

HANDWÖRTERBUCH DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT (HdWW)

Zugleich Neuauflage des
Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften

Herausgegeben von

Willi Albers, Kiel · Karl Erich Born, Tübingen · Ernst Dürr, Nürnberg
Helmut Hesse, Göttingen · Alfons Kraft, Mainz · Heinz Lampert, Augsburg
Klaus Rose, Mainz · Hans-Heinrich Rupp, Mainz · Harald Scherf, Hamburg
Kurt Schmidt, Mainz · Waldemar Wittmann, Frankfurt a. M.

Redaktion

Anton Zottmann, Kiel

Siebter Band

Sozialismus bis Technischer Fortschritt

(1972)

Gustav Fischer, Stuttgart und New York
J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen und Zürich



690/1606

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft : (HdWW) ; zugl. Neuaufl. d. „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften“ / hrsg. von Willi Albers ... – Stuttgart, New York : Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen, Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht.

NE: Albers, Willi [Hrsg.]

Bd. 7. Sozialismus bis Technischer Fortschritt. – 1977.

ISBN 3-525-10253-4

Inhalt

Sozialismus, I: Geschichte	1
Prof. Dr. Horst STUKE †, Universität Heidelberg	
Sozialismus, II: Sozialismus als Leitbild der Wirtschaftsordnung	28
Prof. Dr. Heinz-Dietrich ORTLIEB, Universität Hamburg, und Dipl.-Volksw. Dieter LÖSCH, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg	
Soziallehre, kirchliche	41
Prof. Dr. Anton RAUSCHER, Universität Augsburg	
Sozialpartner	52
Prof. Dr. Horst SANMANN, Hochschule der Bundeswehr Hamburg	
Sozialpolitik, Überblick	59
Prof. Dr. Heinz LAMPERT, Universität Augsburg	
– Sozialpolitik, I: staatliche	60
Prof. Dr. Heinz LAMPERT, Universität Augsburg	
Sozialpolitik, II: betriebliche	76
Prof. Dr. Herbert HAX, Universität Wien	
Sozialpolitik, III: Geschichte	85
Prof. Dr. Hansjoachim HENNING, Universität Köln	
Sozialpolitik, IV: in der Bundesrepublik Deutschland	110
Prof. Dr. Willi ALBERS, Universität Kiel	
Sozialpolitik, V: in der Deutschen Demokratischen Republik	130
Prof. Dr. Heinz LAMPERT, Universität Augsburg, und Dr. Friedel SCHUBERT, Assistent a. d. Universität Augsburg	
Sozialstaatsprinzip	152
Prof. Dr. Hans. F. ZACHER, Universität München	
Sozialversicherung	160
Prof. Dr. Dieter FARNY, Universität Köln	
Sparkassen s. Kreditwesen in der Bundesrepublik Deutschland	
Spekulation	170
Dr. Helmut HOCHGESAND, Assistent a. d. Universität Mainz	
Spieltheorie	177
Prof. Dr. Joachim ROSENMÜLLER, Universität Karlsruhe	
Staatssaufgaben und -ausgaben s. Ausgaben, öffentliche; Finanzwissenschaft, II: Theorie	
Staatshaftung	196
Prof. Dr. Bernd BENDER, Universität Freiburg i. Br.	
Staatssozialismus	200
Prof. Dr. Waldemar KOCH, Universität Tübingen	
Staatsverschuldung s. Öffentliche Verschuldung	
Stadtplanung	205
Prof. Dr. Gerd ALBERS, Universität München	

Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit	212
Prof. Dr. Willi ALBERS, Universität Kiel	
Statistik, amtliche, in der Bundesrepublik Deutschland	224
Dr. Hildegard BARTELS, Präsidentin des Statistischen Bundesamts, Wiesbaden	
Statistik, Fehler in der	233
Prof. Dr. Karl-August SCHÄFFER, Universität Köln	
Statistische Erhebung, Aufbereitung, Auswertung und Darstellung	239
Prof. Dr. Willi R. BIHN, Universität Köln	
Statistische Hypothesen, Prüfung	246
Prof. Dr. Kurt WEICHSELBERGER, Universität München	
Statistische Schätzfunktionen und ihre Eigenschaften	261
Prof. Dr. Johann PFANZAGL, Universität Köln	
Steuerflucht s. Außensteuerecht und Internationales Steuerrecht	
Steuerharmonisierung s. Finanzausgleich, IV: Praxis – international	
Steuerlehre, betriebswirtschaftliche	270
Prof. Dr. Wilhelm STROBEL, Universität Hamburg	
Steuern, Überblick	294
Prof. Dr. Kurt SCHMIDT, Universität Mainz	
+ Steuern, I: Grundlagen	295
Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Fritz NEUMARK, Universität Frankfurt a. M.	
Steuern, II: Geschichte	310
Prof. Dr. Heinz KOLMS, Universität Kiel	
Steuern, III: Grundzüge des Steuerrechts	324
Prof. Dr. Paul KIRCHHOF, Universität Münster/Westf.	
--Steuern, IV: Verteilungslehren	332
Prof. Dr. Gerold KRAUSE-JUNK, Freie Universität Berlin	
+ Steuern, V: Wirkungslehre	356
Prof. Dr. Helmut SCHNEIDER, Universität Zürich, und Prof. Dr. Dr. Hans Heinrich NACHTKAMP, Universität Mannheim	
Steuerplanung, betriebliche	386
Prof. Dr. Wilhelm STROBEL, Universität Hamburg	
- Steuerschätzung	399
Dr. Hans-Hagen HÄRTEL, Düsseldorf	
-- Steuersysteme	405
Prof. Dr. Dr. h. c. Günter SCHMÖLDERS, Universität Köln	
. Steuertariflehre	412
Prof. Dr. Dieter BÖS, Universität Wien, und Dipl. Ing. Bernd GENSER, Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Wien	
Steuertechnik	427
Regierungsdirektor Michael JÄGER, Koblenz	
Steuerüberwälzung s. Steuern, V: Wirkungslehre	
Stichproben	437
Prof. Dr. Horst STENGER, Universität Mannheim	
Stochastische Prozesse in der Ökonomie	451
Prof. Dr. Franz FERSCHL, Universität München	

Straßenverkehrssteuern	468
Prof. Dr. Rolf FUNCK, Universität Karlsruhe (TH)	
Streik s. Gewerkschaften; Tarifverträge	
Strukturpolitik, regionale s. Raumwirtschaft, II: Politik	
Strukturpolitik, sektorale	479
Prof. Dr. Walter HAMM, Universität Marburg	
Subsidiaritätsprinzip s. Sozialpolitik, I: staatliche	
Subventionen	491
Prof. Dr. Norbert ANDEL, Universität Gießen	
Syndikalismus s. Gewerkschaften, I: Geschichte; Marxismus	
Systemtheorie	510
Prof. Dr. Jörg BAETGE, Universität Frankfurt a.M.	
Tarifverträge, I: Tarifvertragsrecht	534
Ass. Prof. Dr. Peter KREUTZ, Universität Mainz	
Tarifverträge, II: Tarifvertragspolitik	540
Dr. Heinz MARKMANN, Direktor des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften, Düsseldorf	
Teamtheorie	553
Prof. Dr. Jörg BAETGE, Universität Frankfurt a.M.	
Technischer Fortschritt, Überblick	567
Prof. Dr. Klaus BROCKHOFF, Universität Kiel	
Technischer Fortschritt, I: in der Volkswirtschaft	569
Prof. Dr. Helmut WALTER, Universität Hohenheim	
Technischer Fortschritt, II: im Betrieb	583
Prof. Dr. Klaus BROCKHOFF, Universität Kiel	
Technischer Fortschritt, III: Förderung durch die öffentliche Hand	609
Prof. Dr. Guy KIRSCH, Universität Freiburg i.Br.	

Sozialstaatsprinzip

- A. Charakter und Inhalt
 - 1. Sozialstaat: beschreibender und normativer Begriff
 - 2. Das Werden des Verfassungsprinzips
 - 3. Die Interpretation des Verfassungsbegriffs
 - 4. Die gängigen Topoi der Konkretisierung
- B. Das Sozialstaatsprinzip im Rahmen der Staatsfundamentalnormen
 - 1. Allgemeines
 - 2a. Soziale Demokratie
 - 2b. Sozialer Rechtsstaat
 - 2c. Sozialer Bundesstaat
- C. Sozialstaatsprinzip und Sozialpolitik
 - 1. Dynamik der Sozialpolitik
 - 2. Sozialstaat und Wirtschaftsverfassung
- D. Das Geltungsproblem
- E. Die internationale und supranationale Dimension

A. Charakter und Inhalt

1. Sozialstaat: beschreibender und normativer Begriff

„Sozialstaat“ ist beschreibender und normativer Begriff. Eine Sozialstaats-Norm meint die Integration dessen, was man beschreibend einen Sozialstaat nennt. Und die Beschreibung eines Sozialstaats kann nicht davon absehen, welche Normen die Sozialpolitik eines Gemeinwesens bestimmen. Als normativer ist der Begriff des Sozialstaats ein rechtlicher oder doch durch rechtliche Implikationen mit definiert. Die Individualität eines Sozialstaats-Begriffs (oft polemisch zu erschließen als Unterscheidung etwa vom liberalen, Wohlfahrts-, Versorgungs-, sozialistischen und kommunistischen Staat) ergibt sich meist nicht so sehr aus der Eigenart des sozialpolitischen Sachprogramms als aus den (rechts-, in Sonderheit verfassungs-) normativen Prämissen und Rahmenbedingungen. Als normativer Begriff ist Sozialstaat in der Regel Verfassungsbegriff, der einen Wesenszug des Staates benennen soll. Die entsprechende Norm wird meist als „Sozialstaats-Prinzip“, „Sozialstaats-Postulat“, „Sozialstaats-Klausel“, „Sozialprinzip“ (Schachtschneider) oder ähnlich bezeichnet.

2. Das Werden des Verfassungsprinzips

Als Umformulierung des „sozialen Staates“ begegnet der Ausdruck Sozialstaat seit dem neunzehnten Jahrhundert, ohne einen einheitlichen oder wenigstens in einer bestimmten Ausprägung besonders wirkmächtigen Sinn zu erlangen. (Exakte und umfassende Ermittlungen über Vorkommen früherer Bedeutung stehen freilich aus.) Die verfassungsnormative Anerkennung vollzieht sich nach 1945 in Westdeutschland. Aus den vorgrundgesetzlichen Länderverfassungen von Baden (Art. 50: „demokratischer und sozialer Volksstaat“), Bayern (Art. 3: „Rechts-, Kultur-

und Sozialstaat“), Rheinland-Pfalz (Art. 74) und Württemberg-Baden (Art. 43) kommt der Begriff in das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 Abs. 1: „demokratischer und sozialer Bundesstaat“; Art. 28 Abs. 1 Satz 1: „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats“), um von dort in die Verfassungen der Länder von Baden-Württemberg (Art. 23), Hamburg (Art. 3), Niedersachsen (Art. 1) und Saarland (Art. 60) übernommen zu werden. In zunehmendem Maße ist der Begriff auch im ausländischen Verfassungsrecht anzutreffen, wo er ähnliche Verbindungen eingegangen ist (Art. 2 der französischen Verfassung von 1958: „unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik“). Dagegen bezeichnen sich die kommunistischen Länder nach dem Vorbild der Verfassung der UdSSR von 1936 als „sozialistische Staaten“. Dem folgt auch die Verfassung der DDR von 1968, nachdem noch die Verfassung von 1949 den Staat auf „soziale Gerechtigkeit“ verpflichtet hatte.

Dieser – nicht ohne den Verbund mit gleich wichtig erachteten weiteren Grundprinzipien der Verfassung zu denkende – Durchbruch des Sozialstaats in die Verfassungstexte war bestimmt von: der unübersehbaren Not des Augenblicks; der Tradition der deutschen Sozialpolitik (wie sie vor allem unter und seit Bismarck im In- und Ausland bewußt geworden ist); dem Bemühen der Weimarer Verfassung, soziale Programmatik in die Verfassung aufzunehmen; der negativen Erfahrung eines durch die Grundnorm der Ungleichheit der Menschen entarteten National-Sozialismus; der Ablehnung eines totalitären, kommunistischen Sozialismus; der Überzeugung, daß sich dieses Gemeinwesen in und durch Freiheit, auch in und durch Freiheit von Not, integrieren muß, und daß Gerechtigkeit als das fundamentum regnorum der sozialen Gleichheit verpflichtet ist; endlich einer Weltmeinung, die von den verschiedensten Standorten, Erfahrungen und Zielvorstellungen her in den Deklamationen der Freiheit von Not, des Glaubens an „den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen“ und der Rechte auf soziale Sicherheit, Arbeit und angemessene Arbeitsbedingungen, Erholung, soziale Betreuung und kulturelle Teilhabe konvergierte (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948: Präambel, Art. 22–27).

Vor der Aufnahme des Sozialstaats in den Text des GG liegt aber auch eine andere, interpretatorisch bedeutsame Entwicklung. Hatte die Weimarer Verfassung und hatten noch einige Nachkriegsverfassungen deutscher Länder (z. B. die hessische) soziale Programmatik im einzelnen formuliert, so vereinigten die meisten Landesverfassungen von 1946/47 Einzelnormen und sozialstaatliche Zentralnorm miteinander. Der Parlamentarische Rat

dagegen entschied sich für das Prinzip allein der sozialstaatlichen Zentralnorm. Die Versuche, den Sozialstaat durch Einzelregelungen und -programme verfassungsrechtlich ins Werk zu setzen, hatten sich als wirkungsarm und in äußerstem Maße historisch standortgebunden erwiesen. Die sozialpolitischen Leitbilder und Notwendigkeiten der durch das GG zu verfassenden Gesellschaft schienen nicht hinreichend klar und in ihrer Entwicklung vorhersehbar. Auch der provisorische Charakter des GG schien einer entfalteten Sozialstaats-Programmatik entgegenzustehen. So kam es aber zu einer Ungleichheit zwischen den in Art. 20, 28 GG verbundenen Elementarprinzipien: der Sozialstaat ist im wesentlichen nur dort und also auf allgemeinste Weise formuliert; Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat dagegen sind in zahlreichen Einzelnormen entwickelt.

3. Die Interpretation des Verfassungsbegriffs

Der Spielraum der ursprünglichen Diskussion um den Inhalt des Sozialstaats-Prinzips des GG war im wesentlichen durch die drei elementaren Bedeutungsrichtungen des Wortes „sozial“ vorgegeben. (1) Dem wertfreien Sinn von „gesellschaftlich“ genügt es, daß sich der Staat nicht – was immer darunter zu verstehen ist – aus der Gesellschaft auf sich selbst zurückzieht (= Sozialstaat als Negation des liberalen „Nachtwächterstaates“). (2) Der Sinn von „Gesellschaftszugewandtheit“ und „Gesellschaftsgebundenheit“ des einzelnen – in der negativen Form der „Asozialität“ geläufiger – verlangt, daß der Staat den einzelnen für andere, Gesellschaft und Gemeinwesen in Pflicht nimmt. (3) Der Sinn kritischer Bewertung, Kontrolle und Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse führt zu einem Sozialstaats-Verständnis, kraft dessen der Staat ein – nicht notwendig erschöpfendes – Leitbild „richtiger“, sozial gerechter und befriedigender gesellschaftlicher Verhältnisse zu entwickeln und zu verfolgen hat. Dieses wurde herrschend. Es hatte schon das allgemeine politische Wortverständnis für sich. Es entsprach am ehesten der Erwartung, daß die Verfassung etwas über die materielle Staatsaufgabe aussage – eine Erwartung, die sich auf keine andere Verfassungs-Stelle so richtete wie auf das Sozialstaatsprinzip. Und es konnte die anderen Deutungen um so eher überwinden, als es diese einschließt und in sich aufhebt.

Damit mußte die Frage entstehen, was als „sozial“ im materiell-politischen Sinn anzusehen ist. Zwei Arten von Antwort mußten ausscheiden: die Identifikation mit einer partikularen Meinung (einer Partei, eines gesellschaftlichen Verbandes o. ä.) und die Identifikation mit einem status quo (des „Sozialrechts“, der Sozialpolitik oder des sozialpolitischen Meinungsbildes einer bestimm-

ten Zeit). Ersteres verbot die Spannung zwischen der Breite des Konsenses, der das Sozialstaatsprinzip trug, und dem sozialpolitischen Dissens der so konsentierenden Kräfte im übrigen. Letzteres verbot die Gestaltlosigkeit der Sozialpolitik zur Zeit der Verfassungsgebung (einer Zeit extremer Notlagen und des politischen Übergangs vom nationalsozialistischen Reich über die Besatzungsherrschaft zur autonomen deutschen Neuordnung). Weitere Maßstäbe der Selektion ergaben sich daraus, daß die Aufnahme in die Verfassung das Bewußtsein eines gesteigerten Ranges und dauernder Bedeutung, aber auch der rechtsnormativen Sinnhaftigkeit voraussetzt. Die Sozialstaats-Norm der Verfassung konnte somit nur verstanden werden – zunächst – als Verweisung auf das, was unter Einschluß des historisch Überkommenen (Dürig: „eine Entscheidung für das der gesamten Sozialbewegung Gemeinsame“) als „sozial“ besonders und bleibend bedeutsam und verfassungsnormativ sagbar präsent war, und – sodann – als die Abstraktion dieser Verweisung bis zu einem Grad, der die Anwendung der Norm auf künftige Entwicklungen ermöglicht und dennoch die Substanz der Sachausage bewahrt.

In diesem Sinne ist zu sehen, daß „sozial“ im wirtschaftlichen Bezugsfeld steht (und sich z.B. um rein ideologische, wissenschaftliche oder sonstige geistige Phänomene für sich ebensowenig kümmert wie um rein physische wie die natürliche Umwelt). Davon ausgehend, können im Ansatz zwei Dimensionen unterschieden werden: die „minimale“ („absolute“), ein menschenwürdiges Dasein für jedermann zu sichern; und die „optimierende“ („relative“), die sozialen Relationen in der Gesellschaft in Richtung auf Gleichheit zu verändern, insbesondere also Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse aufzuheben oder zu kontrollieren. Darauf aufbauend, ist der *Sozialstaat ein Staat, der den wirtschaftlichen und wirtschaftlich bedingten Verhältnissen auch in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren.* Und das Sozialstaatsprinzip verlangt vom Staat ein entsprechendes Verhalten. (Damit ist nicht eine allgemein anerkannte Definition des Sozialstaats wiedergegeben. Diese gibt es nicht. Wohl aber ist wiedergegeben, worin die wichtigsten Versuche, den Sozialstaat zu definieren und zu konkretisieren, harmonieren.)

Der Sozialstaat ist damit Spezielleres als ein Staat „sozialer Gerechtigkeit“. Sozialstaatsprinzip und Begriffe wie „Gemeinwohl“ und „öffentliches Interesse“ decken sich nicht: insbesondere, weil diese Begriffe viel weiter sind; und weil das Sozial-

staatsprinzip unverzichtbar auf den Menschen und seine Befindlichkeit zielt, während Gemeinwohl und öffentliches Interesse auf das Gemeinwesen reduziert sein können. Sozialstaat und „Daseinsvorsorge“ haben viel miteinander zu tun, artikulieren aber doch unterschiedliche Dimensionen: komplexe Zustands- und Entwicklungsrichtigkeit versus spezielle Funktion (und speziellen Bedarf hieran); Gleichheit als Ziel und Ungleichheit als Ansatz versus allgemeine Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer Leistung. Unergebig ist die Auseinandersetzung mit Begriffen wie „Versorgungsstaat“ oder „Wohlfahrtsstaat“. sie werden nach historischem, geographischem und politischem Standort extrem unterschiedlich gebildet, erfüllt, gebraucht und verstanden.

4. Die gängigen Topoi der Konkretisierung

Damit ist auch die doppelte Spannung angedeutet, in der das durch keine speziellere Sozialprogrammatische verfassungsrechtlich entlastete Sozialstaatsprinzip steht. Erstens setzt eine Realisierung (sowohl sozialpsychisch als auch rechtstechnisch) Konkretisierung voraus, obwohl die Ausbildung von Schwerpunktbereichen den universalen Charakter des Sozialstaatsprinzips tendenziell mindert. Zweitens ist Bewußtheit und Anerkennung auf historisch Erfahrenes und Gegebenes gerichtet, so daß das zukunftsorientiert Offene der Sozialstaats-Norm stets auf ein minderes Maß an Bereitschaft zur Wahrnehmung und Durchsetzung verwiesen ist. Beides findet sich in dem Syndrom, daß soziale Fortschritte zu sozialen Besitzständen führen, die Selbstzweck werden und – für die Integrität des Sozialstaats gefährlicher – weiteren sozialen Entwicklungen entgegenstehen.

Der Inhalt der Verweisung auf das, was der Gesellschaft als sozialpolitisch besonders bedeutsam und prinzipiell normierbar bewußt ist, kann exemplarisch vor allem durch Verfassungen und vergleichbare Dokumente erschlossen werden, die Detailaussagen versucht haben. In Betracht kommen als legitime Quellen vor allem die Länderverfassungen, die Europäische Sozialcharta, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen und der UN-Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, neuestens auch das Sozialgesetzbuch mit seinen angeblichen „sozialen Rechten“. Eine Summe kann so gezogen werden (Nachweise s. bei Zacher, Sozialpolitik, S.11ff.): der Sozialstaat hat der Entfaltung der Persönlichkeit zu dienen. Dazu gehört die Gewährleistung eines Mindestlebensstandards für jedermann und der Hilfe für die Gesundheit, der Anspruch auf Bildung und die Teilhabe am kulturellen Leben. Der Hilfe zur Entfaltung bedürftig sind insbesondere die Behinderten. Besonderen Schutz genießen

ferner die Frauen und unter ihnen vor allem die Mütter, die Kinder und Jugendlichen sowie die Familien. Die menschliche Arbeit und die Arbeitskraft werden insbesondere durch das Recht auf Arbeit, dessen sinnvoller Verwirklichung auch Berufsausbildung und Berufsförderung zu dienen haben, durch das Recht auf gerechten Lohn und angemessene, schonende Arbeitsbedingungen und durch das Recht auf kollektive Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer (auch im doppelautonomen Zusammenwirken mit den Arbeitgebern) geschützt. Besondere Anliegen sind die internationale Freizügigkeit und der Schutz der Wanderarbeiter. Für den Ausfall oder das Ungenügen der Arbeitskraft oder des Arbeitslohnes und andere typische soziale Gefährdungen (in Sonderheit gegen die sozialen Risiken Krankheit, Mutterschaft, Invalidität und Alter, Arbeitsunfall und Arbeitslosigkeit sowie gegen Schädigungen im Verantwortungsbereich des Gemeinwesens) hat ein entfaltetes System sozialer Sicherheit vorzusorgen. Unter einzelnen Lebensbedürfnissen tritt vor allem die Wohnung hervor. Neben den staatlichen Institutionen sind auch gesellschaftliche Träger der Wohlfahrtspflege zu ermöglichen, zu fördern und zugänglich zu erhalten.

Folgt man der *Diskussion*, die das Sozialstaatsprinzip – im Generellen oder im Speziellen ansetzend – zu entfalten sucht, zeigen sich auch andere Akzente. Sie resultieren u.a. aus der Inanspruchnahme für partikuläre Ideologien, Konzeptionen und Interessen, aus der Tradition, aus dem Bedürfnis, das Sozialstaatsprinzip für Veränderungen wirken zu lassen, aus dem beschränkten Gesichtskreis von Spezialisten sowie aus der eigenartigen Selektion und dem „punktuellen“ Charakter von Streitigkeiten, die zu gerichtlichen Entscheidungen führen. Zu beobachten ist auch ein häufiger Wechsel der Zugänge, die über personale Typen und Gruppen (z.B. Arbeitnehmer, Landwirte, Alte), komplexe soziale Risiken (z.B. Krankheit), Bedarfe und korrespondierende Leistungen (Erziehung und Bildung, Wohnung usw.), Aktions-träger (Gewerkschaften, freie Wohlfahrtsverbände usw.), Systeme, Systemelemente und -entwicklungen (Markt- oder Gemeinwirtschaft, Struktur der Einkommensteuer), oder über die soziale Korrektur primär indifferenter Systeme (z.B. „Armenrecht“ im Prozeß) genommen werden können. Das bereichert die Diskussion. Die Relativität dieser Zugänge wird freilich leicht übersehen. Alles in allem bilden Arbeitsrecht und System der sozialen Sicherheit auch insofern den Kern des Sozialstaats. Stärker als in den herkömmlichen Dokumenten betont, findet sich der soziale Bezug dessen, was Erziehung, Bildung und Beruf anlangt. Nicht im Prinzip, wohl aber in einzelnen umstritten ist die Notwendigkeit sozialer Gestaltung primär anders determinierter Bereiche (öffentliche Güter- und Dienstleistungs-

versorgung, Verfahrensrecht, Verbraucher- oder Mieterschutz im „bürgerlichen Recht, Vollstreckungs- und Konkursrecht usw.). Vielleicht noch weiter öffnet sich der Gegensatz zwischen der Gemeinsamkeit prinzipieller Anerkennung und der Kontroverse über die „richtige“ Ausführung des sozialen Gedankens im Abgabenrecht. Besonders umstritten sind die Konsequenzen des Sozialstaatsprinzips für den gesamten Bereich der Wirtschaftsordnung (Stichworte: Marktwirtschaftliche Ordnung; Präferenz von Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Wachstum; Sozialisierung und Gemeinwirtschaft; Lenkung; unternehmerische Mitbestimmung der Gewerkschaften und Arbeitnehmer; Lohn- und Beschäftigungspolitik; Vermögensverteilung; s. u. C).

B. Das Sozialstaatsprinzip im Rahmen der Staatsfundamentalnormen

1. Allgemeines

Die Verbindung zwischen verfassungsrechtlichen Sozialstaats-Deklamationen und anderen grundsätzlichen Verfassungsaussagen (wie Rechtsstaat, Demokratie usw.) ist nicht nur üblich. Sie ist auch unter mehreren Aspekten sinnvoll. Schon das Bedürfnis, die obersten Verfassungsmaximen nebeneinander zu nennen, gebietet die Verbindung. Unter ihnen suchen die materiellen Staatszielbestimmungen (wie Kulturstaat und Sozialstaat) die Nähe wechselseitiger Ergänzung. Die primär formalen Aussagen über die Staatsgewalt (wie Republik, Demokratie, Bundesstaat) werden durch den Sozialstaat doppelt ergänzt: im Sinne der materiellen Determination so organisierter Gewalt; und im Sinne ihrer Legitimation. Letzteres kann gerade dort besonders bedeutsam werden, wo die Herrschaftsform nicht a priori schon die Herrschaft für das Volk verbürgt, die Legitimation als Herrschaft für das Volk also aus der materiellen Staatswirksamkeit erwachsen muß (s. etwa die Grundsätze der [spanischen] nationalen Bewegung vom 17. Mai 1958 [Abschn. VII]: „traditionale, katholische, soziale und repräsentative Monarchie“). Die Thematik findet sich in zahlreichen Formulierungen in Verfassungen kommunistischer Länder, wo (freilich nicht der Sozialstaat, sondern) der „Sozialismus“ in enge Beziehung zur Herrschaftsordnung gebracht ist (immer wieder z.B. in der Verfassung der DDR von 1968, z.B. Art. 1: „... ein sozialistischer Staat deutscher Nation ... die politische Organisation der Werktätigen ..., die gemeinsam unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Parteien den Sozialismus verwirklichen“). Ein ähnlicher legitimierender Zusammenhang dürfte auch zwischen der Betonung nationaler Geschlossenheit und dem Sozialstaat liegen (s. die zitierte französi-

sche Verfassung; ferner etwa die türkische Verfassung von 1973 [Art. 2]: „nationaler, demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat“).

In besonderem Maße vieldeutig, komplex und kontrovers ist das Verhältnis zwischen Rechtsstaat und Sozialstaat (s. a. 2 b). Indem Rechtsstaatlichkeit auf Achtung vor der Menschenwürde und auf Gerechtigkeit zielt, haben Rechtsstaat und Sozialstaat einen gemeinsamen Kern. Indem Rechtsstaat einen verlässlichen Apparat der Rechtsverwirklichung bereitstellt, dient er auch dem Recht des Sozialstaats. Indem Rechtsstaat auf Freiheit zielt, gibt er dem Sozialstaat eine ganz bestimmte Gestalt. Indem Rechtsstaat durch Gewaltenteilung, Gewährleistung von Freiheit usw. die Staatsgewalt hemmt, steht er auch in Spannung zum Sozialstaat. Diese wird um so mehr zum sozialstaatlichen Ärgernis, als die rechtsstaatlichen Elemente eher rechtsnormativ formulierbar und besser verfassungsnormativ formuliert, zudem aber weniger auf reale Prämissen angewiesen sind als die sozialstaatlichen. So kann dann auch der Rechtsstaat zum prinzipiellen Argument zur Minimalisierung des Sozialstaats werden (so die oft auch übermäßig denunzierte Position Forsthoffs), während der Sozialstaat zum – systemimmanent weitgehend ohnmächtigen – Argument zur Auflösung des Rechtsstaats werden kann. Letztere Tendenz nimmt an Heftigkeit in dem Maße zu, in dem schon die freiheitliche Implikation des Sozialstaats, die durch den Rechtsstaat bestätigt und gesichert wird, vernachlässigt oder gar negativ bewertet wird. In jedem Fall bedingen sich die konkreten Ausformungen der neben- und gegeneinander gestellten Staatsfundamentalnormen wechselseitig.

2 a. Soziale Demokratie

Die Demokratie des GG – neben der das besondere „republikanische“ Element (als die Negation der Erbllichkeit der Stellung des Staatsoberhauptes) hier vernachlässigt werden kann – ist von vornherein geprägt durch den organisatorischen Ausbau der demokratischen Grundnorm als egalitäre, repräsentative Parteiendemokratie (insbes. Art. 20, 21, 28, 38). Die egalitäre Basis der Staatsmacht ist historisch und aktuell die wichtigste Garantie, daß der Sozialstaat realisiert wird. Immer wieder aber werden im Zeichen der „sozialen Demokratie“ Ansprüche auf Verformung der egalitär-demokratischen Herrschaft erhoben. So wird etwa behauptet, soziale Demokratie sei so zu gestalten, daß die Kompensationsbedürfnisse der „Unterprivilegierten“ durch politische Privilegierung (vorerst bis zur Herstellung des „richtigen“ materiellen Zustands) befriedigt werden. Daraus werden besondere Entfaltungsmöglichkeiten etwa der „Werk tätigen“, der „Massen“ usw. und ihrer Organisationen (z. B. der Gewerkschaften) inner-

halb oder außerhalb des demokratischen Systems hergeleitet (so für das GG vor allem Abendroth). Ferner wird behauptet, die Demokratie sei – als egalitäre, meist aber als sozialkompensatorisch einseitige („materiell-egalitäre“) – über die Staatsorganisation in den Bereich gesellschaftlicher Macht hinein zu verlängern. Solche Forderungen werden vor allem im Namen der „Wirtschaftsdemokratie“ erhoben. Die Preisgabe der Kopfzahlgleichheit zugunsten „materieller Gleichheit“ der demokratischen Rechte ist unter dem GG jedoch illegitim. Sie würde auch den Sozialstaat – seinem eigenen egalitären und offenen Wesen zuwider – als Besitzstand der zu einer bestimmten Zeit „Unterprivilegierten“ usurpieren, ohne garantieren zu können, daß Vorhandensein, Maß und Dauer ihres Machtprivilegs mit dem Vorhandensein, dem Maß und der Dauer ihres materiellen Nachteils übereinstimmen. Die gesellschaftliche Macht ist für die Demokratie im Sinne des GG zunächst eine Frage der Ambiance. Sie ist verfassungsrechtlich unter den Aspekten des Sozialstaats und des Rechtsstaats zu diskutieren.

Zu erwähnen ist hier (obwohl positivrechtlich noch mehr ein Thema des „sozialen Rechtsstaats“) auch die Frage der gesellschaftlichen Organisation und Repräsentation von Interessen und der innergesellschaftlich organisierten Wahrnehmung sozialer Aufgaben. Die Problematik ist vor allem die der Gewerkschaften und der freien Wohlfahrtsverbände. Die demokratisch und freiheitlich notwendige Aktivierung der Gesellschaft und die Notwendigkeit der Ergänzung des Sozialstaats durch gesellschaftliche Initiativen und Leistungen ist dabei ebenso offensichtlich wie die Gefahr gesellschaftlicher Macht gerade gegenüber den sozial Abhängigen und die Unaufhebbarkeit der Allgemeinheit der sozialstaatlichen Verantwortung; die Notwendigkeit, Organisationen und Funktionen auszusparen, führt zu Besitzständen, die der Zukunftsöffnung des Sozialstaats entgegenstehen können; und die notwendige Partikularität solcher gesellschaftlicher Organisationen erweist sich danach ebenso als sozialstaatlich und freiheitlich förderlich wie gefährlich. Insgesamt ein Problem schwieriger Balance.

2 b. Sozialer Rechtsstaat

Rechtsstaat und Sozialstaat des GG treffen sich (s. u. 1 a. E.) in der Verpflichtung des Staates auf die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1) und eine sie entfaltende Ordnung (Art. 1 Abs. 2). Dabei kommt der Begegnung von Gleichheitsgarantie (Art. 3, 33) und Sozialstaat besondere affirmative Bedeutung zu. Die rechtsstaatliche Bindung des Staates an Verfassung, Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3) in allen ihren Einzelausformungen (z. B. Art. 19, 80, 101 ff.) sichert auch dem sozialstaatlichen Recht

Verwirklichung. Die rechtsstaatlich komplizierte (insbesondere gewaltenteilige: Art. 20 Abs. 2 und 3) Organisations- und Verfassungsordnung intendiert auch für die Konkretisierung des Sozialstaats umfassende Erörterung, Diskussion und Zwang zum Kompromiß sowie Rechtssicherheit, Vertrauens- und Rechtsfriedensschutz. Indem sie so vorübergehend oder auf Dauer hindern kann, daß das von *einem* Standpunkt aus sozialstaatlich „Richtige“ realisiert wird, entsteht eine Spannung zwischen Sozialstaat und Rechtsstaat. Ihre Überbetonung verkennt aber zumindest zweierlei: erstens den elementar politischen Charakter des (permanent auch auf die Darstellung der realen Prämissen sozialer Gewährung und Verbesserung angewiesenen) Sozialstaats, der alle allgemeinen Sicherungen ausgewogener und beruhigter Entwicklung auch gegen sich gelten lassen muß; zweitens die staatsorganisatorische und prozessuale Leere des Sozialstaatsprinzips, das hinsichtlich Kompetenz und Verfahren ganz auf den demokratischen Rechtsstaat verwiesen ist, also auch jenen Garantien der Offenheit, Ausgewogenheit und Kontinuität unterworfen und ausgesetzt sein muß, die den Rechtsstaat kennzeichnen. In dem Maße, in dem das sozialstaatlich Notwendige und Richtige nicht von der Verfassung vorweggenommen ist, unterliegt auch die Verwirklichung des Sozialstaats den allgemeinen Ordnungen der politischen Willensbildung. Was das Sozialstaatsprinzip wegen seiner Offenheit und Allgemeinheit an Vorrang für das „Soziale“ in der Staatswillensbildung nicht leistet, kann auch nicht zu einem Vorrang des politischen Willens führen, der unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip von teilhaften Kräften des politischen Prozesses gebildet und geäußert wird. Nicht zu übersehen ist endlich, daß das GG das, was zur Sicherung der Sphäre des einzelnen, insbesondere also seiner Freiheit, notwendig ist, in Grundrechten (Art. 2 ff., 33, 101 ff.) ausgemünzt hat, nicht dagegen das sozialstaatlich Notwendige. Das hat konkret-historische (auch subjektiv-legislatorische) Gründe. Abgesehen davon, bedeutet es aber auch, daß die Sicherungen der individuellen Freiheiten eher auf Dauer geordnet werden können als das „Soziale“, daß das „sozial“ als möglich oder notwendig Gewollte mit jenen Sicherungen vereinbar sein soll und daß die Freiheit des einzelnen als das präsumtiv schwächere Gut des Schutzes der Verfassung dringender bedarf als das „Soziale“, hinter dem die Triebkräfte vielfältiger und breiter Überzeugungen und Interessen stehen. Der rechtsstaatliche Schutz der Freiheit und der sonstigen Stellung des Individuums ist daher auch gegenüber dem Sozialstaat ernst zu nehmen. Wo sachliche Widersprüche zu bestehen scheinen, sind sie konkret durch Interpretation der Verfassung und durch entsprechende politische Willensbildung auszugleichen.

Der Sozialstaat des GG setzt so auch die Dialektik von Staat und Gesellschaft voraus und darf Gesellschaft nicht im Interesse (vermeintlicher) sozialer Effektivität und totaler Egalität absorbieren. Diese Implikation des Sozialstaats des GG gewinnt besondere Bedeutung im Hinblick auf die Sicherungen sozial aktiver Kollektive in der Gesellschaft (wie der freien Wohlfahrtsverbände, der Kirchen, der Gewerkschaften usw.: Art. 9, 140 GG, Art. 137 WRV). Nicht nur von hierher, vielmehr allgemein von der rechtsstaatlichen Konzeption her ist der Staat des GG als „pluralistischer Sozialstaat“ zu bezeichnen – was freilich weitgehend noch ungelöste Probleme aufgibt. Sie rühren im wesentlichen daher, daß ökonomische Ver- und Zuteilung die Realfaktoren des Nutzens nichtökonomischer Grundrechte und der Entfaltung nichtökonomischer Interessen determinieren kann. Damit erheben sich Fragen wie die, in welchem Maße freiheitsrechtlich zu respektierende Verschiedenheiten sozialrechtlich „eingebnet“ werden dürfen (z. B. Kollektivierung des sozialen Risikos des Schwangerschaftsabbruchs in der Sozialversicherung), in welchem Maße Freiheitsrechte zur Entfaltung von Eigenarten materiell zur gleichen Chance des Nutzens zu entwickeln sind (z. B. Subventionierung von Privatschulen) usw.

2c. Sozialer Bundesstaat

Dank der Zuständigkeitsordnung des GG und der tatsächlichen politischen Tendenzen hat sich der Bund als zentraler Träger der Konkretisierung des Sozialstaats erwiesen. Die Formel vom sozialen Bundesstaat ändert an dieser Zuständigkeitsordnung nichts (BVerfG 22, 180 [190, 204]). Im legitimierenden Sinne kann sie wohl dahin verstanden werden, daß auch die soziale Aufgabe auf Bund und Länder verteilt ist und daß mit dieser föderativen Spaltung der staatlichen Sphäre auch im sozialen Bereich eine Intensivierung der sozialen Verantwortung des Gesamtstaates verbunden ist.

C. Sozialstaatsprinzip und Sozialpolitik

1. Dynamik der Sozialpolitik

Je länger die Erfahrungen mit moderner Sozialpolitik anhalten, ohne durch große Katastrophen, wie sie die beiden Weltkriege darstellen, unterbrochen zu werden, desto deutlicher wird, daß eine durchgreifende Beruhigung der Sozialpolitik nicht eintreten kann. Solange sich Sozialpolitik auf die Bekämpfung von Not verstand, konnte Befriedigung und Beruhigung erhofft werden. Indem sich die zu bekämpfende Not jedoch als relativ erwies, weil die Behebung elementarer Not weitere Bedürfnisse als „sozial“ erscheinen ließ, aber auch weil sich der Blick von der Teilkorrektur auf die Gesamtvision „richtiger“ sozialer

Verhältnisse hin weitete, zeigte sich das immanente Gesetz, daß Sozialpolitik als eine letzte, integrale Konzeption unerfüllbar ist. Erstens verändern sich die Verhältnisse permanent. Zweitens verändert (gerade auch) jede soziale Maßnahme die soziale Szene. Die Wirkungen sozialer Maßnahmen sind vielfältig (ökonomischer, psychischer usw. Natur) und nie ganz voraussehbar. Gerade jeder Erfolg einer Sozialpolitik kann neue Ungleichheiten schaffen oder sichtbar machen oder alte noch spürbarer werden lassen. Nicht umsonst ist es gerade in den Wohlfahrtsstaaten des Westens üblich, nach Aufbau und Ausbau von Arbeitsrecht und sozialer Sicherheit die „Armut“ (die „neue Armut“) wieder zu „entdecken“. Drittens aber kann keine Gesellschaft einen hinreichenden Konsens darüber erzielen, daß die erreichten oder zu erreichenden Verhältnisse für jedermann und insgesamt das wünschbare und mögliche Optimum darstellen. Mehr oder minder alle Gesellschaften (wenn auch mit großen Unterschieden nach dem Grad der Freiheitlichkeit und der allgemeinen Entwicklung) folgen deshalb einem Prinzip permanenter Veränderung der Sozialpolitik. Es erlaubt, den jeweiligen sozialpolitischen Zustand – als ein Gemenge aus Bestand und möglichen Veränderungen – mit dem sozialpolitischen Willen der Gruppen und einzelnen – als je ein Gemenge aus Bestand und Veränderungserwartungen – für annähernd vereinbar zu halten. Stabilität hingegen bedeutet wachsenden Konflikt, weil sie die Differenz zwischen Erwartung und Erfüllung ebenso wachsend spürbar werden läßt wie die Divergenz der Wertung und Absichten. Dynamische Sozialpolitik – im Sinne der Veränderung der Verhältnisse und der Ziele – ist somit gleichsam ein „Spiel“ zur Minderung der Konflikte, die aus der Unvereinbarkeit einer Vielheit von in einer Gesellschaft wirksamen sozialen Zielvorstellungen untereinander und mit den Verhältnissen und Möglichkeiten erwachsen (das jedoch eine gewisse Toleranzgrenze der Widersprüche voraussetzt).

Sozialrecht als sozialpolitisches Recht ist demnach wesentlich sich änderndes Recht. Und das Sozialstaatsprinzip als verfassungsrechtlicher „Sammeler“ dieses Sozialrechts muß diese Offenheit und Permanenz der Wandlung aufnehmen. Von der Norm her läßt sich das auch so formulieren, daß der Sozialstaat den jeweils dringendsten sozialen Mängeln nachgehen muß. Abgesehen von allen übrigen Gründen des Wechsels führt das schon deshalb zu Veränderungen des Zielbereichs, weil die Bekämpfung des zuletzt dringendsten Mangels einen anderen wahrscheinlich dringender gemacht hat.

Sozialstaat darf daher kein Staat sozialer Besitzstände sein (was Rechtssicherheit nicht ausschließt; s. das Sondervotum W. Rupp/v. Brüneck BVerfGE 32, 139f.). Und der Vorwurf „sozialer Demon-

stratage“ darf weder der Erweiterung des sozialstaatlichen Aufgabenkatalogs noch der Neuordnung der Prioritäten entgegenstehen. Das deutlichste Beispiel für die historisierende Festschreibung sozialer Probleme bietet die gängige Gleichstellung von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“. Daß der Arbeitnehmer immer noch vielfach sozial gefährdet ist und bleiben wird, ist nicht zu bestreiten. Aber gilt das nur im Verhältnis zum Arbeitgeber oder auch im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Gruppen? Gegenüber der Gesamtgesellschaft teilt er etwa die Gefährdung aller Produktiven, von der Umverteilung überfordert zu werden. Gleichwohl sind die meisten sozialen Kategorien von Nichtarbeitnehmern politisch und wirtschaftlich schwächer als die Arbeitnehmer. Wenn das mittlerweile auch zum Schlagwort geworden ist: dem Sozialstaat obliegt die „neue soziale Frage“, d. h. die Frage nach den Formen von Not und Ungleichheit, die heute und hier die drängendsten sind. Nur wird man sagen müssen: dem Sozialstaat obliegt die stets und jeweils „neue soziale Frage“, von deren Beantwortung ihn die Beantwortung jeweils älterer sozialer Fragen nicht befreit, ebensowenig wie die Beantwortung älterer sozialer Fragen dadurch von selbst unwichtig wird, daß neue soziale Fragen entstehen oder auch beantwortet werden.

2. Sozialstaat und Wirtschaftsverfassung

Daß das Sozialstaatsprinzip auf die an Menschenwürde und Gleichheit gemessene Richtigkeit der ökonomischen und ökonomisch bedingten Verhältnisse zielt, bringt es in ein Spannungsverhältnis zur Wirtschaftsverfassung. Dieses kann überspitzt als die Alternative formuliert werden: Gleichheit oder Prosperität. Sie wiederholt sich in bezug auf den einzelnen in der Alternative: Zuteilung oder Erwerbchance. Das GG hat diese Alternative zunächst nicht artikuliert. Einer kraft Subjekts gemeinwohlbezogenen Wirtschaft wies es (im „Sozialisierungsartikel“: Art. 15) eher eine Ausnahmestellung zu. Die Wirtschaftspolitik zur Zeit seiner Schaffung und ersten Realisierung (gegen den Einfluß dieser Ambiance auf die Integration des Sozialstaatsprinzips vor allem Hartwich) ließ in den Freiheitsrechten die Anlage zu wirtschaftlicher Entfaltung und also die Garantie einer privatkapitalistischen marktwirtschaftlichen Ordnung erkennen, deren soziale Kontrolle und umverteilende Ergänzung sie als „soziale Marktwirtschaft“ erweisen sollte (verfassungsdogmatisch entwickelt von Nipperdey). Das Bundesverfassungsgericht lehnte jedoch die Dogmatisierung einer bestimmten wirtschaftsrechtlichen Konzeption über die unmittelbaren Aussagen der Verfassung hinaus ab (BVerfGE 4, 7). In dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 1963 (§ 2) findet sich dann das Ziel: „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“, wobei auch „die Bildung und die Verteilung der Einkommen und Vermögen“ zu beobachten ist. In den folgenden Jahren nimmt das GG das Rechtsgut des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf (Art. 104 a Abs. 4, 109, 115), das 1967 durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Sinne des „magischen Vierecks“ des Sachverständigenratsgesetzes erläutert wird. Auch das Wachstumsziel wird im GG genannt (Art. 104 a Abs. 4). Die Verteilungsproblematik wird jedoch nicht wieder generell aufgegriffen. Nur die regionale Gleichheit der Lebensverhältnisse findet im GG besondere Betonung (Art. 72 Abs. 2, 91 a, 104 a Abs. 4, 106 Abs. 3, 107 Abs. 2). Somit ist die soziale Kontrolle und Korrektur der Verhältnisse weiterhin zentral dem Sozialstaatsprinzip anvertraut. Dagegen ist der Wirtschaftspolitik eigener verfassungsrechtlicher Rang zugewachsen.

Alles in allem wird man sagen müssen, daß Entfaltung der Ressourcen und Freiheiten durch marktwirtschaftliche Ordnung, gesteuert in Richtung auf hohe Beschäftigung, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wachstum einerseits und soziale Kontrolle und Korrektur der wirtschaftlichen Verhältnisse, um jedermann ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten und Wohlstandsdifferenzen und Abhängigkeiten zu mindern, einander ergänzende Ziele der Wirtschafts- und Sozialverfassung sind. Keines darf zugunsten des anderen aufgegeben werden. In diesem Sinne – des Nebeneinanders der Ziele des freiheitlichen und guten Wirtschaftens und des sozialen Sicherens und Ausgleichens, das Einzelkonflikte weder ausschließt noch löst – bezeichnet der Name einer „sozialen Marktwirtschaft“ (wenn auch deskriptiv und nicht begriffsjuristisch normativ wie ursprünglich konzipiert) heute noch zutreffend die Wirtschaftsverfassung des GG.

D. Das Geltungsproblem

Kein elementares Verfassungsprinzip ist so wenig im GG entfaltet wie das des Sozialstaats. Keines aber auch ist so von sich aus auf den Wandel seiner Konsequenz angelegt. Das bedeutet von vornherein maximale Geltungsschwäche. Dazu kommt, daß die rechtsstaatliche Struktur des Rechts- und Verfassungssystems verbietet, eine so allgemeine Norm wie die sozialstaatliche unmittelbar als Grundlage administrativer Eingriffe in die

Sphäre des einzelnen gelten zu lassen. Somit richtet sich die unmittelbare Geltung des Sozialstaatsprinzips auf den Gesetzgeber und auf die Aktivitäten von Regierung, Verwaltung und Rechtsprechung, die keinem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen. Schon sehr bald (BVerfGE 1, 97, 105) stellte deshalb das Bundesverfassungsgericht fest, das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats könne nur der Gesetzgeber tun, der seinerseits aber zu sozialer Aktivität verpflichtet sei. Damit konzentriert sich aber die unmittelbare Anwendung des Sozialstaatsprinzips auf das Tun und das Unterlassen des Gesetzgebers. Angesichts der allgemeinen Schwierigkeiten der verfassungsgerichtlichen Kontrolle gesetzgeberischen Unterlassens, der Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips und seines Gerichtet-Seins auf Wandel führt gerade das zu einer Annäherung der unmittelbaren, selbständigen und sanktionierten Geltung des Sozialstaatsprinzips an Null.

Gleichwohl ist das Sozialstaatsprinzip nicht ohne Wirkung. Es ist (1) ein Impuls und ein verfassungsrechtlich mit höchstem Rang ausgestattetes Argument für alles politische Handeln und legitimiert gubernatives und administratives Handeln, soweit es nicht irgendeinem Vorbehalt des Gesetzes untersteht. Es ist (2) ein Argument bei der Auslegung der Gesetze und, soweit sie zulässig ist – vor allem in der Hand des Richters –, bei ihrer Ergänzung. Es ist (3) Maßstab, um unmittelbar an der Verfassung zu messendes Staatshandeln, insbesondere also Gesetze, zu beurteilen. Dabei werden zu meist speziellere und materiell aussagekräftigere Verfassungsnormen zusätzlich herangezogen und heranzuziehen sein, für deren Auslegung das Sozialstaatsprinzip ein Argument ist. (4) Endlich ist das Sozialstaatsprinzip eine Schranke für den Verfassungsgeber (Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 20 Abs. 1). Sieht man von dieser letzten Geltungsebene einmal ab, so ist also zu sagen: das Sozialstaatsprinzip ist *im wesentlichen ein Argument* – sei es politisch, sei es juristisch (insbesondere der Rechtsauslegung). Das erscheint zunächst wenig. Aber die Differentialdiagnose läßt das Bewirkte faßbar werden. Wie wäre es, wenn dieses Argument nicht mit gleichem Rang wie andere Staatsfundamentalnomen zugelassen und angeordnet wäre? Und welches Mehr an Geltung könnte – durch Konkretisierung – ohne Einbuße an Universalität und Wandlungsfähigkeit oder – nur durch intensiveren Geltungsanspruch – ohne elementare Machtverlagerung von der Gesetzgebung auf die Gerichte erreicht werden? Vielleicht sollte freilich der argumentatorische Charakter noch stärker den rechtsanwendenden Vorgängen internalisiert werden, etwa im Sinne der (denk-) prozessualen Notwendigkeit, eine Entscheidung (insbesondere auch eine andere Entscheidungen kontrollierende Entscheidung) sozialstaatlich zu rechtfertigen.

E. Die internationale und supranationale Dimension

Der elementare Bezug des Sozialstaats auf die Würde und Gleichheit der Menschen gibt ihm einen a priori internationalen Zug (sosehr die maximale Allgemeinheit der sozialstaatlich relevanten Interessen der Sozialpolitik einen höchsten Stellenwert gerade in der nationalen Politik einräumt). Ausdruck sind vor allem die internationalen Organisationen (Vereinte Nationen; Internationale Arbeitsorganisation; Europarat) und die von ihnen erarbeiteten Konventionen über elementare Rechte und Programme sowie über Einzelbereiche des sozialstaatlichen Themenkreises. Diese Aktivitäten lassen den Zeitverzug zwischen dem Auftreten sozialer Probleme, dem Finden von Lösungen und der Formulierung von Regelungen, ferner die Verflochtenheit des Sozialstaats mit den übrigen Verfassungsstrukturen und Gesellschafts- und Wirtschaftsbedingungen sowie endlich die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen in der Weltentwicklung neu spürbar werden. Eine andere internationale Dimension ist die Verpflichtung der „reicheren“ für die „ärmeren“ Länder, wie sie in der Entwicklungspolitik“ und in den Forderungen nach einer „neuen Weltwirtschaftsordnung“ artikuliert ist.

Für die Bundesrepublik Deutschland (wie für die anderen Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften [EG]) ist eine spezifische Situation daraus erwachsen, daß ein Teil ihrer sozialstaatlichen Kompetenzen auf die EG übergegangen ist oder doch sozialstaatliche Entscheidungen durch Entscheidungen der EG bedingt und beeinflußt werden. Eine allgemeine sozialpolitische Kompetenz kommt den EG jedoch nicht zu.

Literatur

- Abendroth, Wolfgang:** Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Geschichte und Politik, Festschrift für Ludwig Bergstraesser. Düsseldorf 1954. S. 279–300.
- Bachof, Otto:** Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Berlin 1954. S. 37–92.
- Benda, Ernst:** Industrielle Herrschaft und sozialer Staat. Göttingen 1966.
- Bender, Bernd:** Rechtsstaat und Sozialstaat, Zur Dialektik des heutigen Verfassungsstaats. In: Laissez-faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, hrsg. von Goetz Briefs. Berlin 1964. S. 324–382.
- Dürig, Günter:** Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat. Juristenzeitung, Tübingen, 8 (1953), S. 193–199.
- Fechner, Erich:** Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat. Tübingen 1953.
- Forsthoß, Ernst:** Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Berlin 1954.
- Forsthoß, Ernst (Hrsg.):** Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Darmstadt 1968.
- Fröhler, Ludwig:** Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des sozialen Rechtsstaates in der Bunderepublik

Deutschland und in der Republik Österreich. München 1967.

- Hartwich, Hans-Hermann:** Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln-Opladen 1970.
- Huber, Ernst Rudolf:** Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft. In: Ernst Rudolf Huber: Nationalstaat und Verfassungsstaat. Stuttgart 1965. S. 249–272.
- Menger, Christian-Friedrich:** Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz. Tübingen 1953.
- Nipperdey, Hans Carl:** Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, (Köln-Berlin-München 1960) 1965³.
- Schachtschneider, Karl Albrecht:** Das Sozialprinzip. Bielefeld 1974.
- Schreiber, Werner:** Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Praxis der Rechtsprechung. Berlin 1972.
- Weber, Werner:** Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen. Der Staat, Berlin, 4 (1965), S. 409–439.
- Werner, Fritz:** Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung. Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, 81 (1956), S. 84–103.
- Zacher, Hans F.:** Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland. München-Wien 1968.
- Zacher, Hans F.:** Soziale Gleichheit, Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Gleichheitssatz und Sozialstaatsprinzip. Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen, 93 (1968), S. 341–383.
- Zacher, Hans F.:** Internationales und Europäisches Sozialrecht. 1976.

Hans F. Zacher

Instanzen bestimmt. Es ist allerdings nicht eindeutig artikuliert. Im Zeitablauf sind die sozialpolitischen Ziele variabel, so daß auch die Instrumente der sozialen Sicherung, darunter die SV, häufig Veränderungen erfahren.

Ein langfristig vorhandener Grundtatbestand für soziale Sicherungsmaßnahmen besteht in hochentwickelten, stark arbeitsteiligen, vorwiegend industriellen Gesellschaften darin, daß die Mehrzahl der Bürger die Mittel zur Erhaltung und Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Existenz überwiegend als *Arbeitseinkommen* bezieht. Soziale Sicherungsmaßnahmen zielen deshalb in erster Linie darauf ab, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten sowie den Entgang von Arbeitseinkommen und/oder die Entstehung besonderer (planwidriger) Ausgaben auszugleichen. Speziell die SV betrifft heute nicht mehr nur wirtschaftlich und sozial „schwache“ Gruppen, sondern sie erfaßt, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität, die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung.

Mit einer entsprechenden Ausgestaltung der sozialen Sicherungsmaßnahmen können weitere Wirkungen im Sinne der jeweils verfolgten humanitären, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziele verfolgt werden; insbesondere werden Einkommensumverteilungseffekte angestrebt und erreicht. Jede einzelne Sicherungsmaßnahme kann deshalb nur aufgrund ihrer Beiträge zur Erfüllung mehrerer Ziele beurteilt werden, die meist in vielfältigen, oft konkurrierenden Beziehungen zueinander stehen.

Die vage Artikulierung und der häufige Wechsel der Zielvorstellungen haben dazu geführt, daß in den letzten Jahrzehnten in Deutschland ein nur noch schwer überschaubares *System einzelner Sicherungsmaßnahmen* entstanden ist, die in Begründung und Wirkung schwer voneinander abgrenzbar sind. Das *Sozialbudget*, das die Summe aller erbrachten Sozialleistungen erfaßt, schließt 1974 mit einer Gesamtsumme von 286 Mrd. DM, das sind 28,5 vH des Bruttosozialprodukts. Von der Gesamtsumme entfallen auf die *Institutionen* der sozialen Sicherung (SV im engeren Sinne, Arbeitsförderung, Kindergeld, Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst) 64,4 vH, auf Arbeitgeberleistungen (Entgeltfortzahlung, vertragliche und freiwillige Sozialleistungen) 9,5 vH, auf Entschädigungen (Kriegs- und Wehrdienstopferversorgung, Lastenausgleich, Wiedergutmachung) 5,4 vH, auf soziale Hilfen und Dienste (Sozialhilfe, Jugendhilfe, Ausbildungsförderung, Wohngeld, öffentlicher Gesundheitsdienst, Vermögensbildung) 10,5 vH und auf indirekte Leistungen (Steuerermäßigungen und Vergünstigungen im Wohnungswesen) 10,2 vH. In *funktionaler* Gliederung wurden 14,8 vH für die Familie, 32,4 vH für die Gesundheit, 3,5 vH für die Beschäftigung, 37,2 vH für Alter und Hinterbliebene, der

Rest für Folgen politischer Ereignisse, Wohnen, Sparförderung und allgemeine Lebenshilfen ausgegeben.

Aus der SV im engeren Sinne (zu Begriff und Merkmalen Abschnitte 2 und 3), das sind die gesetzliche Renten-, Kranken- und Unfallversicherung, wurden 1974 Leistungen im Gesamtbetrag von 134 Mrd. DM gewährt; das sind 46,7 vH aller Sozialleistungen und 72,3 vH der Leistungen aus der Institutionengruppe der sozialen Sicherung. Der Anteil der SV am gesamten Sozialbudget ist tendenziell steigend.

2. Gestaltungsmerkmale der Sozialversicherung

In Theorie und Praxis bestehen für die SV bzw. ihre einzelnen Versicherungszweige zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten. Von den tatsächlichen Ausprägungen der Merkmale hängt insbesondere das Urteil darüber ab, ob in der Sozial-,versicherung-*„Versicherungselemente oder versicherungsfremde Elemente überwiegen*. Dabei gelten als die wesentlichen Versicherungselemente das Streben nach *Risikoausgleich im Kollektiv und in der Zeit* sowie das *versicherungstechnische Äquivalenzprinzip*. Risikoausgleich bedeutet in der Versicherungstheorie, daß die Summe der individuellen Mittelbedarfe mit dem geschätzten Gesamtbedarf des Kollektivs in einem bestimmten Zeitraum tendenziell übereinstimmt. Nach dem versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip wird sowohl für das einzelne versicherte Risiko als auch für das Gesamtkollektiv der Erwartungswert der Versicherungsleistungen als (Risiko-)Beitrag eingefordert.

a. Bildung von Risikokollektiven

Die Individuen bzw. die privaten Haushaltungen, deren Mitglieder sie sind, tragen *Risiken*, begreifbar als Wahrscheinlichkeitsverteilungen der Einnahmen und der daraus zu deckenden Ausgaben für die Lebensführung. Die im Zusammenhang mit der SV bedeutendsten Risiken sind die auf bestimmte Ursachen (vgl. Abschnitt 2b) zurückzuführenden Minderungen und Ausfälle des Arbeitseinkommens sowie die Entstehung unplanmäßiger Ausgaben, insbesondere zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit. Im Falle der Altersversorgung liegt das Risiko im ungewissen Mittelbedarf für die Restlebensdauer. Durch Zusammenfassung der Risiken wird ganz oder teilweise ein Ausgleich im *Kollektiv und/oder in der Zeit* angestrebt, wobei allerdings diese Risikoausgleichstechnik in einzelnen Bereichen der SV in unterschiedlich starkem Maß angewandt wird. Im Rahmen ihres Anwendungsbereichs ist sie eines der wichtigsten Versicherungselemente der SV. Aus sozialpolitischer Sicht werden dabei Solidaritäts- und Gemeinschafts-