

Einleitung

I.

Am 22. Juni 2008 vollendet *Hans. F. Zacher* sein 80. Lebensjahr. Damit liegen hinter ihm sechs Jahrzehnte Rechtsgeschichte, die er nicht nur erlebt, sondern auch – jedenfalls was das Sozialrecht anbetrifft – in den verschiedensten Funktionen mit gestaltet und entscheidend geprägt hat. Er war nach seiner Habilitation in München Hochschullehrer in Saarbrücken und nach der Rückkehr an seine alma mater auch in München. Er hat das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht in München aufgebaut und war dessen erster Direktor. Von 1990 bis 1996 war er Präsident der Max-Planck-Gesellschaft. Seitdem ist er Emeritus der Ludwig-Maximilians-Universität und des von ihm gegründeten Max-Planck-Instituts und widmet sich – befreit von institutioneller Verantwortung – wieder mit ungebrochenem Einsatz der Forschung insbesondere im Bereich des Sozialrechts. Die Liste der seitdem veröffentlichten Arbeiten legt hiervon ein sehr beeindruckendes Zeugnis ab. Die Persönlichkeit *Zachers* und seine Biographie sind außergewöhnlich, sein Lebenswerk ist immens. Dazu ist bereits viel geschrieben worden.¹ Auch er selbst hat mehrfach Autobiographisches publiziert.² *Hans F. Zacher* hat viele Auszeichnungen, Ehrungen und Orden erhalten; zum 70. Geburtstag haben ihm sehr viele seiner Wegbegleiter eine Festschrift gewidmet.³

II.

Zu seinem 65. Geburtstag 1993 haben *Bernd Baron von Maydell* und *Eberhard Eichenhofer* eine Sammlung von Abhandlungen *Zachers* zum Sozialrecht publiziert,⁴ von denen zahlreiche erst jüngst in das Japanische übersetzt wurden.⁵ Die seitdem verstrichenen 15 Jahre waren für *Zacher* erfüllt von der zweiten Hälfte seiner Amtszeit als Präsident der Max-Planck-Gesellschaft und danach von seinem erneuten wissenschaftlichen Einsatz vor allem für das Sozialrecht. Wir wissen, dass

1 Vgl. *Krasney*, Mitteilungsblatt Nr. 7/1997 des Deutschen Sozialrechtsverbandes, S. 3 f.; v. *Maydell/Eichenhofer* in ihrer Einleitung zu *Zacher*, Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993, S. VII ff.; *Papier*, AöR 1993, 321 ff.; *Ruland*, NZS 1993, S. 250 ff.; *ders.*, in: *Ruland/von Maydell/Papier* (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates, Festschrift *Zacher*, 1998, S. XVII ff.; *ders.*, NJW 1998, S. 1926 f.

2 Vgl. S. 675 ff.; eine frühere autobiographische Skizze findet sich unter dem Titel „Sozialrechtswissenschaft – eine Notwendigkeit im sozialen Rechtsstaat“, in: *Forschung in der Bundesrepublik Deutschland - Beispiele - Kritik - Vorschläge*, 1983, S. 277 ff.; s.a. *Zacher*, VSSR 1997, S. 1 ff.

3 Vgl. Fn. 1.

4 *Hans. F. Zacher*, Abhandlungen zum Sozialrecht, hrsg. von *Bernd Baron von Maydell* und *Eberhard Eichenhofer*, 1993; dazu die Rezensionen von *Ruland*, NJW 1994, S. 2534; *Schulin*, DVBl 1994, S. 1260 f.

5 Vgl. *Hans F. Zacher*, *Doitsu Shakaiho no Kozo to Tenkai* (Das Sozialrecht in Deutschland – Abhandlungen zum Sozialrecht), hrsg. und übersetzt von *Makoto Arai*, Tokio, 2005.

Einleitung

wir ihm zu seinem 80. Geburtstag mit einem weiteren Band seiner „Abhandlungen zum Sozialrecht“ eine große Freude bereiten können. Aber nicht allein deshalb haben wir uns zur Herausgabe dieses Bandes entschlossen.

Die Gründe, deretwegen der erste Band der Abhandlungen Zachers publiziert wurde, gelten im Wesentlichen auch für den zweiten Band. *Zacher* hat neben Prof. Dr. *Walter Bogs*, seinerzeit Senatspräsident beim Bundessozialgericht, dem „wahren Gründervater der deutschen Sozialrechtswissenschaft“ (*Zacher*, S. 311),⁶ und neben seinem späteren Wegbegleiter und Freund Prof. Dr. *Georg Wannagat*,⁷ dem späteren langjährigen Präsidenten des Bundessozialgerichts, die Sozialrechtswissenschaft etabliert und – man kann sagen bis heute – geprägt. Er war ihr Doyen und ist nun ihr „elder statesman“. Seine Beiträge haben die Grundlagen geschaffen für die Systematik, die Dogmatik und die „Anatomie“⁸ des Sozialrechts. Er hat wie zuvor kein Anderer ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen ausgelotet. Die heutige Systematisierung in Vorsorge-, Entschädigungs- und Förderungs- und Hilfssysteme geht auf ihn zurück. Neben seinen grundsätzlichen Arbeiten zum Sozialverfassungsrecht ist er in vielen Publikationen der Frage nachgegangen, ob die Komplexität des Sozialrechts und die Komplexität der Gerechtigkeit einander entsprechen. Die Details waren ihm zwar geläufig, aber sie waren nie sein Anliegen. Ihm ging es um das Grundsätzliche, um die Richtung, in die sich bestimmte Entwicklungen seiner Auffassung nach hin bewegen und bewegen sollten. Er hat, indem er sozusagen von oben auf das System der sozialen Sicherung schaute, Defizite aufgespürt und neue Entwicklungen vorhergesehen. Er war der Erste, der den Rechtsvergleich im Sozialrecht zur wissenschaftlichen Disziplin werden ließ. Die sozialrechtlichen Details sind immer wieder geändert worden. Das Grundsätzliche hat seinen Wert behalten. Deshalb sind *Zachers* Beiträge nicht nur als rechtshistorische Dokumente ihrer Zeit von hoher Bedeutung; sie haben zudem durch den Zeitablauf nur wenig an Aktualität eingebüßt. Sie bleiben lesenswert, dies auch wegen der pointierten Sprache, in der sie geschrieben sind.

Doch sind auch seine Veröffentlichungen nach 1993 in zahlreichen Zeitschriften, Sammelwerken und Festschriften verstreut und daher selbst für den interessierten Leser nur schwer zu finden. Sie mit einem Sammelwerk einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, ist Ziel auch dieses zweiten Bandes. Er fasst die seit 1993 entstandenen wichtigsten Abhandlungen Zachers zum Sozialrecht zusammen. Gemeinsam mit dem ersten Band liegt damit eine Summe an Publikationen von *Hans F. Zacher* vor, die einen sehr bedeutsamen Anteil seines Lebenswerks ausmachen.

Dies gilt auch und vielleicht ganz besonders für diesen zweiten Band seiner Abhandlungen. Die sechs Jahrzehnte des beruflichen Wirkens von *Hans F. Zacher* decken sich mit der gesamten Nachkriegsgeschichte Deutschlands und mit der Geschichte der Bundesrepublik. Er ist somit ein wichtiger Zeitzeuge dieser Entwick-

6 Zu ihm *Zacher*, *Walter Bogs* – 90 Jahre alt, ZIAS 1989, S. 69 ff.

7 Zu ihm: *Zacher*, *Georg Wannagat* 75, ZIAS 1991, S. 253 ff.; ders., *Georg Wannagat* zu seinem besonderen Geburtstag, SGb 2006, S. 329 ff.; ders., *Georg Wannagat* †, ZIAS 2006, S. 398 ff.

8 Vgl. *Zacher*, SGb 1982, S. 329 ff.

Einleitung

lung, der sie stets wohlwollend kritisch, mit viel Hoffnung und Sorge mahnend⁹ und mit stetem Einsatz für den Rechtsstaat und den Sozialstaat begleitet und beeinflusst hat. Daher kann er wie kaum ein Anderer eine Bilanz dieser sechzig Jahre ziehen. Viele der in diesem Band seiner Abhandlungen enthaltenen Beiträge tun dies in einem doppelten Sinne. Teils sind sie eine Bilanz des eigenen Forschens und Denkens, teils ziehen sie eine Bilanz bestimmter politischer und sozialrechtlicher Entwicklungen, die genau dokumentiert und analysiert werden. *Zacher* schöpft insofern aus dem Wissen und der Erfahrung seines reichen Lebens. Er ist aber auch wie immer bereit, sich neuen Entwicklungen zu stellen, von denen gerade die letzten 15 bewegten Jahre ja genug brachten. Auch deshalb ist der zweite Band der Abhandlungen so interessant, weil *Zacher* in ihnen z.B. die immer stärkere Europäisierung auch des Sozialrechts oder die Folgen der Globalisierung für die nationalen Sozialstaaten aufarbeitet.

Zacher hat sich seit seiner Habilitationsschrift „Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention“ (1962)¹⁰ mit dem Inhalt und den Konsequenzen des Sozialstaatsprinzips auseinandergesetzt. Dabei ging es ihm um die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die den Leistungsstaat steuern und um das Verhältnis zwischen dem Sozialstaat, dessen Institutionen und der Verfassung. Es ist dies das Grundthema seines Interesses, das er in zahlreichen Arbeiten grundsätzlich, aber auch in wichtigen Details immer wieder voranbringt. Da es leider kein Werk *Zachers* gibt, in dem er für sich eine Gesamtbilanz zieht, ersetzen die „Abhandlungen“ sie mit den wichtigsten „Einzelbilanzen“, die zusammen ein sehr abgerundetes Bild seines Denkens und Wissens vermitteln.

III.

Die beiden Abhandlungen zum Sozialrecht sind trotz ihres großen Umfangs nur ein Ausschnitt aus *Zachers* Lebenswerk. Er hat sich in Forschung und Lehre nie nur auf das Sozialrecht beschränkt. Er hat entsprechend der Ausrichtung der Lehrstühle, die er innehatte, immer auch das Staats- und Verwaltungsrecht mitbetreut. Ein weiterer Schwerpunkt seines Interesses war auch das Wirtschafts(verfassungs)recht. Viele seiner Publikationen spiegeln das wider. Welches Ansehen er sich damit auch bei seinen Kollegen erworben hat, zeigt sich auch darin, dass sie ihn für die Jahre 1986–1987 zum Vorsitzenden des Vorstandes der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer gewählt haben. Wegen dieses Renommées konnte er sich „ungestraft“ dem Sozialrecht widmen. Für einen Bayern von Geburt, Persönlichkeit und Neigung lag auch die Beschäftigung mit dem bayerischen Staats- und Verwaltungsrecht nahe. Je mehr er in der Max-Planck-Gesellschaft Verantwortung übernahm und in der Zeit der Wiedervereinigung Deutschlands für sechs spannende Jahre „oberster

⁹ Vgl. auch *Zacher*, Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat – Reformen – Perspektiven, 2000, S. 53 (56).

¹⁰ 1980 erschienen als „Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland“.

Einleitung

Wissenschaftsmanager“¹¹ in Deutschland wurde, desto mehr rückten Fragen der Wissenschafts- und Forschungspolitik in den Vordergrund seines Interesses, mit denen er sich aber auch schon früher befasst hatte. Stets hat er sich dabei für die Grundwerte und Grundfreiheiten der Forschung eingesetzt. Die Sammlung von Abhandlungen *Zachers* zum Sozialrecht muss diese wichtigen Bereiche seines großen Werkes außen vor lassen.

Die vorliegende Sammlung beschränkt sich auf Aufsätze und Buchbeiträge. Bücher, die er selbst geschrieben oder (mit-)herausgegeben hat, fehlen in den beiden Bänden naturgemäß. Und auch innerhalb der sozialrechtlichen Beiträge war eine Auswahl unumgänglich. Viele andere Veröffentlichungen, die diesen zweiten Band seiner Abhandlungen weiter bereichert hätten, konnten aus Raumgründen nicht mehr aufgenommen werden. Dies gilt leider auch für den mehr als 350 Seiten umfassenden Beitrag zu den „Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“, mit dem er sich an dem Ersten Band der von dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv herausgegebenen „Geschichte der Sozialpolitik seit 1945“ beteiligt und Maßstäbe gesetzt hat, und auf den ganz besonders verwiesen sei. So bietet lediglich das Veröffentlichungsverzeichnis (S. 709 ff.) einen Gesamtüberblick über das sozialrechtliche Werk ab 1993. Aus diesem Grunde können auch die neuen „Abhandlungen zum Sozialrecht“ nur einen Ausschnitt aus dem literarischen Werk *Zachers* bieten.

IV.

Die für diesen Band vorgenommene Auswahl der Abhandlungen *Zachers* verfolgt zwei Ziele. Sie soll einen Überblick über die Breite seines Schaffens vermitteln und sie soll – wie angemerkt – mit ihren „Einzelbilanzen“ die fehlende Gesamtbilanz ersetzen. Einer Gesamtbilanz nahe kommt allerdings seine monographische Züge tragende Abhandlung von nahezu 125 Seiten über das „Das soziale Staatsziel“ aus dem von *Josef Isensee* und *Paul Kirchhof* herausgegebenen Handbuch des Staatsrechts, die in der zweiten Auflage 2004 erschienen ist und in diesem Band an erster Stelle steht (S. 3 ff.). Vieles Grundsätzliche ist auch in dem Vortrag aus dem Jahre 2006 „Das ‚Soziale‘ als Begriff des deutschen und europäischen Rechts“ prägnant zusammengefasst (S. 241 ff.). Andere Abhandlungen vertiefen Einzelaspekte seines Grundthemas. Sie beschreiben die „Lage des deutschen Sozialstaates“ (S. 143 ff.), der „im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts einen einzigartigen Höhepunkt der allgemeinen Erfahrung des Wohlstandes, der Freiheit, der Sicherheit, der Gleichheit und der Abwehr von Not erreicht hatte“, auf Grund zahlreicher Ursachen, von denen das Glück der Wiedervereinigung nur eine ist, in die Krise geraten ist, und die „Dilemmata des Wohlfahrtsstaates“ (S. 129 ff.), der zur Verwirklichung seines sozialen Staatsziels auf wirtschaftliche Prosperität angewiesen ist (S. 132 f.). Ohne die Spielräume des Wohlstandes läuft, wie zu erleben war, die Abwehr von Armut Gefahr, sich zu erschöpfen. Andere Abhandlungen dokumentieren *Zachers* fort-

¹¹ *Papier*, AöR 1993, S. 321.

Einleitung

währendes Bemühen um die Personengruppen, die es im demokratischen Prozess sehr schwer haben, ihre Anliegen im Sozialstaat zur Geltung zu bringen: die Behinderten (S. 175 ff.) und die Kinder (S. 281 ff.).

Zacher war von 1974 bis 1988 stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Sozialrechtsverbandes und von 1988 bis 1990 dessen Vorsitzender. Er hat diesen Verband 1965 zusammen mit Prof. Dr. *Walter Bogs* und Prof. Dr. *Georg Wannagat* mitgegründet. An diese Gründung und an die Gründungsväter des – wie er zunächst hieß – „Deutschen Sozialgerichtsverbandes“ erinnert *Zachers* Vortrag anlässlich der Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes 2005 in Leipzig, in dem er unter dem Thema „Sozialstaat und Rechtsschutz“ zum einen die Bedeutung der Sozialgerichtsbarkeit für den Sozialstaat und zum andern ihren Bedeutungsgewinn infolge des wachsenden und sich ausdifferenzierenden Sozialrechts herausarbeitet. Autobiographische Elemente enthalten auch seine beiden Beiträge zur Kodifikation des Sozialrechts im Sozialgesetzbuch (S. 361 ff.; S. 379 ff.), die er nicht nur dogmatisch, wie sein Beitrag zur „Entwicklung einer Dogmatik des Sozialrechts“ in der Festschrift für *Peter Krause* (S. 331 ff.) zeigt, sondern auch praktisch als Mitglied und zeitweise auch als Vorsitzender der Sozialgesetzbuch-Kommission vorangetrieben hat. Dabei ist auch, wie der Vergleich mit den Kodifikationsbemühungen in anderen Ländern bestätigt, viel geleistet worden (S. 388 ff.). Die Kodifikation der inzwischen 12 Bücher des Sozialgesetzbuches ist in stärkerem Maße, als es *Zacher* zunächst erwartet hatte, mit grundlegenden Sachreformen verbunden worden. Auch wenn er daher dem Vorhaben eines Sozialgesetzbuchs Erfolg attestiert, bedrückt es ihn in der Rückschau doch, dass die seinerzeit in dieses Vorhaben gesetzten Erwartungen aus politischen Gründen nur zum Teil verwirklicht werden konnten (S. 377 f.).

Es war für *Zacher* als Direktor des von ihm gegründeten Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht zwingend, sich mit der Europäisierung und Globalisierung des Sozialrechts auseinanderzusetzen. Dieses Thema hat ihn später nicht mehr losgelassen. Mehrere Abhandlungen in diesem Band (III 1) gehen der Frage nach, welche Rückwirkungen diese Entwicklungen für das nationale Sozialrecht haben, denn der Wohlfahrtsstaat ist, was *Zacher* immer wieder betont hat, als Nationalstaat entstanden. „Das Soziale wurde Bestandteil der nationalen Identität.“ Doch hat der Sozialstaat seit jeher Verantwortung zugleich für die getragen, die nicht seine Staatsbürger waren. Das EU-Recht hat für die Marktbürger diese Entwicklung sehr vorangetrieben. Je mehr Europa zusammenwächst, umso mehr rückt die Perspektive eines Europäischen Sozialstaates in den Vordergrund. Dieses Thema ist deshalb so brisant, weil die Europäische Gemeinschaft den nationalen Sozialstaaten in vielfacher Weise rechtliche Ordnungen vorgibt und weil sie künftig in noch stärkerem Maße Aufgaben der nationalen Sozialstaatlichkeit an sich zieht. Mit dem „Europäischen Sozialmodell“ werden zwar vergleichbare Ziele und Institutionen der Mitgliedstaaten umschrieben, doch ist es von einer normativen Umsetzung noch weit entfernt, schon weil die Gemeinschaft kein Sozialstaat ist und weil die Verträge der Gemeinschaft nur begrenzte Kompetenzen einräumen. Daher ist es für *Zacher* entscheidend, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ein harmonisches, produktives und entwicklungsoffenes Ganzes bilden.

Einleitung

Die Globalisierung schafft keine neuen sozialen Risiken, sie verändert deren Inhalte und die Ansätze für die staatliche Intervention, weil sie die Wirkungsbedingungen von Kapital und Arbeit in einer zuvor nicht vorstellbaren Weise voneinander gelöst und damit das Paradigma der Gemeinsamkeit von Kapital und Arbeit tiefgreifend relativiert hat. Besonders deutlich wird dies, weil die Globalisierung „die Arbeit unter Druck setzt“, am Beispiel der Arbeitslosigkeit, wie *Zacher* in seinem Beitrag „Arbeit, Arbeitslosigkeit und Sozialleistungssysteme in globaler Perspektive“ aufzeigt, der zunächst 1997 in der Festschrift für *Otto-Ernst Krasney* erschienen ist (S. 603 ff.). Globalisierung begründet neue Herausforderungen und damit auch neue Chancen. Die „Kinderrechte“ sind hierfür ein signifikantes Beispiel, das *Zacher* persönlich am Herzen liegt und das er am Beispiel des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1987 ganz grundsätzlich aufarbeitet (S. 635 ff.).

Ein weiterer Abschnitt handelt vom Recht der Gemeinschaftsgüter. *Zacher* betont in seinem Beitrag aus der Festschrift *Lerche* von 1993 (S. 661 ff.), dass diese Gemeinschaftsgüter zu erhalten und gerecht zu verteilen neue elementare Aufgaben des Rechts sind, und er plädiert sehr eindringlich dafür, dass, weil die Politik zwar das Recht gestaltet, aber kein Experte für das Recht ist, sich die Rechtswissenschaft dieser Aufgabe stellt, auch um – wie *Zacher* an anderer Stelle betont¹² – ihrer Verantwortung für die künftigen Generationen gerecht zu werden. Auch dies ist ein Aspekt der von ihm stets eingeforderten „Generationensolidarität“.

V.

Das wissenschaftliche Werk *Zachers* ist, selbst wenn man nur die letzten 15 Jahre in den Blick nimmt, in hohem Maße beeindruckend. Er schafft, obwohl er sich mehr Mühe gönnen könnte, weiterhin mit einer hohen Selbstdisziplin. Er hat viel zu sagen und ist nach wie vor im Inland wie im Ausland gefragt. Von all dem legt dieser zweite Band seiner Abhandlungen einmal mehr Zeugnis ab. Wir würden uns auch für den Jubilar sehr freuen, wenn er viele Leser findet. Verdient hat er es allemal. Nur so kann sein Wissen weitgegeben und Basis weiterführender Forschungen werden. Das ist das Ziel dieser Abhandlungen. Anregungen und Material, auf ihnen aufzubauen, enthalten sie genug.

Wir wünschen *Hans. F. Zacher* zu seinem 80. Geburtstag alles erdenklich Gute, ihm und seiner lieben Frau Gesundheit und eine noch lange gemeinsame und mit vielem Schönen erfüllte Zeit. Der Sozialrechtswissenschaft wünschen wir, dass *Zacher* das, was er sich noch vorgenommen hat, vollenden kann, und dass diesem Band noch viele weitere Abhandlungen von ihm folgen werden.

München, im April 2008

Ulrich Becker
Franz Ruland

12 Kinder und Zukunft – Einige Anmerkungen zur intergenerationellen Solidarität, in: *Lorenz/Trunk/Eidenmüller/Wendehorst/Adolff* (Hrsg.), Festschrift für *Andreas Heldrich*, 2005, S. 1211 (1215).