

WISO

Februar 2013

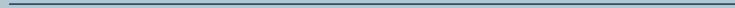
Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Indikatoren als Steuerungsinstrumente in Gesetzen



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Indikatoren als Steuerungsinstrumente in Gesetzen

Bernd Schulte

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einführung	6
2. Bestandsaufnahme	10
2.1 Rechtsetzung als Instrument der Politik	10
2.1.1 Nationale Rechtsetzung	10
2.1.2 Europäische Rechtsetzung	14
2.2 Wirtschaft und Wachstum	17
2.3 Beschäftigung und Arbeit	19
2.4 Einkommenslage und Lebensstandard	24
2.5 Ökologie, Genforschung, Telekommunikation u. a.	28
2.6 Bildung und Teilhabe/Inklusion	29
2.7 Gesundheit und Lebenserwartung	32
3. Auswertung	35
4. Zusammenfassung und Resümee	39
Literaturhinweise	41
Der Autor	55

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AiB	Arbeitsrecht im Betrieb (Zeitschrift)
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
BÄK	Bundesärztekammer
BÄO	Bundesärzteordnung
BAnz	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
br	Behindertenrecht (Zeitschrift)
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BtG	Betreuungsgesetz
BtPrax	Betreuungsrechtliche Praxis (Zeitschrift)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Allgemeine Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EAS	Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (Textsammlung und Erläuterungen)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
E + Z	Entwicklung und Zusammenarbeit (Zeitschrift)
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht

G + G	Gesundheit und Gesellschaft (Zeitschrift)
GesR	Gesundheitsrecht (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GKV-FinG	Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzierungsgesetz)
GOA	Geschäftsführung ohne Auftrag
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GOZ	Gebührenordnung für Zahnärzte
GuP	Gesundheit und Pflege (Zeitschrift)
GUV	Gesetzliche Unfallversicherung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
IGeL	Individuelle Gesundheitsleistung
info also	Informationen zum Arbeitslosen- und Sozialhilferecht (Zeitschrift)
IQWiG	Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
ISI	Informationsdienst Soziale Indikatoren (Zeitschrift)
JAmT	Das Jugendamt (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KOM	Europäische Kommission
LV	Vertrag von Lissabon
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Rg	Rechtsgeschichte (Zeitschrift)
RKI	Robert Koch-Institut
RL	Richtlinie(n)
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II): Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III): Arbeitsförderung
SGB IV	Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV): Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V): Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI): Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch (SGB) Siebtes Buch (VII): Gesetzliche Unfallversicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX): Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XI	Sozialgesetzbuch (SGB) Elftes Buch (XI): Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII): Sozialhilfe
Slg.	Allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

SozR	Sozialrecht (Rechtsprechungssammlung)
SozSi	Soziale Sicherheit (Zeitschrift)
SozSi plus	Informationsdienst Soziale Sicherheit (Zeitschrift)
SRH	Sozialrechtshandbuch
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
VO/VOen	Verordnung/Verordnungen
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
WzS	Wege zur Sozialversicherung (Zeitschrift)
ZAF	Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAS (österr.)	Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
ZE	Zusatzentgelt
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZFSH SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

1. Einführung

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, die auf Antrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eingesetzt worden ist, hat den Auftrag, den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft zu untersuchen und soll sich bemühen, einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator zu entwickeln, um eine angemessene Grundlage zur Beantwortung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, sozialer und ökologischer Kriterien zu schaffen.¹ Man muss sich dabei u. a. mit der Frage auseinandersetzen, ob das überkommene Verständnis von Wohlstand, welches maßgeblich an dem anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemessenen wirtschaftlichen Wachstum orientiert ist, den ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen gewachsen ist, die sich aus Klimawandel und der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, aus der Globalisierung und Internationalisierung, aus der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise und der – nicht zuletzt hierzulande – zunehmenden sozialen Ungleichheit ergeben.² Es ist dabei davon auszugehen, dass *Wirtschaftswachstum* kein Ziel per se ist, sondern ein Mittel, um gesellschaftliche Ziele wie Wohlstand, Teilhabe, Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, wie die Einflussfaktoren auf *Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt* angemessen berücksichtigt und zu Indikatoren – ggf. zu einem gemeinsamen

Indikator – zusammengeführt werden können und inwiefern dies auch im Gesetzgebungsprozess geschieht. Dabei sind folgende Gesichtspunkte besonders zu beachten: Einkommen und materieller Lebensstandard; Zugang zu und Qualität von Arbeit; gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand; Bildungschancen und Bildungsniveaus; Gesundheit und Lebenserwartung; Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge; soziale Sicherung; gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe; gesellschaftliche Kohäsion; soziale Inklusion; intakte Umwelt und Verfügbarkeit begrenzter natürlicher Ressourcen; nicht zuletzt auch die subjektiv erfahrene Lebensqualität und Zufriedenheit.

Eine der Zielsetzungen ist es dabei, *neue Indikatoren* zu entwickeln oder doch zur Diskussion zu stellen, die das in der Vergangenheit und bis zum heutigen Tag dafür als Indikator benutzte, insbesondere soziale und ökologische Aspekte, aber nicht hinreichend abbildende Bruttoinlandsprodukt wenn nicht zur Gänze ersetzen, so doch zumindest ergänzen. Insbesondere soll in diesem Zusammenhang auch der Frage nachgegangen werden, ob und wie das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts vom Anstieg des Verbrauchs an Ressourcen, Umwelt-, Biokapital sowie klimaschädlichen Emissionen entkoppelt werden kann. Dem in der Vergangenheit in erster Linie quantitativ verstandenen Wachstumsbegriff soll damit eine in höherem Maße qualitative Dimension verliehen werden. Das Bruttoinlandsprodukt misst nämlich den Marktwert aller im Inland produzierten Güter und Dienstleistungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums, kann da-

1 Vgl. BT-Drucks. 17/3853 vom 23.11.2010.

2 Vgl. in diesem Sinne etwa Institut Solidarische Moderne (2012).

mit aber nicht mit dem Wohlstand einer Gesellschaft gleichgesetzt werden. Wohlstand bezeichnet nämlich nicht nur materielle, sondern auch immaterielle Güter wie z.B. Umweltqualität, Sicherheit, sozialen Frieden, Gesundheit.³

Was Begriff und Funktion von Indikatoren angeht, so sei auf die über vier Jahrzehnte lange wissenschaftliche Befassung und politische Praxis verwiesen: Seit Mitte der 1970er Jahre hat sich die Wissenschaft der Aufgabe angenommen, ein System gesamtgesellschaftlicher Indikatoren zur Messung und Analyse zentraler Dimensionen der Lebensqualität zu entwickeln, und zwar sowohl für den nationalen wie für den internationalen Bereich.⁴ In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch auf die Bedeutung von Sozialindikatoren für politisches Handeln hingewiesen worden (Dierkes 1975). Bereits seinerzeit ist die mangelnde Aussagekraft rein ökonomischer Indikatoren erkannt und die Notwendigkeit der Entwicklung anderer Dimensionen der Lebensqualität betont worden.⁵ Die Indikatorenforschung in den USA, die auf eine weitaus längere Geschichte zurückblicken konnte, gab der entsprechenden Forschung hierzulande wichtige Impulse, und die Politik, die sich im Rahmen der Sozialberichterstattung mit dieser Problematik befasste, tat dies nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Teilnahme an internationalen Programmen (Schmidtchen 1978: 153ff.). Auch heute dienen Indikatoren und Benchmarks nicht nur als Messinstrumente zur Aufdeckung gesellschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung auf eine höhere Produktivität des Wirtschafts- und Sozialsystems sowie zur Setzung politischer Prioritäten, sondern sie sollen auch den Vergleich der Entwicklung in einzelnen Ländern ermöglichen. Aus diesem Grunde sind in den vergangenen Jahren

auf europäischer Ebene insbesondere in Gestalt der sogenannten Offenen Methode der Koordination wichtige Anstöße gegeben worden.⁶ Auf diese und andere Arbeiten wird im Folgenden Bezug genommen.

Da mithin das BIP als *Wohlstandsindikator* nur partiell und insgesamt nur sehr begrenzt tauglich ist, sind alternative Konzepte entwickelt worden, die sich illustrativ auf folgende drei grundsätzliche Ansätze zurückführen lassen:

(1) Ein erster Ansatz ergänzt die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung um soziale und ökologische Aspekte dergestalt, dass nicht marktbezogene Tätigkeiten wie z. B. Hausarbeit „verpreist“ und zum BIP hinzugerechnet werden, während soziale Schäden, z. B. Kriminalität und Umweltschäden, negativ bilanziert werden.

(2) Ein zweiter Ansatz versucht einen ganzheitlichen Wohlstandsindikator zu berechnen. Dafür steht beispielsweise der Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen, der die Indikatoren Lebenserwartung, Bildungsjahre und Pro-Kopf-Einkommen in einer einzigen Maßzahl zusammenfasst.

(3) Ein dritter Ansatz plädiert für die Beobachtung einer Vielzahl von Indikatoren vor dem Hintergrund einer Unterteilung von Wohlstand in verschiedene untergeordnete Komponenten wie Einkommen, Gesundheit, Umweltbedingungen, wobei jedem dieser Bereiche ein Leitindikator zugeordnet wird. Mit einem derartigen Indikatorensystem wird bezweckt, Fehlentwicklungen in bestimmten Bereichen aufzuzeigen.

In der Europäischen Union hat EUROSTAT beispielsweise bestimmten Bereichen folgende Leitindikatoren zugeordnet:

3 Vgl. hier und zum Folgenden Milbradt et al. (2011: 14f.).

4 Vgl. in diesem Zusammenhang grundlegend Zapf (1974/1975).

5 Vgl. dazu etwa Dierkes/Krebsbach (1975: 11ff.).

6 Vgl. Atkinson et al. (2002); Behrendt (2003); Hauser (2002); Greß/Wasem (2009); Stanton (2002); jüngst Engels et al. (2011).

<i>Sozioökonomische Entwicklung</i>	Reales BIP pro Einwohner
<i>Nachhaltige Produktions- und Konsumstrukturen</i>	Ressourcenproduktivität
<i>Soziale Eingliederung</i>	Anteil der von Armut oder Ausgrenzung gefährdeten Bevölkerung
<i>Demografische Veränderungen</i>	Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer
<i>Öffentliche Gesundheit</i>	Gesunde Lebensjahre und Lebenserwartung bei der Geburt
<i>Klimawandel und Energie</i>	Treibhausemissionen; Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch
<i>Nachhaltiger Verkehr</i>	Gesamtenergieverbrauch des Verkehrs im Verhältnis zum BIP
<i>Natürliche Ressourcen</i>	Index weit verbreiteter Vogelarten; Fischfang aus Beständen, die sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden
<i>Globale Partnerschaft</i>	Öffentliche Entwicklungshilfe als Anteil des Bruttonational-einkommens

Was das Ziel des *gesellschaftlichen Wohlergehens* angeht, so lässt sich resümieren, dass das BIP auch deshalb nur sehr bedingt und allenfalls partiell ein geeigneter Indikator ist, weil es lediglich Waren und Dienstleistungen erfasst, die am Markt gehandelt werden und mit einem Preis versehen sind, hingegen alle Produktionsprozesse, die diesen Kriterien nicht genügen, z. B. unentgeltliche Familien- und Haushalts-, Betreuungs- und Pflegearbeit sowie sonstige ehrenamtliche Tätigkeiten, außer Betracht lässt. Wohlstandsmindernde soziale und ökologische Kosten können überdies zu einer Erhöhung des BIP führen. Die Höhe des BIP lässt auch keinen Rückschluss zu auf die Verteilung materiellen Wohlstandes, namentlich auf die Einkommens- und Vermögensverteilung, und beinhaltet insofern keine Aussage über den Grad der gleichfalls wohlstandsmindernden gesellschaftlichen Ungleichheit. Auch der Verbrauch natürlicher Ressourcen und die Verfolgung bzw. Nichtbeachtung des Nachhaltigkeitsprinzips bleiben unberücksichtigt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach alternativen Messgrößen zur Ergänzung des BIP als Wohlstandsindikator. Es ist Aufgabe der Politik, die Rahmenbedingungen zu schaffen, für die den genannten Zielen entsprechende qualitative Entwicklung der Gesellschaft, die zugleich nachhaltig sein, die Frei-

heit des Einzelnen wahren sowie Teilhabe und Inklusion gewährleisten muss.

Diese Aufgabe hat auch eine *internationale Dimension*: Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich beispielsweise bereits am 22.12.1989 aus Anlass der Vorbereitung der ersten UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro im Jahre 1992 für den Übergang von einem fast ausschließlich auf die Förderung wirtschaftlichen Wachstums ausgerichteten Wirtschaftsmodell zu einem Modell ausgesprochen, das von den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung ausgeht, bei dem dem Schutz der Umwelt und der rationellen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen entscheidende Bedeutung zukommt.⁷ Auf der Rio+20-Konferenz vom Juni 2012 haben sich die Staats- und Regierungschefs und ihre Repräsentanten, ausgehend von der Erkenntnis, dass Wachstum um jeden Preis nicht mehr das oberste wirtschaftliche Ziel sein darf, mit einem Aufbruch in Richtung einer sozialen, gerechten, kohlenstoffarmen und ressourceneffizienten Welt befasst. Auch für die Entwicklungspolitik bzw. die Politik der internationalen Zusammenarbeit, die traditionell auch auf Wirtschaftswachstum setzt, stellt sich die Frage nach einer anderen Zielorientierung.⁸ Die OECD hat sich im Jahre 2010 unter der pro-

7 Vgl. Vereinte Nationen, Resolution 44/228 der UN-Generalversammlung vom 22.12.1989; dazu Unmüßig (2012a: 3ff.; 2012b: 166ff.).

8 Vgl. dazu Pinzler: „... wie wäre es mit ‚Glück‘ als Ziel?“ (2012: 164).

grammatischen Überschrift „Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum“ mit einem entsprechenden Konzeptpapier an die Industrieländer gerichtet (OECD 2011).

Wenn somit gegenwärtig sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene in Politik und Gesellschaft die Frage diskutiert wird, inwieweit das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Wohlstandsindikator dienen kann⁹ und wie ein modifizierter und damit besserer Wohlstandsindikator aussehen könnte, so macht diese Debatte um einen neuen Wohlstandsindikator auch dort Sinn, wo Indikatoren unmittelbare (Rechts-)Wirksamkeit entfalten, beispielsweise im Zusammenhang mit der neuen Schuldenregel des Grundgesetzes (Art. 109 Abs. 3 GG), den Verschuldungskriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, oder der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG). Eine systematische Aufarbeitung der Frage, wo welche Indikatoren unmittelbare (Rechts-)Wirksamkeit entfalten, verbunden mit möglichen Reformvorschlägen, mag daher dazu beitragen, die Debatte um die Sinnhaftigkeit und Wirkmächtigkeit neuer Wohlstandsindikatoren um einen wichtigen Aspekt zu bereichern.

Im Rahmen dieser Expertise steht deshalb die Frage im Mittelpunkt des Interesses, in welchen Gesetzen und Verordnungen oder äquivalenten Rechtsquellen sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch des Bundes und der

Länder welche Indikatoren als Referenzgrößen oder Steuerungsinstrumente verwendet werden, und wo – bereichsspezifisch – und auf welche Art und Weise das geschieht. Berücksichtigt werden die Bereiche Wirtschaft und Wachstum, Beschäftigung und Arbeit, Einkommenslage und Lebensstandard, Ökologie, Gentechnologie, Technologie, Bildung und Teilhabe/Inklusion sowie Gesundheit.¹⁰ Analytierte Rechtsquellen sind Gesetze und Verordnungen, ausgewählt nach Relevanz und Wirkungsmacht. Dabei ist nach Tendenzen bei der Verwendung von Indikatoren zu fragen (Welche Indikatoren wurden wann verwendet? Gibt es Korrelationen mit Regierungsmehrheiten, gesellschaftlichen Debatten etc.?). Berücksichtigt wird der Zeitraum von 2000 bis 2012, mithin die Legislaturperioden der rot-grünen, Großen/schwarz-roten und schwarz-gelben Koalitionen. In einem Ausblick wird auf Gütekriterien für indikatorenbasierte Gesetze und auf gesetzgebungsgerechte Indikatoren eingegangen.

Angesichts der Fülle zu berücksichtigender Rechtsvorschriften ist naturgemäß eine *exemplarische* Vorgehensweise angezeigt, die auch dem Wandel Rechnung trägt, dem die Rechtsetzung nicht zuletzt in jüngerer und jüngster Zeit ausgesetzt ist.¹¹ Diesem Umstand wird auch dadurch Rechnung getragen, dass die verwandte und nachgewiesene Literatur bewusst so ausgewählt ist, dass sie den aktuellen Diskussionsstand widerspiegelt.

9 Vgl. dazu jüngst Ostwald/Sesselmeier (2012).

10 Auf die besondere Bedeutung der Gesundheit und das physische und soziale Wohlergehen für den „Wohlstand“ einer Gesellschaft hat jüngst die Vorsitzende der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ Daniela Kolbe (2012) in einem Zeitschriftenbeitrag mit dem Titel „Wie gesund ist Wachstum?“ hingewiesen. Zur Berücksichtigung des „Faktors Gesundheit“ im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzkrise auf EU-Ebene vgl. Schulte (2012c).

11 Zu den aktuellen Herausforderungen des Sozialstaats grundlegend und aktuell Hauser (2012: 216ff.).

2. Bestandsaufnahme

2.1 Rechtsetzung als Instrument der Politik

Der demokratische und soziale Rechtsstaat als verfassungsrechtlich fundiertes Strukturelement der Bundesrepublik Deutschland stellt auch den Gesetzgeber vor neue Aufgaben, ist doch das Gesetz das wichtigste Instrument zur Ausgestaltung und Durchführung der Sozialstaatlichkeit. Im Gegensatz zum überkommenen bürgerlich-liberalen Rechtsstaat ist der demokratische und soziale Rechtsstaat gehalten, in sehr viel stärkerem Maße soziale Tatbestände, Naturgesetzlichkeiten, politische Rahmenbedingungen bis hin zu sozialwissenschaftlichen Prognosen zu beachten. Dieses Erfordernis bleibt naturgemäß nicht ohne Auswirkung sowohl auf den Gesetzgebungsprozess als auch auf das Gesetz als dessen Produkt. Es hat allerdings auch Konsequenzen, die unter negativem Vorzeichen diskutiert werden, angefangen mit dem unter dem Schlagwort der „Normenflut“ diskutierten Anwachsen der Zahl der Gesetze und ihrer einzelnen Vorschriften. Der Wandel der Marktwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft hat zu einer Intensivierung der Rechtsetzungstätigkeit des Staates geführt.

Diese verstärkte Normierung ist nicht nur der Ausdehnung der Staatsaufgaben und -funktionen und damit verbunden auch der Gesetzgebungsaktivitäten aufgrund der gesellschaftlichen, ökonomischen und technologischen Entwicklung geschuldet, sondern hat auch rechtliche Gründe. Zu Letzteren gehören die zunehmende *Internationalisierung* und *Europäisierung des Rechts* als ein Spezifikum der Globalisierung, aber auch die insbesondere vom Bundesverfassungsgericht¹²

formulierte verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach (im Sinne der deswegen sogenannten Wesentlichkeitstheorie) alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber getroffen werden müssen. Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sozialen Existenzminimum mag dazu als Beispiel dienen.¹³

2.1.1 Nationale Rechtsetzung

Das Recht besteht aus Normen unterschiedlichen Rangs und unterschiedlicher Provenienz, namentlich aufgrund der Intervention unterschiedlicher Akteure, die diese Normen generieren. Während das Gesetz im öffentlichen Recht rechtlich gefasste politische Entscheidungen widerspiegelt, die für die Bürger verbindlich sind und etwa dazu dienen, soziale Konflikte zu lösen, stellt der Gesetzgeber im Zivilrecht den Bürgern einen Fundus an Rechtsnormen zur Verfügung, der ihnen die privat-autonome Rechtsgestaltung erlaubt, die mit einer staatlichen Rechtsdurchsetzungsgarantie einhergeht.¹⁴

Art. 70 GG regelt die Aufteilung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Gesetz ist in diesem Zusammenhang – abstrakt formuliert – jeweils die staatliche, von Bund oder Land getroffene, Anordnung, die von den für die Gesetzgebung zuständigen Organen in dem verfassungsrechtlich hierfür vorgesehenen Verfahren und der vorgeschriebenen Form erlassen wird. Für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und damit auf den europäischen Gesetzgeber gilt die besondere Vorschrift des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG.

¹² Vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 34, 165ff., 192; 60, 162ff., 181.

¹³ Siehe dazu unten 2.4.

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne etwa Waldhoff (2012: 17f.).

Bundesgesetze kommen dadurch zustande, dass der Bundestag einen entsprechenden Gesetzgebungsbeschluss fasst, der die Feststellung des Gesetzesinhalts und die Sanktionen enthält, der mit anderen Worten anordnet, dass der festgestellte Inhalt Gesetz werden soll. Gesetze sind aufgrund dieses ausdifferenzierten Gesetzgebungsverfahrens keinem einzelnen Akteur zuzuordnen. Sachliche Angemessenheit, Erforderlichkeit und gesetztechnische (legistische) Qualität gelten als Kriterien für „gute Gesetze“ (Blum 2004: 1ff.). Selbst die Gesetzesbegründungen sind nicht ohne Weiteres dem Parlament zuzuweisen, mit der Folge, dass das Gesetz nicht notwendigerweise den Tatsachenfeststellungen oder Prognosen entspricht, die dem Gesetzentwurf zugrunde liegen.

In der Diskussion über Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, die auf der 71. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2011 in Münster geführt worden ist, ist die Zahl der gegenwärtig geltenden Bundesgesetze auf 1.924, mit rund 40.000 Einzelschriften, die der Rechtsverordnungen auf 3.390, mit rund 35.000 Einzelschriften, beziffert worden. Hinzu kommen noch die Gesetze und Rechtsverordnungen von Ländern und Kommunen (Stier 2011: 1530ff.).

Ursachen der Gesetzesflut sind der (vorstehend¹⁵ bereits angesprochene) Parlamentsvorbehalt für wesentliche Entscheidungen; die bundesstaatliche Ordnung und kommunale Selbstverwaltung; erhöhte Anforderungen an eine zeitgemäße Gesetzgebung vor dem Hintergrund der Zunahme von Regelungsfeldern aufgrund des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, namentlich in den Bereichen Energie, Technologie und Umwelt; die Juridifizierung politischer Maßnahmen, u. a. in Gestalt von vermehrt vor Gerichten ausgetragenen Auseinandersetzungen, z. B. um Großprojekte und damit verbundene Planungen; die wachsende Internationalisierung und insbesondere europäisierung der Rechtsetzung und damit die Rechtsetzung im europä-

ischen Mehrebenensystem; steigende Erwartungen der Bürger; aber zuweilen auch ein gewisser Populismus im Regierungs- und Politikstil (u. a. auch mit einem gewissen Hang zu symbolischer Gesetzgebung). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die einleitend angesprochene Gesetzesflut nicht zuletzt auch auf eine „Änderungsflut“ zurückzuführen ist, sollen doch zwei Drittel der Bundesgesetze Änderungsgesetze sein (Brandner 2004: 2ff.). Ein Ausweis für diesen Wandel nicht nur des Gesetzes, sondern des Rechts überhaupt ist etwa die zunehmende Emanzipation des Verwaltungsrechts in Gestalt eines stillen Systemwandels dahingehend, dass sich Lenkungs-, Ordnungs-, Überwachungs- und Leistungsaufgaben in zunehmendem Maße bereichsspezifisch ausdifferenzieren, was sich in einer wachsenden Vielfalt von einzelnen Rechtsgebieten niederschlägt, die früher einheitlich dem Besonderen Verwaltungsrecht zugeordnet worden sind (Felix 1998: 2ff.). Auch dieser Entwicklung wird im Folgenden Rechnung zu tragen sein.

Eine weitere Entwicklung wird mit „Entstaatlichung des Rechts“ oder auch „Privatisierung des Rechts“ auf den Begriff gebracht.¹⁶ Gemeint ist hier die insbesondere aus der Globalisierung der Wirtschaft und Ausweitung und Beschleunigung der Kommunikationsmöglichkeiten resultierende Vervielfachung nichtstaatlicher Normen insbesondere auch auf europäischer und internationaler Ebene.¹⁷ Schließlich drückt auch die Debatte um die nachhaltige Entwicklung und damit der Begriff der *Nachhaltigkeit* als Ziel – möglicherweise auch als Rechtsprinzip? – der Rechtsentwicklung ihren Stempel auf. Damit tritt ein ökologisches Element neben die das moderne Recht in immer stärkerem Umfang beeinflussenden ökonomischen und sozialen Belange (Gehne 2011: 192ff.).

Was die *Auslegung von Gesetzen* angeht, so steht am Anfang die Orientierung am Wortlaut, der sowohl den Sinn als auch die Grenzen der

15 Siehe dazu oben 2. u. Fn. 10. Vgl. dazu ausführlich Kloepfer (1982: 63ff.); auch Eichenberger (1982: 10ff.); Karpen (1998: 371ff.).

16 Vgl. die Beiträge in Schwarze (2008); Zimmermann (2008).

17 Vgl. dazu etwa Reimann (2008: 1ff.); Spindler (2008: 21ff.).

Auslegung vorgibt. Das Gesetz gilt für die Bürger, wendet sich aber vor allem an Juristen, in erster Linie an den Richter, der es konkretisiert, d. h. auf den konkreten Fall anwendet. Die historische Auslegung fragt nach dem wirklichen oder vermeintlichen Willen des Gesetzgebers, der allerdings aufgrund des vorstehend bereits angesprochenen komplexen Entstehungsprozesses von Gesetzen – ausweislich der Entwürfe und Entwurfsbegründungen, Stellungnahmen von Verbänden, Sachverständigenanhörungen und sonstigen Gesetzesmaterialien, Ausschuss- und Parlamentsberichten – sowie wegen des differenzierten und komplizierten Prozesses der Rechtsetzung im engeren Sinne, im föderativen System zumal unter Beteiligung der Länder, kaum eindeutig zu ermitteln ist. Die systematische Auslegung orientiert sich an der Stellung der einschlägigen Norm im gesamten Gesetzestext und -kontext sowie an den Geboten von Widerspruchsfreiheit und Konsistenz. Die teleologische Auslegung stellt auf Sinn und Zweck (den „telos“) des Gesetzes in der jeweiligen „Jetzt-Zeit“ ab. Dies bedeutet konkret, dass z. B. für die Beurteilung von Steuergesetzen eine Orientierung u. a. an den finanziellen und wirtschaftlichen Konsequenzen stattfindet. So verpflichtet etwa § 7 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), und Entsprechendes gilt für die Haushaltsordnungen der Länder, auf die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Dabei wird sowohl auf die Effektivität der Regelung, d. h. ihre Eignung zur Verwirklichung des angestrebten Ziels, als auch auf ihre Effizienz im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse abgestellt.

Die *Effektivität* einer Rechtsnorm, d. h. der Grad ihrer Zielerreichung, lässt sich u. a. ablesen an ihrer Befolgung und Durchsetzung, ihre *Effizienz* lässt sich daran messen, welchen Nutzen sie schafft und welche Kosten sie verursacht. Der Erfolg eines Gesetzes bemisst sich mithin nicht zuletzt daran, ob die damit angestrebten Ziele nicht nur erreicht werden, sondern ob die Zielerreichung auch tatsächlich auf die Befolgung des

Gesetzes zurückzuführen ist. Dabei gehört es auch zur Frage nach der Wirksamkeit eines Gesetzes und zur Antwort darauf, ob das Gesetz ein Erfolg ist, ob und in welchem Umfang unerwünschte Nebenfolgen (Side Effects) auftreten.¹⁸ Die aktuelle politische Diskussion um die Einführung eines Betreuungsgeldes als Alternative zur Inanspruchnahme einer Kindertagesstätte mag wegen der mit der Inanspruchnahme dieser Geldleistung möglicherweise verbundenen Abreizwirkungen für die Inanspruchnahme einer frühkindlichen institutionellen Erziehungsmaßnahme als aktuelles Beispiel dienen.

Was die *Interdisziplinarität der Gesetzgebung* angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtswissenschaft bis zu Beginn der 1960er Jahre von den Nachbarwissenschaften weitgehend isoliert gewesen ist. Seitdem ist allerdings der Einfluss der Nachbarwissenschaften, beginnend mit der sogenannten Soziologisierung der Jurisprudenz, kontinuierlich gestiegen, hat die Rechtswirklichkeit für das Recht und auch für die Gesetzgebung an Bedeutung zugenommen, ist auf die Kritik an der wirklichen oder vermeintlichen „Wirklichkeitsblindheit der Juristen“ (Schelsky) reagiert worden. Diese disziplinäre Öffnung der Rechtswissenschaft war vornehmlich eine Antwort auf den zunehmend erlebten raschen Wandel von Welt, Staat und Gesellschaft, die seither sowohl zu einer *Ökonomisierung* als auch in jüngerer Zeit zu einer *Ökologisierung* der Jurisprudenz geführt haben. Ein Beispiel für die Ökonomisierung ist das Technikrecht im weiteren Sinne, was sich etwa in den, nicht zuletzt auch vom europäischen Recht verlangten, erhöhten Anforderungen in Gestalt rechtlich formulierter Effektivitäts- und Effizienzanforderungen, etwa im Sinne „der besten verfügbaren Techniken“ oder des „Standes von Wissenschaft und Technik“, niederschlägt. Zurecht ist in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen worden, dass der Begriff der Ökonomisierung durchaus schillernd ist, weil er sowohl materielle als auch institutionelle, organisatorische und prozedurale Aspekte hat, die im konkreten Fall in

18 Vgl. dazu Röhl/Röhl (2008); Mertens (2004); Schneider (2002); Smeddinck (2006); Zippelius (2005).

unterschiedlichem Umfang und auf unterschiedliche Weise zum Tragen kommen (Gawel 2012: 298ff.).

Es ist freilich nicht so, dass früher die Rechtswissenschaft die soziale Wirklichkeit vollständig ausgeblendet hätte: So verweist etwa, ein klassisches Beispiel, der Begriff „Handelsbräuche“ in § 346 des Handelsgesetzbuchs (HGB) seit jeher auf die Empirie des Handelsverkehrs, gibt es normative Realtypen wie die Unterscheidung von Arbeiter und Angestelltem, die seit jeher unter Bezugnahme auf die Realität des Arbeitslebens vorgenommen worden ist, wobei diese Unterscheidung gerade wegen der im Arbeitsleben eingetretenen faktischen Annäherung an Bedeutung eingebüßt hat – eine Entwicklung, der auch der Gesetzgeber etwa im Sozialversicherungsrecht durch die Aufgabe der Unterscheidung von Arbeiter- und Angestelltenversicherung Rechnung getragen hat. Auch verweist beispielsweise der vielfach im Recht verwendete Begriff des „Einkommens“ naturgemäß seit jeher auf ökonomische Sachverhalte (Gühlstorf 2011: 49f.).

Diese Entwicklung verläuft parallel zu dem in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnenden Wandel der Staatlichkeit, der sich plakativ u.a. darin ausdrückt, dass der selbst leistende Staat – sozialer Leistungsstaat, Selbsterfüllungsstaat, sozialer Interventionsstaat – in erheblichem Umfang dem sogenannten Gewährleistungsstaat Platz gemacht hat. In diesem Zusammenhang ist in der jüngeren Vergangenheit auch eine zunehmende *Ersetzung hierarchischer durch kooperative Handlungsformen*, die der staatlichen Exekutive und gesellschaftlichen Kräften ein höheres Maß an Mitwirkung einräumen, zu konstatieren. Begrifflich drückt sich diese Entwicklung u. a. darin aus, dass die Gesetzgebung zunehmend als Teil umfassenderer Governance als neuem Paradigma moderner Regelungswissenschaft verstanden wird (Schuppert 2011). Die Koordination öffentlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter ist Erkenntnisgegenstand der

Governance-Forschung, die begrifflich ursprünglich wirtschaftswissenschaftlicher Natur ist, in jüngerer Zeit aber auch Eingang in die sozialwissenschaftliche Diskussion gefunden hat und sich u. a. auch politikwissenschaftlich mit dem „Regieren jenseits des Nationalstaates“ (Schuppert 2006: 53ff.) beschäftigt. Ein Beispiel für die Kooperationsalisierung der Rechtsetzung ist der Prozess, der zum sogenannten Atomausstieg und der damit eingeleiteten Energiewende geführt hat. Hier setzt der Staat in großem Umfang auf die Zusammenarbeit mit der Energiewirtschaft. Dies bedeutet zugleich eine Abkehr von der ausschließlich oder doch überwiegend hierarchischen Handlungsform des Gesetzes und eine Hinwendung zu einer verstärkten, auch rechtlichen Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in den Prozess der Erreichung spezifischer Zielsetzungen.¹⁹

Ziel der sogenannten *Folgenabschätzung* ist es, durch die vorausschauende, begleitende und rückschauende Anwendung dieser Methode ein Mehr an Klarheit über aktuelle wie potenzielle Wirkungen von Gesetzen zu erlangen. Sowohl sollen prospektiv mögliche Effekte geplanter Gesetze geprüft werden als auch retrospektiv Wirkungen bestehender Gesetze im Hinblick auf mögliche Anpassungen überprüft werden. Das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ aus dem Jahr 2000 hat der Folgenabschätzung in Deutschland auch in Bezug auf die Gesetzgebung Impulse verliehen (Bundesministerium des Innern 2000, 2001). Ziel dieses Programms war es, die Effektivität von Gesetzen durch Änderungen im Prozess der Gesetzesentstehung zu verbessern.²⁰ Es ist Aufgabe der mit der Erstellung des Gesetzentwurfs betrauten Stellen, ggf. auch die Folgenabschätzung vorzunehmen.

Als Teil von Sozialreformen und sozialtechnologischen Interventionen des Staates sind sowohl experimentelle Politik als auch als ihr Ausfluss *experimentelle Gesetzgebung* hervorzuheben. Sie sollen die Entscheider angesichts spezifischer

19 Vgl. dazu etwa Gas (2012: 43ff.).

20 Vgl. Dittrich (2009: 20); auch Deckert (2010).

Unsicherheiten und der daraus resultierenden Angreifbarkeit legislativer Prognosen entlasten. Angestrebt wird die Generierung von Erfahrungswissen (Hoffmann-Riem 1993: 55). Beispiele für diese Art der Gesetzgebung finden sich für die Vergangenheit u. a. im Bildungswesen, etwa im Zusammenhang mit Schulversuchen, der Juristenausbildung (Modell der einphasigen Juristenausbildung), der Verkehrspolitik (Tempo 100).

2.1.2 Europäische Rechtsetzung

Gerade die vorstehend angesprochene Folgenabschätzung ist nicht zuletzt auch vom europäischen Gesetzgeber an die Mitgliedstaaten und auch an die Bundesrepublik Deutschland herangetragen worden. Damit ist zugleich die Frage aufgeworfen, inwiefern sich die europäische Integration, die dazu führt, dass Politik und Recht sich auf mehreren Ebenen und mithin in einem Mehrebenensystem bewegen, Einfluss nimmt auf die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009, der das *europäische Primärrecht*, d. h. das im Wesentlichen auf den Gründungsverträgen des „europäischen Staatenverbundes“ (in der Begrifflichkeit des Bundesverfassungsgerichts im Maastricht-Urteil²¹) beruhende primäre Unionsrecht in seinen wichtigsten Rechtsakten, namentlich den Gründungsverträgen (einschließlich der dazugehörigen und rechtlich gleichrangigen Protokolle), vor allem dem Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), geändert hat (und Letzteren zugleich in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ umbenannt hat), sind Europäisches Parlament und Rat diejenigen Organe der Europäischen Union, die für die Rechtsetzung zuständig sind. Das so zustande kommende europäische Unionsrecht bildet eine eigenständige, autonome Rechtsordnung, die neben dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten steht und insbe-

sondere durch Anwendungsvorrang vor jedem Recht der Mitgliedstaaten und Direktwirkung (und damit im Unterschied zu sonstigem internationalen Recht durch das Nichterfordernis eines Umsetzungsaktes) gekennzeichnet ist.

Zum abgeleiteten Unionsrecht (sogenanntes Sekundärrecht) gehören insbesondere Verordnungen, die abstrakt-generelle Regelungen darstellen, die in allen ihren Teilen allgemein gelten und in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich sind (europäische Gesetze), sowie Richtlinien, die lediglich in Bezug auf ihre Ziele verbindlich sind, die Art und Weise der Zielerreichung hingegen den Mitgliedstaaten freistellen (Art. 288 Abs. 2 u. Abs. 3 AEUV) (europäische Rahmengesetze). Der Grad der Rechtsverbindlichkeit unterscheidet Verordnung und Richtlinie, während die rechtliche Verbindlichkeit überhaupt diese beiden Rechtsinstrumente von anderen Handlungsformen und insbesondere auch vom sogenannten Soft Law, das in unterschiedlichem Umfang lediglich politische Bindungswirkung entfaltet, abhebt. Die mit der Erweiterung der Europäischen Union und der damit verbundenen größeren Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten an Bedeutung zunehmende, weil flexiblere, Richtlinie überlässt den Mitgliedstaaten mithin die Wahl der Form und des Mittels der Umsetzung, die durch Gesetz – auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene –, aber etwa auch durch Tarifvertrag und damit durch autonome Rechtssetzung der Sozialpartner erfolgen kann. Lediglich die Umsetzung innerhalb der vom Richtliniengeber gesetzten Frist ist obligatorisch. Adressat der Richtlinie sind nur die Mitgliedstaaten (wenn auch Privatpersonen sich unter bestimmten engen Voraussetzungen bei Nichtumsetzung oder nicht rechtzeitiger Umsetzung der Richtlinie durch den nationalen Gesetzgeber ausnahmsweise unmittelbar auf ihren Inhalt berufen können).

Für die Rechtsakte sowohl des primären als auch des sekundären Unionsrechts gibt es keine

21 BVerfGE 89, 155ff.

Begründungen, wie dies bei Gesetzen hierzulande der Fall ist. Stattdessen sind ihnen sogenannte *Erwägungsgründe* vorangestellt, die, in sehr viel kürzerer Form als dies in Gesetzesbegründungen geschieht, über die Ziele des jeweiligen Rechtsakts Auskunft geben und deren Inhalt für die Auslegung des jeweiligen Rechtsakts, zumal auch in der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs, große (und in den Mitgliedstaaten in ihrer Relevanz allzu häufig verkannte oder doch zumindest unterschätzte) Bedeutung zukommt. Ein Unterschied zu den Gesetzesbegründungen des nationalen Rechts besteht auch darin, dass die Erwägungsgründe Ergebnis des abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens sind und sie deshalb eine größere Authentizität haben als die Gesetzgebungsbegründungen und sonstigen Gesetzmateriale im nationalen Recht. Zielsetzung, Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität sind Kriterien, denen Unionsrechtsakte genügen und die in den Erwägungsgründen dargelegt werden müssen.

Zur europäischen Gesetzgebung ist anzumerken, dass in der Europäischen Union alle Amtssprachen, gegenwärtig sind es 23, gleichermaßen verbindlich sind. Die Vorbereitung der Rechtstexte durch die Dienststellen der Kommission, die das Initiativrecht für die europäische Gesetzgebung hat, vollzieht sich in der Regel in Englisch oder Französisch, je nach Arbeitssprache der mit der Erstellung des Textes betrauten Verwaltungseinheit. Entwürfe werden dann in allen Amtssprachen dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet (Schilling 2011: 81ff.).

Das Verständnis von „Recht“, „law“, „droit“, „derecho“, „diritto“ u. a. unterscheidet sich zwar deutlich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, weist aber zumindest insofern einen gemeinsamen Kern auf, als es sich jeweils um staatlich gesetzte Rechtsnormen handelt, die in einem hoheitlichen Verfahren zustande kommen, deshalb rechtlich verbindlich und notfalls mithilfe des staat-

lichen Gewaltmonopols auch durchsetzbar sind. Letzteres gilt hingegen nicht für das sogenannte Soft Law, welches in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen eines der vorgenannten Elemente ermangelt, insbesondere dasjenige der rechtlichen Verbindlichkeit.

Im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon, der die Kompetenzen der Europäischen Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten nicht zuletzt auch im für Wohlstand und Lebensqualität wichtigen Sozialbereich gestärkt hat, ist einmal mehr die Frage aufgeworfen worden, in welchem Umfang das Unionsrecht das nationale Recht der Mitgliedstaaten und damit auch das deutsche Recht in quantitativer Hinsicht beeinflusst oder bestimmt. Die aktuelle Finanz- bzw. Eurokrise in der Europäischen Union hat dazu geführt, dass diese Frage heute schärfer denn je formuliert wird. Der Anteil der Gesetze, die europäisch geprägt sind, ist im Rahmen dieser Diskussion mit 70 bis 80 Prozent angegeben worden²² – ein deutliches Indiz für die zunehmende, je nach Anwendungsbereich allerdings unterschiedlich gewichtige Europäisierung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten. Hierzu muss freilich angemerkt werden, dass die Quantität der europäisch geprägten nationalen Rechtsvorschriften natürlich nicht mit der Qualität dieser Einflussnahme gleichgesetzt werden darf. Im Übrigen kommt es in wachsendem Maße zu einer Verflechtung des Unionsrechts mit den nationalen Rechten der Mitgliedstaaten und gibt es auch zunehmende Interdependenzen zwischen den Letztgenannten. Bei einer bereichsspezifischen Betrachtung wird in einschlägigen Studien der Einfluss des europäischen Rechts etwa im Arbeits- und Sozialrecht bis 2005 mit weniger als 25 Prozent, in den Bereichen Familie und Gesundheit mit bis zu 40 Prozent angegeben (Merz/Gutzler 2011: 65ff.).

Allerdings ist etwa für den Bereich der sozialen Sicherheit einschließlich des Gesundheitsrechts sowie für das Arbeits- und Sozialrecht ins-

22 Vgl. so etwa Herzog/Gerken (2008): „Mehr als 80 Prozent“ (verbunden mit einer deutlichen Kritik des ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Bundespräsidenten und Vorsitzenden des Europäischen Grundrechtecharta-Konvents der Europäischen Union sowohl am Kompetenzzuwachs der Union überhaupt als insbesondere am Einfluss des Europäischen Gerichtshofs); differenziert Hoppe (2009: 168ff.).

gesamt zu konstatieren, dass, trotz der hier letztendlich nur sehr begrenzten legislativen Kompetenzen der Europäischen Union und der dadurch bewirkten unmittelbaren Einflussnahme durch die klassische Gemeinschaftsmethode (bzw. heute Unionsmethode) der Rechtsetzung sowohl politische Strategien wie etwa die sogenannte Offene Methode der Koordinierung als insbesondere auch das europäische Binnenmarkt-, Wettbewerbs- und Vergaberecht die nationalen Sozialleistungssysteme immer stärker prägen, wie sich in jüngster Zeit insbesondere am Gesundheitswesen illustrieren lässt.²³

Die *Offene Methode der Koordinierung* (OMK) geht auf die im März 2000 vom Europäischen Rat beschlossene sogenannte Lissabon-Strategie²⁴ zurück, deren ehrgeiziges Ziel es war, die Europäische Union „zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen. Neben dem Dialog der europäischen Sozialpartner und den europäischen Strukturfonds sollte auch die OMK zentrales Handlungsinstrument der künftigen europäischen Sozialpolitik sein: Eine durch die OMK verstärkte Konvergenz der Politiken der Mitgliedstaaten in den Bereichen, für die die Mitgliedstaaten zuständig sind, sollte zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit in der Union führen in Gestalt eines politischen Instruments, welches zwischen der klassischen Gemeinschaftsmethode (bzw. heute Unionsmethode) und der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten angesiedelt ist (die sich ganz aktuell am sogenannten Fiskalpakt illustrieren ließe). Fußend auf den Erfahrungen aus der gemeinsamen Wirtschaftspolitik und der europäischen Beschäftigungspolitik werden im Rahmen der OMK gemeinsame Ziele in Form von Leitlinien vereinbart, die von den Mitgliedstaaten in nationalen Aktionsplänen umgesetzt werden unter der Kontrolle des Rates, die ggf. auch zu Empfehlungen an die Mitgliedstaaten führen. Die Zielerreichung oder Zielverfehlung wird ermittelt

anhand von Indikatoren, die ggf. in die Grundlage für ein Benchmarking münden können (Göbel 2002). Die OMK ist von der Europäischen Kommission/Generaldirektion Beschäftigung und Soziales (2002: 7) wie folgt definiert worden: „Die offene Methode der Koordinierung anzuwenden bedeutet, dass alle Mitgliedstaaten in einem bestimmten Politikbereich gemeinsame Ziele festlegen, nationale Aktionspläne ausarbeiten, ihre jeweiligen Leistungen unter Anleitung der Kommission gegenseitig überprüfen und aus ihren Erfolgen und Misserfolgen lernen. Dies ist eine neue Art der Zusammenarbeit in der EU – nicht allein durch Rechtsetzung, sondern auch durch eine flexible, aber doch strukturierte Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten.“

Die OMK wird auch auf dem Gebiet des Sozialschutzes angewandt in den Bereichen Soziale Eingliederung/Armutsbekämpfung, Alterssicherung (Renten) und Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, mithin Politikbereiche, in denen die Rechtsetzungskompetenz der Europäischen Union keine Harmonisierung „von oben“ erlaubt, der demografische, wirtschaftliche, technologische und gesellschaftliche Wandel jedoch eine Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und deren Abstimmung durch die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene als wünschenswert oder gar notwendig erscheinen lässt, um diese Systeme weiterhin funktionsfähig, nachhaltig und zukunftssicher zu machen und zugleich auch die soziale europäische Integration zu vertiefen.

Durch den Vertrag von Lissabon hat die Koordinierungsfunktion der Union im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik eine Rechtsgrundlage im Primärrecht gefunden: Gemäß Art. 5 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 AEUV kann die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen. Die Europäische Kommission kann sowohl in der Sozialpoli-

23 Vgl. dazu jüngst Schulte (2012, 72ff.) m. w. N.

24 Europäischer Rat (2000).

tik (Art. 156 Abs. 2 AEUV) als auch in der Gesundheitspolitik (Art. 168 Abs. 2 AEUV) Initiativen ergreifen, „die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten“.

Beispiele für die Indikatorenrolle, die über die OMK hinaus Vorbildcharakter haben mögen, finden sich sowohl in der OMK Alterssicherung (Renten)²⁵ als auch in der OMK Gesundheit und Langzeitpflege.²⁶ Auch bleiben die Maßnahmen zur Bewältigung der aktuellen Banken-, Euro- und Staatsschuldenkrisen natürlich nicht ohne insbesondere finanzielle Auswirkungen auf die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten, was sich an den von den Krisenstaaten selbst vorgenommenen oder ihnen durch die internationalen Geldgeberinstitutionen aufoktroierten Einsparungen in den Sozialetats ablesen lässt.

Das Recht bleibt von diesen Entwicklungen insofern nicht unberührt, als die Maßnahmen, die zur Bewältigung dieser Krise ergriffen werden, vielfach jenseits des klassischen Unionsrechts angesiedelt sind, wenn sie auf Vereinbarungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten beruhen (was u. a. auch dem Umstand geschuldet ist, dass einzelne Mitgliedstaaten sich den jeweiligen Initiativen zur Rettung des Euro nicht angeschlossen haben).

Mit den einschlägigen Bemühungen zur Krisenbewältigung gehen insbesondere auch Einwirkungen des Unionsrechts auf die nationale Ebene der Mitgliedstaaten einher, die zentrale Aspekte der Staatlichkeit wie etwa das parlamentarische Budgetrecht berühren und die deswegen die Frage aufwerfen, inwieweit das Gestaltungsrecht der nationalen Parlamente erhalten bleibt oder, auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland gemünzt, ob die „absolute Integrationsgrenze“ möglicherweise tangiert oder sogar überschritten

wird, welche sich nicht zuletzt ausweislich der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG ergibt und die dieses höchste deutsche Gericht in seinem Lissabon-Urteil²⁷ in der Weise definiert hat, dass der Bundesrepublik Deutschland ein „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse“ verbleiben muss.²⁸

2.2 Wirtschaft und Wachstum

Die Vorschrift des Art. 109 GG im Abschnitt über das Finanzwesen, die „Magna Charta“ der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern (Kube), konkretisiert das Bundesstaatsprinzip für diesen Bereich. Bund und Länder stehen diesbezüglich nicht isoliert nebeneinander, wie es Absatz 1 der Vorschrift mit der Aussage „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig“ nahelegen könnte, sondern sie sind föderal eingebunden (siehe Art. 109 Abs. 2-5 GG) in ein System, das sowohl der Eigenstaatlichkeit der Länder und der daraus resultierenden Eigenverantwortung dieser Gebietskörperschaften einerseits als auch der bundesstaatlichen Verpflichtung zu Rücksichtnahme, Kooperation und Solidarität zugunsten des gesamten Gemeinwesens andererseits Rechnung zu tragen sucht.²⁹ Art. 109 Abs. 3 GG schreibt vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die Vorschrift thematisiert in diesem Zusammenhang auch die Rechtfertigung einer etwaigen Nettoverschuldung durch das Auftreten konjunktureller Schwankungen. Hier klingen zugleich keynesianische Vorstellungen über die Beeinflussbarkeit von Wirtschaft und Konjunktur durch eine kreditfinanzierte und -stimulierte Nachfrage des Staates in konjunkturellen Ab-

25 Vgl. die Beiträge in Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, 2002; dort insbes. Behrendt (2002: 127ff.); Devetzi/Schmitt (2002: 234ff.).

26 Vgl. dazu Bundesministerium für Gesundheit (2008); ferner die Beiträge von Gerlinger (2009: 193ff.) und Greß/Wasem (2009: 221ff.).

27 BVerfGE 123, 267ff., 357f. (Urteil zum Vertrag von Lissabon); jüngst BVerfG, Urt. vom 12.9.2012 (ESM- und Fiskalpakt), in: EuGRZ 2012, 569ff.

28 Vgl. zu dieser Problematik Guckelberger (2011: 1ff.); instruktiv auch Nettesheim (2012: 313ff.).

29 Vgl. dazu Kube in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109 Rz. 1.

schwungphasen an (ohne dass freilich klar zutage träte, inwiefern diese Konzeption den Gesetzgeber beeinflusst hat).

Art. 115 GG gestaltet verfassungsrechtlich die staatliche Kreditaufnahme aus, d.h. die Verschiebung finanzieller Lasten in die Zukunft dergestalt, dass heutige Ausgaben über Verbindlichkeiten finanziert werden, die dann von künftigen Generationen von Steuerzahlern einzulösen sind. Für eine Kreditaufnahme ist eine besondere gesetzliche Ermächtigung erforderlich und die Kreditaufnahme des Bundes wird der Höhe nach begrenzt.

In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass seit Anfang der 1990er Jahre Bund und Länder auch europarechtlichen Regelungen unterliegen, welche heute vor allem auch der Stabilisierung des Euro dienen: Die Vorschrift des Art. 119 Abs. 3 AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten und die Europäische Union auf die Einhaltung folgender richtungsweisender Vorgaben: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.

Gemäß Art. 126 Abs. 2 AEUV überwacht die Europäische Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten und prüft die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand zweier Kriterien, nämlich dahingehend:

- ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet;
- ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert übersteigt, wobei bestimmte Ausnahmetatbestände vorgesehen sind und die Referenzwerte in einem zum europäischen Primärrecht gehörigen und entsprechend rechtsverbindlichen Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit im Einzelnen festgelegt sind.

Das Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 7.2.1992³⁰ enthält in Art. 1 (Referenzwerte des Artikels 126 Absatz 2) folgende Indikatoren:

- 3 v. H. für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen;
- 60 v. H. für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

In Art. 2 (Definitionen) dieses Protokolls wird u. a. als Defizit das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen bezeichnet, gelten als Investitionen die Brutto-Anlageinvestitionen im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, und als Schuldenstand der Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors.

Art. 140 AEUV verpflichtet die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank dazu, dem Rat darüber Bericht zu erstatten, inwieweit die sogenannten Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregelung, d. h. diejenigen Mitgliedstaaten, für die der Rat noch nicht beschlossen hat, dass sie die erforderlichen Voraussetzungen für die Einführung des Euro erfüllen, bei der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ihren Verpflichtungen nachgekommen sind.

Unter anderem wird in diesem Verfahren geprüft, ob ein „hoher Grad an dauerhafter Konvergenz“ erreicht ist. Maßstab hierfür ist, ob die einzelnen Mitgliedstaaten u. a. folgende Kriterien erfüllen:

- einen hohen Grad von Preisstabilität, ausweislich einer Inflationsrate, die derjenigen jener – höchstens dreier – Mitgliedstaaten entspricht, die auf diesem Gebiet das beste Ergebnis erzielt haben;

30 ABl. EG 1992 Nr. C 191 vom 29.7.1992 S. 84 i. d. F. des Vertrags von Lissabon, ABl. EU 2007 Nr. C 306 vom 17.12.2007.

- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ausweislich einer Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Art. 126 Abs. 6 AEUV;
- die Einhaltung der Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber dem Euro;
- die Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat mit Ausnahmeregelung erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.

Für diese Kriterien gibt es nähere Festlegungen in dem Protokoll (Nr. 13) über die Konvergenzkriterien vom 7.12.1992.³¹ Danach bedeutet Preisstabilität, dass ein Mitgliedstaat eine anhaltende Preisstabilität und eine während des letzten Jahres vor der Prüfung gemessene durchschnittliche Inflationsrate aufweist, die um nicht mehr als 1,5 Prozent über der Inflationsrate jener – höchstens dreier – in Bezug auf die Preisstabilität besten Mitgliedstaaten liegt, wobei die Geldentwertung anhand des Verbraucherpreisindex gemessen wird (Art. 1). Konvergenz der Zinssätze bedeutet, dass im Verlauf eines Jahres vor der Überprüfung der durchschnittliche langfristige Nominalzinssatz um nicht mehr als zwei Prozent über dem entsprechenden Satz in den – höchstens drei – wiederum besten Mitgliedstaaten liegt, wobei die Zinssätze anhand langfristiger Staatsschuldverschreibungen oder vergleichbarer Wertpapiere gemessen werden.

In den vorstehend erwähnten Regelungen wird das Maß zulässiger Verschuldung beispielsweise als Vomhundertsatz des Bruttoinlandsprodukts und damit quantitativ bestimmt – so in Art. 115 Abs. 2 GG und auch in Art. 126 AEUV. Derartige quantitative Kriterien sind vergleichsweise einfach, eindeutig und messbar. Allerdings wird zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Vorzüge

in der Realität deshalb beschränkt bleiben, weil die vorhandenen Daten unvollständig und fehlerhaft sein können (Ohler 2011: 1061ff., 1066). Deshalb wären ergänzende qualitative Kriterien wünschenswert. Das Haushaltsgesetz 2012³² enthält eine Übersicht über den Haushalt (Teil I) sowie eine Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme (Teil II).³³ Hier finden sich gleichfalls quantitative Wirtschaftsdaten, auf die Bezug genommen wird.

2.3 Beschäftigung und Arbeit

Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011³⁴, das in seinem Kernbereich am 1.4.2012 in Kraft getreten ist, sieht eine Neustrukturierung des Sozialgesetzbuchs Drittes Buch: Arbeitsförderung (SGB III) vor allem im Hinblick auf das Leistungsrecht vor. Zu Recht ist in diesem Zusammenhang angemerkt worden, dass es sich beim Arbeitsförderungsrecht um denjenigen Regelungsbereich des Sozialrechts handelt, der der Arbeitswelt und damit zugleich dem Arbeitsrecht am engsten verbunden ist (und dass es sich zugleich um diejenige Materie handelt, „die einer andauernden und unbegrenzten Regelungswut des Gesetzgebers unterliegt“ (Voelzke 2012)). Der Gesetzgeber hat sich bemüht, der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die nicht zuletzt durch einen Rückgang der Zahl der Arbeitslosen gekennzeichnet ist, Rechnung zu tragen und das Leistungsrecht neu zu systematisieren. Dabei sind beispielsweise die Möglichkeiten der Einschaltung eines privaten Arbeitsvermittlers unter dem Vorzeichen einer Flexibilisierung der Regelungen zu Beratung und Vermittlung dadurch erweitert worden, dass bisher bestehende Einschränkungen namentlich im Hinblick auf die vorausliegende Dauer der Arbeitslosigkeit wegfallen. Damit spiegelt die neue

31 ABl. EG 1992 Nr. C 191 vom 29.7.1992 85 i. d. F. des Vertrags von Lissabon vom 13.12.2007, ABl. EU Nr. C 306 vom 17.12.2007.

32 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012), BGBl. I (2011: 2938).

33 Gemäß § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Gesetz zur Einführung von Art. 115 des Grundgesetzes vom 10.8.2009, BGBl. I (2009: 2709), sowie Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes.

34 BGBl. I (2011: 2854). Vgl. dazu instruktiv Voelzke (2012: 177ff.).

Regelung die Erfahrungen wider, die mit dem Instrumentarium der Arbeitsförderung in den letzten Jahren gemacht worden sind.³⁵

Der Gesetzgeber hat sich zum einen bemüht, die Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – Beratung und Vermittlung, Aktivierung und berufliche Eingliederung, Berufswahl und Berufsausbildung, berufliche Weiterbildung, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, Verbleib in Beschäftigung, Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld – zu verbessern und zugleich deren Effizienz im Hinblick auf Einsparungseffekte zu erhöhen. Einzelne Regelungen nehmen auf Tatbestände wie die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, die Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld sowie Größen wie das Einkommen aus früheren Tätigkeiten, die Schwerbehinderteneigenschaft u. a. Bezug. Entsprechendes gilt für die Berücksichtigung der Art der früheren Erwerbstätigkeit und eventueller früherer Förderungsmaßnahmen.

Das Arbeitslosengeld wird nach § 131 SGB III grundsätzlich auf der Basis des tatsächlich bezogenen Arbeitsentgelts in der Rahmenfrist von zwei Jahren berechnet. Liegen im Berechnungszeitraum weniger als 150 Tage mit Arbeitsentgelt, kommt es zu einer fiktiven Ermittlung des Berechnungsentgelts unter Berücksichtigung der beruflichen Qualifikation für den möglichen Vermittlungsbereich gemäß § 132 SGB III. Hier wird auf den konkreten Arbeitsmarkt Bezug genommen.

Das *Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung* vom 22.2.2002 (BGBl. I 2002: 686) hat die Besoldung von Professoren an deutschen Hochschulen neu geregelt: An die Stelle der in Dienstaltersstufen gegliederten C-Besoldung ist die dienstaltersunabhängige sogenannte W-Besoldung getreten,

die auf einem Vergütungssystem beruht, das sich aus einem festen Grundgehalt und variablen Leistungsbezügen zusammensetzt. Der Schwerpunkt dieser Reform liegt auf leistungsorientierter Ausgestaltung der Besoldungsstruktur. Die Leistungsbezüge werden aus Anlass von Berufungs- und Bleibeverhandlungen, für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung, für die Ausübung von Funktionen oder auch für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben im Rahmen der Hochschulleitung oder Hochschulselbstverwaltung gewährt. Der Vergaberahmen, d. h. der Gesamtbetrag der Leistungsbezüge für die betroffenen Professoren, wird unter Bezugnahme auf den Besoldungsdurchschnitt für diesen Personenkreis im Jahre 2011 festgesetzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem konkreten Normenkontrollverfahren entschieden, dass einzelne Vorschriften dieser Neuregelung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind, und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Dienstherr nach dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) verpflichtet ist, dem Beamten amtsangemessenen Unterhalt zu leisten; dies schließe die Verpflichtung ein, die Bezüge der Beamten entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit ihrer Ämter abzustufen, was auf verschiedene Weise geschehen kann. Geht der Gesetzgeber aber diesbezüglich von einer auf eine andere Gestaltungsvariante über, so muss er den vom Alimentationsprinzip gestellten Anforderungen genügen. Leistungsbezüge müssen, soweit sie das Grundgehalt aufstocken und dadurch kompensatorische Wirkung für ein durch niedrigere Grundgehaltssätze entstandenes Alimentationsdefizit entfalten, für jeden Amtsträger zugänglich und hinreichend verstetigt sein.

35 Was die hier verwandte „Technik der Gesetzgebung“ angeht, so ist aus Anlass dieser Neuregelung von einer Autorin kritisch und nicht ohne Ironie angemerkt worden, dass „die mit dem ‚Gender Mainstreaming‘ – offenbar unvermeidlich – einhergehenden Bemühungen zur gleichstellungsorientierten Formulierung der Gesetzestexte“ nicht nur Klarheit und Verständlichkeit des Gesetzestextes beeinträchtigen, sondern womöglich sogar weitere Rechtsprobleme hervorrufen würden, hätten doch nun zwar „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ Anspruch auf Insolvenzgeld, jedoch nur bei Insolvenz des „Arbeitgebers“ – mithin nicht bei Insolvenz der „Arbeitgeberin“ (!) (§ 165 SGB III n. F.), werde sich diesbezüglich aber „ganz sicher ... ein Rechtsinterpret finden, der die Frage aufwirft, ob dies ein Versehen ist oder eine Unvollständigkeit der Gedankenführung und Sprache, die, weil der Wortlaut die Grenze der Auslegung bildet, am Ende eine Ungleichbehandlung bedeutet“, so Roos (2012: 652ff., 653).

Diese Bemerkung gibt dem Verfasser Gelegenheit zu dem Hinweis, dass in seinem Papier der besondere Ausweis jeweils auch der weiblichen Form – „Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ – aus Gründen der besseren Lesbarkeit des gesamten Textes unterbleibt und die männliche anstatt der weiblichen Form lediglich ihrer Kürze wegen verwandt wird, die weibliche aber stets mitgemeint ist, soweit dies nicht ausdrücklich anders vermerkt wird.

Da das Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation des Art. 33 Abs. 5 GG selbst keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer bestimmten Besoldungshöhe liefert, müssen prozedurale Anforderungen in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt regelmäßiger Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln eingehalten werden.³⁶ Der Gesetzgeber hat mit Wirkung bis zum 1.1.2013 eine verfassungskonforme Regelung zu treffen. Die Angemessenheit der Besoldung ist demnach u.a. durch einen Vergleich mit anderen Beamtengruppen zu ermitteln, wobei Anforderungen an den akademischen Werdegang und die Qualifikation des Amtsinhabers zu berücksichtigen sind, z.B. durch Bezugnahme auf Daten aus der Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes. Der Gesetzgeber muss das von ihm für maßgeblich erachtete Regelungsmodell im Hinblick auf seine Funktionsfähigkeit und Systemgerechtigkeit beobachten und ggf. erforderliche Nachbesserungen vornehmen. Ihn trifft insofern eine Kontroll- und ggf. auch Korrekturverpflichtung. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich letztlich „mehr Empirie“ angemahnt.

Innerhalb der Europäischen Union ist die Beschäftigungspolitik keine alleinige Angelegenheit der Mitgliedstaaten mehr, sondern seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam hat die Union eine eigene beschäftigungspolitische Kompetenz (europäische Beschäftigungspolitik), die insbesondere darauf gerichtet ist, die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten zu koordinieren, und die heute ihre rechtliche Verankerung im Beschäftigungstitel des AEU-Vertrages (Art. 145 bis 150) hat.

Gemäß Art. 145 AEUV arbeiten die Mitgliedstaaten und die Union „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte

hin, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele des Artikels 3 des Vertrages über die Europäische Union zu erreichen.“ (Nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 EUV strebt die Union eine nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage „eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ an.) Nach Maßgabe des Art. 148 AEUV prüft der Europäische Rat jährlich anhand eines gemeinsamen Jahresberichts des Rates und der Kommission die Beschäftigungslage in der Union und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an, anhand derer der Rat jährlich Leitlinien festlegt, die mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union in Einklang stehen müssen und die von den Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen sind. Anhand von den Mitgliedstaaten erstellter Berichte über die jeweiligen Maßnahmen zur Durchführung der Beschäftigungspolitik im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien prüft der Rat jährlich die Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und kann ggf. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Am Ende steht ein gemeinsamer Jahresbericht von Rat und Kommission für den Europäischen Rat über die Beschäftigungslage in der Union und über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Die *Gleichbehandlung von Männern und Frauen* ist seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Ende der 1950er Jahre ein wesentlicher Bestandteil der sozialpolitischen Vorschriften des europäischen Primärrechts. So muss jeder Mitgliedstaat seit jeher, d. h. seit Inkrafttreten des EWG-Vertrages, gemäß – heute – Art. 157 Abs. 1 AEUV (ex Art. 119 EWGV/141 EGV) die Anwendung des „Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“ sicherstellen. Dieses Diskriminierungsverbot ist mittlerweile auf andere Diskrimi-

36 Bundesverfassungsgericht Az.: 2 BvL vom 14.2.2012 in BVerfGE noch nicht veröff.; dazu Classen (2012: 465ff.).

nierungstatbestände ausgedehnt worden, können doch Europäisches Parlament und Rat im Rahmen der durch die europäischen Verträge auf die Europäische Union übertragenen Zuständigkeiten geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen nicht nur aus Gründen des Geschlechts, sondern auch der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen (Art. 19 AEUV). Diese Ermächtigung zur Rechtsetzung entspricht dem Ziel der Europäischen Union, soziale Ausgrenzung und Diskriminierung zu bekämpfen sowie soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen sowie den Schutz der Rechte des Kindes zu fördern (Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV). Art. 8 AEUV verpflichtet die Union darauf, bei allen ihren Tätigkeiten darauf hinzuwirken, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält zum einen ein Verbot der Diskriminierung u.a. wegen des Geschlechts (Art. 21, Nichtdiskriminierung) sowie eine Vorschrift, die es der Union aufgibt, in allen Bereichen einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts die Gleichheit von Frauen und Männern sicherzustellen (Art. 23, Gleichheit von Frauen und Männern).

Sekundärrechtlich konkretisiert wird das Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts u.a. in der Richtlinie 2004/113/EG.³⁷ In deren 18. Erwägungsgrund wird darauf hingewiesen, dass bei ihrem Erlass die Anwendung geschlechtsspezifischer versicherungsmathematischer Faktoren im Bereich des Versicherungswesens weit verbreitet war. Aus diesem Grunde hat der europäische Gesetzgeber die Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Regel geschlechtsneu-

traler Prämien und Leistungen nur stufenweise und damit mit Übergangszeiten umgesetzt. Dementsprechend heißt es in Art. 5 Abs. 1 RL 2004/113/EG, dass die Unterschiede bei den Prämien und Leistungen, die sich aus der Berücksichtigung des Faktors Geschlecht bei ihrer Berechnung ergeben, bis spätestens zum 21.12.2007 abgeschafft werden mussten. Den Mitgliedstaaten, deren nationales Recht eine entsprechende Regelung bei Erlass der Richtlinie noch nicht vorsah, wurde allerdings die Möglichkeit eingeräumt, vor diesem Stichtag zu beschließen, proportionale Unterschiede bei den Prämien und Leistungen für Frauen und Männer dann zuzulassen, wenn die Berücksichtigung des Geschlechts bei einer auf relevanten und genauen versicherungsmathematischen und statistischen Daten beruhenden Risikobewertung ein bestimmender Faktor ist. Der europäische Gesetzgeber hat bei dieser Regelung auf die statistische Häufigkeit von Versicherungstarifen, die für Frauen und Männer geschlechtsspezifische Unterschiede vorsehen, Bezug genommen. Diese Vorgehensweise entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen, wonach der Nachweis einer mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts u.a. durch einen statistischen Nachweis der Häufigkeit erbracht werden kann, mit der die Angehörigen eines Geschlechts von einem diskriminierenden Merkmal betroffen werden (so etwa im Falle der Teilzeitarbeit, die europaweit ganz überwiegend von Frauen ausgeübt wird mit der Folge, dass ein Ausschluss Teilzeitbeschäftigter von bestimmten Sozialleistungen, z. B. Betriebsrenten, ggf. eine verbotene Diskriminierung wegen des Geschlechts darstellt).³⁸

Das *Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz* (AGG),³⁹ das am 18.8.2006 in Kraft getreten ist, dient der Umsetzung europäischer Richtlinien,

37 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. EG 2004 Nr. L 373: 37.

38 Durch Urteil vom 1.3.2001 hat der Europäische Gerichtshof (in einer Entscheidung der Großen Kammer) allerdings entschieden, dass diese Ausnahmeregelung für das Versicherungswesen mit Wirkung vom 21.12.2012 an ungültig ist und von diesem Zeitpunkt an nur noch geschlechtsneutrale Prämien und Leistungen zulässig sind: EuGH, Rs. C-236/09 (Test-Achats Asbl. u. a.) – in Slg. noch uv. (EuZW 2011: 301ff.)

39 Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, BGBl. I (2006: 1897): Art. 1. Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 17.8.2006.

die auf der Grundlage der Art. 13 bzw. 141 EGV (heute Art. 19 bzw. 157 AEUV) erlassen worden sind, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.⁴⁰ Während sich die „Antirassismus-Richtlinie“, die „Rahmenrichtlinie Beschäftigung“ und die (neu gefasste) „Gender-Richtlinie“ allesamt auf das Arbeitsleben beziehen, erstreckt sich die sogenannte Antirassismus-Richtlinie außerdem auf die Bereiche Bildung, Soziales und Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum, soweit sie der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die Gleichbehandlungsrichtlinie wegen des Geschlechts außerhalb der Arbeitswelt regelt Fragen des Zugangs zu Gütern und Dienstleistungen sowie die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Privatversicherungsrecht. Dabei beschränken sich die Gleichbehandlungsrichtlinien nicht lediglich auf Rechtsschutz gegenüber Diskriminierungen durch den Staat, sondern verpflichten die Mitgliedstaaten auch zu rechtlichem Schutz vor Diskriminierungen durch Private.

In Erwägungsgrund 14 der RL 2002/73/EG (Rahmenrichtlinie Beschäftigung) wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 141 Abs. 4 EGV (heute Art. 157 Abs. 4 AEUV) im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben durch den Grundsatz der Gleichbehandlung nicht daran gehindert werden, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen; in

Anbetracht der aktuellen Situation sollten die Mitgliedstaaten mit der Richtlinie 2002/73/EG in erster Linie eine Verbesserung der Lage der Frauen im Arbeitsleben anstreben. Mit diesem Hinweis auf die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt und damit auf den beschäftigungspolitischen Status quo wird u. a. der Umstand thematisiert, dass die Erwerbsquote von Frauen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach wie vor unter derjenigen von Männern liegt. Hinzu kommt, dass Frauen auch sehr häufig geringer entlohnt werden als ihre männlichen Kollegen (sogenannter Pay Gap) und dass sie oft auch kürzere Arbeits- und Beschäftigungszeiten haben, was sich sowohl auf ihre aktuelle als auch auf ihre künftige Einkommenssituation – eben auch auf Lohnersatzleistungen und spätere Rentenansprüche – auswirkt.

Gender ist insofern ein wichtiger Faktor der Differenzierung zwischen Männern und Frauen im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, die soziale Absicherung und die Einkommenssituation kann zugleich ein „pönalisiertes“ Merkmal einer Diskriminierung wegen des Geschlechts sein, dem das EU-Antidiskriminierungsrecht entgegenwirken soll. (Der hohe Frauenanteil im Bereich der Teilzeitarbeit trägt im Übrigen dazu bei, den Unterschied in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern geringer erscheinen zu lassen, als er tatsächlich ist, wenn man die Volumina der Wochenarbeitsstunden in Vollzeitäquivalente umrechnet – Beleg dafür, dass bei Bezugnahmen auf den Grad der Beschäftigung auch auf die Qualität der Arbeit im Sinne eines Beschäftigungsmerkmals von „Guter Arbeit – Decent Work“ im Sinne der Begrifflichkeit und Strategie der Internationalen Arbeitsorganisation – abgestellt werden muss.)

40 Richtlinie 2000/43/EG vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (sogenannte Antirassismus-Richtlinie), ABl. EG 2000 Nr. L 180: 22; Richtlinie 2000/78/EG vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (sogenannte Rahmenrichtlinie Beschäftigung), ABl. EG 2000 Nr. L 303: 16; Richtlinie 2004/113/EG vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (sogenannte Gleichbehandlungsrichtlinie wegen des Geschlechts außerhalb der Arbeitswelt), ABl. EG 2004 Nr. L 373: 37; Richtlinie 2002/73/EG vom 23.9.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (sogenannte Gender-Richtlinie), ABl. EG 2002 Nr. L 269: 15 (neu gefasst durch RL 2006/54/EG mit Wirkung ab 15.8.2009).

Das sogenannte Zweite Richtlinienumsetzungsgesetz,⁴¹ das am 26.11.2011 in Kraft getreten ist, setzt zwei einschlägige EU-Richtlinien⁴² um und dient zugleich der Anpassung an den sogenannten Europäischen Visakodex.⁴³ Die Regelung nimmt in vielerlei Hinsicht Bezug auf ausländische Tatbestände sowie auf die Faktizität der Einreise und des Aufenthalts unter Einbeziehung von Entscheidungen ausländischer Behörden und weist damit gleichsam eine „natürliche Internationalität“ (Hatje) auf. Soweit das *Aufenthaltsgesetz* u. a. für den ausländischen Ehegattennachzug oder für den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis voraussetzt, dass bestimmte Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden müssen, wird für die vier gesetzlich vorgesehenen unterschiedlichen Sprachniveaus („einfache“, „hinreichende“ und „ausreichende“ Kenntnisse sowie das „Beherrschen“ der deutschen Sprache) zur inhaltlichen Ausfüllung dieser Begriffe auf die entsprechenden Festlegungen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen⁴⁴ verwiesen (vgl. § 2 Abs. 8-11 AufenthG).

2.4 Einkommenslage und Lebensstandard

Zu den schwierigsten und umstrittensten Problemen der gegenwärtigen Sozialpolitik überhaupt gehört die im Zusammenhang mit der Hartz-IV-Reform besonders aktuell gewordene Frage, wie

der grundrechtlich (Art. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG) fundierte Anspruch auf Gewährleistung des sozialen Existenzminimums wirksam umgesetzt und erfüllt werden kann – eine Frage, die an den Gesetzgeber gerichtet ist, der ja wesentliche Fragen selbst zu beantworten hat.⁴⁵

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010⁴⁶ (das einem Kommentator zufolge „für die jüngste Reform des SGB II [...] wie ein Damoklesschwert“ wirkte⁴⁷) hat spezifische Anforderungen an den Gesetzgeber formuliert, welche die Bezugnahme auf Indikatoren betreffen: Den Gesetzgeber treffe die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungen offenzulegen, u. a. durch tragfähige Begründungen. Liefere er mangelhafte Begründungen, dann stehe die Ermittlung des Existenzminimums, das u. a. eine „monetäre Mindestausstattung“ als Grundlage für den adäquaten Gebrauch der Grundrechte gewährleisten soll, bereits wegen dieses Mangels nicht mehr mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang. „Tragfähig“ ist die Begründung des Gesetzgebers dann, wenn sie darlegt, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten⁴⁸ und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf und damit „realitätsgerecht“ bemessen hat. Verlangt wird damit letztlich auch eine empirische Grundlage für die Bedarfsermittlung.

41 Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Richtlinienvorschriften an den EU-Visakodex vom 2.11.2011, BGBl. I (2011: 2258); dazu Huber (2012: 385ff.).

42 Vgl. Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger („Rückführungs-Richtlinie“), ABl. EU 2008 Nr. L 348 vom 24.12.2008: 98 und Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen („Sanktionen-Richtlinie“), ABl. EU 2009 Nr. L 168 vom 30.6.2009: 24.

43 Verordnung (EG) Nr. L 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, ABl. EU 2009 Nr. C 243 vom 5.9.2009: 9.

44 Vgl. Ministerkomitee des Europarates, Empfehlung an die Mitgliedstaaten Nr. R (99) 6 vom 17.3.1998 zum Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen.

45 Siehe dazu oben 1. und Fn. 15.

46 BVerfGE 125, 172ff. Aus aktuellem Anlass bleibt nachzutragen, dass die 55. Kammer des Sozialgerichts Berlin durch Beschluss vom 26.4.2012 in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle das Bundesverfassungsgericht in Sachen Hartz IV erneut angerufen hat mit der Begründung, der Gesetzgeber habe bei Festlegung der Regelsätze seinen Gestaltungsspielraum dadurch verletzt, dass die Referenzgruppe für ihre Festlegung nicht sachgerecht ausgewählt worden sei (SG Berlin, Az.: S 55 AS 9238/12); dazu „Hartz-IV-Satz ist nicht menschenwürdig. Sozialgericht lässt in Karlsruhe prüfen, ob das neue Gesetz verfassungsmäßig ist“, SZ Nr. 97 v. 26.4.2012: 5 und SozSt 4/2012: 5. Vgl. ferner jüngst BVerfG, Urt. vom 18.7.2012 (menschenswürdiges Existenzminimum, Höhe der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz), EuGRZ 2012: 473ff.

47 So plastisch Rixen, Die neue Hartz-IV-Regelleistung, Sozialrecht aktuell 2011, 121.

48 Vgl. zu diesem Transparenzgebot Eckert (2004).

Zunächst sucht bereits die amtliche Begründung des *Regelsatz-Ermittlungsgesetzes* vom 24.3.2011 diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen.⁴⁹ Im Gesetz (BGBl. I 2011: 453) selbst finden sich Ausführungen zu regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben von Einpersonen- und Familienhaushalten (§§ 6 und 7 RBEG)⁵⁰ sowie Vorgaben für die Weiterentwicklung der Regelbedarfs-Ermittlung (§ 10 RBEG) u. a. unter Hinweis auf Auswertungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und damit auf statistische Daten (wobei dieser Hinweis angesichts der aktuellen Unzulänglichkeiten und der daraus resultierenden Unzuverlässigkeit dieser Daten zu Recht mit der Aufforderung zu ihrer Verbesserung und Weiterentwicklung verknüpft worden ist).

In diesen Kontext gehört auch die Neufassung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 13.5.2011.⁵¹ In den neuen §§ 22 bis 22c (Bedarfe für Unterkunft und Heizung) wird die Frage behandelt, wie die „angemessenen Aufwendungen“ für diese Bedarfe ermittelt werden sollen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich die Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland in Bezug auf die für die Sicherung des sozialen Existenzminimums erforderlichen Güter und Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Unterkunftskosten widerspiegelt, sind doch hier die regionalen und lokalen Unterschiede besonders groß. Die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Angemessenheit“ sucht dieser Varianz Rechnung zu tragen und weist dabei die Konkretisierung im Einzelfall den Rechtsanwendern – hier den Trägern der Leistungen der sozialen Grundsicherung für Arbeitsuchende – zu.

Die Neufassung des Gesetzes setzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 zur Verfassungswidrigkeit der Regelleistungen nach dem SGB II in prozeduraler Hinsicht dergestalt um, dass es nunmehr die Ermittlung der Regelbedarfe durch Parlamentsgesetz vornimmt, während dies in der Vergangenheit durch Rechtsverordnung⁵² geschehen ist. Grundsätze und Rahmenbedingungen für die Ermittlung der Regelbedarfe sind jetzt in § 28 SGB XII (Regelbedarf, Inhalt der Regelsätze) niedergelegt, die konkrete Bemessung der Regelbedarfe in dem die Vorgaben des § 28 SGB XII ausführenden Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz. Grundlage der Ermittlung der Regelbedarfe ist dabei gemäß § 28 Abs. 1 und 2 S. 2 SGB XII die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die seit 1963 in fünfjährigem Turnus erhoben wird. Diese amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes erfasst rund 60.000 repräsentative Haushalte und stellt Informationen zur Verfügung über die Einkommens- und Vermögenssituation sowie über die Ausgaben für Konsum. Die Ermittlung der vorstehend angesprochenen Regelbedarfe erfolgt auf der Grundlage von Sonderauswertungen der EVS durch das Statistische Bundesamt.⁵³

Es ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistung zur Sicherung des sozialen Existenzminimums in einem Parlamentsgesetz konkretisieren muss.⁵⁴ Es handelt sich bei dieser Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts für den Gesetzgeber um eine Konkretisierung der „Wesentlichkeitstheorie“, derzufolge der Gesetzgeber auch die erforderlichen Wertentscheidungen für die Bestimmung des Regelbedarfs, der im Lichte des Grundgesetzes das menschenwürdige Existenzminimum gewährleisten soll, selbst treffen muss.

49 BT-Drs. 17/3404.

50 Art. 1 des vorstehend (Fn. 67) angesprochenen Gesetzes vom 24.3.2011: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 23 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG).

51 BGBl. I (2011: 850): Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II): Grundsicherung für Arbeitsuchende (bekannt gemacht aufgrund von Art. 13 RBEG).

52 Vgl. Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung) vom 3.6.2004. Vgl. zu dieser Problematik bereits in der Frühzeit des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) als das Vorläufergesetz zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch: Sozialhilfe (SGB XII), Stolleis (1981: 99ff.); Schulte (1985: 44ff.); Schulte/Trenk-Hinterberger (1986: 155ff.).

53 Vgl. zu Einzelheiten Mogwitz (2011: 323ff.).

54 Bundesverfassungsgericht, a. a. O. (Fn. 52), Rn. 133-138.

Orientierungen für die Gesetzgebung ergeben sich somit auch aus der Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsrechtliche Ordnung, namentlich die Grundrechte, die Grundrechtseingriffe rechtfertigungsbedürftig macht. Diese rechtsstaatliche Bindung des Gesetzgebers lässt sich in eine ganze Anzahl von spezifischen Anforderungen ausdifferenzieren, nämlich in die Gebote der Normenbestimmtheit, Normenklarheit, Normenwahrheit, Konsistenz und Widerspruchsfreiheit, die man in ihrer Summe als *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung* auf den Begriff bringen kann (Cornils 2011: 1053ff.). Rationalität der Rechtsetzung geht einher mit Zweckadäquanz der Mittel, Verallgemeinerungsfähigkeit, Verlässlichkeit, Stetigkeit, Begründbarkeit, Realitätsgerechtigkeit und nicht zuletzt auch Wissensverarbeitung.

Man kann den Hartz-IV- und AsylbLG-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Kritik an der früheren Begründung des Gesetzgebers für die Regelungen über die Ermittlung und Bestimmung des sozialen Existenzminimums entnehmen und daran die Frage anknüpfen, inwieweit es eine *Verpflichtung des Gesetzgebers zur Gesetzesbegründung* gibt. Auf die umstrittene Frage, inwiefern sich aus dem Grundgesetz bereits eine generelle verfassungsrechtliche Verpflichtung für den Gesetzgeber, seine Gesetze zu begründen, ergibt, braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden.⁵⁵ Für das soziale Existenzminimum hat das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall jedenfalls eine derartige Begründungspflicht bejaht. Hier dient das Gebot der Offenlegung der Berechnungsgrundlagen für die das soziale Existenzminimum ausfüllenden Regelsätze der Herstellung von Transparenz und erfüllt somit eine der Voraussetzungen für eine rationale Gesetzgebung, mag man doch Rationalität mit ihren vielfältigen Konnotationen – „Allgemeinheit“, „Regelhaftigkeit“, „Stetigkeit“, „Verlässlichkeit“, „Vorhersehbarkeit“, „Begründbarkeit“ und last but not least auch „Realitäts-

gerechtigkeit“ und „Wissensverarbeitung“ – als das „Hauptversprechen moderner Rechtsstaatlichkeit“ ansehen (Cornils 2011: 1053ff.). Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Judikatur bemüht, die Gesetzgebung auf die Einhaltung von Rationalitätsstandards hin zu disziplinieren, beispielsweise auch und zugleich heute sehr aktuell, im Zusammenhang mit dem Erfordernis eines sogenannten Maßstäbengesetzes im Länderfinanzausgleich.⁵⁶ Soweit das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber mithin verpflichtet, den Anspruch auf das soziale Existenzminimum durch Ermittlung aller existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht und nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen, mag man gleichsam von einem „Rechtsanspruch auf rationale Gesetzgebung“ sprechen (Knickrehm 2011: 125).

Im Sozialgesetzbuch Zweites Buch: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) hat der Gesetzgeber ein alternatives Modell der Leistungsträgerschaft zugunsten der sogenannten Optionskommunen etabliert u. a. mit dem Ziel, ein Modell der alleinigen Trägerschaft der Kommunen anstelle der Bundesagentur für Arbeit und der kreisfreien Städte und Kreise für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu etablieren. Auf diese Weise wird gleichsam ein Wettbewerb alternativer Modelle für die Eingliederung Arbeitsuchender geschaffen. Diese Experimentierklausel wird in Gestalt einer wissenschaftlichen Evaluierung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einer Wirkungsforschung unterworfen (§ 55 SGB II), um herauszufinden, welche Verwaltungsorganisation und welche rechtliche Form der Aufgabenwahrnehmung erfolgreicher ist. Mit dem sogenannten Kommunalen Optionsgesetz⁵⁷ hat der Gesetzgeber mithin den Weg zu einer *Experimentalgesetzgebung* für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeschlagen, die im Anschluss an das „Hartz-IV“-Urteil

55 Vgl. zu dieser Fragestellung Hebler (2010: 754ff.).

56 Vgl. BVerfGE 101: 158ff. (betr. Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern).

57 Gesetz zur optimalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (kommunales Optionsgesetz) vom 30.7.2004, BGBl. I (2004: 2014).

des Bundesverfassungsgerichts durch Änderung des Art. 91e GG⁵⁸ und durch die gesetzliche Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende⁵⁹ neu geregelt worden ist.

Nach Maßgabe des § 46a SGB XII beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben der Träger der Sozialhilfe für Sozialhilfeleistungen, die ihnen aufgrund der Nichtberücksichtigung von Unterhaltsansprüchen erwachsen, die Hilfsberechtigten zustehen. Dieser Bundesanteil bemisst sich nach einem bestimmten Vomhundertsatz der jeweiligen Nettoausgaben der Sozialhilfeträger aus dem Vorjahr, wie sie vom Statistischen Bundesamt ermittelt worden sind. Der Anteil eines Bundeslandes an den vom Bund zu übernehmenden Ausgaben wiederum richtet sich nach dem Anteil dieses Landes an den bundesweiten Nettoausgaben des Vorjahres.⁶⁰

Gemäß § 159 SGB VI ändern sich die Beitragsbemessungsgrenzen in der Rentenversicherung zum 1. Januar eines jeden Jahres in dem Verhältnis, in dem die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen zu den entsprechenden Bruttolöhnen und -gehältern im vorvergangenen Kalenderjahr stehen. Hier wird mithin auf die Einkommensentwicklung Bezug genommen.

Nach § 68 Abs. 4 SGB VI hängt die Wirkung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors davon ab, wie sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern entwickelt. Dieser Faktor spiegelt neben der demografischen Entwicklung auch die Arbeitsmarktsituation und das Rentenzugangsverhalten wider (Ruland 2012b: 493).

§ 154 Abs. 4 SGB VI gibt der Bundesregierung auf, den gesetzgebenden Körperschaften alle vier Jahre über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu berichten und eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer

Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint und die getroffenen gesetzlichen Regelungen bestehen bleiben können. Diese Berichtspflicht bezieht sich auf die Anpassung des Alterssicherungssystems an die demografischen Veränderungen, die bereits Mitte der 1980er Jahre begonnen worden ist, und durch die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 im Jahr 2007 dazu geführt hat, dass im laufenden Jahr 2012 mit der schrittweisen Anhebung der Altersgrenze um einen Monat begonnen worden ist. Die Politik, so ein kompetenter Kommentator, hat „insoweit ihre Aufgaben getan (...). Die politischen Vorgaben sind umgesetzt“: Der Beitragssatz wird voraussichtlich bis 2020 die 20-Prozent-Grenze und bis 2030 die 22-Prozent-Grenze nicht übersteigen, allerdings um den Preis einer erheblichen Absenkung des Rentenniveaus: zwischen 2008 und 2030 um rund 7,5 Prozent.⁶¹ Die Regelung des § 154 Abs. 4 S. 1 SGB VI stellt zwar nicht die Maßnahme der Regelaltersgrenzanhebung selbst, aber den Zeitpunkt ihrer Umsetzung in Abhängigkeit der Arbeitsmarktsituation älterer Versicherter zur Disposition.

Die Renten, auf die der Löwenanteil der finanziellen Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung, über 80 Prozent des Gesamtaufwandes, entfällt, werden nach einer Rentenformel bemessen, in der sogenannte persönliche Entgeltpunkte des einzelnen Versicherten mit dem aktuellen Rentenwert und einem Rentenartfaktor multipliziert werden (§ 63 SGB VI). Der aktuelle Rentenwert bezeichnet den monatlichen Altersrentenbetrag und nimmt dabei Bezug auf das Durchschnittsentgelt aller Versicherten und damit auf eine quantitative ökonomische Größe. Entsprechendes gilt für die Anpassung der Renten, die sich gleichfalls nach einer Formel richtet, der u. a. die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und damit die Lohnentwicklung zugrunde liegen. Diese Ausgangsdaten werden vom Statistischen Bundesamt ermittelt.⁶²

58 Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91 e GG) vom 21.7.2010, BGBl. I (2010: 944).

59 Vgl. Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende, BGBl. I (2010: 1112).

60 Vgl. dazu jüngst das Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 6.12.2011, BGBl. I (2011: 2563).

61 Vgl. zu dieser Entwicklung instruktiv Ruland, in: Haerendel (2012: 107ff., 129f. m. w. N.); auch ders. in: Maydell, von et al. (2008: 868 (Rn. 235)).

62 Vgl. zu einer instruktiven Darstellung Ruland (in: Maydell et al. 2008: 830ff. (Rn. 99 ff.); aktualisiert: Maydell et al. 2012: 851ff.).

2.5 Ökologie, Genforschung, Telekommunikation u. a.

Ganz aktuell sind die Gesetze zur Energiewende vom Juli 2011 zu erwähnen:

- Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften (EnWGÄndG);⁶³
- Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien;⁶⁴
- Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus der Elektrizitätsnetze (NABEG);⁶⁵
- Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes;⁶⁶
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG-ÄndG)⁶⁷. Das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden⁶⁸ vom 22.7.2011 hat die Energiewende in das Städtebaurecht umgesetzt.⁶⁹

In diesen Gesetzen wird in vielfältiger Weise auf wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Tatbestände Bezug genommen.

Bei der Regulierung auf dem *Telekommunikations*sektor geht es nicht zuletzt um die sowohl nach rechtlichen als auch ökonomischen Kriterien zu beantwortende Frage, wie viel Markt und wie viel Regulierung (und damit wie viel staatliche Intervention zur Erreichung bestimmter Ziele, nicht zuletzt auch zur Gewährleistung eines freien und fairen Wettbewerbs) erforderlich sind.⁷⁰ Hier sind staatliche Eingriffe auch durch Gesetze nicht zuletzt erforderlich, um das Vertrauen in die Stabilität des Telekommunikationsmarktes durch Regulierung zu gewährleisten.

Ähnliches gilt im Bereich der *Genforschung* und *Gentechnologie*: Das *Gendiagnostikgesetz* vom 31.7.2009⁷¹ bestimmt die Voraussetzungen für genetische Untersuchungen und im Rahmen genetischer Untersuchungen durchgeführte Analysen und regelt die Verwendung genetischer Proben und Daten. Das Gesetz soll auch eine Benachteiligung aufgrund genetischer Eigenschaften verhindern und damit zugleich die staatliche Verpflichtung zur Achtung und zum Schutz der Würde des Menschen und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wahren. Das Gesetz enthält Definitionen zu Begriffen wie „genetische Untersuchungen“, „genetische Eigenschaft“ u. a. (§ 3), legt Erfordernisse zur Qualitätssicherung genetischer Analysen fest (§ 5), und es verweist auf den allgemein anerkannten Stand der Wissenschaft und Technik (§§ 23 u. 24 GenDG), für den eine Gendiagnostik-Kommission Richtlinien erstellt. Damit nimmt der Gesetzgeber Bezug auf Erkenntnisse der Humangenetik.⁷²

Das zeitlich früher entstandene *Gentechnikrecht* suchte der Wechselwirkung zwischen technischer und ökonomischer Entwicklung Rechnung zu tragen. Neben die ursprünglich allein bestehende Selbstkontrolle der Forschung trat die staatliche Regulierung, für welche die Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“ 1984 bis 1987, die zur Schaffung des am 1.7.1990 in Kraft getretenen Gentechnikgesetzes führte, den Anstoß gab. Deren Abschlussbericht⁷³ hat wichtige Vorgaben formuliert für das am 1.7.1990 in Kraft getretene Gentechnikgesetz, das die Gentechnik gleichsam dadurch legitimiert hat, dass neben die Selbstkontrolle der Forschung die staatliche Aufsicht und Regulierung getreten sind.

63 BGBl. I (2011: 1554).

64 BGBl. I (2011: 1634).

65 BGBl. I (2011: 1690).

66 BGBl. I (2011: 1704).

67 BGBl. I (2011: 1702ff.).

68 BGBl. I (2011: 1509).

69 Vgl. dazu Stüer/Stüer (2011: 1117ff.).

70 Vgl. Kurth u. a. (2012); Scherer/Heinickel (2012: 142ff. m. w. N.).

71 Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen (Gendiagnostikgesetz – GenDG) vom 31.7.2009, BGBl. I (2009: 2529).

72 Vgl. dazu die Beiträge in Duttge u. a. (2011), insbesondere Damm/König (2008:191ff.) (MedR 2008, 62 ff.); auch Winter (1993).

73 Vgl. den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie“, Bonn 1987.

Gendiagnostik und Gentechnik sind Beispiele für regelungsbedürftige Materien im Bereich von Wissenschaft und Technik überhaupt, die sich nur sehr schwer in Gesetzesform bringen lassen. Charakteristisch für diese Regelungsbereiche ist die Übertragung der Verantwortung für gleichwohl notwendige Regelungen auf untergesetzliche Normebenen, d.h. auf die Regelung durch Dritte, oder auf die Exekutive in Gestalt der Ermächtigung zur Setzung von Rechtsverordnungen und zum Erlass von Verwaltungsvorschriften. Das Gentechnikrecht ist insofern entstanden in Wechselwirkung mit der jeweiligen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und spiegelt bis hin zu seiner Begrifflichkeit diese spezifische Interdisziplinarität und Interdependenz wider.

Angesichts dieser Entwicklung erscheint es angebracht, sich des Mehrwerts von Gesetzen gegenüber anderen Rechtsetzungsformen zu vergewissern. Dazu zählen Gewährleistung eines *pluralistischen Diskurses bei der Entscheidungsfindung, deren Öffentlichkeit und Transparenz*, das Bemühen um die sachliche Richtigkeit des Ergebnisses der Entscheidung, die Wahrung der Gleichbehandlung aller Staatsbürger durch die Allgemeinheit der Regelung, das Bemühen des Parlaments um Interessenausgleich und Interessenintegration sowie die *Sicherung demokratischer Legitimation* – Gesichtspunkte, welche nach wie vor die Schlüsselstellung des Gesetzes als Regelungsmechanismus im demokratischen Rechtsstaat nicht nur rechtfertigen, sondern auch als vorzugswürdig erscheinen lassen. Andere Formen der Normsetzung und die Verlagerung der Normsetzung auf andere Instanzen müssen sich an diesen Kriterien, die zugunsten der Gesetzgebung ins Feld geführt werden, messen lassen (Ossenbühl 2007: 169ff.).

Um Transparenz im vorstehend angesprochenen Sinne geht es auch bei den Regelungen des 2005 ergangenen *Informationsfreiheitsgesetzes*.⁷⁴ Die gesetzlichen Regelungen in diesem Bereich spiegeln den Umstand wider, dass wohl kaum ein anderes Gebiet in den vergangenen Jahrzehnten eine so rasche wissenschaftlich-technische Entwicklung durchlaufen hat und unsere Gesellschaft so sehr geändert hat wie die *Informationstechnologie*. Das Gesetzesrecht begleitet diese technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen gleichsam als Infrastrukturecht und angesichts der Entwicklungsdynamik, die nach wie vor dieses Gebiet dominiert, ist ihm auch der Gedanke der rasant fortschreitenden Innovation der erforderlichen Regelungen immanent.⁷⁵

Das *Datenschutzrecht* ist ein weiterer Rechtsbereich, der von dieser Entwicklung unmittelbar betroffen ist und aus diesem Grunde stetig expandiert. „Markenzeichen“ der einschlägigen Rechtsetzung in diesem Bereich sind zum einen das Wissen um den ungesicherten Erkenntnisstand der Wissenschaft in diesem Bereich, zum anderen auch das Bewusstsein des Gesetzgebers, eine besondere Verantwortung für künftige Generationen zu tragen.⁷⁶

2.6 Bildung und Teilhabe/Inklusion

Am 26. März 2009 ist die *UN-Behindertenrechtskonvention* (UN-BRK) aus dem Jahre 2006 für Deutschland rechtsverbindlich geworden.⁷⁷ Das Übereinkommen verpflichtet Bund, Länder und Kommunen dazu, u. a. den dort für Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen verankerten konzeptionellen *Paradigmenwechsel von der*

74 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5.9. 2005, BGBl. I (2005: 2722); dazu Scharr/Roth (2012: 1ff.).

75 Vgl. dazu Spiecker gen. Döhrmann (2012: 137ff.).

76 Vgl. dazu illustrativ die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.11.2010 zur Verfassungsmäßigkeit des Gentechnikgesetzes in: BVerfGE noch uv. (NVwZ 2011, 94ff.); dazu Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz – GenTG) vom 16.12.1993, BGBl. I (1993: 2066).

77 Vgl. Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008, BGBl. II (2008: 1419).

Integration zur Inklusion umzusetzen. Dies ist beispielsweise in Bayern durch die Änderung des Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen⁷⁸ geschehen. Durch Art. 30b Abs. 3 S. 1 BayEuG ist für das bayerische Schulwesen in Umsetzung des Art. 24 UN-BRK eine Neuorientierung des pädagogischen Konzepts der Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen eingeleitet worden, demzufolge nicht mehr wie bisher im Hinblick auf die Möglichkeit des Besuchs einer Regelschule eine Anpassung des Schülers an die bestehenden schulischen Strukturen verlangt wird, sondern zu einer Politik der Inklusion übergegangen wird, welche das Schulsystem verpflichtet, auch Schülern mit Behinderungen den Zugang zur Regelschule zu ermöglichen, indem es sich deren Bedürfnissen und Fähigkeiten anpasst.

Ein zentrales Anliegen der Konvention ist es, alle Menschen mit Behinderungen in den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen zu lassen. Zu den Menschen mit Behinderungen zählen gemäß Art. 1 UN-BRK Personen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Diese Konzeption beruht auf der Erkenntnis, dass zum einen das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt. Sie liegt auch bereits dem deutschen Behindertenrecht in Gestalt des Sozialgesetzbuches Neuntes Buch: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) zugrunde. Sowie zum anderen der neu hinzutretenden Prämisse, dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen dem Menschen mit Beeinträchtigungen einerseits und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren – sowohl im wirklichen als auch im übertragenen Sinne – andererseits entsteht, die ihn an der vollen, wirksamen und

gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Dieses Verständnis von Behinderung nötigt den nationalen Gesetzgeber zu dem Paradigmenwechsel, der schlagwortartig mit dem Übergang von Integration zu Inklusion (Schulte 2011: 41ff. m. w. N.) auf den Begriff gebracht werden kann. Inklusion bedeutet, dass nicht die Menschen mit Behinderungen sich an die Gesellschaft anpassen müssen, sondern dass sich die Strukturen, etwa im Schulwesen, am Bedarf der Menschen mit Behinderungen zu orientieren haben. Eine der Konsequenzen, die sich daraus ableiten lassen, ist der grundsätzliche Anspruch von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung auf den Zugang zur Regelschule. Angesichts der großen praktischen Bedeutung, die dem aussonderten Förderschulwesen in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern traditionell zukommt, hat sich die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention hierzulande (Schulte 2012d: 34ff.) in jüngster Zeit auf den Bildungsbereich konzentriert: Dafür stehen Qualifizierungsinitiativen von Bund und Ländern, die Nationale Konferenz zur inklusiven Bildung, der Wegweiser für Eltern zum Gemeinsamen Unterricht u. a., sowie entsprechende Initiativen, aber insbesondere auch Gesetzesänderungen der für das Schulwesen zuständigen Länder als sehr unterschiedliche Maßnahmen, die der praktischen Umsetzung dieses Postulats dienen.

Auch in der Konvention verwandte Begriffe wie „Kommunikation“, „Sprache“, „Diskriminierung aufgrund von Behinderung“ entsprechen dem neuen Konzept von Behinderung, das auf spezifische gesellschaftliche Entwicklungen verweist und ihnen Rechnung zu tragen sucht. Das in Art. 24 UN-BRK verankerte und dort sehr ausdifferenzierte Recht auf Bildung postuliert (nach dem englischen als einem der sechs amtlichen Wortlaute der Konvention) „an inclusive education system“⁷⁹, womit gemeint ist, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund einer Behin-

78 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEuG) vom 13.7.2011, GVBl. 2011: 334; dazu etwa Krajewski/Bernhard (2012: 134ff.).

79 In der nichtamtlichen (zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten) deutschsprachigen Übersetzung mit „ein integratives Bildungssystem“ wiedergegeben, was den vorstehend angesprochenen Paradigmenwechsel von „Integration“ zu „Inklusion“ begrifflich (unbewusst oder absichtsvoll?) verfehlt.

derung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden dürfen, etwa Kindern mit einer Behinderung nicht der Besuch einer Grundschule oder einer weiterführenden Schule aufgrund ihrer Behinderung versagt werden darf, sondern dass ihnen gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu einem einbeziehenden, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht ermöglicht werden muss.

Ein Novum, welches die UN-Behindertenrechtskonvention gegenüber anderen internationalen Rechtsinstrumenten auszeichnet, besteht, neben ihrem höheren Grad an rechtlicher Verbindlichkeit und zugleich der gleichen und auch gleichwertigen Erfassung und Behandlung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in ausgedehnten Berichtspflichten der Vertragsstaaten der Konvention über die Maßnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen haben, über die dabei erzielten Fortschritte, aber auch über Schwierigkeiten, welche das Ausmaß der Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen beeinflussen.⁸⁰ Diese Berichte werden von einem besonderen Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art. 34 UN-BRK) geprüft und von diesem ggf. mit Vorschlägen und Empfehlungen versehen. Die UN-Behindertenrechtskonvention zeichnet sich somit auch dadurch aus, dass sie ein Monitoring vorsieht, welches ihre Umsetzung begleitet. Bund und Länder müssen die dazu ergriffenen Maßnahmen kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit überprüfen. Die Aufgabe dieses Monitorings ist nach den Vorgaben der Konvention nichtstaatlichen Akteuren zu übertragen. Es handelt sich dabei um einen notwendigerweise zivilgesellschaftlich organisierten Prozess, in dessen Rahmen Einhaltung und Umsetzung des Übereinkommens begleitet und gefördert werden (Aichele 2010: 2). Damit tritt ein auf international-rechtlichen Vorgaben beruhender zivilgesellschaftlicher Mechanismus ne-

ben die klassischen rechtlichen Überwachungsmechanismen wie die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle.

Zur Beantwortung der Frage, wann ein in der UN-Behindertenrechtskonvention gewährleitetes Recht, z. B. das Recht auf Bildung (Art. 24), umgesetzt und voll verwirklicht ist, sollen u. a. sogenannte *menschenrechtsgestützte Indikatoren* dienen. Es ist Aufgabe der Monitoring-Stelle, die Entwicklung derartiger Indikatoren anzuregen. In dem Maße, in dem die Umsetzung der Konvention durch den Gesetzgeber erfolgt, hat dieser künftig dann auch diese neu gewonnenen Indikatoren zu berücksichtigen.

Das neue *Bundeskinderschutzgesetz*⁸¹ ist zu Recht als „Finalprogramm“ charakterisiert worden (Meysen 2012: 405), das verbindliche Ziele vorgibt, welche von den Akteuren vor Ort gemeinsam eingelöst werden sollen. Das Gesetz stellt nicht zuletzt eine Reaktion dar auf den die Öffentlichkeit in verstärktem Maße beschäftigenden sexuellen Missbrauch und die Vernachlässigung von Kindern, thematisiert damit die durch strukturelle Unterlegenheit gekennzeichnete spezifische Lebenslage von Kindern und Jugendlichen und weist damit insofern einen starken Realitätsbezug auf, als es auf den Kinderschutz als kinder- und jugendhilferechtliches „Megathema“ (Münder 2011: 457ff., 457) reagiert.

Auch die hier gesetzlich verankerte Verpflichtung, ein Konzept zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung in Einrichtungen zu entwickeln, entspricht der Vorgabe des Art. 12 UN-BRK. Dies zeigt, wie die vorstehend bereits angesprochenen international-rechtlichen Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention auf das nationale Recht, hier das Sozialgesetzbuch Achtes Buch: Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), einwirkt. In Art. 4 BKiSchG wird die Bundesregierung verpflichtet, die Auswirkungen des Gesetzes unter Beteiligung der Länder zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag bis

80 Vgl. Art. 35 UN-BRK (Berichte der Vertragsstaaten).

81 Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG) v. 22.12.2011, BGBl. I (2001: 2975).

zum 31.12.2015 über die Ergebnisse dieser Evaluation zu berichten. Damit wird einmal mehr Wirkungsforschung gesetzlich verankert.

Das Gesetz sieht schwerpunktmäßig die Schaffung von Rahmenbedingungen für Netzwerkstrukturen vor, in denen Jugendämter, Frühförderstellen, sozialpädiatrische Zentren, sonstige Beratungsstellen, Schulen, Polizeibehörden, Ärzte u. a. zusammen wirken sollen, um Erziehungsprobleme früh erkennen, diagnostizieren und behandeln zu können, insbesondere durch Beratung und Unterstützung der Eltern. Die entsprechenden Vorschriften der §§ 2 und 3 BKiSchG beziehen sich damit auf die bislang nicht oder nicht ausreichend vernetzte Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe sowie anderer gleichfalls betroffener Akteure.

Der Kinderschutz ist zugleich ein Beispiel für alternative Formen der Konfliktlösung. So ist der sogenannte Runde Tisch, etwa der „Runde Tisch Kindermisbrauch“⁸², ein Instrument zur Entwicklung präventiver Maßnahmen in diesem Bereich, das u. a. die Beteiligung Betroffener ermöglicht. Damit ist ein gesellschaftliches Forum Träger von Verantwortung in diesem Bereich.

2.7 Gesundheit und Lebenserwartung

Im Gesundheitswesen setzte bereits Mitte der 1970er Jahre unter dem Eindruck der sich öffnenden Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung eine Gesetzgebung ein, die sich dem Ziel der Kostendämpfung verschrieben hatte.⁸³ Rot-Grün hat

nach seiner Regierungsübernahme mit dem GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz vom 29.12.1998 (GKV-SolG, BGBl. I 1998: 3857) und später dann mit dem GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 vom 22.12.1999 (BGBl. I 1999: 2626) neben strukturellen Neuregelungen auch einige der zuvor von Schwarz-Gelb vorgenommenen Leistungseinschränkungen wieder rückgängig gemacht, dann jedoch mit dem Beitragssicherungsgesetz vom 23.12.2002⁸⁴ gleichfalls den Weg einer Konsolidierungspolitik – u. a. durch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmensituation der GKV – eingeschlagen, der dann durch das GKV-Modernisierungsgesetz vom 14.11.2003⁸⁵ sowie durch Leistungseinschränkungen und den Ausbau der Selbstbeteiligung der Versicherten während der Zeit der Großen Koalition und auch unter Schwarz-Gelb bis zum heutigen Tage fortgesetzt worden ist. Dafür stehen allein im Jahr 2010 das GKV-Finanzierungsgesetz⁸⁶ und das Arzneimittelmarktordnungsgesetz⁸⁷, die jeweils auf Daten über die Entwicklung der Finanzsituation in der GKV Bezug nehmen. (Die Begrifflichkeit, die bei diesen letztlich doch im Wesentlichen ausgabenreduzierenden und damit leistungseinschränkenden Gesetzen verwandt wird, ist seit Ende der 1970er Jahre häufig nicht weiter-, sondern eher irreführend, wenn die Zielsetzungen des Gesetzes nicht klar benannt, sondern eher euphemistisch verklärt werden durch Begriffe wie „Reform“, „Struktur“, „Solidarität“, „Modernisierung“, „Stärkung“ u. ä. Der Referentenentwurf für die geplante gesetzliche Regelung, die u. a. die Einführung der umstrittenen sogenannten Zuschussrente sowie Verbesserungen bei der Er-

82 „Runder Tisch Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“; dazu Wolff u. a. (2012: 121ff.).

83 Vgl. die eindrucksvolle Serie von Gesundheitsreformgesetzen: Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz (KVG) vom 27.6.1977, BGBl. I (1977:1069), Zweites Haushaltsstrukturgesetz (2. HStruktG) vom 22.12.1981, BGBl. I (1981: 1205), Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz (KVEG) vom 22.12.1981, BGBl. I (1981: 1205), Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom 20.12.1982, BGBl. I (1982: 1857), Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983, BGBl. I (1983: 1532), Gesundheits-Reformgesetz (GRG) vom 20.12.1988, BGBl. I (1986: 2477), Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vom 21.12.1992, BGBl. I (1992: 2266), Erstes GKV-Neuordnungsgesetz (1. GKV-NOG), BGBl. I (1997: 1518); Zweites GKV-Neuordnungsgesetz (2. GKV-NOG), BGBl. I (1997: 1520).

84 Vgl. Gesetz zur Sicherung der Beitragsätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung (BSSichG), BGBl. I (2002: 4637).

85 Vgl. Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG), BGBl. I (2003: 2190).

86 Vgl. Gesetz zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinG) vom 22.10.2010, BGBl. I (2010: 2309).

87 AMNG vom 22.12.2010, BGBl. I (2010: 2262).

werbsminderungsrente vorsieht, soll dem Vernehmen nach „RV-Lebensleistungsanerkenntnisgesetz“ heißen.)

Das Gesundheitsreformgesetz (BGBl. I 1988: 2477) vom Dezember 1988 hat das Recht der gesetzlichen Krankenversicherung aus der Reichsversicherungsordnung in das Sozialgesetzbuch als Fünftes Buch: Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) eingegliedert und damit die im Jahre 1976 mit dem Erlass des Ersten Buches Sozialgesetzbuch begonnene Kodifikation des Sozialrechts formal fortgesetzt, ohne dabei jedoch inhaltlich und vom Anspruch her auch nur annähernd an die klassischen Kodifikationen anzuknüpfen, wie sie beispielsweise im 19. Jahrhundert mit dem Handelsgesetzbuch (HGB) und dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), das zur Jahrhundertwende am 1.1.1900 in Kraft trat, geschaffen worden sind. Von Anbeginn an wurde das Vorhaben, ein Sozialgesetzbuch zu schaffen, stufenweise, von Buch zu Buch, jeweils einen besonderen Teil behandelnd, vorangetrieben, wobei etwa die Mitte der 1990er Jahre neu eingeführte Pflegeversicherung von vornherein als Sozialgesetzbuch Elftes Buch: Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) eingefügt worden ist (BGBl. I 1994: 1014). Wenn „eine gute Kodifikation (...) die Kraft (hat), die strukturelle Kontinuität der Rechtsordnung zu sichern“ (Schilling 2011: 105) und selbst extreme historisch-politische Brüche überdauern kann – so das Bürgerliche Gesetzbuch die Übergänge vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, zum NS-Regime und zur Bundesrepublik –, so scheint die Zeit für derartige Kodifikationen vorbei zu sein, wie nicht zuletzt das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch: Gesetzliche Krankenversicherung mit seinen zahlreichen Änderungen zu illustrieren geeignet ist. An dieser Stelle ist anzumerken, dass sich neben dem Krankenversicherungsrecht immer stärker ein Gesundheitsrecht etabliert, das sowohl der intradisziplinären (im Sinne der Interdependenz mit anderen Rechtsgebieten)

als auch der interdisziplinären Dimension dieses Rechtsgebiets (im Hinblick auf die Interdependenz mit anderen Disziplinen) Rechnung trägt.⁸⁸ Der Gesetzgeber ist hier wie auch anderswo gehalten, den Anforderungen an sein Tun in einer immer komplexeren und schnelllebigeren Welt Rechnung zu tragen,⁸⁹ und fühlt sich genötigt, zum einen die Verrechtlichung voranzutreiben und stärker auszudifferenzieren, zum anderen nach alternativen Handlungsmöglichkeiten Ausschau zu halten und davon Gebrauch zu machen.

Ein gutes Beispiel für diese neue Form der Gesetzgebung ist das GKV-Finanzierungsgesetz vom 22.12.2010 – nach dem GKV-Änderungsgesetz vom 24.7.2010⁹⁰ und dem Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetz vom 22.12.2010⁹¹ das dritte große Gesetz in einem einzigen Jahr zur Änderung der gesetzlichen Krankenversicherung. Das GKV-FinG zielt darauf ab, das für das Jahr 2011 ansonsten zu erwartende Defizit von über zehn Milliarden Euro „durch eine differenzierte Ausgabenbegrenzung einerseits sowie eine Stärkung der Finanzierungsgrundlagen bei Realisierung eines gerechten Sozialausgleichs andererseits zu begegnen“ (Schroder/Rompp 2011: 12). Die Vorschrift des § 87 d SGB V (Vergütung vertragsärztlicher Leistungen in den Jahren 2011 und 2012) regelt die Begrenzung des Ausgabenzuwachses in Bezug auf die Vergütung im Rahmen der vertragsärztlichen Versorgung durch Bezugnahmen auf ökonomische Daten wie *Preissteigerung und Erhöhung der Leistungsvolumina* in der medizinischen Versorgung im Rahmen der GKV. Dabei wird u. a. auf die Investitions- und Betriebskosten der Praxen der niedergelassenen Ärzte Bezug genommen. Maßstab für die Anpassung des Behandlungsbedarfs ist u. a. der für das Vorjahr vereinbarte, bereinigte und um einen bestimmten Vomhundertsatz angehobene Behandlungsbedarf je Versichertem. Neben anderen statistischen Größen spielt auch die *Zahl der Versicherten* im jeweiligen Bezugsjahr eine Rolle.

88 Vgl. beispielhaft Igl/Welti, Gesundheitsrecht, 2012.

89 Vgl. in diesem Sinne von Lewinski, Kodifikationsstrategien, in: Klopfer (2011a: 107ff.).

90 Gesetz zur Änderung krankensicherungsrechtlicher und anderer Vorschriften (GKV-ÄndG), BGBl. I (2010: 983).

91 Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der Gesetzlichen Krankenversicherung (AMNOG), BGBl. I (2010: 2262).

Ähnliche Bezugnahmen auf gesundheitliche und wirtschaftliche Daten finden sich im GKV-Versorgungsstrukturgesetz⁹² (vulgo „Landärztegesetz“), das die Bedarfsplanung geändert hat, um insbesondere dem Ärztemangel in ländlichen Gebieten zu begegnen und auch dort eine qualitativ hochwertige und zugleich wohnortnahe medizinische Versorgung sicherzustellen. Hier wird insbesondere auf Statistiken zum Status quo der *vertragsärztlichen Versorgung* sowie auf die aktuelle und potenzielle *demografische Entwicklung* verwiesen (Kaltenborn/Völger 2012: 129ff.).

Gemäß § 130a Abs. 2 SGB V erhalten die Krankenkassen von den Apotheken für die zu ihren Lasten abgegebenen Impfstoffe für Schutzimpfungen nach § 20d Abs. 1 SGB V einen Ab-

schlag auf den Abgabepreis des pharmazeutischen Unternehmers, mit dem der Unterschied zu einem geringeren durchschnittlichen Preis je Mengeneinheit ausgeglichen wird. Dieser durchschnittliche Preis je Mengeneinheit ergibt sich aus den tatsächlich gültigen Abgabepreisen des pharmazeutischen Unternehmers in den vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit den am nächsten kommenden Bruttonationaleinkommen, gewichtet nach den jeweiligen Umsätzen und Kaufkraftparitäten. Hier wird auf Preisentwicklungen und damit auf wirtschaftliche Daten in anderen Ländern Bezug genommen, einmal mehr Ausweis der zunehmenden Internationalisierung.

92 Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstrukturgesetz – GKV-VStG) vom 22.12.2011, BGBl. I (2011: 2983); dazu Kaltenborn/Völger (2012, 129ff.).

3. Auswertung

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 ging die Zuständigkeit und damit zugleich die politische Initiative für Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialpolitik zu weiten Teilen auf den Bund über. Nach einer mehrjährigen Konsolidierungsphase begann in den späten 1950er Jahren eine christlich-demokratisch geprägte Periode, in der „Wohlstand und Wirtschaftswachstum (...) geradezu den Rang einer Geschäftsgrundlage der Sozialpolitik“ erlangt haben, und mit der Großen Rentenreform von 1957 gleichsam als „Grundgesetz“ des bundesrepublikanischen Sozialstaats (Hockerts 2001: 183).

Die von der sozialliberalen Koalition Ende der 1960er Jahre eingeleitete Politik der inneren Reformen leitete einen bis Mitte der 1970er Jahre andauernden, dann jedoch durch den Ölschock abrupt unterbrochenen Modernisierungs- und Reformprozess ein, der insbesondere Bildungssystem, Gesundheitswesen, Alterssicherungssystem und Wohnungspolitik zum Gegenstand hatte und der u. a. dazu führte, dass sich die Sozialausgaben zwischen 1970 und 1975 nahezu verdoppelten und die Sozialleistungsquote von 25,5 Prozent (1970) auf 32,1 Prozent (1975) anstieg.⁹³ In diese Phase fiel auch die Kodifikation, allerdings lediglich „mit begrenzter Sachreform“ (so der erste Vorsitzende der Sozialgesetzbuchkommission Hans F. Zacher), des Sozialrechts, welche die bis dato auf eine Vielzahl von Gesetzen verstreuten sozialrechtlichen Vorschriften in einem Gesetzwerk, dem Sozialgesetzbuch, zusammenfassen sollte und dieses Rechtsgebiet seitdem in zwölf, allerdings z. T. unsystematischen, Sozialgesetzbüchern geregelt hat.

Mitte der 1970er Jahre setzte dann eine Sozialpolitik der Anpassung und des Umbaus des Sozialstaats ein, die „unter dem Stichwort ‚soziale Marktwirtschaft‘ die Anforderungen des wirtschaftlichen Wachstums mit denen nach sozialer Gerechtigkeit“ (Hänlein/Tennstedt, a. a. O., Fn. 96, Rn. 80) zu versöhnen suchte. In diesem Zeitraum änderten sich die Rahmenbedingungen der Sozialpolitik aufgrund geringeren Wirtschaftswachstums und höherer Arbeitslosigkeit infolge weltweiter Rezession, wurden *Grenzen des Wachstums*, wie sie der Club of Rome Jahre zuvor beschworen hatte, auch für die Sozialpolitik reklamiert, was sich u. a. in einem Paradigmenwechsel hin zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik niederschlug, die zu Leistungsbegrenzungen und -einschränkungen führte. Dafür sind die Reformen der Alterssicherungssysteme sowie die neue Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (Hartz-Gesetze) als Maßnahmen des „aktivierenden Sozialstaats“ zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts aussagekräftige Beispiele. Die Gesetzgebung seit den 1970er Jahren spiegelt den dieser Entwicklung entsprechenden Wandel des sozialen Rechtsstaats vom sozialstaatlichen Interventionsstaat oder Sozialleistungsstaat („Erfüllungsstaat“) zum sozialstaatlichen Gewährleistungsstaat⁹⁴ u. a. dergestalt wider, dass in Abkehr vom bisherigen Konzept interventionistischer Steuerung es in zunehmendem Maße zu alternativen Regelungsmechanismen und kooperativen Rechtserzeugungen kommt (u. a. mit der vielsagenden Folge, dass heute an die Stelle der klassischen Gesetzgebungslehre eine umfassendere, allgemeine Regierungslehre tritt⁹⁵). Illustrie-

93 Vgl. zu dieser Entwicklung Hänlein/Tennstedt: Geschichte des Sozialrechts, in: Maydell, von u. a. (2008: 53ff., Rn. 55ff.).

94 Vgl. zu diesem Begriff Franzius (2003: 293ff.).

95 Vgl. dazu Emmenegger (2006: 302).

ren lässt sich dieser Prozess am Recht der Energiewirtschaft⁹⁶, am Gentechnikrecht⁹⁷ oder auch ganz allgemein am Umweltrecht.

Das zur Illustration der Wirkungsmacht des Gesetzgebers häufig benutzte Bonmot, dass „ein Federstrich des Gesetzgebers ganze Bibliotheken zur Makulatur“ werden lasse, mag man angesichts der rasanten Entwicklung *neuer Technologien* jedenfalls für diesen Rechtsbereich in Zweifel ziehen, gibt es doch wohl kaum eine andere Entwicklung, die in den vergangenen Jahrzehnten unsere Gesellschaft so sehr verändert hat, wie dies die Informationstechnologie getan hat, und stellt diese Entwicklung doch auch den Gesetzgeber vor neue Herausforderungen (Spiecker gen. Döhrmann 2012: 137ff.). Beispiele dafür liefern das Telekommunikationsgesetz (TKG) und das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Der *demografische Wandel* ist in der Gesetzgebung der jüngsten Zeit allgegenwärtig: Die aktuelle Themenvielfalt reicht von Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Elterngeld und Elternzeit, Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland, Verbesserung der gesundheitlichen, pflegerischen und sozialen Infrastruktur u. a. durch Bekämpfung des Pflegekräftemangels, Anstieg der Ausgaben für das Gesundheitswesen und die daraus resultierenden Finanzierungsprobleme, u. a. Krankenversicherungsbeitragsentwicklung sowie Einführung und Erhöhung von Selbstbeteiligungen der Versicherten, Anhebung des – tatsächlichen und rechtlichen („Rente mit 67“) – Ruhestandsalters bis hin zur aktuellen Diskussion um das Für und Wider eines Betreuungsgeldes. In diesen Zusammenhängen wird in vielfältiger Form auf die demografische Entwicklung Bezug genommen (nicht selten begleitet von der Heraufbeschwörung eines daraus erwachsenden Bedrohungsszenarios, das mit negativ besetzten Begriffen wie „demografisches Defizit“ und „Überalterung“ charakterisiert wird.)⁹⁸

Diese demografische Entwicklung und auch die zunehmende Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung haben dazu geführt, dass zu Beginn des Berichtszeitraums 2000 bis 2012 Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme im Fokus der Politik und später dann auch der Gesetzgebung standen. Exemplarisch dafür sind die Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die den Arbeitsmarkt flexibilisiert und zugleich Sozialleistungen reduziert haben und für die der Begriff Hartz-IV stand und noch steht. In dieser einschlägigen Gesetzgebung finden sich vielfältige Bezugnahmen auf *demografische und arbeitsmarktspezifische Indikatoren*. Auch der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit spielt hier eine Rolle, etwa im Zusammenhang mit dem sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor, der in die Rentenreformen eingefügt worden ist und der hier als Topos des Bewahrens der Beitragsstabilität und gleichzeitig als Rechtfertigungsgrund für Leistungseinschränkungen dient. Dabei steht die *wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit* – die Sozialpolitik soll finanziell tragbar bleiben – gegenüber der *sozialen Nachhaltigkeit* – die die Qualität des Sozialleistungssystems wahren soll – im Vordergrund der einschlägigen Gesetzesänderungen aus jüngster Zeit⁹⁹ (wobei angemerkt sein mag, dass die rund 180 Änderungen des SGB VI seit Ende der 1980er Jahre auch zu rund einem Dutzend Änderungen der Rentenanpassungsformel geführt haben).

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus jüngerer Zeit Anlass gehabt, sich mit der Funktion der Legislative unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) zu befassen. Es hat bei dieser Gelegenheit die Rolle des Gesetzgebers als Normsetzer von derjenigen der Gerichte als Normanwender abgegrenzt und dabei den Grundsatz der Gesetzesbindung betont:¹⁰⁰ So darf die richterliche Rechtsfortbildung nicht dazu

96 Siehe oben 2.5.

97 Siehe oben 2.5.

98 Vgl. dazu etwa Ruppert u. a. (2012: 77ff.).

99 Vgl. dazu Ebsen (2007: 79ff.); dazu auch Rürup (2004, 2003: 256ff.).

100 BVerfG, Beschl. vom 26.9.2011, 2 BvR 2216/06 u. a., NJW 2012: 669ff.

führen, dass der Richter seine eigenen materiellen Gerechtigkeitsvorstellungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzt. Die maßgebliche gesetzgeberische Grundentscheidung trifft nämlich Letzterer, wobei der Inhalt seiner Entscheidung sich u. a. aus den Gesetzesmaterialien erschließen lässt. Jede Auslegung von Gesetzen hat die erkennbare, ggf. ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte gesetzliche Entscheidung zu respektieren. Allerdings zieht der Wortlaut des Gesetzes i. d. R. keine starre Grenze für die Gesetzesauslegung, sondern zu den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung gehört auch die sogenannte teleologische Reduktion, soweit sie sich auf den Willen des Gesetzgebers stützt. Damit hat das höchste deutsche Gericht in einer Zeit, die in vielfacher Hinsicht durch einen Bedeutungsverlust des Gesetzes infolge des Bedeutungszuwachses alternativer Regelungsformen und damit zugleich einer Schwächung der Rolle des Gesetzgebers charakterisiert werden kann, den Stellenwert dieses spezifischen legislativen Steuerungsinstrumentes ins öffentliche Bewusstsein zurückgerufen.

Die *Folgenbewertung von Gesetzen* und damit gleichsam ihre Wirksamkeitsprüfung spielt eine zunehmend große Rolle, einmal in Gestalt der sogenannten prospektiven Gesetzesfolgenbewertung, die Gesetzentwürfe vor der endgültigen Ausarbeitung im Blick auf Regelungsalternativen überprüft, dann in Gestalt begleitender Gesetzesfolgenabschätzung während der regierungsamtlichen Formulierung und auch im parlamentarischen Beratungsverfahren im Sinne einer Optimierung der Ausgestaltung des Gesetzes, und schließlich auch im Hinblick auf die nachträgliche (retrospektive) Gesetzesfolgenabschätzung, welche die Folgen eines Gesetzes ermitteln und auf diese Weise seine Qualität zu überprüfen sucht.

Kriterien, die bei der Folgenbewertung eine, je nach Ziel und Gegenstand des Gesetzgebungsaktes unterschiedliche Rolle spielen, sind der Grad der Zielerreichung (efficacy), Akzeptanz, d. h. Grad der Normbefolgung durch die Norm-

unterworfenen, sowie der Grundsatz der Subsidiarität, d. h. die Frage danach, ob die Regelung sich auf der niedrigsten möglichen Ebene bewegt. Diese letzte Frage ist besonders aktuell und relevant in Zeiten der Bekämpfung von Banken-, Euro-, Finanz- und Verschuldenskrise im Hinblick auf Rechtsakte der Europäischen Union im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten, d. h. im europäischen Mehrebenensystem.

Praktikabilität, Kosten, Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie Nebeneffekte (side effects) sind naturgemäß jeweils unterschiedlich bei der prospektiven, begleitenden und retrospektiven Folgenabschätzung. Ziel von Gesetzesfolgenabschätzungen ist es, durch ihre vorausschauende, begleitende oder rückschauende Praktizierung, jeweils ein Mehr an Klarheit über mögliche Wirkungen von Gesetzen zu erzielen, sowohl was geplante als auch bereits verabschiedete und in Kraft gesetzte Gesetze angeht, um ggf. Anpassungen und Verbesserungen vornehmen zu können. Angestrebt wird mithin „eine rationalere, ‚bessere Rechtsetzung“¹⁰¹. Gesetzesfolgenabschätzung kann man demgemäß definieren als die Anwendung spezifischer und systematischer Verfahren und Methoden zur Wirkungsanalyse von Gesetzen. Während ursprünglich seit den 1960er Jahren im Wesentlichen die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte ins Auge gefasst worden sind, hat insbesondere das im Jahre 1999 beschlossene Programm der Bundesregierung *Moderner Staat – moderne Verwaltung* der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland seit der Jahrtausendwende Impulse verliehen. Ziel dieses Programms war es, die Effektivität von Gesetzen durch Änderungen im Prozess der Gesetzesentstehung zu verbessern.

Einzelheiten sind der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zu entnehmen, die als interne Verwaltungsvorschrift Grundstandards enthält über die Schaffung von Gesetzen, zumal im Zusammenhang mit der erforderlichen Zusammenarbeit verschiedener Ministerien.

101 Vgl. in diesem Sinne Dittrich (2009: 1 m. w. N.); Sicko (2012: 27ff.).

Immer häufiger finden sich auch Formen konsensualer Steuerung etwa durch den Abschluss von Vereinbarungen zwischen Staat und Bürger. So bestimmt etwa § 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG (BGBl. I 2007: 1970), dass „die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftlich, kulturelle und gesellschaftliche Leben ... gefördert und gefordert“ wird, wobei das erst im Jahr 2007 eingefügte Element des „Förderns“ an die einschlägige Regelung des Kapitels I Fördern und Fordern des SGB II anknüpft und auch die Integrationsvereinbarung selbst eine Parallele in der Eingliederungsvereinbarung des § 15 SGB II hat.

Ein aktuelles Beispiel für die Alternativität von Selbstregulierung der Wirtschaft und staatlicher Regulierung durch Gesetzgebung liefert die Diskussion um eine fixe (gesetzliche) oder flexible (freiwillige) Frauen- bzw. Geschlechterquote für Führungspositionen in der Wirtschaft zur Durchsetzung der Gleichberechtigung. Hier ist die unbestrittene, empirisch erhärtete Feststellung, dass Frauen, etwa in Aufsichtsräten der Dax-Unternehmen, durchweg unterrepräsentiert sind, Ausgangspunkt für Überlegungen in beide Richtungen.

Das Konzept der Integrationsvereinbarung als Instrument individueller Zielplanung zwischen Migrationsberatungsstellen und ratsuchenden Migranten beruht auf einem Modellprojekt des Bundes (Hank 2012 57ff.; Thym 2012: 46ff.), durch das die Integrationspolitik, die auf gleichberechtigte Partizipation und Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund abzielt, um ein neues Instrument bereichert werden soll. Die nichtstaatlichen Träger der Migrationsberatung für Zuwanderer arbeiten dabei nach dem Verfahren des Case-Managements, das zum einen auf eine persönliche Interaktion mit den Beratenen setzt, im Unterschied zur klassischen Einzelfallarbeit, aber zugleich eine Koordinationsfunktion in Bezug auf Hilfsangebote anderer Stellen und Akteure wahrnimmt. Die Eingliederungsvereinbarung in der Arbeitsverwaltung gemäß §§ 15 SGB II und 37 SGB III kommt demgegenüber zwischen staatlichen Stellen und Leistungsberechtigten auf gesetzlicher Grundlage zustande, beruht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag und ist somit letztlich Ausdruck „imperativen Verwaltungshandelns“ (Hank 2012).

4. Zusammenfassung und Resümee

In der aktuellen Diskussion zur Legistik (Gesetzgebungslehre) wird nicht nur über förmliche Gesetze im vorstehend bezeichneten Sinne diskutiert, sondern sonstige und insbesondere auch alternative Formen der Rechtsetzung wie Verordnungen, Satzungen und Richterrecht werden in die Betrachtung einbezogen. Die Gesetzgebung ist nur eine – die wichtigste – Form der politischen Steuerung. An dieser Stelle ging und geht es hingegen allein um das Gesetz als gleichsam klassisches rechtliches Steuerungsinstrument nicht nur in Deutschland, sondern auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und im westlichen Kulturkreis überhaupt.

Allerdings war festzustellen, dass sich der Staat zumal im Berichtszeitraum 2000 bis 2012 in zunehmendem Maße im Wandel befindet „vom *Typus* des souveränen Gebietsherrn zum *Typus* des gegenüber verselbstständigter supranationaler Hoheitsgewalt offenen Staates“ (Kokott 2004), und zwar auch was seine Fähigkeit zur Daseinsvorsorge sowie Schaffung und Gewährleistung von Wohlfahrt im weiteren Sinne angeht. Zugleich haben Soziologisierung, Ökonomisierung und in jüngster Zeit auch Ökologisierung wachsende Bedeutung auch für die Tätigkeit des Gesetzgebers erlangt mit der Folge, dass in immer mehr Rechtsgebieten die in der Vergangenheit schwerpunktmäßig im Steuerrecht gebotene und stattgefundene wirtschaftliche Betrachtungsweise an Raum gewinnt. Dies gilt vor allen Dingen im Leistungsrecht der sozialen Sicherheit, beispielsweise im Krankenversicherungsrecht und Rentenversicherungsrecht, wo Bezugnahmen auf wirtschaftliche und soziale Daten im weiteren Sinne vermehrt auftreten.

Im Arbeitsförderungsrecht des SGB III spielt die Beschäftigungssituation bis hin zu Art und

Umfang der Beschäftigung bzw. Höhe der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung eine wichtige Rolle, und am Recht der gesetzlichen Rentenversicherung lässt sich exemplarisch aufzeigen, wie demografische Daten in den einschlägigen Gesetzen ihren Niederschlag finden. Entsprechendes gilt in jüngster Zeit im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, das nicht nur auf Fragen der Ausgabenentwicklung, sondern auch der Zahl der Versicherten, der Morbidität und der Versorgungsstruktur, z. B. die Ärztedichte im Zusammenhang mit der Bedarfsplanung, Bezug nimmt. Das Pflege(versicherungs)recht, welches über gesundheitliche und pflegerische Gesichtspunkte weit hinaus reicht, weil es die gesamte Lebenslage der Betroffenen berührt, benötigt für die Erstellung von Qualitätsstandards und zur Qualitätssicherung und -kontrolle Indikatoren der Lebensqualität, für die das Pflegeversicherungsrecht Vorgaben gibt. Im *Technikrecht*, z. B. im Atomgesetz, spiegelt sich die Dynamik der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung wider. Zugleich ist eine Tendenz der Hinwendung zu einer kosten- und marktorientierten Betrachtungsweise erkennbar, ggf. zulasten der Gemeinwohlorientierung. Ferner ist eine Verwissenschaftlichung und Technisierung der Gesetzessprache zu konstatieren.

Anstöße zur Berücksichtigung derartiger Gesichtspunkte im Recht gehen nicht zuletzt von der europäischen und sonstigen internationalen Ebene aus. Ein aktuelles Beispiel dafür liefert etwa die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, die mit dem Konzept der Inklusion ein behindertenpolitisches Leitbild vorgibt, das die nationalen Gesetzgeber von Bund, Ländern und Kommunen vor neue Herausforderungen, hierzulande gegenwärtig vor allem im Bildungsbereich, stellt.

Auch wenn man den Satz „Das Gesetz als Grundlage juristischer Entscheidungen verliert scheinbar unaufhaltsam an Bedeutung“¹⁰² für überzogen halten mag, so ist gleichwohl zu konzedieren, dass unter dem Schlagwort von Governance in vielfältiger Weise Alternativen der Rechtsetzung zur klassischen Gesetzgebung nicht nur diskutiert, sondern auch praktiziert werden, von der seit Langem vertrauten autonomen Rechtsetzung durch die Sozialpartner als Tarifparteien, über das Recht internationaler Organisationen und Privater, bis hin zu an die Stelle imperativer Rechtsetzung des Staates tretenden Vereinbarungen mit einzelnen und gesellschaftlichen Akteuren. Innerhalb derartiger Kooperationsverträge finden sich vermehrt auch Bezugnahmen auf Lebenssachverhalte.

Ein weiteres Charakteristikum moderner Gesetzgebung ist auch die große Rolle, welche der Wirkungsforschung zukommt. Sie führt dazu, dass der Gesetzgeber in verstärktem Maße sowohl im Vorfeld der Gesetzgebung, im Gesetzgebungsverfahren und auch nach Inkrafttreten von Gesetzen deren Effektivität und Effizienz nachprüft oder durch außenstehende Evaluatoren nachprüfen lässt. Auch auf diese Weise wird ein Mehr an Lebensnähe hergestellt und findet ein Monitoring anhand von Indikatoren statt, dessen Erfordernissen der Gesetzgeber bei seinem Handeln Rechnung trägt. Experimentelle Gesetzgebung wiederum dient dem Gesetzgeber zur „Generierung von Erfahrungswissen“ (Hoffmann-Riem 1993).

Im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzkrise in Europa ist zu Recht darauf hingewiesen worden, dass die öffentliche Aufmerksamkeit, die den in diesem Zusammenhang ergriffenen Maßnahmen geschenkt wird, sich bislang allzu ausschließlich vorwiegend auf ökonomische Aspekte beschränkt,¹⁰³ wie sich ja auch die aktuelle Diskussion um eine Förderung des Wachstums auf „Wachstum“ im überkommenen klassischen Sinne,¹⁰⁴ nicht aber auf soziales Wachstum und

Wachstum im Sinne von vermehrtem gesellschaftlichen Wohlergehen (Well-being) bezieht. Letztes wird in der öffentlichen Diskussion unter dem Schlagwort von Glück oder, meines Erachtens treffender, Zufriedenheit (satisfaction) diskutiert und verweist damit auf die subjektive Komponente, die in der Gesetzgebung insofern eine Rolle spielt, als Gesundheit, Erziehung, Bildung, Einkommen, Inklusion und Kohäsion Faktoren sind, die für die Zufriedenheit der Bürger und das Wohlergehen der gesamten Gesellschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang ist auch den neuen Formen direkter Demokratie und Bürgerpartizipation Rechnung zu tragen.

Es ist notwendig, dass sich der Gesetzgeber und auch andere „Rechtsetzer“ in Zukunft stärker der Notwendigkeit bewusst werden, diese Dimension im Rahmen ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen. Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die europäische Ebene, auf der im Rahmen des sogenannten Well-being-2030-Projekts des European Policy Centre Vorarbeiten in diese Richtung unternommen worden sind und unternommen werden.¹⁰⁵

Wenn der Club of Rome von den Grenzen des Wachstums gesprochen hat und heute auch die „Grenzen der Wachstumskritik“ beschworen werden (Michael Hüther 2012: 12), so unterstreichen diese unterschiedlichen Diskussionsbeiträge die Notwendigkeit, Wachstum zu definieren. Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, dies zu tun und kann es auch nicht sein. Doch muss auch der Gesetzgeber dieser Problematik Rechnung tragen. Die Analyse der Gesetzgebungsgeschichte seit der Millenniumswende zeigt, dass es Ansätze dafür gibt, welche es – und dann auch unter Verwendung von mehr und besseren Indikatoren – fortzuentwickeln gilt, in Richtung auf das auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung wiederholt und verstärkt postulierte Mehr an Realität und Rationalität im Interesse einer „besseren Gesetzgebung“.

102 Vgl. so einen Artikel zu rechtlichen und außerrechtlichen Argumenten in der Rechtspraxis einleitend Martens (2011: 145).

103 Vgl. hierzu und zum Folgenden Zuleeg (2012: 177ff.).

104 Siehe dazu oben 1. Einführung.

105 Vgl. dazu Zuleeg (2012), wie Fn. 104.

Literaturhinweise

- Aichele, V. 2010: Monitoring – unverzichtbarer Beitrag zur staatlichen Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte/Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin.
- Atkinson, T.; Cantillon, B.; Marlier, E.; Nolean, B. 2002: Social Indicators. The EU and Social Inclusion, Oxford.
- Bartholomäi, R. 1978: Wünsche der politischen Praxis an die sozialen Indikatoren, in: Hoffmann-Nowotny, H.-J. (Hrsg.): Messung sozialer Disparitäten. Soziale Indikatoren VI, Frankfurt am Main, S. 185ff.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Mitschang, St.; Reidt, O.; Stür, B. 2011: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 897ff.
- Bauer, M.; Knoll, R. 2003: Die Methode der offenen Koordinierung. Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 1-2/2003, S. 33ff.
- Bauer, St. 2012: Welche Zukunft wollen wir? Die Rio+20-Konferenz soll die UN-Nachhaltigkeits-Architektur reformieren, in: Vereinte Nationen Heft 1/2012, S. 10ff.
- Becker, B.; Bull, H.; Seewald, O. (Hrsg.) 1993: Festschrift für Werner Thieme, Köln u. a.
- Becker, U. 2010: Der Sozialstaat in der Europäischen Union, in: Becker, U.; Hockerts, H. G.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland, Bonn, S. 339ff.
- Becker, U.; Hockerts, H. G.; Tenfelde, K. (Hrsg.) 2010: Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn.
- Behrendt, C. 2003: Indikatoren im Prozess der „Offenen Methode der Koordinierung“: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung, Frankfurt am Main, S. 87ff.
- Behrendt, C. 2002: Ziele und Instrumente der „offenen Koordinierung“. Erarbeitung von Indikatoren – aus der Sicht der Wissenschaft, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, Frankfurt am Main, S. 127ff.
- Bieback, K.-J. 2012: Arbeitsförderung, in: Maydell, B. von u. a. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden, S. 997ff.
- Birk, R. 2008: Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts. Fragestellung und Entwicklungen am Beispiel des Arbeits- und Sozialrechts, in: Schwarze, J. (Hrsg.): Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Tübingen, S. 3ff.
- Blum, P. 2004: Wege zur besseren Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, Gutachten I für den 62. Deutschen Juristentag, München, S. 1ff.
- Bogdandy, A. von 2003: Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), S. 853ff.
- Botzenhardt, F. 2009: Offene Methode der Koordinierung für Gesundheit und Langzeitpflege – sind quantifizierte Ziele der richtige Weg? in: Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 251ff.

- Brandner, T. 2004: Gesetzesänderung. Eine rechtstatsächliche und verfassungsrechtliche Untersuchung anhand des 11. Deutschen Bundestages, Berlin.
- Brodführer, M. 2010: Bewusste Lücken im Gesetz unter Verweis auf „Wissenschaft und Praxis“, Baden-Baden.
- Bumke, Ch. (Hrsg.) 2011: Richterrecht zwischen Gesetzgebung und Rechtsgestaltung, Tübingen.
- Bumke, Ch. 2012a: Einführung in das Forschungsgespräch über richterliche Tätigkeit, in: ders. (Hrsg.): Richterrecht zwischen Gesetzesrecht und Rechtsgestaltung, Tübingen, S. 1ff.
- Bumke, Ch. 2012b: Verfassungsrechtliche Grundlage fachrichterlicher Rechtserzeugung, in: ders. (Hrsg.): Richterrecht zwischen Gesetzgebung und Rechtsgestaltung, Tübingen, S. 33ff.
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) 2008: Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gesundheitspolitik: Lissabon-Strategie, Offene Methode der Koordinierung und Gesundheitsdienstleistungen (Fachtagung 3.-4.3.2008, Potsdam), Dokumentation, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2001: Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Berlin.
- Bundesministerium des Innern 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung 2001: Datenreport, 13. Aufl., Bonn.
- Busch, K.; Hacker, B. 2009: Die Offene Methode der Koordinierung: integrationspolitische Entwicklungszusammenhänge und Gesamtperspektiven, in: Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 27ff.
- Callies, Ch. 2012: Der Kampf um den Euro: eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1ff.
- Casey, B. 2003: Koordination der „Koordination“: Über „Streamlining“ hinaus, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung, Frankfurt am Main, S. 95ff.
- Christensen, R.; Kudlich, H. 2008: Gesetzesbindung: Vom vertikalen zum horizontalen Verständnis, Berlin.
- Classen, C. D. 2012: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 14.2.2012 – Az.: 2 BvL 4.10, JZ 2012, S. 465ff.
- Cornils, M. 2011: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1053ff.
- Damm, R.; König, St. 2008: Gastbeitrag: Rechtliche Regulierung prädikativer Gesundheitsinformationen und genetischer „Exzeptionalismus“, in: Duttge u. a. (Hrsg.): Das Gendiagnostikgesetz im Spannungsfeld von Humangenetik und Recht, Göttingen, S. 191ff. (auch MedR 2008, S. 62ff.).
- Danwitz, Th. von 2000: Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVVDStRL) 59, Berlin u. a., S. 99ff.
- Deckert, M. 1995: Folgenorientierung in der Rechtsanwendung, München.
- Denkwerk Zukunft 2011: Jahresbericht 2011, Bonn.
- Denninger, E. 1989: Neue Rechte im technologischen Zeitalter?, in: Kritische Justiz, S. 147ff.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.) 2011: Pensions in Europe. The Open Method of Coordination in the Field of Pensions – Outcome and Prospects (International Conference on May 6 and 7, 2010 in Berlin), Berlin.
- Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.) 2009: Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart.
- Devetzi, St.; Schmitt, V. 2002: Die offene Methode der Koordinierung im Bereich Alterssicherung in der EU – eine kritische Bestandsaufnahme, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV) 4-5/2002, S. 234ff.
- Dierkes, M. (Hrsg.) 1975: Soziale Daten und politische Planung. Sozialindikatorenforschung in der BRD und den USA, Frankfurt am Main.

- Dierkes, M.; Krebsbach, C. 1975: Stand und Entwicklung der Sozialindikatorenforschung – einige einführende Überlegungen, in: Dierkes, M. (Hrsg.): Soziale Daten und politische Planung, Frankfurt am Main, S. 11ff.
- Dittrich, M. 2009: Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, München.
- Duttge, G.; Engel, W.; Zoll, B. (Hrsg.) 2011: Das Gendiagnostikgesetz im Spannungsfeld von Human-genetik und Recht, Göttingen.
- Ebsen, I. 2012: Krankenversicherung, in: Maydell, B. von u. a. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden, S. 723ff.
- Ebsen, I. 2007: Nachhaltigkeit sozialer Sicherheit? in: Deutscher Sozialrechtsverband e.V. (Hrsg.): Sozialrechtsgeltung in der Zeit (10. Sozialrechtslehrertagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 9./10.3.2006 in Frankfurt am Main), Berlin, S. 79ff.
- Eckert, Ch. 2004: Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Das Prinzip der Öffentlichkeit staatslenkender Entscheidungen zwischen Anspruch und Realität, Hamburg.
- Eichenberger, K. 1982: Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 40, S. 7ff.
- Eichenhofer, E. 2002: Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), S. 75ff.
- Eichenhofer, E. 2003: Beschäftigungspolitik und Arbeitsförderung im europäischen Vergleich, in: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR), S. 50ff.
- Eichenhofer, E. 2011: Sozialpolitik im Lissabonner Vertrag, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR), S. 125ff.
- Emmenegger, S. 2006: Gesetzgebungskunst. Gute Gesetzgebung als Gegenstand einer legislativen Methodenbewegung in der Rechtswissenschaft um 1900, Tübingen.
- Engels, D.; Köller, R.; Koopmans, R.; Höhne, J. 2011: Zweiter Integrationsindikatorenbericht erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Köln u. a.
- Europäische Kommission 1993: Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Brüssel.
- Europäische Kommission 2001a: Weißbuch „Europäisches Regieren“, Brüssel (KOM (2001) 428 endg. v. 25.7.2001).
- Europäische Kommission 2001b: Mitteilung „Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern“, Brüssel (KOM (2001) 723).
- Europäische Kommission 2001c: Zwischenbericht der Kommission „Verbesserungen und Vereinfachungen der Rahmenbedingungen für die Rechtsetzung“, Brüssel (KOM (2001) 130 v. 7.3.2001).
- Europäische Kommission 2002a: Mitteilung über Folgenabschätzung, Brüssel (KOM (2002) 276 endg. v. 5.6.2002).
- Europäische Kommission 2002b: Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, Brüssel (KOM (2002) 278 endg. v. 5.6.2002).
- Europäische Kommission 2005: Mitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“, Brüssel (KOM (2005) 79 endg. v. 16.3.2005).
- Europäische Kommission/Generaldirektion Beschäftigung und Soziales 2002: Sozialagenda, Brüssel.
- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates Lissabon, Brüssel, den 23./24.3.2000.
- Falkner, G.; Hartlapp, M.; Leiber, S.; Treib, U. 2004: EG-Richtlinien als soziales Korrektiv im europäischen Mehrebenensystem? Problemskizze und potenzielle Wirkungsmuster, in: Héritier, A.; Stolleis, M.; Schorpf, F. (Hrsg.): European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels, Baden-Baden, S. 115ff.

- Felix, D. 1998: Einheit der Rechtsordnung. Zur verfassungsrechtlichen Relevanz einer juristischen Argumentationsfigur, Tübingen.
- Fischer-Lescano, A.; Möller, K. 2012: Soziale Rechtspolitik in Europa, Berlin.
- Fischer-Lescano, A.; Teubner, G. 2006: Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt am Main.
- Forstmoser, P. 2012: Ökonomen und Juristen (Causerie), in: Myops 15 (Mai), S. 17ff.
- Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2010: Antrag „Einsetzung einer Enquete-Kommission ‚Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft‘“, BT-Drucks. 17/3853 v. 23.11.2010.
- Francken, J. 2011: Der Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Mediation und die gerichtsinterne Mediation im arbeitsrechtlichen Verfahren, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 1001ff.
- Franzius, G. 2003: Der „Gewährleistungsstaat“, in: DER STAAT, S. 293ff.
- Frenkel, M.; John, K. 2010: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, 7. Aufl., München.
- Frenzel, E. 2010: Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung? Beitrag zu einer praktischen Gesetzgebungslehre, Baden-Baden.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) 2011: Wie wollen wir leben? Perspektiven für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt (Tagungspapiere), Bonn/Berlin.
- Gas, T. 2012: Die gesetzliche Normierung des öffentlich-privaten Kooperationsvertrages. Handlungsbedarf im Gewährleistungsstaat, in: Die Verwaltung, S. 43ff.
- Gawel, E. 2012: Zur Ökonomisierung rechtlicher Technikanforderungen: das Beispiel des Wasserrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 298ff.
- Gehne, K. 2011: Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip. Normativer Aussagegehalt, rechtstheoretische Einordnung, Funktionen im Recht, Tübingen.
- Gerlinger, Th. 2009: Die Offene Methode der Koordinierung in der Gesundheitspolitik. Zur Ambivalenz und zu den Implementationsproblemen eines neuen Regulationsmodus, in: Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 193ff.
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung 2006: Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik, Diskussionspapier, Bonn.
- Glatzel, B. 2012: Das neue Familienpflegezeitgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 1175ff.
- Göbel, M. 2002: Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung. EG-Verfahren zur Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, Baden-Baden.
- Göttling, W.; Neumann, M. 2011: Das neue Familienpflegezeitgesetz, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 119ff.
- Graser, A. 2004: Sozialrecht ohne Staat? Politik und Recht unter Bedingungen der Globalisierung und Dezentralisierung, in: Héritier, A.; Stolleis, M.; Scharpf, F (Hrsg.): European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels, Baden-Baden, S. 163ff.
- Graser, A. 2007: „Demokratie?“ Konsistenzängste im deutschen Staatsrecht, in: Stolleis, M.; Streeck, W. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zu politischer und rechtlicher Steuerung im Kontext der Globalisierung, Baden-Baden, S. 77ff.
- Greß, St.; Wasem, J. 2009: Indikatoren zur Leistungsfähigkeit von Gesundheitssystemen und die Offene Methode der Koordinierung, in: Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 221ff.
- Grimm, D. 2011: Plädoyer für Wirkungsforschung, in: Rechtsgeschichte (Rg), S. 97ff.
- Grzeszik, B. 2012: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 71, S. 47ff.

- Guckelberger, A. 2012: GRUNDGESETZ und EUROPA, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), S. 1ff.
- Gühlstorf, T. 2012: Der Einkommensbegriff im Bundeselterngeldbegriff, in: Zeitschrift für Familienforschung (ZfF), S. 49f.
- Habich, R. 2011: Daten zur Lage der Nation. Wie die Sozialberichterstattung begann und warum wir sie brauchen, in: WZB-Mitteilungen 2011, S. 58ff.
- Hacker, B. 2010: Das liberale Europäische Sozialmodell. Rentenreformen in der EU und die Offene Methode der Koordinierung, Baden-Baden.
- Hacker, B. 2011: Reform- oder Sozialstaatskonsens? Pfadbrüche in Bismarckschen Rentenversicherungssystemen im Spiegel parlamentarischer Diskurse, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR), S. 437ff.
- Hänlein, A.; Tennstedt, F. 2012: Geschichte des Sozialrechts, in: Maydell, B. von u. a.: Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden, S. 67ff.
- Haerendel, U. (Hrsg.) 2012: Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge, Baden-Baden.
- Hank, St. 2012: Integrationsvereinbarungen als Instrumente individueller Zielplanung und einzelfallübergreifender Zusammenarbeit – Überblick über das Modellvorhaben in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), S. 7ff.
- Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger 2011: Sind gerechtere Gesellschaften gesünder?, Bericht von der 4. Sozialstaatsenquete am 5.11.2010, in: Soziale Sicherheit (Wien), S. 31-46.
- Hauser, R. 2002: Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Soziologie (ZfS), S. 251ff.
- Hauser, R. 2012: Zukunft des Sozialstaates, in: Maydell, B. von u. a. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), Baden-Baden, S. 215ff.
- Hebeler, T. 2010: Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen? – Grundsätzliche Überlegungen anlässlich des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Leistungsgestaltung im SGB II, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 754ff.
- Hemmann, A. 2002: Europäische Beschäftigungspolitik – Monitoring durch Indikatoren, in: Bundesarbeitsblatt, 11/2002, S. 18ff.
- Héritier, A.; Stolleis, M.; Scharpf, F. (Hrsg.) 2004: European and International Regulation after the Nation State. Different Scopes and Multiple Levels, Baden-Baden.
- Herzog, R.; Gerken, L. 2008: Stoppt den Europäischen Gerichtshof!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8.9.2008.
- Hess, R. 2011: Die Rolle des Rechts bei der Wissensgewinnung und Entscheidungsfindung im GKV-System: Die institutionelle Ebene, in: Gesundheitsrecht (GesR), S. 585ff.
- Heun, W. 2011: Staatliche Risikosteuerung und Verfassung, in: Rechtswissenschaft, S. 376ff.
- Heyer, G.; Koch, S.; Stephan, G.; Wolff, J. 2012: Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF), S. 41ff.
- Hill, H. (Hrsg.) 1989: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 56. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1988 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin.
- Hill, H. 2002: Zur ‚Methode der offenen Koordinierung‘ in der Europäischen Union, in: Sommermann, K.-P.; Ziekow, J. (Hrsg.): Perspektiven der Verwaltungsforschung: Beiträge zur wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung vom 8.-10.10.2002 in Speyer, Berlin, S. 139ff.
- Hill, H.; Schliesky, U. (Hrsg.) 2012: Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III, Baden-Baden.

- Hirsland, A.; Ramos Lobato, Ph.; Ritter, T. 2011: Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses, in: WSI-Mitteilungen, S. 94ff.
- Hockerts, H. G. 2001: Periodisierung des Gesamtwerkes, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 1, Berlin.
- Hockerts, H. G. 2010: Abschied von der dynamischen Rente. Über den Einzug der Demografie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung, in: Becker, U.; Hockerts, H.G.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn, S. 257ff.
- Hoffjan, A.; Bramann, A.; Kentrup, St. 2008: Folgekosten von Gesetzen. Beispiel AGG, Frankfurt am Main.
- Hoffmann-Riem, W. 1993: Experimentelle Gesetzgebung, in: Becker, B.; Bull, H.; Seewald, O. (Hrsg.): Festschrift für Werner Thieme, Köln u. a., S. 55ff.
- Holländer, P. 2008: Hypertrophie der Gesetzgebung – Entmachtung der Richter?, in: Schwarze, J. (Hrsg.): Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Tübingen, S. 91ff.
- Huber, B. 2012: Das 2. Richtlinienumsetzungsgesetz und weitere Änderungen im Ausländerrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 385ff.
- Hoppe, T. 2009: Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), S. 168ff.
- Hüther, M. 2012: Grenzen der Wachstumskritik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 227 v. 28.9.2012, S. 12.
- Igl, G.; Welti, F. 2012: Gesundheitsrecht. Eine systematische Einführung, München.
- Institut Solidarische Moderne 2012: Ein Jahr Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“: Crossover-Thesenpapier zur weiteren Arbeit, Berlin, den 19.2.2012 (Ms.).
- Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.) 2007: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Bd. 5: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Heidelberg.
- Jarass, H. 2012: BImSchG. Bundesimmissionsschutzgesetz. Kommentar, 9. Aufl., München.
- Joerges, Ch. 2012: Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise, in: Der Staat 51, S. 357ff.
- Kaltenborn, M.; Völger, J. 2012: Die Neuordnung des Bedarfsplanungsrechts durch das GKV-Versorgungsstrukturgesetz, in: Gesundheitsrecht (GesR), S. 129ff.
- Kampmann, I. 2012: Alternative Wohlstandsindikatoren. Viel mehr als Jobs und Wachstum, in: Arbeitnehmer, Heft 2, S. 6f.
- Karpen, U. (Hrsg.) 1998: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. Zehn Jahre „Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung“. Zehn Jahre „Zeitschrift für Gesetzgebung“, Heidelberg.
- Karpen, U. 2008: Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. Legistics – freshly evaluated, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Kern, Ch.; Uhl, Th. 2012: Das Bundeskinderschutzgesetz, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ), S. 125ff.
- Kistler, E.; Trischler, F. 2010: RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz. Gezählt, gewogen und zu leicht befunden, in: Arbeitsrecht im Betrieb (AiB), S. 508ff.
- Kirchhof, P. 2011: Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung richterlicher Entscheidungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1068ff.
- Kirchhof, P. 2012: Rechtsphilosophische Fundierung des Richterrechts: Die Idee des Rechts, in: Bumke, Ch. (Hrsg.): Richterrecht zwischen Gesetzgebung und Rechtsgestaltung, Tübingen, S. 71ff.
- Kloepfer, M. 1982: Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 40, S. 63ff.
- Kloepfer, M. (Hrsg.) 2011a: Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung. Gedächtnisschrift für Thilo Brandner, Baden-Baden.
- Kloepfer, M. (Hrsg.) 2011b: Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgeberische Rechtsanwälte?, Baden-Baden.

- Knapstein, J. 2012: Der Weg der Borderline-Produkte in Richtung Vollharmonisierung. Die Abgrenzung zwischen Arznei- und Lebensmitteln unter Berücksichtigung der Aufmachungsvorschriften für Lebensmittel, Marburg.
- Knickrehm, S. 2011: Schlüssiges Konzept, „Satzungslösung“ und Anforderungen des BVerfG vom 9.2.2010, in: Sozialrecht aktuell, S. 125ff.
- Kocka, J. 2010: Zivilgesellschaft und Sozialstaat, in: Becker, U.; Hockerts, H.G.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn, S. 287ff.
- Kokott, J. 2004: Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 63, S. 7ff.
- Kolbe, Daniela 2012: Wie gesund ist Wachstum?, in: Gesundheit und Gesellschaft, 4/12, www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/mediathek/gg/gg_0412_einwurf_kolbe.pdf (1.12.2012).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: Sozialpolitische Agenda, Brüssel (KOM (2000) 379).
- Kommission Grundwerte beim Parteivorstand der SPD 2010: An den Grenzen des Wachstums – neuer Fortschritt ist möglich, Berlin.
- Krajewski, M.; Bernhard, Th. 2012: Inklusive Schule in Bayern? Die Änderungen des BayEUG vom 13.7.2011 aus Sicht der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl), S. 134ff.
- Krebber, S. 2004: Die Koordinierung als Kompetenzkategorie im EU-Verwaltungsentwurf aus dogmatischer Sicht, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ), S. 592ff.
- Krebber, S. 2008: Globalisierungsbedingter Verlust der Bindungswirkung staatlicher Regulierungen und die sich entwickelnden Alternativen, in: Schwarze, J. (Hrsg.): Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Tübingen, S. 143ff.
- Krebsbach, C.; Gutmann, G. 1975: Resümee der Diskussion, in: Dierkes, M. (Hrsg.): Soziale Daten und politische Planung, Frankfurt am Main, S. 155ff.
- Kroll, Ch. 2011a: Die Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen. Eine Chance für politische Parteien?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Kroll, Ch. 2011b: Wie wollen wir zukünftig leben? Internationale Erfahrungen bei der Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Kruse, U.; Kruse, S. 2012: Die Bedeutung der Eigenverantwortung für die Weiterentwicklung der Sozialversicherung, in: Wege zur Sozialversicherung (WzS), S. 67ff.
- Kube, H., in: Maunz, T./Dürig (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109 Rz. 1.
- Kurth, M.; Schmoeckel, M.; Michalczyk, R. 2012: Regulierung im Telekommunikationssektor. Chancen und Risiken im historischen Prozess, Tübingen.
- Lachner, Th. 2007: Das Artikelgesetz, Berlin.
- Lachwitz, K.; Trenk-Hinterberger, P. (2010): Zum Einfluss der Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen auf die deutsche Rechtsordnung. Versuch einer Darstellung am Beispiel des § 19 BRK (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), RdL.
- Ladeur, K.-H. 2011: Wissenserzeugung in und durch Recht – und das Problem der „evidenzbasierten Medizin“, in: Gesundheitsrecht (GesR), S. 455ff.
- Lang, J.; Bergfeld, K. 2005: Zur „offenen Methode der Koordinierung“ als Mittel der Politikgestaltung in der Europäischen Union, in: Europarecht (EuR), S. 381ff.
- Lenze, A. 2011: Sind die neuen Hartz-IV-Sätze verfassungskonform?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1104ff.
- Leonhard, B. 2012: Bundeskinderschutzgesetz am 1.1.2012 in Kraft getreten, in: Recht der Lebenshilfe (RdL), S. 9f.

- Lewinski, K. 2011: Kodifikationsstrategien im Datenschutzrecht, oder: Wann ist der Zeitpunkt der Unkodifizierbarkeit erreicht?, in: Klopfer, M. (Hrsg.): Gesetzgebungsoutsourcing, Baden-Baden, S. 107ff.
- Lübbe-Wolff, G. 2001: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 60, S. 246ff.
- Luhmann, N. 1981: Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Frankfurt am Main.
- Luhmann, N. 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Luhmann, N. 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift, S. 4ff.
- Luhmann, N. 1990a: Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, S. 137ff.
- Luhmann, N. 1990b: Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal, S. 176ff.
- Luhmann, N. 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main.
- Maelicke, B. (Hrsg.) 2008: Lexikon der Sozialwirtschaft, Baden-Baden.
- Martens, S. 2011: Rechtliche und außerrechtliche Argumente, in: Rechtstheorie 42, S. 145ff.
- Maydell, B. von; Ruland, F.; Becker, U. (Hrsg.) 2012: Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden.
- Mayen, Th. 2011: Neuordnung der Finanzbeziehungen des Bundes und der Kommunen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 585ff.
- Mayntz, R. 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, G. (Hrsg.): Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11ff.
- Mertens, B. 2004: Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikation. Theorie und Praxis der Gesetzgebungstechnik aus historisch-vergleichender Sicht, Tübingen.
- Merz, E.; Gutzler, St. 2011: Das Sozialrecht auf dem Weg von den römischen Verträgen zum Lissabon-Vertrag, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 65ff.
- Meßerschmidt, K. 2011: Gesetzesänderungen in der Europäischen Union, in: Klopfer, M. (Hrsg.): Gesetzgebungsoutsourcing, Baden-Baden, S. 29ff.
- Meßerschmidt, K. 2012: Private Gesetzgebungshelfer – Gesetzgebungsoutsourcing als privatisiertes Regulierungsmanagement in der Kanzleiendemokratie?, in: Der Staat, S. 387ff.
- Meysen, T. 2012: Bundeskinderschutzgesetz: gesetzliche Programmatik im Baukastensystem, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ), S. 405ff.
- Milbradt, G.; Nerb, G.; Ochel, W.; Sinn, H.-W. 2011: Der ifo-Wirtschaftskompass. Zahlen, Fakten, Hintergründe, München.
- Möllers, C. 2003: Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung: Begriffe der Verfassung in Europa, in: Bogdandy, A. von (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, Wien, S. 36ff.
- Möstl, M. 2011: Rechtsetzungen der europäischen und nationalen Verwaltungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1076ff.
- Mogwitz, B. 2011: Die neue Regelbedarfsermittlung. Halten die neuen Regelbedarfe den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9.2.2010 stand?, in: Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGb), S. 323ff.
- Müller-Graff, P.-Ch. 2012: Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen, in: Europarecht (EuR), S. 18ff.
- Münder, J. 2011a: Bundeskinderschutzgesetz – die Hälfte der Wahrheit, in: Das Jugendamt (JAmt), S. 457ff.
- Münder, J. 2011b: Verfassungsrechtliche Begründung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen, in: Soziale Sicherheit (SozSi), Sonderheft September, S. 65ff.
- Nettesheim, M. 2012: Wo „endet“ das Grundgesetz? – Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess, in: Der Staat 51, S. 313ff.

- Nicklisch, F.; Schettler, G. 1990: *Regelungsprobleme der Gen- und Biotechnologie sowie der Human-genetik*, Heidelberg.
- Noll, H.-H. 2012: *European Framework for Measuring Progress (e-Frame)*. Neues EU-Projekt zur Fortschritts- und Wohlfahrtsmessung nimmt seine Arbeit auf, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)* 47, Januar, S. 4.
- OECD 2007: *Health at a Glance 2007: OECD Indicators*, Paris.
- OECD 2011: *Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum*, Paris.
- Ohler, Ch. 2011: *Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, S. 1061ff.
- Ossenbühl, F. 2007: *Gesetz und Recht – die Rechtsquellen im modernen Rechtsstaat*, in: Isensee, J.; Kirchhof, P. (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Bd. 5: *Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, Heidelberg, S. 169ff.
- Ostwald, D.; Sesselmeier, W. 2012: *Das Arbeits-BIP. Eine umfängliche Berücksichtigung der Arbeitsleistung bei der Wohlstandsberechnung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Paqué, K.-H. 2011: *Das Wesen des Wachstums*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* Nr. 239 v. 14.10.2011, S. 12.
- Pieters, D. 2008: *Social Security Law and the Challenge of Globalisation*, in: Schwarze, J. (Hrsg.): *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts*, Tübingen, S. 191ff.
- Pilz, S.; Dittmann, H. 2012: *Perspektiven des Stabilitäts- und Wachstumspakts – Rechtliche und ökonomische Implikationen des Reformpakets*, in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)*, S. 53ff.
- Pinzler, P. 2012: *Glücklich wie ein Kind mit Eis. Die Entwicklungspolitik setzt traditionell auf Wirtschaftswachstum – Aber wie wäre es mit „Glück“ als Ziel?*, in: *E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, S. 164ff.
- Pitschas, R. 2012a: *Umbruch der Versorgungsstrukturen in Gesundheitswesen und Grundgesetz*, in: ders. (Hrsg.): *Versorgungsstrukturen im Umbruch. Die Gesundheitsversorgung zwischen Länderinteressen und finanziellen Zwängen*, Frankfurt am Main u. a., S. 79ff.
- Pitschas, R. (Hrsg.) 2012b: *Versorgungsstrukturen im Umbruch. Die Gesundheitsversorgung zwischen Länderinteressen und finanziellen Zwängen*, Frankfurt am Main u. a.
- Plehwe, D. 2007: *Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung*, in: *WZB-Mitteilungen*, S. 7ff.
- Pötters, St.; Christensen, R. 2012: *Das Unionsrecht als Hybridform zwischen Case Law und Gesetzesrecht*, in: *JuristenZeitung (JZ)*, S. 289ff.
- Prunzel, R. 2007: *Der „Europäische Sozialkonsens“ als Instrument zur Stärkung des „europäischen Sozialmodells“*. Vom politischen Postulat zur eigenständigen sozialpolitischen Säule, Berlin, S. 255ff.
- Reimann, M. 2008: *Die Entstaatlichung des Rechts und die Rechtsvergleichung*, in: Zimmermann, R. (Hrsg.): *Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts*, Tübingen, S. 1ff.
- Rixen, St. 2011: *Entspricht die neue Hartz-IV-Regelleistung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts?*, in: *Sozialrecht aktuell*, S. 121ff.
- Röhl, K.; Röhl, H. 2008: *Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch*, 3. Aufl., Köln.
- Rösler, H. 2012: *Die Vorlagepraxis der EU-Mitgliedstaaten – Eine statistische Analyse zur Nutzung des Vorabentscheidungsverfahrens*, in: *Europarecht (EuR)*, S. 392ff.
- Rosa, H. 2005: *Beschleunigung: die Veränderung der Temporalstrukturen in der Moderne*, Frankfurt am Main.
- Roos, E. 2012: *Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt*, in: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, S. 652ff.
- Rothkegel, R. 2012: *Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber – die Übergangsregelungen des Hartz-IV- und des AsylbLG-Urteils*, in: *Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGB)*, S. 519ff.

- Rürup, B. 2003a: Nun ist die Politik gefordert. Die Empfehlungen der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“, in: Soziale Sicherheit (SozSi), S. 256ff.
- Rürup, B. 2003b: Die Empfehlungen der Nachhaltigkeitskommission (Ms.), S. 15ff.
- Rürup, B. 2004: Nachhaltige Sozialpolitik im alternden Deutschland, in: GVG-Informationsdienst Nr. 97, Köln.
- Ruland, F. 2004: Der neue Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel und seine Auswirkungen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 377ff.
- Ruland, F. 2012a: Gerechtigkeit in der Rentenversicherung, in: Haerendel, U. (Hrsg.): Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge, Baden-Baden.
- Ruland, F. 2012b: Rente mit 67 – Ökonomische Notwendigkeit oder Sozialabbau?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 492ff.
- Ruland, F. 2012c: Rentenversicherung, in: Maydell, B. von u. a. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden, S. 851ff.
- Runde, P.; Giese, R.; Kaphengst, C. 2011: Rechtliche Wirkungsforschung am Beispiel der Pflegeversicherung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 2011, S. 59ff.
- Ruppert, St.; Brunozzi, K.; Lange, Ch. 2012: Zur Entstehung des heutigen Standardlebenslaufs aus rechtshistorischer Sicht – zugleich ein Beitrag zu den juristischen Implikationen des demografischen Wandels, in: Rechtswissenschaft, S. 77ff.
- Sassen, S. 2008: Das Paradox des Nationalen, Frankfurt am Main.
- Schäfer, W.; Graf Wass von Czege, A. (Hrsg.) 2012: Aktuelle Probleme der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Scharr, P.; Roth, J. 2012: Quo vadis Informationsfreiheit? Bilanz und Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2011, Berlin, S. 1ff.
- Scherer, J.; Steinnickel, C. 2012: Die Entwicklung des Telekommunikationsrechts in den Jahren 2009 – 2011, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 142ff.
- Schiefer, B.; Beyer, Ch. 2012: Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) – Eine Bestandsaufnahme unter dem Aspekt des Benachteiligungsmerkmals der Behinderung, in: Behindertenrecht, S. 46ff.
- Schilling, Th. 2011: Gesetzgebung in Zeiten der Vielsprachigkeit, in: Kloepfer, M. (Hrsg.): Gesetzgebung als wissenschaftliche Herausforderung, Gedächtnisschrift für Thilo Brandner, Baden-Baden, S. 81ff.
- Schlieffen, K. von 2011: Wie Juristen begründen, in: JuristenZeitung (JZ), S. 109ff.
- Schliemann, H. 2006: Rentenversicherungspflicht für alle GmbH-Geschäftsführer? Von den Segnungen neuerer Gesetzgebung im Sozialversicherungsrecht, in: Hanau, P. u. a. (Hrsg.): Personalrecht im Wandel, Festschrift für Wolfdieter Küttner, München, S. 51ff.
- Schmähl, W. 2003: Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung, Frankfurt am Main, S. 105ff.
- Schmidtchen, G. 1978: Gesellschaft der falschen Bedürfnisse. Beitrag zur Entwicklung eines Konzepts sozialer Indikatoren für die Bundesrepublik, in: Hoffmann-Nowotny, J.-H. (Hrsg.): Messung sozialer Disparitäten. Soziale Indikatoren VI, Frankfurt am Main, S. 153ff.
- Schneider, H. 2002: Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch, 3. Aufl., Heidelberg.
- Schneider, M.; Hofmann, U.; Köhse, A.; Biene, P.; Krauss, T. 2007: Indikatoren der OMK im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege. Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit, Augsburg.
- Schnell, Ch.; Wesenberg, J. 2010: Renten in Europa: Internationale Tagung der Deutschen Rentenversicherung, Bund zur Offenen Methode der Koordinierung in der Alterssicherung, in: RVaktuell, S. 229ff.
- Schreiber, A. 2005: Die Offene Methode der Koordinierung im Gesundheitswesen und zur aktuellen Situation, in: Sozialer Fortschritt (SF), Heft 54, S. 149ff.

- Schröder, J.; Rompf, Th. 2011: Das GKV-Finanzierungsgesetz aus vertragsärztlicher Sicht, in: GuP – Gesundheit und Pflege, S. 11ff.
- Schulte, B. 1985: Die rechtliche Bedeutung des Regelsatzes in der Sozialhilfe und für das System der sozialen Sicherung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege (BldW), S. 44ff.
- Schulte, B. 1998: Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa: Herausforderungen und Chancen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schulte, B. 2002: Die „Methode der offenen Koordinierung“: Eine neue politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des Sozialschutzes, in: Zeitschrift für Soziologie (ZfS), S. 1ff.
- Schulte, B. 2005a: Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als politische Strategie in der Europäischen Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt (SF), Heft 54, S. 105ff.
- Schulte, B. 2005b: Perspektiven Europäischer Sozialpolitik: Die rechtliche Konstitutionalisierung des Sozialen und die politische Strategie der offenen Methode der Koordinierung, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung: Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schulte, B. 2005c: Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung – unter besonderer Berücksichtigung rechtsvergleichender und europarechtlicher Aspekte, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schulte, B. 2009: Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Offenen Methode der Koordinierung und ihr Einsatz in der unterschiedlichen Aktionsfeldern, in: Devetzi, St.; Platzer, H. (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart, S. 51ff.
- Schulte, B. 2010a: Das „Europäische Sozialmodell“ zwischen Realität und Normativität, in: Becker, U.; Hockerts, H.G.; Tenfelde, K. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn, S. 171ff.
- Schulte, B. 2010b: Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf in Deutschland, u. a. am Beispiel des Rechts auf Bildung, in: Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (ZFSH/SGB), S. 657ff.
- Schulte, B. 2011: Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen – Von der „Integration“ zur „Inklusion“: Änderungsbedarf im deutschen Behindertenrecht, in: br, S. 41ff.
- Schulte, B. 2012a: Patientenmobilität in Europa. Entstehung und Inhalt der RL 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Gesundheitsrecht (GesR), S. 72ff.
- Schulte, B. 2012b: Allgemeine Regeln des internationalen Sozialrechts – supranationales Recht, in: Maydell, B. von u. a. (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl., Baden-Baden, S. 1434ff.
- Schulte, B. 2012c: Auswirkungen der Finanz- und Eurokrise auf die Gesundheitspolitiken der Mitgliedstaaten – der rechtliche Rahmen. Vortrag auf dem 14. Euroforum der GVG „EU-Finanz- und Eurokrise und deren Auswirkungen auf die Gestaltung der Gesundheitspolitik der Mitgliedstaaten“ (gemeinsame Konferenz mit dem Bundesministerium für Gesundheit), Potsdam, den 11.10.2012 (Veröff. i. Vorb.).
- Schulte, B. 2012d: Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland – aktuelle Bestandsaufnahme und weiterer Handlungsbedarf, in: br, S. 34ff.
- Schulte, B.; Trenk-Hinterberger, P. 1986: Sozialhilfe. Eine Einführung, 2. Aufl., Heidelberg.
- Schulz, S. 2011: Das Grundrecht auf Achtung und Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums – Rechtsgrundlage, Inhalt und zeitlicher Wandel, in: Schliesky, U.; Ernst, Ch.; Schulz, S. (Hrsg.): Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg, S. 17ff.
- Schuppert, G. (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden.

- Schuppert, G. 2006: Zauberwort Governance. Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen?, in: WZB-Mitteilungen, S. 53ff.
- Schuppert, G. 2011: Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schwarze, J. (Hrsg.) 2008: Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Teilbd. I, Tübingen.
- Schwarze, J.; Becker, U.; Pollak, Ch. 1993: Die Implementation von Gemeinschaftsrecht. Untersuchungen zur Gesetzgebungs- und Verwaltungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Baden-Baden.
- Seidel, M. 2012: Gefährdet die Verschuldenskrise einiger Staaten der Währungszone die Herrschaft des Rechts in der Europäischen Union?, in: Schäfer, W.; Graf Wass von Czege, A. (Hrsg.): Aktuelle Probleme der europäischen Integration, Baden-Baden, S. 17ff.
- Sellner, D.; Fellenberg, F. 2011: Atomausstieg und Energiewende 2011 – das Gesetzespaket im Überblick, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1025ff.
- Sicko, C. 2011: Erfüllen Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluation die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das innere Gesetzgebungsverfahren? Überlegungen anlässlich des „Hartz-IV-Regelsatz-Urteils“, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 32, S. 27ff.
- Sieber, U. 2010: Rechtliche Ordnung in einer globalen Welt. Die Entwicklung zu einem fragmentierten System von nationalen, internationalen und privaten Normen, in: RECHTSTHEORIE 41, S. 151ff.
- Smeddinck, U. 2003: Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 641ff.
- Smeddinck, U. 2006: Integrierte Gesetzesproduktion. Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Kommission Grundwerte beim Parteivorstand der SPD 2010: An den Grenzen des Wachstums – neuer Fortschritt ist möglich, Berlin.
- Spiecker gen. Döhmann, I. 2012: Rechtliche Begleitung der Technikentwicklung im Bereich moderner Infrastrukturen und Informationstechnologien, in: Hill, H.; Schliesky, U. (Hrsg.): Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III, Baden-Baden.
- Spindler, G. 2008: Private Rechtssetzung auf IT-Märkten, in: Zimmermann, R. (Hrsg.): Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Tübingen, S. 21ff.
- Spindler, H. 2011: Verfassungsrecht trifft auf Statistik. Wie soll man mit den Regelsätzen weiter umgehen?, in: info also, S. 243ff.
- Stanton, D. 2002: Ziele und Instrumente der „offenen Koordinierung“ – Erarbeitung von Indikatoren – aus Sicht der Politik, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union, Frankfurt am Main, S. 122ff.
- Stanton, D. 2003: Gemeinsame Indikatoren bezüglich nationaler Strategien für angemessene und nachhaltige Renten: Die Arbeit der Indikatoren-Untergruppe des Ausschusses für Sozialschutz, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung, Frankfurt am Main, S. 68ff.
- Steinmeyer, H.-D. 2012: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen für Reformen der Sozialsysteme im Zeitalter der Globalisierung, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 721ff.
- Stephan, A. 2008: Die Beschäftigungspolitik der EU. Genese, Etablierung und Grenzen der EBS, Baden-Baden.
- Stolleis, M. 1981: Die Rechtsgrundlage der Regelsätze unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und sozialrechtlicher Grundsätze, in: Nachrichtendienst (NDV), S. 99ff.
- Stolleis, M. 2004: Was kommt nach dem souveränen Nationalstaat? Und was kann die Rechtsgeschichte dazu sagen?, in: Héritier, A.; Stolleis, M.; Scharpf, F. (Hrsg.): European and International Regulation after the Nation State, Baden-Baden, S. 17ff.

- Stolleis, M. 2008: Vormodernes und postmodernes Recht, in: Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, S. 543ff.
- Stolleis, M. 2012: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Vierter Band 1945-1990, München.
- Streeck, W. 1998: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt am Main.
- Stüer, B. 2011: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung – 71. Jahrestagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2011 in Münster, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1530ff.
- Stüer, B.; Stüer, E.-M. 2011: Die BauBG-Klimanovelle und das Energiefach- und -finanzierungsrecht 2011, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 1117ff.
- Tausch, A. 2010: Integrationspolitik in Europa – welche konkreten statistischen Kennziffern stehen der Sozialpolitik überhaupt zur Verfügung?, in: Soziale Sicherheit (Wien) 4, S. 224ff.
- Teubner, G. 1996: Globale Bukowina. Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, in: Rechtshistorisches Journal, S. 255ff.
- Teubner, G. 2012: Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung, Berlin.
- Thementeam „Soziales Wachstum“ der Friedrich-Ebert-Stiftung 2011: Soziales Wachstum. Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Thum, C. 2004: Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer vom 1. bis 4.10.2003 in Hamburg, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl), S. 293ff.
- Thym, D. 2012: Integration per Unterschrift? Vorzüge einer Konsensualintegrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), S. 46ff.
- Tomuschat, C. 2008: Möglichkeiten und Grenzen der Globalisierung, in: Schwarze, J. (Hrsg.): Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts, Tübingen, S. 21ff.
- Unmüßig, B. 2012a: Grüne Ökonomie – die neue Zauberformel? Erwartungen an die Rio+20-Konferenz, in: Vereinte Nationen Heft 1, S. 3ff.
- Unmüßig, B. 2012b: Wachstumskritik II: Anlauf zur Rettung des Planeten, in: E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit, S. 166ff.
- Veit, S. 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung. Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2002: Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. Internationale Tagung am 9. und 10.11.2001 in Berlin, Frankfurt am Main.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) 2003: Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis? Internationale Tagung am 26. und 27.3.2003 in Berlin, Frankfurt am Main.
- Voelzke, Ch. 2012: Das Eingliederungschancengesetz – neue Regeln für das Arbeitsförderungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 117ff.
- Waldhoff, Ch. 2012: Kritik und Lob der Dogmatik. Rechtsdogmatik im Spannungsfeld von Gesetzesbindung und Folgenorientierung, in: Kirchhof, G.; Magen, St.; Schneider, K. (Hrsg.): Was weiß Dogmatik? Was leistet und steuert die Dogmatik im öffentlichen Recht?, Tübingen, S. 17ff.
- Walter, M. 2012: Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), S. 177ff.
- Wieland, J. 2000: Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 59, Berlin u. a., S. 13ff.

- Willemsen, H.; Sagan, A. 2011: Die Auswirkungen der Europäischen Grundrechtecharta auf das deutsche Arbeitsrecht, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 258ff.
- Winter, G. 1993: Grundprobleme des Gentechnikrechts, Düsseldorf.
- Wolff, M.; Fegert, J.; Schröer, W. 2012: Mindeststandards und Leitlinien für einen besseren Kinderschutz, in: Das Jugendamt (JAmt), S. 122ff.
- Wrase, M. 2012: Das GKV-Versorgungsstrukturgesetz, in: GuP – Gesundheit und Pflege, S. 1ff.
- Zapf, W. (Hrsg.) 1974/1975: Soziale Indikatoren – Konzepte und Forschungsansätze, Frankfurt am Main, Bd. I 1974, Bd. II 1974, Bd. III 1975.
- Zimmermann, R. (Hrsg.) 2008: Globalisierung und Entstaatlichung des Rechts (Ergebnisse der 31. Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung vom 20. bis 22.9.2007 in Halle), Teilband II, Tübingen.
- Zippelius, R. 1991: Die experimentierende Methode im Recht, Mainz.
- Zippelius, R. 2005: Juristische Methodenlehre, 9. Aufl., München.
- Zippelius, R. 2012: Grundbegriffe der Rechts- und Staatssoziologie, Tübingen.
- Zuleeg, F. 2012: Führt bessere Messung von Well-being zu einer ausgewogeneren europäischen Politikentwicklung?, in: Soziale Sicherheit (Wien), S. 176ff.

Der Autor

Bernd Schulte

war von 1976 bis 2011 wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht – seit 1.7.2011 Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik – in München mit den Arbeitsschwerpunkten deutsches sowie internationales und europäisches Sozialrecht. Während dieser Zeit war er auch als Berater tätig (u. a. für Europäische Kommission, Europarat, Internationale Arbeitsorganisation, Ministerien, Organisationen, Stiftungen und Verbände). Seit dem 1.6.2011 ist er selbstständiger wissenschaftlicher Referent und Consultant in München.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschlands Industrie: Wachstumsmotor oder Wachstumsmythos?

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**„Denn wer da hat, dem wird gegeben“
Spitzeneinkommen und Einkommensungleichheit
in Deutschland**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Reformen und Wachstum
Die deutsche Agenda 2010 als Vorbild für Europa?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

Eurokrise: Die Ungleichheit wächst wieder in Europa

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Perspektiven der Wirtschaftsförderung für den Kultur- und Kreativsektor

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Genossenschaften und ihre Potenziale für eine sozial gerechte und nachhaltige Wirtschaftsweise

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Die Energiewende verbraucherfreundlich gestalten

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Mehr als Minutenpflege – Was brauchen ältere Menschen, um ein selbstbestimmtes Leben in ihrer eigenen Häuslichkeit zu führen?

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Neue Selbstständigkeit – Wandel und Differenzierung der Erwerbstätigkeit

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Soziale Indikatoren in Nachhaltigkeitsberichten
Freiwillig, verlässlich, gut?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Interkulturelle Öffnung in Kommunen und Verbänden

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Muslimbilder in Deutschland – Wahrnehmungen und Ausgrenzungen in der Integrationsdebatte

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso