

DIE NEUE ORDNUNG

IN KIRCHE · STAAT · GESELLSCHAFT · KULTUR

Jahrgang 26
1972

VERLAG BONIFACIUS-DRUCKEREI
PADERBORN

HERAUSGEBER:
ALBERTUS-MAGNUS-AKADEMIE ZU WALBERBERG

SCHRIFTLEITUNG:

Dr. Edgar Nawroth OP (Herauschiftleiter)

Dr. Dietrich Schlüter OP

Dr. Paul Becher

Prof. Franz-Martin Schmölz OP

Prof. Fritz Burgbacher

Dr. Franz Spiegelhalter

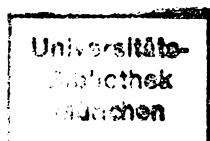
Prof. Gustav E. Kafka

Prof. Hermann-Josef Wallraff SJ

Prof. Franz Klüber

Dr. Max Wingen

Dr. Ambrosius Karl Ruf OP



1. 1.

1. 2. 3.

DRUCK BONIFACIUS-DRUCKEREI
PADERBORN 1972

IV. BESPROCHENE BÜCHER

ALLEKOTTE, Heinz	474
Perspektiven	474
ANDRIESSEN, Hermann	475
Psychologie des Erwachsenenalters	475
ARENDT, Dieter	
Nihilismus. Die Anfänge von Jacobi bis Nietzsche	471
AUGSTEIN, Josef	
Jesus Menschensohn	475
BEAUVOIR, Simone de	
Das Alter	315
BECK, Heinrich	
Machtkampf der Generationen?	471
BEUTTER, Friedrich	
Die Eigentumsbegründung in der Moraltheologie des 19. Jahrhunderts	78
BILANZ DER THEOLOGIE, Band III	317
BLEISTEIN, Roman	
Sexualerziehung zwischen Tabu und Ideologie	316
BROERMANN, J. (Hg.) — HERDER-DORNEICH, Ph. (Hg.)	
Soziale Verantwortung. Festschrift für Götz Briefs zum 80. Geburtstag	76
BUNDT, Wilfried — ROOSCH, Heinz	
Sanieren — aber wie?	395
BURGHARDT, Anton	
Lehrbuch der Allgemeinen Sozialpolitik	234
CIVITAS	
Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Zehnter Band	238
DESSAUER, Friedrich	
Kooperative Wirtschaft	75
DEUTSCHES INDUSTRIEINSTITUT	
Berufliche Bildung zwischen Tradition und Fortschritt	472
FEUERBACH, Ludwig	
Das Wesen der Religion	472
GEISLER, Herbert — BRÜLS, Karl H. — KOCH, Erich — HEINEMANN, Albert	
Arbeit und Opfer	477
GOTTSCHALCH, Wilfried — KARRENBERG, Friedrich — STEGMANN, Josef	
Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland	73
HÄUSSLER, Erwin — STEHLE, Germann	
Eine Idee bricht sich Bahn. Ein sozialpolitisches Handbuch	478
KLÜBER, Franz	
Katholische Eigentumslehre, Band 54	313
KOB, Janpeter — KURTH, Monika — VOSS, Rüdiger — SCHULTE-ALTENDORNBURG, Manfred	
Städtebauliche Konzeptionen in der Bewährung	396
KÖHLER, Oskar	
Bewußtseinsstörungen im Katholizismus	317
KROCKOW, Christian Graf von	
Sozialwissenschaften, Lehrerbildung und Schule. Plädoyer für eine neue Bildungskonzeption	473
KÜLP, Bernhard — SCHREIBER, Wilfrid	
Soziale Sicherheit	470
LANGNER, Albrecht	
Neomarxismus, Reformkommunismus und Demokratie	474
LEMBERG, Eugen	
Ideologie und Gesellschaft	314
LEUDERSDORFF, René — ZILLESSEN, Horst	
Gastarbeiter — Mitbürger	474
LIEGLE, Ludwig (Hg.)	
Kollektiverziehung im Kibbuz	315

MERVELDT, Dieter Graf von	
Großstädtische Kommunikationsmuster	397
OELINGER, Josef	
Erwachsenenbildung in der demokratischen Gesellschaft	158
ORAISON, Marc	
Berufsfundung und Berufung. Soziale und psychologische Grundlagen	472
ORTLIEB, Heinz-Dietrich	
Die verantwortungslose Gesellschaft oder wie man die Demokratie verspielt	71
RAHNER, Karl	
Herders theologisches Taschenlexikon, Band 1, Aberglaube bis Christentum	478
RAUSCHER, Anton	
Die soziale Rechtsidee und die Überwindung des wirtschaftsliberalen Denkens	75
ROOS, Lothar	
Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft	313
SCHAUMANN, Wilfried	
Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung	469
SCHUMANN, Jochen	
Grundzüge der mikroökonomischen Theorie	236
SCHWEITZER, Rosemarie von	
Haushaltsanalyse und Haushaltsplanung	235
SPIEKER, Josef	
Mein Kampf gegen Unrecht in Staat und Gesellschaft	477
WAGNER, Ferdinand	
Das Bild der frühen Ökonomik	74
WALTER-RAYMOND-STIFTUNG	
Phänomen Sozialkritik — Objekt Wirtschaft	237
WINGEN, Max	
Familienlastenausgleich im internationalen Vergleich	158

INHALTSVERZEICHNIS

I. ABHANDLUNGEN

COOPER, Eugen J.	
Kurzformeln der Moral. Zu den Grundnormen einer „neuen“ Moral . . .	413
DIEDERICH, Clemens	
Experimentell erzeugtes Leben?	241
GASSNER, Edmund	
Technischer Fortschritt und Befreiung des Menschen	321
KIRSTEIN, Gregor	
Religionskrieg in Nordirland? Der eigentliche Hintergrund der Krise . . .	161
PFEIFENBERGER, Werner	
Ethik und internationale Politik	1
RUF, Ambrosius Karl	
Objektive oder subjektive Moral? Überlegungen zur Erneuerung der Moraltheologie	261
SCHÖNBERGER, Andreas	
Moderne Altenhilfe	185
WALLRAFF, Hermann-Josef	
„Eigentum verpflichtet“	11
WEIS, Josef	
Integrale Demokratie. Gesellschaftsordnung der Menschlichkeit	401
WENDLAND, Heinz-Dietrich	
Die Aufgabe einer Theologie der Politik in der Gegenwart	339
ZACHER, Hans F.	
Bestimmungsgründe der Sozialpolitik. Zur sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik	81

II. ZEITGESCHEHEN

AULE, Olgred	
Leben wir im Überfluß? Die Produktion dient nicht immer der Bedarfsdeckung	193
BECHER, Paul	
Steuerreform und Familienlastenausgleich	40
BERKENKOPF, Galina	
Die Wissenschaft im „Wissenschaftlichen Sozialismus“	125
BUDDE, Heinz	
Partnerschaft — Ein Schlagwort oder mehr?	221
ERMECKE, Gustav	
Das Subsidiaritätsprinzip. Gedanken zu seiner Erforschung und heutigen Anwendung	211
FLUCK, Bernhard	
Probleme der vorschulischen Erziehung	116
FRONOBER, Werner	
Die Neue Linke	270
KÜNG, Emil	
Der Geist der Konsumgesellschaft. Eine kritische Analyse	350
KUPER, Bernd-Otto	
Krankenhausfinanzierung. Anmerkungen zu einem neuen Gesetz	285
LENZ, Dieter	
Kommunale Finanzkrise. Sind die Kommunen durch Finanzierung von Sozialaufgaben unzumutbar belastet?	437
MÖHRING, Helmut	
Aktuelles Wirtschaftsjournal	224

MORONI, Rolf	
Humanisierung durch Mitbestimmung. Aus der Sicht eines mittelständischen Unternehmers	445
MÜLLER-BRINGMANN, Walter	
Der Film als kultureller Botschafter	369
— Film am Wendepunkt?	30
NELL-BREUNING, Oswald von	
Freiheit und Information	135
— Otto Brenner	229
OELINGER, Josef	
Das Problem der Trägerschaft im Weiterbildungssystem. Auseinandersetzung mit umstrittenen Begriffen	147
SALOWSKY, Heinz	
Gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung	373
SPIEGELHALTER, Franz	
Finanzhilfen für die Caritas?	294
— Zur betrieblichen Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand: Entwicklung der Ziele und Möglichkeiten	52
STOLTE, Dieter	
Der Medienmarkt heute und morgen. Konkurrenz oder Interdependenz? .	426
— Fernsehen in den siebziger Jahren. Ausblick auf ein Medium mit Zukunft .	23
— Programmplanung im Fernsehen. Notwendigkeit und Methoden	201
WEGNER, Helmut	
Die Bedeutung der Parteien und Verbände in der Demokratie	458
— Umweltprogramm der Bundesregierung	20
— Verfassungsschutz und Rechtsstaatlichkeit	112
— Zur Geschichte der Freiheitsbestrebungen	302
WEIS, Josef	
Das Betriebsverfassungsgesetz	99
WESTBELD, Hildegard	
Gemeinwesenarbeit und Bürgerinitiativen. „Punktuelle Aufstände“ gegen Entmündigung?	358
WIENERT, Hans-B.	
Auf dem Wege zur Altenpolitik. 1. Bericht zur Altenhilfe in Nordrhein-Westfalen	364
— Sozialbericht 1972. Erfolgsbilanz der Sozialpolitik	278
— Verstärkter Mieterschutz	34
WINGEN, Max	
„Familienpolitik im Gespräch“	206
— Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer als Mittel des Familienlastenausgleichs	49
— Neue Daten zur beruflichen Mobilität in der BRD	384
— Zur neueren Diskussion um die Strukturen von Ehe und Familie	452
III. BERICHT UND GESPRÄCH	
BUDDE, Heinz	
100 Jahre Verein für Sozialpolitik	466
GISBERTS, Viktor — MICHELBRAND, Gottfried	
Rauschgiftsucht. Bericht über ein Praktikum an einer Drogenberatungsstelle	65
MOHRING, Helmut	
Aktuelles Wirtschaftsjournal	63, 224, 305, 389, 462
— „Roter Faden“ als Stolperdraht	308
— Seelische Unterernährung	468
WEGNER, Helmut	
Aus dem deutschen Gesundheitswesen	231
— Der Hunger — Weltproblem des Jahrhunderts	392
SPRECHENDE ZAHLEN	
.	79, 159, 239, 319, 399, 479

- Europäisches Fürsorgeabkommen vom
 11. 12. 1953 377
 Evangelium
 Universalität des — 341
 Existenz
 private — 81
 „Facharbeiter im Umweltschutz“ 23
 Familiäre Sozialisation 208
 familiäre und außerfamiliäre
 Erziehung 206
 Familie
 Erziehungsarbeit in der — 207
 wirtschaftliche Sicherung der — 208 f
 Familienerholung
 Fragen der — 206
 Familienfragen
 Wissenschaftlicher Beirat für 47, 210
 familiengerechter
 Wohnungsbau 209
 Familienhilfe
 Fragen der wirtschaftlichen — 207
 Familienlastenausgleich
 Reform des — 51, 206
 und Steuerreform 40 ff
 Familienpolitik
 der Länder und Gemeinden 210
 im Gespräch 206 ff
 Fanatismus
 ideologischer und religiöser — 2
 Fassbinder, Rainer Werner 33, 371
 Feindesliebe
 Gebot der — 420
 Fenian-Aufstand
 im Jahre 1867 169
 Fernsehen
 gesellschaftliche Funktion des — 202
 in den siebziger Jahren 23
 Konkurrenzfähigkeit des — 432
 „Nachholbedarf“ des — 428
 Programmplanung im — 201 ff
 Fernsehproduktion
 einzelne Fertigungsstufen einer — 204
 Film
 als kultureller Botschafter 369 ff
 Filmbüro
 Internationales Katholisches — 370
 Filmfestspiele 32
 Finanzkrise
 Ursachen der kommunalen — 440 ff
 Fitzgerald, Edward 167
 Flood, Henry 166
 Fortschritt
 Christentum und — 323
 technischer und wirtschaftlicher — 322
 Französische Revolution
 von 1789 11, 303
 Frau
 soziale Sicherung der — 210
 Freiheit
 geschöpfliche — 146
 persönliche, religiöse und
 politische — 302
 und Information 135 ff
 Freiheitsbestrebungen
 zur Geschichte der — 302 ff
- Freiheitsrechte
 des Menschen 348
 Freiheits- und Gleichheitsgrundsätze
 bürgerliche — 148
 Freiheits- und Grundrechte
 der Arbeitskräfte 103
 Freizeit
 in der Siedlungsstruktur 333
 und Erholung 334
 Friedensgemeinschaft
 internationale — 4
 Fromm, Ernst
 Präsident der Bundesärztekammer 256
 Fürsorgeabkommen
 europäisches — vom 11. 12. 1953 377
- Gablentz, Otto Heinrich von der 349
 Gemeinden
 chronische Finanznot der — 444
 Gemeinwesenarbeit
 Methode der — 361
 „Genetik und Moral“ 253
 George, Lloyd 174
 Gerechtigkeit
 das Fundament des Staates 221
 gesellschaftliches
 Ordnungspotential der — 229
 Gesellschaft
 freie innerkirchliche — 218
 für Konsumforschung (GfK) 28
 Kräfte der — 149
 Stufenordnung in der — 221
 Wertgehalte der — 16
 Gesellschaftliche Situation
 der Gegenwart 428 f
 Gesellschaftsordnung
 demokratische — 101
 der Menschlichkeit 401
 Grundzüge der demokratischen — 405 ff
 Gesellschaftspolitik
 familienorientierte 209
 Gesetzesmoral
 und Moraltheologie 293
 Gesetz über den Kündigungsschutz für
 Mietverhältnisse über Wohnraum 34
 — über die Zuschußgewährung an Volkshochschulen und entsprechende Volksbildungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen vom 10. 3. 1953 147
 — über Volkshochschulen des Landes Hessen vom 12. 5. 1970 147
 — zur Förderung der Erwachsenenbildung des Landes Niedersachsen vom 13. 1. 1970 147
 — zur Förderung der Erwachsenenbildung im Saarland vom 8. 4. 1970 147
 — zur Regelung der Wohnungsvermittlung 36
 — zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen 35
 — zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze 285

- Gesundheitswesen**
 öffentliche Hochbauten für das — 199
Gewissensfreiheit
 Grenzen der — 418
Gleitze-Plan 56
Gorz, André 275
Gratten, Henry 167
Grey, Earl 176
Griffith, Arthur 176
Grundgesetz
 vom 23. 5. 1949 95
Grundordnung
 freiheitlich-demokratische — 112, 275
Guardini, Romano 185, 338
Guerilla-Krieg von 1919 bis 1921 173

Haas, Johannes 250
Habermas, Jürgen 278
Häßler, Erwin 52
Hamilton, William 421
Handlungstheorie
 individual-analytische — 140 f
Head-Start-Vorschul-Projekt 117
Heinrich VIII.
 Tudor-König — 161
Herrmann, Bruno 223
Herrschaft
 Bürokratisierung der — 324
Herrschaftssystem
 parlamentarisch-parteiens-
 demokratisches — 81
Hershey, A. D. 245
Himmler, Heinrich 247
Ho Chi Minh 274
 „Home-Rule“-Bewegung 170
Humangenetik
 I. Internationaler Kongreß für —
 in Kopenhagen 245
Humanisierung
 der Gewaltanwendung 347
 in den Betrieben 335 f
Humanismus
 progressiver — 271
Humanität
 christliche — 339

Ideologie
 Erosion der — 125
Ifo-Institut
 für Wirtschaftsforschung 193
IG
 Bau, Steine und Erden 56
Individualismus
 neuzeitlicher — 11
Indochinakonflikt 5
Infrastrukturbauten
 Rückstände der — 200
Infratot und Infratest 202
XXII. Internationale Filmfestspiele in Berlin 369
**Internationaler Verband für Wohnungswe-
 sen, Städtebau und Raumordnung** 328
Ireland Act, 1920
 The Government of — 177
Irische Republikanische Armee (IRA) 182

irisches Parlament
 Ausschaltung des — 167 ff
Irisch-nationale
 Freiheitsbewegung 166 f
Irish Republican Brotherhood 170
Irland
 Englands Herrschaft in — 161
 der politische Leidensweg — 161 f
 willkürliche Teilung — 174 f

Jefferson 3
Jörgensen, Gerhard 257

Katholiken
 soziale und wirtschaftliche
 Benachteiligung der — 180 ff
Katholisches Zentralinstitut
 für Ehe- und Familienfragen
 in Köln 426
Kaudewitz, Fritz 244
Kaufmann, Richard 244
Kinder
 aus der Retorte 257
Kinderfreibeträge
 in der Einkommensteuer 49 ff
Kindergartenpädagogik
 die neue — 121 f
 traditionelle deutsche — 116
Kinder im Vorschulalter
 Programm für — 25
Kino
 Kunst im — 34
Kirche
 Sozialverkündigung der — 219
Kleinfamilie
 Alternativformen zur — 453
Kleinkindalter
 Begabungs- und Bildungsförderung
 im — 124
Kluge, Alexander 33
Koch, Helmut 136
Königsteiner Erklärung
 vom 30. 8. 1968 262
Konsumbedürfnis
 der Zuschauer nach unterhaltenden
 Programmen 205
Konsumentenhaltung
 Vorherrschaft der — 353
Konsumforschung
 Gesellschaft für — 28
Konsumgesellschaft
 Geist der — 325 ff, 350 ff
Kornberg, Arthur 244
Kramer, Stanley 33
Krankenhäuser
 Finanzierung der — 289
 Situation der — 286 f
Krankenhaus
 Personalkosten des — 288
Krankenhausbedarfsplanung
 der Länder 288
Kranken- und Altenpflege
 finanzielle Seite der häuslichen — 189
Krausskopf, Otto K. 436
Krüger, Hardy 31

VERZEICHNIS DER WICHTIGSTEN SACHEN UND NAMEN

- Abaelard, Petrus 268
Aebli, Hans 118
„Akademie der Künste“ 32
Aktionszentrum
 unabhängiger und sozialistischer Schüler
 (AUSS) 272
Albertus Magnus 268
alte Menschen
 institutionelle Betreuung — 189
Alten“
 „Die Sünde an den — 185 ff
Altenhilfe
 moderne — 185 ff
 standardisiertes Raumprogramm für
 Einrichtungen der — 367
Altenpolitik
 Auf dem Weg zur — 364 ff
Alter
 Probleme des — 366
 Sinn des — 190
 und Gesellschaft 364
Alternden
 Dynamik des — 185
 Isolierung des — 187
Altersgrenze
 Einführung der flexiblen — 283
Altersversorgung
 des Krankenhauspersonals 292
Ambesser, Axel von 31
amerikanische Unabhängigkeitserklärung
von 1776 303
„Anarchie des Marktes“ 127
Andrews, John M. 181
Aquin, Thomas von 267
Arbeiterbewegung
 Strategie der — im Neokapitalismus 276
Arbeitskampf
 Begleiterscheinungen des — 221
Arbeitskräfte
 Freiheits- und Grundrechte der — 103
Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
 Institut für — 386
Arbeitsteilung
 weitgestreute — 8
Arbeitszeit und Freizeit
 Mißverhältnis zwischen — 352 f
Arnold, Karl 52
Augsburger Religionsfriede von 1555 302
Ausbeutung
 kapitalistische — 2
Ausbildungsförderung 44
„Ausbildung und berufliche
 Fortbildung“ 385
Ausländer
 Wegeunfallquote der — 382
Ausländerbeschäftigung
Probleme der — 373 ff
ausländische Arbeitnehmer
 Leistungen der Arbeitslosenversicherung
 an — 383
Außenpolitik
 das Wesen der — 8
- Ethik als Grundlage rationaler — 1,5 ff
„Außerparlamentarische Opposition“ 271
- Baader-Meinhof-Bande 273
Baitsch, Helmut 244
Barth, Karl 344, 401
Baunachfrage 1980
 vorausgeschätzte — 196 ff
Dr. Bausch, Hans
 (Intendant, SDR) 26
Beckwith, Jonathan R. 257
Bedarf
 Dringlichkeit des — 195
Bell, Daniell 27
Benzin-Bleigesetz 21
Bergman, Ingmar 32
21. Berlinale 32
Bernstein, Basil 118
berufliche Fortbildung
 Familie und — 387 f
berufliche Mobilität
 in der Bundesrepublik 384
Betriebsrat
 Belegschaftsvertreter im — 111
Betriebsverfassung
 und Grundgesetz 100 ff
Betriebsverfassungsgesetz
 Die Ordnungsbereiche des —
 von 1952 103 f, 102
Biedenkopf-Gutachten 100
Bildungseinrichtungen
 Kapazität von — 150
 Träger von — 147
bildungspolitische
 Auseinandersetzung 153
Bildungsträger
 Einständigkeit der — 156
Bildungs- und Forschungseinrichtungen
 Bauten der — 199
Biologie
 Grenzen der wissenschaftlichen — 255
biologische Zukunft
 des Menschen 259
Biotechnik
 Einwände gegen die — 254 ff
 „Birthright to happiness?“ 353
Bloch, Ernst 278
Bonhoeffer, Dietrich 421
Bovet, Dr. Th. 452
Brecht, Bertolt 259
Brenner, Otto
 zum Tod von 229 f
British Commonwealth of Nations 174
„British Parliament Act“ 171
Brooke, Basil 181
Bruttonsozialprodukt
 Verwendung des — 200
Büchner, Franz 255
Bund
 Gesetzgebungskompetenz des — 210
Bundesministerium
 für Arbeit und Sozialordnung 377

- für Jugend, Familie und Gesundheit 51, 206
 für Wirtschaft und Finanzen 193
- Bundesregierung**
 Ressorts der — 84
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** 52
- Burckhardt, Carl Jakob 458
 Burke, Edmund 165, 408
 Butenandt, Adolf 250
 Butt, Isaac 170
- Caritas**
 Finanzhilfen für die — 294 ff
 soziale Einrichtungen der — 297
 Tätigkeit der — 295 ff
- Caritasarbeit**
 kirchliche Finanzhilfe für die — 297
- Caritasaufgaben**
 Besonderheit und Dringlichkeit der — 295
- Carrel, Alexis 242
 Carson, Edward 171
 Ché Guevara 274
- Christentum**
 und Fortschritt 323
 „Christliche Gesellschaftslehre“ 219
- Churchill, Randolph 171
- CIBA-Foundation**
 Symposium der — 247
- Claremont, Graf von 166
- Comets, Auguste 255
 „Commission on the year 2000“ 27
- Connolly, James 172
 Cox, Harvey 414
 Crick, Francis H.C. 247
- Cromwells
 „Landregelung“ 164 f
- Dahrendorf, Ralf 271
- Dasein
 Sinnerfüllung des — 353
- Davis, Thomas 169
- Davitt, Michael 170
- Deferre, Pierre Granier 33
- Demokratie**
 Bedeutung der Parteien und Verbände in der — 405 ff
 Begriff der — 402 f
 des Wirtschaftslebens 410
 integrale — 401 ff
 liberale — 5
 parlamentarisch-repräsentative — 275
 staatsbürgerliche — 457
 traditionelle Methoden der — 344
 Wesen der — 345
- Demokratische Gesellschaft**
 Grundzüge der — 405 ff
- Demokratische Gesellschaftsordnung** 101
- Deutsche Angestelltengewerkschaft** 52
- „Deutsche Kommission zur Reinhaltung des Rheins“ 20
- „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge“ 190
- Deutsches Industriehaus 47
- VI. Deutsches Werbefilm-Forum in Berlin 432
- Dezentralisation**
 Grundsatz der — 219 f
 „Diktatur der Arbeiterklasse“ 409
- Diktaturen**
 rechtsextremistische — 2
- Dirks, Walter 341
- DKP**
 und Neue Linke 272 f
- Drittes Reich**
 Theologie des — 339
- du Nouy, Lecomte 242
- Dr. Duss-von Werdt, J. 452
- Dutschke, Rudi 271
- Efron, Robert**
 Leiter der neuro-physiologisch-biophysikalischen Forschung in Boston 242
- Ehe**
 anthropologische Aspekte zur — in Gegenwart und Zukunft 455 ff
 monogame Struktur der — 457
 Partnerschaft in der — 456
- Ehescheidungsrecht**
 Reform des — 456
- Ehe und Familie**
 Strukturen von — 452
- Ehe- und Familienwissenschaft**
 Institut für — in Zürich 452
- Eigen, M. 258
- Eigenleistung**
 fehlender Wille zur — 350 f
- Eigentätigkeit**
 Hilfe zur — 217
 „Eigentum verpflichtet“ 11 ff
- Eigentumsordnung**
 Spezialisierung der — 99
- Einstein, Albert 256
- Entwicklungen**
 wirtschaftliche und gesellschaftliche — 20
- Erbsubstanz**
 stoffliche Natur der — 246
- „Erfolgskontrollen“
 der familienpolitischen Maßnahmen 207
- Erholung und Freizeit** 334
- Erwachsenenbildung**
 konstruktive Elemente der — 157
- Erwachsenenbildungsgesetze**
 des Saarlandes und Niedersachsens 157
- Expansionspolitik**
 imperialistische 162
- Erziehung**
 des Kleinkindes 116
 familiäre und außerfamiliäre — 206
 im Frühkindalter 125
 Probleme der vorschulischen — 116 ff
- Ethik**
 als Grundlage nationaler Außenpolitik 5 ff
 als Mittel nationaler Außenpolitik 1 ff
 Chancen der internationalen — 8 ff
 kosmopolitische oder internationale — 4 f
 Ziele der — 9
- Eucken, Walter 446
- Europäische Rundfunkunion (UER)** 205

- Sozialistischer Deutscher Studentenbund (SDS)** 271
Sozialleistungsträger
 Auskunftspflicht aller — 284
Sozialpartnerschaft
 Verwirklichung der — 222
Sozialpolitik
 demokratische — 82
 Elemente der — 81
 Erfolgsbilanz der — 278 f
 Prinzipien der — 97
 staatliche — 92, 187
Sozialprinzipien
 sind soziale Grundgesetze 219
Sozialprodukt
 bedarfsgerechte Verwendung des — 195
Sozialrechtsordnung
 Vereinheitlichung der — 285
Sozialversicherung
 Träger der — 86
Sozialwohnungen 46
Sparförderung 44
 Spiegelmann, Solomon 248
Staat
 als Treuhänder der Bevölkerung 194 f
 Gerechtigkeit als Fundament des — 221
Städtebauförderung
 Dringlichkeitsordnung der — 333
Städtebau
 Institut für —, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Bonn 45
 Staudinger, Hugo 323
Steuerreform
 und Familienlastenausgleich 40 ff
 St. John, Christopher 372
 Straub, Jean-Marie 34
 Dr. Struck, G. 452
Subsidiarität
 ordentliche und außerordentliche — 217
 Übergeschichtlichkeit des Grundsatzes der — 213
 Syberberg, Hans Jürgen 33
Systemveränderung
 Chancen und Wege zur — 363
 Szczesny, Gerhard 120
- Tarde, Gabriel** 426
Tarifpartner
 Vertragsfreiheit der — 447
Technik
 Errungenschaften der — 337
technischer Fortschritt
 Möglichkeiten und Grenzen des — 321
technisches Zeitalter
 die Wissenschaft des — 322
 Teufel, Fritz 271
Theologen
 und Ökonomen 135 f
Theologie
 des Rechts und der Rechtsordnung 343
 Tillich, Paul 341
 Tone, Wolfe 167
- Uhland, Ludwig** 304
Umwelt
 Verseuchung der — 411
Umweltbelastung
 Kosten einer — 21
Umweltfragen
 Ausschuß für — 20
Umweltgefahren
 Bekämpfung der — 20
Umweltprogramm
 der Bundesregierung 20 ff
Umweltschutz
 als interdisziplinäre Koordinationsaufgabe 22 f
 Facharbeiter im — 23
 Industrie im — 336
 -Ingenieure 23
Unabhängigkeit
 Volksentscheid für die — 172 ff
Unabhängigkeitserklärung
 amerikanische — 3
Unionisten
 Alleinherrschaft der — in Nordirland 181
- Verbände**
 Herrschaft der — 460
 Ordnungsfunktion der — 460
Verband der Zeitschriftenverleger, Berlin 435
Verbrauchswerbung
 Trommelfeuer der — 351 f
Verfassung
 Weimarer — 113
Verfassungsschutz
 Arbeitsprinzipien des — 114
 Aufgaben des — 112
 Bundesamt für — 113
 und Rechtsstaatlichkeit 112 ff
Vergesellschaftung
 des Menschen 215
 Verhoeven, Michael 33
Vermögensbildung
 betriebliche — 52 ff
 Förderung der — für Arbeitnehmer 53
Versicherungsleistungen
 Gewährung von — 381
Versorgungsstaat
 totalitärer — 214
Verstädterung
 der Dritten Welt 325
 Vogel, Friedrich 242
 Vogeler, Volker 32
Volkshochschulen
 Sonderstellung der kommunalen — 153
 Gesetz über — des Landes Hessen 147
 Gesetz über Zuschußgewährung für — 147
Volkswirtschaft
 Fehlleistungen der — 193
 Haushalt der — 193
Vorschulerziehung
 Finanzierung der — 124
 Probleme der — 123
Vorschulpädagogik
 Reform der — 117

- Wachstumsrate**
des Arbeitskräftepotentials 375
- Wahlkreise**
Manipulation der — 179 f
- Wahrheit**
Ehrfurcht vor der — 254
- Wahrscheinlichkeitskoeffizienten**
rational begründbare — 141
- Walter, Christian** 347
- Weiterbildung**
gesetzliche Regelung der — 157
- Weiterbildungssystem**
das Problem der Trägerschaft
im — 147 ff
Kooperation im — 156 f
- Weizsäcker, Carl Friedrich von** 242
- Weltanschauungen**
Pluralismus der — 255
- Weltstaat**
Errichtung eines — 4
- Werner, Fritz** 31
- Wertsystem**
konsistentes — 142
- Widerstandsbewegungen**
bewaffnete und
parlamentarische — 169 f
- Will, Eberhard** 138
- Wilson, Woodrow** 6
- Wirtschaftspolitik**
praktische Probleme der — 196
- Wissenschaft**
biochemische und biologische — 248
Entwicklung der — in der SU 129
Lage der — 129 ff
im wissenschaftlichen
Sozialismus 125 ff
- Wohlfahrtspflege**
freie — 89
- Wohlstand**
gesellschaftliche Verantwortung
im — 327
Unbehagen im — 357 f
- Wohlstandsländer**
Aufgaben in den — 327 ff
- Wohngebiete**
Planung von — 333
- Wohngeld** 44
- Wohnsituation**
Mißstände in der heutigen — 359
- Wohnung**
Pauschalbesteuerung der
selbstgenutzten — 45
- Wohnungsbau**
familiengerechter — 209
und soziale Infrastruktur 209
- Wohnungsbauförderung** 44
- Wohnungsfrage**
bedarfsgerechte Lösung der — 333
- Wohnungswesen**
Reformen des — 85
- Wolf, Ernst** 339
- Worthington, Laming** 176
- „Young Ireland“-Bewegung 169
- Zeitschriften**
Auflagentwicklung der — 429 f
- Zeitschriftenmarkt**
Konzentration auf dem — 430
- Zweites Gossensches Gesetz 141 f

- Kündigungsschutz
Gesetz über — 34
Küng, Emil 325
- „Landesaltenplan“
des Saarlandes 186
„Land-League“-Bewegung 170
Langhans, Rainer 271
Law, Bonar 171
Leben
Deutung des — 241
künstliches — 248 ff
physische und chemische
Definition des — 242
Leber, Georg 56
Le Bon, Gustave 426
Lederberg, Joshua 256
Leistungsgesellschaft
Normen der — 352
Leitende Veterinärbeamte
Arbeitsgemeinschaft der — 20
Lichtenberg, Georg Christoph 251
Liebe
gesellschaftliches Ordnungspotential
der — 229
Liek, Erwin 247
„Liga der freien Wohlfahrtspflege
Saar“ 187
Lille, Alanus von 268
Lincoln, Abraham 303
Linksradikalismus
Wesen und Wollen des — 270
Luther, Martin 342
- Macht**
als gesellschaftliches Problem 446
Beschneidung der — 1
Erringung und Erhaltung der — 220
Mythos der — 343
nationale — 8
Probleme der — 446
weltpolitische — 3
Machstaat
totalitärer — 214
Mahler, Gustav 31
Mann, Thomas 31
Mao Tse-tung 274
Marcuse, Herbert 275
Marcuse, Ludwig 34
Marktforschung
im Fernsehen 202
Markttransparenz
vollkommene — 137
Marxistisch-Leninistische
Gruppen (ML) 272
Marx, Karl 341
„Massenkommunikationsmittel“
Fernsehen 201
McLuhan, Marshall 427
McNamara, Robert 205
Medien
Definition der — 426 f
Medienmarkt
heute und morgen 426 ff
Zukunftsperspektive auf dem — 433
- Megalopolis
Krise der — 324 f
Mendel, Gregor 245
Menschen
Deutung des — 261
Entwertung des — 326, 358
Seinseigentümlichkeit des — 401
Menschenrechte
Schutz der — 115
Menschenwürde
des arbeitenden Menschen 230
Unverletzlichkeit der — 95, 402
Meßner, Johannes 229
Metz, Johann 341
Miescher, Friedrich 245
Mietrecht
Gesellschaft zur Verbesserung des — 35
Mitarbeitergemeinschaft
betriebliche — 219
vertraglich begründete — 219
Mitbestimmung
Formen der — 448 ff
Humanisierung durch — 445 ff
im Unternehmen 99
im Wirtschaftsprozeß 276
Lohnarbeitsvertrag und — 447 f
Modelle für eine — 448
und Einigungsstelle 105 f
Mitbestimmungsrecht
wirtschaftliches — 100
Mitchel, John 169
Molekularbiologie
die Entwicklung der Biologie
zur — 241 ff
Molekulargenetik
Zeitalter der — 242
Montan-Mitbestimmung
Parität in der — 451
Moral
in der säkularisierten Gesellschaft 229
internationale — 8
Kurzformeln der — 413 ff
Neubesinnung der — 263
normative Forderungen der — 264
Objektive oder subjektive — 261 ff
und Genetik 253
Moraltheologie
Erneuerung der — 261
Geschichte der — 264
katholische — 422
Problematik der heutigen — 265
und Gesetzesmoral 416 f
Morgenthau, Hans Julius 5
Muller, Herman J. 252
- Nächstenliebe
Gebot der — 420
Nagy, Imre 3
Nell-Breuning, Oswald von 222
Neokapitalismus
Strategie der
Arbeiterbewegung im — 276
Neumann, Gerd-Heinrich 256
Niebuhr, Reinhold 4
Nieneck, Horst 33
Nietzsche, Friedrich 8

- Nominalismus**
 philosophischer — 15
Nordirland
 das Minderheitsproblem in — 177 f
 die gegenwärtige politische
 Situation in — 177 ff
- „Oberhausener Manifest“** 33
Ochoa, Severo 248
„Octogesima adveniens“
 vom 14. 5. 1971 216
Ökonomen
 und Theologen 135 f
ökonomische
 Probleme 91
 Systemanalyse 136 f
Ordnung
 marktwirtschaftliche — 21
Orwell, George 411
Ostverträge
 Ratifizierung der — 35
Overhage, Paul 243
Oranien, Wilhelm von 164
Parnell, Charles Stuart 170
Parteien
 Programme der — 460
 Wesenskern der — 459
Parteidemokratie
 parlamentarische — 81
Partnerschaft
 betriebliche — 223 f
 Sinn der — 221
Pascal, Blaise 7
Pasolini, Pier Paolo 33
Personenmehrchaften
 in gewillkürter Zweckver-
 bundenheit 215
Petrucci, Daniele 246
Pflegenotstand
 Bedingungen des — 92
physiologische Chemie
 Schloßlaboratorium für —
 in Tübingen 245
Picht, Georg 258
Plantationspolitik
 in Ulster 162 f
Polit-Film
 deutscher — 370 f
„Politics among Nations“ 5
Politik
 als Inbegriff der Gestaltung sozialen
 Lebens 221
 der Tudors 162
 zwischenstaatliche — 6
Politische
 Meinungs- und Willensbildung 459
 politwissenschaftliche und
 sozialökonomische Theorie 136
praktische Medizin
 Internationale Kongresse für — in
 Badgastein und Davos im
 März 1970 256
Presse
 Werbeaufwendungen der — 431
- Presse und Rundfunk**
 Reichweite und Nutzung von — 427
Produktionsmittel
 Verstaatlichung der — 410
- Radikalisierung**
 permanente — 271
 rechtsstaatlich-juristische
 Techniken 81
Reinhaltung des Wassers
 Bauten für die — (Umweltschutz) 199
Religionskrieg
 in Nordirland 161 ff
Roegele, O. B. 212
Roth, Heinrich 116
Roth, Joseph 30
Russel, John 169
Ryffel, Hans 254
- Sanjinis, Jorge** 370
Schaaf, Johannes 30
Schamoni, Peter 372
Schamoni, Ulrich 33
Schell, Maximilian 373
Scheuch, Erwin 334
Schlöndorff, Volker 34
Schmaus, Michael 255
Schneider, Romy 31
Schramm, Gerhard
 Direktor des Max-Planck-Instituts für
 Virusforschung in Tübingen 250
Schwarz, Richard 256
Scott, Dred 3
Seinshöhe
 der Menschen und der Menschheit 402
Shapiro, James 257
Siegmund, Georg 246
Sonderabschreibungen
 für Ein- und Zweifamilienhäuser,
 Kleinsiedlungen und Eigentumswoh-
 nungen nach § 7 b EStG 45
Sorel, Georges 259
sowjetische Hochschulabsolventen 131
Sozialarbeit
 kirchliche — 90
Sozialarbeiter
 Aufgabe des — 360
Sozialausgaben
 Finanzierung der — 440
 Stand und Entwicklung der
 kommunalen — 438
Sozialbericht
 Schwerpunkte des — 282
Sozialbudget
 Erhöhung des — 281
Sozialdemokratischer
 Hochschulgremium (SHB) 272
soziale
 Frage 91
 Marktwirtschaft 17
Sozialforschung und Sozialwissenschaft
 Institut für —, Saarbrücken 46
Sozialhilfe
 Leistungen der — 98
Sozialisation
 familiale — 208

die neue Ordnung

In Kirche Staat Gesellschaft Kultur

Hans F. Zacher

Sozialpolitik in der Diskussion

Josef Weis

Das Betriebsverfassungsgesetz

Helmut Wegner

Verfassungsschutz im Rechtsstaat

Bernhard Fluck

Vorschulische Erziehung heute

Galina Berkenkopf

Wissenschaftlicher Sozialismus

Oswald von Nell-Breuning

Freiheit und Information

2'72

April
Jahrgang 26

Postverlagsort
Paderborn

Abhandlungen

HANS F. ZACHER

- Bestimmungsgründe der Sozialpolitik.
Zur sozialpolitischen Diskussion
in der Bundesrepublik 81

Zeitgeschehen

JOSEF WEIS

- Das Betriebsverfassungsgesetz 99

HELMUT WEGNER

- Verfassungsschutz und
Rechtsstaatlichkeit 112

BERNHARD FLUCK

- Probleme der vorschulischen Erziehung 116

GALINA BERKENKOPF

- Die Wissenschaft im „Wissenschaftlichen
Sozialismus“ 125

Oswald von NELL-BREUNING

- Freiheit und Information 135

JOSEF OELINGER

- Das Problem der Trägerschaft im
Weiterbildungssystem.
Auseinandersetzung mit umstrittenen
Begriffen 147

Besprechungen 158

Sprechende Zahlen 159

HERAUSGEBER

Albertus-Magnus-Akademie
zu Walberberg bei Bonn

HAUPTSCHRIFTLEITER

Dr. Edgar Nawroth OP

MITGLIEDER DER SCHRIFTLEITUNG

Dr. Paul Becher
Prof. Fritz Burgbacher
Prof. Gustav E. Kafka
Prof. Franz Klüber
Dr. Ambrosius Karl Ruf OP
Dr. Dietrich Schlüter OP
Prof. Franz-Martin Schmölz OP
Dr. Franz Spiegelhalter
Prof. H.-J. Wallraff SJ
Dr. Max Wingen

DIE NEUE ORDNUNG erscheint alle
2 Monate einmal, Bezug durch alle
Buchhandlungen oder vom Verlag,
Jahresabonnement 21,— DM, Ein-
zelheft 4,— DM.

Verlag und Druck: Bonifacius-
Druckerei GmbH, Paderborn,
Liberstr. 1-3.

ANSCHRIFTEN DER MITARBEITER

Prof. Dr. Hans F. Zacher, Institut
für Politik und öffentliches Recht
der Universität München, 8 München 22, Professor-Huber-Platz 2 —
Josef Weis, 6451 Dörnigheim a.M.,
Schöne Aussicht 8 — Helmut Wegner,
53 Bonn-Bad Godesberg, Tul-
penbaumweg 9 — Oberstudienrat
Bernhard Fluck, c/o Philologen-Ver-
band Nordrhein-Westfalen, 4 Düs-
seldorf, Graf-Adolf-Straße 81 —
Dr. Galina Berkenkopf, 53 Bonn-
Venusberg, Haager Weg 61 — Prof.
Dr. Oswald von Nell-Breuning SJ,
„St. Georgen“, 6 Frankfurt/M. 70,
Offenbacher Landstraße 224 —
Dipl.-Volkswirt Josef Oelinger,
Kath. sozialwissenschaftl. Zentral-
stelle, 405 Mönchengladbach, Vik-
toriastraße 76.

BESTIMMUNGSGRÜNDE DER SOZIALPOLITIK

Zur sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik

Diskussion und Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht ausschließlich, wohl aber vor allem von folgenden Bedingungen gekennzeichnet:

- den typischen Gesetzmäßigkeiten des Herrschaftssystems der parlamentarischen Parteiendemokratie auf der Basis allgemeiner und gleicher Wahlen, dessen die Vielfalt der Interessen vergrößernde und verzerrende Tendenzen durch den Einfluß der Verbände sowohl verstärkt als auch kompensiert werden, im übrigen einer begrenzten Korrektur durch die Wirksamkeit der Bürokratie, des wissenschaftlichen und praktischen Sachverständes und der Massenmedien unterliegen;
- dem Mangel systematischer Vorkehrungen zur umfassenden Wahrnehmung der verschiedenen sozialen Bedürfnisse und der spezifischen sozialen Belange der verschiedenen Gruppen, wobei jedoch der konkurrierende Einfluß des parlamentarisch-parteiendemokratischen Herrschaftssystems, der verbandlichen Repräsentation von Gruppen und Interessen, der Bürokratie, des Sachverständes und der öffentlichen Meinungsbildung auf den Staat und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Entscheidungs- und Funktionseinheiten sowie unmittelbare Aktivitäten gesellschaftlicher Kräfte insgesamt für einen wohl befriedigenden Ausgleich sorgen;
- einer weitgehenden Gleichsetzung der sozialen Problematik mit den spezifisch die Arbeitnehmer interessierenden Problemen und einem gewissen Vorrang der Repräsentation sozialer Interessen durch die Gewerkschaften;
- der Bevorzugung von ökonomischen, insbesondere monetären Maßstäben und Maßnahmen sowie neuerdings von Zielen und Einrichtungen der Erziehung und Bildung unter den möglichen Kriterien und Mitteln der Sozialpolitik, ferner der strengen Beachtung rechtsstaatlich-juristischer Techniken der Sicherung individueller Ansprüche und privater Existenz, jedoch einer umfassenden Zurückhaltung gegenüber Pflege- und ähnlichen personalen, vor allem körperlichen Dienstleistungen;
- einem vordergründigen Konsens über die Wünschbarkeit und Notwendigkeit von — meist als „gesellschaftspolitisch“ deklarierten — Veränderungen (Reformen), jedoch — weitgehend unaufgedeckten — Dissensen über die genauen sachlichen und personellen Ziele, Mittel und Grenzen der anzustrebenden Veränderungen.

Weitere Bedingungen treten mehr oder weniger bedeutsam hinzu. Alle diese Elemente der Sozialpolitik stehen in dichter und lebhafter Wechselbeziehung. Das kann hier nicht systematisch dargestellt werden. Vielmehr kann es nur darum gehen, Zugänge zu erschließen.

I. Politische, institutionelle und administrative Bedingungen

1. Demokratische Sozialpolitik

Mehr und mehr werden Stil und Entwicklung der Sozialpolitik durch das parlamentarisch-demokratische Herrschaftssystem geprägt. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht steuerte die Sozialpolitik von Anfang an *egalitär*. Je mehr Sozialpolitik jedoch Ungleichheiten abbaut, desto schärfer werden die verbleibenden gesehen. Deshalb wird „mehr Gleichheit“ immer mehr zum zentralen Postulat.

Dank des Wettbewerbs um Stimmen und Macht ist die parlamentarische Parteidemokratie das System der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheiten. Das *quantitative Stimmengewicht* ist der primäre Faktor der Berücksichtigung von Gruppen und Interessen. Nichtwähler (z. B. Gastarbeiter, psychisch Kranke) haben darunter zu leiden, soweit nicht unmittelbar mit interessierten Stimmen zu rechnen ist (z. B. für den strafgefangenen Nichtwähler: der strafentlassene Wähler, die Angehörigen von Strafgefangenen und -entlassenen und die humanitär und gesellschaftspolitisch Engagierten). Letzteres Kalkül wird zunehmend bedeutsam. Kinder- und Jugendinteressen haben in dem Maße beschleunigt Berücksichtigung gefunden, als sie zugleich die Stimmen der Eltern *und* der jugendlichen (Demnächst-) Wähler determinieren. Bildungsreformen wie die kategoriale und regionale Zusammenfassung von Schularten und Lehrkräften mobilisieren zusätzlich politische Kräfte, indem sie auch Lehrerstimmen einbringen. Die laufend abnehmende Zahl der selbständig Erwerbstätigen konzentriert das politische Interesse auf die Möglichkeiten, ihre Belange durch Gleichstellung mit den Unselbständigen (etwa im Bereich der sozialen Sicherung) zu fördern. Zur *quantité négligeable* wird in diesem Sinn das Unternehmerinteresse.

Demokratisches Gewicht erlangen Interessen darüber hinaus nach dem Grad ihrer *Organisiertheit* (mittelbar also nach dem Grad ihrer Organisierbarkeit). Quantitatives und organisatorisches Gewicht kumulieren sich z. B. bei der Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen. Unternehmerinteressen überleben weitgehend dank ihrer organisatorischen Position. Interessen typischer Armut sind a priori nicht organisierbar und somit weder quantitativ noch qua Organisation ein Anliegen der Politik.

Dem organisatorischen Gewicht eines Interesses verwandt ist das Gewicht, das ihm kraft seiner *Artikulation und Bewußtheit* (bei Betroffenen, Allgemeinheit und Politikern) zukommt. Hier wird die Ergänzungsfunktion der *Massenmedien* für die Integration der Demokratie als dem System der kleinsten auf die Dauer vernachlässigten Minderheiten besonders deutlich. Jedoch sind die Motive des journalistischen Zugriffs keine sozialpolitischen oder auch nur sozialpolitisch adäquaten. Auch sind die sozialpolitisch sachkundigen Journalisten nicht immer die meinungsbildend effektivsten.

Ein wichtiger Motor, die Sozialpolitik auf vernachlässigte Interessen und Gruppen hin zu lenken, ist das Bedürfnis von *Politikern*, sich als *originell* und altruistisch zu manifestieren. Beispiele bilden wohl die Bemühungen, die Opfer gewisser (auch emotional) auffälliger Schicksalsschläge — von Naturkatastrophen, Verkehrsunfällen, Verbrechen (auch über die Fälle riskanter Resozialisierung der Verbrecher hinaus) usw. — gegenüber den Opfern sonstiger („privater“) Schicksalsschläge durch gesteigerte Sozialleistungen zu privilegieren (besonders deutlich: Aktionen

zugunsten der Opfer von Massenunfällen). Die Vorschläge zugunsten der Verbrechensopfer mögen freilich auch auf einem zwiespältigen Kompensationsdenken gegenüber Strafrechts- und -vollzugsreform beruhen, auf welche eine Zunahme der Verbrechen zurückgeführt wird.

Minderheiten wird auch deshalb geholfen, weil sie relevanten Gruppen hinreichend lästig sind. Das galt für die allgemeine Fürsorge („Armenpolizei“) im 19. Jahrhundert. Es gilt heute für die Sorge für Nichtseßhafte und Obdachlose. Nicht selten gefährdet dann Halbherzigkeit den Erfolg. Mitunter scheint auch die Sorge für die jeweils älteste und — in gewissen Grenzen auch — die jeweils jüngste Generation an dem Motiv der Lästigkeit zu partizipieren.

Insgesamt führt die demokratische Konkurrenz zu einem *Sich-Überbieten* der sozialpolitischen Projekte. Davon geht eine nützliche, stimulierende Wirkung aus. Daß die Summe der Versprechungen stets unerfüllbar bleibt, ist jedoch auch gefährlich. Sozialpolitik — schon deshalb immer „unterwegs“, weil die Lösung von Problemen stets neue Probleme schafft oder sichtbar macht — wird so um so mehr zu einer Politik der permanenten Enttäuschung. Ein objektiv befriedender und subjektiv befriedigender Effekt der Sozialpolitik hängt weitgehend von der Harmonie zwischen Erwartungshorizonten und tatsächlichen Entwicklungen sowie von der Existenz breiter Konsense über das Erreichbare und dessen glaubwürdige Verfolgung und Verwirklichung ab. Daß die Sozialpolitik ihr Ziel der Befriedung und Befriedigung nicht immer erreicht, hängt nicht zuletzt mit den politisch übersetzten Erwartungshorizonten und den durch divergierende Versprechungen verursachten Meinungsverschiedenheiten über das Erreichbare und die Prioritäten seiner Realisation zusammen.

Dieses Ungenügen hat seit einigen Jahren neben der genannten demokratisch-systemimmanenten freilich auch eine weitere Ursache: Die Übersteigung von Erwartungen unter Verzicht auf Klarheit darüber, welches die „Preise“ wären, die in dem — anderen — System ihrer Erfüllung für sie zu zahlen wären, und/oder unter der Voraussetzung der Bewährung nicht bewährter Alternativsysteme zählt zu den sich ausbreitenden revolutionären Praktiken ebenso wie zu den „kritischen“ und utopischen Haltungen, die Unzufriedenheit und/oder Utopie für Prämissen eines Maximums an Fortschritt halten. Insgesamt ist jedenfalls die Sozialpolitik derzeit durch übersetzte und sich widersprechende Versprechungen und Erwartungen systemimmanenter, systemverändernder und systemfeindlicher Natur reichlich belastet, aber auch angespornt.

Die Angebotsstruktur der demokratischen Sozialpolitik ist ferner davon gekennzeichnet, daß die Vermehrung der *Leistungen im Vordergrund* steht. Die entsprechende Vermehrung der Lasten hat — wenn sie nicht unter dem Zeichen der sozialen Einebnung steht — kaum programmatischen Charakter und geht als notwendiges Übel den Weg des geringsten Widerstandes, also der finanziellen Belastung. Die Vernachlässigung der Dienstleistungen hat hier eine ihrer Ursachen. Die mit dieser Angebotsstruktur verbundenen Sorgen lassen sich gut am Problemkreis der Bildungsreformen verdeutlichen. Sie scheinen einer künftigen Mehrheit von Akademikern soziale Positionen zu verschaffen, die gegenwärtig nicht zuletzt durch die minderheitliche Situation der Akademiker konstituiert werden, die also ebensowenig „umverteilt“ und „ausgebreitet“ werden können, wie die gegenwärtige Position der Akademiker unter den zu erwartenden sozialen und technolo-

logischen Bedingungen in die Zukunft hinein prolongiert werden könnte. Enttäuschung droht. Und die Sogwirkung der übersetzten Erwartungen wird die Schere zwischen einem Überangebot an „Schreibtisch“ und „Weiße-Kragen-Diensten“ und dem Defizit an unmittelbar-personalen, insbesondere körperlichen Dienstleistungen immer weiter öffnen.

Eine leicht unterschätzte Wirkung übt endlich das System der vierjährigen *Wahl- und Legislaturperioden* aus. Der Erfolgzwang dieser Perioden treibt die Sozialpolitik an. Er begrenzt aber auch die Möglichkeiten beruhigter, grundlegender Arbeiten, die längere Zeit benötigen, und zwingt zu schädlicher Kurzatmigkeit. Die laufenden Arbeiten an der Kodifikation des Sozialrechts in einem Sozialgesetzbuch exemplifizieren das. Außerdem kann es dazu verleiten, die jeweils nachfolgende Wahl- und Legislaturperiode voll mit der Erfüllung von Versprechungen zu belasten, die in der laufenden Periode unter der Voraussetzung zeitlicher Begrenztheit aufgenommen oder auch nur in die Wege geleitet wird. Der Mißbrauch dieser — heute gerne als „spillover-effect“ gekennzeichneten — Möglichkeit, politische Lasten in die nächste Wahlperiode „hinüberzukippen“, politische Verdienste, die damit zusammenhängen, aber schon eben bei der Wahl zu nutzen, welche die Perioden trennt, hat seinen Höhepunkt wohl in den sechziger Jahren überschritten. Das Mißverhältnis zwischen den sachnotwendigen Reifezeiten von Reformen und dem Erfolgzwang der Legislaturperioden wird dagegen gerade jetzt besonders deutlich.

2. Spezifische Institutionen der Sozialpolitik?

Besondere Institutionen zur Erweiterung und Differenzierung des im allgemeinen demokratischen Krätfeld vergröberten und verengten Spektrums der sozialpolitisch relevanten Bedürfnisse und Gruppeninteressen sind nur sehr begrenzt vorhanden. Vor allem in der Ebene der *Verfassungsorgane* fehlt jedes institutionelle Korrektiv. Zu denken wäre etwa an para-parlamentarische Organe (wie z. B. die Wirtschafts- und Sozialausschüsse nach Art. 193 ff. des EWG-Vertrages) oder Sachverständigenräte (wie z. B. den Ausschuß unabhängiger Sachverständiger nach Art. 25 der Europäischen Sozialcharta). Doch nichts dergleichen ist vorhanden, während vergleichbare wirtschaftspolitische Institutionen in den letzten Jahren intensiv ausgebaut wurden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunkturrat, Finanzplanungsrat; s. a. das Projekt einer Monopolkommission). Pläne für einen Wirtschafts- und Sozialrat tauchen freilich gelegentlich auf. Sie sind im Sinne „überbetrieblicher Mitbestimmung“ vor allem als wirtschaftspolitische Repräsentation der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gedacht. Lediglich das Land Bayern hat im „Senat“ eine zweite Kammer, in der z. B. auch Wohlfahrtsverbände repräsentiert sind. Der „Sozialbeirat“ des Bundes ist zwar ein kompetentes Gremium von Sachverständigen und Interessenvertretern, jedoch auf Empfehlungen zur Entwicklung der Leistungen der Rentenversicherung beschränkt.

Unter den einschlägigen Ressorts der *Bundesregierung* ist das dem Namen nach zentral zuständige Ressort, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, auf Fragen des Arbeitsrechts, der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung konzentriert. Andere sozialpolitische Aufgaben fielen lange Zeit in den „großen Topf“ der Kompetenzen des Innenministeriums, dessen einschlägige

Funktionen mittlerweile weitgehend an den Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit abgewandert sind. Im übrigen sind sozialpolitische Agenden weit verstreut: etwa auf den Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau, auf den Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen (u. a. die Probleme des Bergbaus), den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (s. vor allem dessen spannungsreiche Obsorge für Landwirtschaft *und* Verbraucher) oder auf die personalintensiven Ressorts für Verteidigung, Post und Verkehr. Welche Bedeutung der Ressortgliederung — abgesehen von einem gewissen allgemeinen Wettbewerb — zukommen kann, beweist z. B. die Intensität, mit der jüngst sozialpolitisch gezielte Reformen des Wohnungswesens vorangetrieben wurden, oder der Umstand, daß der Problemkreis Gesundheit/Krankheit seit der Aussonderung eines entsprechenden Ressorts als sozialpolitisches Anliegen verstärkt auch außerhalb der Systemkreise der sozialen Sicherung aufgegriffen wird. Andrerseits ist der sozialpolitische Vorrang des Arbeitslebens und der Sozialversicherung auch im Zusammenhang damit zu sehen, daß sie in die Zuständigkeit des sozialpolitischen Kernressorts „für Arbeit und Sozialordnung“ fallen. Insgesamt kann die Konzeption der Ressorts sozialpolitisch nicht als ausgewogen angesehen werden.

Dabei kommt der Ressortgliederung um so mehr Bedeutung zu, als — sieht man von der allgemeinen demographischen und sozialdiagnostischen Funktion des Statistischen Bundesamtes ab: mangels spezieller Institutionen — den Bundesministerien auch die primäre Verantwortung für die sozialpolitische *Diagnose, Prognose, Projektion* und *Planung* zukommt. Sie haben diese Aufgabe in den letzten Jahren mit Intensität und allgemeinem Nutzen aufgegriffen (z. B. die jährlichen „Sozialberichte“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung sowie die „Gesundheitsberichte“ des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit). Daß sie noch weiter entwickelt werden kann, steht gleichwohl außer Frage. Je mehr aber Instrumente der sozialpolitischen Diagnose, Prognose, Projektion und Planung wirksam werden, desto mehr stellt sich die Frage, ob sie — jedenfalls in der bisherigen Ausschließlichkeit — den Ministerien anvertraut bleiben können, die in erster Linie durch die parlamentarisch-demokratische Position der Minister und durch die Eigengesetzlichkeit der Ressortkompetenz geprägt sind. Unter Umständen verbergen sich Einseitigkeiten hinter der nüchternen Fassade von Bestandsaufnahmen, Zahlenwerken usw. gefährlicher als hinter politischen Programmen.

Damit soll nicht unterschätzt werden, daß es Auftrag und Leistung der *Bürokratie* ist, den parlamentarisch-parteipolitisch determinierten Einseitigkeiten auf Grund eingehender Sachkenntnis und durch sachbezogene Arbeit in relativer Unabhängigkeit entgegenzuwirken. Jedoch ist gerade auch sie den Eigengesetzlichkeiten der Ressortstruktur unterworfen. Darüber hinaus verfällt die klassische Konzeption, die in der gespannten Kooperation des parlamentarisch verantwortlichen Ministers mit der politisch neutralen, maximal sachkundigen und -orientierten Bürokratie eine optimale Verbindung zweier notwendiger Elemente sieht, mehr und mehr, während zunehmend die politische Homogenität von Minister und Apparat angestrebt wird. Da gerade die parlamentarisch-parteidemokratische Sozialpolitik der Ergänzung durch systematische, allein sachorientierte Arbeit bedarf, ist dieser Prozeß sozialpolitisch negativ spürbar. Das heißt aber nicht, daß das Prinzip nicht

mehr wirksam wäre. Und soweit politische Spitze und sachkundiger, relativ unabhängiger Apparat in seinem Sinn zusammenwirken, ergibt sich nach wie vor ein Optimum an ausgewogener Entwicklung.

Unter den öffentlichrechtlichen Organisationen unterhalb der Ebene der Verfassungsorgane entwickeln die Träger der Sozialversicherung dadurch besonders charakteristische und intensive Bedeutung, daß sie — reich differenziert, aber im großen und ganzen übereinstimmend — in der paritätischen Selbstverwaltung der „Sozialpartner“ (der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände) stehen und von einem spezifischen leistungsfähigen Management geführt werden. Diese Verbindung von verbandspolitischer Substanz und organisatorischer Kraft verschafft den mit der Sozialversicherung verknüpften Interessen und Ordnungsmodellen eine einzigartige Ausstrahlung um so leichter, als Sozialversicherung die kollektive Vorsorge der arbeitenden Bevölkerung ist.

Im übrigen ist Sozialverwaltung und -arbeit — abgesehen zunächst von der freien Wohlfahrtspflege — eine unter mehreren Aufgaben teils des staatlichen Verwaltungsapparats des Bundes und mehr noch der Länder, in besonders hohem Maße aber der Kommunen (und unter diesen wiederum der Landkreise und kreisfreien Städte). Insoweit fehlt der Sozialverwaltung und -arbeit die spezifische, auf Identifikation angelegte Organisation, welche die Sozialversicherung auszeichnet. Das wiegt um so schwerer, als die daraus resultierende politische Schwäche der mehr oder minder unspezifischen Organisationen anvertrauten Interessen aus vielerlei Gründen weder durch Organisationen der Interessierten — d. h. hier vor allem der Klienten der allgemeinen Sozial- und Jugendhilfe — noch durch Organisationen der Funktionäre — z. B. der Sozialarbeiter — hinreichend ausgeglichen wird und werden kann.

Die Beteiligung der einschlägigen Organisationen (der Träger sozialer Aufgaben, der Interessierten und der Funktionäre), der Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis und unmittelbar der Bürger an der legislativen und administrativen Willensbildung der verschiedenen Ebenen ist nicht einheitlich. Die Parlamente und Ministerien hören regelmäßig die Verbände, mitunter auch verbandsunabhängige Sachverständige (diese jedoch kaum je ohne Beteiligung der Verbände). Im Verwaltungsbereich dominieren in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Die staatliche und kommunale Sozialverwaltung kennt eine Vielfalt von Formen der Beteiligung von Verbänden, Sachverständigen und — meist irgendwie betroffenen oder interessierten — Bürgern in Gestalt von spezifischen Organen (z. B. bei den Jugendämtern), Beiräten, Anhörungsverfahren usw. Ein einheitliches Urteil über deren Eignung, für eine angemessene, gleichmäßige Berücksichtigung der Interessen und Gruppen in der Sozialpolitik und -arbeit lässt sich nicht fällen — vielleicht abgesehen davon, daß der Vormacht der organisierten Interessen zu wenig entgegengewirkt wird.

Wohl einzigartig ist die Situation durch den intensiven Ausbau des gerichtlichen Schutzes der individuellen Rechte gekennzeichnet. Allgemein gilt das Prinzip, daß der einzelne auf ihm zugesetzte Leistungen einen einklagbaren Rechtsanspruch hat, ebenso daß er sich gegen das Ansinnen von Belastungen, die nicht auf Gesetz beruhen, mit Hilfe der Gerichte wehren kann. Dafür stehen ihm verschiedene Gerichtszweige mit meist mehreren Instanzen (maximal meist drei) zur Verfügung,

verfassungsgericht (und endlich auch noch vor Kommission und Gerichtshof nach Maßgabe der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) geltend machen kann. Das alles hat zu einer permanenten Verfeinerung des Sozialrechts und zu einer Expansion individueller Leistungsansprüche und Abwehrrechte geführt. Nun eignen sich aber nicht alle sozialen Rechtsverhältnisse in gleicher Weise zum gerichtlichen Austrag. Monetäre Leistungen (z. B. Renten) sind — kraft ihrer Vertretbarkeit, Teilbarkeit, Nachholbarkeit und Umkehrbarkeit, insgesamt: ihrer Abstrahierbarkeit — der rechtlichen Ausformung und der klageweisen Geltendmachung leichter zugängig als — personal, örtlich, zeitlich usw. — situationsvariable Rechtskomplexe (z. B. beiderseits personbezogene Dienstleistungsverhältnisse etwa der medizinischen Behandlung, der Pflege, der Erziehung usw.) und Rechtspositionen, die in solche Komplexe eingebunden sind. Somit hat der Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes zu einem Gefälle der „Sozialrechtskultur“ von den monetären zu den Sach- und Dienstleistungen geführt. Ferner eignet sich der gerichtliche Schutz individueller Rechte zwar, einzelnen die korrekte Teilhabe an allgemeinen Standards zu garantieren, nicht jedoch ebenso (wenn überhaupt), um allgemeine Standards zu beurteilen und zu verbessern. Die Betonung des gerichtlichen Rechtsschutzes begünstigt so die Individualisierung („Privatisierung“) des Sozialleistungssystems, trägt zu seiner objektiven, allgemeinen Entwicklung jedoch nur ausnahmsweise bei.

In Parallele zu den oben vermerkten administrativen Strukturen ist übrigens der Rechtsschutz im Bereich der Sozialversicherung und der Kriegsopfersversorgung sowie einiger „kleinerer“ sozialrechtlicher Regelungen einer besonderen Gerichtsbarkeit anvertraut, die sich schlechthin „Sozialgerichtsbarkeit“ nennt. Sie ist durchgehend mit Beisitzern aus Kreisen der Interessierten und Sachkundigen besetzt — in Angelegenheiten der Sozialversicherung, wie auch die Arbeitsgerichtsbarkeit mit Beisitzern aus Kreisen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. Dagegen ist der Rechtsschutz im Bereich der allgemeinen Sozial- und Jugendarbeit, des sozialen Wohnungswesens, der strukturpolitischen Maßnahmen, des öffentlichen Dienstrechts usw. teils den allgemeinen Verwaltungsgerichten, teils den sogenannten „ordentlichen Gerichten“ anvertraut, die spezifische Einflüsse vergleichbarer Art und Tragweite ebensowenig kennen wie die Finanzgerichte, denen der Rechtsschutz auf dem Gebiet des Steuerrechts obliegt.

II. Gesellschaftlich-organisatorische Strukturen

1. Der Primat der „Sozialpartner“

So fällt immer wieder die hervorragende Position der *Gewerkschaften* bei der Artikulation und Durchsetzung sozialpolitisch relevanter Interessen auf. Ursache und Wirkung lassen sich schwerlich trennen. Jedenfalls hängt die Situation damit zusammen, daß die Gewerkschaften eine große, sozial homogen interessierte und legitimierte, aber auch wirtschaftlich produktive Gruppe repräsentieren, daß sie die geborenen Postulanten in der „Arbeiterfrage“ sind, die immer noch weitgehend mit der „sozialen Frage“ identifiziert wird, aber auch daß sie starke Querverbindungen zu politischen Parteien aufweisen. Sie hängt zusammen mit der kooperativen Polarität von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die in der gemeinsamen Verantwortung für Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen („Tarif-

partnerschaft“) wurzelt. Die mit der Konstellation der „*Sozialpartnerschaft*“ verbundene, nicht verlustlos aufteilbare soziale und politische Macht veranlaßt beide Seiten, sich in der Erhaltung und Ausbreitung dieser schwer zu definierenden Machtgemeinschaft wechselseitig zu stützen. Gleichwohl liegen auf Seiten der Gewerkschaften zusätzliche quantitative und qualitative Gewichte. Das alles hat gerade sie in eine sozialpolitische Treuhänderfunktion größten Ausmaßes hineinwachsen lassen, die sowohl ihren Mitgliederkreis als auch den ursprünglichen arbeitspolitischen Ansatz weit hinter sich läßt. Ihre vielfältige Berücksichtigung überall, wo — z. B. bei der Zusammensetzung öffentlicher Gremien — verbandspluralistische Prinzipien realisiert werden, weist das exemplarisch aus.

2. Andere Verbände und Gruppen

Daß Gruppen, die nicht durch die Qualität der Arbeitnehmerschaft konstituiert sind, und Interessen, die nicht irgendwie auch Interessen der Arbeitnehmer sind, nicht in gleicher Weise verbandspolitisch repräsentiert werden, kann nicht ohne sozialpolitische Folgen sein. Für die *Repräsentation weiterer sozialpolitischer Bereiche* kommen vor allem drei Dimensionen der Verbandsbildung in Betracht: die Organisation der Betroffenen (Bedürftigen, Interessierten), die Organisation der Funktionäre (Bediensteten, Helfer usw.) und die Organisation der Träger von Sozialverwaltung und sonstiger Sozialarbeit. Alle damit angesprochenen gesellschaftlich-organisatorischen Potenzen komplementärer sozialpolitischer Meinungsbildung sind jedoch weniger dynamisch als die organisatorischen Medien der in Arbeitsleben und Sozialversicherung angesiedelten Interessen.

Die *Betroffenen* sind oft nicht organisierbar und nur selten wirksam organisiert. Die Gründe ergeben sich — z. B. für Kinder und (zumal gefährdete) Jugendliche, für dauernd Pflegebedürftige, für psychisch Kranke, für Nichtseßhafte, für Strafgefangene, ihre Angehörigen und Strafentlassene, für Gastarbeiter usw. — aus den verschiedensten, meist evidenten Gründen. Selbst kinderreiche Familien artikulieren ihre Interessen nicht in überzeugenden Organisationen; und die Repräsentation von Verbraucherinteressen wird von staatlichen Subventionen getragen. Unter den wirtschaftsstrukturell Bedrängten sind Landwirte sowie Arbeitnehmer und Unternehmer des Bergbaus vergleichsweise effektiv organisiert. Spürbare Verhandlungsmacht entwickelten nach 1945 die Opfer des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der Vertreibung der Deutschen aus Osteuropa. Sie beruhte auf der Einheitlichkeit ihres Schicksals, der Geschlossenheit ihrer Interessen, dem elementaren Charakter ihrer Notlage und ihrer Zahl. Diese Position ist dabei, sich zu verflüchtigen. Die Organisationen der Kriegspersonengeschädigten z. B. öffnen sich deshalb der allgemeinen Repräsentation der Interessen Behindter; was die politische Kraft ihres historischen Anlasses aber weder erhalten noch wiederherstellen kann.

Die *Funktionäre* (Sozialarbeiter, Lehrer, sonstige Dienstleistende und Amtsträger in Sozialverwaltungen und -organisationen, „ehrenamtliche“ Helfer usw.) sind zwar organisiert. Das gilt vor allem für die Bediensteten unter ihnen — deren Repräsentation auch ein weiteres Feld gewerkschaftlichen Wirkens darstellt. Ihre Organisationen leisten auch einen wesentlichen Beitrag zur sachkundigen Diskussion sozialpolitischer Probleme. Doch darf nicht übersehen werden, daß die Organisationen auch — und hinsichtlich der Bediensteten in erster Linie — den Interessen

der Funktionäre zu dienen haben. Freilich betonen diese das nicht, weil und wenn sie als Repräsentation des Sachverständes wirksamer argumentieren können. Und die Kollision der Wahrung des Gruppeninteresses mit der Rolle des Sachverständes wird von Öffentlichkeit und Verhandlungspartnern um so weniger veranschlagt, je größer die Verhandlungsmacht einer Organisation bereits ist (meist also: je kräftiger das Gruppeninteresse bereits organisiert ist und verfolgt wird). Nach allgemeinen demokratischen und verbandspolitischen Regeln heißt das zunächst, daß die größten und/oder organisatorisch effektivsten Interessengruppen von Funktionären stets den größten Einfluß auch als „organisierter Sachverständ“ ausüben können, was nicht immer mit ihrer Kompetenz in Einklang steht. Beispiele ergeben wieder die Schulreformen. Die räumliche Konzentration der Schulen wurde von den Lehrerverbänden gefördert, weil sie es dem Lehrer ersparen, „aufs Land“ zu gehen. Die Vorteile für Eltern, Kinder und ländliche Sozialstruktur sind nicht gleich eindeutig. Durch die Zusammenfassung von Schul- und Hochschultypen zu Gesamtschulen und Gesamthochschulen werden fast immer „Lehrerpyramiden“ eingeblendet; davon haben meist die jeweils größten Gruppen von Lehrern den größten Vorteil. Indem sie als Sachverständige dafür eintreten, verfolgen sie also ihr Interesse. Nur der Widerstand der benachteiligten Spitzengruppen stößt in der Öffentlichkeit aber auf den Verdacht, ihr Sachverständ sei von ihrem Interesse an der Bewahrung korrumptiert.

Was die organisatorischen *Träger von Sozialpolitik, -verwaltung und -arbeit* anlangt, ist in diesem Zusammenhang von ihnen nur zu sprechen, soweit sie dem Staat (dem Bund und den Ländern) gegenüber genügend Distanz aufweisen, um als soziale Gruppen relevant zu sein. Das trifft schon auf die *Kommunen* nur sehr begrenzt zu, die zum Staat nicht nur im Verhältnis der Ergänzung, sondern auch der Einordnung zu sehen sind. Auch erlaubt ihnen ihr (bei Gemeinden und Kreisen) universaler oder doch (bei höheren Gemeindeverbänden) vielfältiger Wirkungskreis nicht, sich speziell auf sozialpolitische Meinungsbildung und Interessenwahrung zu konzentrieren. Dennoch sind ihre Organisationen kraft der sozialen Bedeutung der kommunalen Aufgaben und der Vielfalt und Intensität der kommunalen Verwaltungserfahrung zu den wichtigsten Faktoren der sozialpolitischen Diskussion zu zählen — und zwar auch und gerade im Sinne eines Ausgleiches einseitiger Orientierung der Sozialpolitik an den Arbeitnehmer-Interessen.

Demgegenüber wirken die Verbände und Einrichtungen der Sozialversicherungsträger unter voller Konzentration auf ihren speziellen Aufgabenkreis — direkt oder indirekt — gerade in Richtung jenes Vorranges.

Die Organisationen der *freien Wohlfahrtspflege* verkörpern rein gesellschaftliche Kräfte von mehr oder minder ausschließlich sozialer Zielsetzung. Im besonderen sind sie kompetent für die personalen Hilfen und Dienstleistungen. Neben, wenn nicht noch vor den Kommunen sind sie so ein besonders wichtiges Element des Ausgleichs gegenüber der Repräsentation des Arbeitslebens und der monetären sozialen Sicherung. Jedoch ist der Einfluß gerade dieser Organisationen durch vielerlei Umstände begrenzt. In der Öffentlichkeit nehmen sie eine durch Vorbehalte gegenüber ihrem „Idealismus“, aber auch gegenüber ihren teils schlicht karitativen, teils doch wieder öffentlichen Quellen der Mittelaufbringung gekennzeichnete peripherische und unsichere, Belieben und Wohlwollen ausgelieferte

Stellung ein. Gegenüber den öffentlichen Trägern von Sozialverwaltung und -arbeit nötigt sie ihr „freier“ Status, ein organisatorisches Eigeninteresse zu behaupten, das nicht nur mit Anspruch und Auftrag der öffentlichen Träger konkurriert, sondern auch — wenngleich vielleicht nur scheinbar — mit dem altruistischen Wesen freier Sozialarbeit kollidieren kann, und sie so in der Repräsentation ihrer eigentlichen Funktion schwächt.

In diesem Zusammenhang sind einige Veränderungstendenzen anzudeuten. Erstens: Während die monetären Leistungen bei den öffentlich-rechtlichen Trägern der Sozialverwaltung konzentriert wurden, zählt es zu den spezifischen Funktionen der freien Wohlfahrtspflege, personale Dienste zu aktivieren und persönliche Dienstleistungen anzubieten. Der allgemeine Rückgang der Bereitschaft zu Dienstleistungen schwächt so ein spezifisches Wirkungs- und Legitimationselement der freien Wohlfahrtsverbände.

Zweitens: Freie Wohlfahrtspflege ist herkömmlich in hohem Maße kirchliche (religions- und weltanschauungsgemeinschaftliche) Sozialarbeit. Der Rückgang der Zahlen der aktiven — auch der zu persönlichen Dienstleistungen bereiten — Kirchenmitglieder, des öffentlichen Einflusses der Kirchen und der allgemeinen Bereitschaft, religiös determinierte Sozialarbeit zu tolerieren, verlagert deshalb Positionen innerhalb der freien Wohlfahrtspflege und verändert ihre Einflußmöglichkeiten gegenüber Öffentlichkeit und Politik.

3. Unständige Korrektive

Drittens: Neben die „etablierten“, durch permanente Zwecke und Organisationsstrukturen, lange Erfahrung und Verantwortung gegenüber Öffentlichkeit und Trägergemeinwesen gekennzeichneten Verbände der freien Wohlfahrtspflege treten in letzter Zeit mehr und mehr spontane ad-hoc-Gruppen, meist unter sachlich und zeitlich begrenzter Zielsetzung oder doch unter dem Vorbehalt, daß negative Erfahrungen zur Reduktion oder Einstellung ihrer Tätigkeit zwingen. Solche Gruppen sind typisch für systemverändernde oder -zerstörende Experimente; sie hängen somit eng mit der utopischen Oszillation und der revolutionären Manipulation der sozialpolitischen Erwartungshorizonte zusammen. In ihnen manifestiert sich auch der Rückgang der gesellschaftlichen Disponiertheit für herkömmlich kirchliche Sozialarbeit und das korrespondierende Wachstum von Angebot und Nachfrage aktuell ideologisch determinierter Sozialarbeit. Endlich drückt sich darin auch aus, daß der Ausfall an Dienstleistungen begrenzt durch die Bildung relativ „autarker“ Kollektive (nicht selten: „Kommunen“) kompensiert wird. Man denke hier u. a. an Versuche der Betreuung schwer erziehbarer Jugendlicher oder von Rauschgiftsüchtigen.

Diese ad-hoc-Elemente der freien Wohlfahrtspflege bereichern und befruchten die Sozialarbeit. Und die gelungenen Experimente beweisen, daß konkrete Möglichkeiten der Verbesserung gegeben waren. Neben „vergessenen“ Interessen und Gruppen dienen solche „kritischen“ Bewegungen vor allem der Korrektur von Wertsetzungen und „sozialtechnischen“ Vorurteilen. Jedoch ist auch die Last unnützer Unruhe und Auseinandersetzung nicht zu übersehen, ebenso wie die oft unerträgliche Verantwortung der „etablierten“ Träger für riskante (und gescheiterte) Experimente. Die Gefahren dürfen um so weniger übersehen werden, als die utopischen Ursprünge, die verantwortungsschwache Unbefangenheit und die

konkrete Beschränktheit solchen Unternehmungen zumindest anfänglich einen originellen und sensationellen Charakter verleihen, dessen publizistische und politische Resonanz außer Verhältnis zu ihrer langfristigen Bedeutung steht.

III. Andere soziale Sachverhalte

1. Die „soziale Frage“ als „Arbeiterfrage“

Historisch überkommen ist eine gewisse Identifikation der „sozialen Frage“ mit der „Arbeiterfrage“. Darin liegt einer der Gründe für die sozialpolitische Präponderanz des Arbeitslebens: nicht nur der Lohn- und Verteilungspolitik, sondern auch der Betriebsverfassung, der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer oder nach Maßgabe ihrer sozialen Rolle, der Beschäftigungs- und Arbeitspolitik, der Hilfen zur Aus- und Fortbildung usw. Diese Konzentration steht in Wechselbeziehung sowohl zur stark ökonomischen Sicht der deutschen Sozialpolitik als auch zu ihrer derzeit zentralen Parole „mehr Gleichheit“.

Selbständigeninteressen etwa werden sozialpolitisch entweder im Sinne der Polarisierung zu den Arbeitnehmerinteressen oder im Sinne der Teilhabe gefährdeter Selbständiger an Hilfen für Unselbständige verortet. Wo das nicht angeht, macht sich Unsicherheit breit. So ist das Verhältnis zwischen der Sozialpolitik und der sozialpolitisch so brisanten Landwirtschaftspolitik immer problematisch geblieben. Kennzeichnend ist auch die Unsicherheit auf dem Feld der Vermögensbildung. Ungeachtet aller ökonomischen Probleme scheint ihre politische Opportunität dort zu enden, wo Vermögensbildung zur individuellen Teilhabe an unternehmerischen Interessen und Risiken führen könnte (eine Grenze, auf welche die im Kollektiven wurzelnde Forderung betrieblicher Mitbestimmung nicht zu stoßen scheint).

2. Das Beispiel des „Pflegenotstandes“

Aber selbst das Syndrom des „Pflegenotstandes“ kann noch im Rahmen der sozial-psychischen Nachbarschaft von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“ gesehen werden; ist deren Überdauern doch nicht zuletzt aus einer Ambiance primär ökonomisch, insbesondere mit der Kategorie wirtschaftlicher Produktivität wertender, das monetäre Instrumentarium vorziehender Sozialpolitik zu erklären. Ökonomische Determination und monetärer Charakter sind Gemeinsamkeiten von Löhnen und — sozial sichernden und ausgleichenden — Lohnersatzleistungen, die ihren sozialpolitischen Vorrang erklären. In einer zweiten Stufe folgen ihnen Leistungen, die der beruflichen Befähigung oder Wiederbefähigung dienen oder bloße Unterbrechungen des Arbeitslebens überbrücken (Entfaltungshilfen der primären Aus- und Fortbildung, Leistungen im präsumtiv vorübergehenden Krankheitsfall, Rehabilitation usw.). Dagegen fallen Pflegeleistungen ohne das (mit einiger Wahrscheinlichkeit auch erreichbare) Ziel der beruflichen Befähigung — etwa am schwerbehinderten Kind, am Alten oder auch am Frühinvaliden — aus dem Rahmen einer ökonomisch wertenden Sozialpolitik. Darunter leidet ihre sozialpolitische Bewertung und Gewährleistung. Entsprechendes gilt für den Ersatz der häuslichen Dienstleistungen der Familienmutter, für den auch nicht annähernd effektiv gesorgt ist. Monetäre Surrogate fingieren insofern irreal niedrige „Preise“; wie überhaupt die Schwierigkeiten, die Hausfrauenarbeit einer Parallelwertung zur

Lohnarbeit zu unterziehen, eine der Ursachen ihrer sozialpolitischen Unterbewertung ist.

Sicher jedoch sind das nicht die einzigen Ursachen der Spannung zwischen dem Hervortreten der Lohn- und Lohnersatzleistungen und der Verdrängung der Pflegefälle. Dazu gehört auch die allgemeine Abneigung gegen personbezogene Dienste, vor allem solche, die körperlich und von Individuum zu Individuum zu erbringen sind (ein Vorbehalt, der die aktiven pädagogischen Dienstleistungen von der allgemeinen Abneigung gegen Dienstleistungen ausnimmt). Sie werden vom Leistenden, aber auch vom Empfangenden — von diesem unterschiedlich nach Art und Grad seiner Bedürfnisse — als Einbruch in Freiheit und Intimsphäre, ja als Gefährdung der menschlichen Würde empfunden. Das erklärt auch — freilich nicht ausschließlich —, warum in der Bundesrepublik Nachbarschaftshilfe kaum eine verlässliche soziale Rolle spielt und soziale Gruppenarbeit auf — mit wachsender relativer Häufigkeit: ideologisch prädisponierte — Ausnahmefälle beschränkt ist.

Zu den Bedingungen des Pflegenotstandes gehört ferner die doppelte Umbruchsituation des „Dienstleistungsmarktes“: der allgemeine Übergang von den industriellen (produktionsorientierten) zu den postindustriellen (dienstleistungsorientierten) Verhältnissen; und der Rückgang des karitativen Elements im Angebot der Pflegeleistungen. Beides schafft Unsicherheit in der Bewertung der Leistungen und in der Gestaltung der Nachfrage.

Im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik spielt endlich auch die juristische Ausformbarkeit der Geldleistungsverhältnisse eine Rolle, während Komplexität und permanente Konfliktsträchtigkeit der Dienstleistungsverhältnisse größere rechtstechnische Energien und eine gesteigerte rechtskulturelle Bereitschaft abverlangen. Das darf gerade in einer extrem auf das Medium des Rechts eingestellten Sozialpolitik nicht unterschätzt werden.

3. Wertungsdivergenzen und -unsicherheiten

Den allgemeinsten Nenner der sozialpsychischen Prämissen der Sozialpolitik bietet wohl der rapide Übergang von einer Mangelgesellschaft zur relativen Überflussgesellschaft und die historisch damit verflochtene Freisetzung von erkennbaren „Naturgesetzen“ der Entwicklung. Der soziale Weg nach 1945 war nicht nur durch die maximalen Mangellagen der ersten Jahre, sondern auch durch die Evidenz des „Besseren“ und einen hohen Grad der Vorgegebenheit der Daten und Gesetzmäßigkeiten des Fortschritts bestimmt. Der Erfolg hat nun zwar einen breiten Konsens über die Machbarkeit der Güter und die Wünschbarkeit des Fortschritts erzeugt und hinterlassen. Das Bewußtsein der Leistungskraft und die wirtschaftliche Sättigung der Gesellschaft haben aber auch eine Spannung zwischen sorgloser Konsum-, ja Verschwendunghaltung und neu empfundener Verantwortung für die Güter entstehen lassen; und die apriorische Relativität von Sättigung und Überfluß produziert einen beständigen Konflikt zwischen Feststellung und Bewertung der Fülle und der Grenzen, sodann zwischen dem Anspruch auf den Überfluß und der umverteilenden Behebung der Mängel. Diese — neuen oder nur neu gesehenen — Spielräume durch Veränderungen — oder wie das Stichwort heißt: „Reformen“ — auszunutzen, beschäftigt die Gesellschaft um so mehr, als sie alte Wertkonsense verloren hat, ohne sie immer durch neue ersetzen zu können,

als der Erfahrungsabstand zwischen den Generationen immer größer wird und als die Gesellschaft in den internationalen Wandel der Werte einbezogen ist (in jüngster Zeit sich auch einer immer breiter empfundenen Pluralität auswärtiger Vorbilder und außenpolitischer Orientierungsmöglichkeiten gegenüber).

Vielleicht die besten Beispiele für all diese Brüche und Unsicherheiten bietet die Familien- und Jugendpolitik. Sie schwankt im Pragmatischen wie im Grundsätzlichen zwischen Integration und Desintegration der Familie, zwischen positiver und negativer Bewertung der Nur-Hausfrauen- und Nur-Mutter-Rolle und zwischen dem Respekt vor dem Elternrecht, der Inanspruchnahme der Kinder durch das Gemeinwesen und ihrer Freisetzung von Familie *und* staatlicher Gemeinschaft. Die jüngsten Pläne zur Reform der Steuern und des Familienlastenausgleichs wollen kinderreiche Familien weit vor allen anderen familiären Gruppierungen (Ledigen, kinderlos Verheirateten, kinderärmeren Familien usw.) ökonomisch egalisieren — eine Entscheidung, die per saldo die kinderreichen Familien diskriminiert. Das hat demokratisch-quantitative und -organisationspolitische Gründe. Es hängt aber auch mit dem Wertungswandel zusammen, den die Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern und die medizinischen Möglichkeiten der Familienplanung bewirkt haben.

Als ein allgemeiner Zug der Situation ist weiterhin festzuhalten: das zwiespältige Verhältnis zu *sozialen Bindungen*. Einerseits ist dieser — postfaschistischen und antikommunistischen — Gesellschaft die Freiheit ein Tabu, das ihr unter der Hand zu subjektiver Beliebigkeit und sozialer Bindungsarmut wucherte. Andererseits werden in ihr, provoziert durch die Veränderungen der sozialen Situation, in größter Zahl neue sozialnormative Konzeptionen und Postulate produziert. Deren Widerspruch zur Bindungsfeindlichkeit wird in der Regel aufgelöst, entweder indem die Normen nur für jeweils andere in deren sozialen Rollen entwickelt oder indem Freiheit und Bindung im gemeinsamen höheren Wert der Emanzipation harmonisiert werden. „Emanzipation“ wurde — auf diese und andere Weise — zur Leitvorstellung zahlreicher sozialpolitischer Konzeptionen, Forderungen und Haltungen. Welche Dissense über Freiheit und Bindung sich dahinter verbergen können, wird unter anderem dann deutlich, wenn „Emanzipation“ einen „neuen Menschen“ anstrebt oder voraussetzt, den schließlich staatlicher oder gesellschaftlicher Zwang zu gewährleisten hätte.

Problematisch ist auch das Verhältnis zwischen der fast allgemeinen, meist naiven Forderung nach „*mehr Gleichheit*“ und der unendlichen Vielfalt der Meinungsverschiedenheiten, ja -gegensätze über die Maximen und Margen der anzustrebenden Gleichheit und der zu tolerierenden oder sogar notwendigen Ungleichheit. Auch dabei spielt die jeweilige Erwartung subjektiver Nichtbetroffenheit oder — günstiger oder lästiger — Betroffenheit eine wesentliche Rolle. Schwierigkeiten bereitet vor allem, daß die Gesellschaft nicht zu Konsensen über andere Prinzipien der Gleichheit gelangen kann als (erstens) eine rein numerische Egalität (wie etwa im Wahlrecht), (zweitens) ihre materielle Entsprechung ökonomischer Gleichheit „nach Köpfen“ (wie etwa bei der Einebnung der Lebensverhältnisse kinderreicher Familien untereinander) oder (drittens) der Gleichheit nach Maßgabe marktwirtschaftlicher Leistungen und Leistungsentgelte — dies unmittelbar oder indirekt durch Vermittlung von Chancengleichheit oder Bemessung und Kompensation von Ausfällen. Darin liegt z. B. ein zusätzlicher Grund für die Fremdheit dieser Gesellschaft zu ihren Behinderten, deren zusätzliche Lebens-

leistung nach keinem dieser Maßstäbe voll honoriert wird. Darin liegt ferner einer der Gründe für das Schrumpfen des Angebots an Dienstleistungen, denen vielleicht nicht hinreichend marktgerecht nachgefragt wird, die aber, wo sie jenseits der Marktgesetze zu schöpfen wären, eher verscheucht als angereizt werden, weil die Gesellschaft persönliche Opfer nicht eindeutig anerkennt (weder dem Grunde noch der Form nach).

Immer wieder kennzeichnet so die Gleichzeitigkeit gegenständlich ganz oder teilweise übereinstimmender allgemeinerer Konsense und spezieller Dissense die Situation. Die wohl allgemeinste Erscheinung ist die Unterordnung der „*Sozialpolitik*“ unter die „*Gesellschaftspolitik*“ — ein teils verbaler, teils aber auch sachlicher Vorgang, der sowohl die Indienstnahme engerer sozialpolitischer Regelungen für die Verwirklichung umfassender Gesellschaftskonzeptionen und „*Menschenbilder*“ als auch die Aufhebung sozialpolitischer Probleme in gesellschaftspolitischen Lösungen bedeuten kann. Wieviel Konflikte man damit möglicherweise vor sich herschiebt, zeigt die großangelegte gegenwärtige Diskussion um die Steuerreform, von der man sich sozialpolitisch wie auch — und das vor allem — gesellschaftspolitisch durchgreifend „mehr Gleichheit“ erwartet, während Dissense die konkreten Lösungen entweder verhindern oder zu einer Summe von Enttäuschungen beträchtlicher Minderheiten werden lassen.

Doch sind auch Konsense gegeben, die im Sinne von Prioritäten die Entscheidungen mehr oder weniger durchgreifend steuern. Dazu gehört die tendenzielle Bereitschaft zu finanziellen Lasten ebenso wie die Ablehnung persönlicher Schicksalsrisiken zugunsten ihrer Absicherung durch die staatliche Gemeinschaft — Tendenzen, die sich in den monetären Umverteilungssystemen sozialer Sicherung treffen und zentral realisieren. Beispielhaft ist etwa, daß die — fragwürdige — Annahme, die Rentenversicherung nehme derzeit mehr Beiträge ein, als sie unbedingt brauche, um die Leistungen der nächsten Jahre zu garantieren, Regierung und Opposition nur zu Plänen der Leistungsverbesserung, nicht auch zu Plänen der Beitragsminderung und damit der Erleichterung der hohen Abgabenlast, die derzeit auf den Löhnen ruht, veranlaßte.

IV. Juristisch-normative Strukturen

Je schwächer in einer Gesellschaft die Konsense, je zahlreicher dagegen die Dissense sind, desto mehr ist sie auf die Entscheidungsfunktion ihres organisierten Gemeinwesens, langfristig also auf das Recht angewiesen. In der Bundesrepublik wird die Bedeutung des Rechts für die Sozialpolitik durch gewisse Traditionen und eine äußerste Intensivierung rechtsstaatlicher Maximen und Institutionen gesteigert. Insgesamt bedeutet diese zentrale Stellung des Mediums des Rechts für die Sozialpolitik vor allem zweierlei: Erstens wird die Sozialpolitik davon mitgeprägt, wie rechtstechnisch zugängig, erschließbar und formbar oder wie rechtstechnisch widerstandsfähig und spröde ihre Gegenstände sind, wie sehr sie sich durch das Wort des Gesetzgebers artikulieren und gestalten lassen oder wie prinzipiell offen und konkret aufnahmefähig die Rechtskultur ihrerseits für die Ziele und Ordnungsanliegen der Sozialpolitik ist; zweitens haben Leitnormen des Rechts auch eine Leitfunktion für die Sozialpolitik. Im folgenden kann nur der letztere Aspekt noch näher in Betracht gezogen werden.

Wichtigste Quelle für Leitnormen ist das *Grundgesetz* vom 23. Mai 1949. Es enthält — sieht man von der allgemeinen Sozialstaatsnorm (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1) ab — weder eine substantielle und direkte sozialpolitische Programmatik noch individuelle spezifisch soziale Rechte. Wo es — wie fast nur in den Katalogen der Verteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder — einzelne Gegenstände von sozialpolitischer Relevanz erwähnt, geschieht es ohne wegweisende Bedeutung, vielmehr offenbar auf den überkommenen sozialrechtlichen Bestand zurückgewandt. Die materielle Stärke des Grundgesetzes liegt in der Sicherung der individuellen Rechte des Bürgers in bezug auf seine Freiheit und Gleichheit, seine Stellung in Verfahren und sein Verhältnis zum Staatsverband. Das wirkt auf die sozialpolitische Diskussion zurück. Aber zwingende sozialpolitische Direktiven ergeben sich daraus nur wenig. Die größte Resonanz fand das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Unverletzlichkeit der Menschenwürde. So wurde etwa die Sozialhilfe ganz auf die Aufgabe hin gestaltet, den elementaren sozialen Schutz menschenwürdiger Existenz zu gewährleisten. Den wichtigsten Faktor effektiver verfassungsrechtlicher Steuerung der Sozialpolitik stellen die verschiedenen Gleichheitssätze (Gleichheit aller vor dem Gesetz, Gleichheit von Mann und Frau usw.) dar. Die Freiheitsrechte sind nach Geschichte, Formulierung und Inhalt vor allem geeignet, staatliche Eingriffe abzuwehren, viel weniger aber, die Situation des Leistungen erstrebenden und empfangenden Bürgers zu regulieren. Zudem wurde das Sozialrecht — z. B. Mitwirkungspflichten und -lasten der Sozialleistungsempfänger, Überwachungsvorkehrungen gegen Mißbräuche usw. — noch über seine liberale Tradition hinaus im Sinne individueller Freiheit entwickelt, so daß seine Front heute in weiter, konfliktsloser Distanz zu den Abwehrpositionen der Grundrechte verläuft. Das wird freilich in Zukunft weniger für den grundrechtlichen Schutz wirtschaftlicher, insbesondere unternehmerischer Positionen gelten, deren Sozialpflichtigkeit und egalisierende Modifikation mehr und mehr diskutiert wird (z. B. unter den Gesichtspunkten der Verteilungspolitik, der Betriebsverfassung, der „inneren“ und „äußereren“ Sicherung der Pressefreiheit oder des Umweltschutzes). Die Landesverfassungen der Gliedstaaten enthalten in unterschiedlichem Ausmaß soziale Programme und Rechte. Mangels Kompetenz der Länder kommt ihnen unmittelbare Geltungskraft jedoch kaum mehr zu, während ihnen bundesweite Integrationswirkung etwa als Surrogate des im Grundgesetz vermißten Sozialprogrammes schon wegen ihrer Uneinheitlichkeit fehlt.

Auch die Leitfunktion der *internationalen Instrumente* der Sozialpolitik und der Sicherung der Menschenrechte — insbesondere der Abkommen und Empfehlungen der ILO und der einschlägigen Konventionen des Europarates — ist begrenzt. Das liegt unter anderem daran, daß sie Standards sichern sollen, die im großen und ganzen in der Bundesrepublik selbstverständlich sind. Auch Probleme der Zugänglichkeit und der sprachlichen Fassung der Texte verkürzen den sozialpsychischen Effekt. Gleichwohl haben sie ihre Wirkung. Sie helfen z. B. den Spezialisten in Bürokratie und Politik, ihre Verantwortung für Randgruppen und -probleme der Sozialpolitik wahrzunehmen, indem sie auf entsprechende internationale Normen verweisen können.

V. Bedingungen des sozialpolitischen Systems

1. Vom „Lebenswert“ sozialpolitischer Systembildung

Die Allgegenwart der sozialpolitischen Probleme in Gesellschaft, Politik und Rechtsordnung und ihre permanente Entwicklung — insbesondere auch der Umstand, daß nach der Bewältigung sozialpolitischer Probleme andere Probleme deutlicher werden und neue Probleme (auch als Wucherungen und Nachwirkungen sowie als lösungsbedingte Verfeinerungen und Modifikationen der alten) auftreten — hat es zu einem überzeugenden System der Sozialpolitik, das der sozialpolitischen Diskussion einen überzeugenden Rahmen hätte geben können, nicht kommen lassen. Vielmehr blieb Sozialpolitik dem pragmatischen oder dem objektiv oder subjektiv partikularen systematischen Ansatz überlassen. Das hat dynamischen Entwicklungen eher Raum gegeben, als es sie behindert hätte. Aber ein umfassendes System hätte doch ein Korrektiv gegen Einseitigkeiten der Entwicklung — gerade wenn diese sich aus pragmatischen und partikularen Ansätzen heraus vollzieht — sein können.

Gewisse Verzögerungen oder auch nur Eigentümlichkeiten der deutschen Sozialpolitik hängen damit zusammen. So wurden Gesundheit und Krankheit lange einerseits nur sehr allgemein als Probleme gesellschaftlicher Gefahrenabwehr (z. B. im Sinne der Seuchenbekämpfung) gesehen, während sie als sozialpolitische Probleme in jeweils engere Zusammenhänge eingebunden waren, insbesondere in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung und hier wiederum vor allem der Krankenversicherung. Erst allmählich tritt „Gesundheit“ als zentrales soziales und individuelles Gut auch in der Sozialpolitik hervor. Zu den Symptomen dieses Rückstandes zählen Schwierigkeiten der Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen, Pflege- und Unterbringungsleistungen, aber auch die zwiespältige Rolle der gesetzlichen Krankenversicherung, die primär eine Einrichtung sozialer Sicherung, dank ihrer Erstreckung auf neun Zehntel der Bevölkerung aber doch ein zentraler gesundheitspolitischer Faktor ist.

Das Fehlen eines Gesamtsystems wirkt nachteilig auch im Isolationismus der Teilsysteme, insbesondere aber im Gegenüber der Systeme gehobener sozialer Sicherung (Sozialversicherung und Versorgung der Beamten und Kriegsopfer) mit der allgemeinen Fürsorge (Sozialhilfe). Letztere entstammt historisch der oft diskriminierenden „Armenfürsorge“ des 19. Jahrhunderts. Obwohl sie seither vielfach reformiert und als „Sozialhilfe“ zu einem umfassenden Basissystem eines allgemeinen Systems sozialer Hilfen und Sicherungen ausgebaut wurde, hat sie die sozialpsychische Hürde, daß die von ihr Betreuten als „Arme“ am Rande der Gesellschaft stehen, nicht überwunden. Und Sozialversicherung und Versorgung der Kriegsopfer werden weiterhin so entwickelt, als sei es Verantwortung und Wohltat der gehobenen sozialen Sicherung, den Bedürftigen vor der Inanspruchnahme der Sozialhilfe zu verschonen. Jüngster Schritt in dieser Richtung ist die Einführung entsprechender Mindestrenten in der Sozialversicherung.

Das Fehlen eines Gesamtsystems hat auch das In-eins-Setzen von Sozialpolitik, insbesondere sozialer Sicherung, und monetärem Umverteilungssystem begünstigt, während die Dienst- und Sachleistungen keinen gleichwertigen geschlossenen Standort im Feld der sozialpolitischen Diskussion erlangt haben. Daß sie in die Sozialhilfe — als dem Basissystem sozialer Hilfe und Sicherung — in anderer, „notwendigerer“ Weise integriert sind als in die monetären Umverteilungs-

systeme sozialer Sicherung, die — wie z. B. die gesetzliche Krankenversicherung — Dienst- und Sachleistungen quasi „kaufen“, ist übrigens auch eine der Barrieren zwischen Sozialhilfe und gehobener sozialer Sicherung.

Schließlich entspricht der mangelnden Systembildung die generelle sachliche und organisatorische Zersplitterung der Zweige und Einrichtungen sozialer Sicherung. Sie stellt den Bürger permanent vor Kompetenzkonflikte verschiedener Teilsysteme und Träger. Davon geht eine Irritation aus, die den Zweck der sozialen Sicherung, Sicherheit nicht nur materiell, sondern auch psychisch zu vermitteln, gefährdet. Gewiß hat dieser Zustand seine Vorteile: Wettbewerb und wechselseitige Kompensation und Kontrolle zwischen verschiedenen Trägern und Systemen, Erfahrung und Beweglichkeit speziellerer, kleinerer Sach- und Organisationseinheiten usw. Aber den politischen Hintergrund bilden vor allem die „Nester“ politischen Einflusses, die in den überkommenen Strukturen in Ressorts und Selbstverwaltung, verbandlicher Organisation und Legitimation usw. angelegt sind. Ein Vorschlag etwa, den Trägern der Sozialhilfe eine umfassende primäre Zuständigkeit zur Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherung auch nach Maßgabe der spezielleren Systeme (gehobener) Sicherung zu geben, stößt so auf den Widerstand der Organisationen der Sozialversicherung und der ihre Selbstverwaltung tragenden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Die unvollkommene Systembildung hat ferner zur Folge, daß gewisse Prinzipien der Sozialpolitik — insbesondere der sozialen Sicherung — zu sehr mit den Zweigen und Einrichtungen der Sozialverwaltung und -arbeit identifiziert werden, in denen sie zuerst oder mit besonderem Gewicht realisiert wurden. Das kann die Fortbildung der sozialen Ordnung erschweren oder fehlsteuern.

Ein Beispiel bietet etwa die herkömmliche institutionell-komplexe Dreiteilung der sozialen Sicherung in Sozialversicherung (gekennzeichnet durch stabile, am individuellen Einkommen und Lebensstandard orientierte Leistungen über dem Existenzminimum, die an typische Tatbestände der Bedürftigkeit geknüpft sind und aus Beiträgen gespeist werden), Versorgung der Beamten und Kriegsopfer (gekennzeichnet durch stabile, am erreichten oder mutmaßlich erreichbaren Einkommen orientierte Leistungen, die beim Beamten vor allem an typische Tatbestände der Bedürftigkeit, beim Kriegsopfer vor allem an politisch bedingte Schädigungen geknüpft sind und aus allgemeinen Haushaltsmitteln gespeist werden) und Fürsorge (gekennzeichnet durch Leistungen auf der Basis des konventionellen Existenzminimums, die an die konkrete Bedürftigkeit geknüpft sind und aus allgemeinen Haushaltsmitteln gespeist werden). Die so angesprochenen sozialpolitischen Prinzipien erfassen schon die einzelnen Einrichtungen sozialer Sicherung nur äußerst unvollständig. Gleichwohl haben sie sozialpolitische Entwicklungen immer wieder irregeleitet. So etwa „irrlichtete“ das Kindergeld (allgemeiner Familienlastenausgleich) vom Anschluß an die Unfallversicherung (Parallele: stabile Leistungen im Anschluß an typische Bedürftigkeit; Mittelaufbringung durch Beiträge) zur Verwaltung durch die Bundesanstalt für Arbeit (Parallele: stabile Leistungen im Anschluß an typische Bedürftigkeit; Mittelaufbringung, wie für einen Teil der Aufgaben der Anstalt, aus allgemeinen Haushaltsmitteln).

2. Ein Beispiel: die Neuordnung des sozialen Entschädigungsrechts

Von rechtspolitischer Aktualität werden solche begrifflichen Vorurteile neuerdings in Diskussionen, die auf eine Ausdehnung gehobener sozialer Sicherung auf Fälle

hinauslaufen, für die angeblich weder das allgemeine Schadensersatzrecht (z. B. für die Schäden, die Schüler und Studenten in Ausbildungseinrichtungen erleiden), noch das Entschädigungsrecht (z. B. bei Impfschäden), noch das Sozialhilferecht (z. B. bei Verbrechensopfern) befriedigende Lösungen bereithält. Angestrebt wird dabei eine Typisierung der Leistungen (im Gegensatz zur konkreten Bemessung des Ausgleichs vor allem nach dem allgemeinen Schadensersatz- und Entschädigungsrecht, auf andere Weise nach dem Sozialhilferecht) sowie eine Stabilisierung (vor allem im Vergleich zu den Sozialhilfeleistungen), während eine Leistungsverbesserung allenfalls im Sinne der Nivellierung (für die bei konkreter Bemessung unter den Margen der gehobenen sozialen Sicherung liegenden Schadensersatz-, Entschädigungs- und Sozialhilfeleistungen) angestrebt wird.

Die Motive sind breit gestreut: von der öffentlichen Verantwortung für gewisse Funktionen und Personen (z. B. Entwicklungshelfer) und Maßnahmen (z. B. Impfungen) über die allgemeine Abneigung gegen individuelle Lebensrisiken (z. B. bei Naturkatastrophen, Verkehrsunfällen, Verbrechen) bis zu emotionellen Typenbildungen, mitunter auch zwiespältig (so vor allem bei „Resozialisierungsoptern“, d. h. Opfern von Verbrechern während experimenteller Freisetzung im Rahmen des Strafvollzugs). Die Lösung könnte, wo Gemeinwesen eine „betriebliche“ Verantwortung für einen Schaden tragen, im Vorbild der Unfallversicherung, wo sie eine personenbezogene Verantwortung einzulösen haben, im Vorbild der Beamten- und Soldatenversorgung, wo sie eine global ereignisbezogene Verantwortung tragen, in der Kriegsopfersversorgung liegen, soweit nicht weiterhin konkrete Schadensverantwortlichkeiten besser in individuellen Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen aufgehoben sind. Darüber hinaus könnte es ein berechtigtes Anliegen sein, die Leistungen der Sozialhilfe in den Fällen zu typisieren und vor allem zu stabilisieren, in denen die Breite eines schädigenden Ereignisses eine Typisierung ermöglicht (z. B. Hilfe zur Selbsthilfe nach Naturkatastrophen) oder in denen zwar ein individueller Schicksalsschlag vorliegt, eine menschenwürdige Existenz aber nicht durch labile, wenn auch je konkret bedürfnisgerechte Leistungen, sondern nur durch laufende stabile Leistungen ermöglicht wird, die dem Betroffenen die Grundlage für seine autonome Lebensplanung geben können.

Statt in dieser Weise aus den gegebenen Prinzipien die richtigen Vorbilder zu entnehmen und zu Modellen zu verbinden, wird jedoch in der gegenwärtigen Diskussion sowohl das Leistungsrecht der Unfallversicherung als auch die Kriegsopfersversorgung überanstrengt — und so letztlich auch den eigenen Aufgaben entfremdet —, indem primär wegen der Typisierung und der Stabilisierung der Leistungen der Anschluß der neuen Fälle spezifischer sozialer Sicherung an eines der beiden Systeme gefordert wird. Um die nötige Bewegungsfreiheit zu erlangen, wird dann sogar das kausale Prinzip der Kriegsopfersversorgung negiert, womit gerade die Verantwortung des Gemeinwesens für die Kriegsopfer ungerechtfertigt geschwächt würde; was freilich auch mit der erwähnten verbandspolitischen Umorientierung ihrer Interessenvertretung zusammenhängt.

Alles in allem ist zu fragen, ob die Sachstrukturen nicht auf eine Stärkung der allgemeinen Basissicherung unter Kombination mit zusätzlichen Institutionen kollektiver Vorsorge, Vorsorge des Arbeitgebers, öffentlicher Entschädigung usw. zuführt. Aber das setzt mehr Unvoreingenommenheit der sachlichen Systembildung und die Überwindung organisatorischer Besitzstände voraus.