

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 79

Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz

**Aspekte verfassungsrechtlicher Einwirkung
auf die Stabilität sozialer Rechtslagen**

Von

Rolf-Ulrich Schlenker



Duncker & Humblot · Berlin

ROLF-ULRICH SCHLENKER

Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 79

Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz

Aspekte verfassungsrechtlicher Einwirkung auf die
Stabilität sozialer Rechtslagen

Von

Dr. Rolf-Ulrich Schlenker



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schlenker, Rolf-Ulrich:

Soziales Rückschrittsverbot und Grundgesetz:
Aspekte verfassungsrechtl. Einwirkung auf d.
Stabilität sozialer Rechtslagen / von Rolf-Ulrich
Schlenker. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.
(Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht; Bd. 79)
ISBN 3-428-05999-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05999-9

Vorbemerkung

Die Arbeit wurde im Sommer 1984 als Manuskript abgeschlossen.

Die bis September 1984 erschienenen Beiträge zum sozialrechtlichen Beratungsthema des 55. Deutschen Juristentages in Hamburg „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz“ konnten noch berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen seine Rechtsprechung zu einer begrenzten grundrechtsorientierten Schutzwirkung gegenüber Rücknahme-maßnahmen im Sozialrecht im Urteil vom 16. 7. 1985 zur Krankenversicherung der Rentner (BVerfGE 69, 272) behutsam weiterentwickelt.

Stuttgart, im Januar 1986

Der Verfasser

Grobgliederung

1. Teil:	Politische und rechtliche Dimensionen der „Grenzen des Sozialstaates“ .	15
2. Teil:	Die Stabilisierung des Sozialstaates kraft grundgesetzlicher Einwirkung im Licht von Rechtsprechung und Literatur	51
	A. Zur Frage einer Grundgesetzgarantie zugunsten der gegenwärtigen Gestalt und des erreichten Niveaus deutscher Sozialstaatlichkeit	51
	B. Einzelne Orientierungspunkte des gebotenen sozialen Mindeststandards in den Elementarbereichen des sozialen Netzes	91
3. Teil:	Das Kernstück sozialstaatlicher Rückschrittsgerechtigkeit: Grundrechtlicher Bestandsschutz für Teilhabepositionen am System sozialer Sicherheit — Ansatzpunkte für ein Konzept stärkerer Grundrechtsorientierung des Sozialrechts	130
	A. Art. 14 GG als „Grundrecht auf soziale Sicherheit“ in der Sozialversicherung	130
	B. Das „Grundrecht“ auf Kontinuität und Vertrauensschutz im Sozialrecht	193
	C. Art. 6 GG als mehrdimensionale Rückschrittsgerechtigkeitsnorm für soziale Regelungen des „Familienkreises“	209
	D. Die Garantie amtsangemessener Besoldung und Versorgung in Art. 33 V GG als Modell multifunktionaler Grundrechtsverbürgung zugunsten eines zeitgerechten Standards des Systems sozialer Sicherheit	215
	Zusammenfassung	238
	Literaturverzeichnis	256

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Politische und rechtliche Dimensionen der „Grenzen des Sozialstaates“

I. Die grundgesetzliche Gefährdungslage „sozialer Rückschritt“	15
1. Soziale Rücknahmen als Herausforderung für das Verfassungsrecht	15
2. Zum Begriff des Sozialrechts und der sozialen Rücknahme	18
a) Weites Verständnis des „Sozialen“	18
b) „Rückschritt“ im Bereich der Sozialgesetzgebung	20
3. Ziel und Gang der Untersuchung	24
a) Ziel der Arbeit	24
b) Gang der Untersuchung	26
c) Zum zugrundegelegten Verfassungsverständnis	27
II. Die Ursachen sozialer Rücknahmen	29
1. Verschlechterung der ökonomischen und demographischen Rahmenbedin- gungen	29
2. Fehlentwicklungen innerhalb des sozialen Netzes und Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Sozialpolitik	32
III. Instrumente zur Stabilisierung des Sozialstaates ohne Sozialabbau	36
1. Wachstumsvorsorge	36
2. Staatsverschuldung	37
3. Steigerung der Abgabenquote	39
IV. Abbauwirklichkeit	43
1. Die Filterfunktion des demokratischen Prozesses: Politischer Pragmatismus als effiziente Rückschrittsbarriere	43
2. Die Realität des Sozialabbaus in der Spargesetzgebung seit 1981	45
a) Sparoperation 1982 durch sozialliberale Regierung	45
b) Lambsdorff-Papier, Regierungswechsel, Sparoperation 1983	48
c) Sparoperation 1984	49
d) Rücknahmepläne 1985	50

2. Teil

Die Stabilisierung des Sozialstaates kraft grundgesetzlicher Einwirkung im Licht von Rechtsprechung und Literatur

A. Zur Frage einer Grundgesetzgarantie zugunsten der gegenwärtigen Gestalt und des erreichten Niveaus deutscher Sozialstaatlichkeit	51
I. Institutionelle Gewährleistung der bestehenden Gestalt des Systems sozialer Sicherheit?	51

1. Verfassungsnormative Einbindung des Sozialstaates	51
a) Bestimmungen des Grundgesetzes und Verbürgung eines sozialen Mindeststandards in der Europäischen Sozialcharta (ESC)	51
b) Die Figur einer sozialstaatlichen institutionellen Garantie im Schrifttum	53
2. Leading case: Die AOK-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. 4. 1975 (BVerfGE 39, 302)	56
a) Art. 74 Nr. 12, Art. 87 II, Art. 120 I 4 GG als „bloße Zuständigkeitsvorschriften“	57
b) Keine institutionelle Garantie durch das Sozialstaatsprinzip	59
3. Die Reformoffenheit des Grundgesetzes für den Bereich der sozialen Sicherung: Keine starre Bindung an ein im Gleichheitssatz verwurzeltes <i>Systemkonsequenzgebot</i>	61
4. Folgerungen für die Frage der Ablösung des bestehenden Sozialversicherungssystems durch alternative Modelle sozialer Sicherheit	64
5. Wenig Beachtung für die sozialstaatsfestigende Relevanz des SGB-AT und der sozialen Verbürgungen der Landesverfassungen	67
a) Das stabilisierende Selbstbindungselement des <i>SGB-AT</i>	67
b) Die Sozialaufgaben in den <i>Landesverfassungen</i> , insbesondere die Sozialversicherungsartikel	68
II. Die Realisierung des Sozialstaatsgebots im Verständnis des Bundesverfassungsgerichts: Pflicht zu sozialer Aktivität	71
1. Verneinung eines „absoluten sozialen Rückschrittsverbots“ als Teilkomponente des Sozialstaatsprinzips	71
2. Mittelbare Festlegung eines sozialen Mindeststandards durch die Verpflichtung zu sozialer Aktivität	75
3. Betonung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Bereich der sozialen Ordnung	77
4. Das folgenorientierte Sozialstaatsverständnis des Bundesverfassungsgerichts und der „Vorbehalt des Möglichen“ als Begrenzungsformel der sozialen Verpflichtung des Staates	78
5. Verteilungsgerechtigkeit am Maßstab des „Art. 3 I GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip“	83
6. „Rückschrittsgerechtigkeit“ auf dem Boden des Willkürdogmas, insbesondere BVerfGE 60, 16 und die Perspektive der Erhaltung eines Zustandes „sozialer Gleichheit“	84
7. Einengung der Rückholfreiheit des Gesetzgebers durch individualbezogene Verfassungsmaßstäbe	89
B. <i>Einzelne Orientierungspunkte des gebotenen sozialen Mindeststandards in den Elementarbereichen des sozialen Netzes</i>	91
I. Die Garantie des <i>Existenzminimums</i>	91
II. Die <i>staatliche Fürsorge- und Schutzpflicht</i> oberhalb des Existenzminimumbereichs	96
1. Die Verortung der Fürsorge- und Schutzdimension im Grundgesetzgebot zu sozialer Aktivität	96
a) Felder der staatlichen Fürsorge- und Schutzpflicht	96
b) Abstützung im Sozialstaatsprinzip ohne grundrechtliche Orientierung	98
Exkurs: Die Nähe der Fürsorge- und Schutzpflicht zu Art. 2 II GG	99

2. Die Wahrung eines zeitgemäßen und funktionsgerechten Niveaus der Leistungs- und Schutzgesetzgebung	100
3. Zum Vertrauensschutz von Fürsorgepositionen	102
III. Die grundgesetzlich geforderte Qualität und Stabilität des <i>Sozialversicherungssystems</i>	103
1. Pflicht zur Schaffung und Beibehaltung eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit	103
a) Die „nasciturus“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 45, 376): Effektivierung des „Sozialstaatsprinzips i. V. m. Art. 3 GG“ zugunsten eines komplexen Sozialversicherungssystems	103
b) Bestands- und Vertrauensschutz für individualisierte Rechtsstellungen des Sozialversicherungssystems	106
2. Lebensstandardsicherung und Generationenvertrag als Fixpunkte der gesetzlichen <i>Renten- und Unfallversicherung</i>	108
a) Das Prinzip der Lebensstandardsicherung	108
b) Die Garantie der Rentenanpassung	111
c) Konkretisierung der Solidarpflichten im Generationenvertrag	114
3. <i>Hinterbliebenenversorgung</i> zwischen Fürsorge- und Versicherungsprinzip	116
a) Systemlinien der Hinterbliebenenversorgung	116
b) Die Einwirkung von Art. 6 I GG auf die Hinterbliebenensicherung	118
c) Hinterbliebenenrente als „Sozialeigentum“	119
4. Die Sicherstellung eines zeitgerechten <i>Krankheitsversorgungssystems</i> ..	120
a) Gewährleistung einer optimalen Krankenversorgung	120
b) Hohes Bestandsinteresse der Krankenversicherten bei Rechtsänderungen	123
5. Die grundgesetzliche Verbürgung der <i>Arbeitslosenversicherung</i>	124
a) Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung als Verfassungsaufgabe	124
b) Grundgesetzgebot einer „angemessenen“ sozialen Sicherung bei Wegfall des Arbeitsplatzes, insbesondere BVerfGE 51, 115	126

3. Teil

Das Kernstück sozialstaatlicher Rückschrittsgerechtigkeit: Grundrechtlicher Bestandsschutz für Teilhabepositionen am System sozialer Sicherheit — Ansatzpunkte für ein Konzept stärkerer Grundrechtsorientierung des Sozialrechts

A. Art. 14 GG als „Grundrecht auf soziale Sicherheit“ in der Sozialversicherung ..	130
I. Die leistungsstaatliche Dimension der Grundrechte und deren Gefährdung durch soziale Rücknahmen	130
1. Grundrechtssichernde Geltungsfortbildung durch Anerkennung der Grundrechtsrelevanz sozialer Positionen	130
2. Die Existenz einer individualisierten Rechtsposition als Voraussetzung eines subjektiven grundrechtsgesteuerten Schutzes sozialer Rechte ...	135
a) Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Abbaugesetz ..	135
b) Die Existenz eines Anwartschaftsrechts	137
c) Exkurs: Zur Stellung des Bürgers beim Abbau sozialgestaltender Regelungen; die Subjektivierung der objektiven Dimension der Grundrechte	138

II. Die <i>Ausdehnung der Eigentumsgarantie</i> auf Teilhabeberechtigungen am Sozialversicherungssystem	141
1. Durchbruch zu einem an der sozialen Wirklichkeit orientierten Eigentumsverständnis im Versorgungsausgleichsurteil	141
2. Zur Entwicklung der Sozialeigentumsjudikatur: Stärkeformel und Offenhaltungsmethode	143
3. Die funktionsgesteuerte Auslegung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs	145
4. Die Eingrenzung der funktionalen Eigentumssicht durch die Merkmale der „Privatnützigkeit“, „Verfügungsbefugnis“ sowie das „Eigenleistungskriterium“	148
5. Das Zusammenspiel des „Arbeitsgrundrechts“ Art. 12 GG mit dem „Erfolgsgrundrecht“ Art. 14 GG: „Eigentum als geronnene Arbeit“ ..	150
6. Folgerungen für die Eigentumsfähigkeit sozialer Rechtsstellungen ...	152
a) Kein Eigentumsschutz für ausschließlich einseitige, fürsorgerische Staatsleistungen	152
b) Die Feststellung der Eigentumswürdigkeit von Positionen des Sozialversicherungssystems anhand des „Äquivalenzkriteriums“: Einbeziehung aller Sozialversicherungsberechtigungen in die Eigentumsgarantie	154
III. Die <i>Schutzintensität der Eigentumsklausel</i> für Sozialrechtsstellungen	159
1. Abwägung zwischen personalem und sozialem Bezug anhand der Richtlinie eines „sozialen Schonungsgebots“	159
2. Die Ermittlung des Umfangs des gesetzgeberischen Rückschrittsermessens: Kernbereichsformel, Wesensgehaltbestimmung, Institutsgarantie Inkurs: Die objektiv-institutionelle Relevanz von Sozialeigentumspositionen	163
3. Folgen eines Überschreitens der Abbaubefugnis und Abfederung des Rückschritts durch schonendes Übergangsrecht	168
4. Der bestandsstärkende personale Bezug des Sozialeigentums	172
a) Der Aggregatzustand von Sozialpositionen als Anknüpfungspunkt eigentumsrechtlicher Abstufungen	172
b) Der Schutz der Sicherungserwartungen der Bürger	175
5. Umgestaltungsbefugnis in Ausfüllung des sozialen Bezugs: Der Funktions- und Leistungsfähigkeitsvorbehalt	176
6. Konkretisierung des Gemeinwohlbezugs: Sozialpolitik-externe und sozialpolitik-interne Abbaugründe	179
7. Sozialpolitik-interne Rücknahmegründe: Beseitigung von Doppel- und Überversorgungslagen, Privilegienabbau, Verschiebung sozialer Bedarfslagen, Mißbrauchsabwehr	180
8. Sozialabbau aus finanziellen Gründen	184
a) Das Finanzierungsargument als wichtiger Gemeinwohlbelang	184
b) Die beschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand als Kürzungstopos in der neueren Abbaujudikatur	187
c) Vom Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung zum sozialen Rückschrittsgebot	189
d) Orientierung des Sozialgesetzgebers an der Direktive des „sozialen Schonungsgebots“ in der Finanzierungskrise des Sozialstaats	191

<i>B. Das „Grundrecht“ auf Kontinuität und Vertrauensschutz im Sozialrecht</i>	193
I. Die grundgesetzliche Verbürgung der Kontinuitätserwartung der Bürger	193
1. Unverbrüchlichkeit und Verlässlichkeit des Sicherungsversprechens des Sozialgesetzgebers	193
2. Der Standort des Vertrauensschutzes im Grundgesetz und das Verhältnis zum eigentumsgesteuerten Sozialrechtsschutz	196
3. Vorschläge im Schrifttum für ein rechtsstaatsorientiertes Kontinuitätsgebot und Plädoyer für einen umfassenden grundrechtsspezifischen Sozialrechtsschutz	199
II. Dichte des Vertrauensschutzes	201
1. Abschtung des Sozialvertrauens anhand der Abwägungsmaxime . .	201
2. Graduelle Abstufungen der Vertrauensdichte	202
3. Vertrauensabschwächende Gesichtspunkte	205
a) Der Sozialerwartungshorizont der Bürger zwischen Stabilität und Veränderlichkeit der Sozialordnung	205
b) Das Voraussehbarkeitskriterium im Sozialrecht	206
<i>C. Art. 6 GG als mehrdimensionale Rückschrittsgerechtigkeitsnorm für soziale Regelungen des „Familienkreises“</i>	209
I. Leistungsstaatliches Verständnis von Art. 6 I, IV GG	209
II. Rückholbefugnis des Gesetzgebers im Rahmen des Art. 6 I, IV GG . . .	212
<i>D. Die Garantie amtsangemessener Besoldung und Versorgung in Art. 33 V GG als Modell multifunktionaler Grundrechtsverbürgung zugunsten eines zeitgerechten Standards des Systems sozialer Sicherheit</i>	215
I. Art. 33 V GG als abbauhemmendes Gegengewicht zur Staatsabhängigkeit der Beamtenalimentation	215
II. Die Multifunktionalität der Versorgungszusage des Art. 33 V GG	218
1. Objektiv-institutionelle Bedeutung	218
2. Individualbezogene Schutzrichtung	219
3. Die Verdrängung der allgemeinen sozialstaatlichen Direktiven	221
III. Der Umfang der Alimentationsgarantie	223
1. Die Direktive der Angemessenheit von Besoldung und Versorgung als Konkretisierung des „Vorbehalts des Möglichen“	223
2. Nähere Bestimmung der Angemessenheit	224
a) Keine ziffernmäßige Garantie des höchsten Niveaus der Alimentierung	224
b) Kerngehalt und Untergrenze des Angemessenheitsrahmens	226
c) Die Anpassung der Bezüge	228
d) „Katalog der Wohlstandsgesellschaft“ in der Kindergeldentscheidung (BVerfGE 44, 249 (265))	230
IV. Modellcharakter der Alimentationsgarantie des Art. 33 V GG für eine grundrechtsgesteuerte Verbürgung eines zeitgerechten Standards des Sozialrechts	232
Zusammenfassung	238
Literaturverzeichnis	256

1. Teil

Politische und rechtliche Dimensionen der „Grenzen des Sozialstaates“

I. Die grundgesetzliche Gefährdungslage „sozialer Rückschritt“

1. Soziale Rücknahmen als Herausforderung für das Verfassungsrecht

Begnügt man sich nicht mit der durch vollzogene Rückholungen inzwischen widerlegten Behauptung, der Prozeß, in dem sich der Sozialstaat expansiv fortentwickle, sei ohnehin faktisch irreversibel und bedürfe daher keiner verfassungsrechtlichen Sicherungen¹, so stellt sich die Frage, ob und inwieweit das Recht, allem voran das Grundgesetz, Abbauhemmnisse zugunsten der existierenden Sozialstaatlichkeit in ihren vielfältigen Erscheinungsformen, der in zähem Ringen seit der Entdeckung der sozialen Frage erzielten sozialen Errungenschaften, bereithält.

Diese an die politische Realität der Gegenwart anknüpfende verfassungsrechtliche Problemstellung ist zumindest für die Bonner Republik neu².

¹ So die These *Forsthoffs* in: Festgabe C. Schmitt, S. 185 (193); dagg. ausdr. *Suhr*, Der Staat 1970, S. 67 (92); ähnl. Aussagen finden sich, teilweise noch unter dem Einfluß der Wachstumsphase, bei: W. Weber, Der Staat 1965, S. 409 (432); *Isensee*, Der Staat 1980, S. 367 (383); *Grimm*, AöR 1972, S. 489 (499); *Degenhart*, FS Scupin, S. 573 (540): „Doch ist zur Entfaltung der Staatszielbestimmung der Sozialstaatlichkeit ein ausdifferenziertes System verfassungsrechtlicher Sicherungen nicht erforderlich, ist der Sozialstaat in seiner Realisierung faktisch weitgehend unabhängig von der Dichte seiner verfassungsrechtlichen Normierung“.

² Am Ende der Weimarer Republik gab es in Anbetracht einer gegenüber der heutigen Situation wesentlich drastischeren Wirtschaftskrise sehr harte Eingriffe auf allen Gebieten des damals ohnehin nicht so dichten Geflechts sozialer Sicherung sowie im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Reichskanzler Brüning betrieb eine konsequente Politik der Deflation, die vor allem das Ziel hatte, Staatsaufgaben einzuschränken. Rechtliches Instrumentarium waren nicht parlamentarisch, demokratisch legitimierte Abbaugesetze, sondern diverse Notverordnungen aufgrund Art. 48 WRV „zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“. In der Art und Weise der damaligen Abbaumaßnahmen zeigen sich auffallende Parallelen zu den heutigen Sparaktionen. Von den Leistungskürzungen am härtesten betroffen war die Arbeitslosenversicherung. Die Leistungsvoraussetzungen wurden erheblich erschwert, u. a. durch Verlängerung der Wartezeiten; der Unterstützungssatz der mittleren Lohnklasse wurde von 44% im Jahr 1927 auf 23% im Jahr 1932 abgesenkt; die Leistungsbezugdauer wurde von ursprünglich 6 Monate auf 6 Wochen reduziert; der Beitrag wurde von 3% auf 6,5% erhöht. Ausführliche Nachweise zu den Notverordnungen und ihren Wirkungen bei D. Zöllner, SF 1983,49; s. auch Stolleis, Sozialversicherung und Interventionsstaat, S.60 (68 m. Fn. 23); *Wannagat*, SGB 1983, 133 Fn 2; Karl Erich Born, Die deutsche Bankenkrise 1931, 1967, S. 42 ff; speziell zu Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst, die im Jahre 1931 23% betrug, s. C. Schmitt, Wohlerworbene Beamtenrechte, S. 174 ff.

Im Zeichen wirtschaftlichen Wachstums mit laufend höheren Staatseinnahmen und Beitragszahlungen in die Sozialversicherung konnte sich die Auslegung des Grundgesetzes in Bezug auf die Verwirklichung des Sozialstaatsgebotes darauf beschränken, den staatlichen Organen grobe Richtlinien für die positive Ausfüllung des nur ungenau abgesteckten verfassungsrechtlichen Rahmens zum Zwecke der Vermeidung sozialer Ungerechtigkeiten bei der Verteilung neuer Leistungen und Wohltaten an die Hand zu geben. Wegen des bei sozialen Rücknahmen angezeigten, erheblichen personalen Gefährdungspotentials zulaften der auf soziale Darreichungen angewiesenen Bürger müssen nunmehr infolge der gewechselten Vorbedingungen dem Grundgesetz schärfere Konturen abgerungen werden, um dem abbauwilligen Sozialgesetzgeber aus der Ebene des Verfassungsrechts möglichst deutliche Grenzen für die Ausübung seines Rücknahmeermessens aufzuzeigen.

Den Interpreten des Grundgesetzes obliegt die Aufgabe, in Befolgung eines wirklichkeitsoffenen, materiellen Verfassungsverständnisses eine zeitgerechte Antwort auf die Gefährdungslage „sozialer Rückschritt“ zu gewinnen. Das demokratisch legitimierte Bedürfnis und die Notwendigkeit nach Flexibilität und Anpassung, Reformierbarkeit und Änderbarkeit sozialer Normgeflechte ist mit dem gegenläufigen Interesse der Bürger, aber auch des Staates selbst, nach stabilen, verlässlichen Sozialgesetzen und Institutionen mit zeitangemessenem gutem Niveau zu praktischer Konkordanz zu vereinen.

In den Jahren stetigen und kräftigen Ausbaus des Sozialstaats auf der Grundlage einer florierenden Wirtschaft ohne Arbeitsmarktprobleme stand das Thema „soziale Rückholung“ weder auf der politischen noch auf der juristischen Ebene zur Diskussion.

Seit die materiellen Ressourcen, die den Sozialstaat speisen, knapper geworden sind, treten seine Grenzen für die Bürger, ihre Repräsentanten in Parlament und Regierung, aber auch für die kontrollierende dritte Gewalt schmerzlich hervor. Aller Orten wird der „Ernstfall des Sozialstaats“³ festgestellt und ein Überdenken und eine Sanierung sowohl seiner qualitativ-inhaltlichen Erfüllung als auch seines formellen Gewandes gefordert^{3a}.

Die Säulen, auf denen der Sozialstaat ruht, haben sich als brüchig erwiesen. Kontinuierliches Wirtschaftswachstum mit lediglich kurzfristigen konjunkturellen Einbrüchen ohne nennenswerte Folgen für das soziale Gefüge hat bei Politikern und Bürgern über Jahrzehnte die Illusion genährt, der in den

³ Benda ZIP 1981, 221 (227); zur Sozialstaatskritik u. Reformplänen s. Nachw. unten bei II.2.

^{3a} So hat sich die sozialrechtliche Abteilung des 55. DJT 1984 dem Thema „Möglichkeiten der Fortentwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit zwischen Anpassungszwang und Bestandsschutz“ angenommen; s. dazu das Gutachten von M. Heinze und das Referat von M. Stolleis; s. ferner die „flankierenden“ Aufsätze von Gitter NZA 1984, 137; Haverkate ZRP 1984, 217; P. Krause DÖV 1984, 740; Rüfner JZ 1984, 801; Schulin NJW 1984, 1936; Stober DVBl 1984, 857.

Leistungs- und Schutzgesetzen ausgeformte Sozialstandard könne nur noch dichter werden, eine partielle oder sogar breit angelegte Absenkung sei jedoch nach „Natur der Materie“ ausgeschlossen. Es wurden unbemerkt mit jedem neuen Sozialgesetz Wechsel auf die Zukunft zulasten späterer Generationen gezogen⁴, deren Einlösung bereits in der ersten größeren Wirtschaftskrise der Bundesrepublik infrage gestellt ist. Vorerst noch behutsame Versuche einer Freizeichnung des Staates durch Abbau von in Rechtsnormen gegossenen Sozialpflichten im Rahmen der Sparoperationen seit 1981 sind bereits Sozialstaatsrealität.

Die Wegmarken des Aufbaus des bundesdeutschen Sozialstaats nach dem 2. Weltkrieg können hier nicht ausführlich beschrieben werden⁵.

Nur soviel: Hatten sich die konservativen Regierungen unter Adenauer und Erhard vor allem um eine effektive Kriegsopferversorgung und eine zeitgemäße Entwicklung des Sozialversicherungssystems, insbesondere im Rahmen der großen Rentenreform von 1957 bemüht, ergriff der Reformeifer der sozial-liberalen Koalition das ganze Spektrum möglicher Sozialgestaltung durch den Staat⁶.

Die Sozialversicherung wurde in allen Gliedern ausgebaut und neuen Bevölkerungsgruppen zugänglich gemacht. Insbesondere die Rentenversicherung erfuhr eine starke Ausdehnung durch Einführung der flexiblen Altersgrenze, der Rente nach Mindesteinkommen und der Öffnung für Selbstständige und Hausfrauen. In der gesetzlichen Krankenversicherung wurde der Leistungsrahmen der medizinischen Versorgung sowie der Gesundheitsvorsorge erheblich ausgeweitet. Die Leistungsarten und der Leistungsumfang in der Arbeitslosenversicherung wurden verbessert. Schüler und Studenten wurden in die gesetzliche Unfallversicherung einbezogen. Die Familienförderung und der Mutterschutz wurden wesentlich erweitert, insbesondere durch Schaffung des Instituts des Mutterschaftsurlaubs.

Auch das letzte Netz des Sozialstaats, die Sozialhilfe, wandelte sich von der bloßen Armenhilfe zwecks physischer Menscherhaltung zu einem komplexen Gewebe von Unterstützungsmaßnahmen für Behinderte, alte und kranke

⁴ Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen s. *Henseler* AöR 1983, 489 ff, speziell zur Sozialstaatsproblematik S. 499; zur folgen- bzw. generationsorientierten Interpretation des GG s. *Häberle*, Wesensgehaltgarantie, S. 331, 382 ff; *ders.*, Zeit und Verfassungskultur, S. 289, insb. S. 302, 333 ff; vgl. *Schmitt Glaeser* AöR 1982, 337 (354).

⁵ Zur Entwicklung des Sozialrechts im Nachkriegsdeutschland s. *Bley*, Sozialrecht, S. 135 ff; *Gitter*, Sozialrecht, S. 20 ff; *Zacher*, SF 1984, 1; *ders.*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: FS *Meinhold*, S. 123; *Stolleis*, Sozialvers. u. Interventionsstaat, S. 60 ff; *Merten*, Hdb.d. VerfR., S. 771 ff.

⁶ Überblick über 10 Jahre sozialliberaler Rechtspolitik bei H.-J. *Vogel*, ZRP 1980, 1; kritisch dazu aus der Sicht der CDU/CSU: B. *Erhardt*, ZRP 1980, 23; zur Sozialpolitik der SPD/FDP-Reg. s. auch Spiegel-Serie zur Bilanz der sozialliberalen Koalition, in: Der Spiegel Nr. 42 v. 18. 10. 1982, S. 56.