

# ARCHIV

für Wissenschaft und  
Praxis der sozialen Arbeit

Vierteljahreshefte zur Förderung  
von Sozial-, Jugend- und  
Gesundheitshilfe.

Herausgegeben von Professor Dr. Hans Achinger  
Frankfurt/Main, Am Stockborn 1-3

im Auftrag  
des Deutschen Vereins für öffentliche und private  
Fürsorge

der Akademie für Jugendarbeit und Sozialarbeit und des  
Instituts für Gemeinwohl GmbH  
alle in Frankfurt/Main.

Schriftleitung:  
Walter Scheihorn, Dr. Margarete Heinz  
Frankfurt/Main, Am Stockborn 1-3

Frankfurt/Main • 3. Jahrgang • Nr. 4/1972

Inhalt	Seite
<b>Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion</b> Professor Dr. Hans F. Zacher, München	241
<b>Lebensqualität und Soziale Indikatoren</b> Professor Dr. Wolfgang Zapf, Frankfurt/Main	267
<b>Die Entwicklung des „Sozialen Funktionierens“ in der Praxis der Sozialarbeit</b> Professor Eugene Heimler, London	280
<b>Das existentielle Vakuum</b> Professor Dr. Viktor E. Frankl, Wien	303
<b>Buchbesprechungen</b>	311

Die Einzelhefte des Archivs erscheinen  
vierteljährlich; Auslieferung jeweils in der  
Mitte des Quartals.

Verlag: Eigenverlag des Deutschen Vereins  
für öffentliche und private Fürsorge,  
Frankfurt/Main, Am Stockborn 1-3,

Tel. 5 80 31

Postcheckkonto: Frankfurt/M. 100 847.

Bankkonto:

Stadtsparkasse Frankfurt/M. 130 708.

Die Auslieferung an Nichtmitglieder des Vereins  
und an den Buchhandel besorgt die G. Grote'sche  
Verlagsbuchhandlung Köln und Berlin,  
521 Troisdorf, Hauptstraße 23-27.

Der Bezugspreis beträgt 48 DM jährlich incl.  
Mw.-St. + Versandkosten; für Mitglieder des  
Deutschen Vereins 32 DM jährlich (zuzüglich  
Versandkosten und Mehrwertsteuer).  
Alle Rechte, auch das der Übersetzung, sind  
vorbehalten.

# FAKTOREN UND BAHNEN DER AKTUELLEN SOZIALPOLITISCHEN DISKUSSION<sup>1)</sup>

*Professor Dr. Hans F. Zacher, München*

## I. Überblick: Einige Thesen

Diskussion und Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland erscheinen 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 vergrößern und verzerrn 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 verbandlichen Repräsentation von Gruppen und Interessen, der Bürokratie, der 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 Präpondanz 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 Dienstleistungen,

<sup>1</sup> Verwandtes hat der Verfasser unter dem Titel „Bestimmungsgründe der Sozialpolitik“ in der Zeitschrift „Die neue Ordnung“, 26. Jg. (1972), S. 81 ff. vorgetragen. Zur Ergänzung des Folgenden ist daher nach dort zu verweisen.

und zwar sowohl der Anordnung und Ordnung als auch der Leistung, insbesondere von Pflege- und ähnlichen personalen, insbesondere körperlichen Diensten. Und sie harmoniert mit der Konzentration der Sozialpolitik auf die Interessen der Arbeitnehmer: Die Arbeitnehmer sind ökonomisch produktiv; und 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<sup>2)</sup>,
- und der Unfähigkeit, Dienste zu rekrutieren, die mit ökonomischen Anreizen nicht beschafft werden können.

4. Der erst *allmählichen* Integration einer *Gesundheitspolitik*:

Bisher wurde Gesundheitspolitik in anderen Aufgabenbereichen, vor allem in der öffentlichen Hygiene und der sozialen Sicherung, insbesondere der Krankenversicherung, mitgeleistet, aber jeweils nach deren Eigengesetzlichkeit<sup>3)</sup>.

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

Dagegen hat das Recht kaum positiv steuernde Wirkung für die große Marschrichtung der Sozialpolitik erlangt<sup>4)</sup>. Die großen Instrumente internationalen Rechts und internationaler Sozialpolitik — wie die Europäische Sozialcharta, das Übereinkommen Nr. 102 der Internationalen Arbeitsorganisation, die elementaren Dokumente über die Verfassung und Ziele dieser Organisation<sup>5)</sup> oder auch die allgemeine Erklärung der Menschenrechte der

<sup>2</sup> Nicht uninteressant ist, daß etwa der Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Herbert Ehrenberg, in einem Referat über „Umfassende Hilfe für Behinderte“ (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1972, S. 1188 ff.) gerade den „zahlreichen Ehefrauen von Schwerbeschädigten, die ihren Männern seit vielen Jahren treu und hilfreich zur Seite stehen... Dank und Anerkennung“ ausspricht.

<sup>3</sup> Eine interessante Querverbindung zu dem eben unter dem Gesichtspunkt der „Arbeiterfrage“ und der Repräsentation der damit angesprochenen Interessen durch die Gewerkschaften angesprochenen Problematik stellt das „Gesundheitspolitische Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes“ vom Mai 1972 her. — S. im übrigen zur Problematik E. Jahn, H. J. Jahn u. a., Die Gesundheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1971; dazu aber auch die sehr grundsätzlichen Beiträge von v. Ferber, Gesundheit und Gesellschaft. Haben wir eine Gesundheitspolitik?, 1971; dens., Gibt es ein sozialstaatliches Recht auf Gesundheit? In dieser Zeitschrift, 2. Jg. (1971), S. 104 ff.

<sup>4</sup> S. ergänzend Zacher, Bestimmungsgründe usw. (Anm. 1), S. 94 f. — S. zu Sozialpolitik und Recht auch unten S. 255 ff.

<sup>5</sup> Abgedruckt etwa bei Auerbach, Zusammenhänge, Illusion und Wirklichkeit der sozialen Sicherheit, 1968, S. 64 ff.

Generalversammlung der Vereinten Nationen und deren Konvention über wirtschaftliche, soziale u. kulturelle Rechte<sup>6</sup>) — spielen in der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik so gut wie keine Rolle<sup>7</sup>). Die Verfassungsurkunden der Nachkriegszeit haben auf soziale Rechte und Zielsetzungen zunehmend verzichtet<sup>8</sup>). Und das Sozialstaatsprinzip, auf das sich vornehmlich das Grundgesetz konzentriert und zurückgezogen hat, hat sich in gleichem Maße als vieldeutig wie als wirkungsschwach erwiesen<sup>9</sup>) — so gerne man es im Munde führt. Am ehesten kann noch vom elementaren Bekenntnis zur Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes) gesagt werden, daß es eine sozialpolitische Leitfunktion erlangt hat.

6. Der *unzulänglichen* Entwicklung hinreichend umfassender und elastischer *sozialpolitischer und sozialrechtlicher Systeme*<sup>10</sup>):

Das schwächt die Rolle der Wissenschaft<sup>11</sup>) 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 in neuen Anläufen — Bedürfnisse, die den Charakter kollektiver Risikovorsorge der Sozialversicherung ebenso verfälschen<sup>12</sup>)

<sup>6</sup> S. z. B. Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft, 1968.

<sup>7</sup> Das ist um so erstaunlicher, als immerhin einige dieser Instrumente gewisse Sanktionsmechanismen aufweisen, deren Gebrauch die Diskussion anregen könnte. Das gilt etwa für die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Aber gerade auch die ersten Berichte und Stellungnahmen nach Teil IV der Europäischen Sozialcharta sind ohne jede innerstaatliche Resonanz geblieben.

<sup>8</sup> S. dazu etwa Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 10 ff.

<sup>9</sup> S. Zacher, Soziale Gleichheit, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 93 (1968), S. 341 ff.

<sup>10</sup> S. ergänzend Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, Die öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), S. 3 ff.; dens., Bestimmungsgründe usw. (Anm. 1), S. 96 ff.

<sup>11</sup> Dazu klassisch Achinger, Sozialpolitik und Wissenschaft, 1963; s. a. nochmals dens., Aspekte sozialer Aktion, In dieser Zeitschrift, 1. Jg. (1970), S. 1 ff. (6 ff.).

<sup>12</sup> Das gilt z. B. auch für die Einführung von Mindestrenten in der Rentenversicherung (s. dazu Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung — Rentenreformgesetz — Deutscher Bundestag Drucksache VI/2916). Nicht ohne Grund sieht die Bundesregierung (a.a.O. S. 38) u. a. in der „Rente nach Mindesteinkommen ... einen wesentlichen Beitrag zur Neubestimmung der gesetzlichen Rentenversicherung..., in der die gesellschaftlichen Entwicklungen ihren Niederschlag finden“. — Einen geradezu entscheidenden Schlag gegen den Sozialversicherungsscharakter der Krankenversicherung würde die Verwirklichung der Pläne darstellen, die Studenten (eventuell auch gewisse Kategorien von Schülern) usw. in der Krankenversicherung beitragslos (!) zu versichern. Drückt sich darin die Umbildung der Krankenversicherung zu einem anstaltlichen — aber weiterhin in der paritätischen Selbstverwaltung der Sozialpartner stehenden (s. a. die Konzeption eines „sozialärztlichen Dienstes“ im „Gesundheitspolitischen Programm des Deutschen Gewerkschaftsbundes“ [Anm. 3] S. 22) — sozialmedizinischen Dienst aus? Geht es angesichts der hohen Quote der über ihre Eltern mitversicherten Studenten usw. um ihre Freistellung (Immediatisierung) von der Familie?

wie die kausale Bezogenheit der Versorgung auf die besondere Verantwortung der Allgemeinheit für schädigende Ereignisse oder gefährdete Gruppen<sup>13)</sup>.

7. Und endlich mehr und mehr einen *vordergründigen Konsens über die Wünschbarkeit und Notwendigkeit von Veränderungen*<sup>14)</sup>:

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 unter anderem in zweierlei:

- in den unausgesprochenen oder unbewußten Erwartungen über die Betroffenheit oder Nichtbetroffenheit oder über die günstige oder lästige Betroffenheit von geforderten Veränderungen<sup>15)</sup>
- und in der Tendenz, neue Normen für jeweils andere, nicht jedoch für und gegen sich selbst und also inkonsequent zu entwickeln<sup>16).</sup>

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 Sozial-

<sup>13)</sup> S. dazu die Verhandlungen der Sozialrechtlichen Arbeitsgemeinschaft des 49. Deutschen Juristentages über das Thema: „Empfiehlt es sich, die soziale Sicherung für den Fall von Personenschäden, für welche die Allgemeinheit eine gesteigerte Verantwortung trägt, gesetzlich neu zu regeln?“ Weitere Nachweise und Hinweise hierzu s. bei Zacher, Die Frage nach einem sozialen Entschädigungsrecht, Die öffentliche Verwaltung, 25. Jg. (1972), S. 461 ff.

<sup>14)</sup> Nicht ohne Amusement liest man, daß die Dinge im fernen Japan ebenso liegen (s. Neue Zürcher Zeitung vom 1. Juli 1972 — Fernausgabe — S. 4): „Allen Kandidaten gemeinsam ist das Bemühen, die Bereitschaft zu einem grundlegenden Wandel zu dokumentieren. Sie tragen damit dem allgemeinen Wunsch nach einem ‚Aufbruch zu neuen Ufern‘ Rechnung, der unablässig in dem konservativen, aber von einem kaum faßbaren Beschäftigungstrieb besessenen Japaner bohrt. ‚Eine frische und lebendige Administration‘, ‚neue Wege des Denkens‘ heißt das bei Ohira, ‚Japan am Scheideweg‘ bei Miki. Tanaka formuliert es simpel: ‚Die Leute hoffen auf Veränderungen. Deshalb wird es Veränderungen geben.‘“

<sup>15)</sup> Auch dazu eine Parallel aus dem Ausland — diesmal aus der Schweiz. Über die „Ergebnisse einer Umfrage“ wird berichtet (Martignoni, Öffentliche Meinung und Versicherungen, Neue Zürcher Zeitung vom 6. Juli 1972 — Fernausgabe —, S. 33): „In der gleichen Richtung zielte die Meinung, daß die privaten Pensionskassen und Gruppenversicherungen eine gute Einrichtung seien, der 89 Prozent der Westschweizer und 85 Prozent der Deutschschweizer beipflichteten. Behauptungstests ergaben eine beachtliche Mehrheit für das Postulat, daß zur AHV auch noch private Ergänzungsversicherungen erforderlich seien. Im gleichen Zusammenhang indessen wurde der These zugestimmt (von 63 Prozent der Befragten), daß die Existenz im Alter besser gesichert sei, wenn der Staat alle Altersrenten übernehme. Damit traten offenkundige Widersprüche zutage... Wenn in den Fragestellungen jeweils der Zusatzcharakter der Pensionskassen unterstrichen wurde, wuchs der Anteil der Einverstandenen. Standen aber Kosten und Finanzierung im Vordergrund, nahm die Neigung in Richtung anonymer staatlicher Lösungen zu. War von Leistungen die Rede, so schwang die Privatwirtschaft eindeutig obenaus, ging es hingegen um die Prämien, so wurden diese individuellen Leistungen oft übersehen.“

<sup>16)</sup> Man könnte sowohl wegen des ausschließlichen Hinweisens auf die Pflichten jeweils anderer als auch wegen der geläufigen Modalitäten dieses Hinweisens — doppelsinnig — von einer „demonstrierenden Moral“ sprechen.

politik 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.

## II. Institutionelle und administrative Bedingungen des politischen Gemeinwesens

### 1. Demokratische Sozialpolitik

Westdeutschland realisiert seit 1945 die bisher längste Periode deutscher Demokratie. Der Weimarer Republik waren 15 Jahre gegönnt. Seit 1945 sind nun 27 Jahre vergangen. Von diesen 27 Jahren stand etwa die Hälfte im Zeichen der Kriegsfolgen. Je mehr diese außerordentlichen 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.

#### a) Stimmengewicht und Sozialpolitik

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht steuert die Sozialpolitik stets egalitär. Je mehr Sozialpolitik jedoch Ungleichheiten abbaut, desto schärfster werden verbleibende gesehen<sup>17)</sup>. 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 Minderheit<sup>18)</sup>. Das quantitative Stimmengewicht ist der primäre Faktor der Berücksichtigung von Gruppen und Interessen. Nichtwähler (zum Beispiel die psychisch Kranken) haben darunter in erster Linie zu leiden. Das bedenklichste Beispiel für diese Fehlerquelle der Demokratie aber bilden die ausländischen Arbeitnehmer. Sicher gilt das schon im Hinblick auf ihre gegenwärtige soziale Lage. Aber hier liegt eher ein sozialpolitischer Dialog vor. Tiefer greift folgendes: Die deutsche Bildungspolitik konzipiert eine Gesellschaft von immer mehr „feinen Leuten“, die nur denkbar ist, wenn ein demokratisch unmündiges Heer von Gastarbeitern die

<sup>17)</sup> S. zu diesem Paradoxon z. B. auch „Toward a Social Report“ ed. US-Departement of Health, Education and Welfare, 1969, p. XI/XII. — Ein recht merkwürdiger Umstand ist in diesem Zusammenhang, daß gerade unter den Bedingungen relativ maximalen Wohlstandes eine neue *Armutsliteratur* aller Gattungen und Disziplinen aus dem Boden schießt: s. z. B. Klanfer, Die soziale Ausschließung — Armut in reichen Ländern, 1969; Roth, Armut in der Bundesrepublik, 1972; Flottau, Hunger in Gottes eigenem Land, Armut in Amerika, 1972; s. a. Heft 1 des 64. Jg. (1972) des „neuen hochland“ über das „thema: armut“ mit Beiträgen von Colla, Eppler, Fetscher und Rahner. Besondere Erwähnung verdient freilich gerade hierzulande die schwedische Armutsliteratur (s. statt anderer: „Das schwedische Modell der Ausbeutung“, herausgegeben von Pfaff und Wikhäll mit einem Vorwort von G. Wallraff, 1971). Ist sie ein Hinweis darauf, daß die Legende vom perfekten Wohlfahrtsstaat Schweden, wie sie hier verbreitet wird, nicht stimmt? Ist sie ein Beispiel dafür, wohin soziale Utopie sich versteigen kann, wenn Sozialpolitik sich der Perfektion der Gleichheit nähert?

<sup>18)</sup> S. ergänzend Zacher, Freiheitliche Demokratie, Geschichte und Staat, Bd. 139/140, 1969, insbes. S. 20.

„groben Arbeiten“ verrichtet, von denen die demokratische Gesellschaft sich und ihre Kinder so — scheinbar — humanitär freistellt<sup>19)</sup>). Freilich können für die Nichtwähler mittelbar interessierte Stimmen streiten (zum Beispiel für den strafgefangenen Nichtwähler derzeit recht wirksam: Die Stimmen der strafentlassenen Wähler, der Angehörigen von Strafgefangenen und -entlassenen und der wachsenden Zahl humanitär und gesellschaftspolisch Engagierter)<sup>20)</sup>). Dieses Kalkül multipler Ausstrahlung der Sozialpolitik auf verschieden 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 Übertreibungen nicht nur darin, daß die Leistungsanreize des ökonomischen Systems gelähmt werden. So wurde die Rentenversicherung immer mehr für die Bezieher höherer Einkommen geöffnet<sup>21)</sup>). Die Fähigkeit der Rentenversicherung, einen einmal erreichten Lebensstandard zu erhalten, ist jedoch weiterhin durch eine Grenze plafondiert, die beim doppelten Durchschnittslohn liegt<sup>22)</sup>). 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 Basissicherung ist. Das Projekt der Mindestrenten<sup>23)</sup>, das der Rentenversicherung Funktionen der Sozialhilfe überträgt, fügt übrigens eine zweite Gruppe von Versicherten hinzu, für die das Sozialversicherungsprinzip der Vorsorge für die Erhaltung des erreichten Lebensstandards nicht gilt: Versicherte, denen ein generell fixierter Lebensstandard 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.

<sup>19)</sup> Schon hat die Auseinandersetzung darüber begonnen, wie weit — insbesondere in die unterentwickelten Länder — der Import von Gastarbeitern ausgreifen kann und soll; denn den Gastarbeitern europäischer, insbesondere europa-gemeinschaftlicher Provenienz kann die Ausfallbürgschaft für die infolge der „bildungspolitisch“ forcierten arbeitstechnischen Erosion ausfallenden Dienste immer weniger zugemutet werden.

<sup>20)</sup> Wie weit sich die sozialen Werturteile dabei verdrehen können, zeigt der Vortrag, den ein Rechtsanwalt Dr. Heldmann vor einem von der Humanistischen Union veranstalteten Kongress über „Justiz und Justizkritik“ gehalten hat: „Als zweite vom Gesetz benachteiligte Minderheit nannte der Redner die Strafgefangenen“ (Süddeutsche Zeitung vom 17. April 1972, S. 18).

<sup>21)</sup> S. nochmals den Entwurf eines Rentenreformgesetzes (Anm. 12).

<sup>22)</sup> S. zur absoluten Höhe z. B. Sozialbericht. 1972 (Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3432), S. 163.

<sup>23)</sup> S. nochmals den Entwurf eines Rentenreformgesetzes (Anm. 12).

b) Exkurs: Zur Familienpolitik

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 zu werden droht, ist die der besser verdienenden kinderreichen Familien<sup>24)</sup>. Hier kumuliert der Nachteil der Zugehörigkeit zur dünneren Schicht der besser Verdienenden mit dem Nachteil der Zugehörigkeit der noch dünneren Schicht der Kinderreichen. Freilich steckt in diesem Beispiel noch viel mehr. Ganz allgemein steckt darin die familienpolitische 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 fortlaufungsfreier sexueller Aktivität — ihren Teil zur Veränderung der sozialpolitischen Landschaft bei<sup>25)</sup>.

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 all dem neue kinderfeindliche Akzente und neues Interesse verliehen. Und die Vorschläge, nicht nur die Empfängnisverhütung, sondern auch die Schwangerschaftsunterbrechung — und zwar in eben dem weiten Umfang, in dem sie nicht mehr strafbar sein soll — in den Schutz der sozialen Sicherung aufzunehmen, geben dieser Diskussion auch technisch einen spezifisch sozialpolitischen Bezug<sup>26)</sup>.

<sup>24</sup> Dabei wird die Angleichung der besser verdienenden an die schlechter verdienenden kinderreichen Familien betont, die Öffnung der Schere zwischen den Belastungen (und der steuerlichen Leistungsfähigkeit) der kinderreichen Verdienster und den Belastungen (der steuerlichen Leistungsfähigkeit) der kinderarmen und kinderlosen Verdienster aber verschwiegen.

<sup>25</sup> Bringt man die Diskussionen über die vor- und nachgenannten Themen in den Denkrahmen herkömmlicher Rechtsgüterlehre, so lässt sich nichts anderes sagen, als daß die Möglichkeit zweier freiwilliger, sonst aber beliebiger Partner, ungehindert und folgenlos einander beizuhören, in die Reihe der obersten Rechts- und Gemeinschaftsgüter dieser Rechtsgemeinschaft aufgerückt ist. Daß ihm das menschliche Leben jedenfalls dann weichen soll, wenn es den Mutterleib noch nicht verlassen hat, bringt seinen hohen Rang klar zum Ausdruck.

<sup>26</sup> S. dazu nochmals unten S. 265.

c) Sonstige demokratische Gewichte und Sozialpolitik

Demokratisches Gewicht erlangen *Interessen* auch nach dem *Grad ihrer Organisiertheit* (mittelbar also nach dem Grad ihrer Organisierbarkeit). Quantitatives und organisatorisches Gewicht kumulieren zum Beispiel 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 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<sup>27)</sup>.

*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 Halbherrigkeit 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<sup>28)</sup>.

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“ zumindest eines Teils der Kinderreichen 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<sup>29)</sup>. 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 ist 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<sup>30)</sup>. 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.

<sup>27)</sup> S. dazu nochmals Zacher, Bestimmungsgründe usw. (Anm. 1); dens., Die Frage nach einem sozialen Entschädigungsrecht (Anm. 13).

<sup>28)</sup> S. dazu umfassend Fülgaff, Soziologie des Alterns. Einige kritische Anmerkungen zu einem vernachlässigten Problem, In dieser Zeitschrift, 2. Jg. (1971), S. 120 ff.

<sup>29)</sup> S. z. B. Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit „Gesundheitsbericht“ (1971), S. 147. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, wie unergiebig etwa die Sozialberichte und die Jugendberichte der Bundesregierung in bezug auf die Frage sind.

<sup>30)</sup> S. dazu Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, „Bildungsbericht 70“, Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik, 1970, S. 21, 23, 25, 44 ff.

d) Die sozialpolitische Angebotsstruktur der gegenwärtigen Demokratie.

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<sup>31)</sup> — 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<sup>32)</sup>. 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-systemimmanenten Gründen freilich auch eine weitere Ursache<sup>33)</sup>: Nämlich die *Übersteigerung von Erwartungen* unter Verzicht auf Klarheit darüber, welches die „Preise“ wären, die in dem — anderen — System ihrer Erfüllung<sup>34)</sup> 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 Prämissen eines Maximums an Fortschritt halten. Insgesamt ist jedenfalls die Sozialpolitik derzeit durch übersetzte und sich widersprechende Versprechungen und Erwartungen systemimmanenter, system-verändernder und systemfeindlicher Natur reichlich belastet, aber auch angespornt.

Die Angebotsstruktur der demokratischen Sozialpolitik ist ferner davon gekennzeichnet, daß die *Vermebrung der Leistungen* im Vordergrund steht. Die entsprechende Vermehrung der Lasten hatte bisher kaum programmatischen Charakter. Sie ging als notwendiges Übel jedenfalls den Weg des geringsten Widerstandes. Das ist der finanziellen Belastung. In jüngster Zeit zeichnet sich hierin freilich ein erstaunlicher Wandel ab: die politische *Nachfrage nach Steigerung der Lasten* wächst. Daß derzeit fast alle Parteien auf die eine oder andere Weise Steuererhöhungen fordern, ist mitnichten ein Zeichen dafür, daß der Mut zur Unpopulärheit ins Heroische oder ins Selbstmörderische gewachsen ist. Es kann nicht anders verstanden werden, als daß es dem Wähler zu gefallen scheint.

<sup>31)</sup> S. z. B. Boettcher, Sozialpolitik und Sozialreform, in: Boettcher (Herausgeber), Sozialpolitik und Sozialreform, 1957, S. 3 ff. (insbes. S. 6 ff.).

<sup>32)</sup> S. dazu allgemein F. X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 1970.

<sup>33)</sup> S. (insbes. auch zum Folgenden) Schelsky, Die Strategie der „Systemüberwindung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Dezember 1971 (auch als Sonderdruck).

<sup>34)</sup> Der willkürliche Eklektizismus, der soviel (westliche?) Freiheit als möglich mit soviel (östlicher?) Gleichheit als möglich verbinden will, ist freilich mittlerweile eine gesamtgesellschaftliche Gedankenlosigkeit geworden. Gerade wer früher die Einseitigkeit der Berichterstattung über die Länder „hinter dem Eisernen Vorhang“ bedauerte, traut nun seinen Augen und Ohren kaum, wie dieselben Gazetten, Journalisten und sonstigen Autoren — vornehmlich in der sich fast wöchentlich steigernden DDR-Euphorie — die „Errungenschaften“ der (nunmehr) „sozialistischen“ Länder preisen, ohne noch an die „Kosten“ an Freiheit und Gleichheit zu denken, die dort zu zahlen sind und schon gezahlt wurden.

Freilich beschränkt sich das Interesse auf die Steigerung finanzieller Lasten. Persönliche Dienstleistungen etwa stehen nicht zur Diskussion. Es geht vielmehr offenbar gerade darum, die öffentlichen Dienstleistungen weiterhin nicht erbringen zu müssen, sondern „kaufen“ zu können oder noch besser durch die „kaufen“ zu lassen, welche die erhöhten Lasten aufbringen sollen; denn sicher ist die Nachfrage nach wachsenden Lasten weithin auch mit divergierenden Vorstellungen über Kreis und Maß der Betroffenheit zu erklären<sup>35)</sup>.

In dem monetären Umverteilungssystem sozialer Sicherung nun trifft die tendenzielle Bereitschaft zu finanziellen Lasten auf eine andere soziale Haltung: die Ablehnung persönlicher Schicksalsrisiken zugunsten ihrer Absicherung durch die staatliche Gemeinschaft. Beide Tendenzen 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<sup>36)</sup>.

In wohl bedenklicherer Weise wirkt sich das Spiel der *Überangebote* an Leistungen im Dunstkreis 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 „umverteilt“ 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“ und 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<sup>37)</sup>. Schon jetzt zeichnet sich ab, daß die „Akademisierung“ der Ausbildung der Sozialarbeiter für allzuvielen in Frustration endet. Das wirft seine Schatten auf die Ausbildungs-

<sup>35</sup> Ich möchte zur Diagnose der gegenwärtigen demokratischen, parteipolitischen, vornehmlich wahlaktischen Praxis in der Bundesrepublik — insbesondere auf dem Feld der Sozialpolitik, hier wiederum vor allem auf dem Feld der Verteilungspolitik — den Begriff der „*Dissenspflege*“ in die Diskussion werfen. Daß sie zu einem zentralen politischen Phänomen werden konnte, setzt freilich nicht nur die aktive Tendenz der Parteien und ihrer Repräsentanten hierzu voraus, sondern gerade auch die Bereitschaft der Wähler, sich wechselseitig zu übervorteilen. S. dazu schon oben S. 244.

<sup>36</sup> S. etwa Rieker, Vabanque-Spiel, Die Zeit vom 2. Juni 1972, S. 25.

<sup>37</sup> Nur mit Erschütterung kann der verantwortlich Denkende die zahlreichen Berichte über die Haltung von Studierenden, Praktikanten und Berufsanhängern der Sozialarbeit zur Kenntnis nehmen, die immer wieder darauf hinauslaufen, daß der „Nachwuchs“ der Sozialarbeit an die Stelle des helfenden Zugreifens die Belehrung der Klientel darüber treten läßt, daß die Gesellschaft an ihrer Notlage schuld sei und also — gerade auch durch die Klientel und notfalls durch Revolution — verändert werden müsse.

stätten voraus, die mittlerweile spezifische Herde der Unruhe sind. Aber noch kann sich kein anderer Gedanke durchsetzen als derjenige der Flucht nach vorne.

e) Perioden der Demokratie und sozialpolitische Entwicklung.

Eine leicht unterschätzte Wirkung übt endlich das System der *Wahl- und Legislaturperioden* aus<sup>38</sup>). Der *Erfolgszwang* dieser Perioden treibt die Sozialpolitik an. Er begrenzt aber auch die Möglichkeiten beruhigerter, grundlegender Arbeiten, die längere Zeit benötigen, und zwingt zu schädlicher Kurzatmigkeit. Die laufenden Arbeiten an der Kodifikation des Sozialrechts in einem sogenannten Sozialgesetzbuch haben das wieder einmal exemplifiziert. Der vorliegende Entwurf eines Allgemeinen Teiles des Sozialgesetzbuches konnte es sich fast nirgends leisten, wirkliche Probleme aufzugreifen und neugestaltend zu lösen<sup>39</sup>). 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 Kodifikation des Sozialrechts wenigstens einen Allgemeinen Teil eines Sozialgesetzbuches noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen.

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 — 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 Erfolgszwang 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 ausgeschöpft. 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 Erreichbaren andererseits.

### III. Spezifische Institutionen der Sozialpolitik?

Man könnte nun daran denken, zur besseren Wahrnehmung des im allgemeinen demokratischen Kräftelefeld vergröberten und verengten Spektrums der

<sup>38</sup> Dazu Liefmann-Keil, Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für Neumark, 1970, S. 483 ff.; dies., Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden, in: Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik, herausgegeben von Sanmann, 1971, S. 61 ff.

<sup>39</sup> S. dazu ergänzend Zacher, Das Vorhaben einer Kodifikation des Sozialrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung, 15. Jg. (1971), S. 209 ff.

sozialpolitisch relevanten Bedürfnisse und Interessen besondere Institutionen zu schaffen, die den allgemeinen demokratischen Entscheidungsapparat ergänzen. Solche Institutionen 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 zum Beispiel der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaft) oder *Sachverständigenräte* (wie zum Beispiel der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger beim Europarat, der die Verwirklichung der Europäischen Sozialcharta zu überwachen hat). Doch nichts dergleichen ist vorhanden. Das muß um so mehr auffallen, als etwa vergleichbare wirtschaftspolitische Institutionen gerade in den letzten Jahren eingerichtet wurden (so vor allem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Konjunkturrat, der Finanzplanungsrat oder auch die — allerdings erst durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>40</sup>) konzipierte — Monopolkommission). Neuerdings wurde auch ein besonderes Gremium für Fragen des Umweltschutzes geschaffen. Im übrigen tauchen zwar gelegentlich Pläne für einen Wirtschafts- und Sozialrat auf<sup>41</sup>). Sie sind im Sinne „überbetrieblicher Mitbestimmung“ vor allem als wirtschaftspolitische Repräsentation der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gedacht, nicht als ein Gremium unabhängiger Sachverständiger. Der bestehende sogenannte „Sozialbeirat“ des Bundes wiederum ist zwar eher als ein kompetentes Gremium von Sachverständigen und Interessenvertretern zu qualifizieren, jedoch auf Empfehlungen zur laufenden Anpassung der Leistungen der Rentenversicherung beschränkt.

Die Situation ist unter anderem 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.

Vielelleicht 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 von 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 würden möglicherweise 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 Sach-

<sup>40</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache VI/2520.

<sup>41</sup> S. z. B. Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates — Antrag der Abgeordneten Dichgans usw. — Deutscher Bundestag, Drucksache VI/2514.

verständigenrat 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“ und die „Jugendberichte“ des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Daß diese Funktionen noch weiter entwickelt 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-parteidemokratisch 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 Konzeption, die in der gespannten Kooperation des parlamentarisch verantwortlichen Ministers mit der politisch neutralen, maximal sachkundigen und sachorientierten 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<sup>42)</sup>. Nur ein Beispiel von vielen: Die Wende von der Partikularisierung und Verdrängung der gesundheitspolitischen Aufgabe zu ihrer bundespolitischen Integration hängt eng

<sup>42)</sup> Im Vordergrund steht im Reich, im Bund und in den Ländern das Herauswachsen der Arbeits- und Sozialministerien (und wie ihre Vorläufer alle geheißen haben) aus den Innen-Ressorts (s. dazu exemplarisch Faude-Fritz, Das Bundesministerium des Innern, 1966, S. 9 ff.), später die sozialpolitische Abgrenzung der beiden Ressorts, dann aber mehr und mehr die Bildung besonderer Ressorts für Fragen der Gesundheit (und der Familie), (leider nur eine Momentaufnahme in der einschlägigen Entwicklung im Bund: Attenberger-Eiden-Jägers, Das Bundesministerium für Gesundheitswesen, 1968). Daneben aber haben fast alle Ministerien irgendwelche sozialpolitische Teilaufgaben (s. für die Bundesregierung zuletzt etwa „Bonner Almanach 1972“, herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1972). Leider fehlt — soweit zu sehen — eine zusammenfassende Darstellung dieses für die staats- und verwaltungssozioologischen Bedingungen der deutschen Sozialpolitik sehr wichtigen Prozesses und seines gegenwärtigen Stadiums. Die trotz ihrer Vordergründigkeit relativ besten Informationen über die Entwicklung im Bund s. bei Storbeck, Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, 1970, S. 39 ff.

## *Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion*

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 Sozialversicherung — reich differenziert, aber im großen und ganzen übereinstimmend — in der paritätischen Selbstverwaltung der „Sozialpartner“ (also der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände) steht und ihre Träger 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 sich aktuell aber auch an dem hohen Grad, in dem die Arbeiten am Sozialgesetzbuch an Traditionen, Probleme und Problemlösungen der Sozialversicherung anknüpfen<sup>43</sup>.

Im übrigen ist Sozialverwaltung und Sozialarbeit — abgesehen zunächst von der freien Wohlfahrtspflege — eine unter mehreren Aufgaben teils des *staatlichen Verwaltungsapparates* 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 — das heißt hier vor allem der Klienten der allgemeinen Sozial- und Jugendhilfe — noch durch Organisationen der Funktionäre — zum Beispiel der Sozialarbeiter — hinreichend ausgeglichen. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Wohl einzigartig ist die sozialpolitische Situation durch den intensiven *Ausbau des gerichtlichen Schutzes der individuellen Rechte* gekennzeichnet. Der Einzelne hat auf die ihm zugesetzten Leistungen einen einklagbaren Rechtsanspruch. 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 (zum Beispiel Renten) sind — kraft ihrer Vertretbarkeit, Teilbarkeit, Nachholbarkeit und Umkehrbarkeit — der rechtlichen Ausformung und der klageweisen Geltendmachung besonders leicht zugängig. Während zum Beispiel beiderseits personbezogene Dienstleistungsverhältnisse etwa der medizinischen Behandlung, der Pflege,

<sup>43</sup> S. nochmals Anm. 39.

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<sup>44)</sup>.

Somit hat der Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes zu einem Gefälle der „Sozialrechtskultur“ beigetragen. 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<sup>45)</sup>, 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<sup>46)</sup> 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

<sup>44</sup> Das ist nicht nur, aber doch nicht zuletzt durch die Situation des in Betracht kommenden Klägers bedingt: Im äußersten Fall schon wegen der physischen, psychischen oder doch sozialen Ohnmacht, in der er sich befindet; viel allgemeiner aber wegen der „Sofortigkeit“ des Interesses an den begehrten Leistungen oder an der sonstigen Klärung der Rechtslage, die im Widerspruch steht zu der üblichen langen Dauer gerichtlicher Prozesse.

<sup>45</sup> Insofern zeigt sich einmal mehr, daß in der Lehre vom „besonderen Gewaltverhältnis“ nicht nur Ideologie und Schwierigkeiten des Aufbaues des Rechtsstaats im 19. Jahrhundert stecken, daß sie vielmehr einen realen, sachlogischen Kern hat. Aber das rechtfertigt kein Nachlassen darin, den Menschen, die in diese sachlogischen Strukturen verstrickt sind, nach deren Maßgabe zu helfen. So kann etwa den Menschen in der Vielzahl verschiedener Heime weder durch allgemeine Verfassungssätze („soziale Grundrechte“, Sozialstaatsprinzip u. dgl.), auch nicht durch allgemeine gesetzliche Ordnungen (die notwendigerweise zu abstrakt wären), noch durch den allgemeinen gerichtlichen Rechtsschutz (der Klarheit darüber voraussetzt, daß „Rechte“ und nicht bloß Interessen geltend gemacht werden) geholfen werden. Vielmehr muß ihnen das Recht elastisch in die jeweils konkreteren Verhältnisse nachgehen: durch Einflussnahme auf die Heimordnungen (durch deren gesetzliche Verordnung, durch Genehmigungspflichten usw.); durch Beschwerdemöglichkeiten, die nicht davon abhängen, daß ein „Recht“ geltend gemacht wird, sondern nur davon, daß der Hilfesuchende sich eben „beschwert“ fühlt (die insofern aber auch nicht zu Gerichten führen müssen); und vor allem durch objektive Instanzen der Kontrolle, die dem Heiminsassen die Klägerrolle so gut als möglich ersparen, die für den Pflegebedürftigen, für den geistig Behinderten usw. ebensooft nicht wahrnehmbar oder doch unzumutbar ist. Daß der vorliegende Entwurf eines Allgemeinen Teils eines Sozialgesetzbuches von diesen Problemen nicht einmal etwas ahnen läßt, zählt zu den Versäumnissen, die der Verfasser oben (zu Anm. 39 und 42) andeuten wollte.

<sup>46</sup> Gerade aber auf die Pflege angemessener objektiver Standards von Lebensbedingungen wird es in der Sozialpolitik zunehmend ankommen. Die parallele Aktualität von „Umweltschutz“ und „Recht auf Gesundheit“ macht das besonders deutlich (s. dazu v. Ferber, a.a.O., [Anm. 3]). Aber auch schon für die herkömmliche Sozialpolitik gilt, daß sie nicht immer schon ein subjektives Recht ergeben kann, wo sie durch objektives Recht gesteuert werden kann.

## *Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion*

Gesetzgeber mitunter zu weitreichenden Korrekturen gezwungen hat, gelegentlich durch seine Normenkontrollentscheidungen auch unmittelbar positive Veränderungen der Rechtsordnung bewirkte<sup>47)</sup>.

### **IV. Gesellschaftlich-organisatorische Strukturen**

#### **1. Der Primat der „Sozialpartner“**

Die hervorragende Position der Gewerkschaften bei der Artikulation und Durchsetzung sozialpolitisch relevanter Interessen war schon mehrfach zu erwähnen. 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 *beide* 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 sozialpolitische Treuhänderfunktion größten Ausmaßes hineinwachsen lassen, die sowohl ihren Mitgliederkreis als auch ihren ursprünglichen arbeitspolitischen Ansatz weit hinter sich läßt<sup>48)</sup>. Mit symptomatisch

<sup>47</sup> Interessant ist der Gegensatz zwischen den Sanktionen der Grund- und Freiheitsrechte durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einerseits und der sozialen Grundrechte durch die Europäische Sozialcharta auf der anderen Seite. Während dort ein Rechtsschutz nach dem Muster innerstaatlichen gerichtlichen Individualrechtsschutzes ausgebildet ist, findet auf Grund der Europäischen Sozialcharta eine „objektive“ Prüfung der nationalen Sozialpolitik nach Maßgabe der Verpflichtungen der Charta statt (s. a. schon Anm. 7). Da „soziale Grundrechte“ in ganz anderer Weise als Freiheitsrechte immer nur relativ gelten können, nämlich von den ökonomischen, technischen und psychischen Möglichkeiten und den sozialpolitischen Prioritäten des Landes abhängen, ließe ein gerichtlicher Individualrechtsschutz „sozialer Grundrechte“ weitgehend leer; ja dieses Leerlaufen desavouiert letztlich die „sozialen Grundrechte“. Darum sind Institutionen einer „objektiven“ Kontrolle der sozialpolitischen Standards angemessen und wohl — relativ — wirksamer. Leider gehen unzulänglich durchdachte Bestrebungen dahin, den „sozialen Grundrechten“ der Europäischen Sozialcharta einen individualrechtlichen Schutz nach dem Muster der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zuteil werden zu lassen.

<sup>48</sup> S. z. B. Eberhard Schmitt, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht, Die politische Rolle der Gewerkschaften, 1971; Reinhard Hoffmann, Parlamentarismus, soziale Interessen und Gewerkschaften, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1971, S. 250 ff. Beispielhaft für den Anspruch der Gewerkschaften: Brenner, Gesellschaftsreform als gewerkschaftliche Aufgabe, Der Gewerkschafter, 1971, Heft 10a

für die starke Position der Gewerkschaften ist ihre vielfältige Berücksichtigung überall dort, wo verbandspluralistische Prinzipien realisiert werden — insbesondere 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 Nichtseß-

---

(Sondernummer, November 1971). S. a. „Die Gesellschaftspolitik der deutschen Gewerkschaften unter der Regierung Brandt“, Neue Zürcher Zeitung vom 16. Januar 1972 — Fernausgabe —, S. 18. — Im einzelnen ließen sich viele Differenzierungen dieses gewerkschaftlichen Repräsentationsanspruches unterscheiden. Zu nennen wäre etwa die Konzeption einer *sozialstaatlichen Demokratie* (Art. 20, 28 GG), die den Gewerkschaften als der *Repräsentation der werktätigen Massen* auch verfassungsnormativ einen Einfluß-Vorsprung vor anderen Organisationen bietet will. Sie wurde zum Grundgesetz früh schon von Abendroth vertreten (s. z.B. Sultan-Abendroth, Bürokratischer Verwaltungstaat und soziale Demokratie, 1955), dann mehr oder weniger vergessen, um unter dem Einfluß der neuen „Linken“ sich neuerdings wieder großer Beliebtheit vor allem in der politischen Literatur zu erfreuen. Der Kenner der Geschichte weiß freilich, welche Rolle die Paralyse der formalen demokratischen Apparaturen und der spezifischen politischen Funktion der Parteien durch diesen schwammigen Anspruch der „demokratischen Massenorganisationen“ bei der kommunistischen Machtübernahme in Osteuropa nach dem zweiten Weltkrieg gespielt hat. Und die (west-)deutschen Gewerkschaften haben sich Macht-Versuchungen dieser Art auch versagt. Zu nennen wäre auch die „*wirtschaftsdemokratische*“ Variante (klassisch Naphtali, Wirtschaftsdemokratie, 4. Aufl. 1929), welche die wirtschaftliche Schwäche der Arbeitnehmer durch betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung, genossenschaftliche Wirtschaftsstrukturen, durch gemeinwirtschaftliche Unternehmensverfassungen und Wirtschaftsorganisationen usw. unter maßgeblichem Einfluß der Gewerkschaften zu kompensieren sucht. Sie klingt neuerdings in zunehmend verbreiteten Meinungen an, die neben „*profitorientierte*“ Unternehmen „*gemeinwirtschaftliche*“ stellen, deren gemeinwirtschaftliche Orientierung nicht durch eine „*institutionelle Form...*“ rechtlich fixiert zu sein“ braucht, wenn sie sich aus der „soziologischen Zusammensetzung der Träger dieses Unternehmens“ ergibt (Hesselbach, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen — Instrumente gewerkschaftlicher und genossenschaftlicher Struktur- und Wettbewerbspolitik, 1971, S. 145).

## *Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion*

haften, die Strafgefangenen, ihre Angehörigen und die Strafentlassenen usw. Selbst kinderreiche Familien artikulieren ihre Interessen nicht in überzeugenden Organisationen. Die Repräsentation von Verbraucherinteressen zum Beispiel 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 ihrer 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<sup>49</sup>.

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 Schulreformen. 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

<sup>49</sup> S. nochmals Anm. 13.

veränderungsfreudigen Gesellschaft allein schon ein mehr 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 zum Beispiel 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 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 unsichere, Belieben, Wohlwollen, Mißtrauen und Fremdheit ausgelieferte Stellung ein. Das beruht unter anderem auf Vorbehalten gegenüber ihrem „Idealismus“, aber auch gegenüber ihren teils caritativen, 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 anzuzeigen. 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 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<sup>50)</sup>. 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 aktiven 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<sup>51)</sup>.

### 3. Unständige Kollektive

Drittens: Neben die „etablierten“, durch permanente Zwecke und Organisationstrukturen, 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

<sup>50)</sup> Die Mitarbeiter-Zahlen, wie sie etwa in „Zahlen aus der Arbeit der Diakonie“ in dieser Zeitschrift 1. Jg. (1970), S. 53 ff. mitgeteilt sind, dürfen darüber nicht hinwegtäuschen. Hier geht es um unspezifische Mitarbeiter-Gruppen — m. a. W. um Mitarbeiter, die auch am freien Arbeitsmarkt in Konkurrenz mit „öffentlichen“ Trägern angeworben werden können (s. a. S. 56 f., a.a.O.). Der Text meint dagegen die dem Träger tendenz-adäquaten Mitarbeiter.

<sup>51)</sup> Höhepunkt und „Umkehr“ der Entwicklung liegen wohl in der Zeit der Auseinandersetzung um die Stellung der freien Wohlfahrtspflege nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz und dem Bundessozialhilfegesetz (s. z. B. Zacher, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964; BVerfGE 22, 180). Seitdem ist ein komplexer Prozeß permanenter Verminderung — sowohl endogener als auch exogener Schrumpfung und Einschränkung — zu beobachten. Ein jüngstes Stadium wird durch die Auseinandersetzungen um das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes markiert. S. dazu z. B. Bachof-Scheuing, Krankenhausfinanzierung und Grundgesetz, 1971; Spiegelhalter, Entschädigungslose Enteignung, Die Aussprache, 1971, S. 57 ff. (auch als Sonderdruck).

Versuche der Betreuung schwer erziehbarer Jugendlicher oder von Rauschgift-süchtigen. 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 Resonanz nur zu häufig außer Verhältnis zu ihrer langfristigen Bedeutung steht.

## V. Pluralistische Gesellschaftspolitik?

Schließlich aber erscheint es notwendig, die sozialpolitische Entwicklung und Diskussion noch von einem anderen — sich mit vielem von dem Gesagten berührenden, gleichwohl aber für sich zentralen — Postulat her zu befragen: Ist diese Sozialpolitik (noch) im pluralistischen Sinne freiheitlich, oder ist sie nicht gerade auf einem antipluralistischen Weg?<sup>52)</sup> Zielt nicht diese Sozialpolitik, die — trotz aller Armutsliteratur<sup>53)</sup> — eine Sozialpolitik „jenseits der Armut“ und längst jenseits isolierter Sorge für bedrängte soziale Gruppen ist, indem sie auf das Ganze der Gesellschaft gerichtet ist<sup>54)</sup>, über die Reform der Gesellschaft hinaus auf die verbindliche Orientierung des Menschen in dieser Gesellschaft und endlich auf ein verbindliches Bild vom Menschen schlechthin? Hat sie den Rubikon überschritten, der die Gleichheit um des vielfältigen Menschen willen von der Gleichheit scheidet, die dem Menschen die ihm auch wesentliche und notwendige Differenzierung versagt? Ist die Dialektik von der formalen Gleichheit der Freiheit — der Armen und der Reichen unter den Brücken zu schlafen — über das Ziel sozial erfüllter gleicher Freiheit schon weitergeschritten zur sozial manipulierten, zu der mittels des Instrumentariums sozialer Erfüllung entleerten Freiheit? Oder geht der Weg darauf zu? Oder noch einmal anders gefragt: Wie kann eine Sozialpolitik, die sich nicht mehr als Korrektur sozialer Ungleichheit sondern als primäre Konzeption sozialer Gleichheit versteht, der Versuchung totaler Inanspruchnahme des Menschen überhaupt entgehen?

<sup>52</sup> S. Zacher, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, *Der Staat*, Bd. 9 (1970), S. 161 ff., insbes. S. 184 ff.; s. a. schon dens., Pluralität der Gesellschaft als Aufgabe, *Stimmen der Zeit*, Bd. 185 (1970), S. 1 ff., insbes. S. 15 f.

<sup>53</sup> S. Anm. 17.

<sup>54</sup> Klassisch dazu: Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, 1958. S. ferner etwa Bolte, Strukturwandel der Gesellschaft und soziale Reformen, in: Boettcher (Herausgeber), Sozialpolitik und Sozialreform, 1957, S. 143 ff.; Boettcher, Strukturwandel der Gesellschaft und Reform der Sozialpolitik, ebenda, S. 154 ff.; Albrecht, Gesellschaftspolitik, Sozialpolitik — Volkswirtschaftspolitik, in: Külp-Schreiber (Herausgeber), Soziale Sicherheit, 1971, S. 46 ff.

Die Frage nach der pluralistischen Zukunft dieser Sozialpolitik ist nicht im Sinne eines vordergründigen machtechnischen Pluralismus-Begriffes gestellt, der die Beteiligung von Verbänden an der Herrschaft meint. Ein Pluralismus-Postulat in diesem Sinne ließe sich vielleicht mit dem Hinweis auf die führende sozialpolitische Rolle der Gewerkschaften erfüllen<sup>55)</sup> — obwohl auch den Verbände-Pluralisten die immer weiter sich öffnende Schere zwischen dem wachsenden gewerkschaftlichen Einfluß und dem Zurücktreten des Einflusses aller übrigen einschlägigen Organisationen mit Sorge erfüllen dürfte. Pluralismus muß letztlich aber auf den Menschen, auf den Einzelnen, gerichtet sein: als ein System des Geltenlassens und der Selbstverwirklichung möglichst vieler<sup>56)</sup>. Und jedenfalls für dieses Pluralismus-Postulat ist das sozialpolitische Klima des Augenblicks nicht günstig, wenn nicht bedrohlich<sup>57)</sup>.

Da ist zunächst einmal der dolus directus, der einen „neuen Menschen“ verlangt, dem — er mag noch so emanzipiert etikettiert oder gar gemeint sein — das Soll, wie „man“ zu sein hat, verbindlich vorgegeben ist. Für sich allein jedoch wäre dieser frontale Angriff auf Individualität und Vielfalt des Menschen vielleicht nicht einmal so gefährlich. Aber hinzu kommt die Ambiance der Arglosigkeit, die den Antagonismus zwischen Pluralismus und egalitärer Sozialpolitik nicht deutlich genug sieht. Die unerhörte Spannung dieses Antagonismus kann und muß eine humane Sozialpolitik bewältigen. Die Probleme übersiehen aber heißt nicht, sie lösen, sondern nur, der vitaleren Tendenz — und das ist jedenfalls derzeit die egalitäre — einseitig Raum zu geben. Hinzu kommt aber auch die Verlängerung historischer Positionen in die wesentlich veränderten Bedingungen der Gegenwart hinein. Antikonfessionelle Tendenzen etwa, die noch vor einem oder zwei Jahrzehnten als Zurückweisung konfessioneller Absolutheitsansprüche ihren pluralistischen Sinn haben mochten, schießen heute leicht über das Ziel hinaus, um weltanschauliche Vielfalt zu ersticken<sup>58)</sup>. Mancher Liberale ist heute dabei, seinen Gegner „ins Aus“ zu verfolgen. Mancher „Liberale“ freilich zeigt heute erst ungeschminkt, daß er von vornehmerein fremde Ansprüche nicht um der Vielfalt willen, sondern um der Herrschaft seines eigenen Menschen- und Gesellschaftsbildes willen bekämpfte. Die Gefahr für humane Vielfalt wird endlich in nicht geringem Maße dadurch gesteigert, daß Sozialpolitik ökonomisch verengt — vor allem im Sinne monetärer Umverteilung — verstanden wird. Dann wird auch das sozialpolitische Freiheitsproblem zum Problem wirtschaftlicher Handlungs-

<sup>55)</sup> S. z. B. Lompe, *Gesellschaftspolitik und Planung*, 1971, S. 100 ff.

<sup>56)</sup> S. dazu z. B. Zacher, *Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe*, a.a.O., (Anm. 52), S. 161 f. u. passim m. w. Nachw.

<sup>57)</sup> S. zur verbandspluralistischen Bedrohung des einzelnen z. B. auch Boettcher, *Sozialpolitik und Sozialreform*, a.a.O. (Anm. 31), S. 35 f.; Lompe, a.a.O., S. 106 f.

<sup>58)</sup> S. nochmals Anm. 52. Die eindrucksvollsten Beispiele bietet freilich wieder das Schulwesen. Der Vorsprung des konfessionellen Schulwesens ist mitnichten einem pluralistischen Schulsystem gewichen. Vielmehr wurde das Schulwesen weitgehend schlicht weltanschaulich eingeebnet. Die Schulen sind damit mehr und mehr die Schulen derer geworden, denen diese weltanschauliche „Flachheit“ konveniert. Wer sich daran erinnert, mit welcher Sensibilität etwa im Streit um Bundessozialhilfegesetz und Jugendwohlfahrtsgesetz behauptet wurde, jede Regelung, die dem Subsidiaritätsprinzip entspreche, verstöße schon deshalb gegen die Bekenntnisfreiheit der Nichtkatholiken, weil das Subsidiaritätsprinzip von der katholischen Soziallehre postuliert werde, kann sich nur wundern, mit welcher Ungeniertheit heute ganz andere, einer Mehr- oder Minderheit kaum akzeptablere Weltanschauungen rezipiert werden.

spielräume und zur Entfaltung und Bindung von Eigentum reduziert<sup>59</sup>). So wichtig dieser Aspekt aber auch ist: die Freiheitsgefahr einer gesellschaftspolitischen — um so mehr auf ein verbindliches Menschenbild zielen den, als sich elementar human („humanistisch“) verstehenden — Sozialpolitik greift weiter aus, ja ist umfassend. Und so wenig sie allein oder auch nur vorwiegend aus der Notwendigkeit sozialer Bindung des Eigentums verstanden und gerechtfertigt werden kann, so wenig erschöpfen Ermittlung und Sicherung verbleibender Räume wirtschaftlicher Bewegungsfreiheit die Problematik<sup>60</sup>.

Als jüngstes Beispiel begründeter Sorge möge etwa das neue — ökologisch und damit derzeit unwiderstehlich motivierte — Naturrecht dienen, kraft dessen Kinderreichtum unmoralisch ist<sup>61</sup>). Die gesellschafts- und sozialpolitischen Konsequenzen sind evident<sup>62</sup>). Nicht weniger deutlich wird die Problematik am Beispiel der „Abtreibung auf Krankenschein“<sup>63</sup>). Die Zurücknahme des Strafrechts aus dem Raum widersprüchlicher Moralvorstellungen dieser Gesellschaft in die

<sup>59</sup> S. z. B. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1965, S. 37; Schreiber, Zum System sozialer Sicherung, 1971, S. 41 f.; Jantz, Sicherheit und Freiheit in der Versicherung, in: Grundprobleme des Versicherungsrechts, Festgabe für Hans Möller, 1972, S. 329 ff. S. dazu aber auch Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 1970, Bd. II, S. 537: „... daß eine Stellungnahme zu solchen Fragen kaum noch etwas mit Ökonomie, aber alles mit Werturteilen zu tun hat“.

<sup>60</sup> S. zum Verhältnis von Umverteilung und Freiheit auch Zacher, Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 23. Jg. (1970), S. 3 ff. (S. 10) m. w. Nachw.

<sup>61</sup> S. dazu Süddeutsche Zeitung vom 14. Juli 1972, S. 1 f. Im Rahmen einer Verlautbarung einer Gruppe von Ökologen behauptet der Verhaltensforscher Konrad Lorenz, Kinderreichtum sei unmoralisch. Der Vorgang ist unter mehreren Gesichtspunkten bemerkenswert. Zunächst einmal fällt der simple „Naturalismus“ auf — der etwa gewissen kirchlichen Verlautbarungen gerne und sehr oft mit Recht vorgeworfen wird —. Er ist hier aber besonders pikant: man wisse aus dem Tierreich, daß Übervölkerung bei den Menschen zu inhumanen Verhaltensweisen führe. Führt Übervölkerung bei den Tieren zu inhumanen Verhaltensweisen? Oder führt sie nicht einfach zur Artminderung aus Mangel an Ressourcen? Haben im übrigen Tiere die Alternative, auf drohende Übervölkerung mit Empfängnisverhütung und Schwangerschaftsunterbrechung oder gar mit Enthaltsamkeit zu reagieren? Was weiß man darüber, wie human sich tierische und menschliche Gesellschaften entwickeln, wenn ihr Wachstum auf vorgenannte Weise künstlich gedrosselt wird? Ferner: Übervölkerung droht längst nicht mehr vom Kinderreichtum, sondern vom Sinken der Kindersterblichkeit und vom Anwachsen der Lebenserwartung — eine Erscheinung ganz im Sinne der Ökologen! Ferner: Es ist wohl kein Zufall, daß die Ökologen den sonst doch so unzeitgemäßen Vorwurf der Unmoral tapfer gerade gegen eine Gruppe erheben, die in dieser Gesellschaft ohnedies bereits am Rande (oder jenseits des Randes) steht, nämlich eben die Kinderreichen. Der Beifall der Öffentlichkeit zu den ökologischen Moralsnormen hat denn auch nicht auf sich warten lassen. S. dazu auch nochmals oben S. 247 und S. 249. So paradox es ist: gerade „natürliche“ Moral ist eine Sache der Konvention. Und so sehr Papst Paul VI. mit „Humanae Vitae“ die Stimmung der Gegenwart verfehlt hat, so gut hat der „Ökologe“ Konrad Lorenz sie getroffen. Pech für wen?

<sup>62</sup> Dabei darf nicht übersehen werden, daß in unserem raschen Wechsel politischer Zielsetzungen — nachdem die Bildungspolitik fast schon wieder vergessen ist — der Ökologie die Gesundheitspolitik auf dem Fuße folgt. Man denke sich aus, welches Spielfeld, einen „neuen Menschen“ zu postulieren, sich hier eröffnet.

<sup>63</sup> Gesetzentwurf zur Ergänzung der Krankenversicherung, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3435. S. a. „Abtreibung auf Krankenschein — Flankierende Maßnahmen in der Sozialversicherung zu § 218“ in: Woche im Bundestag, 2. Jg. (1972), Soziales, S. 25.

Zone mehr oder minder allgemein anerkannter Normen im Rahmen einer Reform des § 218 StGB ist eine Sache — und zwar grundsätzlich eine pluralistische Sache<sup>64)</sup>. Die Umverteilung der medizinischen und wirtschaftlichen Lasten einer Schwangerschaftsunterbrechung, deren Legitimität — wie etwa im Rahmen der medizinischen Indikation — im wesentlichen unstreitig ist, ist auch unter pluralistischen Aspekten wenigstens zulässig. Die Umverteilung aber der medizinischen und wirtschaftlichen Lasten der Schwangerschaftsunterbrechung in dem vollen Umfang, in dem das Strafrecht weicht, um dem Gewissen und damit dem Pluralismus Raum zu geben, hebt den Pluralismus sozialpolitisch aber wieder auf. Die Versichertengemeinschaft wird verpflichtet, Schwangerschaftsunterbrechungen auch und gerade dann zu finanzieren, wenn sie einem Teil ihrer Glieder ohne übertriebene, abwegige Moralvorstellungen als Mord erscheinen — jedenfalls als eine Verletzung des Rechts auf Leben. Ganz offensichtlich ist das auch für die Bewertung der strafrechtlichen Lösung bedeutsam. In dem Maße, in dem die Schwangerschaftsunterbrechung „sozialversichert“ wird, ist die Zurücknahme des Strafrechts nicht nur eine Neutralisation der Rechtsordnung zugunsten des Widerstreits der individuellen Gewissen; in dem Maße ist sie vielmehr letztlich doch positive Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung.

Die Sozialpolitik mit den Postulaten der Pluralität, der Individualität, der Privatheit und alles in allem also der Freiheit des Menschen in seiner Eigenart und Vielfalt zu konfrontieren, ist um so dringender, als sich die Konflikte nicht nur aus dem Wandel der Bedingungen ergeben, unter denen die Sozialpolitik wirkt. Sozialpolitik wird vielmehr selbst als ein Instrument begriffen, sozialen Wandel zu bewirken. Das ist legitim — aber nur wenn der „wandlungsneutrale“ Kern der Sozialpolitik darüber nicht vergessen wird. Aber schon das Erstaunen, die Skepsis, ja die Ablehnung, die der riskiert, der eine „wandlungsneutrale“ Sozialpolitik fordert, die sich gerade der „Wandlungsschäden“ und der „Wandlungsgeschädigten“ annimmt, verrät, wie groß die Gefahr einseitig „wandelnder“, verändernder Sozialpolitik ist. Wenn Sozialpolitik um des Menschen willen betrieben wird, und wenn sie unter dieser Prämisse sich gerade dem Außenseiter, der Minderheit, dem Not-Leidenden zuwendet, so hat sie diese Pflicht auch dann, wenn solche Minderheiten, solche Nöte durch das hervorgebracht werden, was die Mehrheit als Fortschritt durch Wandel bewertet. Damit wird nicht eine konservative Sozialpolitik<sup>65)</sup>, sondern eine in sich zwischen den Polen der Veränderung und dem Schutz des Veränderungsbetroffenen gespannte Sozialpolitik gefordert<sup>66)</sup>.

<sup>64</sup> S. Arthur Kaufmann, Rechtsfreier Raum und eigenverantwortliche Entscheidung in: Festschrift für Reinhart Maurach, 1972, S. 327 ff.

<sup>65</sup> S. dazu Preller, a.a.O., Bd. I, S. 37: „Da Sozialpolitik Strukturpolitik ist, muß sie sich mit der Struktur der Gesellschaft wandeln.“

<sup>66</sup> Ein interessanter, wenngleich noch unzulänglicher Ansatz findet sich bei Strasser-Hillinger, Soziale Sicherung, 1971, S. 20 f., wo zwischen werthaltiger Gesellschaftspolitik und wertneutraler sozialer Sicherung unterschieden wird. — S. zur Problematik auch Titmuss, Income Distribution und Social Change, A Study in Criticism, 1962; Pinker, Social Theory & Social Policy, 1971, insbes. S. 97 ff., 135 ff., 176 ff. Dagegen sieht Pusic in seinem Beitrag über „Social Policy as a Factor of Social Change“ (in: Sozialpolitik und persönliche Existenz, Festgabe für Hans Achinger, 1969, S. 239 ff.) die Probleme in einem Weltmaßstab, der die mit dem sozialen Sättigungsgrad der entwickelten mitteleuropäischen Gesellschaft verbundenen sozial- und gesellschaftspolitischen Gefahren nicht dringend erscheinen läßt.

Wesentliches kommt hier auf die rechtlichen Leitwerte, Strukturen und Instrumente der Sozialpolitik an<sup>67</sup>). So wie das Recht allgemein gespannt ist zwischen seinem Auftrag zur Veränderung und zum Schutz der Menschen und Interessen, die von den Veränderungen durch das Recht oder durch soziale Gewalten und Entwicklungen bedroht sind<sup>68</sup>), so muß die Sozialpolitik mehr als bisher dieser Polarität gewahr werden und muß das Recht — das „Sozialrecht“ — in Bahnen und Schranken der Veränderung gleichermaßen weisen<sup>69</sup>). Allzu leicht erweist sich sonst ein humanitärer und emanzipatorischer Anspruch als letztlich inhuman und totalitär<sup>70</sup>).

<sup>67</sup> S. dazu die Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer über das Thema „Grundrechte im Leistungsstaat“ (die Berichte von Martens und Häberle sowie die Diskussion demnächst, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 30). S. a. Zacher, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968; dens., Zur Rechtsdogmatik usw. (Anm. 60); Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe (Anm. 52).

<sup>68</sup> Friedmann, Law in a Changing Society, 1959. S. a. Zacher, Pluralität der Gesellschaft als rechtspolitische Aufgabe, (Anm. 52), insbes. S. 170 ff.

<sup>69</sup> Wichtig ist insbesondere, wachsam die Entstehung *neuer Minderheiten* zu verfolgen. Als solche sind etwa die Gastarbeiter schon erkannt, nicht dagegen etwa die Sonder Schüler (s. o. S. 249) und die Kinderreichen (s. o. S. 247 und 249). Entscheidend ist dabei, daß vor allem die Minderheiten aufgesucht werden, die als solche nicht auffallen, weil ihr „Wandlungsschaden“ neuen gesellschaftlichen Wertungsnormen entspricht und so nicht etwa — wie bei Arbeitern oder Landwirten, die infolge wirtschaftlichen Fortschritts ihre bisherige Erwerbsmöglichkeit verlieren — der Öffentlichkeit als „Opfer“ erscheint, das ausgeglichen werden muß, sondern als selbstverständliche Konsequenz des Anders-Seins — je nachdem: als Implikation sozialer Wohltaten oder als unvermeidliche Strafe (d. i. ein Übel, das seinem Wesen nach nur begrenzt gemildert werden kann und darf).

<sup>70</sup> Eine gute Formel Orties (aus „Klassenkampf und Sozialpartnerschaft“ in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 1, 1956 S. 57) zitiert Boettcher (Sozialpolitik und Sozialreform a.a.O., [Anm. 31] S. 34): daß es eine Sozialordnung herbeizuführen gelte, „in der die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung das Gefühl hat, daß es in ihrem Gemeinwesen nach Recht und Gerechtigkeit zugeht und daß das Recht jedem einzelnen einen ihm befriedigenden Grad persönlicher Freiheit läßt“. S. demgegenüber aber auch die Warnung Weissers (Grundsätze der Verteilungspolitik, in: Külp-Schreiber (Herausgeber), Soziale Sicherheit, 1971, S. 110 ff. [123]): „Es läßt sich aber aus den geschichtlichen Erfahrungen... das Sozialgesetz gewinnen, daß Maßnahmen zur Verwirklichung des kulturellen Sinnes der Gesellschaft um so mehr der Gefahr der Entartung in willkürliche Bevormundung ausgesetzt sind, je intensiver und umfassender sie angesetzt werden.“