

# DIE NEUE ORDNUNG

IN KIRCHE · STAAT · GESELLSCHAFT · KULTUR

---

*Jahrgang 26*  
*1972*

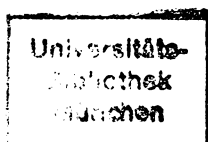
VERLAG BONIFACIUS-DRUCKEREI  
PADERBORN

HERAUSGEBER:  
ALBERTUS-MAGNUS-AKADEMIE ZU WALBERBERG

SCHRIFTFÜHRUNG:

Dr. Edgar Nawroth OP (Hauptschriftleiter)  
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. Hermann-Josef Wallraff SJ  
Dr. Max Wingen



310

772

DRUCK BONIFACIUS-DRUCKEREI  
PADERBORN 1972

#### IV. BESPROCHENE BÜCHER

ALLEKOTTE, Heinz	
Perspektiven . . . . .	474
ANDRIESEN, Hermann	
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
GOTTSCALCH, Wilfried — KARRENBURG, Friedrich — STEGMANN, Josef	
Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland . . . . .	73
HAUSSLER, Erwin — STEHLE, Hermann	
Eine Idee bricht sich Bahn. Ein sozialpolitisches Handbuch . . . . .	478
KLÜBER, Franz	
Katholische Eigentumslehre, Band 54 . . . . .	313
KOB, Janpeter — KURTH, Monika — VOSS, Rüdiger — SCHULTE-ALTEDORNEBURG, 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
ORAISSON, Marc	
Berufsfindung 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 Moral- theologie . . . . .	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 Bedarfs- deckung . . . . .	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
FRONBER, 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. „Punktueller 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
MÖHRING, 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
- Familiale 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  
Häussler, 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-parteien-  
  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  
Infratom 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
- Bruttosozialprodukt
  - 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
- Caritatsarbeit
  - kirchliche Finanzhilfe für die — 297
- Caritatsaufgaben
  - 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 — 458 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 Industrieinstitut 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
  - Auflagenentwicklung 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  
physikalische 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  
Machtstaat  
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  
Mitarbeitsgemeinschaft  
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  
Nienek, 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
- Parteiendemokratie
  - parlamentarische — 81
- Partnerschaft
  - betriebliche — 223 f
  - Sinn der — 221
- Pascal, Blaise 7
- Pasolini, Pier Paolo 33
- Personenmehrschaften
  - in gewillkürter Zweckverbundenheit 215
- Petrucchi, 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 Eigentumswohnungen 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 Hochschulbund (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

HAUPTSCHRIFTFLEITER

Dr. Edgar Nawroth OP

MITGLIEDER DER SCHRIFTFLEITUNG

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,  
Liboristr. 1-3.

ANSCHRIFTEN DER MITARBEITER

Prof. Dr. Hans F. Zacher, Institut  
für Politik und öffentliches Recht  
der Universität München, 8 Mün-  
chen 22, Professor-Huber-Platz 2 —  
Josef Weis, 6451 Dörnigheim a. M.,  
Schöne Aussicht 8 — Helmut Weg-  
ner, 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 Sachverständen 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 Parteien-demokratie das System der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheiten. Das *quantitative* Stimmgewicht 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 Verbrechensoffer 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 techno-

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 Erfolgswang 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 Erfolgswang der Legislaturperioden wird dagegen gerade jetzt besonders deutlich.

## *2. Spezifische Institutionen der Sozialpolitik?*

Besondere Institutionen zur Erweiterung und Differenzierung des im allgemeinen demokratischen Kräftefeld vergrößerten 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. Andererseits 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-parteilich 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 zuge dachte 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, nach deren Erschöpfung er seine involvierten Grundrechte noch vor dem Bundes-

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 zugänglich 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 Kriegsopferversorgung 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 strukturalpolitischen 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 Polartät 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 — verbandsppluralistische 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 Straffentlassene, 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 Behinderter; 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 Sachverstand“ 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“ eingeebnet; 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 Sachverstand sei von ihrem Interesse an der Bewahrung korrumpiert.

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 periphere und unsichere, Beliebten 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 Präpondanz 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 Polarität 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 „Pflegetotstandes“*

Aber selbst das Syndrom des „Pflegetotstandes“ kann noch im Rahmen der sozialpsychischen 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 unreal 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 Konfliktträchtigkeit 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 Überfluggesellschaft 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 Verschwendungshaltung 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 gegenübersteht).

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 verschuecht 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 zugänglich, 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, konfliktloser 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 „äußeren“ 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 Kriegsoffer) 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 Kriegsoffer 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 Vorzüge: 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 Kriegsoffer (gekennzeichnet durch stabile, am erreichten oder mutmaßlich erreichbaren Einkommen orientierte Leistungen, die beim Beamten vor allem an typische Tatbestände der Bedürftigkeit, beim Kriegsoffer 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 „irrlichterte“ 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 „Resozialisierungsopfern“, d. h. Opfern von Verbrechen 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 Kriegsopferversorgung 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 Kriegsopferversorgung 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 Kriegsopferversorgung 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.