

# DER SCHUTZ DER VERMÖGENSRECHTE DES BÜRGERS GEGENÜBER DEM STAAT AUS SOZIOLOGISCHER SICHT

*Kurzreferat von Professor Dr. Franz-Xaver Kaufmann, Bielefeld*

Den Kontext der nachfolgenden Überlegungen bildet die Frage, inwieweit und auf welche Weise subjektive öffentliche Sozialrechte (z.B. Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherungsträger oder der Sozialhilfe) einem verfassungsrechtlichen Schutz unterliegen. Bekanntlich hat das Grundgesetz im Unterschied zur Weimarer Verfassung auf eine inhaltliche Ausformulierung der Sozialrechte verzichtet und diese dem einfachen Gesetzgeber überantwortet. Es stellt sich damit die Frage, inwieweit der einfache Gesetzgeber auch befugt ist, einmal eingeräumte Sozialrechte wiederum zu beschränken oder gar wieder zu beseitigen. Diese Frage gewinnt besondere Aktualität zu einer Zeit fiskalischer Knappheit und reduzierter ökonomischer Wachstumsperspektiven.

Das Bundesverfassungsgericht zieht in jüngster Zeit zunehmend den Artikel 14 GG (»Eigentum und Erbrecht«) zur Begründung, Begrenzung und Interpretation des verfassungsmäßigen Bestandsschutzes sozialer Rechte heran<sup>1)</sup>. Es hat diese seine Auffassung insbesondere im Urteil zum sog. Versorgungsausgleich im Rahmen der Ehescheidungsfolgen ausgeführt<sup>2)</sup>. Wieder Bericht von R. *STOBER* zeigt, sind die Argumentationen, mit denen der Eigentumscharakter sozialer Rechtspositionen begründet oder ausgeschlossen werden soll, allerdings recht unterschiedlich. Je nach Abgrenzungskriterium — z.B. öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsposition, Eigenleistung oder staatliche Gewährung, personaler Bezug oder Sozialbindung — gelangt man zu recht unterschiedlichen Konsequenzen hinsichtlich der verfassungsmäßigen Gewährleistung bzw. Nichtgewährleistung. Da die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes ihrer Entstehung nach zweifellos primär an der klassischen Figur des Privateigentums ausgerichtet war<sup>3)</sup>, ist zu fragen, inwieweit die Anbindung des Problems verfassungsmäßiger Garantien sozialer Rechte an die Rechtsfigur der Eigentumsgarantie nicht möglicherweise gerade den spezifisch *sozialpolitischen* Zweck sozialer Rechte unterläuft und dazu beiträgt, nur diejenigen Rechtsansprüche zu verfestigen, die *nicht* den ökonomisch und sozial schwächsten Personengruppen zustehen.

Die nachfolgenden Überlegungen sind vorrechtlicher Art. Sie beziehen sich zunächst auf einige weniger beachtete Aspekte des Wandels der ge-

sellschaftlichen Bedingungen, auf den sowohl die Rechtsprechung unserer höchsten Gerichte als auch das sozialrechtliche Schrifttum zur Begründung neuer Interpretationsmuster der Eigentumsgarantie Bezug nehmen. In einem zweiten Teil soll dann auf bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen im Gefüge der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung und ihre externen Bedingungen hingewiesen werden, welche die Notwendigkeit verdeutlichen, das Sozialleistungssystem für neue Reformen offenzuhalten. Diese Argumentationen sind nicht gegen eine verfassungsmäßige Verankerung sozialer Rechte gerichtet, deren Verankerung muß jedoch in einer Weise erfolgen, daß ihr *eigentümlicher* rechts- und sozialstaatlicher Gehalt den Kern der Garantie ausmacht und nicht das doch abgeleitete Moment eines Schutzes eigentumsähnlicher, weil möglicherweise erworbener Rechte.

1. *Die Überholung der privatrechtlichen Eigentumsordnung durch die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung als Konsequenz gesamtgesellschaftlicher Wandlungsvorgänge*

Soziale Veränderungen pflegen rechtlichen Innovationen voranzugehen. Änderungen der Rechtsauffassung, ja die Entwicklung der gesamten Rechtsordnung scheint daher mit einer gewissen Zwangsläufigkeit stärker an bereits erfolgten gesellschaftlichen Veränderungen als an Zukunftsperspektiven orientiert. Dies gilt zum mindesten in nichtrevolutionären Situationen. Ich entnehme dieser Einschätzung zunächst die Berechtigung, den liberalen Verfassungsstaat des ausgehenden 18. und des 19. Jahrhunderts als Antwort auf historische Entwicklungen zu interpretieren, die zu jenem Zeitpunkt bereits in großem Umfange stattgefunden *hatten*. Dementsprechend ist es nicht verwunderlich, daß schon bald nach der Etablierung des bürgerlichen Rechtsstaates seine Grenzen offenkundig wurden, und die Entwicklung der sozialstaatlichen Komponente einsetzte. Heute scheint der entfaltete Sozialstaat bereits unter den Druck neuer Entwicklungen zu geraten, die möglicherweise zu einer *Sozialreform des Sozialstaates selbst* führen müssen.

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Unverletzlichkeit privaten Vermögens, als die sich die Entstehung des modernen *Privateigentums* darstellt, ist das Produkt jahrhundertelanger Auseinandersetzungen zwischen Adel, Bürgern und der entstehenden Staatsgewalt. Im Unterschied zur verschachtelten Feudalordnung mit ihrer Vielzahl an Rechtstiteln, die in unterschiedlicher Weise an Grund und Boden und damit mittelbar auch an Personen hafteten und i. d. R. von unterschiedlichen Trägern wahrgenommen wurden, bestand das Vermögen der Handwerker und Kaufleute in den Städ-

ten im wesentlichen aus Fahrhabe, auf deren Eigentumsverhältnisse schon früh römisch-rechtliche Grundsätze angewandt wurden. Hieraus entwickelte sich die neue Idee des Privateigentums, derzufolge Nutzungs- und Verfügungsrechte nur an Dingen (und dies unabhängig davon ob sie fest oder beweglich sind) bestehen können und derzufolge *alle Rechte an einer Sache grundsätzlich einer einzigen Person — dem Eigentümer — zugehören*, der über sie in widerrufbarer Weise teilweise verfügen kann. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung dieser exklusiven Form der Bündelung von Rechten in der Hand einer einzigen Person bildet die Institution des Privateigentums, welche zur Grundlage der neuen — bürgerlichen — Gesellschaftsordnung werden sollte<sup>4</sup>).

Die Überwindung der feudalen Ordnung erfolgte in Europa zumeist durch das Aufkommen eines absolutistischen Regiments, dessen Entstehung durch das erwachende Bürgertum unterstützt wurde, das es im Fortgang seiner Emanzipation jedoch zu überwinden trachtete. Seiner Idee nach kann der liberale, demokratische Rechtsstaat, wie er sich von *LOCKE* über *SMITH* zu *TOCQUEVILLE* ausformuliert hat, in zugegebenermaßen grober, aber hoffentlicher treffender Vereinfachung als *staatliche Gemeinschaft der Privateigentümer* charakterisiert werden. Diese Idee beinhaltet insbesondere folgende Grundgedanken:

1. Jedermann ist imstande, privates Eigentum zu erwerben;
2. jedermann ist aufgrund seiner Eigentumsrechte zur Beteiligung am politischen Leben berechtigt;
3. alle intermediären Formen zwischenmenschlicher Abhängigkeit werden abgeschafft, so daß ein jeder auf der Basis seiner durch das Privateigentum gewährleisteten Autonomie eigenverantwortlich sein Leben führen und Vor- bzw. Nachteile ausschließlich als von seiner eigenen Tüchtigkeit abhängig erfahren kann.

Ihren reinsten rechtlichen Ausdruck fand diese Idee nicht von ungefähr in der amerikanischen Verfassung von 1789, denn nirgends hatten die erwähnten drei Grundgedanken einen stärkeren Sitz im Leben als in der Frontier-Situation der Vereinigten Staaten, wo in der Tat Individualeigentum durch Rodung und Vertreibung der Indianer täglich neu in harter Arbeit erworben wurde, und jeder auf sich selbst gestellt den Kampf ums Dasein führte. In Europa dagegen blieben diese Gedanken weit mehr Programm als Wirklichkeit. Zum einen hatte sich die Marktgesellschaft der Privateigentümer ge-

gen ältere Formen sozialer Bindung durchzusetzen, ein langwieriger und überaus schmerzhafter Prozess auch und gerade in England, wie insbesondere die bedeutende Studie von Karl *POLANYI* zeigt<sup>5</sup>). Zum anderen führte hier die Auflösung der feudalen Bindungen nicht in dem erwarteten Umfang zur Entstehung selbständiger Existenzen mit Privateigentum, sondern vielmehr zur massenhaften Verbreitung eines vermögenslosen Proletariats — und in eben dieser zeitgenössischen Umbenennung der früheren »Armen« oder des »Pöbels« zum »Proletariat« kommt die sozialwissenschaftliche Diagnose des Problems zum Ausdruck<sup>6</sup>): Sie wurde vor allem im damals ökonomisch rückständigen Deutschland entwickelt, wo die Probleme besonders spürbar und die zur Erkenntnis von Strukturgesetzmäßigkeiten notwendige Distanz zu den neuen, in England und Frankreich entstehenden Gesellschaftsformen gegeben war. Franz von *BAADER* und Robert von *MOHL* haben in ihren im gleichen Jahr (1835) veröffentlichten Schriften<sup>7</sup>) gleichlautend die Vermögenslosigkeit als das eigentliche Problem der breiten Bevölkerungsschichten in der Marktgesellschaft erkannt und damit der klassentheoretischen Interpretation dieses Sachverhalts durch Lorenz von *STEIN* und Karl *MARX* vorgearbeitet.

Bemerkenswert an diesen frühen Gesellschaftsdiagnosen auch und gerade liberaler Theoretiker ist ein *breiter Vermögensbegriff*, der nicht nur die materiellen, sondern ebenso die intellektuellen, moralischen und gesundheitlichen Ressourcen des Menschen umfaßt. Der Vermögensbegriff ist also weiter als der ökonomisch-rechtliche Eigentumsbegriff. Gerade aus dieser Spannung erklärt sich die Dynamik, die heute als implizite Ausdehnung des Eigentumsbegriffs in den Bereich der Sozialrechte hinein zutage tritt.

Bereits Adam *SMITH* hatte die Gefahr gesehen, die von der fortschreitenden Industrialisierung für die Entwicklung und Erhaltung derjenigen Vermögenswerte ausgeht, die in jüngster Zeit wiederum als »Humanvermögen« auch von der Nationalökonomie thematisiert werden<sup>8</sup>). Es lohnt sich, diese frühe Diagnose wörtlich zu zitieren:

»Mit fortschreitender Arbeitsteilung wird die Tätigkeit der überwiegenden Mehrheit derjenigen, die von ihrer Arbeit leben, also der Masse des Volkes, nach und nach auf einige wenige Arbeitsgänge eingeengt, oftmals auf nur einen oder zwei. Nun formt aber die Alltagsbeschäftigung ganz zwangsläufig das Verständnis der meisten Menschen. . . . So ist es ganz natürlich, daß er verlernt seinen Verstand zu gebrauchen und so stumpfsinnig und einfältig wird, wie ein menschliches Leben nur eben werden kann. Solche gei-

stige Trägheit beraubt ihn nicht nur der Fähigkeit, Gefallen an einer vernünftigen Unterhaltung zu finden oder sich daran zu beteiligen, sie stumpft ihn auch gegenüber differenzierten Empfindungen wie Selbstlosigkeit, Großmut oder Güte ab, so daß er auch vielen Dingen gegenüber, selbst jenen des täglichen Lebens, seine gesunde Urteilsfähigkeit verliert. Die wichtigen und weitreichenden Interessen seines Landes kann er überhaupt nicht beurteilen und falls er nicht ausdrücklich darauf vorbereitet wird, ist er auch nicht in der Lage, sein Land in Kriegszeiten zu verteidigen. . . . Seine spezifisch berufliche Fertigkeit, so scheint es, hat er sich auf Kosten seiner geistigen, sozialen und soldatischen Tauglichkeit erworben. Dies aber ist die Lage in welche die Schicht der Arbeiter, also die Masse des Volkes, in jeder entwickelten und zivilisierten Gesellschaft unweigerlich gerät, wenn der Staat (!) nichts unternimmt, sie zu verhindern.« Es folgen nun konkrete Vorschläge zur Entwicklung eines allgemeinbildenden Schulwesens, die sowohl den Schulzwang wie auch ein bescheidenes Schulgeld sowie staatliche Anerkennungen für fleißige Kinder der unteren Schichten einschließen<sup>9)</sup>.

Die Geschichte der *Sozialpolitik* mutet über weite Strecken wie eine Antithese zur These eines lediglich aus Rechtsstaat und Marktgesellschaft bestehenden Gemeinwesens an. Der Staat bedient sich dabei unterschiedlicher Formen der Intervention, um in die gesellschaftlichen Verhältnisse gestaltend einzugreifen, die ihrerseits häufig zu Folgeproblemen führen. Der Versuch einer Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeit zund Sozialstaatlichkeit, wie er im Grundgesetz angelegt ist, führt nicht zu einer definitiven Synthese, sondern die Spannung zwischen den beiden Strukturelementen kommt in den Folgeproblemen stattgefunder Interventionen stets erneut zum Vorschein<sup>10)</sup>.

Die soziologische Pointe des Gedankens vom Privateigentum als Grundinstitution einer freiheitlichen Gesellschaft liegt in der Vorstellung einer weitgehenden *Entflechtung der Rechtsverhältnisse* und ihrer möglichst eindeutigen Zuordnung zu bestimmten Personen. Indem das Individuum zum ausschließlich Träger von Rechten und Pflichten gemacht wird (und nicht mehr der Stand, die Korporation oder Grund und Boden) soll dem Individuum damit gleichzeitig ein von ihm selbst beherrschter Lebensraum zugesprochen werden, der eben den Ort seiner Autonomieausmacht. In der Sprache der Ökonomie geht es hier um eine Minimierung der Interdependenz bzw. der externen Effekte und um eine Maximierung der produktiven Eigentätigkeit durch das Informations- und Sanktionsinstrument des Marktes. Dieser Vorstellung kommt die Existenz des selbstständig Erwerbenden am

nächsten, der sich von seinen Rechten und Produkten nur durch Verträge entäußert, die ihm komplementäre Vorteile einbringen.

Schon früh wurde gesehen, daß der Dienstvertrag mit wesentlich weiterreichenden Einschränkungen der persönlichen Autonomie verbunden ist als etwa der Kauf- oder Werkvertrag. Während jedoch im 19. Jahrhundert Dienstverträge immerhin noch als an Personen gebundene Rechtsverhältnisse aufgefaßt werden konnten, hat sich die Situation mit dem Dominantwerden der großbetrieblichen Beschäftigungsform in nahezu allen Wirtschaftszweigen — unter Einschluß der öffentlichen Verwaltung — grundlegend gewandelt. Der selbstständig Erwerbende, der Eigenunternehmer, ist zu einer Randfigur geworden, lediglich die freien Berufe kommen dem Typus noch nahe. Das typische Arbeitsverhältnis ist kein Verhältnis zwischen einem personalisierbaren Arbeitgeber und Arbeitnehmer mehr, sondern ein *organisatorisch vermitteltes*, anonymes Verhältnis geworden, wie der französische Sprachgebrauch von der Société Anonyme schon frühzeitig offenkundig machte. Das Dominantwerden juristischer Personen unter den Wirtschaftssubjekten ist der rechtliche Aspekt einer sozialen Veränderung, die m. E. von der Rechtswissenschaft wie von der Ökonomie in ihrer grundlegenden Bedeutung noch nicht genügend erkannt wird. Das Problem, um das es hier geht, hat James COLEMAN auf die knappste Formel gebracht: »Personen behandeln andere Personen bevorzugt und korporative Akteure (scil. Organisationen) behandeln andere korporative Akteure bevorzugt«<sup>(1)</sup>.

Wir müssen also davon ausgehen, daß die Sozialverhältnisse in modernen Gesellschaften einer Diversifizierung in drei Typen unterliegen, die wir als interpersonelle, als interorganisatorische und als gemischte (Organisation — Person) — Verhältnisse kennzeichnen können<sup>(2)</sup>. Sowohl interpersonelle als auch interorganisatorische Verhältnisse erweisen sich unter dem Gesichtspunkt einer gewissen Chancengleichheit der Vertragspartner als relativ unproblematisch und beruhen auf wengleich unterschiedlichen, so doch in sich gleichartigen Kommunikationsstilen: Dem typischerweise schriftlichen, häufig aktenförmigen Verkehr zwischen Organisationen liegt ein rechtsförmer, auf wechselseitig rationaler Kalkulation basierender Interaktionsstil zugrunde. Interpersonelle Beziehungen dagegen beinhalten regelmäßig Momente der Sympathie und der persönlichen Loyalität, man könnte auch sagen: der Moralität; sie widerstreben dagegen der generalisierenden Rechtsnorm, der bloßen Berufung auf Form und Verfahren, sie erheischen Berücksichtigung der individuellen Umstände. Verträge zwischen Personen finden

ihr Kriterium im Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, im gegebenen Wort. Verträge zwischen Organisationen finden ihr Kriterium nur in der Auslegung des schriftlich Vereinbarten. Diese Andeutungen mögen genügen, um auf die *Problematik der gemischten Verhältnisse* aufmerksam zu machen bei denen diese beiden unterschiedlichen Interaktionsstile aufeinanderprallen. Typischerweise — und nur deshalb interessieren diese Überlegungen im vorliegenden Zusammenhang — sind derartige gemischte Verhältnisse im Bereich der Sozialpolitik bzw. des Arbeits- und Sozialrechts vorherrschend. Kapital und Besitz von Produktionsmitteln erweisen sich nun nur noch als partikuläre Momente jenes Machtgefälles, das zwischen Nachfragern und Anbietern von Arbeitskraft besteht. Das Moment der *strategischen Überlegenheit der Organisation gegenüber der natürlichen Person* ist es, welches unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen strukturierte Machtgefälle entstehen läßt, und damit dem Einzelnen nur noch die Möglichkeit gibt, dieses Machtgefälle durch Beitritt zu anderen Organisationen, beispielsweise Gewerkschaften, Automobilverbänden oder Parteien zu relativieren, nicht jedoch aufzuheben.

Allerdings weisen organisierte Verhältnisse auch ihre spezifischen Schwächen auf. Die Bindung an generalisierte Regeln läßt Strategien zweckfremder Ausnützung aussichtsreicher erscheinen als in der interpersonellen Beziehung. So stehen den Frustrationen des schlechtbedienten Kunden oder dem Opfer bürokratischer Maximen oder dem sich ungerecht behandelt fühlenden Arbeitnehmer die Möglichkeiten des Ladendiebstahls, der Steuerhinterziehung oder des Dienstes nach Vorschrift gegenüber. Anonymisierte Sozialbeziehungen machen einen erhöhten Kontrollaufwand notwendig, der u.U. die internen Rationalisierungsgewinne durch Arbeitsteilung in Frage stellen kann. Bestimmten Formen der Produktion — insbesondere den sog. personengebundenen Dienstleistungen — sind sie grundsätzlich inadäquat. Den Erfordernissen nach erhöhter Kontrolle auf der einen Seite stehen auf der anderen ebenso berechtigte Forderungen nach verbessertem Konsumentenschutz, nach verstärktem Schutz betrieblicher Rechtspositionen oder nach Bürgernähe der Verwaltung gegenüber. Aus beiden Gründen steigt der öffentliche Regulierungsbedarf.

Bezogen auf die klassische Figur des Privateigentums ergeben sich aus diesem Prozeß einer fortschreitenden Verorganisation der Gesellschaft charakteristische Veränderungen: Die Vorstellung eines Verhältnisses autonomer Personen zu dem von ihnen in jeder Hinsicht verfügbaren Vermögen wird mit Bezug auf nahezu alle gesellschaftlich relevanten Vermögen unrea-

listisch. Man möchte das reine Privateigentum als Schrebergartenidylle bezeichnen, wenn nicht schon der typische Schrebergarten ein Beispiel geteilter Verfügungsrechte darstellen würde — sprechen wir also vom Eigenheim, vom Automobil und der Briefmarkensammlung! Selbstverständlich sind diese Eigentumsformen von großer Bedeutung für denjenigen, der sie hat. Und zweifellos ist das Stückchen Freiheit, das einem das Privateigentum sichert, immer noch ein entscheidendes, für viele Menschen wohl das entscheidende Moment ihrer Identität und ihres Selbstwertgeföhls. Aber es wäre höchst unrealistisch, wollte man die objektivierbaren Ressourcen eines Menschen, auf die er überlebensnotwendig angewiesen ist, im typischen Falle moderner Existenz noch auf sein Privateigentum zurückführen. Ein sicherer Arbeitsplatz, die Anwartschaft auf eine Altersrente, die Verfügbarkeit eines Studienplatzes für die Kinder oder eines Krankenhausbettes für den Fall einer notwendigen Operation, ausreichende öffentliche Straßenflächen für die Nutzung des privaten Fahrzeugs sind zu unentbehrlichen Ressourcen einer heute als angemessen geltenden Lebensführung geworden. Es handelt sich hier um *Vermögenswerte, an denen zwar kein ausschließliches, aber doch ein beachtliches Teilhaberecht besteht*, das häufig sowohl öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Elemente aufweist.

In eigentumsrechtlicher Hinsicht scheint somit die heutige Situation wieder zu ähnlichen Verflechtungs- und Verschachtelungserscheinungen zu tendieren, wie sie und für Grund und Boden aus dem *Feudalsystem* bekannt sind. In dem Maße, als etwa das Eigentum an Grund und Boden durch Bauleitplanungen, durch Mieterschutz und ggf. Vorkaufsrechte der öffentlichen Hand eingeeengt wird, entsteht auch hier eine neue Verflechtung der Verfügungsrechte. Am typischsten zeigen sich jedoch verflochtene Verfügungsrechte im Bereich der Organisation: Ausgehend vom Paradebeispiel der Trennung von Eigentum und Verfügungsrechten im Bereich der Publikumsaktiengesellschaft gibt die ökonomischer Theorie der property-rights nunmehr Denkanstöße zu einem realistischeren Verständnis ökonomischer Eigentumsprobleme<sup>13</sup>). Hierbei sind nicht nur die Rechte der Aktionäre und der Manager, sondern ebenso die Ansprüche der Arbeitnehmer auf Arbeitsplatzsicherheit, ja auch die gewohnheitsrechtlichen Ansprüche auf Beibehaltung einer bestimmten Tätigkeit oder auf Anhörung bzw. Mitentscheidung als Nutzungs- und (Teil)rechte zu interpretieren, denen zwar teilweise ein staatlicher Schutz fehlt, die jedoch de facto als durchaus wirksame und die internen Transaktionskosten von Unternehmen steigernde Rechtspositionen zu Buche schlagen<sup>14</sup>).

Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit moderne Formen großbetriebli-

cher Organisation sich auch ohne staatliche Sozialpolitik hätten entwickeln bzw. konsolidieren können; de facto ist von einem determinierenden Einfluß der Arbeits- und Sozialgesetzgebung auszugehen. Diese erwies sich in einem doppelten Sinne als Relativierung des Privateigentums: indem sie einerseits Verfügungsrechte der Produktionsmittelbesitzer durch Einräumung von Schutz und Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer beschränkte, sodann aber auch indem sie Rechtsverhältnisse des privaten Rechts durch öffentlich-rechtliche substituierte, beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherung. An die Stelle der Denkfigur des privaten Eigentümers, dessen Freiheit in der autonomen Verfügung über sein Vermögen bestand, tritt nun tendenziell die Denkfigur des *Sozialbürgers*, dessen Freiheit aus einer Vielfalt organisatorisch garantierter Beteiligungsrechte resultiert, deren Aktivierung von seinem eigenen Ermessen und — als beschränkende Größen — von seinen Fähigkeiten, von seiner verfügbaren Zeit und seinen disponibeln Geldmitteln abhängig ist. Der Umfang dieser disponibeln Geldmittel ist jedoch — und dies unterscheidet ihn vom typischen Privateigentümer — weit geringer als die Gesamtheit seiner geldwerten Einkommens- bzw. Vermögensansprüche, die vielmehr in hohem Maße durch Beitragsverpflichtungen gebunden sind. Ebenso setzt die Beibehaltung von Mitgliedschaften i. d. R. einen gewissen Zeit- und Kraftaufwand voraus, so daß die Wiederherstellung einer weitgehend individuellen Verfügungsfreiheit im Regelfall nur durch »Aussteigen« möglich erscheint. In diesem subtilen Mechanismus offenbart sich die von Gesellschaftskritikern oft gerügte Integrationsleistung der Sozialpolitik.

Für die Denkfigur des Sozialbürgers sind somit — im Unterschied zur Denkfigur des Privateigentümers — nicht primär die Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern Teilhaberrechte an Organisationen entscheidend, welche — zumindest in der Gesellschaftsverfassung der Bundesrepublik — nur zum kleinsten Teil staatlicher i. e. S. Art sind. In vielen Fällen handelt es sich um Teilhaberrechte oder Ansprüche an sich selbst verwaltende Körperschaften des öffentlichen Rechts, häufig auch um solche an privatrechtliche Verbände oder Unternehmungen. Den Rechten des einzelnen Sozialbürgers stehen die Rechte anderer Sozialbürger und der Organisationen selbst gegenüber, und zwar handelt es sich hierbei häufig nicht um gleichartige Teilhaberrechte: man denke etwa an den Interessenkonflikt zwischen Organisation, Personal und Publikum in der öffentlichen Verwaltung<sup>15</sup>). Sobald man die hier Gewährleistungsprobleme unter die Rechtsfigur der Eigentumsgarantie subsumiert, ist damit zu rechnen, daß in zunehmenden Maße konfligierende Rechtsansprüche sich auf die Eigentumsgarantie berufen können, womit jedoch die diskriminierende Leistungsfähigkeit des privatrechtlich gedachten Eigentumsbegriffs verloren geht.

## 2. Neue Herausforderungen für die Sozialpolitik

Die sozialpolitische Intervention des Staates hat zwar zu einer erhöhten Interdependenz aller Lebensbereiche geführt und neue, verrechtlichte Formen der Vergesellschaftung geschaffen, die neben die Marktmechanismen treten. Sie hat damit aber keineswegs das Problem eines strategischen Machtgefälles zwischen Organisationen und Personen zu beseitigen vermocht, sondern es in mancherlei Hinsicht geradezu verstärkt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, der sich immer mehr einer großbetrieblichen Organisations- und Vollzugsform anzunähern scheint<sup>16)</sup>. Darauf deuten zahlreiche sozialwissenschaftliche Argumentationsmuster hin, die seit der 2. Hälfte der 70er Jahre Leistung und Sicherheit der Sozialpolitik kritisch befragen<sup>17)</sup>. Es ist die Rede von einer Verrechtlichung und Ökonomisierung, ja von einer Bürokratisierung der Sozialpolitik und einer Professionalisierung der sozialen Dienstleistungen, die zu einer wachsenden Abhängigkeit der »Betreuten« von den über ihre Leistungen autonom entscheidenden Organisationen führe. An dieser verbreiteten Kritik, welche heute vor allem im Milieu der Sozialarbeitsliteratur dominiert, ist gewiß manches überzogen und insbesondere ungenau analysiert<sup>18)</sup>. Dennoch ist kaum zu bestreiten, daß die frühen 70er Jahre in der Bundesrepublik durch eine Art Reformeuphorie gekennzeichnet waren, welche die Grenzen der Steuerbarkeit und Wirksamkeit staatlicher Eingriffe weit überschätzte. Es geht daher bei der Gewährleistung subjektiver Sozialrechte heute nicht nur um die Garantie des Leistungsumfanges, sondern in besonderem Maße auch um den effektiven Verfahrensschutz und die Berücksichtigung des Umstandes der strategischen Unterlegenheit des Sozialbürgers gegenüber der Sozialverwaltung.

Darüber hinaus scheint es insbesondere für den Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen in der Tat Grenzen der Beeinflussbarkeit von Effizienz und Wirksamkeit mit den Mitteln von Recht und Verwaltung zu geben. Wie sich vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich zeigt, führt der Versuch, durch staatliche Steuerungsmaßnahmen interpersonelle Beziehungen zu regulieren, zu einem Verlust an Effektivität, beispielsweise durch das Überhandnehmen steuerungskonformer, aber unzweckmäßiger Leistungen — man denke etwa an die Dominanz der apparativen Medizin im Bereich der Gesundheitsversorgung oder die primär am Abiturdurchschnitt orientierten Entscheidungen von Oberstufenschülern.

Auch wenn man den Versuchen von Sozialwissenschaftlern, aus einer Rei-

he offenkundiger Probleme eine Systemkrise des Sozialstaates zu konstruieren, skeptisch gegenübersteht, so sollte dies doch kein Grund sein, die vorhandenen Folgeprobleme der bisherigen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu übersehen. Neben dem bereits erwähnten Phänomen sinkender Effektivität sozialstaatlicher Interventionen im Bereich personenbezogener Dienstleistungen stehen heute vor allem Finanzierungsprobleme im Zentrum der Diskussion. Aber auch wenn die Zuwachsraten des Sozialbudgets sich auf Dauer unterhalb des bisher Gewohnten bewegen sollten, ist dies noch kein berechtigter Anlaß, von einer »Fiskalkrise des Sozialstaates« zu sprechen. Die Verknappung des Sozialbudgets bedeutet gegenüber der vorangehenden Phase einer sehr intensiven Wirtschaftsexpansion eher die Rückkehr eines Normalzustandes, wenn man die Erfahrung der bisherigen Wirtschaftsgeschichte zugrundelegt. Jede verteilungsorientierte Politik muß mit Knappheitsgrenzen und Widerständen rechnen. Es hängt allerdings nicht zuletzt von der Qualität des sozialrechtlichen Schutzes ab, inwieweit unter diesen Umständen die Sozialstaatsklauseln des Grundgesetzes auch gegenüber den Pressionen der besser organisierten Interessen eine reale Kraft entfalten können. In die Krise geraten wenigstens zunächst nicht die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, sondern ein zu hohes Anspruchsniveau, ein fast religiöser Glaube an den Wohlfahrtsstaat als gesellschaftlichen Integrationsmechanismus. Wie verbreitet die Hoffnung auf einen konfliktfreien Fortgang der Geschichte wirklich war und ist, oder ob der Verlust dieses schönen Scheins nur von den Kritikern des Wohlfahrtsstaats behauptet wird, mag offen bleiben.

Von größerem Gewicht erscheint eine sich abzeichnende gesamtgesellschaftliche Veränderung, welche den Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Soziologie veranlaßt hat, ihre nächste Jahrestagung unter das Thema »Krise der Arbeitsgesellschaft« zu stellen: Der »Arbeitsgesellschaft beginnt die Arbeit auszugehen«, bemerkte Ralph Dahrendorf schon 1980<sup>19)</sup>, und dieser Vorgang einer ungleicher werdenden Zugangschance zu produktiven Arbeitsplätzen bzw. einer Nutzbarmachung des individuellen Arbeitsvermögens scheint in der Tat eine neue sozialpolitische Aufgabe von sozialreformerischen Ausmaßen anzuzeigen: in Verbindung mit dem bereits skizzierten Organisationsprinzip entsteht eine *Segmentierung des Arbeitsmarkts*, derzufolge die Angehörigen von Großorganisationen des privaten und öffentlichen Sektors eine privilegierte Stellung mit eigentumsähnlichen Rechten an ihren Arbeitsplätzen einnehmen, während die Restbevölkerung im produktiven Alter — insbesondere Jugendliche, unqualifizierte Arbeiter und Frauen — um marginale Arbeitsplätze, sei es in marginalen Wirtschaftsbereichen,

sei es außerhalb der Kernbelegschaft in Mittel- und Großbetrieben, konkurrieren müssen<sup>20</sup>). Berücksichtigt man die enge Verknüpfung des sozialen Sicherungssystems mit der Berufstätigkeit in der Bundesrepublik, so werden hier neue Diskriminierungsschwellen offenkundig, die nun ihrerseits durch das bestehende Sozialrecht mitproduziert sind. Wegen ihres geringen Bezugs zur hier anstehenden Frage sei hier auf kulturelle und sozialpsychologische Aspekte der gegenwärtigen Krisendiskussion nicht eingegangen und nur angedeutet, daß nach Auffassung einiger Autoren die bereits skizzierten Entwicklungen zu einem Wandel der Wertauffassungen Anlaß gegeben haben, der sich insbesondere in einer Geringerschätzung produktiver Arbeiten innerhalb von Organisationen niederschlagen soll<sup>21</sup>).

Für die vorliegende Thematik kann aus vorstehenden Überlegungen zweierlei gelernt werden: zum einen ist damit zu rechnen, daß mit sinkendem Wirtschaftswachstum die *Verteilungskämpfe* härter werden, und zwar vermutlich nicht in erster Linie an der klassischen Front der Unternehmer-Gewerkschaftsbeziehungen (wobei die Gewerkschaften überwiegend die privilegierten Stammbeschaften repräsentieren!), sondern vor allem zwischen den unterschiedlichen Bereichen und Zielgruppen staatlicher Sozialpolitik. Daraus folgt zweitens — insoweit als unter Sozialpolitik ein staatliches Eingreifen zugunsten der jeweils durch besondere wirtschaftliche oder soziale Schwäche gekennzeichneten Bevölkerungsgruppen verstanden wird — daß zukünftige Sozialreformen u.U. auch den Bestand bereits erworbener sozialer Rechte in ähnlicher Weise infrage stellen müssen, wie dies frühere Sozialreformen hinsichtlich des Inhalts und der Folgen des Privateigentums an Produktionsmitteln bereits getan haben. Ich kann daher den Grundlinien der Argumentationen von Herrn Kollegen *Stober* insoweit beipflichten, als er hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Schutzes sozialer Rechtspositionen einerseits die Garantie eines Kernbestandes fordert, andererseits die gesetzliche Revidierbarkeit von Anwartschaftsrechten grundsätzlich für möglich hält. Ob und inwieweit die verfassungsrechtliche Gewährleistung sozialer Rechtspositionen sich am zweckmäßigsten an der Rechtsfigur des Eigentums orientiert, bleibt aufgrund der im Vorgehenden skizzierten Vielfalt verflochtener Verfügungs- und Nutzungsrechte m.E. fraglich. In jedem Falle ist jedoch zu berücksichtigen, daß mit wachsender staatlicher Interventionsdichte sich immer gebieterischer das Problem der *Modifikation* bereits bestehender staatlicher Interventionen stellt, oder — etwas salopper ausgedrückt: wir stehen heute nicht nur vor dem Problem, wie Politik zu machen ist, sondern wie Politik wieder beseitigt werden kann. Der Ruf nach Privatisierung hilft hier m.E. nicht weiter. Entscheidend ist vielmehr die Frage, auf welche

Weise es unserem politischen System gelingen wird, aus vermutlich unvermeidlichen politischen Fehlern zu lernen oder auch nur notwendige Konsequenzen aus dem Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zu ziehen.

Eine Immobilisierung des politischen Systems erscheint dabei umso wahrscheinlicher, je stärker die politischen Instanzen und sozialpolitischen Einrichtungen untereinander verflochten sind, je weniger also bestimmte Leistungsbereiche voneinander abgrenzbar und in sich steuerbar sind. Hier darf nicht verschwiegen werden, daß die herkömmliche Organisation der deutschen Sozialleistungsverwaltung durch unsystematische Eingriffe des Gesetzgebers in einen immer engeren Verflechtungszustand gerät, der weder der Effektivität noch der Steuerbarkeit des Systems förderlich sein dürfte. Demzufolge fällt es vermutlich auch bei höchstrichterlichen Entscheidungen immer schwerer, deren Folgen im voraus abzuschätzen.

Der Zusammenhang von gesamtgesellschaftlichen Veränderungen und dem Erfordernis von Sozialreformen innerhalb des Sozialleistungssystems sei abschließend an einem Beispiel verdeutlicht: das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, bis 1984 die Gleichstellung von Mann und Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verwirklichen<sup>22</sup>). Nahezu alle Vorschläge, denen politische Aussichten eingeräumt werden, suchen das Problem durch einen Ausgleich der Anwartschaften zwischen Ehegatten zu lösen. Völlig außer Betracht bleibt dabei die seit langem geforderte Anerkennung von Erziehungszeiten, bzw. des selbständigen Sicherungsanspruchs der nicht berufstätigen Mutter. Derartige Ansprüche wären finanziell nur zu realisieren, wenn eine bewußte Umverteilung von Leistungen innerhalb einer Generation zwischen denjenigen in Kauf genommen würde, die unterdurchschnittlich und überdurchschnittlich viele Kinder aufziehen. Dies wäre eine technische Konsequenz des seinerzeit von Wilfred Schreiber, dem geistigen Vater der dynamischen Rente, sogenannten Solidarvertrags der Generationen. »Für den Juristen ein Greuel, hat diese Wortprägung den großen Vorzug, äußerst prägnant und, wie die Erfahrung lehrt, einprägsam das zum Ausdruck zu bringen, worauf es ankommt«, bemerkte Oswald von Nell-Breuning hierzu<sup>23</sup>), als er bereits 1978 das hier angesprochene Problem wieder in die Diskussion einführte. *Die Kollektivierung der Alterssicherungskosten bei gleichzeitiger Individualisierung der Nachwuchssicherungskosten führt bei ökonomisch-rationalem Verhalten zum Verzicht auf die Erziehung von Kindern* oder allenfalls zur Ein-Kinder-Familie, welche einen Großteil der emotionalen Gratifikationen bereits zu ermöglichen scheint. Daß hiermit die langfristigen Grundlagen des Generationenvertrags zerstört werden, läßt sich an den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes bereits ablesen, wenn-

gleich die bevorstehende Verrentung der geburtenschwachen Jahrgänge der Weimarer Zeit die kurzfristigen Situation günstiger als die langfristige erscheinen läßt. Etwa ab der Jahrtausendwende ist mit einem kontinuierlichen Anstieg der Alterslastenquote zu rechnen, so daß spätestens dann in die Rechtsposition der Rentner wird eingegriffen werden müssen, um ein übermäßiges Ansteigen der Beitragsbelastung der aktiven Bevölkerung zu verhindern. Aus demographischer Sicht bietet sich als Ausweg sonst nur eine massive Ausweitung der Ausländerbeschäftigung an, was jedoch die sozialen Spannungen aus anderen Gründen in noch weit stärkerem Maße erhöhen dürfte

Die sozialpolitische Diskriminierung der familien Erziehungstätigkeit erweist sich — wie das Absinken der Reproduktionsrate der einheimischen Bevölkerung auf unter 60% zeigt — als ein systemimmanenter Widerspruch, dessen Beseitigung nicht zuletzt im Zusammenhang mit der erwähnten Verknappung betriebsförmiger Arbeit gleichzeitig als möglich und notwendig erscheint. Berücksichtigt man, daß die Entscheidung über die Zahl der aufzuziehenden Kinder im wesentlichen bei der Frau liegt, und daß sie es ist, deren Lebensperspektiven in der Regel durch die Ankunft von Kindern am einschneidendsten verändert werden, so erweist sich aus soziologischer Sicht die Anerkennung von Erziehungszeiten — oder weit besser noch die Anerkennung eines eigenständigen Sicherungsanspruchs der nicht erwerbstätigen Mutter — als vordringliche Maßnahme. Daß sich die Frage, inwieweit eine solche Maßnahme durch die jeweilige Versicherungsgemeinschaft oder aber durch die Gesamtheit der Steuerzahler zu finanzieren sei, nicht eindeutig entscheiden läßt, hängt mit der Heterogenität des deutschen Alterssicherungssystems zusammen, die auch die Grundzüge des Generationenvertrags verdunkelt. Eine allzu eigentumsförmige Verfestigung sozialrechtlicher Ansprüche erscheint einer Lösung von Umverteilungsproblemen wie den hier angesprochenen ausgesprochen hinderlich. Dies zeigt sich etwa bei der Interpretation des Leistungsbegriffs, wie er u.a. von der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Begründung verfassungsrechtlich zu schützender Rechtspositionen herangezogen wird: wird dieser Schutz mit Hilfe von Artikel 14 GG begründet, so folgt daraus, daß unter den einen solchen Rechtsschutzbegründenden Leistungen lediglich geldwerte Leistungen — also beispielsweise Beiträge — verstanden werden. Die Erziehungsleistung der Mutter (bzw. des nichterwerbstätigen Vaters!) hat auf diese Weise keinerlei Chance auf schutzbegründende Anerkennung.

Entscheidend für die soziale Sicherheit der Bevölkerung ist nicht die Ei-

gentumsförmigkeit der Bestandssicherung, sondern die Anerkennung sozialer Rechte im Sinne der Artikel 22 ff der Allgemeinen Menschenrechtserklärung bzw. der Artikel 1-10 SGB-AT. Diese Rechte müssen in ihrem Kernbestand unantastbar, daher verfassungsrechtlich abgesichert sein. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem aus rechtsstaatlichen Gründen zu gewährenden Vertrauensschutz und der aus sozialstaatlichen Gründen zu gewährleistenden Existenzsicherung. Beides fließt zusammen im Gedanken der sozialen Sicherheit als der Erwartbarkeit der »Freiheit von Furcht und Not«, also einer unantastbaren Gewährleistung des Schutzes vor den schwerwiegendsten Folgen sozialer Risiken. Es ist darauf zu achten, daß der Umfang dieses Schutzes klar und möglichst eindeutig auch für den Rechtsungeübten wahrnehmbar ist und durch effektiv arbeitende Einrichtungen zuverlässig verbürgt werden kann<sup>24</sup>). Diesem normativ weitgehend akzeptierten Grundgedanken ist jedoch eine an kurzfristigen Popularitätsgewinnen oder finanziellem Krisenmanagement orientierte Politik abträglich. Die besonderen Gefahren fortgesetzter Gesetzesänderungen für die Erreichung des Sicherungszwecks liegen vermutlich weniger im Inhalt der veränderten Normen als in der Häufung unsystematischer Änderungen selbst. Das Problem des Schutzes sozialer Rechtspositionen gegenüber gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Eingriffen wird nur unzulänglich verstanden, wenn man es als eine bloße Gefährdung subjektiver öffentlicher Rechte auffaßt. Vielmehr sollte die Rechtsprechung in höherem Umfange als bisher Mittel und Wege finden, Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Effektivität der sozialpolitischen Einrichtungen in ihre Entscheidungen mit einzubeziehen.

### *Zusammenfassung*

Die soziologische Pointe des Gedankens vom Privateigentum als Grundinstitution einer freiheitlichen Gesellschaft liegt in der Vorstellung einer weitgehenden Entflechtung der Rechtsverhältnisse und ihrer möglichst eindeutigen Zuordnung zu bestimmten Personen. In einer Marktgesellschaft entspricht dieser Vorstellung die Existenz des Selbständigerwerbenden, doch führte im 19. Jahrhundert der Abbau älterer Sozialordnungen nicht zu einer entsprechenden Vermehrung der Selbständigerwerbenden. Eine wesentliche Veränderung der Gesamtlage erfolgte durch das Größenwachstum und die damit verbundene zunehmende Organisierung und Anonymisierung der Betriebe wie der öffentlichen Verwaltung. Hierdurch entstehen neue Verflechtungen von Verfügungsrechten, die weit eher den Eigentumsverhältnissen des Feudalsystems als der Idee des Privateigentums gleichen.

Sozialpolitische Interventionen des Staates vermögen zwar neue, verrechtlichte Formen der Vergesellschaftung neben dem Marktmechanismus zu schaffen, aber nicht das strategische Machtgefälle zwischen Organisationen und Personen zu beseitigen. Hieran knüpfen neuere Kritiken des Wohlfahrtsstaats an. Die behauptete Krise der Leistungsfähigkeit dieses Regulierungstypus ist jedoch im wesentlichen auf den Bereich der unmittelbar personenbezogenen Dienste beschränkt. Als ein weiteres »Krisensymptom« wird die Verknappung des Sozialbudgets angeführt, aber auch dies läßt für sich genommen noch keine Strukturveränderungen erwarten. Gravierender erscheint die Segmentierung des Arbeitsmarktes und die beschleunigte Tendenz zur Reduktion des Einsatzes menschlicher Arbeit. Arbeitsplätze können sich zum Verteilungsproblem entwickeln

Ein weiteres strukturelles Problem für das bestehende Sicherungssystem ergibt sich aus der demographischen Entwicklung: Die Kollektivierung der Alterssicherungskosten bei gleichzeitiger Individualisierung der Nachwuchssicherungskosten führt bei ökonomisch rationalem Verhalten zum Verzicht auf die Erziehung von Kindern und damit tendenziell zu einer Gefährdung des Generationsvertrags. Die Nichtanerkennung der Produktivität von Erziehungsleistungen stellt einen systemimmanenten Widerspruch des deutschen Sozialleistungssystems dar, dessen Beseitigung jedoch kaum ohne Eingriffe in bestehende Rechte möglich sein wird.

Es scheint unter diesen Umständen diskussionswürdig, ob die zweifellos notwendige Gewährleistung eines Kernbestands an Sozialrechten sich am zweckmäßigsten unter Berufung auf die Rechtsfigur des Eigentums vollzieht, da sich in zunehmendem Maße konfligierende Rechtsansprüche auf Art. 14 GG werden berufen können und zudem ein eigentumsorientierter Auslegungshorizont der Sozialrechte dazu führt, daß den Ansprüchen gerade der sozial schwächsten Personengruppen ein verfassungsmäßiger Schutz am ehesten versagt bleibt.

### *Anmerkungen*

- 1) Vgl. hierzu den Bericht von R. *Stober*: Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. Grundlinien der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und der anderen obersten Gerichte. In diesem Band Seite 17.

- 2) BVerfGE 53, 257, 289 ff.
- 3) Siehe hierzu auch das Referat von M. *Stolleis* in diesem Band.
- 4) Erste Ansätze zu einer sozialgeschichtlichen Aufarbeitung des Wandels der Eigentumsverfassung bei R. *Vierhaus* (Hg.): Eigentum und Verfassung. Zur Eigentumsdiskussion im ausgehenden 18. Jahrhundert. Göttingen, 1972.
- 5) K. *Polanyi*: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen. (1944), Wien 1977.
- 6) Vgl. W. *Conze*: Vom »Pöbel« zum »Proletariat«. Sozialgeschichtliche Voraussetzungen für den Sozialismus in Deutschland (1954). Abgedr. in: H. U. *Wehler* (Hg.) Moderne Deutsche Sozialgeschichte. Köln und Berlin 1966, S. 111-136.
- 7) F. *von Baader*: Über das dermalige Mißverhältnis des Vermögenlosen oder Proletairs zu den Vermögen besitzenden Klassen der Societät in Betreff ihres Auskommens sowohl in materieller als intellektueller Hinsicht aus dem Standpunkte des Rechts betrachtet (1835). Abgedr. bei H. *Grassel* (Hg.): Franz von Baader, Gesellschaftslehre. München 1957, S. 235-250. — R. *von Mohl*: Über die Nachteile, welche sowohl den Arbeitern selbst, als dem Wohlstande und der Sicherheit der gesamten bürgerlichen Gesellschaft von dem fabrikmäßigen Betriebe der Industrie zugehen, und über die Notwendigkeit gründlicher Vorbeugungsmittel (1835). Gek. Abdr. in F. *Fürstenberg* (Hg.): Industriesoziologie I, Vorläufer und Frühzeit 1835-1934. Neuwied 2. A. 1966.
- 8) Vgl. insbesondere H. G. *Krüsselberg*: Die vermögensrechtliche Dimension in der Theorie der Sozialpolitik. In: C. *von Ferber*/F. X. *Kaufmann* (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 1977, S. 232-259.
- 9) Vgl. A. *Smith*: Der Wohlstand der Nationen (1776). Wien 1979, S. 662ff. Zitate S. 662 und 663.
- 10) Vgl. F. X. *Kaufmann*: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Interventionen. In: *ders.* (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien 1982 S. 49-86
- 11) J. S. *Coleman*: Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen 1979, S. 77.
- 12) Die Unterscheidung von Rechtsverhältnissen zwischen natürlichen Personen, zwischen juristischen Personen und zwischen einer juristischen

und einer natürlichen Person kommt dieser Unterscheidung nahe, ist mit ihr allerdings nicht identisch. Immerhin könnte in dieser Unterscheidung ein brauchbarer Ansatzpunkt für rechtspolitische Konsequenzen der skizzierten Problematik gefunden werden.

- 13) Vgl. beispielsweise E. G. *Furubotn/S. Pejovich* (Eds.): *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Mass., 1974.
- 14) Auf diese Entwicklung hat bereits A. *Gehlen* aufmerksam gemacht: Vgl. *Soziologische Aspekte des Eigentumsproblems in der Industriegesellschaft* in: *Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung*. Köln und Opladen 1960, S. 164-184.
- 15) Vgl. hierzu F. *Hegner*: *Das bürokratische Dilemma: zu einigen unauflösbaren Widersprüchen in den Beziehungen zwischen Organisation, Personal und Publikum*. Frankfurt/New York 1968.
- 16) Vgl. F. *Hegner*: *Praxisbezogene Orientierungspunkte für notwendige Änderungen im System sozialer Sicherung: Bürgernähe, Sozialbürgerrolle und soziale Aktion*. Bielefeld 1979. — F. X. *Kaufmann* (Hg.): *Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*. Frankfurt/New York 1979.
- 17) Die meisten Argumente sind allerdings schon wesentlich älter — erinnert sei an H. *Achingers* »Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik« (Reinbek 1958) und an C. *von Ferbers* »Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft«, Hamburg 1967.
- 18) Eine gründlichere Untersuchung wurde im Rahmen der Studiengruppe »Staatliche Sozialpolitik und nicht professionelle Sozialsysteme« mit Förderung der Werner-Reimers-Stiftung in Bad Homburg versucht. Vgl. B. *Badura/C. von Ferber* (Hg.): *Selbsthilfe im Gesundheitswesen*. München/Wien 1981. — F. X. *Kaufmann* (Hg.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*. München/Wien 1982.
- 19) R. *Dabrendorf*: *Im Entschwinden der Arbeitsgesellschaft — Wandlungen in der sozialen Konstruktion des menschlichen Lebens*. In: *MERKUR* Nr. 387 (August 1980) S. 749-760.
- 20) Vgl. zusammenfassend G. *Schmid*: *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik*. Königstein/Ts. 1980. Im internationalen Vergleich erscheint die Strukturierung der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik allerdings weniger ausgeprägt als anderswo.

- 21) Vgl. als Überblick H. Klages/P. Kmiecik (Hg.): Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt/New York 1971.
- 22) Einen Überblick über die Reformdiskussion sowie einen eigenständigen Reformvorschlag, für den die folgende Kritik im wesentlichen nicht zutrifft, haben H. J. Krupp u.a.: Alternativen der Rentenreform 84, Frankfurt/New York 1981, vorgelegt.
- 23) Vgl. O. von Nell-Breuning: Soziale Sicherheit. Freiburg 1979, S. 71-85, Zitat S. 76.
- 24) Vgl. F. X. Kaufmann: Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts. In: Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Band VII, Wiesbaden 1970, S. 19-36. — DERS. Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaft. Stuttgart 2.A. 1973.

# DER SCHUTZ DER VERMÖGENSRECHTE DES BÜRGERG GEGENÜBER DEM STAAT AUS ÖKONOMISCHER SICHT

*Kurzreferat von Professor Dr. Erich Streissler, Wien*

## I

In meinem Beitrag beabsichtige ich zuerst auf die *sozialphilosophische Fundierung* des Eigentumsschutzes und des grundsätzlichen Wertes des Eigentums einzugehen, wie er gerade im Zuge der Entwicklung der politischen Ökonomie entstanden ist. Treten neue Probleme des Schutzes von Vermögensrechten auf, so ist es nämlich durchaus angebracht, auf die historischen Wurzeln solcher Schutzvorstellungen zurückzugehen, die durchaus aktuelle Anknüpfungspunkte bieten können. In einem zweiten Teil meines Referates gehe ich dann auf die wesentlichen wirtschaftlichen *Konsequenzen des Eigentums* ein; und zwar zuerst auf die mehr statisch ausgerichtete produktive Funktion des Eigentums über die Ermunterung zur Eigenvorsorge und über wirtschaftliche Anreizeffekte; hierauf auf die dynamische Funktion des Eigentums als Verantwortungs- und Risikozurechnung für Entscheidungen. Aus diesen Überlegungen ergeben sich wichtige Konsequenzen für Art und Ausmaß des erforderlichen Eigentumsschutzes. Ich schließe mit Überlegungen zum Problem *externer Effekte*, die vor allem als Fundierung dienen für staatliche Eigentumseingriffe.

Eine Vorbemerkung noch zu der von mir verwendeten Terminologie. Eigentum und Vermögensrechte gebrauche ich meist *synonym* und im Sinne von *Rechtstiteln*. Ich verwende diese Ausdrücke synonym, obwohl ich mir des Unterschiedes in kontinentalen Rechtsordnungen voll bewußt bin, weil nämlich die ökonomische Terminologie, im anglo-amerikanischen Denken verwurzelt, hier nicht unterscheidet, sondern einen sehr weiten Eigentumsbegriff verwendet. Von Vermögen spreche ich hingegen, wenn ich den *wirtschaftlichen Wert* von Eigentum oder Vermögensrechten meine.

## II

Die Volkswirtschaftslehre als Wissenschaft und die Forderung nach Eigentums- und Vermögensschutz erwachsen in der modernen europäischen Geistesgeschichte zur gleichen Zeit und aus dem gleichen sozialen Anlaß: sie sind Zwillingschwestern der englischen Staatsphilosophie des 17. Jahrhun-