

5. April 1972

In diesem Heft:

**Grundstruktur und Elementarfunktionen elektronischer
Datenverarbeitung bei Versicherungsbetrieben**

DIE VERSICHERUNGS RUNDSCHAU

**ZEITSCHRIFT DER ÖSTERREICHISCHEN
GESELLSCHAFT FÜR VERSICHERUNGSFACHWISSEN**

INHALT DES HEFTES

Generaldirektor Dr. Cretnik — Präsident des Verbandes der Versicherungsunternehmungen Österreichs	1
Dkfm. Dr. Herbert Schneller, Wien	
Grundstruktur und Elementarfunktionen elek- tronischer Datenverarbeitung bei Versicherungs- betrieben	1
Dr. Heinrich Hassmann, Hannover	
Gibt es in der Welt Sicherheit? (I)	15
Österreichische Gesellschaft für Versicherungs- fachwissen	24
Dr. Karl H. Steinhöfler, Wien	
Gedanken zur Finanzierung von Sozialleistungen	25
Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes in Rechtssachen der Vertragsversicherung	29
Buchbesprechungen	31

DIE VERSICHERUNGSRUNDSCHAU

Fachzeitschrift für Sozial- und Vertragsversicherung

Zuschriften erbitten wir an die Adresse: Verlag Volkswirtschaftliche Verlags-Gesellschaft m. b. H., Wipplingerstraße 34, 1010 Wien.

Erscheinungsweise: monatlich.

Bezugsbedingungen: Der Bezugspreis der Zeitschrift beträgt jährlich S 100.—, zuzüglich Versandspesen, im Ausland DM 23.—, sFr. 23.— oder US-Dollar 5.30, zuzüglich Postzustellung. Nicht rechtzeitig vor ihrem Ablauf abbestellte Abonnements gelten für ein weiteres Jahr als erneuert. Preis der Einzelnummer: S 10.—.

Alle Rechte vorbehalten.

Mit der Annahme und Veröffentlichung eines Manuskripts erwirbt der Verlag der Versicherungsrundschau das ausschließliche Verlagsrecht hierzu bis zum Ende des dem Erscheinen folgenden Kalenderjahres. Wir bitten daher, ausschließlich Arbeiten einzusenden, die bisher nicht veröffentlicht oder an anderen Stellen zur Veröffentlichung eingereicht wurden.

Der Nachdruck von Entscheidungen für Aussendungen zu Karteizwecken ist verboten, sonst nur mit schriftlicher Bewilligung des Verlages unter Quellenangabe gestattet.

Entgeltliche Einschaltungen sind mit einem + versehen.

Redaktion:

Dr. Herwig O b r e c h t

Dr. Heinz K r e j c i

Redaktionsausschuß:

DDr. Erich Bartl — Dr. Stefan Grabner — DDr. Franz Krieger — Dr. Max Leimdörfer
Dr. Lorenz Linseder — Dr. Hans Lorenz-Liburnau — Dr. Leo Neumann — Dr. Albert
Nowak — Dr. Wilhelm Seligo — Dr. Helmut Theiss — Dr. Heinrich Wagner —
Dr. Hans Wychera

Korrespondenz:



Mitarbeiter in

Belgien (Brüssel), Dänemark (Kopenhagen), Deutschland (Karlsruhe), Frankreich (Paris), Großbritannien (London), Holland (Den Haag), Italien (Genua), Schweiz (St. Gallen), Spanien (Madrid)

Inhaltsverzeichnis des Jahrganges 1972

Aufsätze und gezeichnete Beiträge

Autor	Thema des Aufsatzes	Heft Seite
Bauerreiss, Dr. Wolfgang	Die Rechtsprechung der Vertragsversicherung in Österreich seit 1945	7/8 185
David, Dipl. rer. pol. Ernst W.	Prämienpolitik und öffentliche Meinung	3 65
Fenyves, Dr. Attila	Die rechtliche Natur der Wiederherstellungs- klausel in der Gebäudefeuerversicherung	4/5 117
Firlei, Dr. Klaus	Nochmals: Finanzierung von Sozialleistungen	12 359
Gitter, Dr. Wolfgang	Zielsetzungen und Regelungstendenzen für die geplante Neuordnung des Sozialrechts in der Bundesrepublik Deutschland	4/5 137
Hassmann, Dr. Heinrich	Gibt es in der Welt Sicherheit? (I)	1 15
— — —	Gibt es in der Welt Sicherheit? (II)	2 45
Kristinus, Dr. Fritz	Schulung im Versicherungswesen	10 300
Lorenz-Liburnau, Dr. Hans	Das Recht der Kraftfahrzeug-Haftpflichtver- sicherung	4/5 97
Marek, Dr. Erika	Unterschiede in der Pensionsversicherung nach dem ASVG, dem GSPVG und dem B-PVG	3 82
Meyer, Ernst	Aktuelle Marktprobleme in der Versicherungs- wirtschaft	2 33
Möller, Dr. Alex	Förderung und Erfolge der deutschen Lebens- versicherung	6 154
Novak, Dr. Imre	Die Versicherung der staatlichen Betriebe in Ungarn	11 313
Oswald, Dr. Franz	Lebensversicherung und Ehescheidung nach deutschem Recht	6 169
Radner, Alfred	Die Stellung der Pensionisten in der modernen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (I)	12 345
Pollak, Dr. Robert	Tarifgestaltung in der Kraftfahrzeug-Haft- pflichtversicherung	9 249
Schneller, Dkfm. Dr. Herbert	Grundstruktur und Elementarfunktion elek- tronischer Datenverarbeitung bei Versicherungsbetrieben	1 1
Scholz, Willi	Hat die Private Personenversicherung eine Zukunft?	3 71
Schrammel, Dr. Walter	Der Kontrahierungzwang der Versicherungs- unternehmungen in der Kraftfahrzeug- Haftpflichtversicherung	10 281
Steinhöfler, Dr. Karl H.	Gedanken zur Finanzierung von Sozialleistun- gen. Eine Erwiderung auf Dr. Martin Binder	1 25
Wolff, Dr. Karl Heinz	Stand und Probleme der elektronischen Daten- verarbeitung in der Sozialversicherung	10 304

Autor	Thema des Aufsatzes	Heft Seite
Zachen, Dr. Hans F.	Faktoren und Bahnen der aktuellen sozial-politischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland	9 254

Allgemeine Nachrichten, ungezeichnete Beiträge, Stellungnahmen, Berichte, Glossen, Mitteilungen, Übersetzungen

Thema	Heft	Seite
Nachrichten der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen	1	24
Veranstaltungen des Betriebswirtschaftlichen Instituts der deutschen Ver- sicherungswirtschaft	2	53
Tagung der AUVA	2	55
Schweizer Versicherungsstudenten besuchten Wien	3	78
September-Rendezvous 1972	3	81
	7/8	220
Internationale Versicherungskonferenz in Salzburg	4/5	136
1. Welttreffen der Versicherungsvermittler	4/5	136
Kongreß für Prothesentechnik und funktionelle Rehabilitation	4/5	136
PIA-Jahrestagung 1972 in Brüssel	6	166
50 Jahre Bundesländerversicherung	6	167
Internationale Tagung der Feuerversicherer in Stockholm	7/8	214
Brandschäden stiegen 1971 um 344 Millionen Schilling	7/8	214
Der 19. Internationale Aktuarkongreß	7/8	214
1972: Schon mehr als 100 Millionen Schilling Hagelschäden	7/8	218
BRD: Wieder erhebliche Verluste in der Sachversicherung	7/8	218
Deutsch-amerikanischer Erfahrungsaustausch der Versicherungsaufsicht	7/8	219
Im neuen Heim (GSK-NÖ.)	7/8	220
Die deutsche Rentenreform	11	323
Versicherung als Arbeitsgebiet in der International Bar Association	12	365

Buchbesprechungen

Rezendent	Titel des Buches	Heft	Seite
Hannak	Allgemeine Versicherungsbedingungen (E r t l)	7/8	226
Dr. J. H.	Versicherungsmathematik (W o l f f)	6	181
D.—R.	Die Ernteertragsversicherung und ihre zu- künftige Entwicklung (R o m m e l)	4/5	152
Kozák, Dr. Gregor	Public Relations richtig und falsch gesehen (D a v i d)	4/5	152

Rezensent	Titel des Buches	Heft Seite
Krejci Heinz	Bauernpension (R a d n e r - S i m b r u n n e r - S t e i n g r u b e r)	11 341
— — —	Die Bauern-Pensionsversicherung (G r a b n e r - H e l l e r - L i t z l f e l l n e r)	11 341
Meinhart Walter	1. Ergänzungslieferung 2. 1971 und 2. Ergän- zungslieferung 2. 1972 zum Handbuch des österreichischen Arbeitsrechtes (T u t s c h k a)	10 312
★	Handbuch der Lebensversicherung (G o l l - G i l b e r t)	1 31
★	Risikogerechte Eigenkapitalsausstattung und Solvabilitätsystem der Schadenversicherungs- direktive. — Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung (F u ß)	1 31
★	Die Rettungspflicht (W i l k e n s)	1 32
★	Einflußnahme des Staates auf die Ausgestal- tung von AVB (W a s s e l)	1 32
★	Die kraftfahrtrechtlichen Vorschriften in Öster- reich. Handausgabe österreichischer Gesetze und Verordnungen, Bd. III/14 (S t e i n h a r t)	2 59
★	Der Ersatzanspruch der Berufsgenossenschaft gemäß § 640 RVO (S o n d e r m a n n)	2 60
★	Die private Unfallversicherung (H o f m a n n)	2 60
★	Grundprobleme des Versicherungsrechts, Festgabe für Hans Möller (hg. S c h m i d t - S i e g)	4/5 151
★	Die Umkehr der Beweislast in der Kausalfrage (H o f m a n n)	4/5 151
★	Die Versicherungspolizze. Eine rechtsverglei- chende Darstellung (L a n g e n b e r g)	6 181
★	Tierversicherung (H e r r m a n n)	6 182
★	Neumanns Jahrbuch der deutschen Versiche- rungswirtschaft 1972 — Teil II — Schaden- u. Rückversicherung (F ö h r e n b a c h - W e i c k s e l)	6 182
★	Neumanns Jahrbuch der deutschen Versiche- rungswirtschaft 1972 — Teil I — Personen- versicherung (Lebens- und Krankenversiche- rung) (F ö h r e n b a c h - W e i c k s e l)	6 183
★	Grundlagen der Einbruchdiebstahl- und Be- raubungsversicherung (W e s e l m a n n)	7/8 226
★	Maklerbedingungen in der deutschen See- kaskoversicherung (J o o s t)	9 279
★	Tarife und Bedingungen der Privaten Kran- kenversicherung (B a l z e r - A u m ü l l e r - W e i c k s e l)	9 280

Rezendent	Titel des Buches	Heft Seite
★	Automation der Büroarbeiten 4 (Müller-Lutz)	9 280
★	Einführung in die Kraftfahrtversicherung (Goga)	10 312
★	Grundriß der Individualversicherung (Büchner)	11 342
★	Neumanns Jahrbuch der deutschen Versicherungswirtschaft — Teil III (Föhrenbach-Weicksel)	11 342
★	Praxis und Theorie der Versicherungsbetriebslehre. Festgabe für H. L. Müller-Lutz (Braess, Farny, Schmidt)	11 342
★	Programmierte Einführung in die Betriebswirtschaftslehre (Mertens-Plötzeneder)	12 373
★	Entschädigungsberechnung in der Sachversicherung (Blank)	12 373
★	Wirtschafts- und Steueraufsicht über Kredit- und Versicherungsunternehmungen (Laurer)	12 373

Personalia

	Heft Seite
Generaldirektor Dr. Cretnik — Präsident des Verbandes der Versicherungsunternehmungen Österreichs	1 1
Präsident Gerard Lang — 60 Jahre	2 55
Chefredakteur Walter Föhrenbach — 65 Jahre	2 55
Dr. Hans R. Suter — 60 Jahre	2 56
Präsident Ernst Meyer †	3 78
Vorstandsdirektor i. R. Friedrich Schatzer †	3 94
Dr. Curt Rommel †	3 95
OECD: Ministerialrat Dr. Pollak berufen	4/5 135
Professor Dr. jur. Hans Möller — 65 Jahre	4/5 148
Präsident Dr. Max Leimdörfer gestorben	6 153
Dr. Hellmut Theiß — Präsident der Kosmos	6 180
Neuer Präsident des CEA	6 180
Professor Direktor Dr. Müller-Lutz — 60 Jahre	9 278
Präsident Dr. Theiß — 65 Jahre	10 310
Albert Nowak — 60 Jahre	10 310
Generaldirektor Dkfm. Dr. Slanec †	11 338
Generaldirektor Heinrich Höss — 50 Jahre	11 339

	Heft	Seite
Professor DDr. Franz Krieger †	11	340
Hofrat Direktor Dr. Seefeldner — 65 Jahre	12	372

Geschäftsnotizen

	Heft	Seite
„Generali“ im Luftfahrtgeschäft	2	53
Oberösterreichische Landes-Brandschaden erfolgreich	2	61
Rekorddividende bei Wiener Rückversicherungs-Gesellschaft	2	63
1971 — Gutes Jahr für die Raiffeisen-Geldorganisation	3	95
„Bundesländer“ weiter expansiv	6	183
25 Jahre Österreichische Hagelversicherungsanstalt	7/8	227
Starkes Wachstum der Anglo-Elementar	7/8	229
Verbessertes Ergebnis beim Anker	7/8	230
Starke Expansion der Austria-Versicherungen	7/8	232
Collegialität mit hoher Zuwachsrate	7/8	233
Überdurchschnittliche Prämiensteigerung bei Donau	7/8	234
Erste Allgemeine mit mehr als 3,6 Milliarden Schilling Prämienaufkommen	7/8	236
Niederösterreichische Brandschaden expansiv	7/8	238
Heimat verstärkt Eigenkapitalbasis	7/8	239
Interunfall steigerte Prämienaufkommen um mehr als 40 Prozent	7/8	240
Kosmos nimmt Dividendenzahlung wieder auf	7/8	242
Überdurchschnittliches Prämienwachstum bei Merkur	7/8	243
Höheres Prämievolumen beim Montanverein	7/8	244
Zufriedenstellende Entwicklung der Volksfürsorge	7/8	246
Wiener Allianz bleibt bei 7 Prozent	7/8	247
2. Internationale Versicherungs-Management-Konferenz in Salzburg	9	277
INA Reinsurance Company	9	277
Salzburger Landes-Brandschaden expansiv	11	343
Die Wiener Städtische und ihr Konzern	12	374

Sozialversicherungsrechtliche Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes

Erkenntnis vom	Zahl	Betreff	Heft	Seite
12. 1. 1972	Zl. 593/71	§ 311 ASVG; § 308 Abs. 2 ASVG. Ausscheiden aus einer Kongregation der katholischen Kirche ist kein Ausscheiden aus einem nach dem ASVG pensionsversicherungsfreien Dienstverhältnis	7/8	221

Erkenntnis vom	Zahl	Betreff	Heft Seite
29. 11. 1971	Zl. 489/71	§ 67 Abs. 4 ASVG. Auch die Privat-Zimmervermietung ist als „Betrieb“ im Sinne des § 67 Abs. 4 ASVG anzusehen	7/8 223
2. 2. 1972	Zl. 782/71	§ 4 ASVG. Ein in den Arbeitsprozeß einer Strafanstalt eingegliederter Strafgefangener kann nicht als Dienstnehmer im sozialversicherungsrechtlichen Sinn gelten	7/8 224
5. 4. 1972	Zl. 2367/71	§ 2 B-KVG; § 2 LZVG; § 5 LAG. Ein land-(forst-)wirtschaftlicher Betrieb im Sinne des § 5 Abs. 1 LAG ist auch schon dann gegeben, wenn im Zusammenhang mit dem Besitz land-(forst-)wirtschaftlicher Flächen eine Gewinnerzielung nicht beabsichtigt oder nicht möglich ist; für das Vorliegen eines solchen Betriebes ist jedoch eine Tätigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Produktion im technischen Sinne erforderlich. Die Verpflichtung, alp- und forstpolizeiliche Bestimmungen einzuhalten, läßt keinen zwingenden Schluß darauf zu, daß tatsächlich eine alp- und waldwirtschaftliche Tätigkeit erfolgt ist	11 328
12. 4. 1972	Zl. 197/72	§ 3 Z. 5 B-KVG; Art. 3 lit a, Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen Österreich und der BRD. Die in Art. 3 lit a) des Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Soziale Sicherheit vorgesehene Gleichstellung der Staatsangehörigen der beiden Vertragsstaaten führt nicht zur Anwendung des § 3 Z. 5 B-KVG auf eine Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, wenn für sie eine Krankenversicherungspflicht gegeben wäre, würde sie ihre Beschäftigung amstatt in der BRD in Österreich ausüben	11 330
17. 5. 1972	Zl. 2131/71	§ 49 Abs. 1 ASVG. Als beitragspflichtiges Entgelt im Sinne des § 49 Abs. 1 ASVG sind nur jene Geld- und Sachbezüge zu werten, die den pflichtversicherten Dienstnehmern als Gegenleistung für die in dem unselbständigen Beschäftigungsverhältnis erbrachten Arbeitsleistungen vom Dienstgeber oder von einem Dritten zukommen. Entgeltleistungen des ORF für Fernsehaufzeichnungen von Theaterstücken an mitwirkende Künstler sind nicht als Ansprüche der Dienstnehmer aus dem Bühnendienstverhältnis anzusehen	11 332

Sozialversicherungsrechtliche Entscheidungen des Oberlandesgerichtes Wien

Erkenntnis vom	Zahl	Betreff	Heft Seite
28. 10. 1971	17 R 136/71	§ 183 Abs. 2 ASVG; § 209 Abs. 1 ASVG. Hat der Versicherungsträger innerhalb von zwei Jahren nach dem Eintritt des Versicherungsfalles keine Dauerrente festgestellt, tritt die vorläufige Rente in die Funktion der Dauerrente. Die einjährige Schutzfrist des § 183 Abs. 2 ASVG beginnt erst ab dem Zeitpunkt zu laufen, ab welchem der Versicherte Anspruch auf Dauerrente erworben hatte, also nach Ablauf von zwei Jahren nach Eintritt des Versicherungsfalles	9 270
8. 11. 1971	16 R 121/71	§ 255 Abs. 1 ASVG. Wenngleich der Invaliditätsbegriff der gelernten und angelernten Arbeiter seit der 9. Novelle zum ASVG im Rahmen einer Berufsversicherung zu beurteilen ist, wird dadurch nicht jede Verweisung außerhalb des konkreten gelernten oder angelernten Berufs ausgeschlossen	9 272
20. 10. 1971	15 R 146/71	§ 120 Z. 1 ASVG. Krankheit im Sinne des § 120 Z. 1 ASVG ist nicht identisch mit Krankheit im medizinischen Sinn	9 273

Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes in Rechtssachen der Vertragsversicherung

vom	Zahl	Betreff	Heft Seite
24. 2. 1971	7 Ob 21/71	Art. 6 Abs. 2 lit c) und Abs. 3 AKHB. Die Frage der auf die Unfallzeit bezogenen Alkoholisierung ist unabhängig von einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Strafgerichtnis zu beurteilen	1 29
16. 6. 1971	7 Ob 78/71	§ 61 Vers.VG, § 1431 ABGB. Herbeiführung des Versicherungsfalles nach § 61 VersVG durch Unterlassung. Rückforderungsklagen der Versicherung trotz selbstverschuldeten Irrtums	2 57
24. 3. 1971	7 Ob 41/71	§ 25 Abs. 1 VersVG. Die Leistungsfähigkeit des Versicherers gemäß § 25 Abs. 1 VersVG setzt voraus, daß zwischen der Gefahrenerhöhung und dem Schadensfall ein Kausalzusammenhang besteht, wobei die Beweislast dafür, daß dieser Kausalzusammenhang nicht gegeben ist, oder doch praktisch nicht in Frage kommt, den Versicherungsnehmer trifft	4/5 148

vom	Zahl	Betreff	Heft Seite
27. 10. 1971	7 Ob 195/71	Art. 4 lit c) AKHB, § 91 ABGB. Teilweise Unterhaltsgewährung bei Bestehen einer gemeinsamen Kasse	6 178
27. 10. 1971	7 Ob 192/71	Art. 6 AKHB, § 12 Abs. 3 VersVG. Die Verständigung im Sinne des § 12 Abs. 3 VersVG kann auch gegen den berechtigten Fahrer gerichtet werden	9 275
13. 10. 1971	7 Ob 173/71	Art. 3 Abs. 3, 7 Abs. 5 und 8 ARB 1965. 1. Mangels einer anderen Bestimmung der ARB 1965 ist davon auszugehen, daß der VN Anspruch auf Vergütung jener Kosten hat, die ihm im Falle eines Obsiegens vom Gegner zu ersetzen sind. 2. Wurden im Schiedsverfahren die Aussichten einer Prozeßführung nicht negativ beurteilt, so hat — falls der Schiedsspruch keine gegen teilige Einschränkung enthält — die Vers.-Ges. für die Kosten des Rechtsmittelverfahrens bis zur rechtskräftigen Entscheidung zumindest dann aufzukommen, wenn der dem Rechtsgutachten zugrunde gelegte Sachverhalt sich im Prozeß als wahr erweist	11 335
20. 10. 1971	7 Ob 186/71	§§ 1ff., 12 Abs. 3, 158 c und f. VersVG., 1. Abschluß einer Haftpflichtversicherung durch einen Minderjährigen. 2. Wird die Vers.-Ges. gem. § 12 Abs. 3 VersVG leistungsfrei, bleibt sie zwar gemäß § 158 c verpflichtet, dem Geschädigten Ersatz zu leisten, jedoch geht im Ausmaß dieser Leistung gemäß § 158 f VersVG die Forderung des Dritten gegen den VN auf die Vers.-Ges. über. Es ist sohin unerheblich, ob der VN durch sein Stillschweigen die Regreßansprüche der Vers.-Ges. anerkennen wollte oder nicht	12 366
27. 10. 1971	7 Ob 182/71	§ 39 VersVG. § 1416 ABGB. 1. Zahlungen des Schuldners sind dann, wenn mehrere Forderungen fällig sind, auf die älteren Fälligkeiten zu verrechnen. 2. Die Fristbestimmung nach § 39 VersVG ist unwirksam, wenn Prämienrückstände aus mehreren selbständigen Versicherungsverhältnissen so angemahnt werden, daß der irrite Eindruck entsteht, der Versicherungsschutz für das einzelne Versicherungsverhältnis hänge von der Zahlung des gesamten Prämien rückstandes ab, auch soweit dieser auf ein anderes Versicherungsverhältnis entfällt	12 369

Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland*

I. Einleitung: Einige Thesen

Diskussion und Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sind vor allem von folgenden Bedingungen gekennzeichnet:

1. Den typischen Gesetzmäßigkeiten des Herrschaftssystems der parlamentarischen Parteidemokratie auf der Basis allgemeiner und gleicher Wahlen:

Sie egalisieren und sie vergröbern und verzerren die Vielfalt der Interessen. Ihre Wirkungen werden durch den Einfluß der Verbände sowohl verstärkt als auch kompensiert, im übrigen durch die Wirksamkeit der Bürokratie, des wissenschaftlichen und praktischen Sachverständes und der Massenmedien, ferner durch direkte konkrete gesellschaftliche Aktivitäten begrenzt korrigiert. Systematische Vorkehrungen zur umfassenden Wahrnehmung der sozialen Bedürfnisse und der spezifischen sozialen Belange der verschiedenen Gruppen sowie zur sozialpolitischen Planung fehlen. Daß ein befriedigender Ausgleich erreicht wird, bleibt der konkurrierenden Wirksamkeit des parlamentarisch-parteidemokratischen Herrschaftssystems, der verbindlichen Repräsentation von Gruppen und Interessen, der Bürokratie, des Sachverständes und der öffentlichen Meinungsbildung auf die Entscheidungsprozesse des Gemeinwesens sowie konkreten Aktivitäten gesellschaftlicher Kräfte überlassen.

2. Einer weitgehenden Gleichsetzung der sozialen Problematik mit den spezifisch die Arbeitnehmer interessierenden Problemen, verbunden mit dem Vorrang der Repräsentation sozialer Interessen durch die Gewerkschaften:

In dieser historisch überkommenen gewissen Identifikation von „sozialer Frage“ und „Arbeiterfrage“ liegt ein Grund für die sozialpolitische Präponderanz des Arbeitslebens: nicht nur der Lohn- und Verteilungspolitik, sondern auch der Betriebsverfassung, der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer oder der sozialen Sicherung nach Maßgabe der sozialen Rolle der Arbeitnehmer, jedenfalls also der Sozialversicherung, ferner der Beschäftigungs- und Arbeitspolitik, der Hilfen zur Aus- und Fortbildung usw.

3. Der Bevorzugung von ökonomischen, insbesondere monetären Maßstäben und Maßnahmen sowie neuerdings von Zielen und Einrichtungen der Erziehung und Bildung unter den möglichen Kriterien und Instrumenten der Sozialpolitik:

Die ökonomisch-monetäre Schlagseite der bundesdeutschen Sozialpolitik kontrastiert zu einer umfassenden Zurückhaltung gegenüber Dienstleistun-

* Text eines Vortrages, den der Verfasser am 11. April 1972 vor der Österreichischen Gesellschaft für Versicherungsfachwissen in Wien gehalten hat. Die Überschriften wurden für den Druck eingefügt.

gen, und zwar sowohl der Anordnung und Ordnung als auch der Leistung, insbesondere von körperlichen Pflege- und ähnlichen personalen Diensten. Und sie harmoniert mit der Konzentration der Sozialpolitik auf die Interessen der Arbeitnehmer: Die Arbeitnehmer sind ökonomisch produktiv; und die soziale Sicherung von Arbeitnehmern bedeutet weitgehend den Ausgleich eines Defizits an Lohn, einer ökonomischen Größe also, die ohne den Einsatz nichtökonomischer Wertungen ermittelt werden kann.

Die bildungspolitische Schlagseite der deutschen Sozialpolitik dagegen hängt vor allem mit der „Akademisierbarkeit“ der Dienstleistenden, mit der Möglichkeit, gesellschafts- und sozialpolitische Wechsel für eine ferne Zukunft auszustellen, und endlich mit dem Beitrag zusammen, den man sich von der Bildungspolitik für die Gesellschaftspolitik und von dieser für die Sozialpolitik erwartet.

Die ökonomisch-monetäre Einseitigkeit der deutschen Sozialpolitik drückt sich ferner exemplarisch aus in:

- der Unfähigkeit, die besondere Lebensleistung Behindter wertend anzuerkennen,
- und der Unfähigkeit, Dienste zu rekrutieren, die mit ökonomischen Anreizen nicht beschafft werden können.

4. Der erst allmählichen Integration einer Gesundheitspolitik:

Bisher wird Gesundheitspolitik in anderen Aufgabenbereichen, vor allem der öffentlichen Hygiene und der sozialen Sicherung, insbesondere der Krankenversicherung, mitgeleistet, aber jeweils nach deren Eigengesetzlichkeit.

5. Der strengen Beachtung rechtsstaatlich-juristischer Techniken der Sicherung individueller Ansprüche und privater Existenz.

6. Der unzulänglichen Entwicklung hinreichend umfassender und elastischer sozialpolitischer und sozialrechtlicher Systeme:

Das schwächt die Rolle der Wissenschaft als Regulativ objektiver Entscheidungsprozesse, ja hemmt ganz allgemein die Rationalisierung der Sozialpolitik.

Ferner lässt es der wertenden Überfrachtung überkommener Begriffe, wie etwa der Trias „Fürsorge — Sozialversicherung — Versorgung“ Raum. So blieb bis heute der historisch in der Armenfürsorge wurzelnden Sozialhilfe die sozialpsychische Anerkennung als Basissystem sozialer Sicherung versagt. Sozialversicherung und Versorgungssysteme befriedigen dagegen — teils traditionell, leider aber auch auch in neuen Anläufen — Bedürfnisse, die den Charakter kollektiver Risikovorsorge der Sozialversicherung ebenso verfälschen wie die kausale Bezogenheit der Versorgung auf die besondere Verantwortung der Allgemeinheit für schädigende Ereignisse oder gefährdete Gruppen.

7. Und endlich mehr und mehr einem vordergründigen Konsens über die Wünschbarkeit und Notwendigkeit von Veränderungen:

Einem großen und dichten Nebel gleich überlagert er die Vielfalt weitgehend unaufgedeckter Dissense über die genaueren sachlichen und personellen Ziele, Mittel und Grenzen der anzustrebenden Veränderungen. Sie wurzeln u. a. in zweierlei:

- in den unausgesprochenen oder unbewußten Erwartungen über die Betroffenheit oder Nichtbetroffenheit oder über die günstige oder lästige Betroffenheit von geforderten Veränderungen
- und in der Tendenz, neue Normen für jeweils andere, nicht jedoch für und gegen sich selbst und also inkonsequent zu entwickeln.

Dieses Nebeneinander der großen egalitären und progressiven Konsense und der Vielzahl der verdeckten Dissense ist wohl die unheimlichste soziale Gefahr in der Bundesrepublik.

Weitere Bedingungen treten mehr oder weniger bedeutsam hinzu. Es ist undenkbar, sie erschöpfend zu skizzieren. Alle diese Elemente der Sozialpolitik stehen zudem in dichter und lebhafter Wechselbeziehung. Das kann hier nicht systematisch dargestellt werden. Vielmehr kann es nur darum gehen, einige Zugänge exemplarisch zu erschließen. Und selbst in diesem Rahmen ist für einen Vortrag von bemessener Zeit eine zusätzliche Beschränkung nicht zu vermeiden. Ich verzichte auf den Versuch, die rechtsnormativen und juristischen Bedingungen für sich herauszustellen ebenso wie auf eine gesonderte Skizze der Bedingungen, die im Raum der sozialpolitischen und sozialwissenschaftlichen Begriffe und Systeme liegen. Ich will mich dabei auf zwei Gruppen von Bedingungen konzentrieren:

- auf die Institutionen und Verfahrensweisen des Gemeinwesens und
- auf die Strukturen gesellschaftlicher Organisation.

II. Institutionelle und administrative Bedingungen des politischen Gemeinwesens

1. Demokratische Sozialpolitik

Mehr und mehr werden Stil und Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik durch das parlamentarisch-demokratische Herrschaftssystem geprägt. Das ist zu betonen, weil Westdeutschland seit 1945 die bisher längste Periode deutscher Demokratie realisiert. Der Weimarer Republik waren fünfzehn Jahre gegönnt. Seit 1945 sind nun 27 Jahre vergangen. Von diesen 27 Jahren stand etwa die Hälfte im Zeichen der Kriegsfolgen. Je mehr diese außergewöhnlichen Umstände aber zurücktraten und sich die sozial-ökonomischen Entscheidungsspielräume mit wachsendem Wohlstand ausdehnten, desto mehr konnten die immanenten sozialpolitischen Gesetzmäßigkeiten der Demokratie als solche erfahren werden.

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht steuert die Sozialpolitik stets egalitär. Je mehr Sozialpolitik jedoch Ungleichheiten abbaut, desto schärfer werden verbleibende gesehen. Deshalb wird „mehr Gleichheit“ immer mehr zum zentralen Postulat. Das Ende der Spirale ist nicht abzusehen. Daß sie im erfindungsreichen Wechsel von Forderung und Erfüllung immer weiter gedreht wird, ist eines der faszinierendsten Phänomene der Gesellschaft und der Politik in unserem Lande überhaupt.

Dank des Wettbewerbs um Stimmen und Macht ist die parlamentarische Parteidemokratie das System der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheiten. Das quantitative Stimmengewicht ist der primäre Faktor der Berücksichtigung von Gruppen und Interessen. Nichtwähler (z. B. die psychisch Kranken) haben darunter in erster Linie zu leiden. Das bedenklichste

Beispiel für diese Fehlerquelle der Demokratie aber bilden die ausländischen Arbeitnehmer. Das gilt nicht nur für ihre gegenwärtig oft rückständige soziale Lage. Vielmehr: Die deutsche Bildungspolitik konzipiert eine Gesellschaft von immer mehr „feinen Leuten“, die nur denkbar ist, wenn ein demokratisch unmündiges Heer von Gastarbeitern die „groben Arbeiten“ verrichtet, von denen die demokratische Gesellschaft sich und ihre Kinder so scheinbar humanitär freistellt.

Freilich können für die Nichtwähler mittelbar interessierte Stimmen streiten (z. B. für den strafgefangenen Nichtwähler derzeit recht wirksam: die Stimmen der strafentlassenen Wähler, der Angehörigen von Strafgefangenen und -entlassenen und der wachsenden Zahl humanitär und gesellschaftspolitisch Engagierter). Dieses Kalkül multipler Ausstrahlung der Sozialpolitik auf verschiedene interessierte Gruppen wird zunehmend bedeutsam. 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 aktivieren. Die laufend abnehmende Zahl der selbständig Erwerbstätigen dagegen konzentriert das politische Interesse auf die Möglichkeiten, ihre Belange durch Gleichstellung mit den Unselbständigen — etwa durch Erstreckung der Sozialversicherung auf sie — zu fördern.

Welche Rolle in diesem Entscheidungsspiel eine sich nach oben verjüngende Einkommenspyramide spielt, liegt auf der Hand. Im Prinzip bedeutet es auch sozialpolitisch Richtiges, daß der Sockel und nicht die Spitze dieser Pyramide das Auge des Politikers fesselt. Jedoch liegt die Gefahr von Übertriebungen nicht nur darin, daß die Leistungsanreize des ökonomischen Systems gelähmt werden. So wurde in der Bundesrepublik die Rentenversicherung immer mehr für die Bezieher höherer Einkommen geöffnet. Die Fähigkeit der Rentenversicherung, einen einmal erreichten Lebensstandard zu erhalten, ist jedoch weiterhin durch eine Grenze plafoniert, die beim doppelten Durchschnittslohn liegt. Das heißt, daß in der Rentenversicherung neben der Versichertengruppe, für welche die Rentenversicherung eine Lebensstandardsicherung bedeutet, die Versichertengruppe immer größer wird, für welche die Rentenversicherung nur eine Basis-sicherung ist. Das Projekt der Mindestrenten, das der Rentenversicherung Funktionen der Sozialhilfe überträgt, fügt übrigens eine zweite Gruppe von Versicherten hinzu, für die das Sozialversicherungsprinzip der Vorsorge für den Lebensstandard nicht gilt: Versicherte, denen ein generell fixierter Lebens-standard gesichert wird, der über dem „erdienten“ Lebensstandard liegt. Die demographischen und ökonomischen Hintergründe dieser doppelten, gegenläufigen Entfremdung der Sozialversicherung vom Zweck der Lebensstandardsicherung lassen sich leicht erschließen.

Ein anderes Beispiel für die Gefahr übertriebener Konsequenzen des Gesetzes, daß das quantitative demokratische Gewicht des Bürgers abnimmt, indem er auf einer sich verjüngenden Einkommenspyramide nach oben klettert, sei dem Projekt der sogenannten „großen Steuerreform“ entnommen. Die einzige Gruppe, die ernsthaft benachteiligt wird, sind die besser verdienenden kinderreichen Familien. Hier kumuliert der Nachteil der Zugehörigkeit zur dünnernen Schicht der besser Verdienenden mit dem Nachteil der Zugehörigkeit zu der noch dünneren Schicht der Kinderreichen. Freilich steckt in diesem Beispiel noch viel

mehr. Ganz allgemein steckt darin die familiopolitische Unsicherheit dieser Gesellschaft.

Die Familien- und Jugendpolitik 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. Sie schwankt letztlich sogar zwischen Förderung und Negation von Kindern überhaupt. Die Negation hängt mit dem Wertungswandel zusammen, den die Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern und die medizinischen Möglichkeiten der Familienplanung bewirkt haben. Endlich trägt auch der Wandel der Sexualmoral — insbesondere die Hochschätzung freier, insbesondere auch fortpflanzungsfreier sexueller Aktivität — ihren Teil zur Veränderung der sozialpolitischen Landschaft bei.

Interessant ist immerhin, wie die gleiche Gesellschaft etwa auf die sozialen Kosten der Rauschgiftsucht eher mit dem Hinweis auf die Freiheit zum Rauschgift, auf eine sexuelle Betätigung, die zur Fortpflanzung führt, dagegen eher mit dem Hinweis auf die sozialen Kosten der Kinder reagiert. Vielleicht lässt sich der Unterschied auch damit erklären, daß hier alte Normen abgelehnt, dort neue Normen akzeptiert werden und dies der Veränderungsfreudigkeit dieser Gesellschaft entspricht. Die Diskussion um die Schwangerschaftsunterbrechung hat alldem neue kinderfeindliche Akzente und neuen Interesse verliehen. Und die Vorschläge, nicht nur die Empfängnisverhütung, sondern auch die Schwangerschaftsunterbrechung in den Schutz der sozialen Sicherung aufzunehmen, geben dieser Diskussion auch technisch einen spezifisch sozialpolitischen Bezug.

Lassen Sie mich nach diesem Exkurs zur besonderen demokratischen Problematik zurückkehren.

Demokratisches Gewicht erlangen Interessen auch nach dem Grad ihrer Organisiertheit (mittelbar also nach dem Grad ihrer Organisierbarkeit). Quantitatives und organisatorisches Gewicht kumulieren z. B. bei der Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen. Interessen atypischer Armut dagegen sind a priori nicht organisierbar und somit weder quantitativ noch als Organisation ein Anliegen der Politik. Das Gefälle von der Entwicklung zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe oder zwischen Lohn- und Arbeitsrechtspolitik und öffentlicher Sorge für persönliche Dienste demonstriert das immer wieder.

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 Minderheit 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, welche die öffentliche Meinung am effektivsten beeinflussen. In jüngster Zeit ist immerhin in zweifacher Richtung eine Verbesserung der Auseinandersetzung der Massenmedien mit Gegenständen der Sozialpolitik zu beobachten. Den Kern dieser Besserung bildet eine — absolut gesehen immer noch sehr unzulängliche, relativ aber doch — bessere sozialpolitische und sozialrechtliche Schulung einer Reihe von Journalisten. Diese können dadurch ihre

Informationsfunktion gegenüber dem „Konsumenten“ besser erfüllen; und vielleicht ist eine gesteigerte Nachfrage nach allgemeinverständlicher und dichterer sozialpolitischer Information in einer Zeit allgemeinen Interesses an den sozialen Leistungen der primäre Grund der besagten Entwicklung. Jedenfalls wirkt sie auch auf die Qualität der sozialpolitischen Vorschläge und Kritiken gegenüber den öffentlichen Entscheidungsinstanzen zurück.

Ein wichtiger Motor, die Sozialpolitik auf vernachlässigte Interessen und Gruppen hinzulenken, ist das Bedürfnis nicht nur von Journalisten, sondern auch von Politikern, sich als originell und altruistisch zu manifestieren. Beispiele bilden die Bemühungen, die Opfer gewisser auffälliger Schicksalsschläge gegenüber den Opfern sonstiger (nur „privater“) Schicksalsschläge durch gesteigerte Sozialleistungen zu privilegieren. Bekannt ist vor allem die Referenz, die Politiker den Opfern von Massenunfällen erweisen, während sie die mögliche Addition gleicher Opferzahlen aus gleichartigen Einzelfällen nicht annähernd so zu bewegen scheint. Neuerdings häufen sich ferner die Vorschläge, Opfer von Verbrechen (auch über die Fälle riskanter Resozialisierung der Verbrecher hinaus), von Naturkatastrophen und von Verkehrsunfällen durch gesteigerte Sozialleistungen nach dem Muster etwa der Kriegsopfersversorgung, der Unfallversicherung oder dergleichen zu begünstigen. Außer dem humanitären Ziel und dem emotionellen Effekt solcher Vorschläge wirkt hier auch das Prestige der „gehobenen Sozialleistungssysteme“ der Versorgung und der Sozialversicherung mit. Eine adäquate Ausgestaltung der Sozialhilfe wäre in den meisten Fällen der konsequente Weg, um den besonderen Obliegenheiten der Gesellschaft gegenüber den Betroffenen gerecht zu werden. So aber will man Risiken, gegen die niemand kollektive Vorsorge treibt, dem Vorsorgesystem der Sozialversicherung unterstellen oder Schäden, für welche die Allgemeinheit keine zurechenbare gesteigerte Verantwortung trifft, dem kausal konstituierten System der Versorgung eingliedern, nur weil überhaupt eine politisch effektvoll herausgreifbare Gruppe von Fällen zu gesteigerten Sozialleistungen animiert.

Minderheiten wird auch deshalb geholfen, weil sie relevanten Gruppen hinreichend lästig sind. Das galt für die allgemeine Fürsorge — die „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 Generation an dem Motiv der Lästigkeit zu partizipieren. Eine Gesellschaft, welche den Zenit der beruflichen und ökonomischen Lebenskurve immer weiter an die Jugend heranzieht und den „Lebensabend“ so immer länger werden lässt, entdeckt zugleich mit auffallender Intensität, daß für die „Alten“ „Soziales“ geschehen muß.

Noch merkwürdiger gemischt ist — wie schon angedeutet — die Einstellung dieser Gesellschaft zur jeweils jüngsten Generation. Sie ist im Prinzip negativ. Die Einstellung einer verbreiteten öffentlichen Meinung zur Empfängnisverhütung und zur Schwangerschaftsunterbrechung beweist das drastisch. Die „Bestrafung“ Kinderreicher im Rahmen der Neugestaltung des Familienlastenausgleichs spricht die gleiche Sprache. Dagegen scheint im Rahmen der Bildungsreform das Beste für die Kinder gerade gut genug zu sein. Von fast heiterer Evidenz ist der Motivkomplex, der dem so verbreiteten Ruf nach Kinderspielplätzen zugrunde liegt. Sie gehen möglichst zu Lasten der Hauseigentümer,

konzentrieren die Schreihälse möglichst vor fremden Fenstern und sind, wenn es schon Kinder gibt, in einer Marge von Aufwand, den man gerade noch zu treiben bereit ist. Erwähnt sei hier noch die Haltung gegenüber der Einstellung dieser Gesellschaft zum Prototyp des lästigen Kindes: zum behinderten Kind. Die Zahl der behinderten Kinder nimmt dank gewisser Entwicklungen der Medizin zu: teils wegen der gesteigerten Überlebenschancen kranker Kinder, teils wegen noch nicht hinreichend kontrollierter Behandlungsfolgen. Die Bereitschaft, die unmittelbar dienende Last am behinderten Kind zu tragen, ist jedoch kaum vorhanden. So werden finanzielle Leistungen bereitgestellt — jüngstes Beispiel dafür: die Errichtung der Stiftung für das behinderte Kind durch den Bund, die durch die Auseinandersetzung um die Contergan-Schäden hervorgerufen wurde. Und die Gesellschaft weist die Obsorge für das behinderte Kind besonderen Institutionen zu. Symptomatisch für die Zusammenhänge ist etwa, daß sich die Sonderschulen mehr füllen als je zuvor. Die „normalen“ Lehrer, ihre „normalen“ Schüler und deren „normale“ Eltern halten sich immer sorgfältiger von der Last frei, welche vom irgendwie behinderten Kind ausgehen könnte. Dabei wird der Verdacht eines neuen Rassismus so wohltuend durch die Obsorge verdeckt, die dem behinderten Kind in den für es geschaffenen Institutionen doch so offensichtlich zugute kommt.

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 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 Dissensen über das Erreichbare und die Prioritäten seiner Verwirklichung zusammen.

Dieses Ungenügen hat seit einigen Jahren neben den genannten demokratisch systemimmanenteren Gründen freilich auch eine weitere Ursache: Nämlich die Übersteigerung von Erwartungen unter Verzicht auf Klarheit darüber, welches die „Preise“ wären, die in dem — anderen — System ihrer Erfüllung für sie zu zahlen wären, zählt zu den sich ausbreitenden revolutionären Praktiken. Sie gehört aber auch zu den — gern als „kritisch“ deklarierten — utopischen Haltungen, die Unzufriedenheit und Utopie für Prämisse 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 kaum programmatischen Charakter — es sei denn, sie steht unter dem Zeichen der sozialen Einebnung. Die Vermehrung der Lasten geht als notwendiges Übel jedenfalls den Weg des

geringsten Widerstandes. Das ist der der finanziellen Belastung. In der Sache stoßen wir in diesem Zusammenhang freilich auf zwei verbreitete Überzeugungen, welche die bundesdeutsche Sozialpolitik mit erstaunlicher Intensität steuern:

Die tendenzielle Bereitschaft zu finanziellen Lasten und die Ablehnung persönlicher Schicksalsrisiken zugunsten ihrer Absicherung durch die staatliche Gemeinschaft. Diese Tendenzen treffen sich in dem monetären Umverteilungssystem sozialer Sicherung und realisieren sich dort zentral. Beispielhaft ist etwa, daß die gegenwärtig kurzfristig günstige Finanzlage der Rentenversicherung Regierung und Opposition ausschließlich zu Plänen der Leistungsverbesserung veranlaßt, die alsbald sogar zu einer weiteren Steigerung der Beiträge führen müssen. Weder eine Beitragsminderung und damit die Erleichterung der hohen Abgabenlast, die derzeit auf den Löhnen ruht, noch wenigstens der Verzicht auf Leistungsverbesserungen, der die Gefahr künftiger Beitragserhöhungen mindern könnte, wird auch nur erwogen.

In wohl bedenklicher Weise wirkt sich das Spiel der Überangebote an Leistungen im Dunsrkreis der Bildungsreformen aus. 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 „unverteilt“ und „ausgebreitet“ werden können, wie die gegenwärtige Position der Akademiker unter den zu erwartenden sozialen und technologischen Bedingungen in die Zukunft hinein verlängert werden könnte. Enttäuschung droht. Zugleich wird die Sogwirkung der übersetzten Erwartungen die Schere zwischen einem Überangebot an „Schreibtischdiensten“ und „Weiße-Kragen-Diensten“ um dem Defizit an unmittelbar-personalen, insbesondere körperlichen Dienstleistungen immer weiter öffnen. Nirgends zeigt sich das wohl deutlicher als auf dem Gebiet der Sozialarbeit: Während es an Pflegeleistungen aller Art mehr und mehr fehlt, nimmt die Zahl derer, die als Akademiker bereit wären, das Pflegepersonal zu leiten und im übrigen die Neugestaltung der Gesellschaft wegleitend in die Hand zu nehmen, immer mehr zu. Schon jetzt zeichnet sich ab, daß die „Akademisierung“ der Ausbildung der Sozialarbeiter für allzu viele in Frustration endet. Das wirft seine Schatten auf die Ausbildungszentren voraus, die mittlerweile spezifische Herde der Unruhe sind. Aber noch kann sich kein anderer Gedanke durchsetzen als derjenige der Flucht nach vorne. „Akademisierung“ der Sozialarbeiter-Ausbildung und „Schreibtisch-Charakter“ der Sozialarbeit werden immer weiter vorangetrieben.

Eine leicht unterschätzte Wirkung übt endlich das System der meist vierjährigen Wahl- und Legislaturperioden aus:

Erstens: 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 der Bundesrepublik in einem sogenannten Sozialgesetzbuch haben das wieder einmal exemplifiziert. Der vorliegende Entwurf eines Allgemeinen Teiles des Sozialgesetzbuches konnte es sich fast nirgends leisten, wirklich Probleme aufzugreifen. Andernfalls hätte die Gefahr bestanden, daß er in dieser Legislaturperiode nicht mehr vorgelegt werden kann. Die Bundesregierung hatte sich aber das Ziel gesetzt, aus dem anspruchsvollen Gesamtvorhaben der Kodifikation des Arbeitsrechts und der Ko-

difikation des Sozialrechts wenigstens einen Allgemeiner Teil eines Sozialgesetzbuches noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen.

Zweitens: Die Periodisierung des politischen Entscheidungsapparates kann ferner 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 „spill-over 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 Periode trennt, hat seinen Höhepunkt wohl in den sechziger Jahren überschritten. Das Mißverhältnis zwischen den sachnotwendigen Reifezeiten von Reformen und dem Erfolgzwang der Legislaturperioden wird dagegen gerade jetzt besonders deutlich. Der Regierung Brandt wird heute gerne ein Defizit an „inneren Reformen“ vorgeworfen. Der Vorwurf ist ungerecht. Den Rahmen an Entscheidungsleistung, die von Regierung und Parlament in einer Legislaturperiode erwartet werden kann, hat diese Regierung reichlich ausgenutzt. Nur ihre Ankündigungen gingen weit darüber hinaus. Das Defizit besteht also nicht — oder wenigstens nicht so sehr — zwischen Möglichkeit und Verwirklichung, sondern zwischen den Ankündigungen einerseits und dem Möglichen und Erreichten anderseits.

II. Spezifische Institutionen der Sozialpolitik?

Man könnte nun daran denken, zur besseren Wahrnehmung des im allgemeinen demokratischen Kräftefeld vergröberten und verengten Spektrums der sozialpolitisch relevanten Bedürfnisse und Interessen besondere Institutionen zu schaffen, die den allgemeinen demokratischen Entscheidungsapparat ergänzen könnten. Solche Institutionen sind jedoch nur sehr begrenzt vorhanden. Vor allem in der Ebene der Verfassungsganze fehlt jedes institutionelle Korrektiv. Zu denken wäre etwa an para-parlamentarische Organe (wie z. B. die Wirtschafts- und Sozialausschüsse der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) oder Sachverständigenräte (wie z. B. der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger beim Europarat, der die Verwirklichung der Europäischen Sozialcharta zu überwachen hat). Doch nichts der gleichen Art vorhanden. Das muß um so mehr auffallen, als etwa vergleichbare wirtschaftspolitische Institutionen in den letzten Jahren intensiv ausgebaut wurden (so vor allem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Konjunkturrat, der Finanzplanungsrat oder auch die — allerdings erst konzipierte — Monopolkommission). Neuerdings wurde auch eine vergleichbare besondere Institution für Fragen des Umweltschutzes geschaffen. Im übrigen tauchen zwar gelegentlich Pläne für einen Wirtschafts- und Sozialrat auf. Sie sind im Sinne „überbetrieblicher Mitbestimmung“ vor allem als wirtschaftspolitische Repräsentation der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gedacht, nicht also ein Gremium unabhängiger Sachverständiger. Der bestehende „Sozialbeirat“ des Bundes wiederum ist zwar als kompetentes Gremium von Sachverständigen und Interessenvertretern gedacht, jedoch auf Empfehlungen zur Entwicklung der Leistungen der Rentenversicherung beschränkt.

Die Situation ist u. a. symptomatisch für das „Machtmonopol“ der sogenannten „Sozialpartner“ auf dem Feld der Sozialpolitik. Auf den Gebieten der Wirtschaftspolitik oder auch auf dem Felde des Umweltschutzes steht der Staat einer Vielzahl von Interessen und Gruppen gegenüber, deren Einflüsse sich mehr oder weniger aufheben und dem Staat Entscheidungsfreiheit lassen. Auf dem Gebiet der Sozialpolitik ist der Einfluß der „Sozialpartner“ jedoch so groß, daß sie das Hinzutreten eines unabhängigen Organs nur als ihren Machtverlust negieren können. Sie wissen die Bildung eines solchen Organs deshalb auch zu verhindern.

Vielleicht aber hat der Mangel an einer Parallele zu den „fünf Weisen“ der Wirtschaftspolitik oder den „zwölf Aposteln“ des Umweltschutzes auf dem Gebiet der Sozialpolitik auch noch einen anderen Grund. Der Weg der konjunkturpolitischen Empfehlungen etwa der „fünf Weisen“ zu politischen Maßnahmen der Regierung oder des Gesetzgebers ist weit. Aus vielerlei Gründen ist der Druck der öffentlichen Meinung auf Regierung und Parlament, die Empfehlungen der Sachverständigen zu realisieren, oft nicht allzu groß. Bei sozialpolitischen Empfehlungen wäre die Situation vermutlich eine andere. Die Empfehlungen wären konkreter. Sie würden klarer erkennen lassen, wer durch ihre Befolgung begünstigt würde. Und sie würden durch die Entwicklung weniger rasch außer Kurs gesetzt als wirtschaftspolitische Empfehlungen. Ein sozialpolitisches Gremium wäre daher wohl politisch weitaus entscheidungsträchtiger, als es der wirtschaftspolitische Sachverständigenrat ist. Damit stellen sich nicht nur die Probleme der Konkurrenz mit der Verbandsmacht, sondern auch die Probleme der Konkurrenz mit der legitimen demokratischen Macht von Regierung und Parlament anders.

Mangels spezieller Institutionen liegt die Verantwortung für die immer wichtiger werdende sozialpolitische Diagnose, Prognose, Projektion und Planung vor allem bei den Bundesministerien. Sie haben diese Aufgabe in den letzten Jahren mit Intensität und allgemeinem Nutzen aufgegriffen. Beispiele sind die jährlichen „Sozialberichte“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung sowie die „Gesundheitsberichte“ des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Daß diese Funktionen noch weiterentwickelt werden könnten und sollten, steht gleichwohl außer Frage. Je mehr aber Instrumente der sozialpolitischen Diagnose, Prognose, Projektion und Planung wirksam werden, desto mehr muß überdacht werden, ob sie — jedenfalls in der bisherigen Ausschließlichkeit — den Ministerien anvertraut bleiben können. Sie sind in erster Linie durch die parlamentarisch-demokratische Position der Minister und durch die Eigengesetzlichkeit der Ressortkompetenz geprägt. Einseitigkeiten, die damit verbunden sind, verbergen sich aber unter Umständen hinter der nüchternen Fassade von Bestandsaufnahmen, Zahlenwerken usw. gefährlicher als hinter politischen Programmen.

Damit soll nicht unterschätzt werden, daß es Auftrag und Leistung der Bürokratie ist, den parlamentarisch-parteipolitisch determinierten Einseitigkeiten auf Grund eingehender Sachkenntnis und durch sachbezogene Arbeit in relativer Unabhängigkeit entgegenzuwirken. Jedoch ist gerade auch sie den Eigengesetzlichkeiten der Ressortstruktur unterworfen. Ihre Wirksamkeit wird ferner dadurch beeinträchtigt, daß die klassische deutsche Konzeption, die in der gespannten Kooperation des parlamentarisch verantwortlichen Ministers mit der politisch neutralen, maximal sachkundigen und sachorientier-

tierten Bürokratie eine optimale Verbindung zweier notwendiger Elemente sieht, mehr und mehr verfällt. Die politische Homogenität von Minister und Apparat ist das aktuelle Ziel. Da gerade die parlamentarisch-parteidemokratische Sozialpolitik der Ergänzung durch systematische, allein sachorientierte Arbeit bedarf, ist dieser Prozeß sozialpolitisch negativ spürbar.

Übrigens hat gerade die Einteilung der Ministerressorts auf dem Felde der Sozialpolitik eine mehrfach eigentümliche Geschichte und Gegenwart. Nur ein Beispiel von vielen: Die Wende von der Partikularisierung und Verdrängung der gesundheitspolitischen Aufgabe zu ihrer bundespolitischen Integration hängt eng mit dem Umstand zusammen, daß erst die gegenwärtige Bundesregierung ein Ressort für Jugend, Familie und Gesundheit kennt.

Unter den öffentlich-rechtlichen Organisationen unterhalb der Ebene der Verfassungsorgane entwickeln die Träger der Sozialversicherung besonders charakteristische und intensive Bedeutung. Sie ergibt sich daraus, daß die Träger der Sozialversicherung — reich differenziert, aber im großen und ganzen übereinstimmend — in der paritätischen Selbstverwaltung der „Sozialpartner“ (also 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. Das gilt um so mehr, als die Sozialversicherung die kollektive Vorsorge der arbeitenden Bevölkerung ist, deren soziale Interessen ihrerseits durch einen sozialpolitischen Bonus ausgezeichnet sind. Das alles zeigt sich in der sachlichen und personellen Expansion der Sozialversicherung. Es zeigt sicher aber auch an dem hohen Grad, in dem die Arbeiten am Sozialgesetzbuch an Traditionen, Probleme und Problemlösungen der Sozialversicherung anknüpfen.

Im übrigen ist Sozialverwaltung und Sozialarbeit — abgesehen zunächst von der freien Wohlfahrtspflege — eine unter mehreren Aufgaben, Teil des staatlichen Verwaltungsauftrages des Bundes und mehr noch der Länder, in besonders hohem Maße aber der Kommunen. Insoweit fehlt der Sozialverwaltung und der Sozialarbeit die spezifische, auf Identifikation angelegte Organisation, welche die Sozialversicherung auszeichnet. Daraus resultiert die typische politische Schwäche, die Interessen immer dann bedroht, wenn ihre Geltendmachung mehr oder minder unspezifischen Organisationen anvertraut ist. Aus vielerlei Gründen wird diese Schwäche 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. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Wohl einzigartig ist die sozialpolitische Situation in der Bundesrepublik durch den intensiven Ausbau des gerichtlichen Schutzes der individuellen Rechte gekennzeichnet. Allgemein gilt das Prinzip, daß der einzelne auf die ihm zugedachten Leistungen einen einklagbaren Rechtsanspruch hat. Ebenso kann er sich gegen das Ansinnen von Belastungen, die nicht auf Gesetz beruhen, mit Hilfe der Gerichte wehren. Dafür stehen ihm verschiedene Gerichtszweige mit meist mehreren Instanzen zur Verfügung. Hat er diese erschöpft, so kann er seine im Streit involvierten Grundrechte noch vor dem Bundesverfassungsgericht und endlich auch noch vor der Kommission

und dem Gerichtshof nach Maßgabe der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geltend machen. 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 — der rechtlichen Ausformung und der klageweisen Geltendmachung leicht zugängig. Während z. B. beiderseits personbezogene Dienstleistungsverhältnisse etwa der medizinischen Behandlung, der Pflege, der Erziehung usw. und Rechtspositionen, die in solche Komplexe eingebunden sind, sich dem Zugriff sowohl der gesetzgeberischen Ordnung als auch des gerichtlichen Rechtsschutzes mehr oder weniger widersetzen.

Somit hat der Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes zu einem Gefälle der „Sozialrechtskultur“ geführt. Es verläuft von den monetären Leistungen zu den Sach- und Dienstleistungen. Bei diesen personal, örtlich, zeitlich usw. situationsvariablen Rechtskomplexen ist der Schutz, den der einzelne von der Rechtsordnung her erfährt, heute noch immer defizitär, während er hinsichtlich der monetären Leistungen zu einer Vollkommenheit gesteigert ist, die nicht selten als Übertreibung empfunden wird.

Zu erwähnen ist auch noch folgendes. Der gerichtliche Schutz individueller Rechte eignet sich zwar, einzelnen die korrekte Teilhabe am allgemeinen Standard zu garantieren, nicht jedoch ebenso (wenn überhaupt), um allgemeine Standards für sich zu beurteilen und zu verbessern. Die Betonung des gerichtlichen Rechtsschutzes begünstigt so die Individualisierung — um nicht zu sagen „Privatisierung“ — des Sozialleistungssystems, trägt zu einer objektiven, allgemeinen Entwicklung jedoch nur ausnahmsweise bei. Die Ausnahmen liegen im wesentlichen im Bereich der Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, das — vor allem durch Anwendung der verschiedenen Gleichheitssätze des Grundgesetzes — den Gesetzgeber mitunter zu weitreichenden Korrekturen gezwungen hat, gelegentlich durch seine Normenkontrollentscheidungen auch unmittelbar positive Veränderungen der Rechtsordnung bewirkte.

In begrenzter Parallele zu den oben vermerkten administrativen Strukturen ist übrigens der Rechtsschutz im Bereich der Sozialversicherung und der Kriegsopfersversorgung sowie einiger „kleinerer“ sozialrechtlicher Regelungen einer besonderen Gerichtsbarkeit anvertraut, die sich „Sozialgerichtsbarkeit“ nennt. Sie ist durchgehend mit Beisitzern aus Kreisen der Interessierten und der Sachkundigen besetzt — in Angelegenheiten der Sozialversicherung z. B. mit Beisitzern aus Kreisen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. Analog sind auch die Gerichte der Arbeitsgerichtsbarkeit mit Beisitzern aus Kreisen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände besetzt. Dagegen ist der Rechtsschutz im Bereich der allgemeinen Sozial- und Jugendarbeit, des sozialen Wohnungswesens, der strukturpolitischen Maßnahmen, des öffentlichen Dienstrechts usw. teils den allgemeinen Verwaltungsgerichten, teils den sogenannten „ordentlichen Gerichten“ anvertraut. Diese Gerichte kennen spezifische Einflüsse vergleichbarer Art und Tragweite nicht. Der Unterschied besteht primär im sozialpsychischen Feld — d. h. für die Verfahrensbeteiligten. Welche Wirkungen die unterschiedliche Besetzung für die sozialrechtliche Entwicklung im großen hervorbringt, ist bisher nicht hinreichend untersucht, um mit einiger Verlässlichkeit dargestellt zu werden.

III. Gesellschaftlich-organisatorische Strukturen

1. Der Primat der „Sozialpartner“

Immer wieder fällt jedenfalls 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. Sie sind die geborenen Postulanten in der „Arbeiterfrage“, die immer noch weitgehend mit der „sozialen Frage“ identifiziert wird. Wichtig sind ferner die intensiven Querverbindungen der Gewerkschaften zu den politischen Parteien — die sich freilich nicht auf alle Parteien gleichmäßig beziehen. Die starke Stellung der Gewerkschaften hängt schließlich zusammen mit der kooperativen Polarität von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die in der gemeinsamen Verantwortung für Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen wurzelt — mit anderen Worten in der „Tarifpartnerschaft“. Mit der Konstellation der „Sozialpartnerschaft“ ist für die Arbeitgeberseite und die Arbeitnehmerseite soziale und politische Macht verbunden, die nicht verlustlos auf beide Seiten aufgeteilt werden könnte. Das veranlaßt diese beiden Seiten, sich in der Erhaltung und Ausbreitung dieses amorphen Kondominiums wechselseitig zu stützen. Gleichwohl liegen auf Seiten der Gewerkschaften zusätzliche quantitative und qualitative Gewichte. Das hat gerade die Gewerkschaften in eine politische Treuhänderfunktion größten Ausmaßes hineinwachsen lassen, die sowohl ihren Mitgliederkreis als auch ihren ursprünglichen arbeitspolitischen Ansatz weit hinter sich läßt. Symptomatisch für die starke Position der Gewerkschaften ist ihre vielfältige Berücksichtigung überall dort, wo verbandspluralistische Prinzipien realisiert werden — z. B. also bei der Zusammensetzung öffentlicher Gremien.

2. Andere Verbände und Gruppen

Gruppen, die nicht durch die gemeinsame Qualität der Arbeitnehmerschaft konstituiert werden, und Interessen, die nicht irgendwie auch Interessen der Arbeitnehmer sind, werden nicht in gleicher Weise verbandspolitisch repräsentiert. Das kann nicht ohne sozialpolitische Folgen sein.

Für die Repräsentation weiterer sozialpolitischer Bereiche kommen vor allem drei Dimensionen der Verbandsbildung in Betracht:

- erstens die Organisation der Betroffenen (der Bedürftigen, der Interessierten);
- zweitens die Organisation der Funktionäre (der Bediensteten, der Helfer usw.);
- drittens die Organisation der Träger von Sozialversicherung und sonstiger Sozialarbeit.

Alle damit angesprochenen gesellschaftlich-organisatorischen Potenzen komplementärer sozialpolitischer Meinungsbildung sind weniger dynamisch als die organisatorischen Medien der in Arbeitsleben und Sozialversicherung angesiedelten Interessen.

Die Betroffenen sind sehr oft nicht organisierbar und nur selten wirksam organisiert. Das ergibt sich aus den verschiedensten, meist evidenten

Gründen. Man denke an betroffene Gruppen, wie die behinderten Kinder, die gefährdeten Jugendlichen, die dauernd Pflegebedürftigen, die psychisch Kranken, die Nichtseßhaften, die Strafgefangenen, ihre Angehörigen und die Strafentlassenen usw. Selbst kinderreiche Familien artikulieren ihre Interessen nicht in überzeugenden Organisationen. Die Repräsentation von Verbraucherinteressen z. B. wird mittels staatlicher Subventionen künstlich am Leben erhalten. 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 jeweils ihres Schicksals, der Geschlossenheit ihrer Interessen, dem elementaren Charakter ihre Notlage und ihrer Zahl. Diese Positionen sind dabei, sich zu verflüchtigen. Was die Vertriebenenorganisationen anlangt, sind sie durch die Ostpolitik zusätzlich in Gegenwind geraten. Die Organisationen der Kriegs-Personengeschädigten öffnen sich nunmehr der allgemeinen Repräsentation der Interessen Behinderter. Das kann die politische Kraft ihres historischen Anlasses aber weder erhalten noch wiederherstellen. Die partielle Preisgabe des privilegierenden kausalen Bezuges der Versorgungssysteme zu Schadensverläufen, die in der Verantwortung des Gemeinwesens stehen, durch die schon erwähnte Aufnahme neuer Versorgungsfälle ohne vergleichbares rechtfertigendes Sonderopfer der Geschädigten steht in einer gewissen Parallele zu dieser Entwicklung.

Die Funktionäre (die Sozialarbeiter, die Lehrer, die sonstigen Dienstleistenden und Amtsträger in Sozialverwaltungen und -organisationen, die „ehrenamtlichen“ Helfer usw.) sind vielfach 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 heißt das: Je kräftiger das Gruppeninteresse bereits organisiert ist und verfolgt wird, desto größer ist auch der Einfluß der Gruppe qua Sachverständ. Das steht keineswegs immer mit ihrer Kompetenz in Einklang. Beispiele ergeben wieder die Schulreform. Die räumliche Konzentration der Schulen wurde von den Lehrerverbänden gefördert, weil sie es den Lehrern 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“ eingebnet. Davon haben meist die jeweils größten Gruppen von Lehrern den größten Vorteil. Indem sie als Sachverständige dafür eintreten, verfolgen sie also ihr Interesse. Nur der Widerstand der benachteiligten Spitzengruppen stößt in der Öffentlichkeit aber auf den Verdacht, ihr Sachverständ sei von ihrem Interesse korrumptiert. Dem kommt freilich zur Hilfe, daß das Gruppeninteresse der letzteren auf Bewahrung, das Gruppeninteresse der

unteren Ränge der „Lehrerpyramide“ auf Veränderung geht, was in einer veränderungsfreudigen Gesellschaft allein schon ein Gefälle an Glaubwürdigkeit bewirkt.

Eine andere eigentümliche Konstellation ergibt sich auf dem Gebiet der Sozialarbeit. Der große Sprung von der traditionellen Ausbildung und Stellung der Sozialarbeiter zur „Akademisierung“ ihres Berufs und die schon skizzierte Problematik der neuen Ausbildung bewirken, daß sich die „Kandidaten“ des akademischen Sozialarbeiterstandes schon früh und auf ganz andere Weise als die Organisationen der Sozialarbeiter in die sozialpolitische Diskussion einschalten. Die Öffentlichkeit erfährt über die sozialpolitischen Vorstellungen derer, die Sozialarbeiter werden wollen, oft mehr als über die sozialpolitischen Vorstellungen derjenigen, die schon Sozialarbeiter sind. Auch das hat wiederum mit einer Eigenart der gegenwärtigen Gesellschaft zu tun: mit der Geringschätzung von Erfahrung, in die sich merkwürdigerweise Erfahrene und Unerfahrene mehr und mehr teilen.

Was die organisatorischen Träger von Sozialpolitik, Sozialverwaltung und Sozialarbeit anlangt, ist in diesem Zusammenhang von ihnen nur zu sprechen, soweit sie dem Staat — d. h. dem Bund und den Ländern — gegenüber genügend Distanz aufweisen, um als soziale Gruppen relevant zu sein. Das trifft z. B. auf die Kommunen nur sehr begrenzt zu. Sie stehen zum Staat nicht nur im Verhältnis der Ergänzung, sondern auch der Einordnung. Auch erlaubt ihnen ihr universaler oder doch sehr 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. Dabei liegt ihre Bedeutung auch und gerade in der Richtung eines Ausgleiches einseitiger Orientierung der Sozialpolitik an den Arbeitnehmer-Interessen. Demgegenüber wirken die Verbände und Einrichtungen der Sozialversicherungsträger unter voller Konzentration auf ihrem speziellen Aufgabenkreis — direkt oder indirekt — gerade in Richtung jener Präponderanz.

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 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 unsichere, Belieben, Wohlwollen, Mißtrauen und Fremdheit ausgelieferte Stellung ein. Das beruht unter anderem auf Vorbehalten gegenüber ihrem „Idealismus“, aber auch gegenüber ihren teils karitativen, teils doch wieder öffentlichen Quellen der Mittelaufbringung. Gegenüber den öffentlichen Trägern von Sozialverwaltung und Sozialarbeit nötigt sie ihr „freier“ Status, ein organisatorisches Eigeninteresse zu behaupten, das nicht nur mit Anspruch und Auftrag der öffentlichen Träger konkurriert, sondern auch mit dem altruistischen Wesen freier Sozialarbeit kollidieren kann.

In diesem Zusammenhang sind einige Veränderungstendenzen anzusehen. Erstens: Während die monetären Leistungen bei den öffentlich-rechtlichen Trä-

gern 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 hat vorübergehend dazu geführt, daß es ein gewisses Monopol der freien Wohlfahrtsverbände war, Dienstleistungen anbieten zu können. Das hat ihren Einfluß gesteigert. Mittlerweile hat der allgemeine Rückgang der Bereitschaft zu Dienstleistungen auch die Personalressourcen der freien Wohlfahrtspflege erfaßt. Sie füllen die Rolle des Monopolisten nicht mehr aus. Damit ist ein spezifisches Wirkungs- und Legitimationselement der freien Wohlfahrtspflege entscheidend geschwächt.

Zweitens: Freie Wohlfahrtspflege ist herkömmlich in hohem Maße kirchliche (religions- und weltanschauungs-gemeinschaftliche) Sozialarbeit. Der Rückgang der Zahlen der 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 Einflußmöglichkeit gegenüber Öffentlichkeit und Politik.

3. Unständige Kollektive

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. Ihre Ziele sind meist sachlich und zeitlich begrenzt; oder sie stehen 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 kompensiert wird. Das Stichwort „Kommunen“ erschöpft das Phänomen nicht. Man denke hier unter anderem 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 solchen Unternehmungen durch ihre utopischen Ursprünge, durch ihre verantwortungsschwache Unbefangenheit und durch ihre konkrete Beschränktheit zumindest anfänglich ein origineller und sensationeller Charakter verliehen wird, dessen publizistische und politische Ressonanz nur zu häufig außer Verhältnis zu ihrer langfristigen Bedeutung steht.

IV. Schluß

Lassen Sie mich zum Schluß einem Mißverständnis vorbeugen. Mein Bericht hat viele Sorgen artikuliert. Mir lag es jedoch fern, ein negatives Bild der Sozialpolitik meiner Heimat zu zeichnen. Ich bin der Meinung, daß sie einen guten Stand seit langem hält und daß sie Chancen hat, sich weiter gut zu entwickeln. Meine Sorgen gehen nur dahin, daß gewisse Bedingungen der sozialpolitischen Diskussion und Entscheidung dazu führen können, diesen guten Stand zu gefährden und diese guten Chancen zu vertun.