

FRANZ KLÜBER

## Die Sozialstaat-Klausel des Bonner Grundgesetzes und ihre gesellschaftspolitischen Konsequenzen

Nach Art. 20 des Bonner Grundgesetzes ist die Bundesrepublik Deutschland ein »sozialer Bundesstaat«. Daraus folgert Art. 28 für die verfassungsmäßige Ordnung der Länder, daß sie dem Grundsatz des »sozialen Rechtsstaates« unterstehe.

Daß dieser Begriff des sozialen Rechtsstaates seinem Sinne nach in die gleiche Richtung zielt wie der des sozialen Bundesstaates, ist unbestritten. In der Frage aber nach der inhaltlichen Bestimmtheit der Idee eines sozialen Rechtsstaates gehen die Auffassungen auseinander. *Wilhelm Grewe* etwa bezeichnet die Sozialstaat-Klausel als »substanzlosen Blankettbegriff«<sup>1</sup>, und in der ersten Auflage des *Mangoldtschen* Kommentars zum Bonner Grundgesetz wird sie als »programmatishcher Grundgedanke« charakterisiert, als das Bekenntnis zu einem unter dem Leitmotiv der Gerechtigkeit stehenden Staat<sup>2</sup>. Auf der anderen Seite wird der Sozialstaat von *Ernst Forsthoff* als »Staat der Daseinsvorsorge« aufgefaßt, als Leistungs- und Verteilerstaat, der dem Bürger »in allen Krisen, die ihn treffen, sei es Arbeitslosigkeit, Krankheit, Obdachlosigkeit oder Verlust von Heimat, Wohnung und Beruf« die Sicherung seiner Daseinsbedingungen gewährt. Hier wird der soziale Rechtsstaat verstanden als Versorgungsstaat, in welchem die Staatsbürgerqualität genügt, um dem einzelnen die Chance einer menschenwürdigen Existenz zu garantieren<sup>3</sup>.

Um den Begriff des sozialen Rechtsstaates inhaltlich zutreffend erfassen zu können, erscheint es notwendig, von der Tatsache auszugehen, daß dieser Begriff geschichtlich als Gegenstoß zu dem des liberalen Rechtsstaates verstanden werden muß und daß nur auf dem Hintergrund der liberalen Rechtsstaatidee auch der volle Gehalt der Sozialstaat-Klausel sichtbar wird.

<sup>1</sup> *Wilhelm Grewe*, Die Bundesrepublik als Rechtsstaat. In: Deutsche Rechtszeitschrift, 1949, S. 351.

<sup>2</sup> *Hermann von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz. Handkommentar. Berlin/Frankfurt 1953, Anm. 2 b zu Art. 20 (S. 134). – Vgl. auch *Christian-Friedrich Menger*, Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz. Tübingen 1953. – *Hans Peter Ipsen*, Über das Grundgesetz. Hamburg 1950.

<sup>3</sup> Vgl. *Ernst Forsthoff*, Verfassungsprobleme des Sozialstaates. Münster 1954, S. 8 f., 11 f.

Der liberale Rechtsstaatgedanke basiert auf dem Prinzip der Trennung von Staat und Gesellschaft. Schon mit dem Aufkommen des wirtschaftlichen Liberalismus in der Physiokratie und der klassischen Nationalökonomie setzt sich der Gedanke durch, daß die Gesellschaft – hier noch beschränkt auf den engeren Bereich der Wirtschaftsgesellschaft – ein eigenständiger und eigengesetzlicher Bereich sei, der als *ordre naturel* nicht in die Abhängigkeit des Staates gegeben werden dürfe. Es steht hinter diesem Gedanken das deistische Weltverständnis der Aufklärung, welche das Ganze der Welt in allen ihren Ordnungen als einen harmonisch gefügten Kosmos betrachtete, der in seiner Eigengesetzlichkeit um so besser zur Geltung komme, je mehr der Mensch sich davor hüte, in diese Gesetzlichkeit einzugreifen und sie nach seinen Vorstellungen zu dirigieren: »Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même«, das ist die *Maxime* dieser sozialphilosophischen Grundhaltung.

Die den wirtschaftlichen Liberalismus bestimmende Gesellschaftsauffassung trat verstärkt hervor im politischen Liberalismus, der ebenfalls dem Staat die »freie« oder »bürgerliche« Gesellschaft als ein autonomes Sozialgebilde gegenüberstellte. *Auguste Comte* entwarf auf der Grundlage dieser Gesellschaftsauffassung das System seiner Gesellschaftslehre, *Lorenz von Stein* führte diese Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in die deutsche Gesellschaftslehre ein, und *Robert von Mohl* brachte sie in der deutschen Staatslehre zur Geltung<sup>4</sup>. »Die jetzt gewonnene Auffassung der Gesellschaft als eines eigenen Lebenskreises, welcher verschieden ist einerseits vom Einzelleben und dessen Erweiterung zu Familie und Stamm, andererseits vom Staat und dessen höherer Zusammensetzung, ist eine wissenschaftliche Tat von großer Bedeutung«, so formulierte *Mohl* seine Position<sup>5</sup>.

Es war das Ziel der »bürgerlichen Gesellschaft«, den Staat auf ein Minimum an Tätigkeiten zurückzudrängen, weil sie glaubte, seiner für die inhaltlichen Aufgaben menschlichen Zusammenlebens nicht zu bedürfen, und ihn als Störungselement empfand, zumal er auf Grund der Erfahrungen mit dem absolutistischen Polizeistaat rein anstaltlich und im wesentlichen als Machtstaat gesehen und mißverstanden

<sup>4</sup> Vgl. *Auguste Comte*, *Cours de philosophie*. Paris 1839. – *Lorenz von Stein*, *Das System der Staatswissenschaft*. 2. Bd.: *Die Gesellschaftslehre*. Stuttgart und Augsburg 1856. – *Robert von Mohl*, *Enzyklopädie der Staatswissenschaften*. Tübingen 1859.

<sup>5</sup> *von Mohl*, a. a. O., S. 34.

wurde. Der Staat sollte als bürgerlicher Rechtsstaat darauf beschränkt werden, nur formale Spielregeln für ein reibungsloses Zusammenleben seiner Bürger aufzustellen und die individuellen Rechtssphären abzustecken. Der liberalen Rechtsstaatidee geht es allein um die Sicherung der individuellen und der privatgesellschaftlichen Freiheits-sphäre, und zwar mit Hilfe einer Rechtsordnung, die nicht als inhaltlich gefüllte, an einem metaphysischen Naturrecht orientierte und auf das Gemeinwohl abzielende Gemeinschaftsordnung angesehen wird, sondern als bloß formales und inhaltleeres System von Funktionsregeln, die so oder auch anders lauten können; die nur den Sinn haben, Hindernisse auszuräumen, welche sich der freien privaten Tätigkeit entgegenstellen. Deshalb aber auch soll jede Staatstätigkeit, die eine positive Förderung des Menschen in seiner Angewiesenheit als Leib-Geist-Wesen anstrebt, ausgeschlossen werden. Es ist die von *Lassalle* als »Nachtwächterstaat« bespöttelte Staatsidee, die dem Staat nur negativ-abgrenzende Funktionen zuweist, ihm aber jede positiv-aufbauende, materiale Ausgestaltung des Gemeinschaftslebens verwehrt, damit sich die »freie Gesellschaft« des Bürgertums innerhalb des ihr von der staatlichen Rechtsordnung zu garantierenden »staatsfreien Raumes« ungestört und ungebunden entfalten könne. »Der Staat enthalte sich aller Sorgfalt für den positiven Wohlstand der Bürger und gehe keinen Schritt weiter, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist; zu keinem anderen Endzwecke beschränke er ihre Freiheit«, das ist das von *Wilhelm von Humboldt* präzierte Grundanliegen der liberalen Rechtsstaatidee<sup>6</sup>.

Die weitere geschichtliche Entwicklung führte indessen zu einem Ergebnis, welches die Erwartungen des liberalen Rechtsstaatgedankens keineswegs erfüllte. Es ergab sich die für die liberale Staats- und Gesellschaftslehre paradoxe Situation, daß gerade aus jenem Bezirk der »freien Gesellschaft« schon sehr bald die »soziale Frage« aufbrach und – da die gesellschaftlichen Kräfte ihrer nicht Herr zu werden vermochten – an den gleichen Staat herangetragen wurde, den die Gesellschaft mit ihrem Anspruch auf Autonomie abzuwehren suchte. So wurde die säuberlich durchgeführte Unterscheidung und Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft durch das Versagen der »freien Gesellschaft« selbst desavouiert. Durch die im Begriff der sozialen

---

<sup>6</sup> *Wilhelm von Humboldt*, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. In: *Wilhelm von Humboldt*. (Auswahl und Einleitung von *Heinrich Weinstock*.) Frankfurt 1957, S. 34.

Frage signalisierten geschichtlichen Erscheinungen wurde die Idee des liberalen Rechtsstaates ad absurdum geführt, eine neue Staatsauffassung setzte sich durch, welcher *Leo XIII.* in *Rerum novarum* kraftvollen Ausdruck verlieh: »Hier tut sich ein breites Feld auf, wo der Staat für das Wohl aller Volksschichten und vor allem für den Zustand der Arbeiterschaft tätig sein kann. Tut er hier wirklich, was Rechtens ist, so kann man ihm dabei durchaus nicht eine Überschreitung seiner Befugnisse vorwerfen; gerade die Aufgabe, für das Gemeinwohl zu sorgen, ist ja das innerste Wesen des Staates«<sup>7</sup>.

Hier liegen die geschichtlichen Ansatzpunkte für das Verständnis jener Staatsauffassung, die für sich den Begriff des sozialen Rechtsstaates in Anspruch nimmt. Das Wort »sozial« will hervorheben, daß der Staat nicht nur formale Spielregeln für einen reibungslosen Ablauf des Gemeinschaftslebens aufzustellen hat, sondern daß er als Rechtsstaat unter dem Anspruch der Gerechtigkeit steht. Das Prinzip der Gerechtigkeit aber enthält, wie schon *Ulpian* feststellte, die Forderung des »ius suum cuique tribuere«<sup>8</sup>. Dieses »suum« wiederum, das der Staat jedem einzelnen zu gewähren verpflichtet ist, besteht in der Schaffung jenes Zustandes eines Gemeinwesens, der seinen Gliedern in ihrer Personalität die volle Entfaltung ihrer personalen Kräfte ermöglicht, also im Aufbau des Gemeinwohls. Das dem einzelnen vor der Schöpfungsordnung her zustehende »Seine« ist ihm dann gegeben, wenn er in der Gemeinschaft den Platz einnimmt, der ihm auf Grund seiner besonderen Anlagen und Fähigkeiten, seiner besonderen Berufs- und Lebensaufgabe in dieser bestimmten Gemeinschaft gebührt, und der es ihm ermöglicht, in der Einmaligkeit und Besonderheit seiner personalen Beanspruchung den Lebenssinn seiner Existenz zu verwirklichen. Eben dieses meint der Begriff des Gemeinwohls.

Die Gerechtigkeitsforderung des »suum cuique tribuere« verwirklicht sich also im Aufbau des Gemeinwohls. Der Staat, der sich als Rechtsstaat dieser Forderung unterstellt, ist sonach ex definitione »sozial«; der Terminus »sozialer Rechtsstaat« ist logisch ein Pleonasmus, weil der Staat als Rechtsstaat wesensmäßig dem Anspruch der Gerechtigkeit unterworfen, also zum Aufbau des Gemeinwohls verpflichtet ist und damit auch zur Verwirklichung der Forderung: *ordo socialis servandus est*<sup>9</sup>. Dennoch kann man mit guten Gründen von einem

<sup>7</sup> *Rerum novarum*, n. 26.

<sup>8</sup> *Corpus Iuris Civilis, Institutiones I, I, 10.*

<sup>9</sup> Es besteht also nicht lediglich eine Synthese zwischen den beiden Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, wie *Erich Fechner* (*Sozialer Rechts-*

sozialen Rechtsstaat sprechen und nicht nur von Rechtsstaat schlechthin, um diese Staatsauffassung von der positivistisch-formalistischen Rechtsstaatidee des Liberalismus abzuheben und die Verpflichtung des Staates gegenüber dem Prinzip der Gerechtigkeit und der darin eingeschlossenen Norm des Gemeinwohls zu unterstreichen.

Als Verwirklichung der Gerechtigkeit ist das Gemeinwohl normiert durch das Naturrecht; es ist aber nicht nur *norma normata*, sondern auch *norma normans*, eine objektive sozialetische Norm, für den Staat »das höchste Gesetz«<sup>10</sup>, »nächst Gott das erste und letzte Gesetz, die höchste Sinnbestimmung und der Grund der menschlichen Gesellschaft«<sup>11</sup>, dessen Anspruch freilich *hic et nunc*, in der konkreten geschichtlichen Situation und unter den besonderen empirischen Bedingungen eines Gemeinwesens verwirklicht werden will und deshalb immer wieder neu formuliert werden muß.

Der unter der Verpflichtung des Gemeinwohls stehende soziale Rechtsstaat hat nicht nur die Aufgabe, die individuellen Rechtssphären abzustecken und die Einhaltung der Grenzen von Mein und Dein zu sichern, sondern als Wohlfahrts- und Kulturstaat ist ihm die Sorge für das leiblich-geistige Gesamtwohl seiner Bürger aufgegeben. Wenn der Staat in seiner Kennzeichnung als Wohlfahrts- und Kulturstaat auf seine Verpflichtung gegenüber den materiellen und geistigen Bedürfnissen des Menschen angesprochen wird, dann handelt es sich freilich nur um Spezifizierungen des einen großen Generalauftrags der Verwirklichung des Gemeinwohls, dem er als Rechtsstaat zu dienen bestimmt ist. Aber ebenso wie es sich als notwendig erweist, vom sozialen Rechtsstaat zu sprechen, um den Gedanken des Rechtsstaates von der liberalen Rechtsstaatidee abzuheben und ihn vor dem Mißverständnis des Rechtes als eines formalen Mechanismus zur Sicherung privater Willkür abzuschirmen, aus dem gleichen Grunde spricht die

---

staat und Arbeitsrecht. In: *Recht der Arbeit*, 1955, S. 164) und *Hans Carl Nipperdey* (*Hueck-Nipperdey*, Lehrbuch des Arbeitsrechts. 2. Bd. 6. Aufl. 1957, S. 30) behaupten, sondern eine Identität. »Synthese ist die Verbindung mehrerer Elemente in der Weise, daß das Endprodukt neue Eigenschaften aufweist, die von den Eigenschaften der Elemente, aus denen die Verbindung entsteht, abweichen . . . (Der soziale Rechtsstaat) ist nicht Synthese, sondern Einheit«, so stellt zutreffend *Horst Neumann-Duesberg* fest (Das Mitbestimmungsrecht. In: *Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*. Hrsgg. von *K. A. Bettermann*, *H. C. Nipperdey*, *U. Scheuner*, 3. Bd. 1. Hbd., Berlin 1958, S. 376).

<sup>10</sup> *Leo XIII.*, *Rerum novarum*, n. 28.

<sup>11</sup> *Leo XIII.*, *Au milieu des sollicitudes*, 1892; zitiert nach *Robert Kothen*, *L'enseignement social de l'Eglise*. Löwen 1949, S. 344.

katholische Staatslehre von den Funktionen des Staates als Wohlfahrts- und Kulturstaat, obwohl diese Sachverhalte schon im Begriff des Rechtsstaates mitenthalten sind.

Die Aufgabe des sozialen Rechtsstaates als Wohlfahrtsstaat umspannt den ganzen Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik, also nicht nur den engeren Bereich der öffentlichen Fürsorge. In der Erfüllung des Wohlfahrtszweckes verlangt allerdings das Subsidiaritätsprinzip, daß die staatliche Hilfeleistung die Eigenständigkeit und Selbstverantwortung des einzelnen und der kleineren Lebenskreise nicht schwächt, sondern stärkt; daß sie Hilfe zur Selbsthilfe sei, welche die Eigenständigkeit der Person respektiert und auf die Stärkung der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des einzelnen bedacht ist. Wird dies übersehen, dann entsteht das Zerrbild des Wohlfahrtsstaates: der Versorgungsstaat, der die Initiative der Person dadurch erstickt, daß er in einer falschen Auffassung von »sozialer Sicherheit« eine totale Staatsversorgung anstrebt, welche für alle Wechselfälle des Lebens von vornherein durch Rechtsansprüche garantierte staatliche Sicherheit gewährt. Aber ebensowenig wie der soziale Rechtsstaat als »liberaler Rechtsbewahrstaat« aufgefaßt werden kann, ebensowenig darf er als »sozialistischer Versorgungsstaat« mißdeutet werden<sup>12</sup>. Der Staat hat zwar »die Pflicht, für soziale Sicherheit zu sorgen, einen Wohlfahrtsstaat zu schaffen. Aber doch keinen Versorgungsstaat. Die Grenzlinie ist sehr fein und dennoch sehr deutlich. Der Wohlfahrtsstaat gibt Hilfe, soweit dadurch Selbsthilfe angeregt wird. Der Versorgungsstaat hilft wahllos, wo irgend eine Unzufriedenheit auftaucht. Er macht die Einschränkung nicht, daß jede Hilfe die Selbsthilfe anregen soll«<sup>13</sup>.

Mit der gleichen Entschiedenheit aber, mit der sich die Idee des sozialen Rechtsstaates gegen eine exzessive, den Versorgungsstaat intendierende Sozialpolitik richtet, muß auf der anderen Seite der die Sozial- und Wirtschaftspolitik noch weithin beherrschende Irrtum des Ökonomismus zurückgewiesen werden. Es ist das Kennzeichen ökonomistischen Denkens, daß es als Sachziel der Wirtschaft die materielle Ergiebigkeit in den Vordergrund stellt, nicht aber den Menschen und die Bindung der Wirtschaft als Gesellschaftswirtschaft an die Erfor-

<sup>12</sup> Günter Dürig, Besprechung: *Christian-Friedrich Menger*, Der Begriff des sozialen Rechtsstaates im Bonner Grundgesetz. Tübingen 1953. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 79. Bd. 1953/54, S. 258.

<sup>13</sup> Der Sozialhirtenbrief der österreichischen Bischöfe. Herausgegeben im Auftrag der Bischofskonferenz und mit Kommentar versehen von *Bischof Dr. Paul Rusch*. Innsbruck-Wien-München 1957, S. 44 f.

dernisse des Gemeinwohls. Die Wesensbestimmung der Wirtschaft liegt in der Bereitstellung von Gütern zum Zwecke einer menschenwürdigen Bedarfsdeckung. In dieser Bestimmung des Wesens und Sachziels der Wirtschaft ist ausgesprochen, daß sie niemals Selbstzweck ist, sondern stets nur Mittel zum Zweck; daß sie nur Instrument ist und nicht letztes Ziel, eben deshalb, weil sie hingeordnet ist auf Ziele und Werte, die selbst außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs liegen. Was aber nur Mittel ist und sinnvollerweise auch nur Mittel sein kann, muß hinter den Werten zurücktreten, denen es dienen soll. Es darf nicht selbst das Leben bestimmen wollen, sondern muß sich seinen Forderungen unterordnen. Deshalb kann es im Raum des Wirtschaftens letztlich nicht um ein maximales Sozialprodukt gehen, sondern nur um eine optimale Bedarfsdeckung: um die Bereitstellung materieller Mittel zum Zwecke personaler Wertverwirklichung.

Es ist deshalb eine Verkehrung der Ordnung, eine Hinaufsteigerung der Wirtschaft zum Selbstzweck, wenn gesagt wird: »Die beste Wirtschaftspolitik ist auch die beste Sozialpolitik«. »Die beste Wirtschaftspolitik« – damit ist gemeint, daß es primär darauf ankomme, die Bedingungen zu schaffen, welche die Erwirtschaftung eines höchstmöglichen Produktionsergebnisses sichern. Das Ziel ökonomistischer Wirtschaftspolitik richtet sich also darauf, die Wirtschaftsstrukturen auf einen möglichst ergiebigen Produktionsausstoß hin anzulegen und sodann den Wirtschaftsprozess seiner Eigengesetzlichkeit zu überlassen. Von einer solchen nur auf die Maximierung des Produktionsausstoßes abzielenden Wirtschaftspolitik wird auch sozialpolitisch ein maximaler Effekt erwartet. Sollte das Ergebnis dennoch nach dieser oder jener Richtung hin unter sozialpolitischen Aspekten unbefriedigend sein, dann verlangt man zwar, daß post festum die erforderlichen sozialen Korrekturen vorgenommen werden. Grundsätzlich sind aber Wirtschafts- und Sozialpolitik getrennt voneinander durchzuführen: Primär und mit Vorrang wird die Wirtschaftspolitik besorgt, und sekundär, falls das Ergebnis sozial korrekturbedürftig ist, wird die Sozialpolitik nachgezogen.

Dieser Auffassung des Ökonomismus muß folgendes entgegengehalten werden: Welches die »beste« Wirtschaftspolitik ist; was überhaupt das Sachziel der Wirtschaft ist, kann nicht immanent-ökonomisch, aus dem Raum der Wirtschaft, sondern nur von dem übergreifenden Bereich ethischer Wertungen her entschieden werden. Von daher gesehen kann beispielsweise dem abhängigen Arbeiter keineswegs das physisch und technisch mögliche Maximum an output zugemutet werden,

sondern nur ein im Dienste seiner personalen Wesensentfaltung stehendes Optimum, das unter der Weisung des Gemeinwohls und unter Berücksichtigung der geschichtlichen Situation von Fall zu Fall umschrieben werden muß. Das Sachziel der Wirtschaft bestimmt sich vom Menschen her, der in jeder Phase des Wirtschaftsprozesses zu seinem Recht kommen muß. Der materielle Reichtum der Produktion allein ist nutzlos, wenn dieser Reichtum ungerecht verteilt wird oder wenn schon im Ablauf des Produktionsprozesses die Menschenwürde des Arbeiters mißachtet und die Ordnung der Dinge auf den Kopf gestellt wird.

Daß die beste Wirtschaftspolitik durchaus nicht die beste Sozialpolitik ist, hat im übrigen die geschichtliche Erfahrung hinreichend verdeutlicht. Die Eigengesetzlichkeit der liberalen Wirtschaftsdynamik hat zwar unbestreitbar zur Beseitigung wirtschaftshemmender Schranken und zu einer gewaltigen Produktionssteigerung geführt. Die vom Grundsatz des Laissez-faire beherrschte liberale Wirtschaftspolitik löste aber gleichzeitig auch die soziale Frage aus und gab ihr jene Zuspitzung, in deren Gefolge grenzenloses Elend über die abendländische Menschheit gekommen ist, dessen letzte Konsequenzen die Gegenwart in der Auseinandersetzung mit dem Bolschewismus auszutragen hat. Die bekannten Erscheinungen der sozialen Frage: die Zusammenballung des Produktionsvermögens auf der einen Seite, der Ausschluß vom Eigentum an den Produktionsmitteln auf der anderen Seite und die daraus folgende Aufspaltung der Wirtschaftsgesellschaft in Kapital und Arbeit wurden aber nicht nur aufrecht erhalten, sondern der Prozeß der einseitigen Vermögensbildung hat sich fortgesetzt, er wird *ceteris paribus* in der gleichen Richtung weiterlaufen und seine Virulenz als Störungsfaktor des Gesellschaftsgefüges behalten<sup>14</sup>.

Demgegenüber verweist der Sozialstaatgedanke Wirtschaft und Wirtschaftspolitik zurück in die Grenzen ihrer dienenden und instrumentalen Funktion. Für eine durch das Gemeinwohl als regulatives Prinzip gebundene Wirtschaft kann es keinen Raum der Eigengesetzlich-

<sup>14</sup> Vgl. *Oswald v. Nell-Breuning*, Eigentumsbildung in Arbeiterhand. 2. Aufl. Paderborn 1955. – *Ders.*, Wirtschaft und Gesellschaft heute. 1. Bd. Freiburg 1956, S. 403 ff.; 3. Bd. Freiburg 1960, S. 253 ff. – *Paul Jostock*, Das Sozialprodukt und seine Verteilung. Paderborn 1955. – *Ders.*, Gibt es noch ein Arbeiterproletariat? In: *Stimmen der Zeit*, 166. Bd. 1959/60, S. 161–175. – *Horst Jecht*, Finanzpolitik und Kapitalbildung. Tübingen 1958. – *Martin Lohmann*, Die westdeutschen Investitionen 1948–1957 und ihre soziale Problematik. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 3. Jg. 1958, S. 32–56.

keit geben, in welchem das Wirtschaftsgeschehen wie ein blindes Fatum abläuft. Es müssen unter diesem Aspekt die Zielsetzungen der Sozialpolitik a limine in eine Wirtschaftsstrukturpolitik einbezogen werden, sozusagen als deren »Entelechie«, als ihre innere Wirkkraft. Wenn der Mensch Mitte und Maß des Wirtschaftens sein soll, dann können Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht voneinander getrennt, sondern nur uno actu gestaltet werden als die Einheit eines auf die Lebensförderung des Menschen gerichteten Handlungszusammenhangs, der vom Gemeinwohl her seine Orientierung und damit auch seine Legitimierung erhält.

Von der oben dargelegten Inhaltsbestimmung der Sozialstaat-Klausel her ist auch zu der umstrittenen Frage Stellung zu nehmen, welche Konsequenzen sich aus dem Bonner Grundgesetz für die Eigentums politik, ein Zentralproblem gegenwärtiger Sozialpolitik ergeben, so insbesondere für die viel diskutierte Frage der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionsvermögen. Hier ist vorweg auszuklammern jede Form der Eigentumsbeteiligung, die zwischen dem Unternehmer und seinen Arbeitern oder auch kollektiv zwischen den Sozialpartnern im Tarifvertrag frei vereinbart wird. Sie ist verfassungsrechtlich kein Problem. Kontrovers ist aber die Frage einer staatlich erzwungenen Eigentumsbeteiligung, die juristisch als Enteignung oder enteignungsähnlicher Eingriff in die individuellen Eigentumsrechte angesehen werden muß. Nur darum geht es in diesem Zusammenhang.

Auf der einen Seite behauptet *Willi Geiger*, daß »zwangsweises Mit-eigentum und zwangsweise Mitbestimmung« mit dem Bonner Grundgesetz unvereinbar seien<sup>15</sup>. Ausdrücklich werden »die Verwirklichung des sogenannten Gleitze-Planes« als auch »das kraft Gesetzes dem Unternehmer auferlegte betriebliche oder überbetriebliche Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmerschaft in der Führung des Betriebes« als verfassungswidrig bezeichnet und darüber hinaus festgestellt, daß sich selbst »gegen die Gefährlichkeit großer Wirtschaftskapitalien in der Hand privater Unternehmer . . . unter dem Gesichtspunkt unserer Eigentumsordnung und des Sozialstaatprinzips, aber auch unter anderen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten prinzipiell Einschneidendes von Staats wegen nicht unternehmen (läßt)«<sup>16</sup>. Auf der an-

<sup>15</sup> *Willi Geiger*, Die Eigentumsgarantie des Artikels 14 (Grundgesetz) und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. In: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung (Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 1). Köln und Opladen 1960, S. 185–212, insbes. S. 202 ff.

<sup>16</sup> *Geiger*, a. a. O., S. 203 f., 210.

deren Seite ist *Horst Neumann-Duesberg* der Auffassung, daß das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht als »eine Schöpfung des sozialen Rechtsstaates« durch Art. 20,28 des Grundgesetzes gestützt werde<sup>17</sup>.

Wenn die Entwicklung der Eigentumsstrukturen zu bedenklichen, das Gemeinwohl gefährdenden Spannungen und Störungen des Gesellschaftsgefüges führt, dann ist der Staat als sozialer Rechtsstaat von Art. 20,28 her verpflichtet, dem entgegenzuwirken. Entschließt er sich zu direkten Eingriffen in die individuellen Eigentumsrechte, dann erfordert das allerdings eine Bedachtnahme auf Art. 14, 15 des Grundgesetzes. Dem Wortlaut nach gestattet schon Art. 14, Abs. 3 eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende Enteignung. Es ist indessen herrschende Lehre, daß unter den Enteignungsbegriff des Art. 14 Abs. 3 nur die klassische Enteignung, verstanden als »Güterbeschaffungsvorgang« und »Ersatzgeschäft«, und die Aufopferungsenteignung fallen<sup>18</sup>. Wenn aber Art. 14 nicht in Betracht kommt, ist Art. 15 daraufhin zu prüfen, welche Möglichkeiten sich aus ihm für eine unmittelbare Eigentumsgestaltung durch den Staat ergeben. Art. 15 sagt, daß »Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung . . . in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden (können)«.

Die beiden Grundbegriffe des Art. 15, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, haben nun allerdings schon seit langem ihre begrifflichen Konturen verloren. Durch ihre Verknüpfung in Art. 15 – »Überführung zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeinwirtschaft« – wird ihre Undurchsichtigkeit keineswegs aufgehellt, sondern nur noch verstärkt. Ein logisch haltbarer Sinn scheint sich nur dann zu ergeben, wenn man in der merkwürdig gekünstelten Verklammerung der beiden Begriffe eine Art Tautologie sieht, die darauf abzielt, der gemeinwirtschaftlichen Grundintention des Art. 15 durch Hervorhebung des »Zweckes der Vergesellschaftung« verstärkten Ausdruck zu geben. Der entscheidende Ansatz des Art. 15 muß demnach in der Idee der Gemeinwirtschaft gesehen werden.

Zur Inhaltsbestimmung dieses Begriffes gibt der Verfassungsgesetzgeber keine Anhaltspunkte. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Interpretation des Begriffes der Gemeinwirtschaft gehen erheblich

<sup>17</sup> *Neumann-Duesberg*, a. a. O., S. 375.

<sup>18</sup> Vgl. *Werner Weber*, Eigentum und Enteignung. In: *Die Grundrechte*, a. a. O., 2. Bd. Berlin 1954, S. 331–399, insbes. S. 370 ff. – *Hermann von Mangoldt – Friedrich Klein*, Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl. 1. Bd. Berlin-Frankfurt 1957, Anm. VII zu Art. 14 (S. 439 ff.).

auseinander. Gemeinwirtschaft wurde in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts von *Karl Marx* her im Sinne von Sozialisierung verstanden, als Überführung des Privateigentums an den Produktionsmitteln auf die Gesellschaft. Nach dem ersten Weltkrieg wurde der Terminus Gemeinwirtschaft auch gleichbedeutend verwendet mit dem der Wirtschaftsdemokratie. Darunter verstand man jenes Wirtschaftssystem, das die Nationalökonomie seit *Walter Eucken* als Zentralverwaltungswirtschaft bezeichnet. An diesen Auffassungen des Begriffs Gemeinwirtschaft halten jene Kommentatoren des Art. 15 fest, die in ihm ein Instrument sehen, »die Eigentumsverfassung und mit ihr die... Wirtschafts- und Sozialordnung zu ändern«<sup>19</sup>; die »überlieferte Wirtschaftsstruktur... von Grund auf umzugestalten« und »die Wirtschaftsverfassung des bürgerlich-liberalen Kapitalismus durch ein System der Gemeinwirtschaft zu ersetzen, das den besitzlosen Schichten kollektive Verfügungsmacht über das Wirtschaftseigentum verschafft«<sup>20</sup>; eine »strukturelle Änderung der Wirtschaftsverfassung« mit »weitausgreifenden Eigentums- und Vermögensüberführungen« und eine »grundsätzliche Änderung der Sozialstruktur vorzunehmen«<sup>21</sup>. Der grundsätzlichen Konservierung der bestehenden Eigentumsordnung durch Art. 14 stehe in Art. 15 die Tendenz ihrer Revolutionierung gegenüber<sup>22</sup>.

Es muß dem entgegengehalten werden, daß Art. 15 in enger Anlehnung an die Sozialisierungsnorm des Art. 156 der Weimarer Verfassung entstanden ist. Dieser wiederum ist noch aus dem Geist des Erfurter Programms und seines Prinzips der »Verwandlung kapitalistischen Privateigentums in gesellschaftliches Eigentum« formuliert worden. Davon ist aber der Sozialismus schon nach dem Einbruch des Revisionismus in seine Ideologie mehr und mehr abgerückt. Der gegenwärtige Sozialismus steht dem Sozialisierungsgedanken sehr skeptisch gegenüber und sieht im Gemeineigentum nur noch eine »legitime Form der öffentlichen Kontrolle«, die den Gefahren der wirtschaftlichen Macht begegnen soll, »wo mit anderen Mitteln eine gesunde Ordnung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse nicht gewährleistet werden kann«<sup>23</sup>. Selbst dann also, wenn man nur vom gesellschaftlichen Ord-

<sup>19</sup> von *Mangoldt-Klein*, a. a. O., Anm. II zu Art. 15 (S. 457).

<sup>20</sup> *Ernst Rudolf Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht. 2. Bd. 2. Aufl. Tübingen 1954, S. 50, 141.

<sup>21</sup> *Werner Weber*, Zur Problematik von Enteignung und Sozialisierung nach neuem Verfassungsrecht. In: Neue Juristische Wochenschrift, 3. Jg. 1950, S. 402.

<sup>22</sup> So insbesondere *Weber*, a. a. O., S. 402.

<sup>23</sup> Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1959.

nungsbild des Sozialismus ausgehen würde, wäre es nicht möglich, die ratio legis des Art. 15 dahingehend zu fixieren, daß er dem Gesetzgeber ein Instrument der Wirtschaftsverfassungspolitik und eine Handhabe zur Umgestaltung der bestehenden, auf dem Privateigentum gründenden Gesellschaftsordnung zur Verfügung stelle.

Es handelt sich in Art. 15 hinsichtlich der Begriffe »Gemeineigentum« und »Gemeinwirtschaft« um die pietätvolle Tradierung von Begriffshülsen, die ihre ursprüngliche Substanz längst verloren haben, so daß der »Eindruck einer strukturfremden Isoliertheit des Art. 15 im Grundgesetz insgesamt, im Grundrechtsteil selbst insbesondere« entsteht<sup>24</sup>. *Herbert Krüger* sagt mit Recht, daß Art. 15 »seinem Wesen nach nichts anderes ist als eine Anweisung auf etwas, was erst noch zu finden ist«<sup>25</sup>. Der Begriff der Gemeinwirtschaft kann also nicht mehr durch die Ideologie des 1891 entworfenen Erfurter Programms inhaltlich aufgefüllt werden, sondern nur an Hand der gegenwärtigen gesellschaftlichen Leitbilder und insbesondere des Grundgesetzes selbst. Dieses aber »denkt zu freiheitlich, aber auch zu realistisch, als daß es sich mit dem Gedanken einer Sozialrevolution hätte befreunden können«<sup>26</sup>.

Im Gesamtzusammenhang der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes bekommt der Begriff der Gemeinwirtschaft einen brauchbaren Sinn, wenn man sein Spezifikum darin sieht, daß die Entscheidungen über den Ablauf des Wirtschaftsprozesses sich nicht primär an Gewinnerwartungen orientieren, sondern an den Erfordernissen des Gemeinwohls<sup>27</sup>. Der so verstandene Begriff der Gemeinwirtschaft läßt dem Gesetzgeber völlige Freiheit, in welcher konkreten Form er die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung realisieren und welcher Mittel er sich bedienen will. Art. 15 dient der Verwirklichung der in Art. 20 formulierten Idee der Sozialstaatlichkeit im Bereich der Eigentumsordnung und greift immer dann ein, wenn es darum geht, konkrete Mißstände zu beseitigen, denen auf andere Weise nicht beizukommen ist. Das kann geschehen durch öffentliche Kontrolle, aber auch mit Hilfe des Mitbestimmungsrechtes oder eben der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionsvermögen und nur als ultima ratio durch Sozialisierung im engeren Sinne der Enteignung privater Produktionsmittel und ihrer Überführung auf die öffentliche Hand.

<sup>24</sup> Vgl. *Hans Peter Ipsen*, Enteignung und Sozialisierung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, Berlin 1952, S. 100.

<sup>25</sup> *Herbert Krüger*, Sozialisierung. In: Die Grundrechte, a. a. O., 3. Bd. 1. Hbd. S. 269.

<sup>26</sup> *Krüger*, a. a. O., S. 282.

In jedem Falle muß das in Art. 15 formulierte Institut der Gemeinwirtschaft als ein rechtspolitisches Instrument angesehen werden, das nicht gegen die bestehende, auf dem Privateigentum gründende Gesellschaftsordnung eingesetzt werden kann, sondern nur innerhalb und im Dienste dieser Ordnung als ein mögliches Mittel eines differenzierten Instrumentariums der Gesellschaftspolitik, welches verhüten soll, »daß die Einrichtung des Sondereigentums, vom Schöpfer in weiser Vorsehung zur Erleichterung des menschlichen Lebens bestimmt, zu unerträglichen Unzuträglichkeiten führt und so sich selbst ihr Grab gräbt. Das heißt nicht, das Sondereigentum aufheben, sondern es schirmen; das ist keine Aushöhlung des Eigentums, sondern seine innere Festigung«<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Vgl. *Oswald v. Nell-Brenning*, Gemeinwirtschaft. In: Staatslexikon, 3. Bd. 6. Aufl. Freiburg 1959, Sp. 732–737. – *Krüger*, a. a. O., S. 286 ff.

<sup>28</sup> *Pius XI.*, Quadragesimo anno, n. 49.