

42. Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

I.

Art. 20 des Grundgesetzes hat die Bundesrepublik Deutschland als »demokratischen und sozialen Bundesstaat« bezeichnet. In der Weimarer Verfassung, die dem Grundgesetz vielfältig als Grundlage diente,¹ hat eine derartige ausdrückliche Firmierung gefehlt. Die Nationalversammlung hatte sich damit begnügt, einerseits in der Präambel deutlich zu machen, daß sich das deutsche Volk die Verfassung gegeben habe, »um den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern« und gleichzeitig im zweiten Hauptteil in einer ganzen Reihe von Einzelforderungen ihr soziales Anliegen zum Ausdruck zu bringen. Es ist kein Zufall, daß die politischen Systeme, die in Deutschland auf Grund der Erfahrungen des Zusammenbruchs des Weimarer Staates und der Niederwerfung des nationalsozialistischen totalitären Staates entstanden sind, die soziale Verpflichtung der demokratischen Staatsgewalt schon in der Bezeichnung des Staates ausdrücklich zum Ausdruck gebracht haben. Die Verfassung der Sowjetzonen-Republik hat in Art. 19 Abs. 1 den gleichen terminologischen Weg beschritten, den sich auch das Grundgesetz zu eigen gemacht hat. Daß hinter der Entwicklungsrichtung, die die sogenannte DDR durch den Einfluß ihres sowjetischen Vormundes beschreiten mußte, sich Tendenzen verborgen haben, die sowohl den Gedanken der Demokratie als auch das Ziel der sozialstaatlichen Verpflichtung gesprengt haben,² kann die Erwägung nicht widerlegen, daß überall, wo nach 1945 ernstlich um die Probleme der modernen Demokratie gerungen wurde, mindestens eine der wichtigsten Ursachen des Zusammenbruchs des Weimarer Staates darin gesehen wurde, daß es ihm nicht gelungen war, den Übergang von einer lediglich formalen zu einer sozialen Demokratie praktisch zu vollziehen.

In Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes wird das Bekenntnis des Art. 20 Abs. 1 als normative Bestimmung für die verfassungsrechtliche Ordnung der Länder wiederholt und juristisch deutlicher gefaßt. Die Länder werden daran gebunden, daß ihre verfassungsmäßige Ordnung den »Grundsätzen« des »demokratischen und sozialen Rechtsstaates« entsprechen muß. Damit wird zwar gegenüber Art. 20 nichts eigentlich Neues ausgesagt. Denn Art. 20 Abs. 1 der den Staat als demokratisch und sozial charakterisiert, wird inhaltlich durch Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 schon dadurch näher bestimmt, daß dieser Staat auch rechtsstaatlichen Vorstellungen entsprechen muß. Je-

1 Vgl. dazu u.a. Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 7ff.

2 Vgl. dazu meinen Aufsatz »Zwispältiges Verfassungsrecht in Deutschland«, Archiv des Öffentlichen Rechts, 1950 (76. Bd.), S. 7ff. [Vorl. Band., Text 9].

* Qu.: Alfred Hermann (Hrsg.), Aus Geschichte und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag von Ludwig Bergsträsser, hrsg. im Auftrag der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien von Alfred Hermann, Düsseldorf 1954, S. 279-300.

doch wird durch Art. 28 deutlich, daß die Firmierung des Staates, die Art. 20 Abs. 1 enthält, unter keinen Umständen als unverbindliche Namengebung verstanden werden darf, sondern daß sie zu den »Grundsätzen« gehört, die die unverbrüchliche Grundlage des Verfassungssystems des Grundgesetzes bilden. Damit ist gleichzeitig ausgesprochen, daß demokratische Struktur und Sozialstaatlichkeit ebenso zu den der Verfassungsänderung entzogenen Grundgedanken des Grundgesetzes gehören, wie das Bekenntnis zur unantastbaren Würde des Menschen in Art. 1 des Grundgesetzes, das Art. 79 Abs. 3 als unaufhebbar charakterisiert.³

II.

Dieser unaufhebbare Verfassungsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit bildet daher ein Strukturprinzip der verfassungsrechtlichen Ordnung. Er verbindet drei gedankliche Elemente zu einer Einheit. Sie werden dadurch zu Momenten in dieser Einheit, die einander durchdringen und isolierter Interpretation nicht mehr zugänglich sind.⁴

Dies Strukturprinzip stellt jedoch noch keinen positiven Rechtssatz dar, weil ihm die Individualisierung fehlt, die ein normgemäßes Verhalten unmittelbar ermöglichen könnte.⁵

Damit ist keineswegs gesagt, daß dieser Rechtsgrundsatz, der demokratische Selbstbestimmung, soziale Verpflichtung und rechtsstaatliche Sicherheit zu einer Einheit verbindet, für das rechtliche und politische Verständnis der Bundesrepublik bedeutungslos sei. Vielmehr haben Rechtsgrundsätze, die die Basis einer Rechtsordnung und einer politischen Ordnung bilden, die Funktion, dem Rechtssystem dieser Ordnung die sittliche Verpflichtungskraft zu verleihen.

Das bedeutet einerseits, daß sie für die Interpretation aller Rechtssätze nunmehr die logische Voraussetzung bilden und also deren weiteres Geschick bestimmen, selbst wenn diese Rechtssätze älteren Rechtsschichten angehören als der Rechtsgrundsatz, auf den sie nunmehr nach Inkrafttreten des Grundgesetzes bezogen werden müssen. Das gesamte geltende Gesetzes- und Verfassungsrecht im Geltungsbereich des Grundgesetzes ist also nunmehr den Auslegungsregeln unterworfen, die sich aus diesem Grundsatz ergeben.⁶

3 Ebenso Heinrich Herrfahrdt, im Bonner Kommentar zu Art. 79, II 3, S. 4; Hermann v. Mangoldt, Kommentar, Art. 79, Ziff. 3, S. 428 und Art. 20, Ziff. 2, S. 132; Hans Peter Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, [Berlin 1952] S. 103; Erich Fechner, Freiheit und Zwang im sozialen Rechtsstaat.[in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart – Eine Sammlung von Vorträgen und Schriften aus dem Gebiet der gesamten Staatswissenschaften Nr. 174], Tübingen 1953, S. 4.

4 So auch Helmut Ridder, Gutachten für den 40. Juristentag (Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?). Verhandlungen des 40. Juristentages, Tübingen 1953, Bd. 1, S. 115.

5 Vgl. hierzu Hermann Heller, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4, S. 119ff. und Staatslehre, Leiden 1934, S. 224ff.

6 Vgl. dazu ebenso Martin Drath, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9, [Berlin 1952] S. 109ff. und meine eigene

Andererseits ist die gesamte künftige Rechtsgestaltung und damit der Gesetzgeber und ebenso die gestaltende Tätigkeit der Exekutive (der Regierung und der Verwaltung) der Bundesrepublik und der Länder durch diesen Rechtsgrundsatz programmatisch gebunden.⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar durchaus richtig darauf hingewiesen, daß sich aus dieser Überlegung keineswegs ein Individualanspruch darauf ergibt, durch das Bundesverfassungsgericht nachprüfen zu lassen, ob der Gesetzgeber seinen Verpflichtungen aus diesem Grundsatz durch positive gesetzgeberische Maßnahmen nachgekommen sei.⁸ Es hat aber andererseits daran festgehalten, daß es bei der Auslegung des Grundgesetzes überprüfen könne, ob eine gesetzgeberische Maßnahme diesem Grundsatz widerspreche, und daß bei willkürlichem Schweigen des Gesetzgebers sogar ein durch Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Individualanspruch aus diesem Grundsatz abgeleitet werden könne.⁹

So enthält also der in sich einheitliche Rechtsgrundsatz, daß die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat sei, gleichzeitig eine aktuell wirksame Auslegungsregel des geltenden Verfassungs- und Gesetzesrechts, an die die Rechtsprechung gebunden ist, und eine Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung und für die Verwaltungs- und Regierungstätigkeit der Bundesrepublik und ihrer Länder.

III.

Das Moment der Sozialstaatlichkeit bereitet zunächst bei der Feststellung des Inhalts dieses Rechtsgrundsatzes die größten Schwierigkeiten, weil die Momente der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie durch die Arbeiten der Wissenschaft des Öffentlichen Rechts und der politischen Wissenschaft in früheren Jahrzehnten auf den ersten Blick weitgehend geklärt zu sein scheinen.

Wie Christian Friedrich Menger berichtet,¹⁰ geht die Formulierung »sozialer Rechtsstaat« im Grundgesetz auf einen Vorschlag des damaligen Abgeordneten des Parlamentarischen Rates Carlo Schmid zurück. Es ist sicher nicht nur aus Gründen parteipolitischer Kontinuität zu erklären, daß Carlo Schmid hier auf einen durch Hermann Heller geprägten Begriff zurückgegriffen hat.¹¹ Jedoch wäre es unmöglich, die inhaltliche Bedeutung dieses Moments der Sozialstaatlichkeit ohne den logischen Zusammenhang mit den Momenten der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und ohne den sozialgeschichtlichen und politischen Zusammenhang mit der Situation zu verstehen, die ihn geprägt haben.

Diskussionsbemerkung auf der gleichen Tagung der Staatsrechtslehrer-Vereinigung, a.a.O., S. 126/27; Ipsen, a.a.O., S. 74/75ff.

7 So richtig Erich Becker, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 8, [Berlin 1950] S. 150, Ziff. 4.

8 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 1. Bd., S. 101 (Nr. 22, Beschluß des 1. Senats vom 19. Dezember 1951).

9 a.a.O., S. 105.

10 Christian Friedrich Menger, Der Begriff des sozialen Rechtsstaats im Bonner Grundgesetz, Tübingen 1953, S. 3.

11 Hermann Heller, Rechtsstaat oder Diktatur?, Tübingen 1930, S. 9/10 und S. 26.

Es ist kein Zufall, daß Hermann Heller den Begriff des sozialen Rechtsstaates in den doppelten Zusammenhang des Gegensatzes zum liberalen Rechtsstaat¹² und zur faschistischen Diktatur¹³ gestellt hat. Im politischen und geschichtlichen Zusammenhang dieser Spannungen, die in der sozialen und wirtschaftlichen Krise der Weimarer Republik nach 1929 zum erstenmal für die deutsche Wissenschaft des Öffentlichen Rechts erkennbar hervorgetreten sind, hat dieser Begriff auch noch bei seiner Übernahme in das Grundgesetz gestanden. Zwar hat 1931 Heinrich *Triepel* im Verlauf einer Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer-Vereinigung heftig dagegen protestiert, daß man den »überzeitlichen Wert Rechtsstaat« mit Beiworten versehe, um ihn damit zu »verkleinern« und einen Gegensatz zwischen »bürgerlichem« Rechtsstaat, der die Sekurrität der Bourgeoisie garantiere, und sozialem Rechtsstaat zu konstruieren.¹⁴ Doch hat das Grundgesetz in seiner Formulierung Triepels Meinung deutlich abgelehnt, die ohnedies durch die Erfahrung der Jahre nach der Krise der Weimarer Republik historisch widerlegt war.

Ernst *Forsthoff* hat demgegenüber mit vollem Recht darauf hingewiesen, daß für den bürgerlichen Rechtsstaat, dem der Terminus sozialer Rechtsstaat durch Hermann Heller polemisch gegenübergestellt wurde, charakteristisch war, daß der Status der sozialen Verhältnisse und das System der Güterverteilung als vorgegeben angesehen wurde.¹⁵ Das Wesen der Sozialstaatlichkeit bestehe gerade darin, daß nunmehr die existente (nämlich faktisch die liberalkapitalistische) Sozialordnung nicht mehr als im Prinzip gerecht anerkannt werde und also die Gesellschaft nicht mehr als dem staatlichen Zugriff – weil grundsätzlich autonom – entzogen hingenommen werden könne. Die Sozialordnung höre damit auf, für den Staat Gegebenheit zu sein, mit der er sich abfinden müsse, und werde zum Gegenstand der Gestaltung durch den Staat.

In einer demokratisch organisierten Ordnung wird sie infolgedessen dem unmittelbar demokratisch bestimmten Staatsorgan, also dem Gesetzgeber unterworfen. Das entscheidende Moment des Gedankens der Sozialstaatlichkeit im Zusammenhang des Rechtsgrundsatzes des Grundgesetzes besteht also darin, daß der Glaube an die immanente Gerechtigkeit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufgehoben ist, und daß deshalb die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Gestaltung durch diejenigen Staatsorgane unterworfen wird, in denen sich die demokratische Selbstbestimmung des Volkes repräsentiert. An die jeweilige Inhaltserfüllung dieses Grundsatzes des Grundgesetzes durch die gestaltende Tätigkeit des Gesetzgebers sind deshalb grundsätzlich alle anderen Staatsorgane gebunden, solange diese Inhaltserfüllung im Rahmen der Grundsätze des Grundgesetzes verbleibt.

IV.

Das Grundgesetz hat in seinem Grundrechtsteil als Konsequenz aus dem Rechtsgrundsatz des Art. 1, die Würde des Menschen zu verbürgen und zu schützen, die individu-

12 a.a.O., S. 9.

13 a.a.O., S. 26.

14 Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 7, [Berlin 1932] S. 197.

15 Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 1. Aufl., München 1953, S. 59ff.

ellen Menschen- und Bürgerrechte möglichst konkret formuliert. Es hat dabei unzweifelhaft vor allem die traditionellen liberalen Freiheitsrechte festgehalten und darauf verzichtet, soziale Grundrechte, die im wesentlichen gestaltende programmatische Grundsätze gewesen wären, weil sie umfangreiche und gesetzgeberisch nicht ganz überschaubare Eingriffe in die bestehende soziale Situation erforderlich gemacht hätten, auszugestalten. Der Parlamentarische Rat wollte damit vermeiden, daß das Grundgesetz den gleichen Schwierigkeiten ausgesetzt werde, denen die Weimarer Verfassung in ihrem zweiten Hauptteil unterlegen ist, daß nämlich lediglich an den künftigen Gesetzgeber appellierende, aber aktuell unanwendbare Grundsätze und aktuell anwendbare Normen für den nicht juristisch geschulten Bürger ununterscheidbar nebeneinander stehen.¹⁶

Deshalb ist der Grundrechtsteil des Grundgesetzes in der aktuellen Ausgestaltung sozialstaatlicher Zielvorstellungen weit hinter der Weimarer Republik zurückgeblieben,¹⁷ obwohl diese den Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit noch nicht klar formuliert hatte. Wenn man den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes mit der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen¹⁸ vergleicht, so wirkt er gerade in bezug auf die sozialstaatliche Problematik äußerst ärmlich.

Aus dieser Fixierung der liberalen Freiheitsrechte hätte deshalb gefolgert werden können und wird gelegentlich gefolgert,¹⁹ daß das Grundgesetz die bestehende Gesellschaftsordnung und die ihr zugrunde liegende wirtschaftliche Struktur konservativ bestätigen wolle. Die Übergabe sequestrierter, zunächst besatzungsrechtlich erfaßter und deshalb deutscher Sozialisierung unzugänglicher Unternehmungsgruppen an privatkapitalistisch organisierte Eigentümer konnte sogar den Gedanken aufkommen lassen, als ob nicht nur die konservative Erhaltung, sondern sogar die restaurative Wiederherstellung des durch das Dritte Reich nur unwesentlich modifizierten Gesellschaftsbildes vor 1933 in der Absicht des Grundgesetzes gelegen habe.²⁰

Die Formulierung des Sozialstaatsgedankens in Art. 20 und 28 des Grundgesetzes hat demgegenüber die Funktion, dies Mißverständnis auszuschließen und als Gegengewichtsfaktor zu verhindern, daß der Grundrechtsteil als starre Garantie der bestehenden

16 Vgl. hierzu z.B. v. Mangoldt, Kommentar, S. 134, ferner v. Mangoldt: in Archiv des Öffentlichen Rechts, 75 (1949), S. 275ff. und Karl Schmid: Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, Die Öffentliche Verwaltung, 1949, S. 202ff. Walter Menzel hat mich darauf hingewiesen, daß das wichtigste Motiv für diesen Verzicht darin lag, daß der Parlamentarische Rat glaubte, in einer nur provisorischen Verfassungsordnung auf perfektionistische Lösung komplizierter Probleme verzichten zu müssen und an dem ursprünglichen Gedanken festhalten zu sollen, im GG im wesentlichen nur ein Organisations-Statut für den westdeutschen Raum zu schaffen.

17 Vgl. hierzu richtig Hans Peter Ipsen, Über das Grundgesetz, S. 14-17ff.; Werner Weber: a.a.O., S. 16/17; ferner Ipsen: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, S. 74ff.

18 Hier sei vor allem auf Art. 22 (Recht auf soziale Sicherheit), Art. 23 (Recht auf Arbeit), Art. 24 (Recht auf Freizeit), Art. 25 (Recht auf Mindestlebensstandard und Gesundheitsschutz), Art. 26 (Recht auf Erziehung und schulische Bildung), Art. 27 (Recht auf Teilnahme an Kulturgütern) hingewiesen.

19 Vgl. Flume, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, S. 157 und nach einem unkontrollierbaren Bericht im Bundesländerdienst, 1953, Nr. 42, S. 3ff.: Karl Josef Partsch in seiner Antrittsvorlesung vom 14. Juli 1953 vor der Bonner juristischen Fakultät über: »Die verfassungsrechtliche Sicherung von Wirtschaftsprinzipien«. Inhaltlich ebenso wie Flume, Hans Nipperdey, Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Karlsruhe 1954.

20 Vgl. dazu richtig Ipsen, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, S. 103.

Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung mißverstanden wird. Gewiß bleibt gleichwohl dieser Grundrechtsteil polemisch gegen alle totalitären Bestrebungen und bewirkt, daß der Rechtsgrundsatz des Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes unverbrüchlich gilt. Er verhindert, daß der Mensch zur bloßen Funktion eines politisch-sozialen Systems ohne eigenen Wert absinkt. Der Gedanke der Sozialstaatlichkeit im demokratischen Rechtsstaat demonstriert jedoch deutlich, daß bei Beachtung dieses Eigenwerts des Menschen die Sozial- und Wirtschaftsordnung zur Disposition der Gesellschaft gestellt ist, die sich im demokratischen Staat selbst bestimmt.²¹

V.

Deshalb ergibt sich aus diesem Rechtsgrundsatz, daß es unzulässig wäre, Art. 2 des Grundgesetzes (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung und des Sittengesetzes), Art. 12 (Recht auf freie Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte) und Art. 14 (Gewährleistung des Eigentums und des Erbrechts) als Garantien der hergebrachten liberal-kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu deuten. Hans *Nipperdey* hat vor kurzem in einem arbeitsrechtlichen Gutachten die Preisgabe seiner früheren Auffassung, daß das Recht am Gewerbebetrieb nicht zu den durch § 823 Abs. 1 BGB geschützten Rechten gehöre, unter Berufung auf diese Artikel des Grundgesetzes begründen wollen.²²

Wie man auch diese zivilrechtliche Frage im übrigen beurteilen möge, so läßt sich doch dies Argument nicht halten. Der möglichst umfassende Schutz der privaten Verfügungsrechte über ein gewerbliches Unternehmen war das innere Anliegen einer Rechtsordnung, die der Gedankenwelt des liberalen Rechtsstaates entsprochen hat. Es wäre aber ein Irrtum, wenn man glauben wollte, daß die Gesetzgebung eines Staates, der sich zum Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit bekennt, liberalistischere Interpretation verdiene, als sie in früheren rechtsgeschichtlichen Schichten üblich war, nur weil der Grundrechtsteil des Grundgesetzes nun klarer und eindeutiger gefaßt ist: Die Freiheitsgarantie des Art. 2 GG meint nicht den homo oeconomicus des wirtschaftsliberalen Denkens.^{22a} Hans Peter *Ipsen* hat demgegenüber mit vollem Recht die Auffassung vertreten, daß z.B. das Eigentum nunmehr nicht mehr weiter reiche und nicht mehr

21 Vgl. ähnlich Ipsen, a.a.O., S. 85 (hinsichtlich der Inhaltsbestimmung des Eigentums) und S. 75ff.

22 Rechtsgutachten zum Zeitungsstreik vom 27. bis 29. Mai 1952, Schriftenreihe der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber-Verbände, Hefte 9, Köln 1953, S. 38 und S. 41.

22a Das behauptet allerdings in erstaunlicher Naivität Hans Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft*, S. 11, 14, 16 und insbes. 18. Die »Freiheit« des Unternehmers, über die Arbeitskraft der Arbeitnehmer beliebig zu verfügen, wird von ihm voll anerkannt (S. 21 oben). Er kann zwar aus den Materialien des GG nicht ein einziges Argument für seine These anführen; doch besteht bei den gegenwärtigen Machtverhältnissen in der Bundesrepublik durchaus die Gefahr, daß die Rechtsprechung diese Transformation der Freiheit der Persönlichkeit in die Ausbeutungsfreiheit der Wirtschaftskommandeure und deren Befugnis, die Freiheit der Mehrheit der deutschen Bevölkerung, die aus Arbeitnehmern besteht, aufzuheben, entgegen der Entstehungsgeschichte und dem Sinn des GG ebenso billigt, wie sie vor 30 Jahren die Aushöhlung der Normen der Weimarer Verfassung gebilligt hat.

hergebe, als seine gesetzliche Inhaltsbestimmung es jeweils vorsieht, und daß es gegen diese keine Berufung auf Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geben könne.²³ Diese Überlegung kann sich aber keineswegs nur auf die Inhaltsbestimmung des Eigentums beschränken, sondern muß den ganzen Kreis der klassischen liberalen Grundrechtsvorstellungen ergreifen.²⁴

Andererseits erhalten, wie H. P. Ipsen in seinem Referat auf der Göttinger Staatsrechtslehrer-Tagung 1951 dargelegt hat, durch das Sozialstaatsbekenntnis Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 und auch Art. 15 des Grundgesetzes ihren konkreten Sinn.²⁵ Durch diese Einfallstore soll dem demokratischen Staat, der nunmehr zur Gesellschaft in selbstbestimmender Aktion geworden ist,²⁶ die Möglichkeit eröffnet werden, die Umformung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ohne die Schranken, die durch die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen gebildet würden, in die eigene Hand zu nehmen. Die sozialetische Bindung des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes, die Art. 153 der Weimarer Verfassung entnommen ist, ist nunmehr durch den Gedanken ergänzt, daß dessen Inhalt und dessen Schranken durch das Gesetz »bestimmt«, also aktiv geformt werden sollen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2). Die Parallelformulierung des Art. 153 Abs. 1 Satz 2 der Weimarer Verfassung hatte schon äußerlich einen weniger aktiven Charakter, weil damals nur die Rede davon war, daß sein Inhalt und seine Schranken sich aus den Gesetzen »bestimmen« und »ergeben«. So kommt schon in dieser nur stilistischen Wendung zum Ausdruck, daß das Grundgesetz hier dem die Gesellschaft repräsentierenden Gesetzgeber einen eindeutigen Auftrag erteilt hat, dessen Inhalt nur dem Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit entnommen werden kann. Dieser Rechtsgrundsatz sagt abermals vor allem aus, daß der demokratische Staat zur inhaltlichen Gestaltung der sozialen Ordnung berufen ist.²⁷ Art. 15, der die Ermächtigung zu vergesellschaftendem Eingreifen des Staates in jenes Eigentum enthält, das private Verfügungsmacht über große Produktionsmittel und dadurch demokratisch nicht legitimierbare Herrschaft über wirtschaftliche oder soziale Machtstellungen ermöglicht, ist im gleichen Zusammenhang zu sehen. Mit vollem Recht hat Ipsen darauf hingewiesen, daß diese innere Verbindung es zweifelhaft erscheinen läßt, ob angesichts des Schutzes, den Art. 79 Abs. 3 GG dem Rechtsgrundsatz der Sozialstaatlichkeit gewährt, der Weg der Grundgesetzänderung für eine Revision der in Art. 15 gegebenen Zielsetzung der Vergesellschaftung offensteht.²⁸ Deshalb ist der Gedanke Helmut Ridders abwegig, daß Art. 15 GG durch langjährige Nichtbenutzung obsolet werden könne, und daß die »Sozialentwährung« solcher in Eigentumsform gegossenen wirtschaftlichen Machtstellungen unzulässig werde, wenn sie nicht in absehbarer Zeit

23 a.a.O., S. 86 und S. 120; zustimmend Erich Fechner, a.a.O., S. 7.

24 Vgl. hierzu auch: Günter Dürig, Kritik an Menger, Begriff des sozialen Rechtsstaats, im Archiv des Öffentlichen Rechts, Bd. 79 (1953), S. 258.

25 Ipsen, a.a.O., S. 85, S. 103 und S. 122ff. (These 12).

26 Vgl. dazu Karl Marx, Kritik des Hegelschen Staatsrechts, Gesamtausgabe Abt. 1, Bd. 1, S. 436 [MEW, Bd. 1, S. 232]; ferner (auf völlig anderer Grundlage und ohne Verknüpfung mit dem Moment der Demokratie) Ernst Forsthoff, a.a.O., S. 3 (Problem der Aufhebung der Schranke zwischen Staat und Gesellschaft).

27 Vgl. hierzu auch Günter Dürig, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 79 (1953), S. 83, insbes. Anm. 79.

28 a.a.O., S. 102/103.

durchgeführt worden ist.²⁹ Das Grundgesetz rechnet vielmehr mit einer langen Periode der Umwandlung der bestehenden Gesellschaft in diejenige der sozialen Demokratie³⁰ und hat eben deshalb die dauernde verfassungsrechtliche Möglichkeit des sozialentwährenden Eingriffs in die Eigentumsordnung eröffnet.

Durch das Sozialstaatsbekenntnis wird endlich dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes der Richtpunkt für seine Entwicklung gewiesen. Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes hat auch den Gesetzgeber an diese Grundnorm gebunden und damit den bloß formal verstandenen Rechtsstaatsgedanken des Positivismus, der inhaltliche Überprüfung der Legitimität von Gesetzen ausschloß, abgelehnt. Die Deutung und innere Entwicklung des Gleichheitssatzes ist deshalb zu einer der schwierigsten und kritischsten Fragen der Staatsrechtslehre und der politisch-soziologisch verstandenen Staatslehre geworden, die gemeinsam künftigen grundsätzlichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes Vorarbeit zu leisten haben.³¹ Hier ist ein explosives Grenzgebiet zwischen Wissenschaft der Politik und Staatsrechtswissenschaft entstanden, das angesichts der umfassenden Nachprüfungsmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichtes erhebliche praktische Bedeutung gewinnen kann. Die Verfassungsgerichtsbarkeit wird sich zwar stets bewußt sein müssen, daß sie im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaates steht und also den demokratisch legitimierten Gesetzgeber nur korrigieren darf, wenn er in grober Weise den äußersten Rahmen verletzt, den die Rechtsgrundsätze des Grundgesetzes ihm gestellt haben. Denn zur inhaltlichen Ausfüllung dieses äußersten Rahmens ist in der Demokratie primär der Gesetzgeber berufen.³² Der Gleichheitssatz ist aber seinem Wesen nach in fast jeder legislativen Entscheidung angerufen, so daß auf dem Umwege über Art. 1 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes jeder Akt des Gesetzgebers in die Gefahr geraten kann, verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzung ausgesetzt zu werden. Deshalb muß der innere Zusammenhang zwischen Art. 3 Abs. 1 und dem Rechtsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit nicht nur der politischen Wissenschaft, sondern ebenso der Staatsrechtslehre stets bewußt bleiben, wenn nicht die Gefahr von Fehlentscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes entstehen soll, die die Demokratie in Frage stellen könnten. Der Gleichheitssatz verbietet dem Gesetzgeber, willkürlich gleiche Tatbestände und gleiche Rechtssubjekte mit ungleichen Maßstäben zu behandeln. Was aber soll als gleich und was als ungleich gelten? Das bestimmt sich sehr wesentlich nach nicht nur historisch und national, sondern auch sozial divergierenden Wertauffassungen, praktisch also nach den Wertauffassungen derjenigen, die darüber zu urteilen berufen sind.³³ Deshalb ist es dringend notwendig, daß Klarheit darüber entsteht, daß der Gleichheitssatz nur aus seiner inneren Bindung an den Rechtsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit verstanden werden darf.

29 Helmut Ridder, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, [Berlin 1952] S. 147 und S. 149 (These 9).

30 Vgl. dazu Angelos Angelopoulos, *Planisme et Progrès social*, Paris 1953, S. 42ff.

31 Vgl. dazu Martin Drath, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9, 1952, S. 109ff. und S. 116 (These 18) und Urteil des BVerG vom 17.12.53 (1BvR 147/52) S. 103.

32 Vgl. dazu meinen Diskussionsbeitrag auf der Münchener Staatsrechtslehrerntagung, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 9, S. 127.

33 Vgl. hierzu Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, Tübingen 1930, S. 10ff.

VI.

Das Grundgesetz bekennt sich also durch diesen Rechtsgrundsatz dazu, das überkommene Gedankengut des liberalen Rechtsstaates umzugestalten. Indem es diesen Rechtsgrundsatz in den inneren Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes stellt, verneint es eindeutig die Möglichkeit, die inhaltliche Entleerung des früheren liberalen Rechtsstaatsgedankens zum bloß formalen Rechtsstaatsgedanken des Positivismus anzuerkennen.³⁴ Das Grundgesetz ist aber mit der unkritischen Wiederbelebung der materiellen Rechtsstaatsidee des vorigen Jahrhunderts ebenso unvereinbar, soweit sie auf der grundsätzlichen Anerkennung der immanenten Gerechtigkeit der vorgefundenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung beruht hat. Es hat vielmehr durch die Anerkennung des Sozialstaatsgedankens endgültig mit der Vorstellung gebrochen, daß Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in eigenem freiem Spiel Gerechtigkeit schaffen können. Seit die objektive Notwendigkeit und Unvermeidbarkeit ständigen gestaltenden staatlichen Eingriffs in das soziale Gefüge in jener Periode entstanden ist, in der die Zustände, die zur Zeit der Entstehung der industriellen Gesellschaft herrschten, auch den grundsätzlich liberalen Staat im Interesse seiner Selbsterhaltung zum Handeln gezwungen haben, hat sich die Breite staatlicher Interventionen in Wirtschaft und Gesellschaft ständig erweitert, so daß die Aufrechterhaltung der grundsätzlichen Trennung von Staat und Gesellschaft zur bloßen Ideologie abgesunken ist. Hermann *Heller* hat gezeigt, daß im Zeichen dieser Ideologie keineswegs Nichtintervention, sondern private Mobilisierung der staatlichen Macht, und zwar zu sehr kräftiger Intervention auf dem Gebiete der Wirtschaft die wahre Parole der bürgerlichen Gesellschaftsordnung geworden ist.³⁵ Ernst *Forsthoff* hat deshalb darauf aufmerksam gemacht, daß die Schranke zwischen Staat und Gesellschaft endgültig gefallen sei, weil der moderne Staat das Sozialleben nicht in einem Zustand frei formierter Ordnung vorfindet.³⁶ Infolgedessen sei die Herstellung und Aufrechterhaltung einer angemessenen Sozialordnung die vordringliche Aufgabe des Staates geworden. Der vorgefundenen Sozial- und Wirtschaftsordnung könne deshalb im Prinzip keine Gerechtigkeit mehr zuerkannt werden, wie es für den bürgerlichen Rechtsstaat einst wesensbestimmend war.³⁷ Das Bekenntnis des Grundgesetzes zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat öffnet deshalb nicht nur den Weg zu gelegentlichen Staatsinterventionen, um eine in ihrem Gleichgewicht bedrohte, aber als grundsätzlich feststehend und gerecht anerkannte Gesellschaftsordnung zu balancieren, sondern stellt grundsätzlich diese Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung selbst zur Disposition der demokratischen Willensbildung des Volkes. Es ermöglicht deshalb nicht nur gelegentliche ad hoc-Eingriffe der Staatsgewalt, sondern weist der im demokratischen Staat re-

34 Vgl. dazu Hermann Heller, a.a.O., S. 8ff., der deutlich macht, daß es sich bei dieser Wandlung vom noch mit materiellem Inhalt erfüllten Rechtsstaatsdenken Robert v. Mohls zum positivistischen Rechtsstaatsdenken um nichts anderes handelt als um die juristische Parallele zu dem politischen Kompromiß zwischen monarchischem Obrigkeitsstaat und liberalem Bürgertum. Ferner Menger, a.a.O., S. 10ff.

35 Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934, S. 113.

36 Ernst Forsthoff, a.a.O., S. 3.

37 a.a.O., S. 59.

präsentierten Gesellschaft die Möglichkeit zu, ihre eigenen Grundlagen umzuplanen. Mit dieser Identifikation von Gesellschaft und Staat ist aber auch die Möglichkeit entfallen, den Staat als gegenüber den Kräften der Gesellschaft neutralen Dritten zu verstehen.³⁸

Da aber der Gerechtigkeitsmaßstab zwischen verschiedenen Sozialgruppen meist streitig ist, entsteht hier bei der Inhaltsbestimmung des sozialen Rechtsstaatsgedankens eine neue Schwierigkeit, die sich vor allem an der ihm gemäßen Interpretation des Gleichheitssatzes entscheidet.³⁹ Sie kann nur ihre Lösung finden, wenn man sich bewußt bleibt, daß die Stellung des Sozialstaatsgedankens im Rechtsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit darauf angelegt ist, den materiellen Rechtsstaatsgedanken der Demokratie auf die Wirtschafts- und Sozialordnung und auf das kulturelle Leben auszudehnen, um von hier aus dem Sozialstaatsgedanken konkreten Inhalt zu verleihen.⁴⁰

Die innere Verflechtung der Momente der Demokratie und der Sozialstaatlichkeit wird dabei sofort deutlich, wenn bedacht wird, daß wirtschaftliche Machtpositionen in einer nur politisch formal verstandenen Demokratie in erheblichem Maße politische Herrschaft verleihen. Die praktische Aufhebung der Schranke zwischen Staat und Gesellschaft, die keineswegs erst die Folge des Bekenntnisses des Grundgesetzes zur Sozialstaatlichkeit war, sondern längst vorher das frühere liberale Rechtsstaatsdenken in eine Illusion verwandelt hatte, hat die Träger der wirtschaftlichen Macht in der Gesellschaft genötigt, in verstärktem Maße auf den Staat Einfluß zu nehmen und sich die Meinungsbildungsmittel der inzwischen entstandenen formalen Demokratie zu unterwerfen.⁴¹ Durch diese indirekte Gewalt, die auch durch ein Ausführungsgesetz zu Art. 21 des Grundgesetzes nur teilweise ausgeglichen, nicht aber aufgehoben werden konnte, wird deshalb die Möglichkeit demokratischer (also auf dem Gleichheitssatz beruhender) freier Entscheidung der Gesellschaft notwendig beengt. Hinzu kommt, daß wirtschaftliche Macht in privaten Händen, die nicht demokratischer Kontrolle unterworfen ist, sich auch unmittelbar gegenüber der Staatsgewalt in starkem Maße durchzusetzen in der Lage ist. Von hier aus gesehen erzwingt die innere Verbindung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit eine Interpretation des Gleichheitssatzes nicht nur im Verhältnis der Individuen, sondern auch im Verhältnis der sozialen Gruppen zueinander, die diese Tatbestände in Richtung auf die Demokratisierung der Gesellschaft ausgleicht. Hier wird die innere Verbindlichkeit des Mitbestimmungsgedankens bei der Gestaltung des Inhalts des Eigentums an Produktionsmitteln und gegenüber anderen wirtschaftlichen Kommandostellen unmittelbar deutlich. Von hier aus gesehen erhält auch die zutreffende Erwägung von *Raiser* in der Diskussion der Göttinger Staats-

38 Vgl. dazu treffend Fritz Bauer, Der politische Streik, Geist und Tat. [Monatsschrift für Recht, Freiheit und Kultur, 8. Jg.], 1953, S. 263 und [ders., Politischer Streik und Strafrecht, in:] Juristen-Zeitung 8. Jg. Nr. 21 (November) 1953, S. 649ff.

39 Vgl. hierzu die Auseinandersetzung zwischen Walter Bogs und mir in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, Heidelberg 1950, S. 201ff. und S. 105ff.

40 Vgl. hierzu Hermann Heller, Rechtsstaat oder Diktatur, S. 11, und meinen Aufsatz »Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie«, in: GMH 3. Jg. (November) 1952, S. 642. [vorl. Band, Text 25].

41 Vgl. dazu Hermann Heller, Staatslehre, S. 137ff.

rechtslehrer-Tagung ihr Gewicht, daß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 eine besonders aggressive Bedeutung dort haben müsse, wo das Eigentum ökonomische und dadurch auch politische Macht über andere verschafft, und daß deshalb die Führung eines Unternehmens sich gefallen lassen müsse, seine Herrschaft mit dem Staat, der wirtschaftslenkende Maßnahmen ergreift, und mit politischen oder sonstigen Machtgruppen zu teilen, mindestens soweit sie Kräfte repräsentieren, die an der Tätigkeit des Unternehmens beteiligt sind.⁴² Bei diesen Erwägungen darf endlich nicht vergessen werden, daß die Trennung des politischen und des ökonomischen Kommandos einen Spannungszustand erzeugt, der im nur formaldemokratisch organisierten Staat auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden kann. Geraten in der Demokratie in Krisenperioden die Massen in Bewegung, so werden die Inhaber nicht demokratisch legitimierbarer ökonomischer Machtposition stets dazu neigen, die demokratische Organisation des politischen Gemeinwesens aufzuheben, um die bevorstehende Bedrohung ihrer Machtpositionen durch demokratische Willensbildung im Staate auszuschalten.⁴³ Die Erfahrungen, die Italien 1922, Deutschland 1933, Österreich 1934 und Spanien 1936 geliefert haben, dürfen nicht vergessen werden. Am Ende derartiger Entwicklungen steht aber jeweils nicht nur die Aufhebung der Demokratie, sondern ebenso die Beseitigung jeder Form der Rechtsstaatlichkeit. Die konkrete Inhaltsbestimmung des Sozialstaatsmomentes im Dreiklang der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit in Art. 28 des Grundgesetzes kann also nur dahin verstanden werden, daß der demokratische Gedanke sich in rechtsstaatlicher Weise in die Wirtschafts- und Sozialordnung projiziert. Solange das nicht geschieht, bleiben alle drei Momente dieser Einheit im Falle einer sozialen Krise gleichmäßig in Frage gestellt.

Es darf nicht verschwiegen werden, daß die gegenwärtige Situation Anhaltspunkte dafür bietet, daß eine durch diese Erwägungen bestimmte Interpretation des Gleichheitssatzes bei der Beurteilung des Verhältnisses der sozialen Gruppen zueinander durchaus noch nicht zureichend in das öffentliche Bewußtsein eingedrungen ist. So sei daran erinnert, daß in der Bewertung der Einwirkung von sozialen Gruppen auf das politische Geschehen durch akademische Welt und Presse sich logisch schwer verständliche Widersprüche ergeben. So wird in der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte und Landesarbeitsgerichte zur Frage politischer Demonstrationstreiks⁴⁴ in einer der gegenwärtigen Situation unangemessenen Weise auf die Ideologie des angeblich »neutralen« Staats zurückgegriffen, die mit dem Grundsatz der Sozialstaatlichkeit und der Aufhebung der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft nicht mehr vereinbar ist. Dabei wird übersehen, daß dem massiv wirksamen Monopol zur Beherrschung der wesentlichen Zentren, die die öffentliche Meinung formen,⁴⁵ seitens der an diesem

42 Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 10, S. 159 und S. 167.

43 Vgl. dazu Hermann Heller, Staatslehre, S. 138.

44 Eine erfreuliche Ausnahme bietet das sehr interessant begründete Urteil des Landesarbeitsgerichts Berlin vom 17.8.53, NJW, 1954, S. 124f. und Recht der Arbeit 1954, S. 76ff.

45 Wenn Hermann Heller, a.a.O., S. 137, darauf hinweist, daß die Arbeitnehmerschaft nur durch ihre eigenen Zeitungen geistig widerstandsfähig bleibe, so darf nicht vergessen werden, daß in der Bundesrepublik das charakteristische Moment der durch demokratische Parteien gestalteten und kontrollierten Parteipresse, das für die Zeit vor 1933 in Deutschland von großer Bedeutung war, nicht mehr besteht und aus ökonomischen und technischen Gründen wahrscheinlich im alten Maße nicht mehr entstehen kann.

Monopol unbeteiligter Gruppen der Gesellschaft nur mit dem Mittel der aktiven un-mittelbaren Beteiligung der ihnen zugehörigen Menschen an gemeinsamen Aktionen wirksam begegnet werden kann, wenn sie die ständige Integration ihrer Glieder in die eigene politische und soziale Willensbildung vollziehen wollen. Zudem ist es auffällig, daß das Eingreifen der repräsentativen Organisation der Arbeitnehmer, des DGB, in den Bundeswahlkampf 1953 weitgehend durch Universitätslehrer und Presse wegen angeblicher Verletzung einer politischen Neutralitätspflicht mißbilligt wurde, während umgekehrt der massive Einsatz großer Mittel in den Wahlkampf durch die Inhaber unkontrollierbarer wirtschaftlicher Machtpositionen⁴⁶ und die unverhüllten ständigen Stellungnahmen des sogenannten Mittelstandsblockes⁴⁷ kaum jemals als Verletzung einer parteipolitischen Neutralitätspflicht empfunden worden sind.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß der Rechtsgrundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit notwendig unmittelbar zum Gegenstand des Kampfes der sozialen Gruppen und der für sie repräsentativen Sozialauffassungen wird. Über den jeweils konkreten Inhalt dieses Rechtsgrundsatzes, dessen Gestaltung das Grundgesetz dem Staate aufgegeben hat, wird deshalb unvermeidlich stets Streit bestehen, solange widersprüchliche große soziale Interessen in der Gesellschaft miteinander ringen. Damit ist keineswegs ausgesagt, daß sich nicht auch heute ein Minimum an konkreter Inhaltserfüllung, das die gesamte Staatstätigkeit verpflichtet, inhaltlich bestimmen läßt. Vielmehr macht die Verbindung des Gedankens des sozialen Rechtsstaates mit dem Gedanken der Demokratie deutlich, daß dieser Staat jeweils auf eine Kompromißlage zwischen den sozialen Gruppen angelegt ist, die ein für alle tragbares Minimum an gemeinsamen Wertmaßstäben garantiert. Dies Minimum ist mindestens dadurch bestimmt, daß sozialstaatliche Eingriffe auf Grund der gemeinsamen Entscheidung der politischen und sozialen Kräfte im Staat zur Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung dann als notwendig anerkannt werden müssen, wenn das menschenwürdige Dasein einer Gruppe bedroht ist.⁴⁸ Mindestens insoweit ist also die Auffassung Friedrich Gieses⁴⁹ nicht zutreffend, daß sich das soziale Prinzip juristisch nicht scharf fassen lasse. Die Pflicht zur öffentlichen Daseinsvorsorge ist also zum jeweils demokratisch bestimmbar verfassungsrechtlichen Leitprinzip geworden und in das Moment der Gerechtigkeit im Rechtsstaatsprinzip eingegangen.⁵⁰ Darüber hinaus ist als Minimalinhalt des Sozialstaatsgrundsatzes anzusehen, daß das Problem der Abhängigkeit von der staatlichen Macht nicht lediglich als eine Frage der individuellen Freiheit, sondern vor allem auch als eine Frage der demokratischen Teilhabe gesehen

46 Vgl. die in ihren tatsächlichen Angaben unbestritten gebliebene Denkschrift der SPD: *Unternehmermillionen kaufen politische Macht*, Bonn 1953.

47 Vgl. u.a. die Meldungen in »Industriekurier« vom 5.5.53. »Neue Zeitung« und »Die Welt« vom 30.6.53, »Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung« vom 4.7.53, »Deutscher Kurier« vom 29.8.53. und »Weser-Kurier« vom 3.9.53.

48 Vgl. v. Mangoldt, Kommentar, Art. 20, Anm. 2b, S. 134; Wernicke, in Bonner Kommentar, Anm. 11d, S. 4 und das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 19. Dezember 1951, 1. Bd., S. 105.

49 Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, Art. 20, Anm. 4.

50 Deshalb ist es verfehlt, wenn Menger, a.a.O., S. 30, den sozialen Rechtsstaat dem Wohlfahrtsstaat, in dem diese Pflicht zur öffentlichen Daseinsvorsorge das zentrale Leitprinzip sei, entgegenstellt und sie aus dem Moment der Gerechtigkeit ausgliedert, um nun in einseitig liberalistischer Interpretation den Gedanken der Privatinitiative in den Vordergrund zu stellen. Vgl. dazu richtig Erich Fechner, a.a.O., S. 8, Anm. 13.

werden muß (aber eben der Teilhabe in auch sozial freier Selbstbestimmung), und daß sich dieser Grundsatz der Teilhabe auch in die Gesellschaft selbst auszudehnen hat.⁵¹ Deshalb bindet der Gedanke der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit in konkret juristisch faßbarer Weise Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung an ein bestimmtes Vorstellungsminimum. Darüber hinaus enthält er eine Gestaltungsaufgabe, die vor allem an den Gesetzgeber appelliert und näherer Bestimmung noch bedarf.

VII.

Diese Gestaltungsaufgabe ist im Grundgesetz inhaltlich nicht konkret gelöst worden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Weimarer Verfassung, die auf eine programmatisch wirksame Charakterisierung des damaligen demokratischen Staates durch ein solches Bekenntnis, wie es das Grundgesetz in Art. 20 und 28 enthält, verzichtet hat, in einer ganzen Reihe von Artikeln in dieser Richtung weit mehr ausgesagt hat als das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. *Ipsen* hat in diesem Zusammenhang mit vollem Recht auf Art. 151 (Ordnung des Wirtschaftslebens nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle), 155 (Verteilung und Nutzung des Bodens unter Verhütung von Mißbräuchen, Sicherung von Wohnungen und Heimstätten), 156 (Vergesellschaftung privater Unternehmen, Zusammenschlüsse zum Zwecke der Gemeinwirtschaft, Förderung des Genossenschaftswesens), 157 (Arbeitsrechtsverbürgung, Schutz der Arbeitskraft), 162 (internationale Regelung des Arbeitsrechts), 163 (Pflicht zur Arbeit und Recht auf Arbeit), 164 (Schutz des Mittelstandes) und 165 (Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmer) hingewiesen. Dieser Katalog könnte noch durch viele andere Bestimmungen des fünften Abschnittes des zweiten Hauptteiles der Weimarer Verfassung ergänzt werden. Schon seit Ipsens Rede über das Grundgesetz⁵² ist in Westdeutschland eingehend darüber diskutiert worden, weshalb der Parlamentarische Rat die sozialen Lebensordnungen nicht selbst in Ausfüllung dieser programmatischen Bindung geordnet habe. Gewiß war einerseits dabei bestimmend, daß auch die entsprechenden Artikel der Weimarer Verfassung keine konkrete Regelung, sondern lediglich programmatische verfassungsrechtliche Bindungen für die zukünftige Tätigkeit des Gesetzgebers, also Aufgabenstellungen für den Staat, gebracht haben, während das Grundgesetz sich darauf beschränken wollte, unmittelbar und konkret anwendbare Entscheidungen festzuhalten, um zu vermeiden, daß der Wissenschaft, der Exekutive und der Rechtsprechung abermals Gelegenheit geboten werde, die Autorität des Grundgesetzes dadurch zu gefährden, daß sich zum zweitenmal jene offensichtliche Diskrepanz zwischen dem Wortlaut der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit entwickelt, die zur Aushöhlung des Weimarer Staates erheblich beigetragen hat.⁵³ Andererseits ist aber kaum zu bestreiten, daß sich

51 Vgl. dazu Erich Fechner, a.a.O., S. 23 und Konrad Hesse, Der Gleichheitsgrundsatz im Staatsrecht, Archiv des öffentlichen Rechts, 77. Bd. (1951), S. 220.

52 Ipsen, Über das Grundgesetz, Hamburg 1950, S. 10 und S. 14ff.

53 Vgl. dazu v. Mangoldt, Kommentar, Vorbemerkung 3 zu den Grundrechten, S. 36. Wenn v. Mangoldt/ (in Kommentar zu Art. 20, Anm. 2b, S. 134) die Meinung vertritt, die Konstruktion eines Rechts auf

die politischen Kräfte, die gemeinsam das Grundgesetz gestaltet haben, zu einer inhaltlich übereinstimmenden Meinung über die künftige Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung und die Wertauffassungen, die sie zu bestimmen hätten, nicht haben finden können. In einer sozial gespaltenen Gesellschaft, die widersprüchliche Interessenlagen zwischen verschiedenen sozialen Klassen auf Grund der Struktur ihrer Wirtschaftsordnung erzeugt, dringen diese Interessengegensätze unvermeidlich in das Gefüge der politischen Parteien ein. Der Parlamentarische Rat war sich zwar dieser Problematik nicht völlig bewußt. Der Zusammenbruch 1945 und die Zerrüttung der deutschen Wirtschaft in der Periode vor der Währungsreform hatten vorübergehend in allen Gruppen der Gesellschaft die Illusion entstehen lassen, daß die Zeit derartiger sozialer Spannungen endgültig vorüber sei. In einer Periode, in der der gesamte Produktionsapparat zerrüttet und zusätzlich noch durch die Demontagen seitens der Besatzungsmächte bedroht war, schien das Problem der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel relativ gleichgültig geworden zu sein und rückte das gemeinsame Interesse aller Deutschen an der Verteidigung dieses Produktionsapparats gegen seine weitere Zerstörung und das Ziel des gemeinschaftlichen Wiederaufbaues geschädigter Produktionsstätten derart in den Vordergrund, daß alle anderen Überlegungen zurückgetreten sind. Hinzu kam, daß die Wertlosigkeit der Währung und die unzureichende Versorgung mit den wichtigsten Lebensmitteln im Rationierungssystem, das die zusammengebrochene Kriegswirtschaft hinterlassen hatte, die Tendenz hervorrufen mußten, daß diejenigen, die über irgendwelche Güter wieder verfügen konnten und sie gemeinsam erzeugten, sie in naturalwirtschaftlicher Weise hinter dem Rücken der derangierten Erfassungs- und Verteilungsorganisation ebenso gemeinsam verwerteten, wobei die Problematik sozialer Spannungen in einem funktionierenden Wirtschaftssystem, das auf Grund liberalkapitalistischer Eigentumsverhältnisse aufgebaut war, kaum noch eine Rolle spielte. Diese Situation, die sachlich mit der Währungsreform beendet war, war zur Zeit der Beratungen des Parlamentarischen Rates noch keineswegs vollkommen geistig bewältigt worden. Sie hatte sich zunächst in den großen politischen Parteien dadurch gespiegelt, daß auch in der CDU Planungsvorstellungen und der Gedanke der Vergesellschaftung wichtiger Produktionsmittel als völlig selbstverständlich galten und noch so lange nachwirkten, daß diese Partei nicht nur dem Sozialisierungsartikel 41 der Hessischen Verfassung ihre Zustimmung gab, sondern sogar noch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes den Sozialisierungsgedanken in Art. 27 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen festhalten ließ.

Gleichwohl war bereits in der Periode der bizonalen Wirtschaftsorganisation deutlich geworden, daß diese Annäherung der gegensätzlichen Sozialgruppen weitgehend nur Schein war, und daß die Gegensätze wieder hervortreten mußten, sobald die Wäh-

Arbeit sei mit dem Gedanken des Art. 1 Abs. 3, daß die nachfolgenden Grundrechte Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung unmittelbar binden sollen, unvereinbar, so ist dies Argument durchaus nicht überzeugend. Einerseits ist z.B. durch Art. 15 im Grundrechtsteil trotz Art. 1 Abs. 3 eine Norm aufgenommen worden, die lediglich programmatischen und ermächtigenden Charakter hat, und andererseits ist es durchaus möglich, in Übereinstimmung mit den Theorien der modernen Volkswirtschaftslehre eine unmittelbar verbindliche und vollziehbare Sicherung des Gedankens der Verpflichtung des Staates zur Vollbeschäftigungspolitik zu formulieren. Vgl. dazu Angelopoulos, a.a.O., S. 165ff.

rungsreform den verhüllenden Schleier des inflatorischen Chaos von den realen Machtpositionen in der Gesellschaft abzog. So war es unvermeidlich, daß im Parlamentarischen Rat sich in den Grundfragen der künftigen Strukturierung der Gesellschaft und der Wirtschaft gegensätzliche Auffassungen anmelden mußten, wenn auch die Bedeutung dieser Widersprüche noch nicht klar genug erkannt war. Der wesentliche Inhalt dieser Gegensätze wurde und wird dabei dadurch bestimmt, daß auf der einen Seite die Unvereinbarkeit von rechtsstaatlicher Sicherung der Individualsphäre mit einem allseitig planenden demokratischen Wohlfahrtsstaat behauptet wurde und noch wird, so daß für diese Seite zwar sozialstaatliche Eingriffe als Einzelmaßnahmen zur Korrektur handgreiflicher Mängel der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung als zulässig gelten können, eine allseitige Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft aber nicht als wünschenswert erscheint, während von der anderen Seite ein die gesamte Gesellschaftsordnung und ihre wirtschaftlichen Grundlagen bewußt und planvoll umgestaltender sozialer Wohlfahrtsstaat, der die Methoden demokratischer Willensbildung auch in Wirtschaft und Gesellschaft zur Anwendung bringt, als einzige Möglichkeit bezeichnet wird, den demokratischen Rechtsstaatsgedanken mit sozialem Inhalt zu erfüllen.

Dieser Meinungsgegensatz führt in Wirklichkeit dazu, den Rechtsstaatsgedanken selbst gegensätzlich zu interpretieren. Wenn man ihn dahin versteht, daß er die wesentliche Funktion habe, bestimmte Grundwerte der modernen demokratischen Gesellschaft in einer Weise zu verwirklichen, die allen ihren Gliedern in gleicher Weise Schutz ihrer Selbstbestimmung und Vorausssehbarkeit zukünftiger Folgen ihrer individuellen Dispositionen im Rahmen der Rechtsordnung bei Gewährleistung eines geordneten Verfahrens vor unabhängigen Richtern im Falle von Rechtsstreitigkeiten sichert, so sind die Behauptungen der Gegner des demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaates, Rechtsstaat und Sozialstaat seien Antithesen, logisch nicht mehr haltbar. Es ist zwar richtig, daß jeder planende Eingriff des Staates in wirtschaftliche Machtstrukturen, der die Eigentumsverhältnisse umgestaltet oder die Vertragsfreiheit einschränkt, das Moment der Vorausssehbarkeit der Folgen von rechtlichen Dispositionen der einzelnen Glieder der Gesellschaft einschränkt. Jedoch ist diese Vorausssehbarkeit (und damit das Moment der Rechtssicherheit) in der gegenwärtigen Gesellschaft ohnedies stets auf bestimmte Gruppen der Gesellschaft beschränkt. Auch bei voller Aufrechterhaltung der sozialen und politischen Strukturen des klassischen liberalen Staates führt, wie Erich Fechner⁵⁴ zutreffend darlegt, dessen soziale Eigengesetzlichkeit zur faktischen Beseitigung des Moments der Vertragsfreiheit für die Majorität der Glieder der Gesellschaft, die an Monopole und Oligopole der formell privaten Wirtschaftsführer ausgeliefert wird und damit auch die Möglichkeit verliert, künftige Entwicklungen mitzubestimmen oder vorauszusehen. Das gilt nicht nur für diejenigen Glieder der Gesellschaft, die etwa bei moderner Kartellbildung formell ihrer Vertragsfreiheit beraubt sind, sondern für alle, die in der sozialen Wirklichkeit sich Bedingungen, die durch andere festgesetzt sind, jeweils unterordnen müssen. Gegenüber derartigen Entwicklungen hilft auch kein Appell an das soziale Verantwortungsbewußtsein, weil sie ihrer Tendenz nach in der unvermeidlichen Zentralisation der wirtschaftlichen Machtpositionen und in der Produktionsweise der industriellen Massengesellschaft angelegt sind.

54 Vgl. dazu Erich Fechner, a.a.O., S. 11 und S. 12.

Auch die amerikanische Anti-Trust-Gesetzgebung, deren Ergebnisse zwar keineswegs als gleichgültig bezeichnet werden sollen, hat die Entwicklung zu Monopolen und Oligopolen mit überwältigender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Macht nicht aufhalten können. Der Vorstellung, daß sich eine wirklich freie Konkurrenzwirtschaft bei echter Gleichwertigkeit und Freiheit aller Teilnehmer des Wirtschaftsprozesses herstellen läßt, entspricht offenkundig keine Realität. Deshalb besteht die wirkliche Alternative nicht darin, ob man die volle wirtschaftliche und soziale Entscheidungsfreiheit eines jeden einzelnen oder seine Unterwerfung unter die planende Gewalt des die Gesellschaft demokratisch repräsentierenden Staates herstellen will, sondern darin, ob man die große Masse der Glieder der Gesellschaft der formell privaten (und also an Partikularinteressen, nicht am Gemeinwohl orientierten) Gewalt derjenigen Glieder der Gesellschaft unterwirft, die über die entscheidenden ökonomischen Machtpositionen in der Gesellschaft verfügen können, oder ob man die in der gesellschaftlichen Produktion und im gesellschaftlichen Leben notwendige und unvermeidbare Planung der Zufälligkeit der privaten Disposition kleiner Gruppen entzieht und der gemeinsamen Kontrolle aller am gemeinschaftlichen Produktionsprozeß beteiligten Glieder der Gesellschaft unterstellt, deren oberste Entscheidungseinheit der Staat ist.⁵⁵ In beiden Fällen wird die Voraussehbarkeit rechtlicher Entscheidungen über die Folgen privater Dispositionen der Glieder der Gesellschaft beschränkt. Aber während bei planenden Maßnahmen eines demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaates diese Voraussehbarkeit zwar nicht in den Einzelheiten, aber doch in der allgemeinen Linie aufrechterhalten bleibt und durch ein geregeltes Verfahren und gegebenenfalls durch Gewährleistung von Entschädigungen tragbar gestaltet werden kann, ist sie bei der unaufhebbar durch Oligopole und Monopole durchsetzten Organisation der Gesellschaft auf liberalkapitalistischer Basis vom einzelnen aus gesehen völlig zufälligem Szenenwechsel auf Grund privater Entscheidungen ausgesetzt, in dem sich keine allgemeine Tendenz erkennbar abzeichnet, mit der gerechnet werden könnte. Deshalb sind hier die wirtschaftlich schwächeren Glieder der Gesellschaft in ihrer sozialen Position immer wieder Veränderungen ausgesetzt, für die es keinerlei Entschädigung gibt. In Wirklichkeit wird also der Einfluß des Rechts nicht geschwächt, sondern gestärkt, wenn sich der Bereich der öffentlich kontrollierten Sphäre gegenüber derjenigen des früheren bloßen Privatrechts ausdehnt.⁵⁶ Die Erweiterung des Einflusses des demokratisch verstandenen Gleichheitsgedankens im Bereich der Gesellschaft kann sich deshalb in einer Weise vollziehen, die sorgfältig abwägt, in welchen Fällen jeweils wirtschaftlich begründete Machtpositionen gemeinschaftlicher Entscheidung derjenigen unterworfen werden müssen, die durch ihre Tätigkeit an dem Entstehen dieser Machtpositionen mitwirken, und inwieweit derartige Machtpositionen nur durch die gesamte Gesellschaft erfolgreich kontrolliert werden können. Insofern ist es völlig richtig, wenn *Fechner*⁵⁷ die Meinung vertritt, daß nur die richtige Ausweitung des Gedankens, den Staat als die Genossenschaft seiner Bürger zu verstehen, die Lösung des Problems der Sozialstaatlichkeit bringen könne.

55 Vgl. hierzu W. Friedmann, *Law and social change in contemporary Britain*, London 1951, S. 282ff. und Angelopoulos, a.a.O., S. 129ff.

56 Vgl. hierzu Friedmann, a.a.O., S. 292, und Angelopoulos, a.a.O., S. 37ff.

57 a.a.O., S. 8, Anm. 13.

So zeigt sich auch hier, daß das Moment der Sozialstaatlichkeit nur dann verstanden werden kann, wenn man es mit dem der Demokratie verbindet und deshalb auf der Grundlage des demokratischen Gleichheitsdenkens interpretiert. Demokratie bezieht sich im Begriff der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit nicht nur auf die formale politische Rechtsstellung des Staatsbürgers, sondern erstreckt sich auf seine gesamten Lebensverhältnisse und bezieht die soziale Ordnung und die Regelung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse des Menschen ein.⁵⁸ Denn der Genossenschaftsgedanke, auf den sich Erich Fechner bezieht, ist selbst nur von dem Gedanken der gleichberechtigten Beteiligung aller aus faßbar.⁵⁹ Nur von diesem Gesichtspunkt aus ist es möglich, die Sicherung individueller Rechte, geschützt durch unparteiische richterliche Entscheidung, und den materiell verstandenen Gedanken der Gleichheit vor dem Gesetz miteinander zu versöhnen.⁶⁰ Wenn man aber diesen Erwägungen folgt, dann hört die Demokratie hier auf, nur politische Verfassung zu sein und wird zur Verfassung der gesamten Gesellschaft, die im Staate als ihrer umfassenden Wirkungseinheit sich selbst bestimmt.⁶¹

Es soll nun keineswegs behauptet werden, daß das Grundgesetz sich eindeutig für diese Auslegung seiner Sozialstaatsdeklaration entschieden habe. Vielmehr steht fest, daß der Rechtsgrundsatz des demokratischen und sozialen Rechtsstaates auf Grund eines Kompromisses in ihrer Tendenz nicht übereinstimmender politischer und gesellschaftlicher Kräfte formuliert worden ist. Über Tragweite und Folgen der Unterwerfung des Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesses unter den demokratischen im Gegensatz zum autoritären und totalitären Sozialstaatsgedanken bestanden zwischen den großen Parteien, die das Grundgesetz gestaltet haben, erhebliche Widersprüche. Jedoch war allen an diesem Kompromiß beteiligten Gruppen klar, daß wesentliche politische und soziale Kräfte, die an ihm mitgewirkt haben, den Übergang zu einem sozialen Wohlfahrtsstaat wünschten, der mit dem Gedanken der Demokratisierung der Gesellschaft und der Kontrolle der jeweils am Produktionsprozeß Beteiligten über solche Produktionsgüter, mit denen gesellschaftlich produziert wird und die in der bisherigen Wirtschafts- und Sozialordnung privater Verfügungsgewalt unterstanden haben oder noch unterstehen, in vollem Maße Ernst machen wollte. So wurde anläßlich der Auseinandersetzung über den Sozialisierungsartikel des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat von dieser Seite betont, daß sie eine Strukturumwandlung der Wirtschaftsverfassung wünscht,⁶² die die Schlüsselindustrien in Gemeineigentum überführt,⁶³ um tendenziell den Klassenkampf durch Aufhebung der Klassen zu beenden. Dieser Weg sei nunmehr durch das Grundgesetz freigelegt.

58 So richtig Wilhelm Keil, Die Festigung des demokratischen und sozialen Staates, Bildungsfragen der Gegenwart (Festschrift für Theodor Bäuerle), Stuttgart 1953, S. 188.

59 Vgl. dazu Erich Fechner, a.a.O., S. 22/23.

60 Vgl. hierzu Friedmann, a.a.O., S. 288.

61 Vgl. hierzu Karl Marx, Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, Gesamtausgabe I, 1, S. 436. [MEW, Bd. 1, S. 232].

62 Karl Schmid in der 8. Sitzung des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rates vom 7. Oktober 1948, Kurzprotokoll 10, 48-172, S. 7.

63 Menzel im Plenum des Parlamentarischen Rates, 3. Lesung, Stenographischer Bericht, S. 205.

Durch die Formulierung des Rechtsgrundsatzes der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit hat also das Grundgesetz zwar ein Minimum an Vorstellungen über den Inhalt dieses Grundsatzes aktuell sichern wollen, nämlich diejenigen Vorstellungen, über die sich die am Kompromiß beteiligten Kräfte unmittelbar einig waren. Dies Minimum läßt sich in dem Sinne juristisch erfassen, der oben bereits dargelegt wurde. Darüber hinaus hatte aber die Proklamation dieses Rechtsgrundsatzes den Sinn, die künftige Entwicklung zur sozialen Demokratie offenzuhalten, damit sie in dem Maße verwirklicht werden kann, das die Majoritätsverhältnisse in den gesetzgebenden Körperschaften jeweils bestimmen, und dabei einerseits möglichst weitgehend die Schwierigkeit auszuschalten, daß zu konkreten Entscheidungen zwischen den miteinander ringenden Sozialauffassungen verfassungsändernde Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gebildet werden müssen, und andererseits zu gewährleisten, daß diese Gleichgewichtslage selbst auch im Verfassungsänderungsverfahren nicht mehr aufgehoben werden kann. Da also im Parlamentarischen Rat durchaus Klarheit darüber bestand, daß die künftige Gestaltung der Sozialordnung zwar einem gemeinsamen Minimum an Vorstellungen unterworfen werden müsse, aber im übrigen zwischen praktisch als gleichberechtigt anerkannten verschiedenen Sozialphilosophien, die faktisch gegensätzliche soziale Interessen repräsentieren,⁶⁴ streitig sei, denen die Chance ihrer legalen Verwirklichung geboten werden sollte, ist es methodisch nicht zulässig, den Grundsatz der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit starr dahin zu interpretieren, daß man ihn mit einem nicht mehr wandelbaren Inhalt im Sinne nur einer der widerstreitenden Sozialauffassungen erfüllt und ihm diese konkrete Sozialphilosophie endgültig unterlegt. Deshalb wird die Auslegung dieses Rechtsgrundsatzes durch Menger,⁶⁵ die einen prinzipiellen Gegensatz zwischen dem Gedanken des Wohlfahrtsstaates und dem Sozialstaatsgedanken des Grundgesetzes konstruiert, der Sachlage nicht gerecht. Die Interpretation Mengers, die an dem prinzipiellen und angeblich unaufhebbaren Gegensatz höherwertiger Interessen des einzelnen Bürgers gegenüber geringerwertigen Interessen des öffentlichen Bereichs festhält und in dieser Betrachtungsweise nach einer richtigen Bemerkung *Fechners*⁶⁶ durchaus in liberalistischem Rahmen bleibt, verkennt, daß an der Gestaltung der Kompromißformulierung Kräfte beteiligt waren, die gerade im demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaate die Möglichkeit gesehen haben, das Moment der Freiheit und das Moment der Gleichheit durch Identifizierung von Individualinteresse und Gesamtinteresse in gemeinschaftlicher sozialer Planung praktisch zu verbinden.

Gegen diese Überlegung kann auch nicht eingewendet werden, daß das unbezweifelbare Bekenntnis des Grundgesetzes zur Gewaltenverschränkung jede konsequente Lösung in Richtung des demokratisch planenden sozialen Wohlfahrtsstaates ausschließe. Das Freiheit verbürgende Prinzip der Gewaltenbalancierung in der Demokratie hat keineswegs starre Schranken zwischen den grundsätzlich funktional getrennt gedachten Teilen der Staatsgewalt aufgerichtet, die der künftigen Entwicklung den Weg versper-

64 Vgl. hierzu Hermann Heller, Rechtsstaat oder Diktatur, S. 10.

65 a.a.O., S. 27ff.

66 a.a.O., S. 7, Anm. 13, vgl. ebenso Günter Dürig in Archiv des öffentlichen Rechts, 79 (1953), S. 257/(258).

ren.⁶⁷ Der Grundsatz der funktionalen Gewaltenteilung kann im modernen demokratischen Staat niemals mehr bedeuten als die Garantie dafür, daß die Unabhängigkeit richterlicher Entscheidung und bestimmte funktionale Verselbständigungen der Verwaltung und der Regierung bei prinzipieller Unterwerfung unter die demokratische Willensbildung, die die demokratisch gewählten Staatsorgane repräsentieren, gewährleistet bleiben.⁶⁸ Deshalb fällt der in Gesetzesform gekleideten jeweiligen Richtungsangabe der staatlichen Tätigkeit durch das Parlament die Führung zu, deren Willen sich die ebenfalls gestaltende Tätigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung anzupassen hat.⁶⁹ Diese Verschränkung der verselbständigt gedachten Funktionen staatlicher Tätigkeit wird aber prinzipiell durch den Gedanken des die gesamte Gesellschaft umgestaltenden demokratischen und sozialen Wohlfahrtsstaates weder gefährdet noch berührt. Das Grundgesetz hat in Art. 20 Abs. 2, der dies Prinzip der Gewaltenverschränkung festhält, also keine Entscheidung getroffen, die den Zielsetzungen irgendeiner der streitenden Sozialphilosophien entgegensteht, die sich im Kompromiß des Art. 20 Abs. 1 getroffen haben.

Die Aussagen des Vertreters der Wissenschaft vom Verfassungsrecht als eines Juristen über die Tragweite des Sozialstaatsgedankens des Grundgesetzes bleiben deshalb an seine politische Philosophie gebunden, soweit er über die beiden Feststellungen hinausgeht, daß Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes erstens ein bestimmtes Minimum an Vorstellungen über den Begriff der sozialen Gerechtigkeit sichern und zweitens dem demokratisch organisierten Staat prinzipiell die Möglichkeit gewährleisten, die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Richtung auf inhaltliche Verwirklichung des demokratischen Gleichheitsgedankens umzugestalten. Sobald der Jurist darüber hinaus inhaltlich Stellung nimmt, spricht er nicht als Jurist, sondern als Anhänger einer bestimmten politischen Philosophie.⁷⁰ Zu diesen Problemen der politischen Philosophie kritisch Stellung zu nehmen und deren jeweiligen Zusammenhang mit den realen sozialen und politischen Kräften zu untersuchen, ist im Bereich der Wissenschaft Aufgabe der Wissenschaft von der Politik und nicht Aufgabe der Wissenschaft vom Verfassungsrecht. Zur praktischen Mitwirkung an der Entscheidung dieser Probleme sind im Grundgesetz durch Art. 21 die politischen Parteien und durch Art. 9 Abs. 3 die sozialen Verbände berufen, denen schon in der Weimarer Verfassung durch Art. 159 eine verfassungsrechtlich gesicherte Position eingeräumt worden war. Die gegenseitige Verschränkung dieser gestaltenden Kräfte und ihres jeweiligen Mitwirkungsrechtes an der den Inhalt des Rechtsgrundsatzes der sozialen und demokratischen Rechtsstaatlichkeit jeweils konkret gestaltenden Tätigkeit des demokratischen Staates muß selbst wieder vom Grundsatz der Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz in Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes aus beurteilt werden.⁷¹ Aber auch hier wird das

67 Vgl. hierzu Werner Weber, *Spannungen und Kräfte*, S. 25ff. und Martin Drath, *Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, Faktoren der Machtbildung*, Berlin 1952, S. 99ff. und insbesondere S. 135ff.

68 Vgl. hierzu auch Friedmann, a.a.O., S. 296.

69 Vgl. hierzu Hermann Heller, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 4, S. 116.

70 Vgl. hierzu W. Friedmann, *Legal Theory*, 2. Aufl., London 1949, S. 406

71 Vgl. hierzu meinen Aufsatz: *Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie*, in *GMH*, 1952, S. 641ff. [Vorl. Band, Text 25].

Schwergewicht der wissenschaftlichen Stellungnahme notwendig auf seiten der Wissenschaft von der Politik und nicht auf seiten der Wissenschaft des öffentlichen Rechts liegen müssen, wenn die Rechtswissenschaft vor illusionären Ideologisierungen bewahrt bleiben soll, die sie mit formaljuristischer Methode nicht kritisch auflösen und enthüllen kann.

VIII.

So kann also der Gedanke der sozialen und demokratischen Rechtsstaatlichkeit, den das Grundgesetz, gleichrangig mit dem Prinzip des Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes, der die Würde des einzelnen Menschen gewährleisten soll, zum leitenden Rechtsgrundsatz seines Systems erhoben hat, nur richtig verstanden werden, wenn man in ihm den Willen erkennt, nicht nur in unmittelbarer Wirkung den Staat zur Sicherung eines Minimums an sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen zu verpflichten, sondern gleichzeitig dem die Gesellschaft demokratisch repräsentierenden Staat die ständige Ausdehnung seiner gestaltenden Tätigkeit auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zur Aufgabe zu stellen. Dabei hat jedoch das Grundgesetz eine endgültige inhaltliche Entscheidung zwischen den streitenden Sozialphilosophien derjenigen Kräfte, die für die heutige soziale Lage repräsentativ im Parlamentarischen Rat vertreten waren, weder treffen wollen noch können. Es hat vielmehr diesen Kräften die Freiheit erhalten, ihren Gestaltungswillen im Rahmen der politischen Demokratie auf die Sozialordnung zu übertragen. Diese Kompromißlage, die bewußt auch für die Sozialphilosophie des demokratisch planenden sozialen Wohlfahrtsstaates alle Möglichkeiten offengehalten hat, ist durch Art. 79 Abs. 3 mit dem Charakter der Unaufhebbarkeit innerhalb des verfassungsrechtlichen Systems des Grundgesetzes ausgestattet worden. Es wäre deshalb unzulässig, dem demokratisch organisierten Staat die Möglichkeit zur vollen Durchdringung seiner Gesellschafts- und seiner Wirtschaftsordnung mit dem materiellen Gleichheitsdenken der Demokratie und dem Gedanken der sich selbst bestimmenden Freiheit des im Staat repräsentierten Volkes wieder zu entziehen. Das gesamte rechtsstaatliche Denken des Grundgesetzes muß von dieser Grundlage aus gesehen werden. Auch eine Majorität in Bundestag und Bundesrat, die das Grundgesetz selbst ändern kann, bleibt an diese Grundsatzentscheidung gebunden.