

Nachruf auf Hans F. Zacher

Am Aschermittwoch, dem 18. Februar 2015, verstarb Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Hans F. Zacher*. Damit fand ein Leben seinen Abschluss, das ertragreicher und erfüllter kaum hätte sein können. *Zacher* war ein herausragender Wissenschaftler, ein erfolgreicher Wissenschaftspolitiker und ein beeindruckender Mensch, der verwurzelt und aufgehoben in seiner bayerischen Herkunft, in seinem katholischen Glauben und in seiner Familie Großartiges geleistet hat.

Leben

Hans F. Zacher wurde am 22. Juni 1928 in Erlach am Inn in Niederbayern geboren. Er war der einzige Sohn eines Volksschullehrers und erlebte den Nationalsozialismus zunächst in der relativen Geborgenheit einer katholischen Familie auf dem Lande, wurde dann eingezogen als Flakhelfer und zum Reichsarbeitsdienst, geriet kurz in Kriegsgefangenschaft, bevor er im Alter von 18 Jahren in Passau sein Abitur ablegen konnte. *Zacher* selbst hat diesen Start in sein Leben im Rückblick als „durch den Gang der Geschichte privilegiert“ empfunden: Weil er das nationalsozialistische Regime und dessen Unrecht wie den Krieg selbst noch erlebte, die Not der Nachkriegszeit, aber auch die Anfänge der deutschen Demokratie und eines deutschen Rechtsstaats, bei dessen Gestaltung die Politiker „zuerst an die Notwendigkeiten des Gemeinwohls dachten“.¹ Die in der Jugend geknüpften Kontakte führten ihn zu einem Studium der Rechtswissenschaft, das er an der Philosophisch-Theologischen Hochschule in Bamberg begann, in Erlangen fortführte und in München beendete.² Nach sechs Semestern legte er 1951 sein Referendarexamen ab.

Im Studium hatte er *Hans Nawiasky* kennen gelernt, der in die Schweiz emigriert und Professor in St. Gallen geworden war, aber 1946 begonnen hatte, auch wieder in München Vorlesungen anzubieten.³ *Nawiasky* sollte der akademische Mentor von *Hans Zacher* werden. Er schlug nach Ablegung des Ersten Staatsexamens das Thema einer Doktorarbeit vor: „Die Erneuerung des parlamentarischen Systems in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg“. Schon ein Jahr später konnte *Zacher* die dann mit *summa cum laude* bewertete Arbeit vorlegen, was einerseits dem damals sehr mageren Material zu verdanken war, zu dem aus München Zugang gefunden werden konnte,⁴ aber andererseits ebenso ein frühes Zeugnis der ungeheuren Schaffenskraft, die *Zacher* sein Leben lang auszeichnete. *Nawiasky* war es auch, der *Zacher* im Anschluss die Idee einer Habilitation unterbreitete und ihm 1953 als Thema „Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention des Staates nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung“ vorschlug. *Zacher* nahm das Thema an, begann aber, da sich nach einer kurzen Zeit als Assistent am Institut für Völkerrecht (1954/55) keine Stelle an der Universität finden ließ,

1 *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre, Ansprache zum 80. Geburtstag von Franz Xaver Kaufmann, in: Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Tätigkeitsbereich 2012-2014, i.E.

2 Zu den Hintergründen der Studienortwahl *Zacher*, Sechs Jahrzehnte Rechtsgeschichte, in: Wissenschaft und Universität, Wolfgang Frühwald zum 70. Geburtstag, 2005, S. 95 f.

3 Zu der damaligen Studiensituation an der Münchener Fakultät *Zacher*, Erinnerungen an Professor Hans Nawiasky, in: Ehrenzeller/Schindler (Hrsg.), Hans Nawiasky – Leben, Werk und Erinnerungen, 2012, S. 39, 40 f.

4 Nach eigenem Bekunden war die Dissertation „so kahl wie ein Laubbaum im Winter“, so *Zacher*, a.a.O., S. 52.

eine praktische Tätigkeit in der bayerischen Verwaltung. Die Umstände dieser Tätigkeit sind gerade aus heutiger Sicht bemerkenswert: Denn Habilitanden galten damals nicht als praxisferne Theoretiker, sondern als willkommenen Nachwuchskräfte, die bei der großen Aufgabe, „dem Rechtsstaat eine neue Radikalität zu geben“⁵, eingesetzt werden konnten und gefördert wurden. So startete *Zacher* seine Zeit in der bayerischen Verwaltung als Assistent des Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (1955/56), wurde wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht (1956-59), um dann bei der Regierung von Oberbayern zu arbeiten. In dieser Phase hat er seine Frau *Annemarie* geheiratet (1956) und eine Familie gegründet, die ersten seiner sieben Kinder kamen auf die Welt. Die Habilitationsschrift musste an Abenden und am Wochenende geschrieben werden. Sie wuchs bis zum Abschluss im Sommer 1961 auf 1600 Seiten an. Die Habilitation erfolgte 1962. Die Schrift aber konnte erst 1980, nachdem die Landesverfassung angesichts der nicht still stehenden Tätigkeit des Bundesgesetzgebers weitgehend an Bedeutung für das Sozialrecht eingebüßt hatte, in einem Umfang von 1200 Seiten mit einer Einführung von über 100 Seiten unter dem Titel „Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland“ veröffentlicht werden. Zuvor blieb keine Zeit. Denn schon 1963 wurde der Oberregierungsrat *Zacher* auf einen Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Kirchenrecht an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes berufen, an eine junge, interdisziplinär ausgerichtete Fakultät, an der aus Sicht des neu Angekommenen „Bereitschaft und Freiheit“ zu erleben waren, im Recht „zwischen der strukturellen Notwendigkeit und der Beliebigkeit seiner Einzelheiten zu unterscheiden.“⁶ Im Jahr 1971 wechselte *Zacher* zurück nach München und übernahm an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht.⁷

Die Max-Planck-Gesellschaft beschloss im Jahr 1974 auf eine Anregung des früheren Präsidenten des Bundessozialgerichts, *Georg Wannagat*, die Errichtung einer „Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht“. *Hans Zacher* wurde mit ihrer Leitung betraut. Er begann seine Arbeit auf einem gänzlich unbestellten Feld mit seinem großen Sinn für das Aufspüren systemischer Zusammenhänge, in dem er verschiedene, nach Inhalten, Rechtsordnungen und dem Einfluss internationaler Organisationen gegliederte Schwerpunkte setzte, um so die „Grundlagen für die Ziele, Organisationsformen. Techniken und Methoden der weiteren Forschung“ legen zu können.⁸ Der Erfolg bestand in der 1980 folgenden Gründung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, dessen Gründungsdirektor *Hans Zacher* wurde. Schnell hinterließ er auch in der Max-Planck-Gesellschaft sichtbare Spuren. Er wurde, als bisher einziger „Nicht- Naturwissenschaftler“, ihr Präsident. Seine Präsidentenzeit, die von 1990 bis 1996 dauerte, war vor allem durch die Herausforderung geprägt, nach der deutschen Wiedervereinigung in den neuen Ländern die außeruniversitäre Forschung zu etablieren.⁹ Dabei bestand die Schwierigkeit, den Verlockungen eines allzu schnellen Aufbruchs zu widerstehen und Einrichtungen zu gründen, die den Ansprüchen und Grundsätzen der Max-Planck-Gesellschaft entsprachen – ohne das allgemeine Ziel, die optimale Entwicklung aller Institute zu fördern und strukturelle Reformen innerhalb der MPG

5 *Zacher*, a.a.O., S. 59: „Es war eine einzigartige Symbiose von Rechtswissenschaft und Praxis“.

6 *Zacher*, Mein 20. Jahrhundert im Recht, Rechtshistorisches Journal 19 (2000), S. 682, 685.

7 Dazu *Zacher*, in: Wissenschaft und Universität (Fußn. 2), S. 99 f.

8 *Zacher*, Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, VSSR 1975, S. 388, 389.

9 Auf der Grundlage von Art. 38 des Einigungsvertrags v. 31.8.1990 (BGBl. 1990 II, S. 889).

durchzuführen, aus dem Auge zu verlieren.¹⁰ Hier halfen niederbayerischer Charme und Eigensinn, eine ganz eigene Kombination aus Pragmatismus und Prinzipientreue und die Fähigkeit, ebenso wohlklingend wie klar die entscheidenden Argumente auf den Punkt zu bringen. In einem Sofortprogramm wurden 27 Arbeitsgruppen errichtet, und am Ende der Amtszeit des Präsidenten *Hans Zacher* waren 18 Institute in den neuen Ländern aufgebaut worden. Dazu kam die Grundsteinlegung für den neuen Sitz der Generalverwaltung, über deren Verbleib in München wohl nicht ganz zufällig in der Amtszeit eines aus Bayern stammenden Präsidenten entschieden worden war.

Ab 1996 arbeitete Zacher dann wieder am MPI für Sozialrecht als Emeritus und begab sich, vielfach ausgezeichnet und geehrt, dort wie in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Päpstlichen Akademie für Sozialwissenschaften, erneut auf die Suche nach Erkenntnissen über die rechtliche Ordnung des Sozialen¹¹. Es gelang ihm, seinen Rat anzubieten, ohne sich in die Belange der neuen Institutsleitungen einzumischen, aber auch ohne in grundlegenden Fragen seine eigene Position zu verhehlen. Besonders bewundernswert war seine nie ermüdende Bereitschaft, sich – trotz der vielen und vielfältigen Aufgaben, die sich weiterhin stellten – mit Wissenschaftlern aller Generationen über deren sozialrechtliche Projekte auszutauschen. *Hans Zacher* war ein wunderbarer Vermittler seines Wissens und ein inspirierender Gesprächspartner.

Werk

Als *Hans Nawiasky* seinem Habilitanden *Hans Zacher* das Thema der sozialen Interventionen zur Bearbeitung antrug, tat er das mit den Worten: „Wenn Sie sich dieses Thema vornehmen, arbeiten Sie lange Zeit in einem dunklen Loch“.¹² *Zacher* fand Mittel und Wege, dieses Loch zu füllen, nicht ohne immer wieder neu nachzugraben. Er wurde zum Begründer der Sozialrechtswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese Wissenschaft hatte in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in Deutschland zwar schon einmal Fuß gefasst und auch beachtliche Fortschritte aufzuweisen,¹³ war aber – wie viele intellektuelle und wissenschaftliche Errungenschaften – im Nationalsozialismus untergegangen. Sie musste in den 1950er und 1960er Jahren ganz neu starten. *Zacher* konnte dabei auch auf neuere Vorarbeiten zurückgreifen. Er selbst hat *Walter Bogs* als „den wahren Gründervater der deutschen Sozialrechtswissenschaft“ bezeichnet.¹⁴ Tatsächlich war *Bogs*, Senatspräsident am BSG und 1965 bis 1967 dessen Vizepräsident, wirkmächtig nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf vielen sozialpolitischen Bühnen tätig, etwa auch im Rahmen der 1964 eingesetzten Sozialenquete-Kommission,¹⁵ und hatte sich zusammen auch mit *Zacher* durch die Gründung des Deut-

10 Zu dieser Zeit *Zacher*, in: *Wissenschaft und Universität* (Fußn. 2), S. 132 ff.

11 *Zacher*, Das „Soziale“ als Begriff des deutschen und europäischen Rechts, in: *Das Soziale in der Alterssicherung*, DRV-Schriften Bd. 66, 2006, S. 11 ff.

12 *Zacher*, in: *Ehrenzeller/Schindler, Hans Nawiasky* (Fußn. 3), S. 53.

13 Vgl. *Mikešić*, *Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin*, 2002.

14 *Zacher*, *Sozialstaat und Rechtsschutz*, in: *Durchsetzung sozialer Rechtspositionen*, SDSRV 54 (2006), S. 7, 13.

15 *Soziale Sicherung in der Bundesrepublik*, Bericht der Sozialenquete-Kommission, verfasst von ihren Mitgliedern *Bogs*, *Achinger*, *Meinhold*, *Neundörfer* und *Schreiber*, o. J. (1966). Vgl. dazu *Zacher*, *Walter Bogs – 90 Jahre alt*, ZIAS 1989, S. 69 ff.

schen Sozialrechtsverbands¹⁶ Verdienste um einen engeren Austausch zwischen Sozialrechtswissenschaft und -praxis erworben. *Zachers* wissenschaftliche Arbeiten reichten jedoch weit über die vorhandenen Ansätze hinaus. Sie waren grundsätzlicher, geprägt durch das stete Bemühen um systematisierende Aufarbeitung und theoretische Fundierung des schnell und wild wachsenden Sozialrechts. Und sie waren breiter angelegt, weil sie eine international vergleichende und eine interdisziplinäre Perspektive einbezogen. Nicht umsonst wurden seine Arbeiten in Deutschland wie im Ausland schnell aufgenommen und stießen auf große Anerkennung auch in den Geschichts- und Sozialwissenschaften.¹⁷ Dabei lassen sich verschiedene Phasen der Entwicklung unterscheiden. *Zachers* wissenschaftliches Werk spiegelt insofern die Stationen seines vorstehend wiedergegebenen Werdegangs wider.¹⁸

Grundlegend war zunächst die bereits erwähnte Habilitationsschrift. In ihr wird der unübersichtliche Stoff des positiven Sozialrechts erstmalig umfassend geordnet, indem dessen verfassungsrechtlicher Rahmen minutiös entfaltet und die Zusammenhänge und verbindenden Linien zwischen den Schichten des Rechts offen gelegt werden. Im Vordergrund steht insofern die Ordnungsfunktion des deutschen Verfassungsrechts, wie überhaupt diese erste Phase durch Arbeiten in der Kerndisziplin des öffentlichen Rechts geprägt war. Zu nennen sind neben verwaltungsrechtlichen Beiträgen¹⁹ die Auseinandersetzungen mit der Landesverfassung²⁰, der Staatsrechtslehrevortrag²¹ sowie Aufsätze zur Bedeutung des Gleichheitssatzes in der Praxis²², zur Umverteilung²³ und zur Wirtschaftsverfassung²⁴.

Eine zweite Phase des wissenschaftlichen Werks *Zachers* begann am Ende der 1960er Jahre, auf der „Wendeltreppe gesellschaftlichen Glücks ...“, entlang derer Westeuropa sich über Jahrzehnte hinauf entwickeln sollte“²⁵. Hier trafen sich der expandierende Sozialstaat und die Notwendigkeit, seine Ordnung herauszuarbeiten. „Der Wohlfahrtsstaat geriet um so mehr in Irritationen, je mehr er sich entfaltete. Daneben wurde deutlich, daß es nicht mehr nur um die Verteilung des Verteilbaren, sondern auch um die Wahrung des Unverteilbaren gehen mußte“.²⁶ *Zacher* konnte einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung einer rechtlichen Ordnung leisten. Bei ihrem zweiten Anlauf nahm die Kodifikation des Sozialrechts „bei begrenzter Sachreform“²⁷ Fahrt auf, und *Zacher* wurde der Gründungsvorsitzende der die Umsetzung

16 Gegründet als Deutscher Sozialgerichtsverband, dazu *Zacher*, 25 Jahre Deutscher Sozialrechtsverband, SDSRV 34 (1991), S. 7 ff.

17 Lesenswert *Kaufmann*, Denker des Sozialstaats: Hans F. Zacher 80 Jahre, Zeitschrift für Sozialreform 54 (2008), S. 419 ff.

18 Dokumentiert sind diese Entwicklungen auch in den beiden großen Zusammenstellungen der Publikationen: Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993; Abhandlungen zum Sozialrecht II, 2008.

19 Entschädigungslose Enteignung von Verkehrsflächen?, BayVBl. 1956, S. 66 ff. und 109 ff.; Zum Erlöschen öffentlichrechtlicher Erstattungsansprüche, BayVBl. 1958, S. 107 ff.

20 Etwa Bayern als Sozialstaat, BayVBl. 1961, S. 257 ff.; Verfassungsentwicklung in Bayern 1946 bis 1964, JöR n.F. 15 (1966), S. 321 ff.; Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung, in: FS zum 25jährigen Bestehen des BayVerfGH, 1972, S. 95 ff.

21 Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL H. 25 (1967), S. 308 ff.

22 Soziale Gleichheit, AöR 93 (1968), S. 341 ff.

23 Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 3 ff. Hingegen blieb *Zachers* Beschäftigung mit der Einnahmenseite staatlichen Handelns beschränkt, vgl. aber: Rechtsfragen des süddeutschen Süßbierstreites, BayVBl. 1955, S. 203 ff.

24 Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: FS für Böhm, 1965, S. 63 ff.

25 *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre (Fußn. 1).

26 *Zacher*, Rechtshistorisches Journal 19 (2000) (Fußn. 6), S. 686.

27 *Zacher*, Zum Sozialgesetzbuch. Stand und Probleme der Kodifikation des Sozialrechts, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 5 (1974), S. 1, 15.

vorbereitenden Sachverständigenkommission. Mit dem Erlass des SGB I gelang 1974 die Schaffung eines Allgemeinen Teils, der für alle Teile des Sozialrechts gilt. Die Verabschiedung der weiteren Sozialgesetzbücher geriet schon wegen vieler Reformnotwendigkeiten bald ins Stocken und ist bis heute nicht abgeschlossen, der ursprünglich entwickelte Plan für die Anlage in zehn Büchern erwies sich schnell als überholt.²⁸ Aber die Fundamente waren gelegt. *Zachers* Aufsätze aus dieser Zeit enthalten grundlegende Erkenntnisse für die Anatomie des Sozialrechts. So haben etwa die von ihm zum sozialen Entschädigungsrecht aufgeworfenen Fragen²⁹ bis heute, in einer Zeit, in der ein neuer Kodifikationsversuch gestartet werden soll, nichts an ihrer Aktualität eingebüßt.

Mit der Übernahme der Projektgruppe und des daraus hervorgegangenen Max-Planck-Instituts verbindet sich eine dritte Phase des wissenschaftlichen Wirkens. Die Grundfragen nach der Entwicklung des Sozialstaats³⁰ und nach den Eigenheiten des Sozialrechts³¹ werden nun erstmalig mit Hilfe der Rechtsvergleichung und stärker als zuvor unter Einbeziehung von Nachbarwissenschaften entfaltet.³² Zu den von *Zacher* geleisteten Pionierarbeiten gehören die Beschäftigung mit den Besonderheiten des Rechtsvergleichs im Sozialrecht,³³ die insbesondere darin begründet liegen, dass der weite Vorrat möglicher sozialrechtlicher Lösungen nur vor dem Hintergrund der sozialpolitisch aufzuarbeitenden Nachfragen und der historischen Bedingtheit der Antworten verstanden werden kann. Zu ihnen gehört auch die Einbeziehung von Entwicklungsländern in die Vergleiche,³⁴ obwohl diese wegen des dünnen sozialrechtlichen Substrats und der kulturellen und institutionellen Eigenheiten von Modernisierungsprozessen bis heute mit ganz eigenen Schwierigkeiten verbunden sind. Von Beginn an wurden in dem neuen Forschungsumfeld Grundlagenfragen mit sachthematischen Aspekten verbunden und etwa auf bestimmte schutzbedürftige Gruppen, auf besondere soziale Situationen oder auf Faktoren sozialer Gestaltung und Leistung bezogen. Die Früchte dieser Verknüpfung lassen sich am Beispiel der Alterssicherung in den Ergebnissen des letzten großen, von *Zacher* am Institut durchgeführten Projekts erkennen.³⁵

Nach der Emeritierung erfuhr das wissenschaftliche Werk noch einmal eine bemerkenswerte Ausweitung. Erstens konnte *Zacher* nun auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgreifen, der insbesondere erkennbar wird, wenn die großen, monographisch angelegten Bestandsaufnahmen zum Sozialstaatsprinzip im Handbuch des Staatsrechts³⁶ sowie zu Grundlagen der Sozialpolitik und zur Geschichte der sozialen Leistungen³⁷ einerseits mit der ersten Bestandsaufnahme in der Habilitationsschrift andererseits verglichen werden. In den jüngeren

28 Vgl. *Zacher*, Das Sozialgesetzbuch – Stand und Entwicklung, BayVBl. 1991, S. 529 ff.

29 *Zacher*, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, DÖV 1972, S. 461 ff.

30 Grundlegend dazu *Zacher/Köhler* (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, 1981.

31 Maßgeblich für die Systematisierung *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: FS für Zeidler, 1987, S. 571 ff.

32 Näher *Zacher*, Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, in: FS für Lorenz, 1991, S. 847, 849 ff.

33 *Zacher* (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977.

34 *Zacher*, Die Entwicklungsländer-Forschung in den ersten Jahrzehnten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, ZIAS 2008, S. 1 ff.

35 *Zacher* (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, 1991.

36 *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28, S. 659 ff.

37 *Zacher*, Grundlagen der Sozialpolitik, in: BMAS (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1, 2001, S. 333 ff.; *ders.*, Gemeinsame Fragen der Organisation und des Rechts der sozialen Leistungen, in: BMAS (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11, 2007, S. 491 ff.

Werken scheinen Zusammenhänge, Gestaltungsmöglichkeiten und Leitvorstellungen auf, deren Herausarbeitung auf der jahrzehntelangen Beschäftigung mit der Sozialstaatlichkeit beruht. Zweitens drängen in Zeiten des sozialstaatlichen Umbaus neue Fragen in den Vordergrund, die vielfältig miteinander verbunden sind: Der „Einschluss“ ausländischer Personen in eine pluralistischer werdende Gesellschaft,³⁸ die demographischen Veränderungen³⁹, die Europäisierung⁴⁰ und die Globalisierung⁴¹. Drittens empfand *Zacher* zunehmend die Notwendigkeit, sozialstaatliche Interventionen im Rahmen einer umfassend verstandenen rechtlichen Ordnung zu verorten. Ausdruck dessen sind auch die Themenstellungen, die er im Rahmen der Päpstlichen Akademie für Sozialwissenschaften verfolgte: die Komplementarität von Demokratie und Rechtsstaat; die Spannung zwischen der positivistischen Beliebigkeit der Demokratie und der Verantwortung des Menschen für die Werte, die er für wahr hält; die Verantwortung der Zivilgesellschaft für den demokratischen Staat und des demokratischen Staats für die Zivilgesellschaft; die Notwendigkeit, die Werte der Demokratie international zu verwirklichen.⁴² *Zacher* griff seine Arbeiten zur Wirtschaftsordnung wieder auf,⁴³ auch weil diese Ordnung in enger Verbindung zur Sozialstaatlichkeit steht. Vor allem aber war es sein Anliegen, die Bedeutung und Eigenheit sozialstaatlicher Interventionen tiefer gründend theoretisch zu erklären. Er hob, auf der Suche nach der das Sozialrecht „selbst tragenden Ordnung“⁴⁴, als dessen Grundnorm die Gleichheit hervor, auch im Sinne einer Grundlage, um das Individuum zur Freiheit zu befähigen. Er wusste zugleich, dass das richtige Maß der immer nur relativ möglichen Gleichheit nicht allgemeingültig zu bestimmen und das Soziale als Annäherung an die Gleichheit durch eine künstliche, weil die natürlichen Verhältnisse korrigierende Lebensordnung der politischen und historischen Kontingenz ausgesetzt ist.⁴⁵ Angesichts dieser notwendigen Offenheit blieb nur, die Strukturen der Herausforderung und die Ansätze möglicher Lösungen zu erfassen.⁴⁶ Der Gegenstand selbst muss sich fast zwangsläufig in der Unvollständigkeit des Wissens über seine Voraussetzungen und Wirkungsweisen verflüchtigen. Auch wie eine Absicherung des Sozialstaats durch die Schaffung eines neuen Sachverständigenrats möglich sein könnte,⁴⁷ bleibt eine offene Frage. *Zacher* hat diese Schwierigkeiten natürlich gesehen: „Immer mehr erfuhren wir dabei, wie sehr die Wahrheit

38 Vgl. *Zacher*, Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat: eine Geschichte des sozialen Einschlusses in Zeichen von Nationalisierung und Internationalisierung, ZIAS 2002, S. 193 ff.; *ders.*, Deutschland den Deutschen? Die wechselvolle Geschichte des sozialen Einschlusses im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts, ZIAS 2004, S. 639 ff.

39 *Zacher*, Kinder und Zukunft, in: FS für Heldrich, 2005, S. 1211 ff.; *ders.*, Kinderrechte: Ein Beispiel für die globale Herausforderung des Rechts, in: FS für Scholz, 2007, S. 413 ff.

40 *Zacher*, Wird es einen europäischen Sozialstaat geben?, EuR 2002, S. 147 ff.; *ders.*, Der europäische Sozialstaat, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 52 (2008), S. 1 ff.

41 *Zacher*, Globale Sozialpolitik – Einige Zugänge, in: FS für Herzog, 2009, S. 537 ff.

42 Vgl. *Zacher* (ed.), Democracy – Reality and Responsibility, 2001; *Glendon/Zacher* (eds.), Universal Rights in a World of Diversity – The Case of Religious Freedom, 2012.

43 *Zacher*, Geburt, Entwicklung und Krise der Marktwirtschaft, und: Freiburger Kreise – ihr Ort in der europäischen Geschichte, jeweils in: Die Freiburger Kreise, Akademischer Widerstand und Soziale Marktwirtschaft, 2014, S. 195 ff. und 245 ff.

44 Zu diesem eigenen Verständnis von Rechtsdogmatik: *Zacher*, Sozialrecht und Rechtsdogmatik, in: FS für Mestmäcker, 2006, S. 529, 531; *ders.*, Entwicklung einer Dogmatik des Sozialrechts, in: FS für Krause, 2006, S. 3, 12.

45 In diesem Sinne *Zacher*, § 26: Sozialstaat, in: FS für P. Kirchhof, 2013, S. 285, 287 ff.

46 *Zacher*, Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts, in: FS für Papier, 2013, S. 435, 447 ff.

47 Dafür *Zacher*, a.a.O., S. 462 f.; näher dazu frühere Überlegungen, vgl. etwa *Zacher*, Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat, 2000, S. 53, 79 ff.

des Sozialen vor uns herläuft. Wann und wo immer wir meinen, sie fassen zu können, sehen wir zugleich, dass das Ganze weiter reicht.“⁴⁸

Diese späte Einsicht ist einerseits getragen von einem hohen wissenschaftlichen Ethos, weil *Zacher* meinte, die Wissenschaft habe „eine eigene Verantwortung für die Richtigkeit des Rechts“⁴⁹. Sie ist andererseits geprägt durch die großen tatsächlichen Herausforderungen, denen sich weltweit betrachtet die Sozialstaatlichkeit aktuell ausgesetzt sieht. Sie bringt das harte Ringen um wissenschaftliche Erkenntnis zum Ausdruck und weist in Demut auf die Beschränktheit unseres Wissens hin. Das alles ist kein Anlass zur Resignation, sondern ein Aufruf zur Fortsetzung der Forschung auf den Grundlagen dessen, was *Zacher* in seinem wissenschaftlichen Leben erarbeitet hat. Ein großes Vermächtnis, eine große Aufgabe.



Prof. Dr. *Ulrich Becker*, LL.M. (EHI), München

⁴⁸ *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre (Fußn. 1).

⁴⁹ *Zacher*, Rechtshistorisches Journal 19 (2000) (Fußn. 6), S. 688.