

Die bürgerliche Gesellschaft hat sich wie keine andere über Recht konstituiert und läßt sich daher in ihrer Rechtsordnung auch wiedererkennen. Der Band handelt von Formation, Struktur, Krise und Folgeproblemen der bürgerlichen Gesellschaft unter ihrem rechtlichen Aspekt.

Dieter Grimm Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft

suhrkamp
taschenbuch

ISBN 3-518-37658-9 <1800>

Umschlagbild: Zug des deutschen Parlaments
 nach der Paulskirche in Frankfurt a. M.
 am 18. Mai 1848
 Mit freundlicher Genehmigung des Stadtarchivs
 Frankfurt a. M.

suhrkamp taschenbuch 1358
 Erste Auflage 1987
 © Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1987
 Suhrkamp Taschenbuch Verlag
 Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das
 des öffentlichen Vortrags, der Übertragung
 durch Rundfunk und Fernsehen
 sowie der Übersetzung, auch einzelner Teile
 Satz: Memminger Zeitung, Memmingen
 Druck: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
 Printed in Germany
 Umschlag nach Entwürfen von
 Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

1 2 3 4 5 6 - 92 91 90 89 88 87

Inhalt

Vorwort	7
<i>I. Grundlagen des Systems</i>	
1. Bürgerlichkeit im Recht	11
<i>II. Funktion des Staates</i>	
2. Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition ...	53
3. Zur politischen Funktion der Trennung von öffentli- chem und privatem Recht in Deutschland	84
4. Kulturauftrag des Staates	104
5. Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat	138
<i>III. Verfassung und Privatrecht</i>	
6. Soziale, wirtschaftliche und politische Voraussetzungen der Vertragsfreiheit	165
7. Grundrechte und Privatrecht in der bürgerlichen So- zialordnung	192
8. Das Verhältnis von politischer und privater Freiheit bei Zeiller	212
9. Soziale Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Meinungsfreiheit	232
10. Die Entwicklung des Enteignungsrechts unter dem Einfluß der Industrialisierung	264
<i>IV. Rolle der Rechtswissenschaft</i>	
11. Die deutsche Staatsrechtslehre zwischen 1750 und 1945	291
12. Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deut- schen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts	308
13. Methode als Machtfaktor	347
14. Die »Neue Rechtswissenschaft« – Über Funktion und Formation nationalsozialistischer Jurisprudenz	373

SZ Germ	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung
SZ Rom	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung
u. a.	unter anderem / und andere
v.a.	vor allem
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
Vict.	Statutes of Victoria*
VSWG	Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Will.	Statutes of William*
z. B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZPO	Zivilprozeßordnung

* Zur Zitierweise englischer Gesetze: »29 Geo. 2 c. 33« etwa bedeutet das dreiunddreißigste Gesetz der Sitzungsperiode des Parlaments im 29. Regierungsjahr König Georg II. Vgl. dazu D. Henrich, Einführung in das englische Privatrecht, Darmstadt 1971, S. 371.

Quellenverzeichnis

1. Bürgerlichkeit im Recht, in: J. Kocka (Hrsg.), Bürger und Bürgerlichkeit im 19. Jahrhundert, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1987.
2. Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition, veränderte Fassung des zuerst unter dem Titel »The Modern State: Continental Traditions« erschienenen Beitrags in: F. X. Kaufmann/C. Ostrom/G. Majone (Hrsg.), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin-New York (Walter de Gruyter) 1986, S. 89.
3. Zur politischen Funktion der Trennung von öffentlichem und privatem Recht in Deutschland, in: W. Wilhelm (Hrsg.), Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Frankfurt (Vittorio Klostermann) 1972, S. 224.
4. Kulturauftrag des Staates, unter dem Titel »Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen« in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 42, Berlin-New York (Walter de Gruyter) 1984, S. 46.
5. Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat, in: P. Koslowski/Ph. Kreuzer/R. Löw (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats (= Band 4 der CIVITAS Resultate), Tübingen (J. C. B. Mohr [Paul Siebeck]) 1983, S. 41.
6. Soziale, wirtschaftliche und politische Voraussetzungen der Vertragsfreiheit. Eine vergleichende Skizze, in: Società Italiana di Storia del Diritto (Hrsg.), La Formazione Storica del Diritto Moderno in Europa, Bd. 3, Florenz (Olschki) 1977, S. 1221.
7. Grundrechte und Privatrecht in der bürgerlichen Sozialordnung, in: G. Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1981, S. 359.
8. Das Verhältnis von politischer und privater Freiheit bei Zeiller, in: W. Selb/H. Hofmeister (Hrsg.), Forschungsband Franz von Zeiller, Wien (Hermann Böhlau Nachf.) 1980, S. 94.
9. Soziale Voraussetzungen und verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Meinungsfreiheit, in: J. Schwartländer/D. Willoweit (Hrsg.), Meinungsfreiheit – Grundgedanken und Geschichte in Europa und USA, Kehl-Straßburg (N. P. Engel) 1986, S. 145.
10. Die Entwicklung des Enteignungsrechts unter dem Einfluß der Industrialisierung, in: H. Coing/W. Wilhelm (Hrsg.), Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, Bd. 4, Frankfurt (Vittorio Klostermann) 1979, S. 121.
11. Die deutsche Staatsrechtslehre zwischen 1750 und 1945, unter dem Titel »Öffentliches Recht II (seit 1750)« in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 3, Berlin (Erich Schmidt) 1984, Sp. 1198.

Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat

1. Die Auflösung des älteren Systems sozialer Sicherheit im entstehenden Verfassungsstaat

Der Verfassungsstaat war seinem Ursprung nach kein Sozialstaat. Er löste im Gegenteil die vielfältigen sozialen Sicherungen der vor-konstitutionellen Ordnung auf, ohne sie durch andere zu ersetzen. Vielmehr kennzeichnet es die aus den bürgerlichen Revolutionen hervorgegangenen Verfassungen, daß sie dem Staat die Verantwortung für Wohlstand und Gerechtigkeit, die er bis dahin stets beansprucht hatte, entzogen und zur Privatsache machten. Dahinter stand die philosophisch und ökonomisch begründete und den Interessen des Bürgertums entgegenkommende Überzeugung, daß nationaler Wohlstand und soziale Gerechtigkeit nicht das Ergebnis planvoller staatlicher Bewirkung, sondern die automatische Folge gesellschaftlicher Autonomie seien. Voraussetzung war nichts anderes als Freiheit und Gleichheit der Individuen. Sie sollten für Wohlstand sorgen, weil die Beseitigung der ständisch-korporativen Eigentums- und Betätigungsbindungen und die Abschaffung des staatlichen Dirigismus Talent und Fleiß des Einzelnen freisetzen und im Wettbewerb zu höchster Leistungskraft steigern würden. Gerechtigkeit sollte sich ausbreiten, weil in einem solchen System der Wille des Einzelnen für seine sozialen Beziehungen maßgeblich würde, so daß an die Stelle heteronomer Pflichten freie Vereinbarungen traten, die einen subtileren Interessenausgleich ermöglichten, als zentrale staatliche Steuerung ihn zu bewirken vermochte. Dabei verband sich mit Wohlstand und Gerechtigkeit freilich nicht die Verheißung sozialer Gleichheit. Im Gegenteil mußte Privatautonomie ohne die Möglichkeit staatlicher Korrekturen soziale Ungleichheit notwendig produzieren und schloß auch existentielle Not nicht aus. Doch konnten Ungleichheit und Not in einem System individueller Freiheit nicht als extern auferlegt gelten, sondern erschienen persönlich zurechenbar und insofern nicht ungerecht. Daher bedurften sie auch keiner politischen Bearbeitung. Not war privatisiert. Der Staat wurde in diesem System nicht überflüssig, weil auch die auf Freiheit und

Gleichheit gegründete Gesellschaft in hohem Maße störungsanfällig ist, die Störungen mangels kollektiver Handlungsfähigkeit aber nicht aus eigener Kraft beheben kann. Es entfiel jedoch der Wohlfahrtszweck des Staates, und seine Funktionen reduzierten sich auf den Rechtszweck. Auch diesen erfüllte er aber nicht mehr durch die Herstellung einer gerechten Sozialordnung, sondern nur noch durch die Garantie ihrer natürlichen Voraussetzungen – eben Freiheit und Gleichheit.

Im Zuge der Umstellung der Rechtsordnung von objektivem Gemeinwohl auf subjektives Belieben verschwanden oder verkümmerten die meisten Einrichtungen sozialer Sicherheit, die mit der ständisch-korporativen Gesellschaftsordnung und der staatlichen Wohlfahrtsvorsorge verbunden waren. Das betraf insbesondere die im Feudalsystem und in der Zunftverfassung enthaltenen Gewährleistungen, aber auch die Anstalten der staatlichen, kommunalen und kirchlichen Armenpflege.¹ Mochte das Feudalsystem seine innere Berechtigung wegen der Inkongruenz von Leistung und Gegenleistung ausgangs des 18. Jahrhunderts auch bereits verloren haben, so bildete es doch immer noch einen wichtigen Faktor sozialer Sicherheit auf dem Lande. Der Grundherr genoß nämlich nicht nur die Dienste und Abgaben seiner Bauern, sondern hatte seinerseits eine Reihe von Fürsorgepflichten im Fall bäuerlicher Not, deren er sich nicht entledigen konnte, weil der Einzug von Bauernstellen und die Abstufung von Bauern zu Landarbeitern untersagt waren. Das Ausmaß der dadurch gewährleisteten sozialen Sicherheit geht aus dem Umstand hervor, daß zu

¹ Vgl. zum Feudalsystem O. Brunner, *Land und Herrschaft*, 5. Aufl. Wien 1965, S. 240 ff.; F.W. Henning, *Das vorindustrielle Deutschland*, Paderborn 1976, S. 29 f., und als Beispiel einer gesetzlichen Fixierung der Fürsorgepflicht ALR 2. Teil, 7. Titel, 3. Abschnitt, §§ 122-132; zur Zunftverfassung K. v. Rohrscheidt, *Vom Zunftzwang zur Gewerbefreiheit*, Berlin 1898; W. Fischer, *Handwerksrecht und Handwerkswirtschaft um 1800*, Berlin 1955; zur Armenpflege E. Münsterberg, *Die deutsche Armengesetzgebung*, Leipzig 1887; Ch. Sachße/F. Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Stuttgart 1980; F. Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981; G. Ratzinger, *Geschichte der kirchlichen Armenpflege*, Freiburg 1868; zum Wohlfahrtsverständnis des Staates generell H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, 2. Aufl. München 1980. Zur Rolle der Verfassung bei der Auflösung der alten Ordnung vgl. D. Grimm, *Grundrechte und Privatrecht in der bürgerlichen Sozialordnung*, in diesem Band S. 192, ders., *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Privatrechtsgesetzgebung*, in: Coing, *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, Bd. III/1, München 1982, S. 17-173.

jener Zeit immer noch 80 % der Bevölkerung auf dem Lande lebten, von denen nur etwa 20 % der unterständischen Landarbeiterschicht angehörten. Ähnlich wirkte die Zunftverfassung. So sehr sie auch mit allen wirtschaftlichen Nachteilen des Monopolismus behaftet war und durch ihre vielfältigen Produktions- und Vertriebsbeschränkungen, Auflagen und Rituale innovationshemmend wirkte, so erfolgreich leistete sie doch nach wie vor die soziale Einbindung und Sicherung der Handwerker, und zwar sowohl der Gesellen, die in den Familienverband des Meisters aufgenommen wurden und dort im Fall von Notlagen auch versorgt werden mußten, als auch der arbeitsunfähigen Meister oder ihrer Hinterbliebenen. Von den für die unterständische Armut zuständigen Institutionen war insbesondere die Kirche betroffen, deren nunmehr säkularisiertes Vermögen stets auch im Dienste ihrer karitativen Aufgabe gestanden hatte. Dagegen blieb die staatliche und gemeindliche Armenpflege als öffentliche Einrichtung erhalten, machte aber einen Wandel durch. Zum einen mußte sie in einem auf Privatautonomie umgestellten System ohne flankierende Maßnahmen – wie etwa Preisbindung für Grundnahrungsmittel – auskommen. Zum anderen ließ sie sich unter den Bedingungen von Freizügigkeit nicht mehr nach dem Heimatprinzip organisieren. Damit wuchs nicht nur die Belastung zahlreicher Gemeinden, sondern auch die Versuchung, ihr durch Abschieben der Armen zu entgehen. Die Armenpflege fiel unter diesen Umständen vorerst wieder in jenes polizeilich-repressive Verständnis zurück, aus dem sie sich im aufgeklärten Absolutismus gerade zu befreien begonnen hatte.

Verfassungsrechtlicher Ausdruck der neuen Ordnung waren die Grundrechte. Ausgehend von dem autonomen Individuum beseitigten sie alle statusbedingten Abhängigkeiten und intermediären Gewalten und begründeten die allgemeine Staatsbürgerschaft. Erst damit war das vom Absolutismus angestrebte Ziel der Monopolisierung aller Herrschaftsbefugnisse beim Staat endgültig erreicht. Zugleich nahmen sie aber die Staatsmacht auf den Schutz von Freiheit und Eigentum zurück und trafen im Gesetzesvorbehalt Vorsorge, daß die zu diesem Zweck erforderlichen Grundrechtseingriffe nur aufgrund parlamentarischer Ermächtigung erfolgten. Die Grundrechte fungierten auf diese Weise als Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat, vermittelten ihm aber keinerlei staatliche Leistungen. Das Ergebnis der individuellen Frei-

heitsbetätigung war vielmehr vom Staat als Ausfluß der ihm vorgeordneten Privatautonomie hinzunehmen. Die Freiheit löste sich dadurch von den Mitteln ihres Gebrauchs und wurde abstrakt. Hatte sie bis dahin immer an Besitz von Grund und Boden oder einem existenzverbürgenden Äquivalent gehangen, hatte umgekehrt das Fehlen eines solchen auch Unfreiheit bedeutet, so konnte nun Freiheit auch ohne materielle Grundlage vorkommen. Die Freiheit war zwar verallgemeinert, dafür aber nur noch Chance. Mit der Eigentumsgarantie ging kein Anspruch auf Besitz, mit der Berufsfreiheit kein Recht auf Arbeit, mit der Unverletzlichkeit der Wohnung kein Anrecht auf Obdach einher. War andererseits Eigentum bisher immer sozialpflichtig, Freiheit also mit Fürsorgepflichten für Abhängige verbunden gewesen, so erhob es sich nun zum absoluten Recht. Wer Eigentum hatte, konnte damit nach Belieben verfahren, wie art. 544 *Code Napoléon* pointiert formulierte. Die Rechtfertigung lag darin, daß es jedem freistand, Eigentum zu erwerben, und wer dieses Grundrecht nicht nutzte, war für die Folgen selbst verantwortlich. Insoweit begnügten sich die Grundrechtskataloge mit einem Auftrag zur staatlichen Armenpflege, der aber selbst dann, wenn er zur »dette sacrée« erklärt wurde wie in der jakobinischen Verfassung von 1793, keinen Rechtsanspruch vermittelte und nur das Überleben sicherte. Auch als nach den Erfahrungen der jakobinischen Exzesse die Direktorialverfassung von 1795 die Grundrechte um Grundpflichten ergänzte, handelte es sich nicht etwa um soziale Rückbindungen der Individualfreiheit, sondern um Mahnungen zur Gesetzestreue und moralisierende Parolen wie die, daß ein guter Bürger auch ein guter Ehemann und Vater sei.

II. Die Soziale Frage als Legitimationsproblem des bürgerlichen Verfassungsstaats

Das bürgerliche Sozialmodell, das in den Verfassungen Ausdruck fand, hat seine Verheißungen nur zum Teil erfüllt. Zwar waren persönliche Freiheit, rechtliche Gleichheit und konstitutionelle Beschränkung der Staatsmacht Errungenschaften von größter Bedeutung. Auch kam es infolge der Freigabe der Wirtschaft zu einer kräftigen Hebung des Wohlstands. Doch trat der gerechte Interessenausgleich, dessen erwartete Automatik die Einrichtungen der

staatlichen und gesellschaftlichen Gemeinwohlvorsorge überflüssig erscheinen ließen, nicht ein. Daran zeigt sich der voraussetzungsvolle Charakter des Liberalismus. Sind alle gleich frei und also zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse auf Verträge angewiesen, dann kann sich daraus ein gerechter Interessenausgleich nur ergeben, wenn der gleichen rechtlichen Freiheit auch ein annäherndes materielles Kräftegleichgewicht entspricht. Andernfalls ist Vertragsfreiheit gleichbedeutend mit dem Recht des Stärkeren. Diese im bürgerlichen Sozialmodell stillschweigend vorausgesetzte Balance ging nicht erst, wie vielfach angenommen wird, infolge der Industriellen Revolution verloren. Sie fehlte vielmehr von Anfang an. Es gab schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts ein ganz erhebliches Elend, das seine Ursache nicht in der Industrialisierung hatte, sondern zum sogenannten »type ancien« gehörte und durch den Erntezyklus ausgelöst wurde. In Deutschland bezeichnet man die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts geradezu als Zeit des Pauperismus.² Ohne daß die Armut in ihrem vollen Ausmaß bereits erforscht wäre, läßt sich jedenfalls sagen, daß es sich nicht um die im bürgerlichen Sozialmodell einkalkulierte Art individueller Not handelte, die auf persönlichem Versagen innerhalb einer Ordnung, die jedem die gleiche Chance des Wohlstands bot, beruhte. Wie schon eine zeitgenössische Enzyklopädie bemerkte, ging es beim Pauperismus nicht um die sogenannte natürliche Armut, die eine Folge angeborener Nachteile oder unverschuldeter Unglücksfälle war. Der Pauperismus sei vielmehr da vorhanden, »wo eine zahlreiche Volksklasse sich durch die angestrengteste Arbeit höchstens das notdürftigste Auskommen verdienen kann, auch dessen nicht sicher ist, in der Regel schon von der Geburt an und auf Lebenszeit solcher Lage geopfert ist und keine Aussichten auf Änderung hat.«³ Im Gegensatz zu den Prämissen des Liberalismus war dieses Elend nicht individuell zurechenbar, sondern entstand teils als vorhersehbare Folge politischer Entscheidungen, teils infolge unvorhersehbarer sozialer Entwicklungen und besaß daher politisch-verfassungsrechtliche Relevanz.

2 Vgl. W. Abel, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Deutschland, 2. Aufl. Göttingen 1977; ders., Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa, Hamburg 1974; W. Fischer, Armut in der Geschichte, Göttingen 1982; K. J. Matz, Pauperismus und Bevölkerung, Stuttgart 1980; R. Engelsing, Zur Sozialgeschichte deutscher Mittel- und Unterschichten, 2. Aufl. Göttingen 1978; der Begriff der Krise vom »type ancien« bei E. Labrousse, Esquisse du mouvement des prix et des revenus en France au 18^e siècle, Paris 1933.

3 Brockhaus, Conversations-Lexicon, Bd. 11, 4. Aufl. Leipzig 1846, S. 15.

Zu den politischen Entscheidungen, die das vorindustrielle Elend förderten⁴, zählte eine in weiten Teilen Deutschlands nicht völlig gelungene Bauernbefreiung und Grundentlastung. Anders als in Frankreich, wo die Bauern bereits in der ersten Revolutionsphase das von ihnen genutzte Land zu freiem Eigentum erhielten, in der zweiten Phase von der Entschädigungspflicht freigestellt wurden und zusätzlich ihren Besitz durch den Erwerb von Kirchen- und Emigrantenland abrunden konnten, mußten die preußischen Bauern, soweit sie überhaupt in den Genuß der Ablösungsgesetzgebung kamen, ihre Grundherren in Land entschädigen und blieben daher vielfach auf Flächen beschränkt, die zu klein und ertragsarm waren, um eine Familie zu ernähren. Da mit der Liberalisierung der Agrarverfassung auch der Bauernschutz entfiel, sanken zahlreiche rechtlich befreite Bauern in wirtschaftliche Abhängigkeit zurück. Erst die nach den Aufständen von 1830 ergangenen Ablösungsgesetze der mitteldeutschen Staaten zogen daraus die Konsequenzen. Ferner vermehrte der zumindest in Preußen kompromißlose Übergang zur Gewerbefreiheit das vorindustrielle Elend. Er führte zu einer plötzlichen Überbesetzung des Handwerks, der alsbald zahlreiche selbständige Gewerbetreibende zum Opfer fielen. Diese wie auch das Landproletariat drängten auf den Arbeitsmarkt, der als vorindustrieller noch nicht genügend Aufnahmekapazität besaß – erst der in den dreißiger Jahren einsetzende Eisenbahnbau schaffte eine gewisse Erleichterung – und als freier ausbeuterischen Verträgen keine Grenzen setzte. Zu den nicht vorhersehbaren Entwicklungen gehört die erhebliche Bevölkerungsvermehrung, die, mitbedingt durch die schrankenbeseitigenden Reformen des Liberalismus, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ganz Europa erfaßte.⁵ Die europäische Bevölkerung stieg in dieser Zeit um etwa 40 % von 188 auf 267 Mio. Deutschland verzeichnete einen Zuwachs von 24 auf 35 Mio., wobei die große Zahl der Auswanderer nicht berücksichtigt ist. Aber auch innerhalb des

4 Vgl. R. Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution, 2. Aufl. Stuttgart 1975; B. Vogel (Hg.), Preußische Reformen 1807-1820, Königstein 1980; W. Hubatsch, Die Stein-Hardenbergschen Reformen, Darmstadt 1977; K. Bosl/E. Weis, Die Gesellschaft in Deutschland, Bd. 1, München 1976, S. 237ff.; Ch. Dipper, Die Bauernbefreiung in Deutschland, Stuttgart 1980; W. Abel, Handwerksgeschichte in neuer Sicht, Göttingen 1970; I. Mieck, Preußische Gewerbepolitik in Berlin, Berlin 1965.

5 Vgl. W. Köllmann, Bevölkerung in der industriellen Revolution, Göttingen 1974; ders./P. Marschalck (Hg.), Bevölkerungsgeschichte, Köln 1972.

Landes führten Existenznot und Bevölkerungsvermehrung zu starker Mobilität, die zusätzlich den bisherigen Sicherheitsfaktor der Familiengemeinschaft zerstörte. Armut ließ sich unter diesen Umständen nicht privatisieren. Sie wurde im Gegenteil zum politischen Problem. War sie zuvor dezentralisiert aufgetreten und von zahlreichen intermediären Gewalten, die sich zwischen Staat und Individuum geschoben hatten, aufgefangen worden, so stellte sie sich jetzt als Massenphänomen dar und wurde gleichzeitig staatsunmittelbar.

Die Industrielle Revolution gab dem Problem lediglich eine neue Dimension.⁶ Durch die von der Technik bewirkte Veränderung der Produktionsbedingungen verdrängte die abhängige Arbeit allmählich die selbständige Kleinwarenproduktion als vorherrschenden Produktionsstyp und machte die Familie auch als Produktionsgemeinschaft funktionslos. Unter den Bedingungen von Vertragsfreiheit einerseits, Arbeitsplatzmangel andererseits wirkte sich dieser Wandel zu Lasten der Arbeiter aus. Der Unternehmer konnte Arbeitslohn, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen unter dem Deckmantel einer freien Vereinbarung nach Belieben bestimmen. Anstößig war dabei oft weniger die Lohnhöhe als die Zahlungsweise: Waren aus der Produktion des Unternehmers, die der Arbeiter zu verkaufen, oder Forderungen an dubiose Schuldner, die er einzutreiben versuchen mußte. Anstößig war ferner die Ausbeutung der Arbeitskraft ohne Rücksicht auf körperliche Konstitution, Alter, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. In der von staatlicher Herrschaft befreiten Sphäre individueller Autonomie konnte sich auf diese Weise ungehindert gesellschaftliche Herrschaft ausbreiten. Auf der Grundlage rechtlicher Freiheit und Gleichheit verfestigte sie sich zu einer neuen Klassentrennung, die freilich nicht mehr Standes- sondern Besitzlinien folgte und so, wie vordem die Standesschranken juristisch aufrechterhalten worden waren, jetzt ökonomischen Halt fand. Ihre rechtliche Stütze lag darin, daß der Liberalismus die Rechtsgleichheit nur privatrecht-

lich verwirklicht hatte und das Wahlrecht den Besitzenden vorbehielt, wie auch die Vereinigungsfreiheit entweder gar nicht gewährleistet war oder jedenfalls die Koalitionsbildung ausschloß. Lohnarbeit wurde für lange Zeit unter Einschluß der Nachkommen unentrinnbar und insofern »Stand«.⁷ Die nur als Abwehrrechte gegen den Staat verstandenen Grundrechte sicherten die Freiheit nicht rundum. Dem liberalen Modell war damit die Grundlage entzogen. Sollten personale Selbstbestimmung, allgemeiner Wohlstand und soziale Gerechtigkeit als Ziel gültig bleiben, mußten die Mittel geändert werden. Das Gemeinwohl war nicht mehr durch staatliche Abstinenz erreichbar, sondern verlangte wieder staatliche Aktivität. Insofern diese von den Grundrechten, dem Wahlrecht und der Reichweite der Parlamentsbefugnisse abhing, war die Soziale Frage auch Verfassungsfrage.⁸

III. Arbeiterschutzgesetze als Beginn einer staatlichen Sozialpolitik

Die Einsicht in die sozialen Defizite des Liberalismus und die Notwendigkeit von Reformen reicht weit ins 19. Jahrhundert zurück und war keineswegs auf sozialistische Theoretiker beschränkt.⁹ Marx schlug lediglich die radikalste Abhilfe vor, indem er die Grundrechte als Instrument gesellschaftlicher Herrschaft und Ausbeutung gänzlich verwarf und soziale Gerechtigkeit nur von einer Ordnung erwartete, in der die Produktionsmittel vergesellschaftet und die Differenz zwischen Staat und Gesellschaft wieder eingeebnet war. Umgekehrt konnten sich die Betroffenen soziale Sicherheit häufig nur in den Formen der alten Arbeitsverfassung vorstellen, wie man an den im Vormärz nicht abreißenden Bitten der Handwerkerschaft um Wiedereinführung des Zunftzwangs

7 G. Briefs, Das gewerbliche Proletariat, Tübingen 1926, S. 148.

8 Vgl. E.-W. Böckenförde (Hg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl. Königstein 1981, S. 17 ff., 373 ff.

9 Vgl. C. Jantke/D. Hilger (Hg.), Die Eigentumslosen, Freiburg 1965; J. Kuczynski, Bürgerliche und halbfeudale Literatur aus den Jahren 1840 bis 1847 zur Lage der Arbeiter, Berlin 1960; E. Pankoke, Soziale Bewegung – Soziale Frage – Soziale Politik, Stuttgart 1970; P. Mombert, Aus der Literatur über die soziale Frage und über die Arbeiterbewegung in Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung 9 (1921), S. 169; A. Kaiser, Zum Verhältnis von Vertragsfreiheit und Gesellschaftsordnung während des 19. Jahrhunderts, Diss. iur. Berlin 1972.

6 Vgl. F. W. Henning, Die industrielle Revolution in Deutschland, 3. Aufl. Paderborn 1976; K. Borchardt, Die industrielle Revolution in Deutschland, München 1972; W. Fischer (Hg.), Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Probleme der frühen Industrialisierung, Berlin 1968; J. Kuczynski, Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus, 3 Bde., Berlin 1960-1972; W. Conze/Ü. Engelhardt (Hg.), Arbeiter im Industrialisierungsprozeß, Stuttgart 1979; H. Pohl (Hg.), Forschungen zur Lage der Arbeiter im Industrialisierungsprozeß, Stuttgart 1978; W. Fischer/G. Bajor, Die soziale Frage, Stuttgart 1967.

ablesen kann. Dagegen schwebte den meisten Autoren ein reformatorischer Mittelweg vor, der auf der Grundlage der bestehenden Ordnung den Staat reaktivierte und zu mißbrauchverhütenden Einschränkungen der Privatautonomie sowie zur sozialen Integration der Arbeiterschaft verpflichtete. Trotz der breiten öffentlichen Diskussion der Sozialen Frage und trotz einiger aufsehenerregender Erhebungen über die Lage der Arbeiter waren politische und rechtliche Reaktionen in der ersten Jahrhunderthälfte die Ausnahme. Die Gründe dafür sind zum Teil selbst wieder in den Verfassungen zu suchen, die den besitzlosen Klassen keine legale Möglichkeit eröffneten, ihre Interessen im politischen System zur Geltung zu bringen. Nirgends war diese Haltung so ausgeprägt wie im Frankreich der Juli-Monarchie. Ihr Parlament, zu dem bei einer Bevölkerung von 30 Mio. 1831 167000 und 1846 248000 Bürger Wahlrecht hatten, beschloß zwar alle Maßnahmen, die die Entfaltung des Kapitalismus begünstigten, begegnete aber jedem Hinweis auf die Soziale Frage mit dem Prinzip der Vertragsfreiheit. Doch auch in Staaten wie Preußen, die noch gar kein Parlament besaßen, sondern dieses durch eine in ihren ökonomischen Auffassungen liberale Bürokratie substituierten, wurde die Soziale Frage häufig als Übergangsschwierigkeit interpretiert, die nicht Reformen, sondern Durchhaltevermögen verlangte. Die Verwaltung übersah dabei freilich, daß sie mit ihrem Beharren auf dem wirtschaftlichen Liberalismus in den dreißiger und vierziger Jahren nicht mehr ein international rückständiges Unternehmertum zur Modernisierung zwang, sondern eine breite Unterschicht dem Elend preisgab. Daran wird sichtbar, wie sehr sich der Freiheitsbegriff inzwischen von seinem humanen Ziel gelöst hatte und dogmatisch geworden war.

Die Revolution von 1848 hatte daher in Frankreich bereits starke, aber auch in Deutschland unübersehbare soziale Motive.¹⁰ Während die Revolution in Deutschland die bürgerliche Gesellschaft durch endgültige Überwindung des Feudalsystems erst vollenden und ihr eine nationale und konstitutionelle Form geben mußte, ging es in Frankreich bereits um eine Anreicherung des

¹⁰ Vgl. R. Stadelmann, Soziale und politische Geschichte der Revolution von 1848, 2. Aufl. München 1970; V. Valentin, Geschichte der deutschen Revolution 1848-1849, Berlin 1930/31; K. Obermann, Die deutschen Arbeiter in der Revolution von 1848, Berlin 1953; J. Droz, Les Révolutions allemandes de 1848, Paris 1957; P. Robertson, Revolutions of 1848, 2. Aufl. Princeton 1971.

sechzig Jahre zuvor erreichten bürgerlichen Verfassungsstaats mit sozialen Inhalten. Als erste Maßnahme in einer Zeit, zu der ein Drittel der französischen Arbeiterschaft auf Armenhilfe angewiesen war, diente die Einrichtung sogenannter Nationalwerkstätten, die aber nicht nur eine momentane Not lindern, sondern auf lange Sicht die Überlegenheit der Staatswirtschaft über den Kapitalismus beweisen sollten. In den Verfassungsberatungen schlugen sich die sozialen Bestrebungen in der Forderung nach einem Grundrecht auf Arbeit nieder. Damit erhielt die Verfassungsdiskussion eine neue Wendung. War es im Jahr 1789 dem vermögenden Dritten Stand um eine Begrenzung der Staatsaufgaben zugunsten individueller Freiheit gegangen, so ging es 1848 dem besitzlosen Vierten Stand um eine soziale Reaktivierung des Staates zu Lasten bürgerlicher Freiheit. Aber auch in der deutschen Revolution traten bereits radikaldemokratische und sozialistische Kräfte hervor, die sich mit dem raschen Zugeständnis der verfassungspolitischen Forderungen des Bürgertums nicht zufriedengeben wollten und die Revolution mit weiterreichendem Ziel fortsetzten. Es ist bekannt, daß die sozialen Ansprüche des Vierten Standes die Revolution spalteten und das Bürgertum in Deutschland wie in Frankreich in die Arme alter oder neuer konservativer Gewalten trieben, während der Vierte Stand nicht stark genug war, seine Ziele auch ohne bürgerliche Unterstützung durchzusetzen. Insbesondere entfaltete das 1848 eingeführte allgemeine Wahlrecht in einer Zeit gerade beginnender Industrialisierung noch keine hinreichende Schubkraft zugunsten des Vierten Standes. Als die Verfassungen verabschiedet wurden, war die soziale Revolution bereits niedergeschlagen. In Frankreich erinnerte die Präambel zwar noch an gleichmäßigere Verteilung der gesellschaftlichen Lasten und Vorteile. Im übrigen hieß es aber nur, daß die Gesellschaft die Entwicklung der Arbeit ermutige und fördere und daß zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Rechtsgleichheit herrsche. Indessen war damit lediglich ein Rückfall selbst hinter den Stand von 1789 korrigiert, während ein sozial vorwärts weisendes Element in der Verfassung nicht sichtbar wird. Der Grundrechtskatalog der Paulskirche vollendete die Auflösung der ständisch-feudalen Ordnung und stellte bürgerliche Freiheit her, reagierte aber auf die Soziale Frage überhaupt noch nicht.¹¹

¹¹ Vgl. zur französischen Verfassungsdiskussion M. Deslandres, Histoire constitutionnelle de la France, Bd. II, Paris 1932, S. 323; zu den deutschen Grundrechten

Immerhin trat der Staat nach der Revolution von 1848 sozialpolitisch stärker in Erscheinung als vorher. Als einzig bedeutsame soziale Maßnahme der vorrevolutionären Periode läßt sich das preußische Regulativ über die Kinderarbeit von 1839 nennen¹², zu dem freilich weniger soziale Motive als Besorgnisse über die abnehmende Wehrtauglichkeit der Jugend den ersten Anstoß gegeben hatten. Das Regulativ fand ein Vorbild in der englischen Fabrikgesetzgebung von 1833, übertraf diese aber an Regelungsintensität. Die Beschäftigung von Kindern unter neun Jahren in Fabriken wurde vollständig verboten. Jugendliche unter sechzehn Jahren mußten vor der Anstellung einen mindestens dreijährigen Schulbesuch nachweisen und durften nicht länger als zehn Stunden täglich und zwischen 21 und 5 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen gar nicht arbeiten. Für die übrigen Beschäftigten ließ es die Gewerbeordnung von 1845 bei der unspezifizierten Pflicht der Arbeitgeber, auf Gesundheit und Sittlichkeit Rücksicht zu nehmen, und einer Erlaubnis zur Gründung gegenseitiger Unterstützungskassen bewenden. Ein Kinderarbeiterschutzgesetz erging nach erbitterter parlamentarischer Auseinandersetzung, in der die Gegner im Namen der Vertragsfreiheit und der väterlichen Gewalt auftraten, 1841 auch in Frankreich, doch unter Streichung der Fabrikinspektion, so daß es praktisch wirkungslos blieb. Nach 1848 nahm die Sozialgesetzgebung zu, wenngleich sich am Charakter punktueller Mißbrauchskorrekturen nichts änderte. Im wesentlichen war sie Arbeitsschutzgesetzgebung, machte aber auch tastende Ansätze zur Herstellung sozialer Sicherheit. Im einzelnen ist sie aus den Novellen zur Gewerbeordnung ablesbar.¹³ 1849 kam es zu der

H. Scholler (Hg.), Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche, 2. Aufl. Darmstadt 1982; E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, 2. Aufl. Stuttgart 1968, S. 773 ff.

12 Vgl. G. K. Anton, Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung, Leipzig 1891; J. Kuczynski, Geschichte der Kinderarbeit in Deutschland, Berlin 1958; R. Meinert, Die Entwicklung der Arbeitszeit in der deutschen Industrie, Diss. phil. Münster 1958.

13 Vgl. H. Volkmann, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848-1869, Berlin 1968; K. v. Rohrscheidt, Die Gewerbeordnung für das deutsche Reich, Berlin 1901, S. 1 ff.; A. Köttgen, Stichwort »Gewerbegesetzgebung«, in: L. Elster u. a. (Hg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. IV, 4. Aufl. Jena 1927, S. 1000 ff.; J. Lingnau, Das System sozialer Hilfeleistungen für die Bergarbeiter in der Knappschaftsversicherung des Ruhrbergbaus 1767-1961, Opladen 1965; A. Gladen, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974; Übersichten bei G. Erdmann, Die Entwicklung der deutschen Sozial-

seit langem geforderten Pflicht, Löhne bar auszuzahlen, dem sogenannten Truckverbot. Dieselbe Novelle bezog Arbeitnehmer in die Gewerberäte ein, die an innerbetrieblichen Arbeitszeitregelungen mitwirken und Arbeitskonflikte schlichten sollten. Außerdem ermächtigte sie die Gemeinden, unter bestimmten Voraussetzungen Zwangsversicherungen für gewerbliche Arbeiter mit obligatorischer finanzieller Beteiligung der Arbeitgeber einzurichten. Durchgreifendere Unterstützungsregelungen ergingen etwas später für die Bergarbeiter in dem preußischen Knappschaftsgesetz von 1854 und dem allgemeinen Berggesetz von 1865. 1853 wurde der Kinderarbeiterschutz erheblich ausgeweitet, 1878 erstmals ein Frauen- und Mutterschutz eingeführt. Im selben Jahr entstand die obligatorische staatliche Gewerbeaufsicht zur besseren Durchsetzung der gesetzlichen Schutzvorkehrungen.

IV. Der Übergang zu Staatsinterventionismus und Gewährleistung sozialer Sicherheit

Die Rückwendung zu sozialer Wohlfahrt als Staatsaufgabe vollzog sich gut dreißig Jahre nach der Revolution von 1848 und war, ähnlich wie die großen Reformen des Jahrhundertanfangs, in Deutschland von oben verordnet. Dementsprechend zielte sie weniger auf eine Veränderung des Systems als auf die Bewahrung seiner Grundstrukturen. Im Gegensatz zur Herstellung des bürgerlichen Verfassungsstaats, ja selbst zur Industrialisierung, die in Deutschland vergleichsweise spät erfolgten, ging das Reich sozialpolitisch allen anderen Ländern voran. Den Hintergrund bildete eine Veränderung der wirtschaftlichen Problemlage, die bald nach der Reichsgründung eintrat.¹⁴ Hatte zu dieser Zeit Hochkonjunktur geherrscht, in der die Gesetzgebung des Reiches und seines

gesetzgebung, 2. Aufl. Göttingen 1957; M. Stolleis, Quellen zur Geschichte des Sozialrechts, Göttingen 1976; H. Lampert, Sozialpolitik, Berlin 1980, S. 121 ff.

14 Vgl. H. Rosenberg, Große Depression und Bismarckzeit, Berlin 1967; H. Böhme, Deutschlands Weg zur Großmacht, 2. Aufl. Köln 1977; H. A. Winkler (Hg.), Organisierter Kapitalismus, Göttingen 1974, (darin vor allem H. U. Wehler, Der Aufstieg des organisierten Kapitalismus und Interventionsstaats in Deutschland, S. 36); L. Gall, Liberalismus und »bürgerliche Gesellschaft«, HZ 220 (1975), S. 324; ders., Zu Ausbildung und Charakter des Interventionsstaats, HZ 227 (1978), S. 552; K. G. Faber, Strukturprobleme des deutschen Liberalismus im 19. Jahrhundert, Der Staat 14 (1975), S. 201.

kurzlebigen Vorläufers, des Norddeutschen Bundes, mit der nationalliberalen Mehrheit des Parlaments zunächst das rechtliche Instrumentarium wirtschaftlicher Entwicklung geschaffen hatte, so leitete der Wiener Börsenkrach von 1873 eine Epoche weltweiter Rezession ein, die mit Schwankungen und kurzen Erholungspausen bis 1895 andauerte. In diesem Zeitraum stagnierte die Bevölkerungszunahme bei den Selbständigen, während die Arbeiterfamilien weiter wuchsen. Die Arbeitslosigkeit nahm erheblichen Umfang an, und die Not, die die Industrialisierung vorübergehend gelindert hatte, vergrößerte sich wieder. Für den deutschen Liberalismus markiert das Jahr 1873 den Beginn einer tiefen Krise. In der Bevölkerung schwand das Vertrauen in die Selbststeuerungskraft der Wirtschaft. Die Erwartungen, die bis dahin dem Markt gegolten hatten, richteten sich wieder auf den Staat. Dabei waren es, je nach Interessenlage, verschiedene Forderungen, die an ihn herangetragen wurden. Es ging um den Schutz schwächerer einheimischer Wirtschaftszweige vor ausländischer Konkurrenz; um den Schutz der Unternehmer vor unlauterem Wettbewerb; um den Schutz von Kunden und vor allem Kapitalanlegern vor Spekulanten; schließlich um den Schutz der Arbeiter vor Ausbeutung und Arbeitsunfällen. Zur wirksamen Vertretung dieser Forderungen gegenüber dem Staat setzte damals die verbandliche Organisation der Wirtschaft ein, die sich jedoch nur auf Arbeitgeberseite voll entfalten konnte, während die noch nicht sehr mitgliederstarken Gewerkschaften trotz der Aufhebung des Koalitionsverbots im Jahr 1869 Behinderungen ausgesetzt blieben. In den Wahlen sank der Stimmenanteil der bis dahin führenden Nationalliberalen auf 12,5 %, während gleichzeitig die Sozialdemokratie bei einem Arbeiteranteil in der Bevölkerung von nunmehr 60 % den ursprünglichen Stimmanteil der Nationalliberalen erreichte.

Schon in dieser Situation und nicht erst, wie häufig zu hören ist, 1918 vollzog sich der Übergang vom Liberalismus zum Staatsinterventionismus. Der Wendepunkt liegt im Jahr 1879, als Bismarck unter Bruch mit den Nationalliberalen die sogenannte Neue Wirtschaftspolitik proklamierte, deren bekanntester Ausdruck der Schutzzoll war. Gleichzeitig mit der Aufnahme einer Konjunkturpolitik leitete der Staat aber auch eine planmäßige Sozialpolitik ein.¹⁵ Als Maßnahme eines Unternehmerinteressen kei-

¹⁵ Vgl. H. F. Zacher (Hg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979; ders./P. A. Köhler (Hg.), Ein Jahrhundert So-

neswegs fernstehenden Staates hatte sie allerdings nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend soziale Motive. Es ging vielmehr um die Bestandserhaltung des Systems, das durch die Entfremdung großer Bevölkerungsteile vom Staat und durch die Wahlerfolge der als Staatsfeind betrachteten Sozialdemokratie bedroht schien. Die 1881 mit der Kaiserlichen Botschaft einsetzende und durch die Sozialversicherungsgesetze von 1883 (Krankenversicherung), 1884 (Unfallversicherung) und 1889 (Invaliden- und Altersversicherung) verwirklichte Politik muß deswegen in ihrem Ursprung mit den Sozialistengesetzen von 1878 zusammengesesehen werden. Sie fungierte ausdrücklich als deren positives Gegenstück, mit dem Bismarck das Ziel verfolgte, die Arbeiterschaft in ihrem berechtigten Sicherheitsbedürfnis zu befriedigen und eben dadurch von ihrer politischen Vertretung und deren weiterreichenden Absichten zu trennen. Aus diesem Grund war für Bismarck der Staatszuschuß zur Sozialversicherung so wichtig, weil er die Arbeiter als Rentner des Staates an diesen zu binden versprach. Dagegen sahen die Unternehmer im Staatszuschuß den ersten Schritt zum Staatssozialismus, und auch die meisten Parteien lehnten ihn aus unterschiedlichen Gründen ab. Dagegen fand die Lösung des sozialen Problems über eine Zwangsversicherung unter Ausschluß der Privatversicherungswirtschaft weniger Widerspruch, weil sie den Vorteil bot, daß für die Arbeitsbeziehungen selbst der Grundsatz der Privatautonomie unangetastet blieb und nur die Folgekosten eines privatautonomen Wirtschaftssystems durch staatlichen Zwangseingriff abgedeckt wurden. Der soziale Fortschritt der Gesetzgebung war freilich ganz ungeachtet ihrer

zialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin 1981; G. A. Ritter, Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland, Berlin 1980; ders., Sozialversicherung in Deutschland und England, München 1983; H. Peters, Die Geschichte der sozialen Versicherung, 3. Aufl. St. Augustin 1978; J. Umlauf, Die deutsche Arbeiterschutzesetzgebung 1880-1890, Berlin 1980; H. Rothfels, Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, in: ders., Bismarck, Stuttgart 1970, S. 166; W. Vogel, Bismarcks Arbeiterversicherung, Braunschweig 1951; K. P. Benöhr, Verfassungsfragen der Sozialversicherung nach den Reichstagsverhandlungen von 1881 bis 1889, SZ Germ 97 (1980), S. 94; ders., Soziale Frage, Sozialversicherung und Sozialdemokratische Reichstagsfraktion, SZ Germ 98 (1981), S. 35; H. P. Ullmann, Industrielle Interessen und Entwicklung der deutschen Sozialversicherung, HZ 229 (1979), S. 574; K. E. Born, Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz, Wiesbaden 1957; K. Saul, Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich, Düsseldorf 1974.

Beweggründe beträchtlich, wenn die Leistungen zunächst auch nur einem begrenzten Personenkreis zugutekamen, recht bescheidene Beträge ausmachten und auch nicht alle Risiken der Industriegesellschaft absicherten. Privates Risiko blieb vor allem die Arbeitslosigkeit, die jedoch an Bedeutung verlor, weil im Reich in den neunziger Jahren praktisch wieder Vollbeschäftigung einkehrte.

Wenn man der Frage nachgeht, warum es gerade der deutsche Staat war, der trotz seiner nationalen, konstitutionellen und wirtschaftlichen Verspätung als erster zu sozialer Verantwortung zurückfand, kommt der Verfassungslage erhebliche Bedeutung zu.¹⁶ Ja, die verfassungspolitische Rückständigkeit des deutschen Staates erweist sich geradezu als Voraussetzung seiner sozialpolitischen Fortschrittlichkeit. Der Staat war in Deutschland niemals Staat der bürgerlichen Gesellschaft geworden. Vielmehr hatte sich das monarchische Prinzip als Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft unverändert erhalten, und mit der Konstitutionalisierung war lediglich eine gegenständlich begrenzte Mitsprache für die bürgerliche Gesellschaft einhergegangen. Ihre Vertretung, das Parlament, nahm der Konstruktion nach weniger die Position eines Organs der Staatsleitung als einer Vetoinstanz beim Staat ein. Auch der zeitweilig energisch praktizierte Wirtschaftsliberalismus blieb auf diese Weise immer dem Staatsinteresse untergeordnet. Er war ein Mittel zur Modernisierung und Bestandssicherung der Ordnung, das wieder aufgegeben werden konnte, wenn es seinem Zweck nicht mehr hinreichend diente. Unter diesen Umständen blieb auch die wohlfahrtsstaatlich-patriarchalische Tradition des Absolutismus in Deutschland lebendiger als in denjenigen Ländern, die den Verfassungsstaat auf einer ganz neuen Legitimationsgrundlage errichtet hatten. Zwar konnte auch der deutsche Staat nicht mehr unter Umgehung der in Parteien organisierten und im Parlament repräsentierten Gesellschaft handeln, doch war er kein von den Parteien gesteuerter Staat, sondern nahm eine relativ unabhängige Position über diesen ein. Das erleichterte es ihm, ihre durch das allgemeine Wahlrecht auf die politische Ebene gehobenen Interessenkonflikte zu Verfolgung seiner eigenen Pläne

¹⁶ Vgl. M. Stolleis, Die Sozialversicherung Bismarcks, in: Zacher, Bedingungen (Anm. 15), S. 387. Generell zum Verfassungsstaat in Deutschland E.-W. Böckenförde, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hg.), Verfassungsgeschichte (Anm. 8), S. 146.

zu nutzen. Dieser Spielraum kam der Sozialpolitik zugute, wie ja auch die bescheidenen sozialpolitischen Fortschritte, die Frankreich vor dem Ersten Weltkrieg erzielte, nicht im parlamentarischen, sondern im autoritären Regime Napoleons III. zustande kamen. Der soziale Staat war auf diese Weise durch die Verfassung zwar begünstigt worden. Er genoß aber keineswegs Verfassungsrang. Die Reichsverfassung enthielt sich vielmehr jeder Programmatik, ja selbst jeder grundrechtlichen Sicherung und verstand sich im wesentlichen als Organisationsstatut, dadurch alle inhaltlichen Fragen der politischen Entscheidung überlassend. Der Staat betrieb Sozialpolitik, aber er identifizierte sich nicht mit sozialen Zwecken.

v. Die Zusammenfügung von Verfassung und Sozialstaat im demokratischen System

Verfassung und Sozialstaat wurden erst in der Weimarer Republik zusammengeführt. Die Weimarer Verfassung von 1919 veränderte zum einen die Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft, indem sie anstelle des monarchischen Prinzips die Volkssouveränität setzte. Dem allgemeinen Wahlrecht, das auch schon im Kaiserreich gegolten hatte, verhalf sie dadurch erst zur vollen Wirksamkeit. Zum anderen verlieh sie dem Staat aber auch eine Inhaltsbestimmung, die stark sozial geprägt war. Ja, man kann sagen, daß Demokratisierung und Sozialisierung des Staates bei der gegebenen Sozialstruktur nur zwei Seiten ein und desselben Vorgangs waren. Die soziale Bestimmung kam neben einigen Kompetenznormen vor allem im Grundrechtskatalog zum Ausdruck, der zwar die klassisch-liberalen Freiheitsrechte übernahm, sie aber erstens wieder auf den Dienst an der Humanität verpflichtete, wie namentlich die Eigentumsgarantie im Zusammenhang mit den Wirtschaftsgrundsätzen des Art. 151 zeigt, und zweitens um eine Reihe sozialer Grundrechte erweiterte. Zur Konkretisierung dieses verfassungsrechtlich vorgezeichneten Programms entwickelte sich nach 1918 eine lebhafte Sozialgesetzgebung, die teils an die Bismarcksche Sozialgesetzgebung anknüpfte, teils neue Wege ging, doch weder fundamentale Änderungen des Wirtschaftssystems noch einschneidende Vermögensumverteilungen

vorsah.¹⁷ Im Vordergrund stand zunächst die Bewältigung der Kriegsfolgen, insbesondere die Versorgung von Kriegsopfern und Hinterbliebenen. Sie wurde ausdrücklich von der Armenpflege getrennt, wie sich überhaupt in der Weimarer Sozialgesetzgebung die Tendenz, von der Armenpflege zur Sozialfürsorge mit Anspruchscharakter zu gelangen, verstärkte. Die bestehende Sozialversicherung wurde nicht nur auf einen weiteren Personenkreis erstreckt, sondern vor allem um den Zweig der Arbeitslosenversicherung ergänzt. Zu den Gebieten, auf denen der Sozialstaat nun die Privatautonomie überlagerte, gehört das Arbeitsrecht. Der Arbeitsschutz wurde erheblich ausgedehnt, Kündigungsschutz eingeführt und innerbetriebliche, jedoch nicht unternehmerische Mitbestimmung geschaffen. Vor allem entwickelte sich unter dem Schutz der Koalitionsfreiheit des Art. 159 der Weimarer Reichsverfassung das kollektive Arbeitsrecht weiter und trug zu einem Ausgleich der Asymmetrien des rein individuellen Arbeitsvertragsrechts des 19. Jahrhunderts bei. Die Einrichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit unterstützte diese Tendenzen. Der Arbeitsmarkt wurde ohne Aufhebung der Vertragsabschlußfreiheit staatlicher Kontrolle unterstellt. Schließlich nahm sich der Staat auch des sozialen Wohnungsbaus an.

Dennoch erscheint es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht unproblematisch, von der Weimarer Republik als einem Sozialstaat zu sprechen. Das hängt mit der Eigenart der sozialen Grundrechte der Weimarer Verfassung, mehr aber noch mit dem Verhältnis, das die Staatsrechtslehre diesen gegenüber einnahm, zusammen.¹⁸ Die Staatsrechtslehre hatte die rechtliche Bedeutung der Grundrechte, seit die in ihnen garantierten bürgerli-

17 Vgl. L. Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949; A. Gladen, Sozialpolitik (Anm. 13), S. 91 ff. Überblick bei G. Erdmann, Sozialgesetzgebung (Anm. 13); M. Stolleis, Quellen (Anm. 13); H. Lampert, Sozialpolitik (Anm. 13), S. 137 ff.

18 Vgl. die Darstellung bei E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, 1981, S. 94 ff., sowie ders., Grundrechte im Bismarckschen Reichssystem, Festschrift für Scheuner, Berlin 1973, S. 163. Befriedigende Darstellungen über die Entwicklung der Grundrechtstheorie fehlen. Vgl. aus den Quellen etwa G. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. Berlin 1933, S. 505 ff.; R. Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt, in: Verwaltungsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für das Preußische Oberverwaltungsgericht, Berlin 1925, S. 183; C. Schmitt, Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung, in: G. Anschütz/R. Thoma (Hg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, Tübingen 1932, S. 572.

chen Interessen vom Staat fraglos akzeptiert wurden, schon vor 1918 herabgemindert und dadurch nicht ohne Absicht ihren status-quo-überschreitenden Gehalt neutralisiert. Soweit ihnen der Rechtscharakter nicht überhaupt abgesprochen wurde, verpflichteten sie jedenfalls nur die Verwaltung, nicht den Gesetzgeber, und da die Verwaltung ohnedies ans Gesetz gebunden war, fielen die Grundrechte praktisch mit dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in eins und liefen als solche leer. Mit den in die Weimarer Verfassung eingefügten sozialen Grundrechten wußte die Staatsrechtslehre noch weniger anzufangen. Da sie dem Staat nicht wie die klassischen Grundrechte Schranken zogen, sondern ihn zu sozialem Handeln anhielten, erschienen sie nicht direkt anwendbar, sondern bedurften gesetzgeberischer Vermittlung. Die Staatsrechtslehre war aber nicht bereit, sie dann wenigstens als verfassungsrechtlich verbindliche Zielvorgaben für die Gesetzgebung und Auslegungshilfen für die Gesetzesanwendung zu betrachten, sondern erklärte sie kurzerhand zu Nicht-Recht. Sie erschienen auf diese Weise als bloße Absichtserklärungen, die in der Verfassung standen, ohne an deren normativer Geltung zu partizipieren. Allerdings erleichterte der Weimarer Grundrechtskatalog diese Deutung, indem er in der Tat eine Fülle reiner Vorsätze enthielt, so daß er von Zeitgenossen als »interfraktionelles Parteiprogramm« bezeichnet werden konnte. Die Einstellung der Staatsrechtslehre hatte zur Folge, daß trotz der sozialen Erweiterung des Grundrechtskatalogs rechtliche Geltung nur den bürgerlich-liberalen Abwehrrechten zukam. Diese wurden nun aber von einer wachsenden Strömung auch gegen den Gesetzgeber ins Feld geführt. Bezeichnenderweise geschah das im selben Moment, als die monarchische Sperre gegen parlamentarische Mehrheitsentscheidungen entfallen und eine Systemänderung im sozialistischen Sinne in den Bereich des Möglichen gerückt war. Zusammengenommen lief diese Haltung auf eine Bewahrung des sozialen status quo mit den Mitteln der Verfassungsinterpretation hinaus, nachdem das Verfassungsrecht ihn nicht mehr unbedingt garantierte.¹⁹

19 Vgl. D. Grimm, Methode als Machtfaktor, in diesem Bd. S. 366 ff.; I. Maus, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, 2. Aufl. München 1980. Da das Dritte Reich kein Verfassungsstaat war, liegt seine Sozialpolitik außerhalb des Themas, Darstellungen darüber bei W. Scheur, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Diss. Köln 1967, und T. W. Mason, Sozialpolitik im Dritten Reich, Opladen 1977.

Das Grundgesetz hat im Lichte dieser Erfahrungen den Weimarer Versuch, ein sozialpolitisches Programm im Grundrechtskatalog vorzuzeichnen, nicht wiederholt. Es enthält vielmehr nur Garantien der klassischen Freiheitsrechte, adressiert diese aber in Reaktion auf die Weimarer Staatsrechtslehre und den prinzipiell grundrechtsfeindlichen Nationalsozialismus an alle Staatsgewalten einschließlich des Gesetzgebers und versieht sie mit einer eigenen Durchsetzungsinstanz in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts. Es setzt über die klassisch-liberalen Freiheitsrechte auf der Stufe der Staatszielbestimmungen jedoch eine inhaltlich nicht weiter präzierte Sozialstaatsklausel, die den Grundrechten die Interpretationsrichtung weist. Aus dieser Kombination hat die Staatsrechtslehre im Verein mit der Verfassungsrechtsprechung eine differenzierte Grundrechtsdogmatik entwickelt, derzufolge die Grundrechte sich aus der einseitigen Staatsrichtung lösen und nicht mehr nur als subjektive Abwehrrechte, sondern auch als objektive Gestaltungsprinzipien fungieren.²⁰ Als solche beziehen sie einerseits die materiellen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs in ihre Garantie ein und erlegen andererseits dem Staat eine Schutzpflicht für personale Freiheit auch gegenüber gesellschaftlicher Übermacht auf. Allerdings ist von der sozialstaatlichen Interpretation der Grundrechte der Gleichheitssatz im wesentlichen unberührt geblieben. Die herrschende Lehre versteht ihn mit dem Bundesverfassungsgericht als Willkürverbot, das gesetzliche Differenzierungen verbietet, für die sich kein einleuchtender Grund finden läßt, entnimmt ihm aber keinen Anstoß zur Herstellung größerer sozialer Gleichheit. Inwieweit die gegenüber der Weimarer Verfassung gesteigerte Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes für die beträchtliche Ausweitung sozialer Leistungen in der Bundesrepublik konstitutiv war, ist schwer zu beurteilen. Insgesamt erscheint die Bereitschaft der politischen Parteien, in Zeiten des Wachstums die Wünsche von Interessengruppen mit nennenswertem Wählerpotential relativ unterschiedslos zu befriedigen, der wirkungsvollere Motor des Sozialstaats gewesen zu sein. Solange

²⁰ Grundlegend: P. Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43. Zusammenfassungen bei K. Hesse, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1978, S. 427, sowie D. Grimm, Grundrechte und soziale Wirklichkeit, in: W. Hassemer u. a. (Hg.), Grundrechte und soziale Wirklichkeit, Baden-Baden 1982, S. 39.

der Staat seine Legitimation wesentlich von materiellen Leistungen an die Bürger ableitet, liegt in dem drohenden Legitimationsentzug bei Leistungsabbau eine stärkere Garantie, als Verfassungsnormen sie vermitteln könnten. Die Verfassung ist aber komplettierend und korrigierend hinzugetreten. Insofern soziale Gerechtigkeit auch mit gleicher Behandlung gleicher Sachverhalte zusammenhängt, sollte man diesen Beitrag nicht unterschätzen. Indessen geraten Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit an ihre Grenzen, wenn ganze Regelungsbereiche ein soziales Defizit aufweisen. Das hat das Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts deutlich erkennen lassen.²¹

VI. Zum Verhältnis von Verfassung und Sozialstaat im gegenwärtigen Entwicklungsstadium

Die Frage nach dem Anteil des Grundgesetzes an der Entwicklung des Sozialstaates in der Bundesrepublik verweist auf die tieferliegende Problematik des Verhältnisses von Verfassung und Sozialstaat überhaupt. In der Frühphase der Bundesrepublik hatte Forsthoff dazu die Ansicht vertreten, daß die Verfassung ihren Entstehungsbedingungen als liberal-rechtsstaatliche verhaftet sei und sich gegen sozialstaatliche Inhalte sperre. Diese könnten nur auf einfachgesetzlicher Ebene Platz finden.²² Ähnlich wie in der Weimarer Republik die sozialen Grundrechte wurde damit die Sozialstaatsklausel zur politischen Proklamation ohne normative Kraft. Diese Unvereinbarkeitsthese ist mit Recht kritisiert worden und findet heute kaum noch Befürworter. Es wäre freilich voreilig, daraus auf eine problemlose Harmonie zwischen Verfassung und Sozialstaat zu schließen. Gerade neuere Entwicklungen des poli-

²¹ BVerfGE 33, 303. Dazu F. Müller, Juristische Methodik und Politisches System, Berlin 1976, S. 28 ff.; Grimm, Grundrechte (Anm. 20), S. 70 ff.; generell J.P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins 107 (1973), S. 843, 852.

²² E. Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL 12 (1954), S. 8. Vgl. dazu auch den Sammelband E. Forsthoff (Hg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968; dazu wiederum D. Suhr, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Der Staat 9 (1970), S. 66; ferner H. H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen 1970; H. F. Zacher, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980.

tischen Systems geben zu der doppelten Frage Anlaß, ob nicht einerseits der Sozialstaat die Verfassung als Steuerungsinstrument für Politik, andererseits die Verfassung den Sozialstaat in Zeiten sinkender öffentlicher Mittel überfordert. Die Verfassung entstand ausgangs des 18. Jahrhunderts als Instrument des Bürgerturns zur Beschränkung des Staats im Interesse individueller Freiheit. Freiheit war unter der Voraussetzung, daß ein gerechter Interessenausgleich nur aus dem ungehinderten Spiel der gesellschaftlichen Kräfte hervorgehen könne, gleichbedeutend mit der Abwesenheit staatlicher Reglementierung. Der Staat garantierte lediglich die Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Autonomie, indem er Freiheitsbedrohungen abwehrte. Individuelle Freiheit erscheint dann als formale Freiheit. Sie umfaßt weder die tatsächlichen Voraussetzungen des Freiheitsgebrauchs, die als selbstverständlich unterstellt wurden, noch enthält sie irgendwelche Verhaltensanforderungen. Die einzige Grenze der eigenen Freiheit ist die – freilich ebenfalls formal verstandene – Freiheit der anderen. Die konstruktive Aufgabe bestand dann darin, den Staat an aktiver Einflußnahme auf die Gesellschaft zu hindern und seine Eingriffe in die Gesellschaft auf Gefahrenabwehr zu begrenzen, also Trennung von Staat und Gesellschaft zu gewährleisten. Diese Aufgabe läßt sich mittels Verfassungsrecht besonders gut erfüllen. Die Freiheit ist hergestellt, wenn dem Staat Handlungsschranken gezogen sind. Diese lassen sich in den Grundrechten relativ präzise umschreiben. Die Freiheit ist effektiv, wenn der Staat diese Schranken respektiert bzw. vom Einzelnen gerichtlich dazu gezwungen werden kann. In ihrer Eigenschaft als Schranken wirken sie unmittelbar. Ihre Bindungskraft ist hoch.

Nachdem sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts erwiesen hatte, daß auf der Basis von Ausgrenzungen allein kein freiheitliches System begründet werden kann, materialisierte sich das Freiheitsproblem.²³ Der Sozialstaat, der die reformistische Reaktion auf die Defizite des Liberalismus darstellt, behält die Beschränkung des Staates zugunsten individueller Freiheit bei, will diese Freiheit im Gegensatz zum Liberalismus aber für jeden Einzelnen real nutzbar machen. Damit ist einerseits Freiheit einschließlich der tatsächlichen Voraussetzungen ihres Gebrauchs gemeint und andererseits individueller Freiheitsgebrauch, der die gleiche Freiheit der ande-

23 E.-W. Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529; Grimm, Grundrechte (Anm. 20), S. 58 ff., 72 ff.

ren aufzehrt, ausgeschlossen. Im Gegensatz zu formaler Freiheit läßt sich materielle Freiheit indessen durch Verfassungsnormen allein nicht herstellen. Materielle Freiheit verwirklicht sich nicht durch staatliche Abstinenz, sondern durch staatliche Aktivität. Die Grundrechte können dafür Gesetzgebung und Verwaltung zwar das Ziel vorgeben und die Richtung weisen, bleiben aber auf deren Vermittlung angewiesen. Sie wirken nur mittelbar. Was zur Freiheitsförderung zu unternehmen ist, läßt sich auch nicht mit der gleichen Präzision in Rechtsnormen einfangen wie dasjenige, was der Staat im Freiheitsinteresse zu unterlassen hat. Positive Freiheitsförderung ist vielmehr situations- und mittelabhängig. Daher besitzen die Grundrechte in ihrer Eigenschaft als Gestaltungsprinzipien Aufforderungscharakter, lassen aber die Wege offen, der Aufforderung nachzukommen. Aus demselben Grunde sind sie auch – von Ausnahmefällen abgesehen – gerichtlich nicht einklagbar. Andernfalls träten Richter anstelle der Politik. Ihre Bindungskraft sinkt. Schließlich geraten sie wegen ihrer Angewiesenheit auf gesetzliche Vermittlung auch in die Restriktionen, denen freiheitsoptimierende Gesetzgebung in einem pluralistischen System unterliegt. Diese Restriktionen sind erheblich gestiegen, seit der Staat in den sechziger Jahren die umfassende Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung übernommen hat, ohne doch seine Verfügungsbefugnis über die weiterhin grundrechtlich geschützte Wirtschaft im gleichen Maße zu erweitern. Der Staat muß daher im Bereich der Wirtschaftssteuerung auf seine spezifischen Mittel von Befehl und Zwang weitgehend verzichten und stattdessen zu indirekt wirkenden Motivationsdaten greifen. Insofern hängt die Erfüllung einer Staatsaufgabe also von der Folgebereitschaft wirtschaftlicher Entscheidungsträger ab. Diese gelangen dadurch dem Staat gegenüber in eine Verhandlungsposition. Er teilt seine Entscheidungsbefugnis mit gesellschaftlichen Mächten, die nicht in den spezifischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang der Verfassung eingegliedert sind. Die Verfassung regelt dann ihrem Anspruch zum Trotz die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen nur noch partiell und muß daneben parakonstitutionelle Entscheidungsträger dulden.²⁴

Was umgekehrt die mögliche Überforderung des Sozialstaats

24 Vgl. E.-W. Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, Der Staat 15 (1976), S. 457, sowie die umfangreich gewordene Literatur über Regierbarkeit

durch die Verfassung angeht, so lautet die Frage, inwiefern die Verfassung dem bestehenden Sozialleistungssystem Bestandsschutz verleihen kann und damit das Leistungsniveau ungeachtet der staatlichen Leistungskraft festschreibt.²⁵ Die Antwort hängt mit der Eigenart der Verfassung zusammen. Das Grundgesetz versteht sich einerseits nicht als reines Organisationsstatut, das alle im vorgesehenen Verfahren zustande gekommenen Entscheidungen ungeachtet ihres Inhalts für rechtens nimmt. Es enthält andererseits aber auch keinen fertigen politischen Aktionsplan, der von den Staatsorganen nur noch auszuführen wäre. Das Grundgesetz verbindet vielmehr Verfahren und Prinzipien, Offenheit und Bindung. Politik bleibt daher unter dem Grundgesetz ebensowohl möglich wie nötig. Zu den inhaltlichen Bindungen der Politik zählt auch der Sozialstaatsgrundsatz, der zusammen mit den Grundrechten den Staat zu Daseinsvorsorge und sozialer Gerechtigkeit verpflichtet. Über Art und Maß schweigt das Grundgesetz aber. Das gegenwärtige Sozialleistungssystem stellt eine der verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten zur Verwirklichung des Sozialstaatspostulats unter anderen dar. Genösse es verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, so würde eine verfassungsrechtlich zulässige politische Entscheidung in den Rang der allein möglichen Entscheidung erhoben. Die Offenheit der Verfassung sänke auf diese Weise, die demokratische Substanz des politischen Systems nähme ab, weil Wahlausgänge und Regierungswechsel sozialpolitisch folgenlos bleiben müßten. Beeinträchtigt würde aber auch der Sozialstaatsgrundsatz selbst. Die künftigen Sozialleistungen sind ja nicht als staatliche Verfügungsmasse schon jetzt vorhanden, sondern müssen von der gegenwärtig arbeitenden Generation erst erwirtschaftet werden. Daher hängt ihre Höhe von den wirtschaftlichen Umständen und der Leistungsbereitschaft der Bevölkerung ab. Genossen alle bereits begründeten Anwartschaften verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, so wäre die unvermeidliche Konsequenz, daß die gegenwärtigen Leistungsempfänger ohne eigenes Zutun vor den künftigen Leistungsempfängern, deren Beiträge nicht geringer waren, bevorzugt wären, von den Folgewir-

und Neokorporatismus, nachgewiesen bei D. Grimm, Verbände, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983.

²⁵ Dazu ausführlich D. Grimm, Eigentumsschutz sozialpolitischer Positionen und rechtlich-politisches System, in: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen (2. Sozialrechtslehrrtagung), Wiesbaden 1982, S. 226.

kungen auf andere, womöglich nicht minder soziale staatliche Leistungen einmal abgesehen. Der Sozialstaatsgrundsatz, um den es ging, bliebe zugunsten einer Privilegienstruktur auf der Strecke. Eine wesentliche Errungenschaft des Verfassungsstaats gegenüber Absolutismus und Ständegesellschaft wäre damit wieder preisgegeben.