8 2
- Verfassungsgewohnheitsrecht 7 79
- Verfassungsstaat 19 1ff.**
- als Ablösung der Gewalt durch das Wort 13 86
- als Ausdifferenzierung des modernen Staats 13 174
- als Einheit von Staat und Verfassung 13 2
- als Instrument der Freiheit der Bürger 13 128
- als Staat des Maßes 13 128
- als Staatstypus 13 123,125
- als Wirklichkeit der Freiheit 13 128
- Einheit der Freiheitsgewährung 13 55
- Entwicklung des deutschen ~ 1 1ff.
- Grenzen der Entstaatlichung 13 55
- in Frankreich 1 2ff.
- in Nordamerika 1 2
- Kulturauftrag 20 60
- und moderner Staat 13 124
- sprachliche Verfaßtheit 18 12
- Subjektivität als Prinzip 13 54
- und geschriebene Verfassung 1 2
- und Menschenwürde 20 52
- und Parlamentarismus 23 20
- und Pluralismus 13 53
- und Verfassung 19 52
- Variabilität 1 3
- Verfassungsleitbild 13 121ff.
- Voraussetzungen 13 124
- zwischen Extremen 4 56
- Verfassungstheorie 13 144**
- Verfassungsvoraussetzungen**
siehe Verfassung, - Voraussetzungen
- Verfassungswandel 7 53, 19 46**
- Verkehrsvertrag vom 26. 5. 1972**
11 33f., 12 48f.
- Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand zwischen der UdSSR und der DDR 11 9**
- Verwaltung**
- Demokratisierung 22 32
- Geld als Instrument des Verwaltungshandelns 27 24
- gerichtliche Kontrolle 24 59
- Gesetzmäßigkeit 24 61ff.
- Verwaltungsorganisation**
- inneradministrative Gewaltenteilung 24 79
- Rechtsstaatlichkeit 24 75ff.
- Verwaltungsrecht**
- innerdeutsches 12 69ff.
- Menschenwürde im ~ 20 26
- Verwaltungsverfahren**
- Einzelaktverfahren 24 76
- mehrpolige Verfahren 24 77
- Normsetzungsverfahren 24 78
- Rechtsstaatlichkeit 24 75ff.
- Verwaltungsvorbehalt 24 57**
- virtus romana 21 10,19,35**
- Völkerrecht**
- und Verfassungsrecht 8 2f.
- völkerrechtliche Menschenwürdeklauseln 20 1

Volk

- Adressat von Pflichten und Wohltaten 2 9
 - Alle Staatsgewalt geht vom ~ aus 3 21, 13 155, 14 22, 22 2, 23 1f., 27, 33f.
 - als Institution 14 2
 - als Staatsorgan 14 23f.
 - als Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation 22 26ff.
 - Begriff 13 113, 14 2ff., 7
 - demokratischer 13 113, 22 26ff.
 - der Paulskirchenverfassung 14 5
 - im Grundgesetz 11 102
 - Individualistischer 14 6
 - objektive Kriterien 14 8
 - organologischer 14 6
 - ständischer 14 5
 - Dauerhaftigkeit der Existenz 14 2
 - Deutsches Volk
 - siehe dort
 - Einheitsstiftung durch das ~ 14 8
 - Funktion 14 18, 24
 - Gemeinschaft von ~ und Staat 19 19
 - im Sinne von Öffentlichkeit 14 24
 - Landesvolk und Bundesvolk 14 25
 - Legitimation der Herrschaft durch das ~ 22 3
 - Objekt der Staatsgewalt 20 62
 - Selbstbestimmungsrecht 11 85
 - und Gesellschaft 13 162, 14 6
 - und Nation 14 8ff.
 - und Rasse 4 16
 - und Staat 14 1ff., 28 25
 - und Staatsvolk 14 9
 - Volkssouveränität 28 17f.
 - vorstaatliches und staatliches 13 109
- Volksbegehren** 16 34ff.
- Volksbegehren (WRV)** 3 56
- Volksdemokratie** 10 2
- Volksentscheid**
- Neugliederung 16 36
- Volksentscheid (WRV)** 3 56
- Volksgesetzgebung (WRV)** 3 56
- Volkskongresse** 10 5
- Volksrat** 10 5
- Volksrepublik** 21 26
- Volksouveränität** 23 27ff.
- als Legitimationsprinzip 23 1
 - Anerkennung im Grundgesetz 22 4

- dreistufige 14 18
- und Demokratie 19 75, 22 1ff., 8
- und Freiheit 28 18ff.
- und Gesetzesbindung der Verwaltung 23 34
- und gesetzgebende Gewalt 23 34
- und Gewaltenteilung 23 6
- und Menschenwürde 20 61, 63ff.
- und parlamentarische Repräsentation 23 36
- und republikanisches Prinzip 21 20f.
- und Souveränität des Staates 15 18
- und verfassungsgebende Gewalt des Volkes 22 5ff.

Volksvertretung

siehe Parlament; Bundestag

Volkswille 23 28ff., 36

- Ausübung 23 29, 34
- Bildung 23 28, 32
- keine Einheitlichkeit 23 29
- und demokratische Legitimation 23 30
- und Parteien 23 32

Volkszugehörigkeit

- deutsche 14 29f.
- und Kulturgemeinschaft 14 30

Vorbehalt des Gesetzes 24 63ff.

- Geltung für die Leistungsverwaltung 24 65
- Wesentlichkeitslehre 24 64f.

Vorrang des Gesetzes 24 62

Vorsorge, soziale 25 40, 42

- und gesellschaftliche Ambiance 25 45
- und Gleichheit 25 44

Währungsreform 6 19, 9 24

Währungswesen 27 17

Wahlen

- Bundeswahlgesetz 7 20
- Fünf-Prozent-Klausel 7 20
- Legitimation des Bundestages 23 4f.
- plebiszitäre Wirkung 23 59
- Verhältniswahl 7 20
- Wahl zum ersten Bundestag 6 89
- Wahlgesetz vom 15. Juni 1949 6 89f. 7 19f.
- Wahlgesetz vom 8. Juli 1953 7 20
- Wahlsystem 6 89
- Wahlverfahren 6 33ff.
- zum ersten Bundestag 7 19f.

- Wahlrecht** 14 48
- als Bürgerrecht 22 27
 - demokratisches 23 36
 - für Ausländer? 22 28
 - für Frauen 3 4,7
 - Gleichheit 22 43
 - parlamentarische Repräsentation 23 36
- Warschauer Vertrag** 8 16,21, 11 11
- Wehrhoheit des Bundes** 7 35ff.
- Wehrverfassung** 7 35ff.
- Weimarer Koalition** 3 7
- Weimarer Reichsverfassung** 3 1ff.,11,21ff.,59
siehe auch: Verfassungsregister
- Anerkennung der Menschenwürde 20 2
 - Arbeiterschutzbestimmungen 3 4
 - Ausfertigung 3 17
 - Ausnahmezustand 3 15
 - Beratung im Ausschuß 3 15
 - Datierung 3 17
 - demokratisches Prinzip 3 21f.
 - destruktives Mißtrauensvotum 3 87
 - Diktaturbefugnisse 3 72
 - Diktaturgewalt 3 87
 - Eigentumsgarantie 3 37
 - Flaggenkompromiß 3 45f.
 - Föderalismus 3 28
 - Gesetzgebungszuständigkeit 3 25
 - Gleichheit 3 36
 - Grundpflichten 3 32
 - Grundrechte 3 4,9,33f.
 - sozialstaatliche Einschränkungen 3 38
 - Suspension 3 67
 - Inkraftsetzung 3 17
 - Institutionsgarantien 3 35
 - Kirchen 3 43ff.
 - Länder 3 23ff.
 - Gebietsreformen 3 23
 - Staatsqualität 3 28
 - Verfassungshomogenität 3 24
 - Lesung im Plenum 3 15
 - Mängel 3 87
 - Menschenwürde in der ~ 20 36
 - Nationalversammlung siehe dort
 - Neugliederung des Reiches 3 9,10
 - Notverordnungen 3 67
 - Parteien 3 22
 - plebiszitäre Verfahren 23 44
 - politisches Strafrecht 3 73
 - Rechtsstaatlichkeit 3 31, 24 15
 - Reformvorschläge 3 84
 - Reichsaufsicht 3 70
 - Reichsexekution 3 71
 - Reichsjustiz 3 27
 - republikanisches Prinzip 21 5
 - Scheitern 3 85ff.
 - Schlußabstimmung zur ~ 3 16
 - Schulwesen 3 40
 - Religionsunterricht 3 41
 - Schulgesetzgebung 3 41
 - Simultanschule 3 40
 - Schutz der Verfassung 3 70ff.,76
 - Soldaten 3 30
 - Sozialismus oder Liberalismus 3 39
 - Sozialstaat 25 4
 - Staat und Kirche 3 43f.
 - Übergangsverfassung 3 13
 - und Grundgesetz 6 42
 - und Versailler Vertrag 3 20
 - unitarische Gestaltung 3 9f.
 - Unitarismus oder Föderalismus 3 23
 - Verfassungsgebung 3 15
 - Verfassungsänderungen 3 77ff.
 - Durchbrechungen 3 54f.,81f.
 - förmliche Änderungen 3 78
 - Grenzen 3 83
 - Verfassungsentwürfe 3 9ff.
 - Verhandlungen über die ~ 3 15ff.
 - Verkündung 3 17
 - Vermeidung der Fehler der ~ im Grundgesetz 6 42
 - Verwaltungszuständigkeit 3 26
 - Wahlperiode 3 15
 - Wahlrechtsgrundsätze 3 4,7
 - Wahlsystem 3 4
 - Wehrordnung 3 29
 - Wirtschaftsordnung 3 39
- Weimarer Republik** 3 1ff.,50
- Aufstände 3 18
 - Bundesstaat 26 32ff.
 - Flaggenstreit 3 46, 17 3
 - Friedensvertrag von Versailles 3 20
 - Gleichschaltung der Länder 26 34
 - Krisen 3 18
 - Länderkommission 3 13
 - Landesregierungen 3 11
 - Machtergreifung Hitlers 4 3ff.,5

- Militäreinsatz 3 18
- Nationalfeiertag 17 3
- Nationalhymne 17 4
- Notverordnungen 3 54f.
- Parteiverbote 3 75
- Preußenschlag 3 68
- preußische Hegemonie 26 33
- Proklamation 3 1
- Rätedemokratie 23 43
- Regierungskrisen 3 63
- Reichsexekution 3 71
- Reichsgewalt
 - Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt 3 13
 - Übergang auf die Nationalversammlung 3 13
 - vorläufige 3 11
- Reichspräsident (WRV) siehe dort
- Reichsrat (WRV) siehe dort
- Reichsrecht 3 14
- Reichsregierung (WRV) siehe dort
- Reichstag (WRV) siehe dort
- Reichswahlgesetz 3 6
- Reichswirtschaftsrat 3 59
- Republik 3 1f.
- Republikenschutzgesetze 3 73
- Rheinische Republik 3 19
- Senatsmodell 3 9
- Separatismus 3 19
- Staatenausschuß 3 11ff.
- Staatenhaus 3 9,11
- Staatenkonferenz 3 11
- Staatssymbole 17 3
- Übergangsgesetz vom 4.3.1919 3 14
- Verbot von SA und SS 3 75
- Verfassungstreue der Beamten 3 74
- Verhältnis: Reich/Preußen 3 88
- Verlängerung der Amtszeit Eberts 3 79
- Verordnung über die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung v. 30.11.1918 3 6
- Wahlrecht 3 50
- Weltraumfreiheit 16 22**
- Weltstaat 15 11**
- Wesentlichkeitstheorie 27 49**
- Westdeutsche Satzung 6 38**
- Westfälischer Friede 26 27f.**
- Wettbewerbsfreiheit 27 71**
- Widerstandsrecht 7 47, 13 84,105**
- Wiederaufbau 5 5**
- Wiedervereinigungsgebot 6 5f., 7 34, 11 55ff., 12 7ff., 14 15**
 - als Verpflichtung der auswärtigen Gewalt 12 8
 - Eliminierung aus der DDR-Verfassung 10 11
 - Gewaltanwendungsverbot 12 9
 - Grenzen des politischen Ermessens 11 57
 - Konzepte der Siegermächte 6 5ff., 12
 - Unabänderlichkeit 11 102
 - Unantastbarkeit 9 5
 - und Berlinstatus 9 1ff.,19
 - und Europabekanntnis 11 108
 - und Grundlagenvertrag 12 37ff.
 - und innerdeutsche Städtepartnerschaften 11 97ff.
 - und Integration in den Europäischen Gemeinschaften 11 4
 - und Konföderation 11 59
 - und Ostverträge 8 22
 - und Selbstbestimmungsrecht 12 9f.
 - und Sprachgebiet 18 51
 - Verfassungsrang 12 7
- Wiener Schlußakte 23 26**
- Wirtschaft 23 33**
 - siehe auch: Marktwirtschaft
 - Anerkennung der Menschenwürde im wirtschaftlichen Bereich 20 2
 - Grundrechtsverständnis in der Arbeits- und Wirtschaftsordnung 6 59
 - Konjunktursteuerung 27 45
 - staatliche Betätigung 27 71
 - staatliche Kontrolle
 - Erforderlichkeit 27 60
 - Grenzen 27 61
 - staatliche Lenkung
 - durch Finanzierung 27 39ff.
 - mittelbare 27 44ff.
 - Trennung von Staat und ~ 27 52,59f.
 - Verbot der steuerlichen Überbelastung 27 74
 - Wachstumsvorsorge und Sozialstaatlichkeit 7 61
 - Wettbewerbsfreiheit 27 71
 - Wirtschaftslenkung und Sozialstaatlichkeit 7 61

Sachregister

- Zabernfall** 2 40,56
Zahlungsmittel
 siehe Geld
Zedlitzscher Schulgesetzentwurf 2 21
Zeit und Verfassungsrecht 19 63ff.
Zölle 7 67
Zweiter Weltkrieg
– Anerkennung der Menschenwürde als
 Reaktion auf ~ 20 1
– Kapitulation 5 2,23,37ff., 6 2, 8 4
- kein Friedensvertrag 11 111
– Kriegsende 5 28
– Kriegsfolgen
 – Aufnahme von Vertriebenen 7 10
 – Bewältigung 7 9ff.
 – Kriegsfolgelasten 7 11
 – Lastenausgleich 7 11f.
 – Reparationsforderungen 11 111
 – Wiedergutmachungs-
 leistungen 11 111