

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik

Von

Anton Burghardt, Werner Wilhelm Engelhardt,
Gerhard Kleinhenz, Heinz Lampert, Horst Sanmann,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Horst Sanmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 72

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 72

Leitbilder und
Zielsysteme der Sozialpolitik



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik

Von

Anton Burghardt, Werner Wilhelm Engelhardt,
Gerhard Kleinhenz, Heinz Lampert, Horst Sanmann,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Horst Sanmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02934 8

Vorwort

Die Frage, von welchen sozialpolitischen Zielen und von welchen allgemeinen Leitbildern her Sozialpolitik in der Praxis betrieben wird, ist von der wissenschaftlichen Sozialpolitik bisher systematisch kaum behandelt worden. Dies war für den sozialpolitischen Ausschuß des Vereins der Anlaß, sich mit dem Problemkomplex der Leitbilder und Zielsysteme in der Sozialpolitik zu befassen. Das erste und das zweite der hier vorgelegten Referate beleuchten vorzugsweise methodologische Probleme der Leitbild- und Zielforschung; die übrigen Referate erörtern, welche Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik in ausgewählten Ländern zugrunde liegen. Alle Referate waren Gegenstand der Diskussion im Ausschuß in seiner Sitzung im Herbst 1972 in Regensburg.

Im Frühjahr 1973

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Leitbilder und Zielsysteme in der Politik: Grundsätzliche Aspekte Von Prof. Dr. <i>Werner Wilhelm Engelhardt</i> , Köln	9
Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik Von Prof. Dr. <i>Horst Sanmann</i> , Hamburg	61
Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland Von Prof. Dr. <i>Helmut Winterstein</i> , Erlangen-Nürnberg	77
Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR Von Prof. Dr. <i>Heinz Lampert</i> , Köln	101
Zielsysteme und Leitbilder der Sozialpolitik in Österreich Von Prof. Dr. <i>Anton Burghardt</i> , Wien	165
Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften Von Dr. <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Köln	185

Leitbilder und Zielsysteme in der Politik:

Grundsätzliche Aspekte

Von *Werner Wilhelm Engelhardt*, Köln

I. Einleitung

1. Wer den Versuch unternehmen wollte, Haupttendenzen des geistigen Lebens heute in der Bundesrepublik Deutschland führender Schichten zu erfassen, registrierte sicherlich Wichtiges, wenn er das „positivistische“ oder „kritisch-rationalistische“ Streben nach wissenschaftlichen Resultaten und zugleich die „antiideologische“ und „anti-utopische“ Wendung gegen Dogmen und Chimären an vorderer Stelle nennen würde. Betrachter der Verhältnisse in unserem Lande nach dem zweiten Weltkriege stimmen darin überein, daß hier offenbar ein großer Nachholbedarf an empirisch-theoretischen und entscheidungslogischen Analysen einerseits sowie an dogmen- und erkenntniskritischen Arbeiten andererseits besteht.

Je länger nun jedoch diese Bemühungen um mehr und verbesserte Erkenntnis und rationales Handeln andauern und je intensiver die „Entmythologisierung“ und Utopiekritik in Wissenschaft und Praxis vorangebracht werden, um so öfter tritt zugleich die Frage nach den Grenzen derartiger Bestrebungen und Bemühungen auf und ins Blickfeld der Öffentlichkeit.

Dies läßt sich auch an den sozialwissenschaftlichen Disziplinen, die Sozial- bzw. Gesellschaftspolitiklehre eingeschlossen, und an deren Verhältnis zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirklichkeit demonstrieren. In zunehmendem Maße hinterlassen in diesen Wissenschaften selbst umfassende Studien, in denen interdisziplinäre Zusammenarbeit verwirklicht und eine Fülle neuer Ergebnisse erreicht wird, bei den Anwendern derselben und nicht selten schon bei den Wissenschaftlern selbst Unsicherheiten. Diese gehen in vielen Fällen nicht — wie man annehmen könnte — auf unerfüllte Erwartungen hinsichtlich der tatsächlichen Anleitung des Handelns der Praxis durch die jeweiligen Disziplinen zurück. Vielmehr beruhen sie nicht selten auf gewissen Einseitigkeiten der verfügbar gewordenen Resultate und hier nicht zuletzt auf der Ausklammerung personaler Verhaltenselemente.

2. Die positiven Resultate empirischer und rationaler wissenschaftlicher Bemühungen, die Forschungsansätzen bei dem als selbstverständlich erachteten „bloßen“ Verhalten von Menschen entspringen, werden deshalb mehr und mehr als ungenügend und lückenhaft empfunden, so sehr sie auch weitergeführt haben. Ihr „Ungenügen“ zeigt sich häufig zunächst an gefühlsmäßigen Reaktionen. Selbst, wo theoretische Analysen mit betont aufklärerischen Bestrebungen koordiniert sind und zu kritisch-rationalen Untersuchungen verschmelzen, hinterlassen sie oft den Eindruck einer „Sinnverarmung“, wie man den Sachverhalt wertend genannt hat.

Dabei sind die in Industrieländern heute in allen Gruppierungen vorhandenen Personen mit verantwortlichen Funktionen meistens nicht mehr an essentialistischen Begründungen des Seins und Daseins oder an Aussagen über das Übernatürliche interessiert. Es geht, mit anderen Worten, nicht um Argumente zum kosmisch oder anthropologisch „Letzten“, wie sie beispielsweise die großen Ontologen, Metaphysiker und Phänomenologen geliefert haben. Aber eine vermutlich wachsende Anzahl Menschen in diesen Ländern meint doch, daß auch bei Zurückweisung — oder doch Zurückstellung — derartiger Positionen keineswegs zugleich über nichtessentialistische Sinnorientierungen als Bestimmungsstücke der Weltorientierung mitentschieden ist. Wenn etwa im Zusammenhang mit aktuellen Diskussionen von Leitbildern und Zielssystemen der Politik oder Sozialpolitik über die Grundlagen entscheidungsgeleiteten Verhaltens der Menschen nachgedacht wird, stehen solche Orientierungen zur Debatte. Die Klärung solcher Sinnpositionen auf der Grundlage personaler Primärwertungen kann auch eine Aufgabe der Sozialwissenschaften sein, die dazu freilich gewisse Erweiterungen ihrer heute vorherrschenden Problemstellungen benötigen.

3. Es dürfte deshalb angebracht sein, diese Sitzung auch dazu zu nutzen, die Erörterung der angesprochenen Grundlagenfragen der Sozialpolitiklehre und anderer Sozialwissenschaften ein Stück voranzutreiben. Und dies auch dann, wenn sich vielleicht zunächst nur wenige der erreichbaren Ergebnisse für die Praxis unmittelbar „ausmünzen“ lassen.

Nachstehend geht es vor allem um Probleme des vor-rationalen Raums menschlichen Handelns, der quasi als „Siedlungsraum“ von Leitbildern und anderen Utopien oder auch als Bereich ansetzenden — entwerfenden — Denkens und Handelns von Personen charakterisiert werden kann. Außerdem interessieren daran anschließende Fragestellungen über Konzeptionen im allgemeinen und Zielsysteme im besonderen, wie sie heute in vielfältiger Weise erarbeitet und gebraucht werden. Beide Male geht es um nichtessentialistische, d. h. an Persön-

liches anknüpfende Sinnorientierungen entscheidungsgeleiteten menschlichen Verhaltens mit Relevanz für die Politik, aber auch für den Alltag von Menschen.

Leitbilder werden hier als eine Art individueller Utopien aufgefaßt, die in einem genetischen Verhältnis zu Zielsystemen und anderen Arten von Konzeptionen stehen. Sie können in Kurzform definiert werden als individuelle Zielformeln mit überdeterminierten Spielräumen oder auch als „noch-nicht“ zu rationalen Größen gewordene Gebilde, als Noch-Nicht-Konzeptionen. Zielsysteme gehören neben Ziel-Mittel-Systemen zu den Konzeptionen, die kurz als rationale Bestimmungsstücke des Verhaltens umschreibbar sind.

II. Personale Faktoren in der Politik

1. Zu dem hier gestellten Thema gibt es für mich, wie jetzt zunächst bemerkt sei, ein doppeltes Challenge: ein persönliches und ein sachliches. Die Herausforderung besteht — grob skizziert — einerseits aus einem als verbreitete Ignorierung oder doch Unterschätzung des personalen Faktors und besonders der Leitbilder in der Politik darstellbaren Aspekt, der seit langem seine Auswirkungen auch auf die Forschung hat. Sie besteht zum anderen aus Primärwertungen über befürchtete Auswirkungen dieser Einseitigkeit auch auf die Politik selbst.

Wie ich zugebe, habe ich die Behandlung grundsätzlicher Aspekte des Themas „Leitbilder und Zielsysteme in der Politik“ zuerst aus persönlicher Überzeugung übernommen. Ich neige, anders gesagt, der Meinung zu, daß personale Faktoren und besondere Leitbilder in der Politik nicht länger unterschätzt werden sollten. Zugleich vertrete ich jedoch die Trennung wissenschaftlicher und anderer Rollen etwa im Sinne der Darlegungen *Dahrendorfs*. Von daher fühle ich mich einer möglichst werturteilsfreien Erörterung des Themas verpflichtet. Um sie zu erreichen, ist z. B. eine Trennung von Leitbildern oder Einzelzielen als deskriptiven Gegenständen von Leitbildern oder Einzelzielen als präskriptiven Inhalten erforderlich, wie sie schon *Max Weber* und seither viele andere Forscher gefordert, allerdings nur wenige durchgeführt haben¹.

In der erfahrungswissenschaftlichen Analyse sollte die Ignorierung persönlicher Faktoren, z. B. also von Leitbildern als individueller menschlicher Größen, nicht fortgesetzt werden. Nach meiner Ansicht gibt es nämlich zwischen dem Gebiet der Politik und verschiedenen anderen Gebieten menschlichen Daseins keinen ausschließlich generellen

¹ Vgl. zum Werturteilsproblem u. a. *M. Weber*: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*; 2. Aufl., Tübingen 1951, S. 146 ff. u. 475 ff.; *R. Dahrendorf*: *Gesellschaft und Freiheit*; München 1961, S. 27 ff.

Zusammenhang, der allein durch allgemeine Aussagen feststellbar wäre (These 1). Deshalb ist auch jede eng zweckrationale Betrachtungsweise, die auf die Beschreibung und Interpretation von Individualitäten — beispielsweise der Zielstrukturen von Leitbildern — verzichtet, zur Analyse solcher Zusammenhänge unzureichend, die auch andere als generelle Bestandteile aufweisen (These 2).

2. Es wird — anders gesagt — nachstehend davon ausgegangen, daß die Beziehungen zwischen der Politik (oder deren einzelnen Zweigen, wie Innenpolitik nebst Kulturpolitik, Gesellschafts- und Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik, Außenpolitik einschließlich Verteidigungs- und Integrationspolitik usw.) und den oft neben der Politik eingeordneten Gebieten, wie der Moral, Kultur, Technik, Gesellschaft, Ökonomie, insbesondere aber auch der speziellen Persönlichkeitssphäre, weit enger und komplexer sind als es oft zunächst den Anschein hat. Besonders offenkundig ist das in diesen Tagen an einem Teilgebiet der Kultur, nämlich dem Sport, anlässlich der Olympischen Spiele in München geworden.

Daß überhaupt der Anschein einer weniger engen Verknüpfung verschiedener Gebiete und der leichten Isolierbarkeit des einen oder anderen von ihnen entstand, dürfte nicht zuletzt auf normative und empirische Teilaussagen verschiedener Wissenschaften oder Philosophie-zweige und insbesondere auf isolierend-abstrahierend geführte Modellanalysen politischer Teilprobleme zurückzuführen sein. Nicht „unschuldig“ an diesem Zustand sind zahlreiche Wissenschaften in ihren gegenwärtigen Hauptaussagen. Von den in Betracht zu ziehenden Disziplinen oder Teildisziplinen seien hier genannt bestimmte Teile der Sozialphilosophie und Kulturanthropologie, die allgemeine Soziologie und verschiedene spezielle Soziologien, die herkömmliche Politische Wissenschaft (Politologie), einschließlich bestimmter Lehren der Friedensforschung, die klassische und die neue Politische Ökonomie. Vorrangig zu erwähnen sind die Kybernetik und Systemforschung. Nicht unerwähnt bleiben dürfen hier aber auch die bisherige Theorie der Wirtschaftspolitik und die Sozialpolitiklehre.

Von den beiden heute hauptsächlich gebräuchlichen Politikbegriffen², nämlich Politik (1.) als differenzierter Bereich von Beziehungen, Gruppen und Institutionen eines je historisch bestimmten Entscheidungs- und Wirkungszusammenhangs, und (2.) als spezifische Art machtbezogenen gesellschaftsgestaltenden Handelns — sei es nur des Staates oder auch anderer Träger —, wird vorstehend nur der an zweiter Stelle genannte verwendet, ohne daß dieser Begriff aber vollständig akzep-

² Vgl. dazu O. Stammer: Politische Soziologie; in: W. Bernsdorf (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie; 2. Aufl., Stuttgart 1969, S. 816.

tiert wird. Die oben verwendeten Ausdrücke „Bereich“, „Gebiet“ und „Sphäre“ entbehren hier immer eines essentialistischen Denkhintergrunds, wie er im Zusammenhang des zuerstgenannten Politikbegriffs oder auch bei Analysen der „politischen Form“ (etwa bei *Hermens* im Anschluß an *Aristoteles*³) allerdings eine Rolle zu spielen pflegt. Es geht vielmehr um bloße „Aspekte“ der Wirklichkeit als selektionsleitende Gesichtspunkte.

3. Der Zusammenhang zwischen der Politik als einem Handeln (oder einem Gebiet) mit verschiedenen anderen menschlichen Handlungen (oder anderen Gebieten) ist — wie nochmals wiederholt sei — kein ausschließlich genereller und er ist daher auch kein vollständig rational abbildbarer Zusammenhang. Diese Beziehung — und vielleicht auch jede andere Beziehung, auf die Menschen treffen und die sie zu erhelten versuchen — ist vielmehr vermutlich in bestimmtem Umfange jederzeit eine persönliche Zielbeziehung. In ihr wirken sich von ihnen entworfene vor-rationale Gebilde utopischer Art (in der Praxis „Leitbilder“, „Weltbilder“, „Utopien im engeren Sinne“ usw.; in der Wissenschaft „Aspekte“) aus (These 3).

Bestimmten Gebilden davon, wie Leitbildern und Aspekten, könnte in der Gegenwart und absehbaren Zukunft entgegen mancher positivistischen Erwartung gesteigerte Relevanz zukommen. Dies unter anderem deshalb, weil (1.) dogmatischen und auch wertrationalen Entscheidungsgrundlagen durch die erkenntnis- und ideologiekritischen Bestrebungen in der Nachkriegszeit immer mehr der Boden entzogen wurde; (2.) die Wissenschaft aber gleichermaßen allgemeine und nicht-leere Kriterien rationaler Art mit Gültigkeit für die jeweiligen generellen und speziellen Bedingungen sachlicher, räumlicher und zeitlicher Art nicht erarbeiten konnte; (3.) eine pluralistische Gesellschaft indessen verstärkt nichtrelativistisch, aber pragmatisch an persönlichen Stimuli orientierten Entscheidungsverhaltens vieler Einzelner und Gruppen bedarf (These 4).

Gemeint ist vorstehend ein unpragmatisches — nicht um jeden Preis kompromißlerisches — Entscheidungsverhalten mit gleichwohl pragmatischen Zügen, wie es *Lompe* und *Weisser* gekennzeichnet haben. Es verzichtet auf „philosophischen Relativismus“ im Sinne der Klärung von *A. Brecht*, d. h. eines Relativismus, „der auf Relativität nicht nur innerhalb wissenschaftlicher Arbeit besteht, sondern sie kategorisch auch darüber hinaus als Wahrheit behauptet“⁴. Das Verhalten verfällt damit aber auch keineswegs notwendig einem „anarchischen Subjekti-

³ *F. A. Hermens*: Verfassungslehre; Frankfurt/M. u. Bonn 1964, S. 2 ff.

⁴ Vgl. *A. Brecht*: Politische Theorie; Tübingen 1961, S. 310; *K. Lompe*: Wissenschaftliche Beratung der Politik; Göttingen 1966, S. 69; *G. Weisser*: Die politische Bedeutung der Wissenschaftslehre; Göttingen 1970, S. 49.

vismus“, wie ihn etwa *Gehlen* charakterisiert hat. Ein so orientiertes Handeln entscheidungsgeleiteter Art hat vermutlich auch für entwickelte „westliche“ und künftig möglicherweise ebenso für „östliche“ Volkswirtschaften sowie für Entwicklungsländer Bedeutung.

Wer solche jeweils zunächst „noch nicht“ zu rationalen Größen gewordene Leitbilder und Aspekte — Beispiel: die „soziale Marktwirtschaft“ als frühe Idee der Praxis und Wissenschaft, nicht als Konzeption oder verwirklichter Stil (Realität) verstanden — in ihren einzelnen Zielintentionen zu analysieren versucht, agiert de facto auf dem Gebiet einer „Utopistik“ als wissenschaftlicher Teildisziplin (These 5). Es ist dabei relativ unerheblich, ob er sich aus Opportunitätsgründen oder anderen Erwägungen dem abwertenden Gebrauch des Wortes Utopie anschließt, der bekanntlich seit langem besteht. Wer nicht von Utopie bzw. Utopistik zu sprechen wünscht, kann sich terminologisch auch anders entscheiden. Er vermag im Anschluß an *Weisser* auch von einer gesonderten „anschaulichen“ Wirtschafts- und Sozialwissenschaft zu sprechen, die mit Hilfe von Bildern — d. h. Gleichnissen, Zeugnissen und Illustrationen — arbeitet. Er kann aber auch mit *Boulding* eine „Ikonik“ akzeptieren oder mit *Bloch* eine Philosophie der „Hoffnung“ ausarbeiten wollen, so viele Einwendungen gegen diese Termini und die jeweiligen Lehrinhalte er auch im einzelnen haben mag⁵.

Zu der in These 4 erwähnten Erkenntnis- und Dogmenkritik sei bemerkt, daß manche Autoren wertrationale Orientierungen solchen dogmatischer Art in jedem Falle zu subsumieren pflegen. In diesem Sinne verfährt beispielsweise *Carl Schmitt*, der hier eine ähnliche Position wie *Theodor Geiger* eingenommen hat. Dabei ist freilich wenigstens seit *Julius Kraft* bekannt, daß die an *Kant* und *Fries* anknüpfenden Versuche wertorientierter Philosophie eine Sonderstellung einnehmen, indem sie an „Grundanliegen“ der Person anknüpfen. Zumindest für normative Systeme auf solcher Grundlage trifft daher nicht ohne weiteres die Behauptung von *Külz* zu, daß auch heute noch die Dogmatisierung letzter Grundwerte unerlässlich sei⁶. Freilich können, wie zuzugeben ist, Grundwerte bzw. Grundanliegen in Form der von *Weisser* präferenzierten „normativwissenschaftlichen“ Aussagen als Dogmen mißverstanden werden. Dies unterscheidet sie übrigens von Leitbildern, so wie ihr Begriff hier festgelegt ist. Während Gefahren der Dogmatisierung durch rationale Diskussion von Normen reduziert

⁵ Siehe dazu *G. Weisser: Wirtschaft*; in: *W. Ziegenfuß* (Hrsg.): *Handbuch der Soziologie*; 2. Bd., S. 974 ff.; *K. Boulding: Die neuen Leitbilder*; Düsseldorf 1958, S. 136 ff.; *E. Bloch: Das Prinzip Hoffnung*; 2 Teile, Gesamtausgabe, Bd. 5, Frankfurt/M. 1959.

⁶ *B. Külz: Zur Zielproblematik in der Lehre von der Gesellschaftspolitik*; in: *F. Greiß/Ph. Herder-Dorneich/W. Weber* (Hrsg.): *Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozess*; Berlin 1969, S. 92 ff. u. bes. S. 98.

werden können — was besonders *Albert* betont⁷ — treten personale Leitbilder von vornherein gar nicht als dogmatische Größen in Erscheinung.

Das erwähnte Scheitern der Wissenschaft — und erst recht natürlich der Praxis — bei der Erarbeitung allgemeiner und nichtleerer Kriterien, die zugleich unter speziellen Bedingungen gelten, läßt sich auch anders formulieren. Mit *Himmelmann* kann man etwa sagen, daß eine aktive gewerkschaftliche Lohnpolitik „nicht als systematisch verbindliche und strikt theoretisch fundierte Theorie aufgefaßt werden“ kann, da sich die Gewerkschaften „in jeder konjunkturellen, regionalen und strukturellen Situation in einer veränderten Ausgangslage befinden“⁸. Die Bedeutung ökonomischer Anliegen ist dabei hier — und, wie man seit *Weissers* erkenntniskritischen Ökonomismusanalysen weiß, auch bei den Unternehmern — nicht zu überschätzen. Nach einschlägigen Arbeiten von *Ross* und *Külz* beginnt man — wenn auch langsam — anzuerkennen, daß neben wirtschaftlichen Faktoren immer auch andere Größen die Lohnhöhe mitbestimmen, ja, daß ökonomische Größen nur insoweit relevant werden können, als sie in den Tarifverhandlungen politischen Charakter annehmen. In den Umkreis solcher Einsichten gehört auch die von *Thiemeyer* am Beispiel öffentlicher Unternehmungen getroffene Feststellung, daß es in der Praxis keine „unpolitische“ Preispolitik gibt.

Solche Erkenntnisse haben Konsequenzen auch für eine endgültige Kritik der noch immer nicht voll überwundenen Wohlfahrtsökonomik, der zum Teil ähnlich problematischen cost-benefit-Analyse und bestimmter weiterer ökonomischer Effizienzforschungen. Deren zentrales Anliegen hält zwar z. B. *Watrin* grundsätzlich für legitim. Hingegen hat *Albert* die These vertreten, „daß an die Stelle des ökonomischen Effizienzproblems das Problem der politischen Konstitution einer Gesellschaft treten muß“⁹. Diese Neuakzentuierung macht allerdings keineswegs zwingend präskriptive politologische Aussagen erforderlich.

4. Ziele können — wenn man das in den bisherigen Thesen Gesagte abermals variieren will — gewiß als rationale Größen definiert werden. Sie lassen sich z. B. als „Zielfunktionen“ oder auch „Machtdeterminanten“ vorzugsweise im Rahmen von wissenschaftlich in den entschei-

⁷ *H. Albert*: Traktat über kritische Vernunft; Tübingen 1968, S. 73 ff.

⁸ *G. Himmelmann*: Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen; Berlin 1971, S. 94.

⁹ *Ch. Watrin*: Kriterien zur Beurteilung der statischen Effizienz von Wirtschaftssystemen; in: *E. Boettcher* (Hrsg.): Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme; Berlin 1970, S. 55 ff.; *H. Albert*: Politische Ökonomie und rationale Politik. Vom wohlfahrtsökonomischen Formalismus zur politischen Soziologie; in: *H. Besters* (Hrsg.): Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik; Berlin 1967, S. 73.

dungslogischen Teildisziplinen der Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre oder Politologie geklärten Zielsystemen verwenden. Sie können in mehr oder weniger engen Zusammenhängen mit solchen alternativanalytischen Verwendungen auch zur Erfolgsmessung herangezogen werden oder schließlich in praktischen Entscheidungsprozessen selbst zur Klärung logischer Implikationen Anwendung finden. Gleichwohl sind die Ziele — sieht man vom Fall der „Simulation“ mittels Denkmachines einmal ab — als solche nicht rationale Größen, sondern Bestandteile von Leitbildern oder anderen Utopien.

Die Entscheidungstheorie behandelt, wie *Gäfigen* ausführt, die menschlichen Wahlakte unter einem teleologischen bzw. zweckrationalen Aspekt, „obwohl die gleichen Akte unter einem anderen Gesichtspunkt auch als Resultate seelischer Triebkräfte, die mit zweckmäßiger Entscheidung nichts zu tun haben, erscheinen“. In der deutschen Sprache behandelt das in diesem Zusammenhang dann statt des Terminus „Zweck“ meist verwendete Wort „Ziel“ nach Auffassung des Autors im Unterschied zu anderen Sprachen „meist einen bestimmten, schon gewählten, erwünschten Endzustand“¹⁰. Damit werden die Dinge im Zielbereich jedoch als entschiedener und vielleicht auch rationaler hingestellt, als sie es zumindest beim ersten Wahrnehmen einer Intention genau genommen sind.

In der wissenschaftstheoretischen Beurteilung der seit *Jürgen von Kempeski* zunehmend auch in der deutschen Politologie anerkannten Rationalanalysen von Zweckzusammenhängen gibt es schon lange klare Stellungnahmen. Beispielsweise meinte *Mackenroth* im Anschluß an *Dilthey* (und die ältere psychologische Welt- bzw. Ur- und Leitbildforschung von *Klages*, *Adler*, *Spranger*, *Jung* u. a.), für sie müsse „ein Preis gezahlt werden, das ist: sie haben mit der Wirklichkeit unmittelbar nichts zu tun“¹¹. Dieser Autor dachte dabei allerdings vermutlich weniger an die jeweils spezifischen Situationsbedingungen des Handelns, als an den hinzukommenden Ausdruckskolorit (Stil) der handelnden Personen. Verschiedenartige Ausdrucksdaten sind, wie z. B. *Himmelmanns* Schilderung der einzelnen Tarifverhandlungsphasen entnommen werden kann, für den Ablauf politischen Handelns oft stark kennzeichnend. Sie machen es besonders deutlich, daß neben geklärten entscheidungslogischen Schemata und neben empirischen Erkenntnissen für das Handeln nicht zuletzt Leitbilder relevant geblieben sind.

¹⁰ *G. Gäfigen: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 23 u. 26.*

¹¹ *G. Mackenroth: Sinn und Ausdruck in der sozialen Formenwelt; Meisenheim/Glan 1952, S. 129.*

Ziele der Politik — handele es sich um solche allgemeiner Politik oder auch solche einzelner Zweige, wie der Wirtschafts- oder Sozialpolitik — basieren, streng genommen, kaum in wert- oder zweckrationalen Gegebenheiten. Als pragmatischer Vernunft zugängliche Gebilde dürften sie freilich auch nicht schlechthin irrational oder bloß zufällig bedingt sein. Ziele als wesentliche Bestandteile individueller Leitbilder oder anderer Utopien und diese selbst entstehen vielmehr vermutlich vor-rational als spontan unter dem Einfluß von Emotionen gestaltete aktive Wahrnehmungserlebnisse einzelner Personen.

Zur Erklärung dieser Prozesse dürfte auf die gestalt- und emotions-theoretischen Arbeiten zurückzugreifen sein, die teilweise schon seit Jahrzehnten vorliegen (*Lewin, Sartre* u. a.). Weitere Einsichten sind hier älteren und neueren Vertretern der Psychoanalyse zu danken, die sich z. B. der Analyse der Aggression als einer „Grundmacht“ des Lebens gewidmet haben (*S. Freud, A. Mitscherlich* u. a.). Nicht zuletzt schließlich sind neuere teleologische Motivationstheorien beachtenswert, da sie unmittelbar an wichtige Eigenschaften von Leitbildern heranzuführen. *Albert* faßt die Ergebnisse dieser Theorien dahin zusammen, daß sie „die vor allem in der Lerntheorie beheimatete Annahme eines reaktiven durch die eines aktiven Organismus... ersetzen“. Der aktive Organismus reagiert nicht passiv auf Reize, sondern „selektiert und interpretiert“ sie „auf Grund autonomer mehr oder weniger persistenter gerichteter Tendenzen“, „um sein Verhalten entsprechend steuern bzw. umsteuern zu können“. Danach kann man die These formulieren, „daß der Mensch kein indikativ, sondern ein hypothetisch-imaginativ ver-fahrender Organismus ist...“¹².

5. Den verschiedenen utopischen Gebilden kommt vermutlich Bedeutung aber nicht nur für die Entstehung genereller Zusammenhänge zu, sondern auch für deren Wandlung. Zwar trifft sicherlich die These von *Kleinhenz* zu, daß z. B. gesellschaftlicher Wandel kurzfristig die Handlungsmöglichkeiten der Sozialpolitik, langfristig sogar die Inhalte der gesellschaftlichen Gestaltungsprinzipien (wohl über verschiedene Zwischenglieder wie Lernprozesse, veränderte Anspruchsniveaus usw.) mitverändert, d. h. Zielwandlungen herbeiführt¹³. Zumindest ebenso plausibel und für die Lösung von theoretischen und praktischen Entwicklungsproblemen gleichfalls relevant könnte es indessen sein, daß Wandlungen von Gesellschaften — und entsprechend solche der Kulturen, Techniken, Wirtschaftsformen, Außenbeziehungen, aller Politiken

¹² *H. Albert*: Erwerbsprinzip und Sozialstruktur; in: *Jb.f.Sozialwiss.*, 19, 1968, S. 39.

¹³ *G. Kleinhenz*: Die Ausrichtung der Sozialpolitik auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben als Problem einer Sozialreform; in: *Z.f.Sozialreform*, 17, 1971, S. 322.

usw. — durch vor-rationale Zielintentionen einzelner Personen ausgelöst werden.

Allerdings meint in diesem Zusammenhang auch *Blum*, daß es zur Realisierung wirtschaftspolitischer Leitbilder vor allem einer für die Vorhaben günstigen Verteilung politischer Kräfte bedürfe, durch die soziale Erfindungen („inventions“) in soziale Neuerungen („innovations“) verwandelt würden¹⁴. Jedoch hätte wohl — um ein Beispiel anzuführen — die nach dem zweiten Weltkriege in den westlichen Besatzungszonen vorhandene politische Kräfteverteilung allein kaum viel genützt, wenn nicht das Leitbild der „sozialen Marktwirtschaft“ erfunden und zügig zu einem Konzept entwickelt worden wäre.

Oftmals dürfte gelten, daß zumindest die inventions — weniger die innovations, zu denen auch die Konzepte gerechnet werden können — schon dann „geboren“ sind, wenn sie noch nicht gebraucht werden und eine „Ordnung“ — wie z. B. diejenige des „Dritten Reichs“ — noch festgefügt erscheint. Mit der Entstehung eines Leitbildes in einer Person hat damit der Prozeß der Transformation dieser Ordnung — ihrer „Reform“ — im Grunde bereits begonnen. Freilich pflegt der Wandel regelmäßig erst mit der „Machtergreifung“ der neuen Kräfte und der Entwicklung von Konzepten im Sinne programmatischer Erklärungen von Gruppen und Regierungen öffentlich zu werden.

Daß zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD als permanente Sozialreform interpretierbar sind — die freilich nicht allein von dem Leitbild und Konzept der sozialen Marktwirtschaft abhängen — zeigen *Kleinhenz* und *Lampert*. Sie demonstrieren damit die grundsätzliche Fruchtbarkeit einer Definition *Boettchers*, der präzisiert hat, daß Sozialreformen die Umformung von Sozialstrukturen nach Leitbildern implizieren¹⁵.

6. Im Prinzip dürfte es heute möglich sein, die Analyse der Entstehung und Wandlung von wenigen oder vielen Einzelzielen und vollständigen Leitbildern — oder auch anderen Utopien — innerhalb oder außerhalb von Forschungen zur Utopistik werturteilsfrei vorzunehmen. Allerdings sollten die Schwierigkeiten solcher Untersuchungen nicht unterschätzt werden.

Derartige Forschungen, als Teile von Analysen sinnorientierten Handelns durchgeführt, bedingen erhebliche Erweiterungen herkömmlicher Untersuchungen von Verhaltensweisen, Organisationen und Institutionen. So führen sie beispielsweise über die Einbeziehung manifester

¹⁴ R. Blum: Soziale Marktwirtschaft; Tübingen 1969, S. 2.

¹⁵ G. Kleinhenz/H. Lampert: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD — eine kritische Analyse; in: *Ordo*, XXII, 1971; E. Boettcher: Sozialpolitik und Sozialreform; in: E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform; Tübingen 1957, S. 18 f.

und latenter Funktionen bzw. beabsichtigter und unbeabsichtigter Wirkungen eingeleiteter Handlungen hinaus. Wer sich solchen Aufgaben widmet, verfährt zweckmäßig, wenn er über die im nichtessentialistisch orientierten Wissenschaftsbetrieb bisher eingesetzten funktionalen bzw. zweckrationalen Betrachtungsweisen einen Schritt insofern hinausgeht, als er auch die Beschreibung und Interpretation einfacher und komplexer Zielstrukturen ernst nimmt.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik mag heute die Einbeziehung beabsichtigter und unbeabsichtigter Auswirkungen eingeleiteter Handlungen — die mindestens seit *Max Weber* und *R. K. Merton* gefordert wird — eine Selbstverständlichkeit sein. In der Sozialpolitiklehre gehört sie immerhin zu den in Realisierung befindlichen Vorhaben¹⁶. Die zusätzliche Berücksichtigung der Entstehungszusammenhänge von Handlungen unter besonderer Berücksichtigung von Leitbildern und anderen Utopien bringt allerdings Komplikationen mit sich. Sie erfordert auch die weitere Auseinandersetzung mit dem „hermeneutischen Denken“. Der von seinen Befürwortern früher vorgebrachte und teilweise noch heute vertretene „geisteswissenschaftliche“ Autonomie- und Methodenanspruch ist zweifelsfrei verfehlt. Jedoch ist die Analyse methodeller Grundlagen trotz der Irrwege *Bergsons*, *Diltheys*, *Husserls* u. a. auch weiterhin eine sinnvolle Aufgabe der Wissenschaft.

Es geht um die Analyse von komplexen geistig-psychisch-sprachlichen Verhaltensansätzen. Diese können in erfahrungswissenschaftlich nachprüfbarer bzw. falsifizierbarer Form wohl nur durch Einbeziehung herkömmlicher und neuartiger Vorgehensweisen zugleich erörtert werden. Von den Verfahren seien hier — unter Verzicht auf Vollständigkeit — lediglich die folgenden genannt: (1.) Beobachtungstechniken der Gestaltwahrnehmung; (2.) Interpretationen des gemeinten Sinns präskriptiver Inhalte von Leitbildern und Einzelzielen (unter Verzicht auf „existentiale“ Interpretationen); (3.) Methoden der Inhaltsanalyse und der Sprachstatistik. Verfahrensweisen der letztgenannten Art dürften am wenigsten problematisch sein. Der Inhaltsanalyse hat sich bekanntlich erfolgreich *McClelland* bedient. Er stellte mittels dieser Methode fest, ob die Leistungsvorstellungen in der imaginativen Literatur vor Perioden wirtschaftlichen Wachstums zunahmen und vor Niedergangsperioden abnahmen¹⁷. An dieser Stelle dürfte ein Durchbruch zu einer empirisch-theoretischen Behandlung von Utopieproblemen erreicht sein.

¹⁶ Vgl. dazu die programmatische Darstellung eines Forschungsprojekts der Sozialpolitischen Forschergruppe der Universität Frankfurt über ein „Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland“, Frankfurt/M. 1971 (Vervielfältigung).

¹⁷ *D. C. McClelland: Die Leistungsgesellschaft*; Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966, S. 83 ff.

7. Forschungen, wie die hier skizzierten, sollten notfalls auch gegen das Votum heute führender Vertreter des kritischen Rationalismus ihren Platz in der Wissenschaft finden und behaupten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß etwa *K. R. Popper* und *H. Albert* aus berechtigter Ablehnung von „methodologischem Psychologismus“ gleichwohl mögliche Komplettierungen ihres eigenen Wissenschaftsprogramms zu unterlassen scheinen.

Popper selbst betont zwar die Notwendigkeit einer „Verschiedenartigkeit der Individuen und ihrer Meinungen, Ziele und Zwecke...“, wenn die Vernunft weiterwachsen und die menschliche Rationalität am Leben bleiben soll“. Er fordert bemerkenswerterweise auch, von der Position des „methodologischen Individualismus“ aus zu versuchen, „alle kollektiven Phänomene als auf Aktionen, Interaktionen, Zielsetzungen, Hoffnungen und Gedanken von Individuen, rückführbar zu verstehen“¹⁸. Beide Forderungen spielen jedoch in seinem sozialphilosophischen bzw. wissenschaftstheoretischen Programm und in seinen tatsächlichen Forschungen keine oder doch nur eine untergeordnete Rolle. Statt dessen nähert er sich, wie auch *Polak* feststellt¹⁹, einem eher technokratischen Standpunkt befürworteter Wegregelung politischer Entscheidungen. Man kann auch sagen, daß er einer Ideologie des Reformismus, die hauptsächlich logisch — auch durch Entscheidungsmodelle — und theoretisch fundiert wird, trotz seiner Anknüpfung an bloße Erkenntnisideale als subjektive Aspekte nicht allzu fern steht. Die Sozialphilosophie des kritischen Rationalismus kann, wie *Flohr* hervorhebt, hinsichtlich einer „rationalen Politik“ durch die lediglich „in Analogie“ zur Wissenschaftstheorie vorgenommene Entwicklung dieser Philosophie nicht voll entfaltet werden²⁰.

Bezüglich *Albert* ist einerseits festzustellen, daß er seit der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit *Lompe* über Fragen einer wissenschaftlichen Beratung der Politik verstärkt bemüht ist, nichtessentialistische „Ideen“ bzw. „Gesichtspunkte“ für die Forschung und Sozialphilosophie zu entwickeln und auszuweisen. Vor allem in dem Buch „Traktat über kritische Vernunft“ werden damit im Grunde Utopien liberaler Prägung vorgeführt. Dies ist der Fall, auch wenn der Autor dafür nicht den Terminus Utopie verwendet, sondern sich im Gegenteil scharf vom utopischen Denken distanziert und wie andere Liberale lieber die „Vernunft“ als Instanz heranzieht. Andererseits trägt *Albert*, wie auch *Külpe* kritisiert, durch Konstruktion von

¹⁸ *K. R. Popper*: Das Elend des Historizismus; Tübingen 1965, bes. S. 123 f.; *Ders.*: Conjectures and Refutations; 3. Aufl., London 1969, S. 114 ff.

¹⁹ *F. L. Polak*: The Image of the Future; 2 Bände, Leyden/New York 1961, S. 452.

²⁰ *H. Flohr*: Sozialphilosophie und Wissenschaftstheorie; in: Rechtstheorie. Z.f.Logik, Methodenl., Kyb.u.Soziol.d.Rechts, 3, S. 62 ff.

„Brückenprinzipien“ zu Mißverständnissen über die Grenzen der Übertragbarkeit des von ihm bejahten wissenschaftstheoretischen Teilkonzepts auf normative Systeme bei. Es scheint, daß er neuerdings außerdem auch Grenzen in der Tolerierung abweichender Ideen nicht-ganzheitlicher bzw. -essentialistischer Art bei anderen Autoren betont, obwohl er doch grundsätzlich für „theoretischen Pluralismus“ plädiert²¹.

Jede Erweiterung des bisherigen Wissenschaftsprogramms sollte freilich nach der hier vertretenen Auffassung unter grundsätzlicher Anerkennung und Beibehaltung des kritisch-rationalistischen Konzepts geschehen. Dieses Konzept basiert ja letztlich selbst auf einem Leitbild — der Idee der „kritischen Prüfung“ — und ist als eine wesentlich „modifiziert essentialistische“ Lösung (*Popper*) im Prinzip zu bejahen. Die Ergänzung, für die hier unter wissenschaftsprogrammatischen bzw. forschungspolitischen Aspekten eingetreten wird, sollte also den in der Literatur vorhandenen mannigfachen Varianten uneingeschränkt essentialistischer Art keineswegs Vorschub leisten, ganz im Gegenteil. Wer für die Erweiterung des kritisch-rationalistischen Wissenschaftsprogramms um eine Utopistik eintritt, dürfte damit Voraussetzungen dafür schaffen, daß dieses Konzept seine unbestreitbaren Vorzüge insbesondere gegenüber den im einzelnen recht verschiedenen Lehren des Funktionalismus, allen Aussagen auf der Basis des dialektischen und historischen Materialismus, aber auch gegenüber den hermeneutischen Richtungen, soweit diese auf Existentialismus und Neohegelianismus hinauslaufen, auf die Dauer behaupten kann.

Wer die skizzierten Erweiterungen bejaht, ist auch nicht etwa genötigt, einem praktisch-philosophischen Wissenschaftskonzept uneingeschränkt zu folgen, wie es *Weisser* und ein Teil seiner Anhänger befürworten²². Wer ein „neonormatives“ System (*Albert*) der Art vertritt, wie es neben *Weisser* heute vor allem *Lompe*, *Flohr*, *Lothar Neumann* und *Katterle* tun — partiell freilich auch andere, teilweise von anderen politischen Ausgangspunkten her argumentierende Vertreter „wissenschaftlicher Beratung der Politik“, die wie *Giersch*, *Lampert* und *Kleinhenz* auch im Wissenschaftsbereich gelegentlich über bloße „Quasi-Empfehlungen“ (*Pagenstecher*) hinaustendieren —, sollte allerdings zur Würdigung der Fruchtbarkeit des stark morphologisch bestimmten Konzepts von *Weisser* speziell zur Zielforschung bereit sein. Diese Seite der Konzeption des Autors findet, wie hier bemerkt sei, in der

²¹ *H. Albert*: Traktat ...; a.a.O., bes. II., III. u. VII. Kapitel; *B. Kulp*: Zur Zielpolitik ...; a.a.O., S. 92 ff.

²² Im Anschluß vor allem an die einleitenden zwei Hauptwerke: *G. Weisser*: Wirtschaftspolitik als Wissenschaft; Stuttgart 1934; *Ders.*: Politik als System aus normativen Urteilen; Göttingen 1951. Vgl. auch *Ders.*: Probleme beratender Sozialwissenschaft; in: *F. Greiß/F. W. Meyer* (Hrsg.): Wirtschaft und Kultur; Berlin 1961.

Habilitationsschrift *Thiemeyers*, bezogen auf Probleme der „Gemeinwirtschaft“, eine umfassende Würdigung²³. Außerdem muß man wohl zugeben, daß die Vertreter des kritischen Rationalismus und der praktischen Philosophie als Erben und Weiterführer von Postulaten *Kants* in programmatischer Beziehung Vergleichbares tun. Beide Forschergruppen entwickeln auf der Grundlage von Leitbildern bzw. Aspekten ausgearbeitete Konzepte „zwischen Ideologie und Wissenschaft“ (*Töpitsch*), die die einen dann „Sozialphilosophie“, die anderen „normative Wissenschaft“ nennen.

III. Beispiele für unzureichende Generalisierungen in der Forschung

1. Nachfolgend geht es hauptsächlich darum, die zu Beginn des vorigen Abschnitts aufgestellten Thesen 1 und 2 in ihren kritischen Anliegen weiter zu konkretisieren. Zu diesem Zweck werden einige Beispiele für Generalisierungen aus älteren und jüngeren Veröffentlichungen zusammengestellt, aus denen sich die Ausklammerung oder Bagatellisierung personaler Faktoren und insbesondere von Leitbildern oder Einzelzielen direkt oder indirekt ergibt. Unter „Generalisierungen“ sind dabei sowohl Formulierungen allgemeiner Hypothesen als auch hypothetische Annahmen und schließlich Definitionen einbezogen worden.

Diese Demonstration mittels Beispielen, die sich an leicht zugängliche Fälle von teilweise beträchtlicher Relevanz hält — das Wort „Relevanz“ hier i. S. „sozialer Relevanz“ u. U. „unhaltbarer Theorien“ (*Thiemeyer*) verstanden — kann vielleicht als Anregung für die geforderte Ergänzung der Forschung dienen. Durch die angeführten Beispiele und gelegentliche zusätzliche Erläuterungen wird natürlich die Sammlung konträrer Fälle zur Falsifizierung genereller Hypothesen und überhaupt die Diskussion von Generalisierungen nicht ersetzt.

2. Um mit ein paar Beispielen aus der älteren Literatur zu beginnen, so ist vermutlich weder

- (a) der Mensch in seinem Charakter „nur das Geschöpf der äußeren Verhältnisse“, wie *R. Owen* noch an verschiedenen Stellen des I. Teils seines Spätwerks „*The Book of the New Moral World*“ meinte²⁴,

²³ Vgl. *Th. Thiemeyer*: *Gemeinwirtschaft als Ordnungsprinzip*; Berlin 1970. — Zur Diskussion von Problemen der Morphologie im allgemeinen und der Gemeinwirtschaft im besonderen bei *G. Weisser* sind grundlegend die Arbeiten: *Form und Wesen der Einzelwirtschaften*; Bd. 1, 2. Aufl., Göttingen 1949; *Ders.*: *Die Lehre von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen*; in: *Arch.f.ö.u.fr.U.*, 1, 1954; *Ders.*: *Die Unternehmensmorphologie — nur Randgebiete?*; in: *Arch.f.ö.u.fr.U.*, 8, 1967/68.

²⁴ Vgl. *R. Owen*: *Das Buch der neuen moralischen Welt*; I. Teil, Nordhausen 1840, 1. sowie 8.—10. Kapitel, hier S. 52 (Hervorhebungen sind hier und in nachfolgenden Zitaten von mir veranlaßt).

noch ist

- (b) die Grundthese des verwandten historischen Materialismus von *K. Marx* und *F. Engels* immer zutreffend, welche die *schließliche* Ursache und die *entscheidende Bewegungskraft aller wichtigen* geschichtlichen Ereignisse ... in der ökonomischen Entwicklung der Gesellschaft (sieht), in den Veränderungen der Produktions- und Austauschweise, in der daraus entspringenden Spaltung der Gesellschaft in verschiedene Klassen und in den Kämpfen dieser Klassen unter sich“²⁵,

noch impliziert

- (c) „Kollektivbewußtsein“ — wovon in einer Umkehrung der *Marx-Engels*-schen Grundauffassungen bekanntlich *E. Durkheim* ausging — infolge ständiger Wiederholung bestimmter Arten des Handelns und Denkens zwingend eine soziale „Realität sui generis, die sich von den individuellen Handlungen, in denen sie sich offenbart, *vollständig* unterscheidet“²⁶.

Daß das Kollektivbewußtsein bei *Durkheim* selbst nicht als metaphysische Entität zu interpretieren ist, dieser Faktor vielmehr bei ihm als eine psychische Gegebenheit aufgefaßt wird, betont *René König*. Da es freilich verbreitet zur Hypostasierung von Kollektivbewußtsein gekommen ist, knüpft Essentialismuskritik an diese konstituierende Größe einer Soziologie als Fachwissenschaft nicht unberechtigt an. Es verhält sich damit ähnlich wie mit der „politischen Form“ im politischen Handeln und der Politologie als Fachwissenschaft.

3. Wenn Beispiele neuerer Autoren angeführt werden sollen, so dürfte etwa die These erfahrungswissenschaftlich bzw. theoretisch ergänzungsbedürftig sein,

- (d) „daß Ideensysteme *jeder* Art ihre Stabilität, ihren zeitüberdauernden Geltungsrang, ja ihre Überlebenschance den *Institutionen* verdanken, in denen sie inkorporiert sind“²⁷.

Was Organisationen und Institutionen betrifft, so sind vermutlich

- (e) weder Gewerkschaften im Sinne des britischen Berufsverbandstyps „*rein* pragmatisch“ entstanden²⁸, noch sind die in Deutschland gegründeten Genossenschaften von Anfang an „*rein* ökonomische“ Selbsthilfeeinrichtungen²⁹.

²⁵ So *Engels* in *K. Marx/F. Engels: Werke*; Bd. 22, (Ost)Berlin 1963, S. 298.

²⁶ *E. Durkheim: Die Regeln der soziologischen Methode*; 1894, hrsg. u. eingel. v. *R. König*, 2. Aufl., Neuwied/Berlin 1965, S. 109.

²⁷ *A. Gehlen: Anthropologische Forschung*; Hamburg 1961, S. 76.

²⁸ So *G. Briefs: Gewerkschaftsorganisation*; in: *E. Grochla* (Hrsg.): *Handwörterbuch der Organisation*; Stuttgart 1969, Sp. 635. Abweichend schon *S. u. B. Webb: Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine*; Bd. 2, Stuttgart 1898, S. 101 u. bes. 123 ff.

²⁹ So *W. Jäger: Das Organisationssystem im Genossenschaftswesen der Bundesrepublik Deutschland*; in: *J. Werner/G. Aschhoff/W. Jäger/W. Weber: Geschichte, Struktur und Politik der genossenschaftlichen Wirtschafts- und Marktverbände*; Karlsruhe 1965, S. 79 f. Anders *G. Draheim: Die Genossenschaft als Unternehmungstyp*; 2. Aufl., Göttingen 1955, S. 21 f.; *W. W. Engelhardt: Der Funktionswandel der Genossenschaften in industrialisierten Marktwirtschaften*; Berlin 1971, S. 42 ff.

Ferner dürfte es historisch unwahrscheinlich, wenn auch unter Umständen für die Gegenwart entscheidungslogisch plausibel sein,

- (f) daß die Anwendung von Organisationsgrundsätzen in Genossenschaften lediglich „eine Frage der Zweckmäßigkeit“, nicht auch der genossenschaftlichen Gesinnung ist³⁰.

Bei der Interpretation des Ausdrucks „Genossenschaftliche Gesinnung“ ist freilich zu beachten, daß damit keineswegs immer — oder auch nur primär — eine wertrationale Orientierung, wie sie z. B. das Streben nach „Gemeinschaft“ ist, gemeint wird. Mit dem Ausdruck kann auch eine Grundeinstellung bezeichnet werden, die nicht zuletzt pragmatische Züge enthält. Allerdings dürften Ausprägungen dieser Einstellung immer einen Schritt über bloße Zweck- oder Zielrationalitäten hinausreichen.

4. Bei weitgefaßter empirisch-theoretischer Forschungsabsicht, die auch angewandte Fragestellungen — wie die Erklärung historischer Einzelatbestände oder die Ableitung von Prognosen und technologischen Aussagen — einbezieht, dürften auch zahlreiche Ansätze in der Literatur nicht ausreichend sein, die zunächst umfassend erscheinen. So ist der Aspekt vermutlich unzureichend, der dazu führt

- (g) die Verwendung der Worte „Politik“ und „Sozialpolitik“ im Anschluß an M. Weber auf die Handlungen des Staates zu begrenzen und „diejenigen gesellschaftlichen Erscheinungen nicht als Sozialpolitik (zu) bezeichne(n), die in den meisten (Sozialpolitik) Definitionen mit dem Wort ‚Bestrebungen‘ erfaßt wurden“³¹,

oder der unter ausschließlicher Akzentuierung auf die Bewußtseins-ebene beinhaltet

- (h) „unter ‚Sozialreform‘ eine bewußte und geplante Veränderung der Ausrichtung der Sozialpolitik auf bestimmte Notlagen und Arten der Eingriffe“ zu verstehen³²,

oder der in systemtheoretischer Vereinfachung, die mit einer Ontologisierung des Systembegriffs durch Anlehnung an Denkkategorien der Phänomenologie einhergehen kann, impliziert,

- (i) „Entscheidungsprozesse im wirtschaftlichen Bereich als zweckhafte Systeme zur Erfüllung von Koordinationsaufgaben zu betrachten“³³,

³⁰ R. Eschenburg: Ökonomische Theorie der genossenschaftlichen Zusammenarbeit; Tübingen 1971, S. 70.

³¹ G. Kleinhenz: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik; Berlin 1970, S. 64 ff. u. 80 f. Siehe dazu auch W. W. Engelhardt: Zum Stande der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Sozialpolitik; in: Z.f. Sozialreform, 18, 1972, S. 701 ff. und bes. S. 710.

³² G. Kleinhenz: Die Ausrichtung ...; a.a.O., S. 322.

³³ K.-E. Schenk: Gedanken zur Untersuchung von Koordinationsmechanismen mit systemanalytischen Methoden; in: K.-E. Schenk (Hrsg.): Systemanalyse in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Berlin 1971, S. 85. Vgl. im gleichen Sinne, aber grundlegend N. Luhmann: Zweckbegriff und System-

oder der gar nur in entscheidungslogischer Verengung des Problems fordert,

- (j) die „Politische Ökonomie“ in der Weise zu erneuern, daß z. B. die Frage der Sozialinvestitionen mittels einer Taxonomie des Problems, d. h. „durch die Diskussion der Zielproblematik, anhand einer knappen Typologie des Datenkranzes und durch Hinweise auf unterschiedliche Entscheidungsregeln (Investitionskriterien) und die Interdependenzen“ erörtert werden kann⁸⁴.

Gegen eine entscheidungslogische Bearbeitung von Problemen auch in der Sozialpolitiklehre, beispielsweise zu Zwecken der Hilfestellung für die Gewinnung rationaler Entscheidungen von Entscheidungsträgern der verschiedensten Art, sind natürlich grundsätzlich kaum Einwendungen möglich. Eine Möglichkeitsanalyse indessen, die sich selbst als Beitrag zur „Politischen Ökonomie“ versteht, müßte wohl — wie Albert fordert — den Gehalt einer konkreten „Situation im Rahmen des Erreichbaren ausgeschöpft“ haben. „Die Gründlichkeit und Richtigkeit dieser Möglichkeitsanalyse ist für den Grad an Rationalität maßgebend, den man dem so vorbereiteten Handeln zubilligen kann“⁸⁵. Entgegen Zerche dürfte keine entscheidungslogische Analyse zu „wissenschaftlich begründeten Entscheidungen“ hinführen und in der Entscheidungssituation selbst Verzicht auf Fingerspitzengefühl ermöglichen. Wer auf „Intuition“ bei der Entscheidung selbst verweist, hängt keinem unbewußten Vorurteil nach, wie der Autor meint⁸⁶.

Was die Begrenzung des Politik- bzw. Sozialpolitikbegriffs auf den Staat betrifft, so gilt Entsprechendes wie für *Kleinhenz* beispielsweise

rationalität; Tübingen 1968, bes. S. 123 ff.; Ders.: Wirtschaft als soziales System; in: K.-E. Schenk (Hrsg.): Systemanalyse ...; a.a.O., S. 136 ff. — Zweifellos nimmt Luhmann eine gewisse Subjektivierung des Zweckbegriffs vor und versteht dabei Subjektivierung nicht nur „als Erwartung eines faktischen Verlaufs, sondern auch als Wertschätzung“ (1968, S. 129). Jedoch werden Erklärungsversuche der Erhaltung von Systemen letztlich doch ohne Bezug auf „Meinungen“ der Systemmitglieder“ (Naschold) bzw. auf das „Handeln von Individuen“ (Mayntz) unternommen. Außerdem besteht die erwähnte Ontologisierungsfahr hinsichtlich des Systembegriffs. Siehe dazu F. Naschold: Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme; in: Pol. Vierteljahresschr., 11, Sonderh. 2, 1971, S. 15; R. Mayntz: Zweckbegriff und Systemrationalität. Zu dem gleichnamigen Buch von Niklas Luhmann; in: Schm.Jb.f.W.u.S.-wiss., 91, 1971, S. 62; L. Eley: Transzendente Phänomenologie und Systemtheorie der Gesellschaft; Freiburg/Br. 1972, S. 25 u. 89 ff.

⁸⁴ H.-P. Widmaier: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen; in: H. Sanmann (Hrsg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen; Berlin 1970, S. 10 u. 21 ff. Gewisse Korrekturen der eingenommenen Positionen erfolgen in den Schlußbemerkungen S. 42 ff.

⁸⁵ H. Albert: Ökonomische Ideologie und politische Theorie; 2. Aufl., Göttingen 1972, S. 86.

⁸⁶ J. Zerche: Aspekte der Entscheidungstheorie und Anwendungsbeispiele in der Sozialpolitik; in: H. Sanmann (Hrsg.): Aspekte der Friedensforschung und Entscheidungsprobleme in der Sozialpolitik; Berlin 1971, S. 37 ff. u. 60.

auch für *Kirschen* u. a., die den Begriff der Wirtschaftspolitik ebenfalls allein auf diesen Träger beziehen³⁷. Da oben *Max Weber* als ein Autor genannt wurde, auf den die Nichtberücksichtigung bloßer Bestrebungen im Politikbegriff zurückgeführt werden kann, so sei hier auf eine Inkonsistenz in seinen Ansichten hingewiesen. Wenn „Politik“, wie dieser Autor bekanntlich auch geschrieben hat, „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ bedeutet und man dabei nach seinen Worten „das Mögliche nicht erreichte, wenn nicht immer wieder in der Welt nach dem Unmöglichen gegriffen worden wäre“³⁸, so sollte eigentlich ein Hineinnehmen der Bestrebungen in den Politikbegriff zumindest für erfahrungswissenschaftliche Zwecke schon für ihn selbst nahegelegen haben.

5. Unter erfahrungswissenschaftlichen Aspekten, welche die Erforschung persönlicher Faktoren und insbesondere von komplexen Zielstrukturen grundsätzlich einbeziehen, erscheint auch der ökonomische Ansatz zur Friedensforschung von *B. S. Frey* als zu eng.

Dies dürfte der Fall sein, obwohl für diesen Aspekt eine ähnlich große Erklärungsrelevanz kennzeichnend sein kann, wie z. B. für den milieutheoretischen Ansatz oder die materialistische Geschichtsauffassung. Der Autor geht bewußt vereinfachend davon aus,

- (k) daß „Friedlosigkeit ... nicht als Ergebnis direkter (persönlicher) Aktion, sondern vielmehr *gesellschaftlicher* (indirekter) Wirkungsmechanismen verstanden (wird)“.

Damit wird freilich nicht bestritten,

- (l) „daß nicht (in irgendeinem Sinne) letztlich Gewalt durch Personen ausgeübt wird“. Aber es wird betont, „daß Gewaltanwendung sich unabhängig von bestimmten Personen ereignen kann. Eine Auswechslung einer Person oder ganzer Personengruppen (etwa durch einen Regierungswechsel) verändert im *Extremfall* nichts, weil die Friedlosigkeit im gesellschaftlichen System enthalten ist“.

Deshalb braucht Friedlosigkeit

- (m) „nicht als Ergebnis irrationaler oder pathologischer Handlungen, sondern kann meist als *rationales* (d. h. *nutzenmaximierendes*) Verhalten von Nationen und Gruppen erfaßt werden“.

Aus den Postulaten über die Gesellschaftlichkeit und Rationalität der Friedlosigkeit folgt,

- (n) „Ermahnungen und Belehrungen sind zur Überwindung der Friedlosigkeit (*meist*) *wirkungslos*, weil sie entweder keinen Adressaten finden und/oder zu einer *Aufgabe des rationalen Verhaltens* zwingen würden“.

³⁷ Vgl. *H. Besters* (Hrsg.): *International vergleichende Wirtschaftspolitik*; Berlin 1967, S. 3 f.

³⁸ *M. Weber*: *Gesammelte politische Schriften*; 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 548.

Hingegen ist

- (o) „bei der Friedensforschung“, so wie sie der Autor versteht, „eine hohe *gesellschaftliche Rendite* zu erwarten“. Vor allem kann die „Ökonomik ... innerhalb der sozialwissenschaftlichen Friedensforschung inhaltlich und formal einen bedeutenden Beitrag liefern“³⁹.

Frey selbst weist durch diese Offenlegung seiner Ausgangspunkte und durch zusätzliche Bemerkungen und Literaturangaben auf die Grenzen seines Ansatzes hin, ohne freilich daraus Konsequenzen zu ziehen. An anderer Stelle führt er über die Übertragbarkeit ökonomischer Rationalität auf die Politik und deren Grenzen zutreffend aus: „Die Übertragung der ökonomischen Rationalität auch auf politische Entscheidungsprozesse birgt die Gefahr in sich, daß damit auch Überlegungen und Prozesse blindlings übernommen werden, die im politischen Bereich keine Geltung haben... Die Gefahr liegt darin, daß aus Gründen der Modellvereinfachung z. B. ein ‚maximizing‘ anstatt des vielleicht realistischeren ‚satisficing behavior‘ verwendet wird... Eine weitere Gefahr kann darin gesehen werden, daß infolge der theoretischen Analyse die institutionellen Aspekte, Ursachen, das Gewicht von Persönlichkeiten u. ä. vernachlässigt werden. Diese sind vielleicht in der Politik noch wichtiger als in der Volkswirtschaft“⁴⁰.

Besonders für die Einleitung von Wandlungen der Bewußtseinsstrukturen, durch die die Aussichten des Friedens in der Welt verbessert werden sollen, dürfte die Setzung psychisch-geistiger Ursachen durch einzelne Personen nicht minder wichtig sein als die Änderung gesellschaftlich-wirtschaftlicher Faktoren der Friedlosigkeit. „Ohne eine Veränderung der psychischen Konstitution — eine quasi qualitativ neue Stufe der kulturellen Entwicklung, ein erweitertes und gestärktes Bewußtsein — kann“, wie *Mitscherlich* hervorgehoben hat, „kaum mit einer Minderung der Kriegschancen gerechnet werden“⁴¹. Eine solche Veränderung der Konstitution aber ist ohne neue Leitbilder und darauf basierende neue Konzeptionen kaum vorstellbar, seien es solche von Zivilpersonen oder auch von Soldaten⁴².

6. Der Aspekt der ökonomischen Friedensforschung ist im Grunde nicht neu, sondern im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum mindestens seit den Neoklassikern und Wohlfahrtsökonomern vorbereitet. Soweit dieser Ansatz für die Politologie und die praktische Politik herangezo-

³⁹ Siehe *B. S. Frey*: Der Beitrag der Ökonomik zur Friedensforschung; in: *H. Sanmann* (Hrsg.): Aspekte der Friedensforschung ...; a.a.O., S. 9 ff.

⁴⁰ *B. S. Frey*: Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie; in: *Z.f.ges.St.*, 126, 1970, S. 22.

⁴¹ *A. Mitscherlich*: Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels; in: *Der Spiegel*, Nr. 42, 1969, S. 209.

⁴² Vgl. zu den letzteren *W. Graf von Baudissin*: Soldat für den Frieden; München 1969, bes. S. 191 ff.

gen wird, basiert er gegenwärtig meist auf der ökonomischen Demokratietheorieanalyse von *A. Downs* und der Theorie des kollektiven Handelns von *M. Olson*. In die gleiche Richtung einer ökonomischen Politik weisen allgemein- und verbändetheoretische Forschungen von *Ph. Herder-Dorneich* und die genossenschaftstheoretischen Untersuchungen von *R. Eschenburg*. Sie alle und außerdem finanzwissenschaftliche bzw. staatswirtschaftliche Analysen wurden direkt oder indirekt auch durch *J. A. Schumpeters* Partei- und Demokratietheorien beeinflusst, wie sie für sein spätes Schaffen kennzeichnend waren.

Diese verschiedenen Analysen beziehen zweifellos sämtlich eine gewisse Bandbreite personaler Handlungselemente und auch Leitbild- bzw. Zielstrukturen ein. Dies ist vor allem insofern der Fall, als nach diesen Lehren regelmäßig die Befriedigung von menschlichen „Bedürfnissen“ über „selektive Anreize“ die letzte Instanz für entscheidungsorientierte Handlungen darstellt. Die Bedürfnisse, Anreize und Ziele werden dabei regelmäßig von einem betont individualistischen Aspekt her gesehen, d. h. indem von den Autoren lediglich einer von mehreren möglichen Ansatzpunkten entscheidungsorientierten menschlichen Handelns in isolierender Abstraktion herausgehoben und mittels Modellbildung moduliert wird.

Der auf diese Weise hauptsächlich isolierte „ökonomische Gesichtspunkt“ führt allerdings, dem Beispiel vieler klassischer und praktisch aller neoklassischen Analysen folgend, wiederum zu vorschnellen Generalisierungen. Genau genommen interessiert offenbar nur ein kleiner Teil der von den handelnden Personen bei individualistischer Optik vertretenen Leitbilder, Stimuli und Einzelziele bzw. -bedürfnisse und auch dies mehr in logischer als in wirklicher Hinsicht. Die bei gesamtheitsbezogenem Aspekt zugänglichen personalen Handlungselemente subjektiver Art — welche keineswegs samt und sonders als „ganzheitlich“ im Sinne von totalitär charakterisiert werden dürfen — bleiben meist völlig unberücksichtigt.

Dies läßt sich z. B. am Verständnis der „Solidarität“ bei *Olson* und *Eschenburg* zeigen, das bei beiden Autoren, gestützt auf vorwiegend amerikanische Erfahrungen, vom Standpunkt eines hedonistischen Individualismus aus erfolgt⁴³. Bei dieser Deutung subjektiven Sinns von Handelnden bleiben von einem gesamtheitsbezogenen Aspekt her zugängliche Interpretationen von Solidarität, wie sie etwa *Durkheim* oder — bei allen sonstigen Unterschieden zwischen diesen Autoren — auch *Weisser* vertritt⁴⁴, unberücksichtigt. Dabei brauchen solche Inter-

⁴³ *M. Olson jr.*: Die Logik kollektiven Handelns; Tübingen 1968, S. 6, 39 ff., 49 f., 85 ff. u. 157 ff.; *R. Eschenburg*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 61 ff.

⁴⁴ *E. Durkheim*: De la division du travail social; 1893, 7. Aufl., Paris 1960, 1. Buch; *G. Weisser*: Genossenschaften; Hannover 1968, S. 73 ff.

pretationen bei bestimmter Formulierung — sei es als persönliche Zielgrößen, sei es auch als institutionalisierte Gruppenziele — keineswegs zwingend zur essentialistischen Kategorie zu werden. Jedoch ist, wie man seit *Myrdals* und *Alberts* Analysen der „ökonomischen Perspektiven“ sowie *Thiemeyers* Untersuchungen verschiedenartiger Begriffe vom „Gemeinwohl“ weiß, die Anfälligkeit für essentialistische Begründungen und entsprechende Formulierungen in solchen Fällen groß.

Ziele dieser Art, zu denen neben gewollter Solidarität also auch das Streben nach Gemeinwohl gerechnet werden mögen, können — entgegen *Luhmann*⁴⁵ — durchaus denkbare Zwecke oder auch brauchbare Stimuli menschlichen Handelns sein. Dies soll hier ausdrücklich im Anschluß an *Barnard* festgestellt werden⁴⁶. Wenn rationales Handeln sinnorientiertes Verhalten ist — so *Thiemeyer* im Anschluß an *Weisser* —, so läßt sich dieses Handeln freilich erst dann in nichtessentialistischer Weise logisch bestimmen, wenn sein jeweiliger Sinn — die Leitbilder und einzelnen Ziele oder auch die „Aufgaben“ — vorher geklärt wurde.

In diesem Zusammenhang, wo die Lösung von Interpretationsaufgaben gefordert ist, bietet sich herkömmlich die Dichotomie „individualistisch/kollektivistisch“ an. Mit ihrer Hilfe pflegen jedoch gesamtheitsorientierte Ziele bzw. Leitbilder oft vorschnell als kollektivistisch, entsprechende Stimuli als nichtselektiv etikettiert zu werden. Auf diese Weise mögen aber gerade zentrale Sinnintentionen von Einzelpersonen und Personengruppen, die vielleicht einer Epoche — oder doch bestimmter Unternehmen in ihr — das Gepräge geben, für die Interpretation verlorengehen.

Ziele wie Solidarität und Gemeinwohl erfordern, so darf vermutet werden, unter Umständen — d. h. bezogen auf die Handlungen der ausgewählten Personen einer bestimmten Periode — „dritte“ Interpretationen jenseits von Individualismus und Kollektivismus. Beispielsweise ist mit einer individualistischen Interpretation von Solidarität für die auf *Raiffeisen* zurückgehende Bewegung landwirtschaftlicher Genossenschaften kaum etwas anzufangen. Die von diesem Genossenschaftspionier verwendete Solidaritätsregel „Einer für alle, alle für einen“ erfordert jedenfalls für die frühe *Raiffeisen*-Bewegung vermutlich einen Gebrauch, der sich jenseits eines Verständnisses von Egoismus und „Gemeinschaft um ihrer selbst willen“ und allerdings auch von Altruismus hält.

⁴⁵ *N. Luhmann*: Zweckbegriff ...; a.a.O., S. 124.

⁴⁶ *Ch. I. Barnard*: Die Führung großer Organisationen; Essen 1970, S. 124 ff. u. 132 ff. Siehe dazu auch *W. W. Engelhardt*: Motivationsaktivierung und -steuerung bei Managern unter dem Einfluß alternativer Eigentumsformen in marktwirtschaftlichen und marktsozialistischen Ordnungen; in: *Ch. Watrin* (Hrsg.): Information, Motivation und Entscheidung. Studien zum Vergleich von Wirtschaftssystemen; Berlin 1973, bes. Abschnitt II, 3.

7. Was die Tragfähigkeit des individualistischen Ansatzes für erfahrungswissenschaftliche Analysen betrifft, so lassen schon die Demokratie- und Parteianalysen *Schumpeters* neben beträchtlichen Möglichkeiten auch Grenzen seiner Generalisierungen deutlich werden, so wenn es bei dem Autor heißt:

- (p) „Eine Partei ist nicht, wie uns die klassische Lehre (oder Edmund Burke) glauben machen möchte, eine Gruppe von Menschen, die das allgemeine Wohl ‚auf Grund eines Prinzips, über das sich *alle einig sind*‘, zu fördern beabsichtigen.“ Diese „Rationalisierung“ ist „gefährlich, weil sie so verlockend ist“⁴⁷.

Angeführt werden soll hier auch jener Satz, in dem er wegweisend postuliert hat:

- (q) „um zu verstehen, wie die demokratische Politik“ dem „sozialen Ziele“ bzw. der „sozialen Funktion“, Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen hervorzubringen, „dient, *müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen* und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird — im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“⁴⁸.

Daß ein auf Macht, Zwang oder Gewalt einer Person oder weniger Personen abstellender konflikttheoretischer Ansatz — der letztlich dem *Hobbesschen* „Archetypus“ sozialen Denkens im Sinne der Kennzeichnung von *Dahrendorf*⁴⁹ zuzurechnen sein dürfte — für die Erklärung der Wirklichkeit weithin „trägt“, ist wohl kaum zu bestreiten. Für andere Teile der Realität erreicht aber vermutlich Ähnliches der auf Gewaltlosigkeit, Frieden oder Übereinkunft möglichst vieler Menschen abzielende Harmonieaspekt. Dieser Ansatz geht auf *Rousseau* zurück, hatte im ökonomischen Bereich z. B. in *Owen* einen konsequenten Verfechter und wird heute unter dem Eindruck von Kritik an der strukturell-funktionellen Theorie — die allerdings weithin berechtigt ist — gelegentlich stark unterbewertet.

Wer den Harmonieaspekt seinen Forschungen zugrundelegt, ist damit keineswegs schon notwendigerweise Verfechter einer harmonistischen Ideologie oder uneingeschränkter Vertreter einer harmonistischen Konsequenzen zeitigenden Theorie. Dies ist ebenso wenig zwingend der Fall, wie der Befürworter eines konflikt- oder klassentheoretischen Ansatzes etwa Anhänger der Ideologie des Sozialdarwinismus oder einer evolutionistischen Entwicklungslehre sein muß. Für den Harmonieaspekt als Ausgangspunkt der Forschung mag aber sprechen, daß

⁴⁷ *J. A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; 2. Aufl., Bern 1950, S. 449.*

⁴⁸ *J. A. Schumpeter: Kapitalismus ...; a.a.O., S. 448.*

⁴⁹ Zu diesem und dem folgenden Archetypus vgl. *R. Dahrendorf: Gesellschaft und Freiheit; a.a.O., S. 207 ff.*

die sozialen Funktionen nicht notwendig und entgegen dem Selbstverständnis aktiv beteiligter Personen als bloß nebenher erfüllt angesehen werden müssen.

Der ebenfalls auf *Rousseau* zurückreichende ideologische Partei- und Demokratiebegriff, wie er im ersten Schumpeterzitat angesprochen wurde, wird heute in der Politologie ziemlich einhellig abgelehnt. Manche Autoren kritisieren in diesem Zusammenhange vor allem jene Varianten ideologischen Demokratieverständnisses, die mit der Repräsentationsfiktion bzw. repräsentativen Funktionen des Führertums arbeiten. Dabei hatte schon *Rathenau* — obschon auch skeptisch gegenüber der langandauernden Wirklichkeit von „Volksherrschaften“ — eingeräumt, daß es sie immerhin in den kurzen Tagen der Revolutionen gegeben haben dürfte⁵⁰. Die heutige Bedeutung von Prozessen der „Fundamentaldemokratisierung“ (*Mannheim*) in vielen Ländern und der damit verbundenen Aktivierung oder Reaktivierung von Formen unmittelbarer Demokratie sollte eigentlich verstärkt Anlaß sein, den „Kern“ der von *Schumpeter* vielleicht doch vorschnell verworfenen Definition oder Hypothese interpretativ zu erfassen.

Bei ihr kommt es ja nicht unbedingt darauf an, daß die Vorstellung vom „allgemeinen Wohl“ zwecks Vermeidung von Leerformeln durch geeignete Formulierungen außerhalb von Gruppen stehenden Personen zugänglich sein muß, d. h. daß allenthalben intersubjektive Verständigung ermöglicht wird. Vielmehr geht es darum, daß die Mitglieder einer Gruppe Einvernehmen über ein Ziel oder Leitbild erreicht haben und z. B. von dem Zielbündel „allgemeines Wohl“ überzeugt sind. In einem solchen Sinne — der zunächst nichtideologisch-konzeptioneller Art ist, freilich in dieser Phase auch nicht als voll oder teilrealisiert anzunehmen ist — gibt es selbst heute noch schöpferische Ideen bzw. „produktive Utopien“ von der Demokratie. Auch christliche Politiker haben solche Glaubensinhalte konkret antizipierender Art entwickelt, wie z. B. *Kogon* dargelegt hat⁵¹.

8. *Downs* geht in seiner Analyse — wie schon *Schumpeter* und viele andere Autoren — vom neoklassischen Rationalitäts- bzw. Eigennutzaxiom aus, wonach

(r) „jedes Individuum zwar *rational*, aber auch *egoistisch* ist“⁵².

Gleichsam zur Erfüllung des Programms von *Schumpeter* führt er dann weiter aus,

(s) daß „die Politiker niemals ein öffentliches Amt an(streben), weil es ihnen ermöglicht, bestimmte politische Konzepte zu verwirklichen ... Die

⁵⁰ *W. Rathenau*: Die neue Wirtschaft; Berlin 1918, S. 80.

⁵¹ *E. Kogon*: Die unvollendete Erneuerung; Frankfurt/M. 1964, S. 5 f., 191 ff. u. 220 ff.

⁵² *A. Downs*: Ökonomische Theorie der Demokratie; Tübingen 1968, S. 26.

Parteien treten mit politischen *Konzepten* hervor, um *Wahlen zu gewinnen*, sie gewinnen nicht Wahlen, um mit politischen Konzepten hervortreten zu können“. Alles was eine Partei tut, zielt „darauf ab, die Zahl der für sie abgegebenen Stimmen zu maximieren, und sie behandelt ihr politisches Programm lediglich als Mittel zu diesem Zweck“. „Die Partei, die an der Regierung ist, *manipuliert* die politischen Konzepte und Aktionen des Staates immer so, wie es in ihren Augen notwendig ist, um die Mehrheit der Stimmen zu gewinnen“, freilich „ohne die Normen der Verfassung zu verletzen“. Jede soziale Funktion „wird von jemandem erfüllt, der durch private Motive dazu bewogen wird, die logisch für seine Funktion irrelevant sind. Somit ist die Erfüllung sozialer Funktionen gewöhnlich ein Nebenprodukt des menschlichen Handelns, dessen Ziel private Ambitionen sind“⁵³.

Olson erläutert, warum auch er in seiner „Nebenprodukt“-Theorie — die zweifellos eine erhebliche Weiterentwicklung der Ansätze von *Schumpeter* und *Downs* bringt — nirgends moralische Kräfte oder andere immaterielle Anreize zur Erklärung des Gruppenhandelns heranzieht:

- (t) „Erstens ist es *nicht* möglich, die Motivationen, die hinter dem Handeln eines Menschen stehen, empirisch *nachzuweisen* ... Zweitens ist eine solche Erklärung gar *nicht notwendig*, denn für alle in Betracht kommenden Gruppenhandlungen gibt es genügend Erklärungen auf anderer Grundlage. Drittens arbeiten die meisten Interessengruppen erklärtermaßen für ihre eigenen Zwecke, *nicht für die Ziele anderer Gruppen* ...“⁵⁴.

Das oben in These (r) erwähnte Rationalitätsaxiom impliziert, wie *Kade* und — im Anschluß an diesen — *Eschenburg* darlegen, daß ein Subjekt von allen ihm bekannten, als einer geordneten Menge bewußten, Entscheidungsergebnissen dasjenige anstrebt, welches ihm im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel bzw. eine einzige Zielfunktion den größten Vorteil verschafft⁵⁵. Demgegenüber hatte schon *E. R. Walker* vor zwei Jahrzehnten ältere Kritik an diesem Aspekt und seiner Tragfähigkeit wie folgt zusammengefaßt: „Es scheint eine faire Kritik an der Haltung vieler Volkswirtschaftler zu sein, daß sie nur ein soziales Muster voraussetzen, nämlich die Verfolgung ‚rationellen Selbstinteresses‘ (was im Falle des Geschäftsmannes Gewinn bedeutet; und im Falle des Verbrauchers maximale Befriedigung des Bedarfs). Jede andere Form von Verhalten, wie die Verfolgung ‚nichtfinanzieller‘ Zwecke, wird als eine Abweichung aufs Geratewohl von diesem Muster ange-

⁵³ *A. Downs*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 27 f., 30 u. 34. In ähnlicher Weise argumentieren *Ph. Herder-Dorneich* (alias *F. O. Harding*): Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie; Freiburg/Br. 1957, S. 41 ff. (2. Aufl. 1968); *E. Liefmann-Keil*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961, S. 127 ff.

⁵⁴ *M. Olson jr.*: Die Logik ...; a.a.O., S. 60.

⁵⁵ Siehe dazu *G. Kade*: Die Grundannahmen der Preistheorie; Berlin/Frankfurt/M. 1962, S. 79 ff.; *R. Eschenburg*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 23 f.

sehen. Die Möglichkeit, daß es in Übereinstimmung mit irgendeinem anderen institutionellen Muster geschieht, wird nicht berücksichtigt⁵⁶.“

Zur These (s) sei hier zunächst mit *Thiemeyer* lediglich hervorgehoben, daß die in ihr formulierte Stimmenmaximierungshypothese die Vor- und Nachteile aller „einheitlichen Erklärungsprinzipien“ aufweist. „Sie ist einerseits plausibel genug, um als Definition rationalen Verhaltens im Rahmen eines formalen Entscheidungsmodells fungieren zu können; andererseits trifft sie auf weite Bereiche der realen Gesellschaftswirtschaft nicht zu...“⁵⁷.

Punkt (t) enthält, wie sofort ersichtlich ist, nicht ein weiteres Beispiel für eine vermutlich unzureichende Generalisierung. Vielmehr geht es in diesem Falle um einen Rechtfertigungsversuch für die Nichteinbeziehung bestimmter personaler Faktoren, der als charakteristisch für viele Veröffentlichungen angesehen werden kann.

Dieser Versuch scheint eine sehr weitgehende — etwas unkritische — Präferenzierung „erklärten“, d. h. institutionalisierten Sinnes anstelle von Motivationen nahezulegen. In methodologischer Hinsicht dürfte er außerdem zumindest teilweise überholt sein. Im Mittelpunkt personenbezogener Sinn-Analysen brauchen freilich Motive nicht zu stehen, wenn sie auch oft nicht unbeachtlich sind. Hingegen geht es, wenn komplexe Leitbilder oder einzelne Ziele derselben zur Erörterung stehen, wohl immer um die Einbeziehung „intervenierender Variablen“ im Sinne *Katonas*. Mit diesem Ausdruck werden von dem Autor bekanntlich alle jene Faktoren bezeichnet, „die nicht unmittelbar durch die Aufzeichnung von Situation und Reaktion beobachtbar sind, die aber für die Erklärung des Verhaltens vorausgesetzt werden müssen“. Das „Grundschema“ der psychologischen Analyse lautet nach seiner Ansicht daher: „Situation — intervenierende Variable — sichtbares Verhalten“⁵⁸.

IV. Vermutungen über den Zusammenhang personaler und gesellschaftlicher Faktoren in der Politik

1. Bereits in den Ausführungen im Abschnitt II dieser Abhandlung wurde angedeutet, daß ich hier bei den vorbereitenden Klärungen erweiterter erfahrungswissenschaftlicher Forschung nicht vom Eigen-

⁵⁶ E. R. Walker: Von der Wirtschaftstheorie zur Wirtschaftspolitik; Wiesbaden 1951, S. 105. Zur Kritik siehe auch zahlreiche Darlegungen *Alberts*, der allerdings für Marktwirtschaften an dem zu engen Aspekt einer nomologischen Interpretation des Geschehens auf ausschließlich individualistischer Grundlage festhält. Vgl. bes. *H. Albert*: Erwerbsprinzip und Sozialstruktur ...; a.a.O., S. 1 ff.

⁵⁷ *Th. Thiemeyer*: Gemeinwirtschaft ...; a.a.O., S. 187.

⁵⁸ *G. Katona*: Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer; Tübingen 1960, S. 37.

nutz-Axiom, sondern von einem umfassenderen Aspekt auszugehen beabsichtige.

Dieser gesamtheitsbezogene, gleichwohl nicht ganzheitliche Aspekt ist freilich auch *Downs* geläufig, wie das folgende Eingeständnis erkennen läßt: „In Wirklichkeit sind die Menschen nicht immer Egoisten, nicht einmal in der Politik. Sie tun häufig (! *W. W. Eng.*) Dinge, die ... sie für gesellschaftlich rational halten, d. h. weil sie glauben, daß andere davon Vorteil haben, auch wenn sie selbst darunter leiden. Politiker handeln z. B. in der realen Welt manchmal so, wie es nach ihrer Auffassung für die Gesellschaft am besten ist, selbst wenn sie wissen, daß ihre Handlungsweise sie Stimmen kosten wird.“ *Downs* gibt auch selbst zu, daß sein Ausgangsmodell „insbesondere alle Formen der Irrationalität und des durch das Unbewußte gesteuerten Verhaltens (ignoriert), obwohl diese in der wirklichen Politik eine nichtwegzudenkende Rolle spielen“⁵⁹.

Ironisch bemerkt *Colm* in diesem Zusammenhange: „Wie die hedonistischen und utilitaristischen Philosophen einer früheren Epoche, die auf sophistische Art und Weise ein ‚Kämmerchen‘ ihres Systems für soziale Werte freihielten, so gewähren auch die heutigen Theoretiker des Eigeninteresses dem Allgemeinwohl gelegentlich einen Inkognito-Einlaß durch die Hintertür ... In ihrer Grundeinstellung scheinen jedoch diese politischen und wirtschaftlichen Theoretiker entschlossen zu sein, die ‚unbestimmte, ungreifbare‘ Idee des Allgemeinwohls oder der sozialen Ziele zu eliminieren“⁶⁰.

Wer diesem Vorgehen nicht folgt und in seinen Forschungen von umfassenderen Standpunkten ausgeht, bemüht sich freilich in der Regel heute ebenfalls um selektive Aspekte. Er ist keineswegs notwendig Utopist in dem von *Popper* gebrandmarkten Sinne, daß er eine holistische Denk- und Handlungsweise reaktivieren und die Gesellschaft als „Ganzes“ studieren oder „totalitär“ verändern möchte⁶¹. Zum Teil dürften sogar Bemühungen um totalitär verfaßte Gesellschaft, wie sie in diesem Jahrhundert mehrfach von rechts- oder linksradikalen Gruppen betrieben wurden und in der Gegenwart einen neuen Höhepunkt erreicht haben, von ganzheitlichen Bestrebungen unterschieden werden können. Tatsächliche Ganzheiten — wie sie in der Mystik, ansatzweise freilich auch in dialektischen, d. h. marxistischen und neohegelianischen, „Theorien der Gesellschaft“ eine Rolle spielen — werden nämlich nach *R. König* „nicht nur in einem Akte um-

⁵⁹ *A. Downs*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 27.

⁶⁰ *G. Colm*: Zum Begriff des Allgemeinwohls; in: *J. Broermann/Ph. Herder-Dorneich* (Hrsg.): Soziale Verantwortung; Berlin 1968, S. 24 f.

⁶¹ *K. R. Popper*: Das Elend ...; a.a.O., S. 57 f. u. 60 ff.

fassender Intuition erfaßt und beschworen, sondern gleichzeitig an ihrem eigenen ‚Begriff‘ gemessen und bewertet“⁶².

Downs vermeidet das ganzheitliche Extrem, aber er bemüht sich nicht um Ergänzung des eigennützigen. Er sagt, daß sein Ausgangsmodell „insbesondere alle Formen der Irrationalität und des durch das Unbewußte gesteuerten Verhaltens (ignoriert), obwohl diese in der wirklichen Politik eine nicht wegzudenkende Rolle spielen“⁶³. Weil Formen der Irrationalität — nach der hier geteilten Vermutung — in der wirklichen Welt bedeutsam sind und die vorliegende Grundlagen-erörterung über Leitbilder und Zielsysteme der Erforschung von Realitäten dienen soll, nicht hingegen bloß entscheidungslogischen Zwecken, trete ich gegen ihre Ignorierung oder Beiseiteräumung ein.

Allerdings dürfte es sich bei den zur Debatte stehenden Leitbildern bzw. leitbildorientierten Handlungen nicht oder nicht schlechthin um solche irrationaler, eher um solche vor-rationaler Art handeln⁶⁴. Genauer betrachtet sind wohl „subjektiv rationale“ Verhaltensweisen von mehreren Arten „irrationaler“ Handlungen zu unterscheiden. Im einzelnen können hier in letzterer Hinsicht mit *M. Weber* rein affektuelle und streng traditionale Handlungen, mit *Gäffgen* außerdem nicht sinnhafte, d. h. gänzlich ungerichtete, rein zufällige und inkonsistente Verhaltensweisen genannt werden. Die subjektiv rationalen Handlungen — die auch durch „bounded rationality“ (*H. A. Simon*) geprägt angesehen werden können — sind freilich nach *Gäffgen* nur dann als solche „erkennbar, wenn der Beobachter auch den Wissensstand des Akteurs genau kennt. Kennt er ihn nicht, so wird er subjektiv rationale mit irrationalen Verhaltensweisen verwechseln ...“⁶⁵.

Ungenügende Kenntnis der Handelnden kann nach Ansicht des genannten Autors erklären, warum man in der ökonomischen Entscheidungstheorie vielfach „objektive Rationalität“ unterstellt hat. Dabei wußte bereits *Eucken* darum, daß eine solche Annahme in uneingeschränkter Form für das Wirtschaftsleben problematisch ist⁶⁶. Aber auch die Unterstellung subjektiv sicherer, objektiv hingegen ungewisser

⁶² *R. König*: Grundlagenprobleme der soziologischen Forschungsmethoden; in: *F. Karrenberg/H. Albert/H. Raupach* (Hrsg.): Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung; Berlin 1963, S. 24.

⁶³ *A. Downs*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 33.

⁶⁴ Man mag aber auch mit *Gäffgen* sagen, daß, „wer sich nach einer nicht-konformistischen Logik verhält, ... deshalb noch nicht formal irrational (handelt)“. Vgl. *G. Gäffgen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a.a.O., S. 27.

⁶⁵ *M. Weber*: Gesammelte Aufsätze ...; a.a.O., S. 551 ff.; *G. Gäffgen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung; a.a.O., S. 32 ff.

⁶⁶ *W. Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik; 3. Aufl., Tübingen/Zürich 1960, S. 213 f.

zur Gegenwart vorherrscht, schöpft realmögliche Situationen entschei-

Ereignisse, wie sie z. B. in der betriebswirtschaftlichen Forschung bis zur Gegenwart vorherrscht, schöpft realmögliche Situationen entscheidungslogisch unter Umständen noch ungenügend aus. Außerdem verbleibt sie natürlich innerhalb der möglichkeitsanalytischen Implikationen, d. h. sie vermittelt keinen Einblick in den tatsächlichen Wissensstand eines Aktors.

2. Aus analogen Gründen wie den bisher vorgetragenen bestehen Einwendungen gegenüber den anderen referierten Auffassungen von *Downs* und ebenso gegen die genannten Thesen und Rechtfertigungen von *Schumpeter* und *Olson*. Ich vertrete vor allem die Auffassung, daß es Fälle gibt — die in neuerer Zeit in allen Parteien der BRD an Bedeutung gewinnen —, in denen politische Konzepte nicht in erster Linie zwecks Gewinnung von Wahlen formuliert werden. Vielmehr geht es offenbar darum, mittels Konzeptionen möglichst viele Personen von einer bestimmten Politik zu überzeugen und die aufgestellten Programme auch zu verwirklichen.

Nach *O. von Nell-Breuning* hat „an der Macht zu sein ... nur Sinn, wenn man mit der Macht etwas anzufangen weiß, d. h. wenn man (1.) Ziele hat, die es einem wert sind, sich dafür einzusetzen, und (2.) die Kunst beherrscht, durch geeignete Maßnahmen diese Ziele entweder voll oder doch wenigstens zum Teil ... zu erreichen. Der echte Politiker hat Ziele, um die es ihm ernstlich zu tun ist ... Den Politiker, dessen einziges Ziel es ist, an die Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten, gibt es nicht; er ist ganz ebenso wie der *homo oeconomicus* eine Fiktion“⁶⁷.

Der gleiche Autor meint — im Anschluß an eine bemerkenswerte andere Abhandlung⁶⁸ — auch, die „Ebene der Politik“ liege „irgendwo in der Mitte zwischen den Ebenen der Weltanschauung und der Selbstnützigkeit“. In dieser Ebene — der auch die sog. „mittleren Axiome“ (*Weisser*) zugeordnet sind — muß „der oberste Zielwert politischen Handelns“ liegen, zumindest unter den Verhältnissen der pluralistischen Gesellschaft mit ihren Parteien und Kompromissen. In einer solchen Gesellschaft „kann er überhaupt nur in diesem Zwischenbereich seinen Platz haben; je höher hinauf man ihn verlegt, um so kleiner wird der Kreis derer, die vom Boden ihrer weltanschaulichen Überzeugung zustimmen können; legt man ihn zu tief, so gehen alle gemeinschaftsbildenden Wertbindungen verloren mit der Folge, daß das Gemeinwesen selbst auseinanderbricht“⁶⁹.

⁶⁷ *O. von Nell-Breuning, SJ*: Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen; in: *H. Sanmann* (Hrsg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen; a.a.O., S. 57.

⁶⁸ *O. von Nell-Breuning, SJ*: Politische Programmatik und Weltanschauung; in: *H. Ehmke/C. Schmid/H. Scharoun* (Hrsg.): Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag; Frankfurt/M. 1968, S. 303 ff.

⁶⁹ *O. von Nell-Breuning, SJ*: Zur Zielproblematik ...; a.a.O., S. 58.

3. *H. Flohr* hat in engagierter Weise eine Auffassung von Konzepten und besonders Aktionsprogrammen der Parteien entwickelt, in der er diese als „politische Offerten“ bezeichnet, deren Realisierungsgrad bzw. Erfolg gemessen oder doch topologisch bestimmt werden kann. Er spricht von einer „liberal-individualistischen Illusion der allmählichen Kristallisation des politisch bestimmenden Willens, der sich auf dem Wege der rational-kritischen Diskussion und ihrer Vermittlung durch Gruppen gleichsam von ‚unten‘ nach ‚oben‘ bilde“. Dabei gibt aber auch er zu, daß Einwirkungsmöglichkeiten des einzelnen auf die Entstehung des jeweiligen „Angebots“ bestehen.

Nach Ansicht *Flohrs* sind heute die Parteien das „erforderliche Mittelstück“, durch welches „Möglichkeiten der Entscheidung konstituiert“ und dem Bürger dargeboten werden. Allerdings sollten in ihnen nicht Personen, sondern Argumente im Mittelpunkt von Vorbereitungen zu Wahlen stehen. Der Autor bekennt sich zur Rationalität der Ziel- und Mittelwahl jenseits radikaler Alternativen. „Daß auf Grund rationaler Wahlentscheidung der in der Demokratie formal mögliche Machtwechsel erfolgen kann, dazu sollten die Parteiprogramme beitragen. Unseres Erachtens macht erst die Rationalität der ihn bewirkenden Entscheidungen den Machtwechsel sinnvoll“⁷⁰.

Im Unterschied zu dieser Position besteht bei der ökonomischen Theorie der Demokratie die Möglichkeit, daß sie einer machiavelistischen oder ähnlich „realistischen“ Politik technokratischer Art korrespondiert. Ein entsprechender Verdacht liegt jedenfalls nahe, wenn in ihr — wie oben zitiert — von einer fast beliebigen „Manipulierung“ der Konzepte und Aktionen im Interesse der Machtergreifung (irgend)einer Partei die Rede ist. Zugleich aber ist, wie *Flohr* hervorhebt, die Erklärungsrelevanz dieser Theorie vermutlich geringer als oft angenommen wird. „Der Schumpeterschen Interpretation der politischen Konkurrenz in der Demokratie als eines bloßen Kampfs um Stimmen und letztlich um Ämter eignet zwar der Charme machiavelistischer Pseudorealistik, doch auch der Mangel einer Übertreibung, für die, weil sie die Wirklichkeit beschreiben oder gar erklären will, nicht einmal der gegen empirische Kritik schützende Status idealtypisierender Betrachtung beansprucht werden darf. Als Modellprämisse möglicherweise fruchtbar, ist sie als empirische Hypothese Einwänden ähnlicher Art ausgesetzt wie beim Unternehmerverhalten die Gewinnmaximierungshypothese“⁷¹.

⁷⁰ *H. Flohr*: Parteiprogramme in der Demokratie; Göttingen 1968, bes. S. 45 ff.

⁷¹ *H. Flohr*: Parteiprogramme ...; a.a.O., S. 168. Zur Würdigung des politischen Realismus vgl. *J.H. Herz*: Politischer Realismus und politischer Idealismus; Meisenheim/Gl. 1959, bes. S. 44 ff.

Die Beteuerung von Vertretern einer ökonomischen Theorie der Politik, bei Manipulierungen von Programmen und Handlungen natürlich die Verfassung zu achten, d. h. aus rechtsstaatlichen Erwägungen Manipulierungen an bestimmten Punkten anzuhalten, wirkt im Rahmen jener Argumentationen im Grunde unglaublich.

4. Ein solcher Ansatz der Politik folgt sicherlich — wie jede Politik und, trotz der Betonung von Argument und Konzeption, übrigens auch der von *Flohr* befürwortete Aspekt — irgendwelchen personalen Grundlagen ihrer Verfechter, mögen solche auch oft gerade von „Realisten“ in Abrede gestellt werden. Die personalen Ausgangspunkte der Vertreter einer ökonomischen Theorie der Politik unterscheiden sich in ihrer offen oder latent machtsstaatlichen Ausrichtung freilich oft erheblich von anderen Leit- oder Weltbildern. Beispielsweise stehen sie geradezu im Gegensatz zu Leitbildern vom Wohlfahrtsstaat. Deren Anfänge können auf einen Antipoden von *N. Machiavelli*, nämlich *Th. Morus*, zurückgeführt werden⁷².

Die sog. „technokratischen Politikmodelle“ lassen sich vielleicht bis auf *Friedrich II. von Hohenstaufen*, sicher aber bis auf *Machiavelli*, *Hobbes* und *St. Simon* zurückverfolgen. Die in ihrem Zusammenhang gebrauchten Argumente betonen unter Berufung auf Hierarchien und Sachzwänge die angeblich instrumentell zwingende „Wegregelung“ politischer Entscheidungsakte, obwohl spezifische Utopien von der Art der Leit- oder Weltbilder auch politische Handlungen von Technokraten geistig-psychisch-sprachlich vorbereiten. Wissenschaftliche Vertreter technokratischer Standpunkte in der Gegenwart, wie *Freyer*, *Gehlen* und *Schelsky*, heben besonders Auswirkungen der neuen „Superstrukturen“ in Wissenschaft und Technik hervor. Sie lassen spontane Entwürfe von der Art der Utopien, aber auch Ideologien und sogar die diese vertretenden Politiker letztlich bedeutungslos erscheinen. Hingegen heben sie die Herrschaft von Technologien, der auf diese gestützten Pläne und auch der sie erstellenden Experten stark hervor⁷³.

⁷² Siehe dazu *G. Ritter*: Die Dämonie der Macht; 6. Aufl. des Buches „Machtstaat und Utopie“, München 1948. Zur Bedeutung der Utopie im klassischen politischen Denken siehe auch *C. Brinton*: Utopie und Demokratie; in: *F. E. Manuel* (Hrsg.): Wunschtraum und Experiment; Freiburg/Br. 1970, S. 117 ff.; *J. Shklar*: Die politische Theorie der Utopie; in: *F. E. Manuel* (Hrsg.): Wunschtraum ...; a.a.O., S. 139 ff.

⁷³ Vgl. dazu u. a. *H. Freyer*: Herrschaft und Planung; Hamburg 1933; *Ders.*: Über das Dominantwerden technischer Kategorien in der Lebenswelt der industriellen Gesellschaft; in: Akademie der Wissenschaften und der Literatur. Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, Nr. 7, 1960, S. 539 ff.; *A. Gehlen*: Die Seele im technischen Zeitalter; Hamburg 1957, bes. S. 104 ff.; *H. Schelsky*: Auf der Suche nach Wirklichkeit; Düsseldorf/Köln 1965, z. B. S. 100 ff.

In der Kritik des technokratischen Standpunktes haben kritische Rationalisten, wie *Popper* und *Watrin*, trotz wachsender eigener Annäherung an diese Position z. B. die „Unentrinnbarkeit“ historischer Prozesse bezweifelt⁷⁴. Neonormativisten, wie *Weisser* und *Lompe*, wiesen hingegen vor allem darauf hin, daß „Sachgesetzhlichkeiten“ lediglich Bedingungen für politisches Handeln darstellen, aber die Entscheidungen selbst nicht voll determinieren⁷⁵.

5. Die verschiedenen Leitbilder, die politisches Handeln — welcher Art auch immer — in Gang setzen, und die neben Leitbildern unterscheidbaren andersartigen Utopien verdienen Beachtung durch die Wissenschaft. Selbst wenn Ergebnisse des Handelns und besonders soziale Funktionen lediglich Nebenprodukte verfolgter privater Ziele sein würden — wie außer von *Schumpeter* und seinen Nachfolgern (siehe oben die Thesen q und s) im Grunde schon von *A. Smith* und, in anderer Form, von *Durkheim* vertreten wurde — so wären selbst solche individuellen Anstöße für bestimmte erfahrungswissenschaftliche Forschungen dennoch wichtig genug. Zu ihrer Analyse — bei der individualistische und gesamtheitsbezogene Ansätze als Aspekte grundsätzlich gleichrangig interessieren sollten — dürfte es lohnen, auch große logische und methodologische Schwierigkeiten in Kauf zu nehmen.

Auf die Schwierigkeiten solcher Forschungen, auf die oben (in Abschnitt II) bereits aufmerksam gemacht wurde, verweist allerdings *Olson* durchaus zu Recht. In diesem Zusammenhang mag eine Arbeitshypothese das bisher Angeführte, das keineswegs als Ausdruck eines naiven „politischen Idealismus“ (*Herz*) aufgefaßt werden sollte, akzentuieren.

Popper führt als Beispiel für Hypothesen, die Aussagen über die Wirksamkeit von Institutionen bieten, den folgenden Satz an: „Man kann keine politische Reform durchführen, ohne dadurch Rückwirkungen zu verursachen, die vom Standpunkt der angestrebten Ziele unerwünscht sind“. Ein anderer allgemeiner Satz könnte lauten: „Man kann keine politische Reform durchführen, ohne die Gegenkräfte zu stärken...“⁷⁶. Meines Erachtens sollte man aber auch Aussagen zu erarbeiten versuchen, die die folgende Form haben: „Man kann keine Reform

⁷⁴ *K. R. Popper*: Das Elend ...; a.a.O., S. 83 ff.; *Ders.*: Conjectures ...; a.a.O., S. 107 ff. u. 116 ff.; *Ch. Watrin*: Zur Grundlegung einer rationalen Gesellschaftspolitik; in: *Ordo*, XIII, 1962, S. 102 ff.

⁷⁵ *G. Weisser*: Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung; in: *E. v. Beckerath/H. Giersch/H. Lampert* (Hrsg.): Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung; Berlin 1963, S. 16 ff.; *K. Lompe*: Wissenschaftliche Beratung ...; a.a.O., S. 37 ff.

⁷⁶ *K. R. Popper*: Das Elend ...; a.a.O., S. 50.

durchführen und Gegenmacht realisieren, bevor nicht wenigstens eine Person — oder wenige Personen — ‚Vorausüberlegungen‘ in Leitbildern angestellt haben und ihren ‚Glauben‘ wirksam gemacht, d. h. in geklärten Konzeptionen niedergelegt und auf zunächst kleinere, später größere Gruppen und schrittweise durchgesetzte Organisationen und Institutionen übertragen haben.“

Tatsächlich und logisch führt die Herleitung von Konzeptionen aus Leitbildern natürlich zu weiteren großen Schwierigkeiten. Sie resultieren z. B. daraus, daß etwa „christliche“ oder „sozialistische“ Bekenntnisse einzelner Personen nicht zur weltanschaulichen Grundlage des Handelns großer Volksparteien und somit auch nicht „ehrllicher“ Programme gemacht werden sollen oder können, wie jedenfalls von *Nell-Breuning* und *Flohr* meinen⁷⁷.

6. Würde in den Erfahrungswissenschaften die Friedlosigkeit im Anschluß an *B. S. Frey* ausschließlich so dargestellt und analysiert, als ob sie „im gesellschaftlichen System enthalten ist“ (siehe oben These e) so ginge man an Forschungsmöglichkeiten vorbei, deren Erörterung — vorsichtig formuliert — erklärende Relevanz für tatsächliches politisches Handeln nicht von vornherein abzusprechen ist. Nicht nur die „Ausübung“ von Gewalt ist, wie *Frey* meint, personenabhängig — wobei es übrigens oft einen großen Unterschied ausmacht, wer diese Personen sind —, sondern vermutlich auch die Installierung der Gewaltstrukturen.

Die Analyse der gesellschaftlichen Friedlosigkeit größerer und kleinerer Gemeinwesen (siehe Thesen k—o) ist in der Gegenwart zweifellos eine wichtige Forschungsaufgabe. Ihre Durchführung mag in der Hauptsache ein Anliegen des auf generelle Probleme eingestellten Ökonomen, Soziologen und Sozialpsychologen sein und bleiben. Es könnte aber außerdem fruchtbar sein, auch die personell bedingte Friedlosigkeit und die in diesem Zusammenhange wirksam werdenden individuellen Einflüsse und Gegenwirkungen ansetzender Art auf die gesellschaftliche Friedlosigkeit zu untersuchen. Die Realisierung solcher Analysen ließe sich, besonders zweckmäßig, in einer besonderen

⁷⁷ *O. v. Nell-Breuning*, *SJ*: Politische Programmatik ...; a.a.O., S. 311 f.; *H. Flohr*: Parteiprogramme ...; a.a.O., S. 63 f. — Das „Sollen“ ergibt sich dabei übrigens, wenn man etwa *Albert* im Anschluß an *M. Weber* folgt — (allein) aus dem „Können“. Hingegen geht *Külp* davon aus, den normativen Gehalt eines Kriteriums daran messen zu können, „inwieweit es dieses Kriterium gestattet, unter den faktisch möglichen Alternativen einige als am meisten erwünscht auszuwählen“. Die Größe des normativen Gehalts eines normativen Systems ist freilich m. E. keine eindeutige Abhängige des Realmöglichen, und sie ist auch nicht durch die Anzahl von Entscheidungen ausdrückbar. Vgl. dazu *H. Albert*: Traktat ...; a.a.O., S. 76; *B. Külp*: Zur Zielproblematik ...; a.a.O., S. 92 ff.; *Ders.*: Verteilungspolitik; in: *J. Werner/B. Külp*: Wachstumspolitik. Verteilungspolitik; Stuttgart 1971, S. 109.

Disziplin oder Teildisziplin „Utopistik“ bewerkstelligen. Sie könnte aber auch der Psychologie oder Politologie oder sogar der explikativen Sozialpolitiklehre übertragen werden.

Die zuletzt genannte Disziplin hat nach verbreiteter Auffassung die wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen „Lebenslagemerkmale“ oder „Lebensbedingungen“ von gesellschaftlich schwachen Personengruppen und Einzelpersonen zu untersuchen. In diesem Sinne, d. h. unter ausdrücklicher Einbeziehung von Lebenslagen oder Lebensbedingungen von Einzelnen, haben z. B. *Weisser* und *Lampert* die Gegenstände der explikativen Sozialpolitiklehre in Anlehnung an Tendenzen praktischer Sozialpolitik und Sozialarbeit bestimmt. Hingegen haben u. a. *Nahnsen*, *Büscher* und *Kleinhenz* ausschließlich oder vorwiegend die Klassen-, Schicht- oder Gruppenbezogenheit der Lebenslagenforschung betont und hat *Schreiber* einen auf den Durchschnitt von Lebenslagen bzw. auf das Proletariat bezogenen engeren Begriff verwendet. Im Zusammenhang dieser Abhandlung ist wichtig, daß zumindest Objektbestimmungen der ersteren Art auch Möglichkeiten für Utopieanalysen in dieser Disziplin nicht ausschließen müssen.

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die erwogene Einbeziehung von Lebenslagemerkmale einzelner Personen und insbesondere die Berücksichtigung individueller Leitbilder und anderer Utopien derselben in der Sozialpolitiklehre natürlich nicht solche explikativen oder normativen Untersuchungen meint, die etwa den Grad der „Verfehlung“ von Individuen durch Maßnahmen institutionalisierter Sozialpolitik betreffen⁷⁸. Gemeint sind auch nicht in erster Linie die zu Leit- oder Weltbildern von Trägern sozialer Hilfeleistungen gehörenden Motive⁷⁹. Und als „subjektiver Faktor“ interessiert hier auch nicht das hauptsächlich sozialpsychologisch relevante Problem, wie sich unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen bei Subjekten im Verlaufe ihrer Sozialisation verhaltensrelevante Weltbildstrukturen herausbilden und was gegebenenfalls gegen die gegenwärtig diskutierte politische Apathie vieler Menschen getan werden kann⁸⁰. Soweit die Leitbild- und Aspektforschung in Betracht steht, interessieren weniger die passiven Handlungen und die gesellschaftlich bedingten Einflüsse auf den Einzelnen, als vielmehr

⁷⁸ Vgl. dazu *H. Achinger*: Gefahren der Institutionalisierung in der Sozialpolitik; in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, Tagungsprotokoll Nr. 12 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft; Ludwigsburg 1959, S. 51 ff.; *H. Winterstein*: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen; Berlin 1969.

⁷⁹ Siehe beispielsweise *H. Braun*: Motive sozialer Hilfeleistungen; Frankfurt/M. 1955.

⁸⁰ Vgl. dazu *K. Horn* (Hrsg.): Gruppendynamik und der „subjektive Faktor“; Frankfurt/M. 1972.

vorzugsweise individuell bedingte Wirksamkeiten von Einzelpersonen, die etwa eine „aktive“ Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre einleiten⁸¹.

7. Würde man den kritisierten Forschungsansätzen uneingeschränkt weiter folgen und ergänzende Analysen der skizzierten Art versäumen, so könnte dies eines Tages auch unmittelbar politische Auswirkungen haben. Neben der Ignorierung des persönlichen Elements in der erfahrungswissenschaftlichen Forschung stände dann die Gefahr einer sich durch Ausklammerung verstärkenden Verkennung der Notwendigkeit zu politischen Entscheidungen. Diese würden unter Umständen gar nicht mehr als „Aufgaben“ mit zunächst offenen Spielräumen erkannt und behandelt werden.

In diesem Zusammenhang ist nicht nur an die bereits erwähnten Grenzen einerseits rein entscheidungslogischer Analyse — instrumentalistischer „rationaler Kalkulation“ (*L. von Mises*) — und andererseits des technokratischen Politikmodells zu denken. Mit diesem Modell verwandt, aber dennoch von ihm unterscheidbar sind Versuche, rationale politische Entscheidungen dadurch wegzuregulieren, daß man sie auf eine vermeintlich „vorgegebene Topik“ (*C. Schmitt*) von Wesensbegriffen bezieht und mit dezisionistischen Entscheidungsvorschlägen verknüpft. Neben dem „dezisionistischen Politikmodell“ — als einem im Grunde apolitischen, weil hier mit irrationalen Entscheidungen zu vereinbarenden Modell — sind dazu auch andere Dogmatisierungen durch ontologische Werturteile problematisch. Auch sie lassen Aufgaben, die Entscheidungen erfordern, in irgendeiner Weise „vorbestimmt“ sein. Aber auch lediglich personal-bekennnishaft fundierte Aussagen erscheinen, soweit sie zugleich als „normativwissenschaftliche“ Urteile vertreten werden, wegen nicht auszuschließender — wenn auch vielleicht unbeabsichtigter — ideologischer Wirksamkeit der Urteile als nicht gänzlich mängelfrei.

Besonders problematisch sind von dem Leitbild her, das hier der Analyse zugrundeliegt, zweifellos dezisionistische und speziell ontologische Entscheidungsvorschläge. Was die erstgenannten betrifft, so leiten bekanntlich führende Vertreter des dezisionistischen Politikmodells, wie *C. Schmitt*, alle Politik auf das „Freund-Feind-Verhält-

⁸¹ Über aktive Sozialpolitik und Sozialpolitiklehre siehe u. a. *W. Schreiber*: Sozialpolitik in einer freien Welt; Osnabrück 1961, S. 10 ff.; *L. Preller*: Das Bild des Menschen in der Sozialpolitik; in: *A. Blind/Ch. v. Ferber/H.-J. Krupp*: Sozialpolitik und persönliche Existenz; Berlin 1969, S. 215 ff. u. bes. S. 223; *H.-P. Widmaier*: Aspekte ...; a.a.O., S. 9 ff.; *D. Marx*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik; in: *H. Sanmann* (Hrsg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen; a.a.O., S. 45 ff.; *Ders.*: Aufgaben einer aktiven Sozialpolitik; in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, 10. Jg., Nr. 7/8, 1971; *H. Sanmann*: Sozialpolitik; in: *W. Ehrlicher/I. Esenwein-Rothe/H. Jürgensohn/K. Rose* (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre; Bd. 2, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 201 ff.

nis“ zurück. Nicht das Für und Wider einer Entscheidung, sondern diese als solche genommen — existentialistisch als „Entschiedenheit“ interpretiert — erscheint bedeutsam. Nach Auffassung des Autors ist es angeblich „gewöhnlich in den wichtigsten Dingen wichtiger..., daß entschieden werde als wie entschieden wird“⁸².

Lompe kritisiert die Dezisionisten zutreffend mit dem Argument, daß „das Pathos der um ihrer selbst willen getroffenen Entscheidung ... einher(geht) mit einer irrationalistischen Stellungnahme zu den Anliegen“⁸³. Entgegen *Lompe* — und vorher schon *Habermas* — sollten jedoch nicht auch Auffassungen, die wie diejenige von *M. Weber* und einem Teil seiner Nachfolger auf dem Dualismus einer Trennung von Fakten und Werten oder Wertungen beruhen, mehr oder weniger in das skizzierte Schema dezisionistischen Politikverständnisses hineingepreßt werden. *M. Weber* und ebenso *K. R. Popper* oder *H. Albert* sind zweifellos keine Befürworter irrationalistischer Stellungnahmen in der Politik.

Enge Verbindungen bestehen, wie von *Krockow* und *Löwith* gezeigt haben, zwischen den dezisionistischen und den existentialistischen sowie eschatologischen Richtungen in der Grundlagendiskussion. Außerdem gibt es vermutlich Entstehungszusammenhänge bzw. auf solchen Verbindungen beruhende Übereinstimmungen mit ausgeprägt emotionalen Verhaltensweisen mehr oder weniger „chiliastischer“ Observanz. Sie reichen möglicherweise von den frühen „nativistischen“ Bewegungen im Sinne *Mühlmanns*⁸⁴ bis zu den rein subjektiven Utopien klassischer und moderner terroristischer Desperados.

Völlig andersartige ontologische oder auch metaphysische Werturteile, als sie dem dezisionistischen Politikverständnis zugrundeliegen, sind dann maßgebend, wenn man sich z. B. auf „Werte“ als spezifische Gegenstände, die Werthaftigkeit von Sachen, auf sachliche Notwendigkeiten als Grundlage für die Anerkennung „überindividueller Wertungsgrundsätze“ oder auch auf die jeweilige „Kulturwirklichkeit“ beruft⁸⁵.

⁸² C. Schmitt: Politische Theologie; 2. Aufl., München/Leipzig 1934, S. 50. Siehe auch Ders.: Der Begriff des Politischen; 1932, Neudruck Berlin 1963, bes. S. 26 ff.

⁸³ K. Lompe: Wissenschaftliche Beratung ...; a.a.O., S. 142 ff. u. bes. S. 148.

⁸⁴ Vgl. W. M. Mühlmann: Chiasmus und Nativismus; 2. Aufl., Berlin 1964.

⁸⁵ Zu den vorstehend skizzierten Positionen siehe z. B. M. Scheler: Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik; 4. Aufl., Bern 1954; O. von Nell-Breuning, SJ: Politische Programmatik ...; a.a.O., S. 306 f.; V. Kraft: Die Grundlagen der wissenschaftlichen Wertlehre; 2. Aufl., Wien 1951, S. 247 ff.; G. Weippert: Sozialwissenschaft und Wirklichkeit; Göttingen 1966, S. 147 ff.; H.-J. Seraphim: Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik; 2. Aufl., Göttingen 1963, S. 223 ff.

8. Wer die in diesem Abschnitt bisher genannten Aussagenarten im politischen Entscheidungsprozeß vermeiden möchte, dem verbleiben für die jeweilige Entscheidung selbst außer herangezogenen Erkenntnissen nur individuelle Leitbilder oder andere vor-rationale Utopien. Solche Utopien sind weder mit sog. „reinsubjektiven“ Utopien noch mit literarischen Utopien zu verwechseln. Sie wirken sich vermutlich bereits in subjektiven „Primärwertungen“ (*Th. Geiger*) oder auch in „Werthaltungen“ (*V. Kraft*) von Personen aus.

Nach *Habermas* sind alle Utopien — einmal abgesehen vom individuellen geistig-psychisch-sprachlichen Ansatz im Einzelmenschen — zunächst „nirgendwo‘ schon wirklich und insofern utopisch“. In ihnen „reagiert“ — wie der Autor im Anschluß an *Bloch* weiter sagt — „das subjektive Potential... aufs objektive“⁸⁶, wird die zuerst von *Dilthey* betonte Chance genutzt, daß Sinn und Bedeutung im Menschen und seiner Geschichte entstehen. Dabei kommt es gewiß im mythologischen Zeitalter und auch heute noch vielfach zu rein subjektiven — irrationalen — Utopien. Solche Gebilde, die mehr oder weniger viele ganzheitliche Züge aufweisen, stellen als „geschlossene Systeme“ (*Mühlmann*) zuerst in den klassischen Kampfes- und Harmoniemythen und in neuer Zeit in vielfältigen Gegenbildern und neuen Idolen „Leitbilder für das emotionale Verhalten“ (*Topitsch*) dar.

Im Laufe der Geschichte fand jedoch — wie *Schwonke*, *Neusüss* und andere herausgearbeitet haben — bei den Utopien ein wichtiger Strukturwandel statt. Stand in der Renaissance und Aufklärung vorzugsweise die „Form“ in Gestalt der literarischen Utopie im Mittelpunkt, so geht es heute gar nicht mehr um die Form und trotz einer Reaktivierung ganzheitlicher Gebilde im Grunde ebenso nicht um totale Veränderungen durch gestalt- und konzessionslose Utopien. Vielmehr gilt vielfach nur noch die jeweilige, d. h. prinzipiell als änderbar betrachtete, „Intention“ als utopisch. Solche Utopien, auf welche die Kennzeichnung von *Riesman* von den „seelischen Kreiselkompassen“ innergeleiteter Personen am ehesten zutreffen könnte und die er der offenen Gesellschaft angemessen findet⁸⁷, betreffen nach *Bloch* „das Jetzt und Hier, dies immer wieder Anfangende in der Nähe“⁸⁸. Sie sind nicht ganzheitlich, sondern gestalthaft strukturiert.

Ich habe vorgeschlagen, neben „literarischen Utopien“ (Utopien im engeren Sinne) und „Aspekten“ (Utopien im Wissenschaftsbereich) im einzelnen mehr hoffnungsgestimmte „Leitbilder“ von überwiegend

⁸⁶ *J. Habermas*: Theorie und Praxis; Neuwied/Rh. u. Berlin 1963, S. 337 u. 345.

⁸⁷ *D. Riesman*: Die einsame Masse; Hamburg 1958, S. 32.

⁸⁸ *E. Bloch*: Das Prinzip Hoffnung; a.a.O., S. 11.

angstgestimmten „Weltbildern“ zu unterscheiden⁸⁹. Utopien dieser beiden Arten werden im täglichen Leben und ebenso in der großen Politik zugleich mit Konzeptionen gebraucht. In ersterer Hinsicht werden sie z. B. beim Autofahren zur Orientierung benötigt, denn das Fahren nach Zielen setzt nicht nur konzeptionell ausgereifte Automobile und befahrbare Straßen voraus. In letzterer Beziehung sind sie, wie man mit *Neusüss* sagen kann, die „Kernkategorie der vielleicht zentralen ‚weltanschaulich‘ — politischen Debatte“⁹⁰. „Ohne eine Schau, die die gegebene Realität transzendiert, muß“ — meint *Fromm* — „die westliche Gesellschaft, wie jede andere der Vergangenheit, ihre Vitalität und innere Kraft verlieren“⁹¹.

Zur näheren Charakterisierung und Abgrenzung der Utopien von anderen Gebilden und Gefügen ist es zwar möglich, aber doch wenig zweckmäßig, sie den Ideologien und Dogmen zuzuordnen, wie dies häufig geschieht. Insbesondere handelt es sich bei ihnen nicht um Werturteile die allgemeine — unpersönliche — Anweisungen zu Stellungnahmen aussprechen und meistens ebenso nicht um essentialistische Aussagen. Entgegen *Mannheim* sind sie auch kaum in der Weise fruchtbar von Ideologien unterscheidbar, daß sie ex tunc vom Erfolg oder Nichterfolg ausgelöster Bestrebungen her bestimmt und beurteilt werden⁹². Es geht in ihnen in der Regel ferner nicht um Wahres oder Gültiges, sondern um etwas in subjektiver Perspektive nicht Unmögliches, das freilich engagiert und pragmatisch zugleich vertreten werden kann.

9. Die künftige Relevanz leitbildorientierter Stellungnahmen in der Politik — die sich natürlich soweit als möglich vorbereitend auch entscheidungslogischer Klärungen von Implikationen mittels analytischer Urteile bedienen können — dürfte nicht leicht zu überschätzen sein.

Wenn es z. B. darum gehen sollte, die von vielen Menschen gefürchteten nationalistischen „Selbstbindungen“ der Nationen durch außenpolitische Neuordnungen zu vermeiden, so sind damit schwierige politische und zugleich pädagogische Ziele angesprochen, die allein auf der Ebene konzeptionell ausgearbeiteter Zielsysteme nicht zu bewältigen sind. Probleme dieser Art, die vermutlich heute von zunehmend mehr Men-

⁸⁹ W. W. Engelhardt: Utopien als Problem der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften; in: *Z.f.ges.St.*, 125, 1969, S. 665 ff. Vgl. auch *Ders.*: Soziale Bewegung und ihr Verhältnis zum Staat; in: *Kölner Z.f.Soz.u.Sozialpsych.*, 20, 1968, S. 740 ff.

⁹⁰ A. Neusüss: Schwierigkeiten einer Soziologie des utopischen Denkens; in: *Ders.* (Hg. u. Einlgt.): *Utopie. Begriff und Phänomen des Utopischen*; Neuwied/Berlin 1968, S. 21 ff.

⁹¹ E. Fromm: *Der moderne Mensch und seine Zukunft*; 2. Aufl., Frankfurt/M. 1967, S. 323.

⁹² Vgl. dazu K. Mannheim: *Ideologie und Utopie*; 3. Aufl., Frankfurt/M. 1952, S. 85 f. u. 169 ff.

schen als „Aufgaben“ empfunden werden, dürften ohne Übernahme personaler Verantwortung zu allererst durch einzelne Politiker nicht lösbar sein. In diesem Zusammenhang kommt es zunächst regelmäßig auf die Durchsetzung eines vertrauensvollen Klimas durch individuelle Handlungen an, die die jeweilige Kooperation auf breiterer Grundlage einzuleiten vermögen. Ohne solche ansetzenden personellen Antizipationen dürften größere „Fortschritte“ weder auf dem internationalen noch auf dem nationalen Feld, weder in der Außenpolitik noch auch in der Innenpolitik erreichbar sein.

Nach *Barnard* wird „niemand, der die Ergebnisse unserer Zeit beobachtet, ... verkennen, daß der Glaube an Ideale für die Zusammenarbeit unentbehrlich ist“. Die Kooperationsidee, d. h. ein Leitbild, wird von dem Autor dabei für die Wirtschaft, Politik und Wissenschaft als gleichermaßen bedeutsam eingeschätzt. Diese Idee verlangt die Bereitschaft, „unmittelbare persönliche Interessen den langfristigen individuellen Hoffnungen ebenso wie dem Allgemeinwohl unterzuordnen“. Zugleich gebietet sie „eine Steigerung der individuellen Fähigkeit, Verantwortung zu übernehmen“⁹³.

Flohr unterscheidet für alle Zweige der Politik die Formen der „Anvertrauung“ und der „konkreten Beauftragung“. Beide Formen setzen zwar Vertrauen voraus. Jedoch entspricht nach seinen Darlegungen nur die konkrete Beauftragung — die nicht mit nur vage bestimmten „Grundaufträgen“ (*R. Henzler*) verwechselt werden darf, von ihm aber auch vom „imperativen Mandat“ unterschieden wird — dem Postulat politisch mündiger Bürger⁹⁴.

Selbst auf dem Gebiete der „Wahlrationalität“ treten persönliche Momente gegenüber den gesellschaftlichen Faktoren heute keineswegs zwingend zurück. In diesem Zusammenhange ist besonders an die Führungseigenschaften der Politiker zu denken, denen auch Demokratien auf die Dauer nicht entraten können.

Die damit angesprochenen Eigenschaften wählbarer bzw. gewählter Politiker werden von Wählern der verschiedenen Parteien auch heute honoriert, möglicherweise mehr noch als in früheren Perioden. Diese Vermutung muß keinen Widerspruch zur Behauptung einer verstärkten Bejahung von Konzeptionen ergeben. Geklärte Ziel- oder Zielmittelsysteme werden — stellt man etwa auf die Verhältnisse in der

⁹³ *Ch. I. Barnard*: Die Führung ...; a.a.O., S. 240 f.

⁹⁴ *H. Flohr*: Parteiprogramme ...; a.a.O., S. 21 ff. u. 81. — Im Unterschied zu *Flohr* mißtraut allerdings *C. J. Friedrich* der Rationalität wissenschaftlicher Zielbestimmungen. Aus Gründen der Unüberschaubarkeit der Zukunft gibt er dem Vertrauen in die politische Urteilskraft des Einzelnen, sei er hauptamtlicher Politiker oder schlichter Staatsbürger, einen höheren Stellenwert. Vgl. *C. J. Friedrich*: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform; 2. Aufl., Heidelberg 1966, S. 45.

BRD ab — vermutlich zur gleichen Zeit und in kombiniertem Zusammenspiel mit individuellen Größen persönlicher Art stärker als früher geschätzt. Wie *E. Liefmann-Keil* akzentuiert hat, richten sich die Wähler zugleich an Programmen und einzelnen Repräsentanten, außerdem an Realisierungschancen der Programme aus⁹⁵.

Politische Repräsentanten mit Führungseigenschaften sind natürlich nicht charismatischen Persönlichkeiten gleichzusetzen, wie sie beispielsweise *M. Weber* bevorzugt hat. Wer — in gewissem Gegensatz zu *Popper*⁹⁶ — die effektive Relevanz von Führung für eine funktionsfähige Demokratie unterstreicht, plädiert damit auch nicht schon für „Philosophenkönige“ im Sinne *Platons* oder für unkontrollierte „Führerschaft“ nach den Vorstellungen *L. Nelsons*.

Auch Ermahnungen durch Politiker sind wohl so wirkungslos nicht, wie heute unter dem Eindruck von Übertreibungen mit unspezifischen Appellen in vergangenen Jahren allzuhäufig angenommen wird (siehe oben These n). Allerdings würde gerade auf dem Gebiet der Volks-erziehung derjenige schlecht beraten sein, der es unternehmen würde, nur — oder auch nur primär — „große“ Änderungen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verhältnisse oder gar sittlicher und religiöser Strukturen durch Mittel der Pädagogik und der Bildung zu betreiben. Mindestens ebenso sehr verdient Beachtung die permanente Beeinflussung der Menschen durch viele „kleine“ Vorbilder und nicht zuletzt auch Leitbilder, wie sie innerhalb oder auch außerhalb der Rahmenbedingungen von überkommenen Moralsystemen und Weltreligionen erfolgen kann.

Aus der „großen fernen Utopie“ wurde, wie *R. Jungk* treffend gesagt hat, in der Gegenwart „der begrenzte zeitnahe Entwurf“, der Probleme wie die Zukunft des Friedens, der Gesundheit, der Demokratie, der Information, der menschlichen Arbeit, Fragen der Familie, der Wohn-gemeinschaft, der Freizeit und nicht zuletzt auch solche der Erziehung aufgreift und stellt⁹⁷. Wenn die Gefahr der „Konformierung“ der Menschen bzw. ihrer „Außenleitung“ in der Industriegesellschaft eingedämmt werden soll, so ist es sicher erforderlich, sowohl neue sozial-organisatorische als auch veränderte sozialpädagogische Wege zu beschreiten, besonders auch auf dem Gebiet der politischen Bildung. Wie *Heid* ausführt, hängt dabei jedes „Kriterium zur Inhaltsbestimmung

⁹⁵ *E. Liefmann-Keil*: Sozialpolitische Entscheidungen, Wahl- und Legislaturperioden; in: *H. Sanmann* (Hrsg.): Aspekte der Friedensforschung ...; a.a.O., S. 65.

⁹⁶ Vgl. *K. R. Popper*: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. 1. Bd.: Der Zauber Platons; Bern 1957, S. 169 ff. u. 191 ff.

⁹⁷ *R. Jungk*: Modelle für eine neue Welt; in: *R. Jungk/H. J. Mundt* (Hrsg.): Modelle für eine neue Welt; 1. Bd.: Der Griff nach der Zukunft; München/Wien/Basel 1964, S. 30 f.

eines pädagogischen Problems oder zur Planung, Durchführung und Kontrolle eines erzieherischen Handlungskonzepts zunächst von den (Ziel-)Setzungen, zumindest von Zielannahmen des jeweiligen Erziehungswissenschaftlers oder Erziehers ab“⁹⁸.

10. Würden persönliche Faktoren in der Politik und Pädagogik verstärkt „aktiv“ und nähmen sie auch in der erfahrungswissenschaftlichen Forschung den Platz ein, der ihrer tatsächlichen Relevanz für das Einzel- und Gruppenhandeln entspricht, so wäre freilich alles getan, was im gegenwärtigen Zeitalter unter den Bedingungen hochentwickelter Industriegesellschaften außerhalb entscheidungslogischer und empirischer Analysen von Ziel- und Ziel-Mittelsystemen überhaupt getan werden kann.

Sicherlich aber würde es verfehlt sein, wollte man die praktische Bedeutung solcher Faktoren gegenüber Zielsystem- und Ziel-Mittelsystemklärungen ausschließlich betonen und dieser Einseitigkeit auch in der Forschung — gleichsam in völliger Umkehrung der heute einseitig bevorzugten reinen Entscheidungsanalysen — durch alleinige Behandlung persönlicher Größen Vorschub leisten.

Vielleicht ist vorstehend auch der Eindruck entstanden, als gebe es neben der entscheidungslogischen Zielsystem- und Ziel-Mittelsystemforschung überhaupt keine Bestrebungen, empirische — freilich nicht unbedingt bis in die komplexen geistig-psychisch-sprachlichen Dimensionen vorgetriebene — Zielanalysen vorzunehmen, und als liege dem die Auffassung zugrunde, neben Leitbildern würden geklärte, d. h. rationale, Zielsysteme und Einzelziele nicht zugleich Bestimmungsstücke entscheidungsgeleiteten Handelns sein können und in gewissem Umfange heute auch tatsächlich sein.

Beide Eindrücke wären allerdings unzutreffend, wie vor allem angesichts zahlreicher Bemühungen in jüngster Zeit auch in der BRD offenkundig ist. Diese in mehreren Wissenschaften zu verzeichnenden Bestrebungen zeigen, daß auch bei uns die gerade in Deutschland ursprünglich sehr weit angelegte „Motivationsforschung“ — im Sinne von Leit- und Urbildforschung — „zur ‚Motivforschung‘ in dem innerhalb der psychologischen Marktforschung verstandenen Sinne“ wurde⁹⁹. Eine solche Entwicklung dürfte sich angebahnt haben, weil — wie *Gehlen* betont — heute mehr und mehr „der rational entwerfbare Effekt auch als wünschbar (gilt)“ und er einen entsprechenden „Motivations-Sog“ entwickelt¹⁰⁰.

⁹⁸ H. Heid: Zur pädagogischen Legitimität gesellschaftlicher Verhaltens-erwartungen; in: *Z.f.Pädagogik*, 16, 1970, S. 382 ff.

⁹⁹ So H. Thomae: Einführung; in: H. Thomae (Hrsg.): *Die Motivation menschlichen Handelns*; Köln/Berlin 1965, S. 16.

¹⁰⁰ A. Gehlen: Soziologie als Verhaltensforschung; in: *Z.f.ges.St.*, 115, 1959, S. 2.

Jedoch ist unübersehbar, daß Zielsystemanalysen bis vor kurzem in der Lehre von der Außenpolitik und ebenso in der Sozialpolitiklehre besonders wenig entwickelt wurden. Dagegen sind in der Theorie der Wirtschaftspolitik, einschließlich der Lehre von der Verteilungspolitik, bereits zahlreiche Versuche unternommen worden, durch operationale Begriffsbestimmungen von Zielkombinationen, topologische Rangordnungsversuche empirischer Zielermittlungen oder auch durch quantitative Zielfixierungen und den Einsatz von Indikatoren zur Messung von Zielen und Zielerreichungsgraden voranzukommen¹⁰¹.

Kritisch sei zur bisherigen Zielsystemanalyse am Rande angemerkt, daß vorgebliche empirische Analysen sich freilich nicht selten auf „idealtypische“ oder doch „realtypische“ Konstruktionen beschränken. Deren Rahmen wurde bislang meistens auch in der betriebswirtschaftlichen Zielforschung, die vergleichsweise weit entwickelt worden ist, nicht verlassen¹⁰². Bei grundsätzlicher Würdigung wäre hervorzuheben, daß zumindest in der erfahrungswissenschaftlichen Zielanalyse ein problemorientiertes Vorgehen einem systemorientierten Forschungsansatz vorzuziehen sein dürfte. Maßgeblich dürfte in diesem Zusammenhang nämlich sein, daß jede als Selbstzweck aufgefaßte Systematisierung Gefahren der Entfernung vom wirklichen Zielebefund und auch von den Einpfanzungsmöglichkeiten von Zielstrukturen in Bereichen der Wirklichkeit mit sich bringen dürfte¹⁰³.

11. Würde man sich nicht auch der Zielsysteme und anderer Konzeptionen annehmen und isoliert lediglich personale Elemente berücksichtigen, so müßte das in der Praxis und auch in der Wissenschaft ähnliche Gefahren heraufbeschwören, wie die bisher dominierende Überbewertung genereller Annahmen oder Tatbestände, insonderheit solcher über den wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Bereich. Die Dichotomie: „Entweder die gesellschaftlichen Umstände bzw. die wirtschaftlichen Verhältnisse (siehe dazu oben die Thesen a und b) oder aber Persönlichkeiten bzw. persönliche Faktoren sind maßgeblich für das

¹⁰¹ Vgl. dazu etwa *H. Besters* (Hrsg.): *International vergleichende Wirtschaftspolitik*; a.a.O., passim; *J. Werner/B. Külp*: *Wachstumspolitik. Verteilungspolitik*; a.a.O., S. 27 ff. u. 109 ff.; *W. Jahnke*: *Zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen*; in: *Z.f.ges.St.*, 127, 1971, S. 296 ff.

¹⁰² Vgl. z. B. *J. Bidlingmaier*: *Unternehmerziele und Unternehmerstrategien*; Wiesbaden 1964, S. 48.

¹⁰³ Siehe dazu einschlägige Überlegungen bei *Dahl, Lindblom* und *Braybrooke*. Diese Autoren erstrecken die „inkrementale“ Methode der politischen Analyse und Politik allerdings nicht auf die explikative Klärung letzter Ziele und befürworten ad hoc gesetzte Bewertungsfunktionen. Vgl. *R. A. Dahl/Ch. E. Lindblom*: *Politics, Economics and Welfare*; New York 1953, S. 82 ff.; *D. Braybrooke/Ch. E. Lindblom*: *A Strategy of Decision*; London 1963, S. 52; *Ch. E. Lindblom*: *Zur Analyse-Methode in der staatlichen Wirtschaftspolitik*; in: *G. Götgen* (Hrsg.): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*; 2. Aufl., Köln/Berlin 1967, S. 330 ff.

politische Geschehen“ würde einen Scheingegensatz zum Ausdruck bringen. Damit würde die spezifische Verklammerung persönlicher und gesellschaftlicher bzw. individueller und genereller Tatbestände übersehen oder doch unzutreffend in singulären und allgemeinen Aussagen berücksichtigt¹⁰⁴.

Der Zusammenhang persönlicher und gesellschaftlicher Faktoren war auch historischen Materialisten, entgegen mancher landläufigen Annahme, keineswegs fremd. So schrieb *Plechanow*, „daß Persönlichkeiten häufig einen starken Einfluß auf das Schicksal der Gesellschaft ausüben, daß aber dieser Einfluß durch ihre (der Gesellschaft! *W. W. Eng.*) innere Verfassung und ihr Verhältnis zu anderen Gesellschaften bestimmt wird“¹⁰⁵. In einer neueren Veröffentlichung anerkennt *L. I. Marisowa* sogar, daß „der Mensch als Persönlichkeit und Individualität... sich in der Gesellschaft unter dem Einfluß der Lebensbedingungen und der Erziehung (bildet), aber der Mensch ist nicht das passive Objekt der gesellschaftlichen Einwirkungen, er wird zur Persönlichkeit durch die eigene Tätigkeit...“¹⁰⁶.

Unter den neueren Kulturtheoretikern hat besonders *Alfred Weber* betont, daß natürlich von einem einfachen Kausalverhältnis zwischen dem Gesellschaftsprozeß, dem Zivilisationsprozeß und der Kulturbewegung nicht gesprochen werden kann. Seiner Ansicht nach sind weder die ökonomischen Verhältnisse noch irgendwelche kulturellen Elemente als „die“ Triebkraft der Geschichte anzusehen. Vielmehr entwickeln alle drei Bereiche typische Verlaufsformen in stetiger Interdependenz mit den jeweils anderen¹⁰⁷. Auch *Eucken* hat mit seiner These von der „Interdependenz der Ordnungen“ hervorgehoben, daß die Teilordnungen der Wirtschaft, der Gesellschaft (einschließlich des Sozialen), des Staates und des Rechts in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander stehen. Allerdings werden sie in bestimmten Ausprägungen mehr als in anderen durch die Idee der Freiheit stimuliert¹⁰⁸.

Entgegen *Gehlen* sind die Menschen keineswegs zwingend der Überzeugungskraft des „Natürlichen“ ausgeliefert, „ohne daß eine andere Möglichkeit vorstellbar wäre“. Es ist ihnen vielmehr — wie *Dreitzel* im Anschluß an *Plessner* sagt — nichts natürlich als „jener Zwang zur

¹⁰⁴ Siehe dazu *K. E. Boulding: Principles of Economic Policy; Englewood Cliffs 1958, S. 423 f.*

¹⁰⁵ *G. W. Plechanow: Über die Rolle der Persönlichkeit in der Geschichte; (Ost) Berlin 1945, S. 30.*

¹⁰⁶ *L. I. Marisowa: Persönlichkeit und Gesellschaft. Die Rolle der Arbeit bei der Bildung der allseitig entwickelten Persönlichkeit; in: E. Faber/ E. John (Hrsg.): Das sozialistische Menschenbild; Leipzig 1967, S. 562.*

¹⁰⁷ *A. Weber: Prinzipien der Geschichts- und Kultursoziologie; München 1951, S. 44 ff.*

¹⁰⁸ *W. Eucken: Grundsätze ...; a.a.O., S. 180 ff.*

Selbstwertung, der sich in der Künstlichkeit einer Existenz aus eigener Leistung dokumentiert“¹⁰⁹.

12. In Wirklichkeit dürfte, wie jetzt gesagt werden kann, jeder Zustand eines politischen Gemeinwesens (mit den zugehörigen Gruppen, Organisationen und Institutionen) und jede Entwicklung eines solchen Zustandes — z. B. also der Zustand der Friedlosigkeit bzw. eines geringen Integrationsgrades — zwar ein Ergebnis gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Umstände sein. Das Ergebnis kann letztlich jedoch entweder auf persönliche Aktionen zurückgeführt werden oder es wurde durch Unterlassungen persönlicher Handlungen in seinem Zustand bzw. Entwicklungsgrad begünstigt (These 6).

„Die Zukunft hängt“ — wie *Popper* es ausdrückt — „von uns selbst ab, und wir sind von keiner historischen Notwendigkeit abhängig“. Die Behauptung, daß z. B. Institutionen ein Werk der Menschen sind, bedeutet nach Auffassung des Autors natürlich nicht, daß sie alle bewußt geschaffen wurden, d. h. einem völlig zweckhaften Vorgehen entsprangen. Es heißt vielmehr vor allem, daß die Menschen „sie ändern“ und einer „Beurteilung unterwerfen“ können.

„Echte menschliche Schöpfungen“ sind nach *Popper* insofern auch alle wissenschaftlichen Resultate, denn sie gehen — wie schon *Kant* wußte — auf eine „aktive Rolle“ des Beobachters und Forschers zurück. Mittels dieser Rolle können selbst Naturgegebenheiten „im Lichte seiner Zweifel, Vermutungen, Ideen und Inspirationen“ gesehen werden¹¹⁰. Damit wird — anders gesagt — „im Lichte“ spezieller Utopien, d. h. von Aspekten, geforscht. Utopien stellen auch in diesem Bereich immer vorderste Teile menschlichen Tuns dar.

13. Aus der dargelegten These folgt, daß jeder Zustand und jede Entwicklung eines Gemeinwesens mit seinen Gruppen, Organisationen und Institutionen sich zumindest langfristig durch Aktionen erneuerter oder völlig neu gebildeter Gruppen überwinden oder doch partiell verändern läßt. Dabei ist das revolutionäre oder evolutionäre Handeln der Beteiligten zuletzt wiederum personal bedingt (These 7).

Es mag hier interessieren, daß die Bedingtheit revolutionärer und weltweit kriegerischer Aktionen im Sinne totalitärer bzw. ganzheitlicher Kraftakte der Gewalt (*Popper*) durch individuelle „Spontanitäten“ bereits durch *Proudhon* erkannt worden ist¹¹¹. Solche Aktionen verblei-

¹⁰⁹ A. Gehlen: Anthropologische Forschung; a.a.O., S. 72; H. P. Dreitzel: Problemgeschichtliche Einleitung; in: H. P. Dreitzel (Hrsg.): Sozialer Wandel. Zivilisation und Fortschritt als Kategorien der soziologischen Theorie; Neuwied/Berlin 1967, S. 90.

¹¹⁰ K. R. Popper: Die offene Gesellschaft ...; a.a.O., S. 16, 23, 100 u. 104.

¹¹¹ P. J. Proudhon: Ausgewählte Texte; hrsg. u. eingeleitet von Th. Ramm, Stuttgart 1963, S. 191.

ben allerdings unter den Gegebenheiten der Gegenwart vermutlich nur noch für Entwicklungsländer als äußerste und daher auch dort nicht sehr wahrscheinliche Handlungsmöglichkeiten¹¹².

Daß individuelle Leitbilder mit evolutionären bzw. reformerischen Aktionen kleiner oder großer Gruppen nicht nur vereinbar sind, sondern besonders zu harmonisieren scheinen, ist in der Literatur bereits des öfteren beachtet worden. *Brinton* stellt dazu mit Blick sowohl auf die Geschichte als auch auf die Gegenwart für unterschiedliche Personengruppen fest: „Eines der wesentlichsten Elemente der klassischen Utopie, der Glaube an die Möglichkeit ständiger Reform, die nicht hoffnungsloses Stückwerk, vergängliche Leistung oder sinnloses Hin und Her ist, sondern eben Fortschritt, ist auch heute noch in den Massen des Westens vorhanden, bei der intellektuellen Elite dagegen zwar nicht völlig abgestorben, doch weitgehend geschwächt“¹¹³.

In diesem Zusammenhang muß man — worauf z. B. *Mühlmann* und *Freyer* aufmerksam gemacht haben — Änderungen des ursprünglichen, sich zeitweise geradezu revolutionär bzw. totalitär äußernden Fortschrittsglaubens beachten.

Die eingetretenen Wandlungen sind jedoch kaum — wie *Freyer* es darstellt — dergestalt, daß „aktive menschliche Vollzüge im Sinne bestimmter, vor Augen stehender Ziele“ völlig entbehrlich geworden sind¹¹⁴. Beispielsweise werden auch heute Unternehmer im Sinne *Schumpeters*, die an der „Durchsetzung neuer Kombinationen“ interessiert sind¹¹⁵, benötigt, und sie treten auch auf. Richtig ist lediglich, daß die technischen und ökonomischen Prozesse der Industrialisierung in entwickelten Gesellschaften nicht mehr erst grundsätzlich in Gang gesetzt werden müssen. Außerdem ist zu beachten, daß zu den Leitbildern bzw. Inventionen als weitere Bestimmungsstücke des Handelns ausgearbeitete Konzepte bzw. Innovationen hinzugetreten sind. Der „integrale“ Fortschrittsbegriff, wie ihn *Mühlmann* als umfassende und dogmatische Kategorie beschreibt¹¹⁶, ist — sieht man von der gegenwärtigen Renaissance ganzheitlicher „Theorien der Gesellschaft“ ab — in der Praxis anscheinend überholt worden. An zahlreichen „kleinen“ Fortschritten auf praktisch allen Gebieten und in permanenten Abläufen bleiben viele Menschen — und wohl auch Intellektuelle — aber weiterhin interessiert.

¹¹² *J. Galtung*: Über die Zukunft des internationalen Systems; in: *M. Bohnet* (Hrsg.): Das Nord-Süd-Problem. Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern; München 1971, S. 213 ff.

¹¹³ *C. Brinton*: Utopie und Demokratie ...; a.a.O., S. 136 f.

¹¹⁴ *H. Freyer*: Über das Dominantwerden ...; a.a.O., S. 544.

¹¹⁵ *J. A. Schumpeter*: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung; 5. Aufl., Berlin 1952, S. 100 f.

¹¹⁶ *W. M. Mühlmann*: Okzident und Orient, gestern und heute: Idee und Problematik des Fortschritts; in: *Z.f.ges.St.*, 115, 1969, S. 133 ff.

14. Es soll hier weiterhin die Vermutung ausgesprochen werden, daß das entscheidungsgeleitete — nicht natürlich das traditionale bzw. habituelle und sonstige — Handeln von Einzelnen und Gruppen in einer ersten Verhaltensphase jeweils allein durch spontan entworfene Leitbilder angeleitet wird. In späteren Phasen kommen auch geplante — z. T. mit Hilfe der Wissenschaft mehr oder weniger geklärte und von daher „rationale“ — Konzeptionen hinzu, d. h. Zielsysteme und Ziel-Mittelsysteme. Die konkreten Ausprägungen der Ziel- und Ziel-Mittelsysteme — das sind z. B. Grundsatz- und Aktionsprogramme sowie Strategien — werden nunmehr von den Gruppen, Organisationen und Institutionen übernommen und offiziell vertreten (These 8)¹¹⁷.

Wie ersichtlich ist, wird es hier im Unterschied beispielsweise zu Pütz, Giersch und Papalekas, aber in grundsätzlicher Übereinstimmung mit Weisser und Kloten für zweckmäßig gehalten, scharf zwischen Leitbild bzw. Utopie einerseits und Konzeption (Konzept) andererseits zu unterscheiden¹¹⁸. Die Betonung der Differenz wird für grundsätzlich fruchtbar angesehen. Dabei spielt es eine untergeordnete Rolle, daß die Unterscheidung vorstehend allerdings noch nicht in operationaler Weise erfolgt und es deshalb im Einzelfalle zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen kann.

Gewisse Unterschiede zwischen der hier vertretenen Position zu derjenigen von Kloten liegen indessen vor. Sie bestehen darin, daß vorstehend (1.) Leitbilder als Unterart von Utopien aufgefaßt werden. Hingegen sind bei diesem Autor Leitbilder quasi ordnungsbegrifflich so definiert, daß sie nur „mehr oder weniger utopisch“ sind. (2.) Es werden ferner hier auch bloße Zielsysteme sowie Aktionsprogramme zu den Konzeptionen gezählt. Kloten hat stattdessen den Begriff der Konzeption auf gedankliche Beziehungen zwischen Hauptzielen und Hauptinstrumenten beschränkt¹¹⁹.

¹¹⁷ Über Zuordnungen gedanklich unterschiedlich weit ausgearbeiteten Handelns zu bestimmten Phasen der Menschheitsentwicklung oder zu Entwicklungsphasen der Märkte vgl. *Ph. Herder-Dorneich*: Anthropologie des pluralistischen Zeitalters; in: *J. Broermann/Ph. Herder-Dorneich* (Hrsg.): Soziale Verantwortung; a.a.O., S. 43 ff.; *E. Heuss*: Allgemeine Markttheorie; Tübingen/Zürich 1965, S. 16 ff. u. 25 ff.

¹¹⁸ Siehe dazu *Th. Pütz*: Die wirtschaftspolitische Konzeption; in: *H.-J. Seraphim* (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen; Berlin 1960, S. 11; *H. Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Bd. 1: Grundlagen; Wiesbaden 1961, S. 27; *J. C. Papalekas*: Soziale Leitbilder; in: *W. Bernsdorf* (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie; 2. Aufl., Stuttgart 1969, S. 970 ff.; *G. Weisser*: Politik als System ...; a.a.O., S. 25 ff. u. 44 ff.; *Ders.*: Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse; 1953/54, in: *H. Albert u. E. Topitsch* (Hrsg.): Werturteilsstreit; Darmstadt 1971, S. 125 ff.; *N. Kloten*: Utopie und Leitbild im wirtschaftspolitischen Denken; in: *Kyklos*, XX, 1967, S. 331 ff.

¹¹⁹ Vgl. *N. Kloten*: Utopie ...; a.a.O.

Weisser dürfte zuerst klargemacht haben, daß wir unser Handeln zunächst nicht an begrifflichen Forderungen eines Programms, sondern an Leitbildern als Gegenständen produktiver Phantasie orientieren, „durch die uns die angestrebten bzw. erstrebenswerten Gestalten unserer Persönlichkeit und des sozialen Lebens . . . in ihrer Individualität vor Augen stehen“. Was die Ableitung von Programmen und anderen Konzeptionen betrifft, so folgt sie seiner Ansicht nach dem logischen Schema der Ableitung eines jeden politischen Werturteils: „Ideal-Analyse-Programm“. Dieses Schema wird von dem Autor als der Gedankenweg angesehen, „den jeder Politiker zurücklegt“. Die Analyse dieses Gedankenwegs impliziert jeweils (1.) die Interpretation der Grundanliegen, und (2.) die Durchführung von Zeitanalysen. Letztere beziehen Möglichkeitsüberlegungen, vor allem aber die „sozialkritische“ Bewertung der erörterten Wirklichkeitsausschnitte unter dem Aspekt der Grundanliegen ein¹²⁰.

Jede Programmatik ragt weit in den gesellschaftlichen bzw. betrieblichen Bereich hinein, der von Vertretern eines umfassenden normativ-wissenschaftlichen Ansatzes — wie im Anschluß an Weisser etwa Flohr und Lompe — „Planung“ genannt wird¹²¹. Andere Autoren — wie Vente, Picht und Lübke — haben hingegen einen bloße Entscheidungsvorbereitung intendierenden wertfreien oder doch pragmatischen Planungsbegriff vorgezogen¹²².

Lompe präferenziert statt pragmatischer Planung im Anschluß an Habermas und angereichert durch Überlegungen Weissers ein „pragmatisches Politikmodell“¹²³. Damit versucht er vor allem die für die Gegenwart für notwendig gehaltene institutionelle Integration der (Sozial-)Wissenschaft in den politischen Entscheidungsprozeß zu charakterisieren, d. h. ein kritisches Wechselverhältnis zwingender Art zwischen den Funktionen des Politikers und denjenigen des wissenschaftlichen Beraters nahezulegen. Für ein solches Modell scheint in

¹²⁰ Siehe G. Weisser: Politik als System ...; a.a.O., S. 47; Ders.: Zur Erkenntniskritik ...; a.a.O., bes. S. 135. Vgl. auch Ausführungen zum sog. „Vierer-Schritt“ idealtypisch bestimmter Politik bei W. Schreiber: Zur Frage des Standorts der Sozialpolitik-Lehre im Ganzen der Sozialwissenschaften; in: F. Karrenberg/H. Albert/H. Raupach (Hrsg.): Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung; Berlin 1963, S. 356 ff.

¹²¹ H. Flohr: Parteiprogramme ...; a.a.O., S. 67 ff.; K. Lompe: Wissenschaftliche Beratung ...; a.a.O., S. 119 ff.; Ders.: Gesellschaftspolitik und Planung; Freiburg/Br. 1971, S. 25 ff. Für die Betriebswirtschaftslehre siehe etwa E. Grochla: Organisation der Planung; in: E. Grochla (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation; a.a.O., Sp. 1305 ff.

¹²² R. E. Vente: Planung wozu?; Baden-Baden 1969, S. 150; Ders.: Zielplanung; Baden-Baden 1971, S. 9 ff.; G. Picht: Prognose, Utopie, Planung; Stuttgart 1967, S. 47 ff.; H. Lübke: Theorie und Entscheidung; Freiburg/Br. 1971, S. 90 ff.

¹²³ K. Lompe: Wissenschaftliche Beratung ...; a.a.O., Kapitel IX.

der Tat Vieles zu sprechen, besonders wenn man die Mängel des technokratischen und des dezisionistischen Politikmodells erkannt hat. Von einer „Notwendigkeit“ zu seiner Praktizierung kann freilich, will man eine entwicklungsgesetzliche Aussage vermeiden, nur in persönlicher Perspektive gesprochen werden.

15. Die Leitbilder und Konzeptionen der Praxis und Wissenschaft können auch danach unterschieden werden, ob ihre Zielebündel und Einzelziele bereits als rationale Größen geklärt, internalisiert und institutionalisiert wurden, oder ob sie als „neue“ Ziele mit überdeterminierten Spielräumen zusätzliche Möglichkeiten des Handelns eröffnen (These 9).

Folgt man dem hier vorliegenden Vorschlag, so kann man bei den Leitbildern also auch vor-rationale und rationale Leitbilder unterscheiden. Hingegen sind Zielsysteme ex definitione rationale Größen, d. h. Aussagensysteme.

Vor-rationale Leitbilder — auf die in diesem Beitrag die Überlegungen mit vollem Bedacht konzentriert wurden — lassen sich auch als Zieleformeln mit „überdeterminierten“ Spielräumen kennzeichnen, in denen neue Ziele zum Ausdruck kommen. Utopien dieser Art erscheinen unbeteiligten Betrachtern — außerhalb politischer Gruppierungen stehenden Forschern — oft als vage formuliert oder ohne Inhalt. Als „Gemeinplätzen“ oder „Leerformeln“ wird ihnen oft sowohl jede wissenschaftliche als auch praktische Bedeutung abgesprochen. Mit *Weisser*, *Thiemeyer* und *Neusüss* läßt sich indessen bezweifeln, ob sich die effektive Relevanz solcher Zieleformeln insbesondere für das praktische Handeln, aber auch für die Forschung, allein unter sprachkritischen und logischen Aspekten erschließen läßt.

Für die Nutzbarmachung solcher Formeln scheint dreierlei unerlässlich zu sein: (1.) Die Interpretation der Formeln bzw. Leitbilder, d. h. die sozialphilosophische Erhellung der Bedeutung ihres „subjektiv gemeinten Sinnes“, die prinzipiell im Sinne der Anforderungen von *Max Weber* erfolgen kann¹²⁴. Die Deutungs Aufgabe sollte allerdings Teil einer umfassenden wissenschaftlichen Beschäftigung mit den Zielstrukturen sein, die zwei weitere Aufgaben einschließt: (2.) Ihre Durchleuchtung unter logischen und empirischen Gesichtspunkten, wobei die Klärung von Kompatibilitäten, die Aufdeckung von Zielbeziehungen und hier besonders von Zielkonflikten besondere Beachtung verdienen¹²⁵. (3.) Die Klärung des Zustandekommens von Zielformeln, die eine oft unterschätzte, gleichwohl wichtige Forschungsaufgabe ist.

¹²⁴ *M. Weber: Gesammelte Aufsätze ...; a.a.O., S. 148 ff. u. 427 ff.*

¹²⁵ Diese Aufgaben werden — wie schon angedeutet wurde — gegenwärtig besonders betont, zunehmend auch in wirtschafts(verteilungs-)politischen und sozial(gesellschafts-)politischen Untersuchungen. Siehe dazu z. B.

Bei der wissenschaftlichen Erörterung von ausgearbeiteten Zielsystemen und anderen Konzeptionen treten weitere Aufgaben hinzu. Nach Flohr sind hier zu unterscheiden: (1.) Aufgaben der Formulierung von Zielaussagen, eingeschlossen Klärungen des Geltungsmodus und der Operationalität der formulierten Sätze. (2.) Vornahme von zeitlichen Begrenzungen von Zielen, die z. B. eine wichtige Bedingung von Erfolgskontrollen darstellen. (3.) Beurteilungen der Realistik von Zielen, d. h. Feststellungen zu ihrer Aktualität und zu ihrem Informationsgehalt¹²⁶.

Für die Kennzeichnung der Internalisierung von Leitbildern und der Institutionalisierung von Zielsystemen und anderen Konzeptionen erweist sich die von Weisser und Thiemeyer vorgenommene Unterscheidung „subjektiven“ und programmatisch aufgegebenen „institutionellen“ Sinns menschlichen Handelns¹²⁷ grundsätzlich als brauchbar. Sie knüpft an M. Webers Begriff des subjektiven Sinns an, führt aber darüber hinaus. In Anbetracht sich häufender Fälle „obsolet“ gewordener Sinnbestimmungen in der jüngeren deutschen Geschichte dürfte allerdings eine Überschätzung der tatsächlichen Bedeutung einmal erfolgter Institutionalisierungen von Sinnmerkmalen unangebracht sein¹²⁸, vor allem was die Dauer ihrer Wirksamkeit betrifft.

16. Genau genommen sind sowohl Konzeptionen als auch Leitbilder einem fortwährenden Wandel unterworfen. Dieser verstärkt bzw. beschleunigt sich möglicherweise von dem Zeitpunkt an, in welchem in der Politik regelmäßig evolutionäres Handeln revolutionären Verhaltensweisen vorgezogen wird und in der Möglichkeitsforschung die Simulation von Einzelzielen und Zielsystemen sowie die Durchleuchtung des Ziel-Mittel-Geflechts mittels Computern einsetzt (These 10).

Die Simulation dürfte zu völlig neuen Dimensionen der Zielforschung hinführen, sowohl was den Charakter der Ziele — als nunmehr rein zweckrationalen Gegebenheiten — als auch was die Schnelligkeit ihres Wandels betrifft.

H. Besters (Hrsg.): *International vergleichende Wirtschaftspolitik*; a.a.O., erster und zweiter Teil; G. Kleinhenz: *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung ...*; a.a.O., S. 118 ff.; J. Werner/B. Kulp: *Wachstumspolitik. Verteilungspolitik*; a.a.O., S. 27 ff., 34 f., 109–142; J. Werner: *Über wirtschaftspolitische Ziele*; in: *Schweiz.Z.f.Volksw.u.Stat.*, 107, 1971, bes. S. 365 f. u. 368; D. Schröder: *Wachstum und Gesellschaftspolitik*; Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971, bes. S. 74–146.

¹²⁶ H. Flohr: *Parteiprogramme ...*; a.a.O., S. 70 ff., 76 f. u. 80 ff. Siehe auch Ders.: *Probleme der Ermittlung volkswirtschaftlicher Erfolge*; Göttingen 1964, erster Teil, III. Abschnitt.

¹²⁷ G. Weisser: *Die Lehre ...*; a.a.O., S. 12 f.; Ders.: *Die Unternehmensmorphologie ...*; a.a.O., S. 22 ff. u. 31 ff.; Th. Thiemeyer: *Gemeinwirtschaft ...*; a.a.O., S. 246 ff. u. 264 ff.

¹²⁸ Siehe auch Th. Thiemeyer: *Gemeinwirtschaft ...*; a.a.O., S. 265 f.

Allerdings gibt es schon für die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts — als Höhepunkte revolutionären Geschehens in Europa erst noch bevorstanden — Persönlichkeiten, deren Handeln von sich laufend wandelnden Leitbildern bestimmt wurde, obwohl sie sich keineswegs opportunistisch veränderten Verhältnissen in der Wirtschaft und Gesellschaft angepaßt hatten. Ein solches Beispiel ist der Brite *Robert Owen*. Dieser Industrielle und Sozialreformer hatte sich trotz früh erarbeiteter milieutheoretischer Lehrsätze von einem zunächst angestellten und später selbständigen erwerbswirtschaftlichen Unternehmer über mehrere Zwischenstufen „sozialer“ Einstellung und „sozialistischen“ Bekenntens zu einem „Kommunisten“ im kommunitären Sinne dieses Wortes entwickelt¹²⁹. Trotz solcher Fälle dürfte es erst für „neomoderne“ Gesellschaften (*Galtung*) kennzeichnend werden, „daß einzelne Personen mehreren Bekenntnissen anhängen, wenigstens im Verlauf ihres Lebens“¹³⁰.

Was den Wandel von Konzeptionen betrifft, so kann es natürlich bei Akzeptierung verschiedener Stufen wissenschaftlicher Beratung nach Form des pragmatistischen Modells relativ leicht zu einer Revision des ursprünglichen Leitbilds oder Zielsystems bei den beteiligten Politikern kommen. „Das kann“ — wie *Lompe* dazu ausführt — „z. B. dann der Fall sein, wenn die Berater zeigen, daß für eine bestimmte Zielkonstellation beim gegebenen Stand der Wissenschaft keine Realisierungsmöglichkeit offen ist“¹³¹.

In grundsätzlicher Beurteilung von Grenzen „gegebener“ Ziele macht *Meimberg* darauf aufmerksam, daß sich „das relative Gewicht der einzelnen Bestrebungen“ im Sinne sozialökonomischer Ziele und deren Realisierung „ständig“ verändert. „Sozialer Wohnungsbau, Ausbau des Erziehungs- und Bildungswesens, Förderung der wissenschaftlichen Forschung, finanzielle und monetäre Stabilität, Stetigkeit der Konjunktur, die Erhaltung überkommener Strukturen, aber auch ihre Anpassung an veränderte Absatzmöglichkeiten, das Interesse an einer bestimmten Regionalordnung, Straßenbau, Verbesserung des Wettbewerbsrechts, Wahrung einer als befriedigend angesehenen Relation von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben, Reinhaltung des Wassers und der Luft, Ausdehnung der Freizeit, Hilfen für Entwicklungsländer, diese und viele andere Punkte prägen, unterschiedlich abhängig vom Wandel ideologischer, politischer, wirtschaftlicher und sonstiger Kräfte,

¹²⁹ Vgl. dazu *W. W. Engelhardt*: Robert Owen und die sozialen Reformbestrebungen seit Beginn der Industrialisierung; Bonn 1972, S. 41 ff.; *Ders.*: Robert Owen als früher freiheitlicher Sozialist; in: *H. Flohr/K. Lompe/L. F. Neumann* (Hrsg.): Freiheitlicher Sozialismus — Beiträge zu seinem heutigen Selbstverständnis; Hannover 1973.

¹³⁰ So *J. Galtung*: Über die Zukunft ...; a.a.O., S. 288.

¹³¹ *K. Lompe*: Wissenschaftliche Beratung ...; a.a.O., S. 134 ff.

die Programme und Taten von Parteien und Regierungen“. Da es „in der Gesellschaft... keine volle Klarheit über die Kriterien der Zielbestimmung“ gibt — „sie gibt es nicht einmal bei einzelnen Gruppen und den Individuen als solchen“ — folgt daraus, daß sich „weder die Interessen, noch die Auswahl der Ziele und deren genauer Inhalt“ im Grunde „als ein Gegebenes ansehen“ lassen, „sofern der Wirklichkeit entsprochen werden soll“¹³².

V. Zusammenfassung der Thesen

1. In der erfahrungswissenschaftlichen Forschung sollte die Ignorierung persönlicher Faktoren, z. B. von Leitbildern als individueller menschlicher Größen, nicht fortgesetzt werden. Nach der hier vertretenen Ansicht gibt es zwischen dem Gebiet der Politik und verschiedenen anderen Gebieten menschlichen Daseins keinen ausschließlich generellen Zusammenhang.
2. Deshalb ist jede eng zweckrationale Betrachtungsweise, die auf die Beschreibung und Interpretation von Individualitäten — beispielsweise der Zielstrukturen von Leitbildern — verzichtet, zur Analyse solcher Zusammenhänge unzureichend, die auch andere als generelle Bestandteile aufweisen.
3. Der Zusammenhang zwischen der Politik als einem Handeln (oder einem Gebiet) mit verschiedenen anderen menschlichen Handlungen (oder anderen Gebieten) ist kein ausschließlich genereller und er ist daher auch kein vollständig rational abbildbarer Zusammenhang. Diese Beziehung ist vielmehr vermutlich in bestimmtem Umfange jederzeit eine persönliche Zielbeziehung. In ihr wirken sich von Menschen entworfene vor-rationale Gebilde utopischer Art (in der Praxis „Leitbilder“, „Weltbilder“, „Utopien im engeren Sinne“; in der Wissenschaft „Aspekte“) aus.
4. Bestimmten Gebilden davon, so Leitbildern und Aspekten, könnte in der Gegenwart und absehbaren Zukunft entgegen mancher positivistischen Erwartung gesteigerte Bedeutung zukommen. Dies unter anderem deshalb, weil (1.) dogmatischen und auch wertrationalen Entscheidungsgrundlagen durch die erkenntnis- und ideologiekritischen Bestrebungen in der Nachkriegszeit immer mehr der Boden entzogen wurde; (2.) die Wissenschaft aber gleichermaßen allgemeine und nichtleere Kriterien rationaler Art mit Gültigkeit für die jeweiligen generellen und speziellen Bedingungen sachlicher, räumlicher und zeitlicher Art nicht erarbeiten konnte; (3.) eine

¹³² R. Meimberg: Grenzen der rationalen Beurteilung sozialökonomischer Ziele; in: C. Böhrer/D. Grosser (Hrsg.): Interdependenzen von Politik und Wirtschaft; Berlin 1967, S. 161 ff.

pluralistische Gesellschaft indessen verstärkt nichtrelativistisch, aber pragmatisch an persönlichen Stimuli orientierten Entscheidungsverhaltens vieler Einzelner und Gruppen bedarf.

5. Wer jeweils zunächst „noch nicht“ zu rationalen Größen gewordene Leitbilder und Aspekte in ihren einzelnen Zielintentionen zu analysieren versucht, agiert de facto auf dem Gebiet einer „Utopistik“ als wissenschaftlicher Teildisziplin, was immer er bei dem seit langem vorherrschend abwertenden Gebrauch des Wortes Utopie gegen diesen Ausdruck auch vielleicht einwenden mag.
6. Jeder Zustand eines politischen Gemeinwesens (mit den zugehörigen Gruppen, Organisationen und Institutionen) und jede Entwicklung eines solchen Zustandes ist ein Ergebnis gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zustände. Das Ergebnis kann letztlich jedoch entweder auf persönliche Aktionen zurückgeführt werden oder es wurde durch Unterlassung persönlicher Handlungen in seinem Zustand bzw. Entwicklungsgrad begünstigt.
7. Daraus folgt, daß jeder Zustand und jede Entwicklung eines Gemeinwesens mit seinen Gruppen, Organisationen und Institutionen sich zumindest langfristig durch Aktionen erneuerter oder völlig neu gebildeter Gruppen überwinden oder doch partiell verändern läßt. Dabei ist das revolutionäre oder evolutionäre Handeln der Beteiligten zuletzt wiederum personal bedingt.
8. Es wird hier vermutet, daß das entscheidungsgeleitete Handeln von Einzelnen und Gruppen in einer ersten Verhaltensphase jeweils allein durch spontan entworfene Leitbilder angeleitet wird. In späteren Phasen kommen auch geplante — z. T. mit Hilfe der Wissenschaft mehr oder weniger geklärte und von daher „rationale“ — Konzeptionen hinzu, d. h. Zielsysteme und Ziel-Mittelsysteme. Die konkreten Ausprägungen der Ziel- und Ziel-Mittelsysteme — das sind z. B. Grundsatz- und Aktionsprogramme sowie Strategien — werden nunmehr von Gruppen, Organisationen und Institutionen übernommen und offiziell vertreten.
9. Die Leitbilder und Konzeptionen der Praxis und Wissenschaft können auch danach unterschieden werden, ob ihre Zielebündel und Einzelziele bereits als rationale Größen geklärt, internalisiert und institutionalisiert wurden, oder ob sie als „neue“ Ziele mit überdeterminierten Spielräumen zusätzliche Möglichkeiten des Handelns eröffnen.
10. Sowohl die Leitbilder als auch die Konzeptionen sind einem fortwährenden Wandel unterworfen. Dieser verstärkt bzw. beschleunigt sich möglicherweise von dem Zeitpunkt an, in welchem in der

Politik regelmäßig evolutionäres Handeln revolutionären Verhaltensweisen vorgezogen wird und in der Möglichkeitsforschung die Simulation von Einzelzielen und Zielsystemen sowie die Durchleuchtung des Ziel-Mittelgeflechts mittels Computern einsetzt.

Summary

We shall define „Leitbild“ as a personal idea or image which guides behavior and in which goals become apparent, but which is not yet reasoned out or fully conscious. Goal systems are concepts influenced or determined by these ideas.

Personal ideas constituting a definite kind of utopia will, according to the opinion of the author and contrary to the expectation of many positivists, be of increasing importance in the present and near future. This is due to the fact, on the one hand, that dogmatic bases for making decisions have lost more and more ground, for example through criticism of ideologies, and, on the other hand, that in the sciences no general criteria with sufficient substance could be worked out with validity in each case for the general as well as specific conditions under which action is taken. The decisive factor is, however, that political practice in a pluralistic society needs decisions, based on personal stimuli, to be made by many individuals and groups.

In addition to these personal ideas, of course, there are goal systems and other concepts which determine rational behavior. Perhaps one can say that decision-guided behavior of individuals and groups is led in the first phase by spontaneously developed ideas alone. Then in later phases, planned concepts follow, in the clarification of which the sciences — and in particular decision theory — are fulfilling important functions.

To the category of planned concepts belong, in addition to goal systems, also composite systems of goals and means of reaching them and, as concrete expressions of both, programs of principles and action, for example, of the political parties.

Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik

Von *Horst Sanmann*, Hamburg

I. Termini, Fragestellung, Definitionen

1. Wie bei anderen Teilbereichen der Politik, so bedeutet auch im Falle der Sozialpolitik dieser Terminus zweierlei. Er bezeichnet einmal das Handeln (im weitesten Sinne) im Raume der Politik; dies soll hier *praktische Sozialpolitik* heißen. Er bezeichnet andererseits die beschreibende, analysierende, systematisierende, kurz: auf geistige Erfassung ausgerichtete Beschäftigung mit der praktischen Sozialpolitik, wie sie uns etwa in der akademischen Forschung und Lehre begegnet; dies soll hier *wissenschaftliche Sozialpolitik* genannt werden. Damit ist jedoch nicht beabsichtigt, in der alten Streitfrage, ob die Sozialpolitik (als akademische Disziplin) Wissenschaft oder Kunstlehre sei, zugunsten des Erstgenannten Stellung zu beziehen. Diese Frage ist für die hier zu erörternden Zusammenhänge gänzlich ohne Belang und soll daher hier ausgeklammert bleiben. Der Terminus wissenschaftliche Sozialpolitik meint also ganz unpräventiös etwa das, was einige Autoren, bei denen gleichfalls die eben erwähnte Streitfrage außer Betracht bleibt, Sozialpolitiklehre¹ oder Sozialpolitik-Wissenschaft² nennen.

2. Mit dieser Studie wird nun die Absicht verfolgt, die Aufmerksamkeit auf einen Sachverhalt im Bereich der praktischen Sozialpolitik und damit zugleich auf ein Problemfeld der wissenschaftlichen Sozialpolitik zu lenken, mit dem sich die wissenschaftliche Sozialpolitik bisher nur in sehr unzulänglicher Weise beschäftigt hat. Gemeint sind die *Normen*, auf die hin bzw. von denen her praktische Sozialpolitik betrieben wird.

Gezeigt werden soll zunächst, daß die Normen der praktischen Sozialpolitik — wie der praktischen Politik überhaupt — sich zwei Kategorien zuordnen lassen, die zweckmäßigerweise voneinander zu unterscheiden sind und für die hier die Bezeichnungen „Leitbilder“ und „Ziele“ vorgeschlagen wird (Abschnitt II). Sodann wird an Hand ausgewählter Literatur gefragt werden, wie sich die wissenschaftliche Sozialpolitik bislang mit dem Sachverhalt Normen befaßt hat und wie sie sich

¹ So *B. Külz/W. Schreiber* (Hrsg.): *Soziale Sicherheit*; Köln u. Berlin 1971, S. 9 ff.

² So *H. Winterstein*: *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*; in diesem Bande, S. 77 ff., hier S. 79.

künftig damit befassen sollte (Abschnitt III). Ausgehend von dem Umstand, daß die Unterscheidung zwischen Leitbildern und Zielen nur dann sinnvoll ist, wenn und solange sich praktische Politik als sachbereichsspezifische Politik (z. B. Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Sozialpolitik) vollzieht, wird schließlich gefragt werden, ob die nach Ansicht mancher Autoren bevorstehende oder doch erwünschte Wandlung der (sachbereichsspezifischen) praktischen Sozialpolitik zur (allumfassenden) praktischen Gesellschaftspolitik die genannte Unterscheidung hinfällig zu machen geeignet ist (Abschnitt IV).

II. Normen der praktischen Sozialpolitik: Leitbilder und Ziele

3. Wie jede praktische Politik welchen Sachbereichs auch immer (z. B. Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik), so hat auch die praktische Sozialpolitik stets eine mehr oder minder große Zahl von Vorstellungen über gewünschte Lagen, über Programmsituationen, über das, was sein soll. Diese *Vorstellungen über gewünschte Lagen, über Programmsituationen*, nennen wir *Ziele*; und ein *geordnetes, in sich konsistentes Bündel von Zielen* nennen wir *Zielsystem*.

Hier interessierende Eigenart der Ziele ist es, daß auch die höchst-rangigen unter ihnen noch dem jeweiligen Sachbereich der praktischen Politik angehören in dem Sinne, daß sie noch in dessen Kategorien formuliert oder doch formulierbar sind: ein internationaler Vertrag bestimmten Inhalts in der Außenpolitik, das vielzitierte „magische Polygon“ in der Wirtschaftspolitik, eine Schulart in der Bildungspolitik oder eben auch z. B. ein Altersrentensystem in der Sozialpolitik.

4. Aber darüber hinaus gibt es in der praktischen Politik Vorstellungen über Gewünschtes, die nicht mehr einzelnen, wie auch immer abgegrenzten, Sachbereichen der Politik angehören, sondern als von allgemeinerer Natur darüber hinausreichen. Es sind dies Vorstellungen über die erwünschte Gesellschaft, ihre Struktur, ihre Ordnung, die Stellung des Individuums in ihr u. dgl. Diese *Vorstellungen über die erwünschte Gesellschaft* nennen wir *Leitbilder*³.

³ Von Leitbildern wird in den Sozialwissenschaften des öfteren gesprochen, jedoch gibt es keine allgemein oder auch nur vorherrschend akzeptierte Definition dafür. Die Definitionen, die in der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik im Anschluß an Pütz eine gewisse Verbreitung gefunden haben, können hier nicht verwendet werden, weil ihnen zufolge die Ziele als Bestandteil der Leitbilder aufgefaßt werden, während es hier gerade darauf ankommt, Ziele und Leitbilder strikt voneinander zu unterscheiden. Vgl. *Th. Pütz*: Die wirtschaftspolitische Konzeption; in: *H.-J. Seraphim* (Hrsg.): *Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen*; Schr.d.V.f.Soc.-pol., N.F. 18, Berlin 1960, S. 9 ff., *H. Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. I. Grundlagen; Wiesbaden 1960, S. 135, *H. Ohm*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. I. Systematisch-theoretische Grundlagen; 4., verb. u. erg. Aufl., Berlin 1972, S. 122 ff.

Deren hier interessierende Eigenart ist, daß sie Geltung für alle Sachbereiche der praktischen Politik beanspruchen und eben deshalb oberhalb der Sachbereiche angesiedelt sind. Wie praktische Politik schlechthin, ungeachtet aller Zerlegung in „Bindestrich-Politiken“, stets öffentliches, und das heißt auf die Gesellschaft gerichtetes, Handeln darstellt⁴ (weshalb der Ausdruck Gesellschaftspolitik, streng genommen, einen Pleonasmus darstellt), so ist praktische Politik, in welchem Sachbereich auch immer sie sich konkretisiert, über ihre Ziele hinaus auf Vorstellungen über die erwünschte Gesellschaft bezogen.

5. Leitbildern und Zielen in den hier dargelegten Definitionen ist gemeinsam, daß sie Vorstellungen über Erwünschtes, über Angestrebtes darstellen, wobei die Leitbilder den Zielen logisch wie tatsächlich übergeordnet sind. Daher könnte es naheliegen, die hier postulierte Unterscheidung zwischen Leitbildern und Zielen als überflüssig abzulehnen und das, was hier Leitbilder genannt wird, gleichfalls als Ziele zu bezeichnen. Sie wären dann als höherrangige, vielleicht als höchstrangige, Ziele oder auch, aus dem Blickwinkel eines bestimmten Sachbereichs der praktischen Politik, als Meta-Ziele zu qualifizieren, wie uns dies etwa aus der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik vertraut ist, wenn diese von „meta-ökonomischen“ Zielen der praktischen Wirtschaftspolitik spricht.

Daß nach hier vertretener Auffassung nicht so verfahren werden sollte, bedarf der Begründung. Diese kann, um das vorwegzuschicken, nicht darin liegen, daß Leitbilder ungemein viel genereller, abstrakter und vager formuliert zu sein pflegen als Ziele. Bei allen diesbezüglichen Unterschiedlichkeiten sind dies doch nicht mehr als graduelle Abstufungen, wie sie auch innerhalb der Gruppe der Ziele durchaus vorkommen, so daß sich von daher ein Unterscheidungskriterium nicht gewinnen läßt. Die Begründung für die Unterscheidung liegt anderswo.

6. Zunächst haben wir auf die bekannte Tatsache hinzuweisen, daß sich die *praktische Politik* allenthalben, am stärksten in den zivilisatorisch höchstentwickelten Ländern, in *zahlreiche Sachbereichspolitiken ausgefächert* hat. Die Ressortgliederungen von Regierungen und die Abteilungsgliederungen von Ministerien sind dafür augenfälliges Kennzeichen. Sieht man von einzelnen Ressortgliederungen aus Gründen von Koalitionsarithmetik, Machtbalance und dergleichen ab, so ist diese Ausfächerung die Reaktion, der Reflex, auf eine immense Zunahme an Kompliziertheit, Unübersichtlichkeit und Einwirkungsbedürftigkeit der Gesellschaft. Über die Ursachen ist hier nicht zu handeln; es interessiert aber eine bestimmte Folge. Sie besteht darin, daß praktische

⁴ B. Molitor: Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik; in: Hbg.Jb.f. Wirtsch.- u. Gesellsch.-pol., 2, 1957, S. 152 ff., spricht S. 156 zutreffend von der „Beschränkung aller Politik auf das menschliche Zusammenleben und das, was daran gestaltbar ist“.

Politik stets einen bestimmten Teilaspekt von Gesellschaft anvisiert, niemals die Gesellschaft als ganze. Das bezieht sich weniger auf die Breite — oft ist es ja durchaus eine ganze, z. B. die wirtschaftliche, Seite der Gesellschaft, welche die praktische Politik, hier z. B. die Wirtschaftspolitik, im Auge hat —, als vielmehr auf die Tiefe; es ist eben nur die wirtschaftliche und nicht auch die kulturelle, außenpolitische usw. Seite der Gesellschaft, an der praktische Politik ansetzt. Man mag zweifeln, ob das jemals, also etwa zu Zeiten der klassischen Ressortgliederung — Inneres, Äußeres, Justiz, Kriegswesen, Finanz —, grundsätzlich anders gewesen ist; in ganz beträchtlichem Grade anders als damals ist es heute gewiß. Jedenfalls aber findet praktische Politik immer nur einen bestimmten Teilaspekt von Gesellschaft kennzeichnende, also sachbereichsspezifische, Lagen, die sie mit sachbereichsspezifischen Maßnahmen (nicht: Instrumenten) in sachbereichsspezifische Programmlagen zu transformieren versucht. Alle drei konstitutiven Elemente jedes praktischen politischen Problems — Lage, Maßnahme, Ziel — kommen also nur auf der Ebene des Sachbereichs vor, soweit es sich um praktische Politik handelt, und wissenschaftliche Politik, die sich jene zum Gegenstande wählt, tut gut daran, dies zu beachten.

7. Auch die *Sozialwissenschaft* — und nicht nur sie, aber das interessiert hier nicht — ist seit langem in einem Prozeß breiter Ausfächerung begriffen, und zwar aus dem gleichen Grunde zunehmender Kompliziertheit und Unübersichtlichkeit ihres Gegenstandes, der Gesellschaft. So legt sie vielfältige gedankliche Schnittlinien durch die Totalität der Gesellschaft und bildet sich auf diese Weise ihre Erkenntnisobjekte. Handelt es sich dabei um Teilbereiche praktischer Politik, so ist sie damit unweigerlich auf die Sachbereichsebene verwiesen; denn praktische Politik vollzieht sich nur in dieser. Und da für praktische Politik Lage, Maßnahme, Ziel nur auf der Sachbereichsebene vorkommen, ist es für wissenschaftliche Politik notwendig, aber auch hinreichend, sich mit der Sachbereichsebene zu befassen, um zur Systembildung zu gelangen.

Um einem Mißverständnis vorzubeugen: das heißt nicht, die Grenzen einer wissenschaftlichen Disziplin aus der im einzelnen doch oft recht zufälligen und „unsystematischen“ Ressortgliederung der praktischen Politik abzuleiten. Es heißt vielmehr, die wissenschaftlichen Disziplinen (natürlich: nur soweit sie sich mit der Politik befassen) daran zu orientieren, wo praktische Politik sich — unabhängig von der Ressortgliederung — tatsächlich abspielt, eben in den Sachbereichen (die man, so gesehen, auch Problemfelder nennen könnte). Daß es freilich im Falle der Sozialpolitik besonders schwer fällt, Sachbereich bzw. Problemfeld auszumachen, sei hier schon erwähnt. Darüber wird später noch zu handeln sein.

8. Daß Ziele (weil sie nur auf der Ebene der Sachbereiche vorkommen) und Leitbilder (weil sie nur oberhalb der Sachbereiche existieren), scharf auseinanderzuhalten sind, wenn wir in unseren Erkenntnissen vorankommen wollen, besagt andererseits nicht, daß sie nichts miteinander zu tun hätten. Im Gegenteil. Es war schon darauf hingewiesen worden, daß Leitbilder und Ziele gleichermaßen Vorstellungen über Gewünschtes darstellen, und es ist gezeigt worden, daß dabei die Leitbilder den Zielen logisch wie tatsächlich übergeordnet sind. Das legt es nahe, *Ziele als sachbereichsspezifische Konkretisierungen von Leitbildern* aufzufassen. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn man zugleich beachtet, daß sich angesichts der Allgemeinheit, Abstraktheit und Vagheit, in denen Leitbilder formuliert zu werden pflegen, in der Regel aus ein und demselben Leitbild mehrere, voneinander abweichende Ziele ableiten lassen dürften. In der praktischen Politik dürften zudem Widersprüche zwischen Leitbild und Ziel(en) vorkommen; und Politiker, die kein Leitbild haben oder sich doch zumindest eines solchen nicht bewußt sind, werden sich gewiß finden lassen. Doch soll dies hier nicht weiter verfolgt werden.

9. Nicht anschließen können wir uns *Engelhardt*, der Leitbilder als (nur) eine Spielart von „Utopien im weiteren Sinne“ bezeichnet⁵. Er kennzeichnet Leitbilder u. a. als noch nicht angewandt bzw. als noch nicht realisiert sowie als vom Glauben an ihre Wünschbarkeit und Realisierbarkeit getragen, und er setzt sie ab von „Weltbildern“, die auf den status quo gerichtet seien, und von „Utopien im engeren Sinne“, die als unrealisierbar zu gelten hätten. Erstens nämlich reicht der bloße Glaube an die Realisierbarkeit nicht hin, um eine solche Unterscheidung zwischen Leitbildern und Utopien i. e. S. treffen zu können; welcher Anhänger einer Utopie i. e. S. glaubt nicht an deren Realisierbarkeit? Auch ein Abstellen auf faktische Realisierbarkeit hülfе wohl nicht viel weiter; das ist ja oft — wenngleich wohl nicht immer — nur eine Frage des Zeithorizonts. Zweitens und vor allem aber finden wir in der Realität (mindestens des vergangenen Jahrhunderts und gerade im Zusammenhang mit der Sozialpolitik), daß sich praktische Politik von der Vorstellung der Bewahrung des gesellschaftlichen status quo leiten läßt bzw. ließ, und wir sehen keinen Grund, dies unter der Bezeichnung Weltbild vom Leitbild abzuheben. Auch ist wohl kaum bestreitbar, daß andererseits in der praktischen Politik auch Utopisches i. e. S. vorkommt.

Jedenfalls ist es für unseren Zusammenhang unerheblich, ob die Vorstellungen über die gewünschte Gesellschaft, die wir mit dem Begriff Leitbild kennzeichnen, sich auf Realisierbares, Realisiertes oder

⁵ W. W. Engelhardt: Utopien als Problem der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften; in: Z.f.d.g.St., 125, 1969, S. 661 ff., hier insbes. S. 669.

Unrealisierbares richten, und so entspricht unser Leitbildbegriff wohl dem Begriff der „Utopie im weiteren Sinne“, wie *Engelhardt* ihn verwendet hat.

10. Ganz scharf auseinanderzuhalten sind *Leitbilder* und *Ziele* einerseits, *Motive* andererseits. Leitbilder und Ziele sind — auf unterschiedlicher Ebene, wie dargelegt — gleichermaßen Vorstellungen über Gewünschtes, sie bezeichnen gesellschaftliche (Total- oder Teil-)Zustände, die der Politiker anstrebt. Motive dagegen sind die inneren Beweggründe seiner Leitbild- und Zielwahl (wie seines Handelns überhaupt); sie sind nicht nur bis zum Äußersten heterogen, sie sind außerdem auch ganz und gar untauglich, als systembildendes Prinzip einer wissenschaftlichen Politik zu dienen, und daher insoweit (nicht aber z. B. für die Psychologie oder für die Geschichtsschreibung) uninteressant⁶. Dies hat, mit Bezug auf die Unterscheidung von Zielen und Motiven, erst jüngst *Molitor* mit dankenswerter Klarheit hervorgehoben⁷.

Auch der Umstand, daß faktisch nicht selten Ziele, z. B. ein Sockelrentensystem mit Zwangscharakter und freiwilliger Aufstockungsmöglichkeit, mit Leitbildern, z. B. dem einer „mündigen Gesellschaft“ mit weitestmöglicher Freiheit der individuellen Einkommensverwendung, begründet werden, macht Leitbilder noch nicht zu Motiven. Hier ist vielmehr noch gar nicht nach den Motiven gefragt worden: warum wird eine solche Gesellschaft gewollt? Die Vielfalt heterogener Antworten mag man sich ausmalen.

III. Leitbilder und Ziele der praktischen Sozialpolitik in der wissenschaftlichen Literatur

11. Es ist nun zu prüfen, was die wissenschaftliche Sozialpolitik über jene Sachverhalte zu sagen weiß, die hier als Leitbilder und Ziele bezeichnet worden sind. Diese Prüfung soll, zweckmäßigerweise im Wege des Vergleichs mit der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik, an

⁶ Dies muß gegen *Külp* und *Schreiber* eingewendet werden, die den Sachbereich Sozialpolitik als durch (alle und nur) jene Maßnahmen der praktischen Politik konstituiert ansehen, die vom Politiker mit Gerechtigkeitsargumenten begründet werden. Da wird also sogar nicht einmal vom tatsächlichen, sondern nur vom öffentlich verlautbarten — mithin möglicherweise bloß vorgeschobenen — Motiv ausgegangen, ein daher doppelt untauglicher Ausgangspunkt. Vgl. *B. Külp/W. Schreiber* (Hrsg.): *Soziale Sicherheit*; a.a.O., S. 12.

⁷ „Verwirrung entsteht ... dann, wenn das Motiv des Handelns mit dessen gesellschaftlichem Zweck gleichgesetzt wird.“ „Kurz, das Motiv, aus dem heraus es zur Sozialpolitik kommt, ist eines (Interesse aus ...), das Ziel jedoch, in dem die tatsächlichen Maßnahmen konvergieren, ein anderes (Interesse an ...). Und sich an das letztere zu halten, macht die Theorie erst operational, zum Beispiel für die Erfolgswürdigung der politischen Maßnahmen, und auch „objektiv“: die Analyse wird unabhängig von Einstel-

Hand ausgewählter neuerer (d. h. nach dem Zweiten Weltkriege erschienenen) Literatur erfolgen, und zwar solcher Literatur, die sich, jedenfalls der Intention der Autoren nach, mit Sozialpolitik generell und umfassend beschäftigt, also nicht nur mit einem ihrer Teilgebiete. Angesprochen ist damit die Lehr- und Handbuchliteratur. Sie dürfte sich für den hier verfolgten Zweck insofern besonders eignen, als sie dem Anspruch zu genügen hat, den jeweils zu ihrem Erscheinungstermin als gesichert oder doch als vorherrschend akzeptiert geltenden Erkenntnisstand widerzuspiegeln.

Vergleicht man nun diese Literatur⁸ mit der entsprechenden Literatur aus dem Gebiet der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik⁹, so springen im Hinblick auf die Leitbild- und Zielbehandlung *zwei gravierende Unterschiede* ins Auge. *Erstens* werden in der wissenschaftlichen

lungen gegenüber der Sozialpolitik.“ (B. Molitor: Was ist Sozialpolitik?; in: Hbg. Jb. f. Wirtsch.- u. Gesellsch.-pol., 17, 1972, S. 184 ff., hier S. 196 f.). Vgl. auch H. Sanmann: Sozialpolitik; in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, 2. Bd., 3., neubearb. Aufl., Göttingen 1972, S. 188 ff., hier S. 190 f.

⁸ In der Reihenfolge ihres Erscheinens:

G. Albrecht: Sozialpolitik; Göttingen 1955, W. Weddigen: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege; Stuttgart 1957, E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform; Tübingen 1957, E. Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; Berlin u. a. 1961, L. Preller: Sozialpolitik. Theoretische Ortung; Tübingen 1962, A. Burghardt: Lehrbuch der Allgemeinen Sozialpolitik. Bedingungen, Geschichte, Vollzug, Effekte; Berlin 1966, L. Heyde: Abriss der Sozialpolitik; 12., überarb. u. erg. Aufl., Heidelberg 1966, W. Schreiber: Sozialpolitik; in: K. Hax/Th. Wessels (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften. II. Volkswirtschaft; 2., überarb. u. erw. Aufl., Köln u. Opladen 1966, S. 269 ff., H. Sanmann: Sozialpolitik; a.a.O., 1972.

⁹ Gleichfalls in der Reihenfolge ihres (erstmaligen) Erscheinens: C. Bresciani-Turroni: Einführung in die Wirtschaftspolitik; Bern 1948, Th. Pütz: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung; Wien 1948, W. Meinhold: Volkswirtschaftspolitik; München 1955 (2., völlig umgearb. u. erw. Aufl. in zwei Bänden. Erschienen ist der erste Band unter dem Titel „Volkswirtschaftspolitik. I. Theoretische Grundlagen der Allgemeinen Wirtschaftspolitik“; München 1970), H.-J. Seraphim: Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik; Göttingen 1955 (2., verb. u. erw. Aufl., Göttingen 1963), J. Tinbergen: Economic Policy. Principles and Design; Amsterdam 1956 (4., revid. Aufl., Amsterdam 1967, deutsch unter dem Titel „Wirtschaftspolitik“; Freiburg/Br. 1968), W. G. Hoffmann: Allgemeine Wirtschaftspolitik; in: K. Hax/Th. Wessels (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften. II. Volkswirtschaft; Köln u. Opladen 1958 (2., überarb. u. erw. Aufl., Köln u. Opladen 1966), S. 161 ff. H. Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik. I. Grundlagen; Wiesbaden 1960, H. Ohm: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik. I. Systematisch-Theoretische Grundlegung; Berlin 1962 (4., verb. u. erg. Aufl., mit dem Untertitel „Systematisch-Theoretische Grundlagen“, Berlin 1972), E. Liefmann-Keil: Einführung in die politische Ökonomie; Freiburg/Br. 1964, G. Gäfgen: Allgemeine Wirtschaftspolitik, in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.): Kompendium der Volkswirtschaftslehre, 2. Bd., Göttingen 1968, S. 117 ff. (in der 3., neubearb. Aufl., Göttingen 1972, S. 1 ff., unter dem Titel „Theorie der Wirtschaftspolitik“), K. G. Zinn: Allgemeine Wirtschaftspolitik als Grundlegung einer kritischen Ökonomie; Stuttgart u. a. 1970, Th. Pütz: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik; Stuttgart 1971, P. Bernholz: Grundlagen der Politischen Ökonomie; 1. Bd., Tübingen 1972.

Wirtschaftspolitik, von einer Ausnahme abgesehen¹⁰, immer die Ziele erörtert, zwar unterschiedlich in der Breite, der Systematik u. dgl., aber stets explizit. Und *zweitens* wird dort, sofern überhaupt die hier als Leitbilder bezeichneten Sachverhalte angesprochen werden, zwischen diesen (die dann etwa als „gesellschaftspolitische“ oder als „meta-ökonomische“ Ziele bezeichnet werden) und den Zielen korrekt unterschieden. In der wissenschaftlichen Sozialpolitik dagegen findet sich so gut wie nichts dergleichen¹¹. Sie hat die für jede — praktische wie wissenschaftliche — Politik konstitutive Trias von Lage, Ziel und Maßnahme bislang so gut wie nicht zur Kenntnis genommen, und sie konzentriert sich wie eh und je auf Geschichtsschreibung, Beschreibung von Institutionen und — bestenfalls — Wirkungsanalysen von Maßnahmen. Sie verharret damit auf einem Entwicklungsstand, den die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik seit längerem schon hinter sich gelassen hat.

12. Über die Gründe für diese (Nicht-)Entwicklung kann man wohl nur Vermutungen anstellen. Mir scheint, daß hier immer noch jenes *Mißverständnis* nachwirkt, demzufolge das *Max Webersche* Postulat werturteilsfreier Wissenschaft als Verbot jeglicher Beschäftigung mit Normen aufzufassen ist; auch die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik hat sich deswegen ja lange Zeit dazu veranlaßt gesehen, ihren Gegenstand allein in den Maßnahmen und ihren Wirkungen zu erblicken¹². Tatsächlich aber sind die Grenzen, die das *Webersche* Gebot dem Wissenschaftler zieht, wesentlich weiter als aufgrund dieses Mißverständnisses lange angenommen wurde. Auch wer — wie der Verfasser dieser Studie — mit *Weber* den Standpunkt teilt, daß Normen (Leitbilder und Ziele) nicht wissenschaftlich begründbar sind, wird dadurch keineswegs daran gehindert, sich mit ihnen als gegebene Größen in wissenschaftlich einwandfreier Weise zu befassen, wie dies die neuere wissenschaftliche Wirtschaftspolitik in vielfältiger Weise tut¹³.

13. Nun hat die Enge des Betätigungsfeldes wissenschaftlicher Politik, die aus der früheren — wie gesagt: auf einem Mißverständnis beruhenden und daher unzutreffenden — Auslegung der Forderung nach

¹⁰ C. Bresciani-Turroni: Einführung ...; a.a.O.

¹¹ Die rühmliche Ausnahme ist E. Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie ...; a.a.O.

Was mich selbst betrifft, so habe ich zwar Ziele formal angesprochen, aber weder habe ich zwischen Zielen und Leitbildern unterschieden, noch habe ich die Zielproblematik materiell-inhaltlich behandelt. Vgl. H. Sanmann: Sozialpolitik; a.a.O., S. 189 ff.

¹² Später und wohl letzter (?) Vertreter dieser Auffassung ist C. Bresciani-Turroni: Einführung ...; a.a.O., S. 17 ff.

¹³ Vgl. die Zusammenstellung der diesbezüglichen Möglichkeiten bei H. Ohm: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik I. ...; 4. Aufl., a.a.O., S. 30 ff.

Werturteilsfreiheit der Wissenschaft resultierte, seit jeher zahlreichen Wissenschaftlern nicht behagt. Was die wissenschaftliche Sozialpolitik betrifft, so hat dies methodologisch verschieden zu bewertende, materiell-inhaltlich aber in die gleiche Richtung laufende Folgen gehabt. Entweder nämlich hat man sich mit *v. Wiese* zu der Auffassung bekannt, daß die praktische Sozialpolitik „nicht ohne eigene Wertung dargestellt werden“ könne und daß daher die Lehre von der Sozialpolitik „daraus in das Gebiet der wertenden Denksysteme“ gehöre¹⁴. Oder man hat sich zwar nicht explizit zu dieser erkenntnistheoretischen Frage geäußert, gleichwohl aber durch explizite Einführung von Normen (Zielen, Leitbildern) aus eigenen Wertungen zu erkennen gegeben, daß man die wissenschaftliche Sozialpolitik zu den „wertenden Denksystemen“ rechne¹⁵. Oder man hat sich explizit zum Prinzip der Werturteilsfreiheit bekannt, dann aber das eigene Normensystem bekenntnishaft eingeführt¹⁶. Oder man hat ohne jede erkennbare Stellungnahme zu diesem Prinzip gleichwohl implizit eigene Wertungen zugrunde gelegt¹⁷. Und selbstverständlich haben wir es auch dort mit Wertungen und daraus fließenden Normierungen zu tun, wo die Autoren eine veränderte Empirie der Gesellschaft diagnostizieren und daraus die

¹⁴ *L. v. Wiese*: Sozialpolitik. III. Sozialpolitik als Wissenschaft; in: H.d.Sw., 9, 1956, S. 547 ff., hier S. 551.

B. Molitor: Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik; in: Hbg.Jb.f. Wirtsch.-u. Gesellsch.-pol., 2, 1957, S. 152 ff., spricht S. 153 von dem Charakter der wissenschaftlichen Sozialpolitik „als einer wertenden, und zwar gesellschaftlich wertenden Disziplin“, hat aber diese Position inzwischen wohl aufgegeben (vgl. *Ders.*: Was ist Sozialpolitik?; a.a.O., S. 185, in Verbindung mit *Ders.*: Theorie der Wirtschaftspolitik und Werturteil; in: Hbg.Jb.f. Wirtsch.-u. Gesellsch.-pol., 8, 1963, S. 81 ff.). Eindeutig, jedenfalls zunächst, *H. Achinger*: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik; Hamburg 1958, S. 12: „Keine Gesellschaftswissenschaft kommt ohne Wertung aus.“ Doch scheint mir, daß er sich später zur Werturteilsfreiheit bekannt hat (vgl. *H. Achinger*: Sozialpolitik und Wissenschaft; Stuttgart 1963, S. 27 ff.). Wohl mit Bezug auf die wissenschaftliche Sozialpolitik meint *E. Liefmann-Keil*: Ökonomische Theorie ...; a.a.O., S. 10, daß „innerhalb der Sozialpolitik Werturteile unumgänglich sind“. Mit aller wünschenswerten Klarheit dann *L. Preller*: Sozialpolitik. Theoretische Ordnung; a.a.O., S. 292: „Die sozialpolitische Aufgabe besteht ... darin, festzustellen, was ist, und festzulegen, was sein sollte. Und das heißt, Aufgabe der Sozialpolitik ist es, sowohl eine Analyse der gegebenen Verhältnisse vorzunehmen als auch Ziele zu setzen, sei es auf Grund der Analyse, sei es aber — und dies vor allem — auf Grund eines Ordnungsbildes.“ „Das bedeutet, um es ganz klar auszusprechen, daß eine wertfreie Analyse, so grundlegend wichtig sie ist, bei weitem nicht ausreicht. Ihr zugesellt, wenn nicht ihr vorgeschaltet, muß eine *Ordnungsvorstellung* sein, die ohne Wertung nicht denkbar ist.“ „Man mag es drehen und wenden, wie man will, ohne *Wertung*, noch eindeutiger: ohne ethische Vorstellung kommt auch die wissenschaftliche Sozialpolitik nicht aus. Ja, wir gehen noch weiter: die Wertung ... ist der Grundpfeiler jeder wissenschaftlichen Sozialpolitik.“ (Hervorhebungen dort).

¹⁵ So z. B. *E. Boettcher*: Sozialpolitik und Sozialreform; in: *E. Boettcher* (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform; a.a.O., S. 3 ff., hier S. 35 ff.

¹⁶ So z. B. *L. Heyde*: Abriß ...; a.a.O., S. 10.

¹⁷ So z. B. *G. Albrecht*: Sozialpolitik; a.a.O., passim, insbes. S. 30, 239.

Forderung nach einer veränderten Gestalt der praktischen Sozialpolitik ableiten¹⁸; denn nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnistheorie ist der Übergang vom Analytisch-Deskriptiven zum Normativ-Präskriptiven ohne den Zwischenschritt der Wertung bekanntlich nicht möglich. Gleiches gilt, jedenfalls nach der auch hier vertretenen herrschenden Meinung, in bezug auf jene Autoren, die sich darum bemühen, „aus der Erkenntnis des wesenhaften Seins des Menschen zu allgemeingültigen normativen Urteilen zu gelangen“¹⁹, mögen sie sich dabei auf Erkenntnisse der Anthropologie²⁰ oder (auch) auf religiöse Glaubenserkenntnis²¹ stützen.

Wie auch immer im Einzelfall verfahren wurde und wird, insgesamt gilt jedenfalls, daß es in der wissenschaftlichen Sozialpolitik von *subjektiven Wertungen* nur so wimmelt²², ein Sachverhalt, der deswegen um so prekärer ist, weil wir in einer Zeit des „Wertpluralismus“ leben, die keine einheitliche Weltanschauung kennt, sondern nur eine „Vielzahl heterogener, in mancher Beziehung rivalisierender Wertvorstellungen, von denen keine für sich den Primat beanspruchen kann“²³.

14. Nicht zufällig hat dieser Sachverhalt zudem ein *besonderes Merkmal*.

Ganz überwiegend finden wir, daß die Normen, mit denen die wissenschaftliche Sozialpolitik arbeitet, nicht der Zielebene, sondern der Leitbildebene entstammen. Verwundern kann das nicht; denn da Sozialpolitik, wie schon ihr Name sagt, „Gesellschaftliches“ zum Objekt hat (wie immer der jeweilige Autor dies dann näher definiert haben mag), liegt nichts näher, als die sozusagen profane Ebene der Ziele zu überspringen und sich direkt auf die Leitbildebene zu begeben, auf der wir die Vorstellungen über die gewünschte Gesellschaft finden.

¹⁸ So schon G. Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan; in: G. Albrecht (Hrsg.): Die Berliner Wirtschaft zwischen Ost und West — Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan; Schr.d.V.f.Soc.-pol., N.F. 4, Berlin 1962, S. 39 ff. Zu nennen wäre an dieser Stelle u. a. auch Sozialenquete-Kommission: Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland; 2 Bde., Stuttgart u. a., o. J. (1966).

¹⁹ Von dieser Möglichkeit spricht B. Molitor: Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik; a.a.O., S. 156. Vgl. aber zu Molitors heutiger Auffassung Anm. 14.

²⁰ So z. B. L. Preller: Sozialpolitik ...; a.a.O.

²¹ Hervorragendes Beispiel aus der katholischen Welt O. v. Nell-Breuning: Wirtschaft und Gesellschaft heute; 3 Bde., Freiburg/Br. 1956—1960.

²² Vgl. dazu G. Kleinhenz: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogrammes für die Theorie der Sozialpolitik; Berlin 1970, S. 25: Es „wurde die Aussage Max Webers meist dahingehend interpretiert, wertfreie ‚Sozialpolitik‘ sei nicht möglich ...“

²³ H. K. Schneider: Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft; in: H. Besters (Hrsg.): Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Festschr. f. Theodor Wessels; Berlin 1967, S. 37 ff., hier S. 38.

Hinzu kommt dann noch die bereits erwähnte Tatsache ungemein genereller, abstrakter und vager Formulierungen dessen, was wir hier Leitbilder genannt haben (weswegen der Terminus Leitbild vielleicht sogar als zu anspruchsvoll gelten könnte). Das gilt sogar für das, jedenfalls außerhalb der kommunistischen Welt, wohl relativ geschlossenste Leitbild, das wir kennen, das christlich-katholische, von dem *v. Nell-Breuning* sagt, daß es „noch gar nicht ausgezeichnet ist, noch nicht einmal in der Anschaulichkeit eines Leitbildes unserem geistigen Auge vorschwebt, sondern zunächst nur ein Komplex abstrakter Grundsätze ist“²⁴. Und in der Tat sind es derartige Grundsätze — z. B. Solidarität, Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit, Menschenwürde, Demokratie, Mündigkeit —, die wir in der Literatur zuhauf finden, in bunter Mischung als Grundsätze, Ziele, entwicklungsleitende Prinzipien, Maßstäbe u. ä. bezeichnet. Daß sie konkretisierende Interpretationen erfordern, liegt auf der Hand, und daß dies subjektiven Wertungen breitesten Spielraum läßt, ist ebenso offensichtlich. Erfreulich allerdings ist es nicht.

15. Welche Schlüsse lassen sich aus alledem für die wissenschaftliche Sozialpolitik ziehen? Eine wissenschaftliche Sozialpolitik, die ihren Namen als Wissenschaft verdient, hat als *Kern* ihres Systems jene *Trias von Lage, Ziel und Maßnahme* anzusehen, die für jedes denkbare Problem praktischer Politik konstitutiv ist. Dabei sind die in der Realität auffindbaren obersten Ziele als Daten in das System einzuführen. Methodologisch gleich einwandfrei wäre die hypothetische oder bekenntnismäßige Einführung eines anderen Zielsystems als Datum: es kommt ja nur darauf an, daß die ranghöchsten Ziele als wissenschaftlich nicht begründbar erkannt und behandelt werden. Im übrigen eröffnet sich dann jenes weite Feld wissenschaftlich zulässiger Zielerörterung, wie es die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik inzwischen erschlossen hat²⁵.

Von diesem Kern her ist das wissenschaftliche *System erweiterungsfähig*, z. T. *auch erweiterungsbedürftig*. Notwendig ist gewiß die Einbeziehung der Institutionen, besonders der Träger, der Politik. Ob die Leitbilder mit einbezogen werden, kann dagegen dem Ermessen des Wissenschaftlers überlassen bleiben²⁶. Mancher wird darauf nicht verzichten wollen, schon um die Ziele aus Höherrangigem herleiten zu können. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn bezüglich der Leit-

²⁴ *O. v. Nell-Breuning*: Die politische Verwirklichung der christlichen Soziallehre; 1958, zitiert nach *O. v. Nell-Breuning*: Wirtschaft und Gesellschaft heute; 3. Bd., a.a.O., S. 11 ff., hier S. 22.

²⁵ Die Möglichkeit werturteilsfreier wissenschaftlicher Sozialpolitik begründet einleuchtend auch *G. Kleinhenz*: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung ...; a.a.O., S. 25 ff.

²⁶ Es ist nicht notwendig, „Politik als System aus normativen Urteilen“ (*G. Weisser*) zu entwickeln. Vgl. dazu *B. Molitor*: Theorie der Wirtschaftspolitik und Werturteil; a.a.O., insbes. S. 94 ff.

bilder die gleichen methodologischen Regeln wie im Falle des engeren Systems bezüglich der Ziele eingehalten werden, wenn also nun die Leitbilder als wissenschaftlich nicht begründbare Daten gesetzt werden einerlei, woher sie stammen. Die Erweiterung des Systems um die Leitbilder schiebt also die Grenzen des Systems hinaus mit der Folge, daß nun nicht mehr die Ziele, sondern die darüber stehenden Leitbilder jene obersten Normen darstellen, die innerhalb des Systems der wissenschaftlichen Begründung nicht mehr zugänglich sind. Dabei muß jedoch ganz klar erkannt werden, daß die abstrakten Grundsätze, aus denen die Leitbilder bestehen, der Konkretisierung bedürfen, um nicht eher verschleiern statt erhellend zu wirken, und daß diese Konkretisierung zu den normbildenden Akten gehört, deren Resultate als wissenschaftlich nicht begründbare Daten in das System eingehen. Wer auf diese Weise die „weißen Flecken“ in den Leitbildern „ausmalt“, handelt also nicht anders als derjenige, der die ursprünglichen „Farbtupfer“ setzt; postuliert er ihre Gültigkeit, so spricht er nicht als Wissenschaftler, sondern als Politiker. Als Wissenschaftler hat er das ganze Leitbild als in seiner Gültigkeit nicht begründungsfähig darzulegen.

Eine wissenschaftliche Sozialpolitik, die nach diesen Regeln verfährt, sollte imstande sein, sich den gleichen wissenschaftlich ernstzunehmenden Rang zu erobern, wie ihn die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik längst aufweist.

IV. Sozialpolitik als Teilbereich der Politik

16. Die bisherigen Ausführungen stehen unter der stillschweigenden Prämisse, daß wissenschaftliche wie praktische Sozialpolitik — nicht nur bisher, sondern auch künftig — als Teilbereich der Politik denkbar bzw. existent sind und sein werden. Nur so ist es ja möglich, (auch) mit Bezug auf die Sozialpolitik zwischen Zielen als innerhalb und Leitbildern als außerhalb des Teilbereichs der Politik angesiedelten Normen zu unterscheiden, wie es hier getan wurde. Diese Prämisse ist nun zu prüfen.

Ausgangspunkt dieser Prüfung sei die bekannte — meist als Behauptung eines Faktums, manchmal als Forderung verstandene — These, daß die praktische Sozialpolitik der Gegenwart, mehr noch der erkennbaren Zukunft, in die „Funktion einer gesellschaftlichen Ordnungspolitik“²⁷ hineinwachse, in eine „allgemeine soziale Ordnungspolitik“ übergehe und damit zur „Gesellschaftspolitik“²⁸ werde. Das kann mancherlei heißen, und in der Tat verstehen verschiedene Autoren

²⁷ B. Molitor: Wirtschaftliche Aspekte der Sozialpolitik; in: E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform; a.a.O., S. 274 ff. hier S. 274.

²⁸ W. Schreiber: Sozialpolitik; a.a.O., S. 304.

Verschiedenes darunter, wenn sie sich zum Fragenkomplex „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ äußern. Dem ist hier nicht im einzelnen nachzugehen. Für die hier zu erörternde Frage ist vielmehr nur jene Interpretation interessant, wonach die Gesellschaftspolitik, in welche die Sozialpolitik angeblich übergehe, „die Zusammenfassung und Systematisierung *aller* Aktionsbereiche (ist), deren Namen auf -Politik enden ...“²⁹. Es ist schwer, dies zu verstehen.

Unmöglich kann damit gemeint sein, was freilich der Wortlaut nahelegt anzunehmen, daß nämlich künftig praktische Politik sich nicht mehr in bestimmten Sach- oder Teilbereichen vollziehen, sich nicht mehr auf konkrete Teilaspekte der Gesellschaft, sondern auf die Gesellschaft als ganze richten werde. Die Gesellschaft als ganze ist, vom Blickwinkel praktischer Politik her gesehen, ein Abstraktum, das zum Ansatzpunkt praktischer Politik nicht taugt, und die zunehmende Komplizierung des gesellschaftlichen Lebens wird dazu führen, daß praktische Politik künftig eher in mehr Sachbereiche zerfällt als heute. Gemeint sein kann daher nur, daß künftig das, was hier Leitbild genannt worden ist, für die verschiedensten Teilbereiche praktischer Politik verstärkt Geltung beanspruchen wird (oder soll), anders ausgedrückt: daß die praktische Politik in allen Teilbereichen stärker als bisher auf das für alle Teilbereiche verbindliche, gemeinsame Leitbild verpflichtet wird (oder werden soll). Und so wenig, wie es — als Objekt der praktischen Politik — die Gesellschaft als ganze gibt, so wenig gibt es auch eine praktische Gesellschaftspolitik als solche. „Gesellschaftspolitik ist doch nichts anderes als die Vielzahl aller gestaltenden Eingriffe in das Gesellschaftsleben, und so ist selbstverständlich die Sozialpolitik ebenso wie etwa die Kulturpolitik oder die Wirtschaftspolitik ein Teil der Gesellschaftspolitik, aber sie ist ebenso wenig wie die anderen Teilbereiche der Politik gleichzusetzen mit der Gesellschaftspolitik als ganzer“³⁰.

17. Wenn das akzeptiert wird, dann muß sich das spezifisch Soziale, das der — praktischen wie wissenschaftlichen — Sozialpolitik ihren

²⁹ W. Schreiber: Sozialpolitik; a.a.O., S. 305, Hervorhebung dort.

Am Rande sei vermerkt, daß Schreiber die wissenschaftliche soziale Ordnungspolitik, die es zu entwickeln gelte, als wertende Disziplin ansieht; denn der erste der vier Schritte, in denen sie zu entwickeln sei, laute: „Sie setzt sich ein Ziel (Leitbild des Seinsollenden).“ (ebenda).

³⁰ I. Nahnsen: Der systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften; 1961, zitiert nach dem Wiederabdruck in B. Külz/W. Schreiber (Hrsg.): Soziale Sicherheit; a.a.O., S. 94 ff., hier S. 99.

In gleichem Sinne auch L. Preller: Sozialpolitik ...; a.a.O., S. 288, A. Burghardt: Lehrbuch der Allgemeinen Sozialpolitik ...; a.a.O., S. 473 f., O. v. Nell-Breuning: Zur Zielproblematik der Sozialinvestitionen; in: H. Sanmann (Hrsg.): Zur Problematik der Sozialinvestitionen; Schr.d.V.f.Soc.-pol., NF. 40, Berlin 1970, S. 57 ff., hier S. 59 ff., B. Molitor: Was ist Sozialpolitik?; a.a.O., S. 190 f.

Namen gibt, als deren Objekt bestimmen lassen. Wie Gesellschaftspolitik als Inbegriff aller Politik auf die Gesellschaft schlechthin bezogen ist (und darum, wie gezeigt, im Abstrakten verbleibt), so muß Sozialpolitik als konkrete Ausformung eines Teilbereichs von Gesellschaftspolitik auf einen Teilaspekt der Gesellschaft als ihren konkreten Ansatzpunkt bezogen sein. Welcher ist es?

Hierauf läßt sich eine schlüssige und allgemein akzeptierbare Antwort wohl nur in sehr formaler Weise geben. Sagen wir es mit den Worten von *Preller*: „Das Feld der Sozialpolitik ist der Ausgleich von Disproportionalitäten auf Proportionalität hin³¹.“ Aber welche gesellschaftlichen Disproportionalitäten sind für die Objektbestimmung nun relevant? Resultieren sie aus „gruppenspezifischen wirtschaftlichen Schwächen“³² oder aus „Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten“³³ oder aus Ungleichheiten im „sozialen Status“³⁴? Die praktische Politik unserer Tage richtet sich auf das eine wie das andere wie das dritte, und so läßt sich der Schnitt, mit dem wir den Sozialpolitik zu benennenden Teil gedanklich aus ihr herauslösen, so oder so oder anders legen. Die Wissenschaft ist darin frei, und so wird es sicher auch in Zukunft Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin geben, in der Erfahrungs- wie Erkenntnisobjekt bei verschiedenen Autoren unterschiedlich weit ausfallen. Zu wünschen ist aber, daß die wissenschaftliche Sozialpolitik generell sich der Grenzen zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und gesellschaftspolitischem Bekenntnis stärker als bisher bewußt sein wird.

Summary

The purpose of this paper is to call the reader's attention on a fact in the sphere of practical social policy and by this on a problem of scientific social policy in which scientific social policy hitherto is engaged in a very insufficient manner. This fact resp. this problem are the norms of practical social policy.

First it is shown, that the norms of practical social policy — as the norms of practical policy on the whole — can and should be divided in two categories which here are called „Leitbilder“ (guiding principles, images) and „Ziele“ (aims, goals, objectives). Norms called *Leitbilder* are of a general nature ruling the whole field of practical policy; norms called *Ziele* are of a special nature ruling only a part of practical

³¹ *L. Preller*: Sozialpolitik ...; a.a.O., S. 78.

³² *H. Sanmann*: Sozialpolitik; a.a.O., S. 189.

³³ *G. Kleinhenz*: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung ...; a.a.O., S. 76.

³⁴ *B. Molitor*: Was ist Sozialpolitik?; a.a.O., S. 191.

policy as for instance practical social policy. Then the examining of selected literature proves that scientific social policy in its main part is normative economics, the norms belonging mostly to the category of Leitbilder. But scientific social policy should be positive economics taking Leitbilder and Ziele as given conditions. Finally it is examined whether the supposed transformation of social policy into „Gesellschaftspolitik“ (policy relating the society on a whole) will bring about that social policy will disappear. It is the opinion of the author that this will not happen. Therefore it will be further on the task of science to establish scientific social policy as positive economics.

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Helmut Winterstein*, Erlangen-Nürnberg

1. Bei einer Arbeit, die Grundstrukturen in Teilbereichen politischen Handelns im Sinne von Zielsystemen oder Leitbildern sichtbar machen will, sind eine Reihe von Auswahl- und Abgrenzungsproblemen zu lösen. Einmal müssen wir bei einem solchen Versuch davon ausgehen, daß die Begriffe Zielsystem und Leitbild in der wissenschaftlichen Diskussion nicht einheitlich und eindeutig verwendet werden. Wir können deshalb nicht von allgemein akzeptierten Definitionen ausgehen¹. Es läge deshalb nahe, für die Zwecke der folgenden Untersuchungen eigene Begriffsabgrenzungen zu versuchen. Andererseits gebietet aber das die Einzelbeiträge dieses Bandes umgreifende Generalthema eine gewisse Einheitlichkeit. Deshalb erscheint es als sinnvoll, die für die Erhellung des allgemeinen Problembestandes und für die Abgrenzung des Rahmenthemas erarbeiteten Definitionen auch für diese Einzelbeiträge gelten zu lassen. Aus diesem Grunde folgen wir den in dem Aufsatz von *Sanmann* in diesem Bande erarbeiteten Begriffsabgrenzungen².

Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird in einem Mischsystem praktiziert. Sie ist deshalb nicht durch eine Grundsatzentscheidung für einen weitgehend reinen Typ eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in ihren Grundstrukturen und damit hinsichtlich ihres Zielsystems vorgeformt, sondern die unterschiedliche Ausrichtung der Sozialpolitik wirkt auf das Mischsystem, in dessen Rahmen sie vollzogen wird, zurück. Die Festlegung der Bundesrepublik Deutschland auf einen sozialen Rechtsstaat (Art. 20 und 28 GG) schränkt zwar das Sozialstaatsprinzip durch die gleichzeitige Betonung des Rechtsstaatsprinzips ein, gibt darüberhinaus aber im Rahmen der so gezogenen Grenzen ein weites Feld der Interpretation der Sozialpflichtigkeit. Damit lassen sich sozialpolitische Zielsysteme und die hinter diesen Zielsystemen stehenden Leitbilder konkret nicht so sehr aus der Verfassung unseres Landes ableiten, sondern aus den richtungsweisenden

¹ Vgl. *H. Sanmann*: Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik; in diesem Band, S. 61 ff.

² Siehe ebenda, S. 62 ff.

Erklärungen und Handlungen, die zur Ausfüllung des von der Verfassung eingeräumten Freiraumes geführt haben.

Solche Versuche des „Herauskristallisierens“ eines Zielsystems der Sozialpolitik aus Erklärungen und konkreten Handlungen müssen notgedrungen zu einer begrenzten Sicht führen. Solche Grenzen sind bestimmt durch die Auswahlkriterien, die sich einer subjektiven Einfärbung wohl kaum ganz entziehen können. Wenn wir hier einmal von der Schwierigkeit absehen, zu einer objektiven, d. h. hier wertneutralen, Auswahl zu kommen, dann stellt sich darüberhinaus die Frage, ob ein solcher Ansatz überhaupt zu brauchbaren Ergebnissen führen kann. Weder sozialpolitische Absichtserklärungen — und seien es solche in Regierungsprogrammen — noch die sozialpolitische Gesetzgebung offenbaren unmittelbar das sozialpolitische Zielsystem oder das Leitbild. Wir haben hier nur eine bedingt brauchbare Grundlage für unsere weiterreichenden Schlüsse.

2. Setzen wir uns über diese Bedenken, die vorab anzumelden waren, hinweg, dann ergeben sich weitere Schwierigkeiten bei der Bearbeitung des Themas, wenn wir entscheiden müssen, welche politischen Maßnahmen hier als sozialpolitische auf ihre Leitbilder und Zielsysteme hin untersucht werden sollen. Diese Schwierigkeiten führen, wenn wir versuchen sie zu beseitigen, gleich zum Kern des hier anstehenden Problems. Nur bei einer oberflächlichen Betrachtung kann man zu der Ansicht kommen, daß die Grenzen des sozialpolitischen Arbeitsfeldes hinreichend bekannt sind. Zwar sind die „klassischen“ Arbeitsgebiete der Sozialpolitik in ihrer Zuordnung nicht umstritten. Je intensiver man sich jedoch mit der Abgrenzung in den Randbereichen befaßt, um so schwieriger erscheint es, eine Grenzziehung zu begründen. Vor allem deshalb, weil zu den „klassischen“ Aufgaben der Sozialpolitik neue treten, die nicht nur das Aufgabenfeld der Sozialpolitik ausweiten, also quantitativ vermehren. Diese „neuen“ Aufgaben der Sozialpolitik sind offensichtlich Ausfluß ganz neuer, bisher von der Sozialpolitik nicht beachteter Bedingungskomplexe. Stellt sich die Sozialpolitik diese neuen Aufgaben, dann weitet sie ihr Arbeitsfeld in Bereiche aus, die bislang für sie nicht als relevant angesehen waren. Damit wird deutlich, daß die eingehende Analyse der Aufgabenstellung der Sozialpolitik und der mit dieser Aufgabenstellung eng verbundenen Frage nach den Normen (leitenden Zielen) des sozialpolitischen Handelns hier den Kern des mit unserem Thema angesprochenen Problems trifft. Ihm wollen wir wesentliche Teile unserer Ausführungen widmen, um einen Wandel in der Zielsetzung der praktischen Sozialpolitik und damit eine Änderung des Zielsystems durch die Aufnahme neuer, von der Sozialpolitik zu erreichender Teilziele aufzuzeigen.

Zwar ist in der jüngsten Vergangenheit diesem Problemkreis wiederholt Aufmerksamkeit gewidmet worden. So hat es z. B. nicht an Stimmen gefehlt, die in Unklarheiten hier oder gar bei einer „bedenkenlosen Ausweitung des Arbeitsfeldes“ der „neuen“ Sozialpolitik eine Erdbebengefahr gesehen haben, durch die in der Sozialpolitik vieles wieder verschüttet werden könnte, „was in einem halben Jahrhundert mühsam errichtet und wissenschaftlich geborgen werden“ konnte³. Auch *Sanmann* greift das hier sichtbar gemachte Problem in einem jüngst veröffentlichten Artikel auf und auch er argumentiert gegen eine zu weite Fassung des Arbeitsfeldes der Sozialpolitik⁴. Solche Hinweise bekräftigen den Verfasser in seiner Ansicht, daß eine neue Diskussion der oben aufgeworfenen Frage nicht ohne Wert ist, vor allem, weil der sich immer deutlicher abzeichnende ökonomische und gesellschaftliche Wandel in der sozialpolitischen Akzentsetzung auch einen Niederschlag in der wissenschaftlichen Reflexion sozialpolitischen Handelns finden sollte.

3. Seit ihren Anfängen bemüht sich die Sozialpolitik-Wissenschaft, die vielfältigen Erscheinungsformen sozialpolitischen Handelns systematisierend zu durchdringen und gleichsam die Essenz sozialpolitischen Tuns rein darzustellen, um generalisierend die Aufgabe der Sozialpolitik nennen zu können und damit auch das Feld ihrer Arbeit abzugrenzen. Mit diesen Versuchen zur Bestimmung der allgemeinen Norm der praktischen Sozialpolitik wollte man von Begriffsbestimmungen der Sozialpolitik wegkommen, die den Charakter von historischen Gelegenheits-Definitionen trugen⁵, da sie zu sehr nur auf vorübergehende geschichtliche Gegebenheiten abhoben. Nach *L. v. Wiese* haben wir eine erste allgemeine Normfassung *L. v. Bortkiewicz* zu verdanken⁶. Sie bildet das erste Glied einer Kette, die bis heute noch nicht abgerissen ist. Als Kern der Aufgabe der Sozialpolitik wurde dabei immer wieder die Bekämpfung der gesellschaftlichen Antagonismen herausgestellt, um so den gesellschaftlichen Bestand zu sichern.

Dieser „weiten“, d. h. hier möglichst allgemeinen, Fassung des „Begriffs“ Sozialpolitik, die auf hoher Abstraktionsstufe allgemein die dauernd gültige Norm des sozialpolitischen Handelns kennzeichnen soll,

³ Vgl. dazu *W. Weddigen*: Erdbeben in der Wissenschaft Sozialpolitik?; in: *Schmollers Jahrbuch*, 87, 1967, S. 417 ff., bes. S. 437 f.

⁴ Vgl. *H. Sanmann*: Sozialpolitik; in: *Kompodium der Volkswirtschaftslehre*, 2. Bd., hrsg. von *W. Ehrlicher*, *J. Esenwein-Rothe*, *H. Jürgensen* und *K. Rose*, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 204 ff.

⁵ So *W. Sombart*: Ideale der Sozialpolitik; in: *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, 10, 1897, S. 3.

⁶ Vgl. *L. v. Wiese*: Sozialpolitik; in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Bd. VII, 1926, S. 613 und *L. v. Bortkiewicz*: Der Begriff „Sozialpolitik“; in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, III. Folge, 17, 1899, S. 334 f.

finden wir in der wissenschaftlichen Diskussion schon sehr früh eine „enge“ Fassung gegenübergestellt⁷. Letztere soll praxisnäher und deshalb weniger allgemein gültig, auf die jeweils besondere historische Situation eines Raumes abhebend, die Aufgabe der Sozialpolitik kennzeichnen.

Eine Analyse, die sich auf eine so deskriptiv gewonnene Norm des sozialpolitischen Handelns stützt, hat deshalb nur Bedeutung für die relativ eng umrissenen Epochen und Zeiträume, für die diese Norm verbindlich ist. In dieser engeren Sicht wurden als Objekt der sozialpolitischen Arbeit immer wieder die gesellschaftlichen Klassen⁸ oder, noch enger, nur die Klasse der in abhängiger Arbeit Stehenden⁹ genannt.

Es ist hier in den letzten Arbeiten dieses sozialpolitischen Ausschusses schon einige Male auf die Begrenztheit dieser Sicht hingewiesen worden, vor allem wenn sie — obwohl eindeutig durch die sozialen Verhältnisse der Vergangenheit geprägt — unbesehen in unsere heutige Zeit übertragen wird¹⁰. Andererseits scheint die Sozialpolitik-Wissenschaft aber doch unsicher zu sein, wenn es darum geht, über das neue Aufgabenfeld und die heute leitende Norm der Sozialpolitik reflektierend zu berichten. Wenn in unserem Ausschuß festgestellt wird, daß die „soziale Frage neue quantitative Dimensionen und zugleich eine veränderte staatspolitische Qualität erhalten“ hat¹¹, und wenn zur Stütze

⁷ So schon bei *R. van der Borcht*: Grundzüge der Sozialpolitik; Leipzig 1904, S. 1 f.

⁸ *L. v. Wiese*: Einführung in die Sozialpolitik; Leipzig 1910, S. 13.

Vgl. dazu *O. v. Zwiédineck-Südenhorst*: Sozialpolitik; Leipzig und Berlin 1911, S. 36 ff.; *J. Conrad*: Grundriß der Studien der politischen Ökonomie; bearbeitet von *A. Hesse*, Teil 2, 9. Aufl., Jena 1922, S. 266; *A. Amonn*: Der Begriff der „Sozialpolitik“; in: *Schmollers Jahrbuch*, 48, 1924, S. 187; *R. Wilbrandt*: Einführung in die Volkswirtschaftslehre; Bd. IV: Das Problem der Volkswirtschaftspolitik; Stuttgart 1925, S. 139 f.; *H. Gerlach*: Sozialpolitik; Dessau 1927, S. 1; *E. Lederer* und *J. Marschak*: Arbeiterschutz; in: Grundriß der Sozialökonomik, Abt. IX, Bd. 2, Tübingen 1927, S. 264; *W. Weddigen*: Sozialpolitik; Jena 1933, S. 4 und 9 ff.

⁹ Vgl. *R. v. Mohl*: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik; 3. Bd.: Politik II; Graz 1962, unveränderter Nachdruck der 1869 in Tübingen erschienenen Ausgabe, S. 509 ff., bes. S. 512; *R. van der Borcht*: Grundzüge ...; a.a.O., S. 3; *L. Spindler*: Zur Begriffsbestimmung der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege; in: *Kölner Vierteljahreshefte für Sozialwissenschaften*, 1, 1922, S. 61; *L. Heyde*: Abriß der Sozialpolitik; 9. Aufl., Heidelberg 1949, S. 9 f.; in der bisher letzten, 11. Auflage (Heidelberg 1959) dieses Abrisses hat der Verf. darauf verzichtet, eine Bestimmung des Begriffs Sozialpolitik zu geben, hier sieht er Klasse und Schicht als nahezu identisch an (S. 11).

¹⁰ Vgl. *H. P. Widmaier*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik; in: *Zur Problematik der Sozialinvestitionen*; herausgegeben von *H. Sanmann*, Berlin 1970, S. 9 ff.; und *D. Marx*: Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Votum zu dem gleichnamigen Beitrag von *H. P. Widmaier*, ebenda, S. 45 ff. Vgl. dazu auch *H. Winterstein*: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen; Berlin 1969, S. 45 ff.

¹¹ *H. P. Widmaier*: Aspekte ...; a.a.O., S. 10.

dieser These eine Reihe von noch zu lösenden Gemeinschaftsaufgaben ins Feld geführt wird (z. B. Verkehrschaos, urbane Krise), die sich nicht ohne weiteres in den Kreis der „klassischen“ Aufgaben der Sozialpolitik einordnen lassen, dann wird hier sichtbar, wie weit der Kreis der sozialpolitischen Aufgaben über diesen „klassischen“ Bereich hinaus gezogen werden kann. Mit dieser Ausweitung wurden die neuen Zweige der Sozialpolitik in ein Arbeitsfeld eingewiesen, das bislang durch die „klassischen“ Zweige der Sozialpolitik (s. z. B. Arbeitsschutz, Sozialversicherung, Gewerkschaftswesen, Mitbestimmung, Einkommens- und Eigentumspolitik) hinreichend deutlich umschrieben war. Es war also das Feld, in dem die sozialen Gruppen unter dem Aspekt des Arbeitslebens zum Gegenstand sozialpolitischer Einflußnahmen wurden.

Die Aufnahme der neuen Bereiche weitet die Sozialpolitik aber nicht nur quantitativ erheblich aus, sie bekommt auch eine neue „Qualität“, wie *Widmaier* sehr zu Recht hervorhebt. Gerade diese neue Qualität erschwert ihre Subsumierung unter die bislang leitenden Normen der Sozialpolitik. Diese neue Qualität ist nämlich von der Tatsache mitbestimmt, daß ein nicht unerheblicher Teil dieser zu bewältigenden neuen Aufgaben nicht so sehr aus einer Situation herzuleiten ist, die aus materiellen Notlagen sozialer Gruppen (z. B. Krankheit, Invalidität, Erwerbslosigkeit im Alter, Arbeitslosigkeit) entspringt. Vielmehr ist es gerade der allgemein steigende Wohlstand (im materiellen Sinne), der eine soziale Schwäche gesellschaftlicher Gruppen empfinden läßt: z. B. gesundheitliche Schädigung durch Luftverunreinigung als Folge wachsender Produktion (Erhöhung des Sozialprodukts) und zunehmender Motorisierung (wachsenden privaten Wohlstands); Lärmbelästigung aus den gleichen Gründen; Umweltverschmutzung und Störung des ökologischen Gleichgewichts mit der Minderung der Lebensqualität, vor allem der Menschen in den Ballungsräumen, ebenfalls als Folge des ungesteuerten Wirtschaftswachstums. Das zunächst Irritierende daran ist, daß soziale Schwäche in einem ganz anderen Verständnis, als dies bisher der Fall war, in diese neuen sozialpolitischen Überlegungen einfließt. Es ist daher berechtigt zu fragen, ob wir hier überhaupt noch zweckmäßig vorgehen, wenn wir diese Bereiche des politischen Tuns der Sozialpolitik zuordnen, und wenn ja, welche Abgrenzung problemgerecht ist. Für diese Abgrenzung des dann zur Sozialpolitik gehörenden Arbeitsfeldes ist offensichtlich jetzt noch keine Einigkeit zu erzielen gewesen. Die Kritik von *Detlef Marx* an der Abgrenzung der Sozialinvestitionen, wie sie von der Sozialenquete-Kommission vorgenommen wird, macht dies z. B. wieder deutlich¹².

¹² Vgl. dazu *D. Marx: Aspekte ...*; a.a.O., S. 50.

Die Aufnahme dieser „neuen“ Aufgaben in den Bereich der Sozialpolitik wird aber auch ganz abgelehnt und damit wird deutlich, wie weit die Meinungen in dem hier angesprochenen Punkt auseinandergehen. So beklagte *Sanmann* die „beträchtlichen Konfusionen“, zu denen die Interpretation des Postulates „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ geführt habe. Diese Konfusionen seien entstanden, weil die Sozialpolitik nicht im Sinne einer strukturgestalteten Ausrichtung interpretiert würde. Vielmehr seien hier der Sozialpolitik zusätzlich solche Aufgaben zugewiesen worden, die in bunter Mischung durch nichts als ihre gesellschaftliche Zielsetzung — Merkmal jeder politischen Maßnahme — auf einen Nenner gebracht würden. *Sanmann* führt dabei beispielhaft die Bereiche Stadtentwicklung und Raumordnung, Bildung und Ausbildung, Mitbestimmung und Teilhabe an staatsbürgerlichen Rechten und den Umweltschutz an¹³. Gegen diese Ausuferung der sozialpolitischen Arbeit wendet er die Erschwerung der Problemlösung ein. Er schlägt deshalb vor, „sich auf die ‚klassische‘ Ausrichtung der Sozialpolitik auf den Menschen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Arbeitsprozeß neu zu besinnen, was auch für sich genommen inhaltliche Veränderungen nicht nur nicht ausschließt, sondern in Anbetracht ständiger Wandlungen im Arbeitsleben zwingend erfordert“¹⁴.

Zwar sehen wir sehr deutlich auch die sozialpolitische Relevanz bei der Bewältigung der eben genannten neuen Aufgaben, merken aber doch, daß die Sozialpolitik durch die Aufnahme solcher Aufgaben ihren bisherigen Charakter erheblich wandelt. Dieser Wandel wurde als eine Ausweitung der Sozialpolitik zur „Gesellschaftspolitik“ hin gedeutet, ohne daß dann noch die Grenzen einer solchen Politik, die diesen Bereich von anderen Bereichen politischen Handelns (z. B. der Rechtspolitik, der Wirtschaftspolitik, der Raumordnungspolitik, usw.) trennen, angebbare sind. Neuere Untersuchungen spiegeln die hier angedeuteten Schwierigkeiten wider. So spricht z. B. der erste vorgelegte Sozialbericht¹⁵ in seinem Inhaltsverzeichnis von Entwicklungstendenzen und Aufgaben der *Sozialpolitik*, wenn er über die Bereiche Arbeit und Beruf, berufliche Bildung, Rehabilitation, Betriebsverfassung und Mitbestimmung, Soziale Sicherung, Vermögenspolitik, Familien- und Jugendpolitik, Sozialhilfe und Internationale Sozialpolitik referiert. Der 1972 vorgelegte Sozialbericht¹⁶ dagegen spricht von Maßnahmen und Vorhaben der Ge-

¹³ Vgl. *H. Sanmann: Sozialpolitik; a.a.O., S. 204 f.*

¹⁴ Ebenda, S. 205.

¹⁵ Sozialbericht 1970, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1970.

¹⁶ Sozialbericht 1972, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1972. Zur Ausweitung des Aufgabengebietes s. auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers *Willy Brandt* in: Bulletin des

sellschafts- und Sozialpolitik, die aufgeführten Arbeitsbereiche sind dabei lediglich um den Bereich Städtebau- und Wohnungspolitik erweitert. Danach hätte also vor allem die Städtebau- und Wohnungspolitik das bisher sozialpolitische Arbeitsfeld zur Gesellschaftspolitik hin ausgedehnt.

Für die Diskussion hier sollen die angedeuteten Unsicherheiten mit Hilfe der kritischen Analyse von zwei Jahrzehnten Sozialpolitik in der BRD von *Kleinhenz* und *Lampert*¹⁷ in ihrer Bedeutung für unsere Fragestellung aufgezeigt werden. Diese Auswahl bietet sich wegen der vielen Berührungspunkte, welche die hier vorgelegte Studie zu der Analyse von *Kleinhenz* und *Lampert* aufweist, als naheliegend an.

Um aus dem eben sichtbar gemachten Dilemma herauszukommen, differenziert die Untersuchung von *Kleinhenz* und *Lampert* nach engeren und weiteren Fassungen der abzugrenzenden Begriffe, wie das in der Sozialpolitik-Wissenschaft vielfach üblich ist. Sie spricht von Sozialer Sicherung im engeren Sinne¹⁸, wobei mit diesem Begriff offensichtlich alle Zweige der Sozialversicherung, die Sozialhilfe und die Versorgung zusammengefaßt werden. Die Abgrenzung läßt aber wohl unmißverständlich erkennen, daß es auch noch eine Soziale Sicherung im weiteren Sinne geben muß. Da aber nur die Soziale Sicherung im engeren Sinne, zusammen mit dem „Teil der inneren Politik, dessen Gestaltungsobjekt die wirtschaftlichen Lebensbedingungen sowie die soziale Stellung bestimmter, als gesellschaftlich schwach und schutzbedürftig angesehener Bevölkerungsgruppen sind“¹⁹, in dieser Untersuchung zur Sozialpolitik gerechnet und analysiert wird, muß der Teil der sozialen Sicherungspolitik, der die Soziale Sicherung im engeren Sinne zur Sozialen Sicherung im weiteren Sinne macht, nach dieser Abgrenzung vollständig oder teilweise nicht zur Sozialpolitik gehören. Diese Überlegung wird gestützt, weil *Kleinhenz* und *Lampert* den von ihnen verwendeten Sozialpolitik-Begriff bewußt zur Gesellschaftspolitik hin abgegrenzt wissen wollen²⁰.

An anderer Stelle ergibt sich aber auch für die kritische Analyse von *Kleinhenz* und *Lampert* die Notwendigkeit, neue Aufgabenbereiche, die neben die traditionell sozialpolitischen Aufgabenbereiche treten, in die Analyse der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland einzubeziehen. Es handelt sich dabei um „gesellschaftspolitische Aufgaben, die insgesamt von wesentlicher Bedeutung für die Sozialpolitik sind und

Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 132 vom 29. 10. 1969, S. 1126.

¹⁷ *G. Kleinhenz* und *H. Lampert*: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse; in: *Ordo*, 22, 1971, S. 103 ff.

¹⁸ Ebenda, S. 105.

¹⁹ Ebenda, S. 105.

²⁰ Ebenda, S. 105.

die teilweise direkt sozialpolitische Ziele verfolgen, wie die allgemeine Bildungspolitik, Fragen des Umweltschutzes, des Städtebaus und der Raumordnung ...“²¹.

Diese Abgrenzung, die gleichsam um einen „harten Kern“ von sozialen Maßnahmen, die traditionell als sozialpolitische Maßnahmen eingestuft werden, weitere Bereiche politischer Handlungen lagert, die direkt sozialpolitische Ziele verfolgen oder die von wesentlicher Bedeutung für die Sozialpolitik sind, wird ganz offensichtlich an ihren Randzonen unscharf und verschwommen. Sie teilt dieses Schicksal mit anderen Begriffen aus dem Bereich der sozialen Arbeit²².

4. Es ist leicht erkennbar, daß die Erklärung für diese fehlende Präzision nicht bei den Verfassern des hier genannten Aufsatzes, sondern in dem abzugrenzenden Arbeitsfeld selbst zu suchen ist. Wenn wir uns nun bemühen, die Ziele oder gar Zielsysteme der Sozialpolitik unseres Landes zu erhellen — und diese Ziele sind ja durch die jeweilige Abgrenzung mitbestimmt, wir erwähnten das oben schon —, muß eine weitergehende Analyse zunächst hier Klarheit zu schaffen suchen. Dies kann nur schrittweise erfolgen.

Es ist hier zunächst die Frage zu stellen, ob die gleichzeitige Berücksichtigung sowohl der Zwecke als auch der Folgen politischer Handlungen zu einer klaren Abgrenzung der Bereiche der inneren Politik führen kann und eine isolierende Herausstellung der leitenden Normen einer solchen Politik ermöglicht. Für eine deskriptive Betrachtung der in der heutigen Sozialpolitik-Praxis bedeutsamen Arbeitsfelder werden wir ohne solche aufzählenden Beschreibungen der sozialpolitisch relevanten Arbeitsgebiete der praktischen Politik nicht auskommen können.

Hier werden wir alle sozialpolitisch erheblichen Handlungen in unsere Betrachtung einbeziehen müssen. Für die Kenntlichmachung der leitenden Norm dagegen, die möglichst allgemeingültig das sozialpolitische Handeln aus dem Gesamtbereich des politischen Handelns herauslöst und das Spezifische dieses Tuns nennt, bedarf es einer Zusammenfassung des unter einem Gesichtspunkt Gleichartigen.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um die Abgrenzung der Sozialpolitik wurde immer wieder betont, daß mit den Zwecken des politischen Handelns das notwendige Unterscheidungskriterium gefunden wäre²³. Vor allem die Argumente von *Amonn* und *v. Bort-*

²¹ Ebenda, S. 126.

²² Vgl. dazu z.B. die Abgrenzung des Begriffs Soziale Sicherheit bei *G. Weisser*: Soziale Sicherheit; in: *HdSW*, Bd. 9, S. 396 ff.

²³ Vgl. dazu *A. Amonn*: Der Begriff ...; a.a.O., S. 163; *L. v. Bortkiewicz*: Der Begriff ...; a.a.O., S. 345; *E. Heimann*: Marktwirtschaft, Klassengesellschaft und Sozialpolitik; in: *Kölner sozialpolitische Vierteljahresschrift*, 3, 1923, Heft 2, S. 64; *R. van der Borgh*: Grundzüge ...; a.a.O., S. 1 f.; *O. v. Zwiédineck-Südenhorst*: Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland; in: *Schmollers Jahrbuch*, 47, 1924, neu abgedruckt in: *Mensch und Gesellschaft*,

kiewicz gegen *Sombarts* These: Zwecke und Folgen seien für die Kennzeichnung sozialpolitischer Handlungen erheblich, haben hier besonderes Gewicht. Mit Recht betont *Amonn* den methodischen Vorrang der Zwecksetzung vor den Folgen der Handlungen, wenn die Folgen für die Praxis auch sehr wichtig seien²⁴. Einschränkend wird hier aber gegen *Amonn* ins Feld zu führen sein, daß es *Sombart* in der hier strittigen frühen Arbeit noch nicht so sehr um eine generalisierende Normbildung gehen konnte. *Sombart* hatte mit seiner Bemerkung wohl mehr die Absicht einer Aufzählung des konkreten Arbeitsgebietes der Sozialpolitik und der sozialpolitisch relevanten politischen Handlungen im Sinne einer deskriptiven Betrachtung der Aufgaben der Sozialpolitik. Für die Analyse der Leitbilder und Zielsysteme aber wird hier zunächst einmal nur die Herausarbeitung der leitenden Norm sozialpolitischen Handelns, eine generalisierende Betrachtung also, weiterhelfen.

Zur Normbestimmung muß es ja gelingen, das Essentielle der sozialpolitischen Tätigkeit unabhängig von den jeweiligen Tagesfragen zu isolieren. Es geht hier nicht um „eine beschreibende Etikettierung oder Klassifizierung empirischer Tatbestände“. Hier geht es vielmehr um die „Feststellung des spezifisch sozialpolitischen Gehalts, der spezifisch sozialpolitischen Erheblichkeit der empirischen Maßnahmen...“²⁵. Der so gebildete Begriff „Sozialpolitik“ soll die Normen und damit das Blickfeld der praktischen Disziplin Sozialpolitik so bezeichnen, wie es für deren Erkenntniszweck am geeignetsten ist²⁶. So kann unter Zusammenfassung des unter einem Gesichtspunkt Gleichartigen die Aufgabe der Sozialpolitik weitgehend allgemein fixiert werden, um damit ein klar umrissenes Feld als Grundlage für die wissenschaftliche Reflexion dieser Tätigkeit zu schaffen. Unsere weiteren Überlegungen sind demnach auf die allgemeine Erhellung dieser Aufgaben zu richten.

5. Es ist das große Verdienst *Otto v. Zwiedineck-Südenhorsts*, das Gruppenspezifische als Hauptmerkmal und die Bekämpfung von gesellschaftlichen Antagonismen als Kern der Aufgabe der Sozialpolitik herausgearbeitet zu haben²⁷. Diese Sicht teilen eine ganze Reihe von Sozialpolitik-Wissenschaftlern bis in die heutige Zeit hinein²⁸.

bearbeitet von *O. Neuloh*, Berlin 1961, S. 141 ff.; *W. Weddigen*: Zur logischen Grundlegung der praktischen Wirtschaftswissenschaft; in: *Schmollers Jahrbuch*, 52, 1928, S. 73 ff.; s. dazu auch allgemeiner *G. Gűffen*: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tűbingen 1968, S. 23 ff.

²⁴ *A. Amonn*: Der Begriff ..., a.a.O., S. 163.

²⁵ *W. Weddigen*: Sozialpolitik, a.a.O., S. 8.

²⁶ Vgl. ebenda, S. 8.

²⁷ Vgl. dazu besonders *O. v. Zwiedineck-Sűdenhorst*: Sozialpolitik, a.a.O., S. 38.

²⁸ Vgl. dazu *A. Amonn*: Der Begriff ..., a.a.O., S. 187 ff.; *Ad. Weber*: Grundlagen und Grenzen der Sozialpolitik; in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Bd. 182, Műnchen und Leipzig 1931, S. 25; der von *Adolf Weber* vortragenen Meinung stimmte dort auch *Eduard Heimann* zu; *W. Weddigen*:

Wir werden mit Recht annehmen können, daß *v. Zwiédineck-Südenhorst* in diesem Punkt wohl ohne Zweifel stark beeinflußt war von den das vergangene Jahrhundert beherrschenden Klassenkonflikten und den zu ihrer Erklärung entwickelten Klassentheorien, die die damalige Entwicklung der Sozialpolitik-Wissenschaft bestimmten²⁹. In dieser Sicht finden wir die Aufgabe der Sozialpolitik (ohne daß der Begriff Sozialpolitik fällt) schon bei *Lorenz v. Stein* klar umrissen. Schon er betont die Sonderinteressen der sozialen Klassen, die die Einheit des Staates gefährden. Deshalb forderte *Lorenz v. Stein* die Aufhebung der Klasseengegensätze, da das Dasein der abhängigen, unfreien Klassen mit der Staatsidee im Widerspruch stünde. Der Staat habe vielmehr unter Ablehnung aller Sonder- und Klasseninteressen dasjenige als „sein höchstes Ziel zu setzen, was allen zugleich förderlich ist“³⁰.

Mit diesen kurzen Bemerkungen sollte hier keinesfalls auch nur versucht werden, die sozialphilosophischen Einflüsse auf die Bestimmung der leitenden Norm der Sozialpolitik auszuloten. Das Entstehen der sozialen Klassen in der neuzeitlichen Industriegesellschaft einerseits³¹ und die Antwort, die diese Industriegesellschaft zur Lösung der sozialen Frage in der Form der sich entwickelnden Sozialpolitik fand, prägen diese Sozialpolitik jedoch unverkennbar, so daß wir wohl nicht fehl gehen, wenn wir hier einen entscheidenden Anstoß für daß sozialpolitische Denken suchen. So zwingend sich die Überlegung aufdrängt, daß der Antagonismus der sozialen Klassen die Sozialpolitik — wie wie sie heute kennen — im vergangenen Jahrhundert auf den Plan rief, und so unabweisbar es ist, daß gerade dieses antagonistische Denken von *Karl Marx* beeinflußt wurde, kann doch nicht übersehen werden, daß mit dieser Sozialpolitik der Evolutionismus in der Gesellschaftsgestaltung seinen Platz fand und damit dem Marx-schen Revolutionismus weitgehend der Boden entzogen wurde³².

Zur logischen Grundlegung der praktischen Wirtschaftswissenschaft, a.a.O., S. 78.

²⁹ Vgl. dazu z. B. auch *G. Schmoller*: Zur Social- und Gewerbepolitik der Gegenwart. Reden und Aufsätze; Leipzig 1890, S. 62, und *ders.*: Die soziale Frage. Klassenbildung, Arbeiterfrage, Klassenkampf; München und Leipzig 1918.

³⁰ *L. v. Stein*: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage; 1. Bd.: Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der Französischen Revolution bis zum Jahre 1830; Neudruck München 1921, S. 47 ff.

³¹ Hier soll nur auf *M. Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriß der Sozialökonomik, II. Abteilung, 1. Halbband, 3. Aufl., Tübingen 1947, S. 177 ff. verwiesen werden.

³² Dieser Tatbestand hat *Achinger* den Anlaß gegeben, im Anschluß an *Ernst Troeltsch* darauf hinzuweisen, daß damit die Wurzeln der sozialen Sicherungspolitik mehr im Positivismus *Comtes* und nicht in der deutschen Geschichtsphilosophie zu suchen seien. Vgl. *H. Achinger*: Soziale Sicherheit; Stuttgart 1953, S. 20.

Die Zwecksetzung, unter der die Bekämpfung der Klassengegensätze und die Integration der wegen dieser Gegensätze auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Klassen gesehen wurde, war die Sicherung der fortdauernden Erreichung der Gesellschaftszwecke³³ oder „die gesunde und kraftvolle Erhaltung der Gesellschaft in ihrer Einheit vor allem gegen die Gefährdung durch die Gegensätze der Teile“³⁴. Auch mit der Formulierung dieser leitenden Norm der Sozialpolitik wird das eben Gesagte unterstrichen.

6. Die eben genannte leitende Norm der Sozialpolitik ist gerade in den letzten Jahren wieder zur Diskussion gestellt worden. Vor allem *Böttcher*³⁵ und *Preller*³⁶ haben die Ansicht vertreten, die fortdauernde Sicherung der Erreichung der Gesellschaftszwecke sei die entscheidende leitende Norm unserer Sozialpolitik nur in deren erster Phase, die mit dem Ersten Weltkrieg endete, gewesen. Schon in der Weimarer Zeit hätte die Sozialpolitik eine Umstrukturierung der Gesellschaft bewirkt und heute — in ihrer dritten Phase — wäre die Änderungsabsicht der entscheidende Wesenszug. Von dieser Überlegung ausgehend wendet sich deshalb *Preller* gegen die hier herausgestellte Normbestimmung³⁷.

Es mag hier dahingestellt bleiben, ob die Motivationen der politischen Träger der praktischen Sozialpolitik in ihren Anfängen so einfach als letztlich konservativ strukturiert einzustufen sind. Der Nachweis einer solchen Haltung wird wohl für eine ganze Reihe von Politikern, die vor dem Ersten Weltkrieg als Träger sozialpolitischer Entscheidungen agierten, zu führen sein. Das trifft aber nicht für alle zu. Für *Bismarck* z. B. läßt sich sogar sehr leicht der Nachweis führen, daß er die von ihm entscheidend mit inaugurierte Sozialversicherung in einer bestimmten Ausgestaltung als einen wesentlichen Hebel zur Reform der gesellschaftlichen Ordnung benutzen wollte³⁸.

³³ Vgl. O. v. *Zwiedineck-Südenhorst*: Sozialpolitik, a.a.O., S. 38.

³⁴ *Ders.*: Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland, a.a.O., S. 141. Eine ähnlich Formulierung findet sich auch schon bei *G. Frhr. v. Hertling*: *Naturrecht und Sozialpolitik*; Köln 1892, S. 4 f. Später wurde diese Formulierung in ihren wesentlichen Teilen übernommen vor allem von *A. Amonn*: *Der Begriff ...*, a.a.O., *E. Heimann*: *Soziale Theorie des Kapitalismus*; Tübingen 1929, S. 127, *ders.*: *Marktwirtschaft, Klassengesellschaft und Sozialpolitik*, a.a.O., S. 50, *Ad. Weber*: *Grundlagen und Grenzen ...*, a.a.O., *W. Weddigen*: in verschiedenen Veröffentlichungen, zuletzt in: *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*; Stuttgart 1957, S. 1; *G. Albrecht*: *Sozialpolitik*; Göttingen 1955, S. 33.

³⁵ *E. Böttcher*: Sozialpolitik und Sozialreform; in: *Sozialpolitik und Sozialreform*, herausgegeben von *E. Böttcher*, Tübingen 1957, S. 19 ff.

³⁶ *L. Preller*: Sozialpolitik. Theoretische Ortung; Tübingen/Zürich 1962, S. 130 ff. und *ders.*: Sozialpolitik als Strukturpolitik, in: *Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für Gerhard Weisser*; herausgegeben von *F. Karrenberg* und *H. Albert*, Berlin 1963, S. 341 ff.

³⁷ *L. Preller*: Sozialpolitik ..., a.a.O., S. 132.

³⁸ Vgl. dazu *H.-J. Teuteberg*: *Geschichte der industriellen Mitbestimmung*; Tübingen 1961, S. 355 ff.

Die Vertreter der Sozialpolitik-Wissenschaft aber, die die hier vorgetragene Ansicht vertraten, meinten mit der Normbestimmung der Sozialpolitik keinesfalls, daß die Sozialpolitik zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Strukturverhältnisse der Gesellschaft unangetastet lassen wollte. Nur der „Bestand der Gesellschaft als solcher, gleichgültig in welcher besonderen Form und Organisation, muß geschützt werden“, interpretiert *Heimann* seine hier wiedergegebene Ansicht³⁹. Auch *v. Zwiedineck-Südenhorst* betont schon die Korrekturfunktion der Sozialpolitik⁴⁰, die auch erst kürzlich wieder hier in der Sitzung des Sozialpolitischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Jahr 1969 von *v. Nell-Breuning* herausgestellt worden ist⁴¹. Die laufend vorgenommenen Korrekturen sind es, die eine gesellschaftliche Ordnung auf die Dauer ebenso verändern können, wie eine einmalige, ganz grundsätzliche Transformierung des Systems. Für die Häufigkeit der Änderung der sozialen Strukturen werden wir die Bedeutung solcher evolutionistischer Prozesse höher einschätzen müssen als grundsätzliche Umstürze der gesellschaftlichen Ordnungen.

7. Wir stoßen hier auf eine grundlegende Eigenschaft des politischen Systems, das zum „Überleben“ die Fähigkeit besitzen muß, gleichsam in einem Prozeß der Rückkoppelung auf die geänderten Verhältnisse seiner Umwelt laufend zu reagieren. Diese Überlegung wurde vor allem von *D. Easton* immer wieder in das Zentrum seiner Analyse politischer Systeme gerückt, wenn er den Fortbestand (persistence) eines politischen Systems unter dem Druck interner und externer Wandlungsprozesse nur bei der Fähigkeit zur Selbstregulierung und -transformierung auf der Grundlage von Rückkoppelungsprozessen als gesichert ansah⁴².

Selbst wenn wir aber die Motivationen der Träger der praktischen Sozialpolitik und die Intentionen der Wissenschaftler hier außer Ansatz lassen, werden wir feststellen müssen, daß — beabsichtigt oder unbeabsichtigt — die korrigierende Kraft der sozialpolitischen Eingriffe zu Transformationseffekten führte, die ganz unübersehbar die Gestalt des damaligen kapitalistischen Systems wandelten. Dabei wurde in der Gesellschaftsgestaltung nicht nur die gemäß den Ideen des frühen ökonomischen Liberalismus vorherrschende Orientierung an den Grundsätzen individueller Freiheit zugunsten der Betonung des Sozialprinzips

³⁹ Vgl. *E. Heimann*: Marktwirtschaft, Klassengesellschaft und Sozialpolitik, a.a.O., S. 50.

⁴⁰ *O. v. Zwiedineck-Südenhorst*: Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland, a.a.O., S. 117.

⁴¹ *O. v. Nell-Breuning*: Zur Zielproblematik der Sozialinvestitionen; in: Zur Problematik der Sozialinvestitionen; herausgegeben von *H. Sanmann*, a.a.O., S. 60 f.

⁴² Vgl. dazu vor allem *D. Easton*: A System Analysis of Political Life; New York 1965, bes. S. 19 ff., und *ders.*: Varieties of Political Theory; Englewood Cliffs 1966.

zurückgedrängt. Tiefgreifender noch kam es im Gefolge der sich spätestens seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts immer deutlicher abzeichnenden sozialen Konflikte, die die bestehende Gesellschaft zu sprengen drohten, zu einer Revision der sozialphilosophischen Grundlagen der gesellschaftlichen und ökonomischen Lehren. Mit dem Entstehen der Sozialen Frage war der Glaube an eine prästabilisierte Harmonie der natürlichen Ordnung und das zweckgerechte Walten der „unsichtbaren Hand“ schwer erschüttert worden. Mit dem Übertragen des dialektischen Denkens auf die gesellschaftlichen Verhältnisse war dann letztendlich „die ideologische Vorstellung eines spannungslos-harmonischen ‚ordre naturel‘ in der Gesellschaft gründlich diskreditiert und die Rolle der sozialen Konflikte mit Recht hervorgehoben“⁴³ worden. Damit war auch der Status des „laissez-faire“-Staates fragwürdig geworden. Der Eingriff in den ökonomischen und gesellschaftlichen Prozeß bestimmte zunehmend das ökonomische und gesellschaftliche System.

Mit diesen Eingriffen entwickelte das damalige politische System in zunehmendem Maße ein Instrumentarium, mit dessen Anwendung auf die gesellschaftlichen Spannungen reagiert wurde. Die Überlebenschance des Systems war dabei entscheidend davon abhängig, wie weit es ihm gelang, auf diese von außen kommenden Störungen zu reagieren und sich den neuen Bedingungen anzupassen. Der Bestand, die Fortdauer (persistence) des politischen Systems war dann nicht im Sinne der Stabilität eines Gleichgewichts oder der Beibehaltung bestimmter sozialer Strukturen gesichert, sondern im Sinne der grundlegenden Eigenschaft politischer Systeme, die darauf beruht, der Gesellschaft Werte autoritär zuzuweisen⁴⁴.

8. Es ist vielfach bestritten worden, daß der Aktivität der Sozialpolitik in der Ausgestaltung des vergangenen Jahrhunderts eine eindeutige Zielerklärung oder ein durchdachtes Zielsystem zugrunde lag. Es wird wohl richtig sein, wenn *Briefs* und *A. Rüstow* feststellen, daß die Sozialpolitik in der Ausgangslage des vergangenen Jahrhunderts auf die entstandenen sozialen Probleme rein pragmatisch in der Form von post-festum Eingriffen antwortete⁴⁵. Wenn auch weitgehend das Leit-

⁴³ *E. Topitsch*: Das Verhältnis zwischen Sozial- und Naturwissenschaften. Eine methodologisch-ideologie kritische Untersuchung; in: *Dialectica*, Internationale Zeitschrift für Philosophie der Erkenntnis, 16, 1963, neu abgedruckt in: *Logik der Sozialwissenschaften*; herausgegeben von *E. Topitsch*, Köln/Berlin 1965, S. 63.

⁴⁴ In diesem Sinne interpretiert auch *Easton* die persistence politischer Systeme. Vgl. *D. Easton*: A System Analysis of Political Life; a.a.O., S. 194 ff. und *ders.*: A Framework for Political Analysis; Englewood Cliffs 1965, S. 50 f.

⁴⁵ Vgl. dazu *G. Briefs*: Soziologische Voraussetzungen der Sozialpolitik im Wandel; in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 12, Ludwigsburg 1959, S. 24,

bild, die Ordnungsidee, fehlte, so vermochte die Sozialpolitik damals doch durch die Bekämpfung des Sozialprinzips in Teilbereichen der Gesellschaftsgestaltung weitreichende Erfolge zu erzielen. Sie verdankt sie vor allem der Einschränkung formaler Freiheitsrechte des einzelnen in der Form der Sozialverpflichtung des Eigentums und Beschränkungen der Vertragsfreiheit (z. B. Versicherungszwang, Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen und damit Beseitigung der Welt des „freien“ Arbeitsvertrags)⁴⁶. Diese Erfolge waren es dann wohl, die Anlaß boten, zunächst auf dem einmal beschrittenen Weg weiter zu gehen.

Gerade das Fehlen einer Ordnungsidee mag den entscheidenden Grund dafür abgeben, daß mit der notwendigen Institutionalisierung der sozialpolitischen Arbeit diese eine Eigendynamik gewann, die ihre weitere Ausrichtung entscheidend mitbestimmte⁴⁷. Eng verbunden mit der notwendigen Organisation und Institutionalisierung der sozialpolitischen Arbeit sind die Beharrungstendenzen als Folge formaler Organisation. Die Organisationstheorie hat mit der Herausarbeitung des Unterschieds von Zweck- und Bestandsmodellen deutlich machen können, daß neben der Zweckorientierung auch andere Orientierungspunkte (hier vor allem der des Systembestandes) entscheidend für das Agieren und Reagieren von Organisationen sind⁴⁸. Diese Beharrungstendenzen gaben den Anlaß, die sozialpolitische Sicherungsarbeit mit einer Einbahnstraße zu vergleichen, auf der „einmal eingeführte Hilfsarten die Tendenz zeigen, auch dann in alter Form bestehen zu bleiben, wenn diejenigen, denen diese Hilfe zugeordnet war, längst in den Stand gesetzt sind, sich — mehr oder weniger — selbst zu helfen“⁴⁹. Hierher gehört auch „die zwar historisch verständliche, aus der Notwendigkeit der Lösung der sozialen Frage als ‚Arbeiterfrage‘ resultierende, einseitige Ausrichtung der Sozialpolitik auf die im Arbeits- und Wirtschaftsleben Tätigen“⁵⁰. Sie hatte zur Folge, daß nicht mehr in

und A. Rüstow: Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes; in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, a.a.O., S. 20.

Vgl. dazu auch o. Verf.: Soziale Umverteilung; Mitteilung 1 der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen, Wiesbaden o. J. (1965), S. 8.

⁴⁶ Ausführlich dargestellt bei H. Winterstein: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen; a.a.O., S. 107 ff.

⁴⁷ Vgl. dazu vor allem H. Achinger: Gefahren der Institutionalisierung in der Sozialpolitik; in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, a.a.O., S. 56 ff.

⁴⁸ Vgl. dazu z. B. N. Luhmann: Funktionen und Folgen formaler Organisation; Berlin 1964, S. 32 f. Siehe dazu auch den oben im Anschluß an D. Easton betonten Gedanken der persistence politischer Systeme.

⁴⁹ V. Gräfin v. Bethusy-Huc: Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland; Tübingen 1965, S. 187.

⁵⁰ G. Kleinhenz und H. Lampert: Zwei Jahrzehnte ...; a.a.O., S. 151; hier wird Bezug genommen auf G. Kleinhenz: Die Ausrichtung der Sozialpolitik auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben als Problem einer Sozialreform; in: Zeitschrift für Sozialreform, 17, 1971, S. 321 ff.

erster Linie die Notlage sozial und gesellschaftlich wirklich Schwacher und die Verhinderung, Minderung oder Beseitigung solcher Notlagen in das Zentrum sozialpolitischer Bemühungen gestellt wurden, sondern die Abdeckung der Risiken eines Normalbürgers⁵¹. Damit wurde die entscheidende Zielsetzung der Sozialpolitik, nämlich die soziale und ökonomische Schwäche der sozialen Gruppe der Arbeitnehmer zur Wahrung des Bestandes des politischen Systems (s. oben S. 80 ff.) zu beseitigen, gleichsam mit zunehmender Erreichung der sozialen Sicherung der Arbeitnehmer von innen her ausgehöhlt und in ihrer Einseitigkeit fragwürdig.

Ohne Zweifel ist diese einseitige Entwicklung der Sozialpolitik entscheidend bestimmt von einer unzureichenden Informationsbasis, die es bis jetzt verhindert hat, rationale Entscheidungen im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung knapper Mittel nach dem sozialen Grenznutzen zu erreichen⁵². Es dürfte hier aber nicht so sehr an der Bereitschaft fehlen, die notwendigen Hinweise zu geben und informatorisches Material zu erarbeiten. Vielmehr scheint diese Informationslücke durch eine aus den unbezweifelbaren Erfolgen der sozialpolitischen Arbeit der Vergangenheit bestimmte Bewußtseinslage der Träger der Sozialpolitik verursacht zu sein. In der Vergangenheit Bewährtes wird weiter für zweckgerecht erachtet, ohne den sozialen Wandel und die daraus entstehende neue Herausforderung richtig zu deuten.

9. Es ist nun die Frage, ob die mit der Industrialisierung einhergehenden sozialen Differenzierungsprozesse und die mit der frühkapitalistischen Epoche des vergangenen Jahrhunderts sich ausbildende Klassenkampfsituation heute noch für die Normbestimmung der Sozialpolitik die gleiche Bedeutung haben, die ihnen ganz offensichtlich beim Entstehen der neuzeitlichen Sozialpolitik zukamen. Nur so könnte ja die oben mit *Kleinhenz* und *Lampert* festgestellte einseitige Ausrichtung der Sozialpolitik auf die im Arbeits- und Wirtschaftsleben Tätigen erklärt werden. Müssen wir die Spaltung der Gesellschaft in Klassen als unabdingbare Folge unseres ökonomischen Systems mit seiner marktwirtschaftlichen Ausrichtung auf der Grundlage des Privateigentums an Produktionsmitteln und daraus folgend die Klassenkämpfe als bewegende Kraft der gesellschaftlichen Entwicklung ansehen, dann bleibt die leitende Norm der Sozialpolitik in einer in soziale Klassen gespaltenen Gesellschaft die gleiche. Sie ist bestimmt von dem Versuch, diese Klassenspaltung zu überwinden oder sie doch wenigstens in ihrer

⁵¹ So *G. Kleinhenz* und *H. Lampert*: Zwei Jahrzehnte ...; a.a.O., S. 151.

⁵² Vgl. ebenda, S. 150 und *H. Winterstein*: Private Selbsthilfe oder staatliche Fürsorge als Prinzipien sozialer Sicherung, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von *D. Cassel*, *G. Gutmann* und *H. J. Thieme*, Stuttgart 1972, S. 380.

Sprengkraft, die aus der Klassenspaltung erwächst, so abzuschwächen, daß der Fortbestand der gesellschaftlichen Organisation gesichert ist. In wieweit ihr bei einer solchen Deutung der gesellschaftlichen Entwicklung ein dauerhafter Erfolg beschieden sein kann, mag hier dahingestellt bleiben.

Sehen wir die Aufhebung der Klassengegensätze auch in einer gesellschaftlichen Ordnung mit Privateigentum an den Produktionsmitteln als möglich an, dann muß sich notwendig die leitende Norm der Sozialpolitik mit dem Abbau der Klassengegensätze und der Entschärfung der Explosivkraft der Klassenkämpfe wandeln. Diese Wandlung ist um so gravierender, je stärker die leitende Norm der Sozialpolitik an der Beseitigung von Klassengegensätzen orientiert war.

Die Neuorientierung verläuft dann in zwei Richtungen. Einmal wird bei einer Beibehaltung (und Verbesserung) der bisherigen Maßnahmen die Prophylaxe betont werden können, um schon das Entstehen von sozialen und ökonomischen Verhältnissen zu verhindern, die ein Wiederaufleben von die Gesellschaft bedrohenden Klassenkonflikten möglich machen.

Darüber hinaus wird mit dem Zurücktreten der den gesellschaftlichen Bestand bedrohenden Klassengegensätze die Möglichkeit des Auseinanderbrechens der Gesellschaft wegen der Gegensätzlichkeit ihrer Teile immer weniger das Motiv für die sozialpolitisch Handelnden abgeben können. Damit wird Raum für Aktivitäten neuer Qualität selbst wenn dies bis jetzt ganz offensichtlich noch nicht ausreichend ins Bewußtsein der Träger der sozialpolitischen Aktionen gedrungen ist⁵³.

10. Die eben angesprochene Neuorientierung bekommt einen besonderen Akzent, weil sie in einem entscheidenden Punkt von der Grundausrichtung unserer bisherigen Sozialpolitik wegführt. Eine knappe Übersicht über die wesentlichen Entwicklungsrichtungen der praktischen Sozialpolitik unseres Landes soll dies deutlich machen.

Ohne Zweifel war die Ausrichtung der Sozialpolitik des ersten Deutschen Bundestages (1949—1953) entscheidend geprägt von der Arbeit zur Bewältigung der Kriegsfolgen⁵⁴. Ihre Beeinflussung von ökonomischen Zielsetzungen ist unverkennbar. Sie war einerseits direkte

⁵³ Aus diesem Grund können z. B. *Kleinhenz* und *Lampert* einen Katalog von bislang vernachlässigten sozialpolitischen Aufgaben zusammenstellen (die soziale Schwäche der nicht erwerbstätigen Frau, der unzureichend gedeckte Bedarf an Sozialinvestitionen für die Noch-Nicht-Erwerbstätigen, insbesondere für Menschen mit angeborenen oder im Kindes- und Jugendalter eingetretenen körperlichen oder/und geistigen Schäden, und für Nicht-mehr-Erwerbstätige); vgl. dazu *G. Kleinhenz* und *H. Lampert*: Zwei Jahrzehnte ...; a.a.O., S. 151. Dieser Katalog ließe sich noch erweitern.

⁵⁴ So auch *G. Kleinhenz* und *H. Lampert*: Zwei Jahrzehnte ...; a.a.O., S. 142.

Vollbeschäftigungspolitik zur Beseitigung der erheblichen Arbeitslosigkeit, die vor allem durch steuer- und außenwirtschaftliche Maßnahmen zum Erfolg zu kommen suchte⁵⁵. Daneben diene diese Politik der Strukturverbesserung und hier vor allem der Beseitigung der Folgen der Heimatvertreibung. Für unsere Fragestellung besonders bedeutsam ist der Hinweis der Regierungserklärung auf die Koalitionsfreiheit und auf die Neuordnung der Besitzverhältnisse in den Grundstoffindustrien als Folge der sozial- und gesellschaftspolitischen Anerkennung der Arbeitnehmerschaft⁵⁶.

Die entscheidende Akzentsetzung für die sozialpolitische Arbeit erfolgt aber durch die Bekundung, daß eine gesunde Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei⁵⁷.

Sehen wir, daß die angekündigte Neuordnung der Besitzverhältnisse in den Grundstoffindustrien nicht zu einer Revision bisheriger Eigentumsstrukturen geführt hat, wie das bei einer weitreichenden Ausdeutung der angeführten Formulierung der Regierungserklärung zu erwarten gewesen wäre, sondern — nach Streikandrohung — zur Verankerung von Mitbestimmungsrechten⁵⁸, dann wird mit der im ersten Deutschen Bundestag begonnenen Sozialpolitik eine Richtung eingeschlagen, die im wesentlichen von der Wahrnehmung der oben skizzierten Korrekturfunktionen gekennzeichnet ist.

Die Arbeit in den folgenden Legislaturperioden läßt diese recht eindeutige grundsätzliche Orientierung noch deutlicher erkennen. Diese wird vor allem in der Regierungserklärung zu Beginn der zweiten Legislaturperiode ganz unmißverständlich ausgesprochen. Nach dieser Erklärung wurde die Beseitigung der sozialen Probleme vor allem durch eine weitere Erhöhung des Sozialproduktes gesucht.

Diese Erhöhung würde nach Ansicht der Regierung nicht nur die Lösung wirtschafts- und finanzpolitischer, sondern auch sozialpolitischer Probleme bringen, weil mit der Erhöhung des Sozialproduktes auch eine entsprechend stärkere Berücksichtigung der Sozialleistungsempfänger möglich würde⁵⁹. Die auch aus sozialpolitischen Gründen notwendig werdende Erhöhung des Sozialproduktes sollte gekoppelt

⁵⁵ Vgl. dazu o. Verf.: Deutschland im Wiederaufbau. Ein Tätigkeitsbericht der Bundesregierung; Bonn o. J. (1951), S. 38 ff.

⁵⁶ Vgl. dazu die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Konrad Adenauer, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bonn, 1949, S. 26.

⁵⁷ Ebenda, S. 26.

⁵⁸ Vgl. Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaues und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. 5. 1951, BGBl. I, S. 347, und Betriebsverfassungsgesetz vom 11. 10. 1952, BGBl. I, S. 681.

⁵⁹ Vgl. dazu die Regierungserklärung von 1953, in: Bundesanzeiger, Jg. 1953, Nr. 204, S. 3.

sein mit einer umfassenden Sozialreform⁶⁰. Soweit die knappe Skizzierung der Aufgaben der Sozialreform in der Regierungserklärung eine Ausdeutung zuläßt, ging es hier wohl in erster Linie um eine zweckgerechte Lösung der Verteilungsprobleme⁶¹ im Sinne nachträglicher Korrekturen des funktional verteilten ökonomischen Ergebnisses.

Diese Zielsetzung der Sozialpolitik wird noch einmal durch den Hinweis der Regierungserklärung auf den Tatbestand, daß an den wirtschaftlichen Aufstieg in der Bundesrepublik Deutschland nicht alle Bevölkerungskreise gleichmäßig teilgenommen hätten, unterstrichen. „Es waren bisher in erster Linie die im Arbeitsprozeß Tätigen, die sichtbaren Nutzen aus den Erfolgen der sozialen Marktwirtschaft zogen. Es wird das besondere Anliegen der Bundesregierung sein müssen, die *Arbeitslosen* einzugliedern und dem Bundestag Maßnahmen vorzuschlagen, durch die die *wirtschaftliche Lage der Rentner, Invaliden, Waisen und Hinterbliebenen* weiter verbessert wird“⁶².

Der in der Regierungserklärung von 1953 skizzierte und oben wiedergegebene Katalog sozialpolitischer Aufgaben wird in den folgenden Regierungserklärungen von *Konrad Adenauer* und *Ludwig Erhard* kaum mehr erweitert oder spezifiziert, sondern lediglich noch akzentuiert⁶³. Die recht allgemein gehaltenen Ausführungen zur Sozialpolitik betonen dagegen stark das grundsätzliche Ziel der fortzuführen- den Sozialreform, mit dem Hervorheben des Gedankens der Selbsthilfe und privater Initiative zum Zwecke der Verhinderung eines Abgleitens in einen totalen Versorgungsstaat⁶⁴. Dieser Grundgedanke ist dann noch stärker in der Regierungserklärung von 1961 in Richtung auf das Subsidiaritätsprinzip hin formuliert worden:

„Die Sozialpolitik darf nicht Selbstzweck sein, sie ist aber überall dort berechtigt, wo die Verhältnisse sie erfordern. Sie hat dem Menschen bei der Entfaltung seiner Persönlichkeit zu dienen und soll ihm

⁶⁰ Ebenda, S. 3.

⁶¹ Ebenda, S. 3. An Einzelheiten wurden darüber hinaus genannt: Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge, Schaffung selbständiger Existenzen in Handwerk, Gewerbe, Industrie und Landwirtschaft, Hilfe für Opfer des Krieges, Förderung des Wohnungsbaues bei stärkerer Beachtung der Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft, Ausgleich der finanziellen Lasten kinderreicher Familien durch Gewährung von Kinderbeihilfen; s. ebenda, S. 3 ff.

⁶² Ebenda, S. 3.

⁶³ Vgl. G. Kleinhenz und H. Lampert: *Zwei Jahrzehnte ...*; a.a.O., S. 125. Lediglich die Herausstellung der Bedeutung des Dorfes in der Regierungserklärung von 1957 und der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik in der Regierungserklärung von 1961 werden hier ergänzend noch angeführt.

⁶⁴ Vgl. dazu Regierungserklärung vom 29. 10. 1957, 3. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bd. 39, Bonn 1958, S. 20/21. Ähnlich auch die Regierungserklärung vom 10. 11. 1965, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bd. 60, Bonn 1965, S. 24.

helfen, die Lebensziele zu bewältigen. Was der Mensch für sich und die Seinen aus eigener Kraft leisten kann, bedarf nicht der gesetzlichen Regelung. Die Bundesregierung wird daher bei allen sozialen Maßnahmen auch Bedacht darauf nehmen, daß die Eigenverantwortung des Menschen gestärkt und seine persönliche Freiheit nicht gemindert wird⁶⁵.“

Neben der starken Betonung des Subsidiaritätsprinzips wird hier auch das Menschenbild deutlich, das die Leitvorstellung für diese Sozialpolitik abgab. Es ist die Vorstellung von einem Menschen, der als frei entfaltete Persönlichkeit, seinen Kräften vertrauend, sein Lebensziel zu erreichen sucht und der dazu nur von Fall zu Fall und hilfsweise der Sozialpolitik bedarf. Damit ist zwar auch — neben der Individualität des Menschen — seine soziale Daseinsbindung angesprochen, für jene ist aber eine gewisse Nachrangigkeit unverkennbar.

Eine solche deutliche Herausstellung des sozialpolitischen Grundziels findet sich in den späteren Regierungserklärungen nicht wieder⁶⁶. Dafür fehlt in der Erklärung der Bundesregierung vom 28. 10. 1969 — bei der Vielzahl der aufgeführten, neu in Angriff zu nehmenden Aufgaben⁶⁷ — erstmals der Hinweis auf die der Sozialpolitik enge Grenzen setzende wirtschaftliche Entwicklung. Sollte hier mehr als eine Änderung im äußeren Stil des Kenntlichmachens von Aufgabenfeldern erkennbar werden, dann ist mit dem Fehlen der Sichtbarmachung der ökonomischen Grenzen der Sozialpolitik hier eine deutliche Zäsur zur bisherigen praktischen Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Noch ist die ausreichende Erfahrung nicht gewonnen, die es möglich machen würde, aus diesem Bruch mit den bisherigen Formulierungen

⁶⁵ Regierungserklärung vom 29. 11. 1961, 4. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bd. 50, Bonn 1962, S. 28/29.

⁶⁶ Vgl. dazu Regierungserklärung vom 10. 11. 1965, a.a.O.; Regierungserklärung vom 13. 12. 1966, 5. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bd. 63, Bonn 1966, S. 3658 ff., und Regierungserklärung vom 28. 10. 1969, 6. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Bd. 71, Bonn 1969/70, S. 28 ff.

⁶⁷ So z. B.: Beginn der Arbeit an einem Sozialgesetzbuch und Erstellung eines Sozialbudgets, Reform des Betriebsverfassungsgesetzes und des Personalvertretungsgesetzes, Schaffung eines Instituts für Sozialmedizin zur Erarbeitung von Grundlagen für gezielte Vorsorgeuntersuchungen, Schaffung eines bedarfsgerecht gegliederten Systems leistungsfähiger Krankenhäuser und Reform und Modernisierung der ärztlichen Ausbildung, Ausbau der Ausbildungsförderung, verstärkte Maßnahmen für Behinderte in Beruf und Gesellschaft, Erhöhung der Transparenz der Rentenberechnung, Einführung der flexiblen Altersgrenze, Öffnung der gesetzlichen Alterssicherung für weitere Gesellschaftsgruppen, Weiterentwicklung der Krankenversicherung; von den „neuen“ Aufgaben der Sozialpolitik wurden genannt: Vorschau und Planung auf dem Gebiet der Raumordnung und des Städte- und Wohnungsbaues, Schutz der Natur und der Erholungsgebiete, Schutz vor Luft- und Wasserverunreinigung und vor Lärmbelästigung; vgl. Regierungserklärung vom 28. 10. 1969, a.a.O., S. 28 ff.

zu diesem Problemkreis einen Wandel ableiten zu können, der die bisherige Prioritätensetzung ändert.

11. Die hier von Anfang an sichtbar werdende „Prädominanz des markttheoretischen Denkens“ und der daraus folgenden „ökonomischen Entproletarisierungspolitik“⁶⁸ werden wir wohl als den entscheidenden Ausfluß eines theoretischen Denkens deuten müssen, das bewußt den Kräfte freisetzenden Mechanismen des Marktprozesses mehr vertraut als den interventionistischen Eingriffen des Staates. Dies gilt auch, wenn wir einräumen müssen, daß die Notwendigkeit, nach dem totalen Zusammenbruch erst einmal wieder die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsprozesses herzustellen und die Ergiebigkeit dieses Prozesses zu steigern, ohne Zweifel von Anbeginn an die auf dem sozialpolitischen Felde zu treffenden Entscheidungen mitbestimmte.

Es ist wohl aber nicht zuletzt der unzweifelhaft große Erfolg dieser so ausgerichteten Sozialpolitik, der diesen theoretischen Ansatz auch auf folgende Legislaturperioden bis zur Regierungserklärung von 1969 als tragfähig erscheinen ließ⁶⁹. Zwar haben wir für die sozialpolitische Gesetzgebung immer wieder auch Durchbrechungen der theoretischen Konzeptionen. So können hier die Mitbestimmungsgesetze nicht systemgerecht eingeordnet werden. Aber diese Gesetze der frühen fünfziger Jahre sind erst nach Urabstimmungen bei der IG Metall und der IG Bergbau, die die Streikbereitschaft der dort zusammengeschlossenen Arbeitnehmer aufwiesen, erlassen worden. Auch in dem engeren Bereich der sozialen Sicherungspolitik lassen sich solche Systemabweichungen in vielen Fällen der Sozialversicherung⁷⁰ oder auch der Kindergeldgesetzgebung⁷¹ nachweisen. Auch bei den Trägern der Aktionen gab es relativ früh Stimmen, die diese Prädominanz abgebaut wissen wollten. So vertrat Müller-Armack bereits anfangs der sechziger Jahre die Ansicht, „daß in der nächsten Phase der sozialen Marktwirtschaft gesellschaftspolitische Probleme vor die ökonomischen treten werden“⁷². Erhard betonte, daß für die künftige Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft gesellschaftspolitische Fragen gleichrangig neben die ökonomischen zu stellen seien, womit gleichzeitig das Eingeständnis verbun-

⁶⁸ E. E. Nawroth: Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus; 2. Aufl., Heidelberg 1962, S. 244 f.

⁶⁹ Vgl. dazu auch H. P. Becker: Die Soziale Frage im Neoliberalismus. Analyse und Kritik; Heidelberg/Löwen 1965, S. 171.

⁷⁰ Vgl. dazu G. Kleinhenz und H. Lampert: Zwei Jahrzehnte ...; a.a.O., S. 147 f.

⁷¹ Vgl. ebenda, S. 149.

⁷² A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft allein genügt nicht; in: Österreichische Monatshefte, 16, 1960, Heft 10, S. 18 und ders.: Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung; in: Wirtschaftspolitische Chronik, hrsg. von A. Müller-Armack und F. W. Meyer, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 1959, Heft 2/3, S. 17 ff.

den ist, daß bis zu dieser Äußerung (1962) nur von einer Nachrangigkeit bei der Lösung gesellschaftspolitischer Fragen zu sprechen war. Diese Nachrangigkeit sei auch in der Aufbauphase der Wirtschaft nach dem Kriege beabsichtigt gewesen⁷³. Das waren aber doch nur vereinzelte Stimmen, die zunächst ohne große Bedeutung für die praktische Politik blieben⁷⁴.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß auch die um gutachtliche Stellungnahme gebetenen Vertreter der Wissenschaft die enge Verflechtung von Wirtschafts- und Sozialpolitik betonten und die erfolgreiche Wirtschaftspolitik (im Sinne einer Sozialproduktsteigerung) als Grundlage der Sozialpolitik herausstellten⁷⁵. Das spezifisch sozialpolitische Problem wird dabei weitgehend als Verteilungsproblem gesehen⁷⁶. Auch die Sozialenquete-Kommission sieht die Beziehung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik als eine Beziehung „gegenseitiger Rücksichtnahme“. Wirtschafts- und Sozialpolitik stoßen nach Ansicht der Kommission in ihrer Zielvorstellung, die auf Sicherung und Versorgung gerichtet seien, zusammen. Die Wirtschaftspolitik gehe von der Sicherung und Versorgung der Gesamtheit, die Sozialpolitik vom individuellen Sachverhalt aus⁷⁷. „Die Sozialpolitik kann aber ihre Hauptaufgabe — nämlich die Sicherung eines menschenwürdigen sozialen Status für alle Menschen, soweit sie sich in dieser Sicherung bedürfen — nicht erfüllen, wenn sie sich im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Zielvorstellungen befindlich versteht und wenn die auch sozialpolitisch bedeutsamen Aufgaben der Wirtschaftspolitik — insbesondere der Sicherung von Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung — nicht gelöst werden“. „Die Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben liegt also im Interesse der Sozialpolitik, die sogar positiv dabei mitwirken kann. Ebenso ist die Erfüllung der sozialpolitischen Aufgaben eine elementare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit gerade der modernen Wirtschaftspolitik ...“⁷⁸.

⁷³ L. Erhard: Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft; Düsseldorf/Frankfurt/Wien 1962, S. 12 und 482.

⁷⁴ Siehe dazu z.B. die Regierungserklärung von 1965, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 179, 11.11.1965, S. 1442.

⁷⁵ Vgl. dazu: Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers, erstattet von den Professoren Hans Achinger, Joseph Höffner, Hans Muthesius, Ludwig Neundörfer (Rothenfelser Denkschrift), Köln 1955, S. 32.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 41 ff.

⁷⁷ Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, erstattet von Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfrid Schreiber, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz o.J., S. 141 ff.

⁷⁸ Ebenda, S. 141.

Wir werden einräumen müssen, daß zwischen wirtschaft- und sozialpolitischer Zielsetzung ein Gegenseitigkeitsverhältnis besteht, das bei der jeweiligen Zielverfolgung eine „Rücksichtnahme“ in der von der Enquête-Kommission umrissenen Weise geboten erscheinen läßt. Dazu muß aber noch gesagt werden, daß mit einer solchen Beschreibung der Beziehung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik diese in entscheidenden Punkten unvollständig ist. Zwar schafft erst das wirtschaftliche Handeln die ökonomischen Mittel zur Erreichung der sozialpolitischen Ziele und bietet damit die entscheidende Grundlage für die soziale Politik. Die dauernde und extreme Mißachtung ökonomischer Zielsetzungen müßte rasch auf die Befürwortung einer solchen Politik zurückschlagen. Mit der Steigerung des Sozialproduktes und damit mit der Erhöhung des Lebensstandards ist aber eine laufende Abnahme des Druckes der ökonomischen Notwendigkeit verbunden⁷⁹. Damit eröffnet sich die Möglichkeit zur Verfolgung außerökonomischer — hier sozialer — Zielsetzungen, auch wenn diese in Konkurrenz zur ökonomischen Zielverfolgung stehen. Hier wird eine Möglichkeit sichtbar, die heute offensichtlich zunehmend Gewicht bekommt und die bei der Kennzeichnung der sozialpolitischen Aufgabenstellung besonders bedeutsam ist.

In zunehmendem Maße diskutieren und ergreifen wir im Rahmen der „neuen“ Aufgaben der Sozialpolitik solche, die zunächst einmal und unmittelbar gegen die ökonomische Interessenlage im Sinne eines weiteren forcierten Wirtschaftswachstums und damit gegen ein erklärtes Ziel der Wirtschaftspolitik gerichtet sind, um den außerökonomischen Aspekt des Ziels der Verbesserung der „Qualität des Lebens“ zu betonen. Nach *Walt Rostow* ist die Entscheidung, „notfalls auf einen Teil der Produktion zu verzichten und eine Dämpfung des Antriebs im privaten Sektor in Kauf zu nehmen“, „um die soziale Sicherheit zu erhöhen“, Ausdruck der Erreichung des Stadiums der Reife einer Volkswirtschaft⁸⁰.

Damit wird in einem viel stärkeren Maße, als dies bis jetzt der Fall gewesen ist, das außerökonomische Bezugsfeld zum Orientierungspunkt von Maßnahmen, die wir bislang als sozialpolitische zu bezeichnen gewohnt waren oder die wir, weil wir in der Zuordnung unsicher sind, mit „gesellschaftspolitisch“ etikettieren. Letztlich gewinnen hier mit dieser Neuorientierung Gedanken Raum, die auch in anderen Bereichen

⁷⁹ Die Beziehung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist eingehend dargestellt in *H. Winterstein: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen; a.a.O., S. 172 ff.* Siehe dazu auch wieder *B. Molitor: Was ist Sozialpolitik?; in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17, 1972, S. 184 ff.*

⁸⁰ Vgl. *W. W. Rostow: Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie; Göttingen 1960, S. 95.*

beobachtbar sind. Wir meinen damit die Diskussion um die Interpretation des Wachstumsziels, die eine weitere Expansion wirtschaftlicher Tätigkeit in der bisherigen Form für den Menschen in weiten Bereichen der Erde als fragwürdig ansieht. Damit sehen wir die Auseinandersetzung um das Zielsystem der Sozialpolitik mit diesem Aspekt in die umfassende Diskussion der Orientierung des Wirtschaftens des Menschen überhaupt einmünden.

Summary

In a mixed economy it is not possible to define systems of socio-political aims and models from a basic decision in favour of a relatively pure form of one economic system. We must try, therefore, to define these systems on the basis of programmes and concrete actions.

An examination of the models and systems behind practical social policies must be able to delineate this-field of political action. This is particularly important, as in recent times practical politics has had to set itself new tasks which as "new" social policies mean a quantitative and qualitative extension of this field. These changes also influence the systems of socio-political aims. For this reason it seems necessary to consider how these "new" tasks in the socio-political sphere can be integrated into the framework of "classic" social policies. These classic tasks were principally determined by the antagonism between different social classes which resulted from a differentiation of economic processes. Social policies were aimed at eliminating, or at least weakening, these antagonisms with the purpose of ensuring the persistence of the system itself.

As the impetus is taken out of the class struggle, social politics can develop in two new directions. On the one hand its prophylactic function can be stressed by retaining and improving the measures which have been taken up to now. On the other hand the possibility is revealed of qualitatively new activities.

The change in the basic direction of social politics occasioned by this new orientation is particularly significant here. The basic direction of social politics in the Federal Republic of Germany has hitherto been characterized by a stressing of the subsidiarity principle. Its aims were determined above all by a concept of man which placed his free development in the forefront. Socio-political activity was always limited by considerations of economic rationality, which were of particular importance and at the beginning of it. The discussion on the significance of these restrictive considerations, particularly the significance of economic growth as an aim, for socio-political objectives closes in upon the far broader controversy about the aim of economic growth as such.

Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR

Von *Heinz Lampert*, Köln

Im vorliegenden Referat kann das Leitbild der Sozialpolitik in der DDR im Sinne des Leitbildbegriffes von *Giersch* nicht vollständig dargestellt werden. Denn nach *Giersch* ist unter einem Leitbild — übertragen auf den Bereich sozialpolitischer Handlungen — ein Ziel-Mittel-System einer angestrebten Sozialordnung zu verstehen¹. Im folgenden können nur die Grundelemente dieses Leitbildes im Sinne der die Sozialpolitik wesentlich tragenden, der die politischen Akteure leitenden Ideen und Normen aufgezeigt werden. Leitbild wird also verstanden als das System grundlegender Ideen, als System von Kernnormen, an dem sich die Politik mittel- und langfristig orientiert².

In diesem Beitrag muß — allein wegen der einem Referat auferlegten räumlichen Begrenzungen, aber auch wegen der besonderen Schwierigkeiten empirischer Analysen über die DDR — auf eine systematische Überprüfung der Frage verzichtet werden, inwieweit die betriebene Sozialpolitik dem Leitbild und dem Zielsystem entspricht. Dennoch soll die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Anspruch und seiner Einlösung nicht vernachlässigt werden.

Das Untersuchungsprogramm läßt sich also wie folgt formulieren: Darstellung des Leitbildes der Sozialpolitik in der DDR im Sinne der diese Politik wesentlich tragenden, grundlegenden Leitideen und -normen; Darstellung des dem Leitbild entspringenden Zielsystems und schließlich — ohne Anspruch auf Vollständigkeit — Überprüfung der Übereinstimmung von Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik einerseits mit der sozialpolitischen Wirklichkeit andererseits.

Vorher ist jedoch die Frage nach der Notwendigkeit und Funktion einer Sozialpolitik im Sozialismus im Vergleich zur Sozialpolitik im Kapitalismus zu stellen.

¹ Vgl. dazu *H. Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik — Grundlagen —; Wiesbaden 1960, S. 135.

² Wegen dieses gegenüber *Giersch* eingeschränkten Begriffsinhaltes ist es auch gerechtfertigt, von Leitbild und Zielsystem zu sprechen, obwohl ein Leitbild im Sinne von *Giersch* als Ziel-Mittel-System die Ziele impliziert.

I. Zur Notwendigkeit und Funktion einer Sozialpolitik im Sozialismus

Das Axiomensystem der politischen Ökonomie des Marxismus-Leninismus wirft die Frage auf, ob im Kommunismus und in seiner Vorstufe, dem entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus, theoretisch überhaupt die Notwendigkeit einer Sozialpolitik als einer Politik der Sicherung sozialen Friedens, sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit besteht³.

Dieses Axiomensystem besteht aus

1. der *anthropologischen These*, daß sich der Mensch zu dem machen müsse, was er sein soll und daß „das praktische Erzeugen einer gegenständlichen Welt, die Bearbeitung der anorganischen Natur . . ., die Bewährung des Menschen als eines bewußten Gattungswesens“⁴ sei;
2. der *Entäußerungsthese*, die behauptet, daß sich der Mensch in der Arbeit seines Wesens entäußere, es vergegenständliche und sich seiner selbst in der Natur vergewissere⁵;
3. der *Entfremdungsthese*, die besagt, daß die Existenz von Privateigentum an Produktionsmitteln die Aneignung des vom Menschen erzeugten Produkts durch den Menschen und damit die Aufhebung der Entäußerung des Menschen verhindere, dabei die Arbeit als Zwangsarbeit empfinden lasse und den Menschen der Natur, sich selbst und seiner Gattung entfremde⁶.

Diese These führt in Verbindung mit der anthropologischen These zur

4. *Erlösungsthese*, nämlich zur Behauptung, daß die Aufhebung des Privateigentums an Produktionsmitteln, also die Beseitigung der Basis der kapitalistischen Gesellschaft „die positive Aufhebung aller Entfremdung, also die Rückkehr des Menschen aus Religion, Familie, Staat usw. in sein menschliches, d. h. gesellschaftliches Dasein“ nach

³ Nach den Ergebnissen des VII. Parteitages der SED wird das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus nicht mehr als kurze Übergangsphase zum Kommunismus verstanden, sondern „als eine relativ selbständige sozialökonomische Formation in der historischen Epoche des Überganges vom Kapitalismus zum Kommunismus im Weltmaßstab“. Vgl. dazu W. Ulbricht: Die Bedeutung des Werkes „Das Kapital“ von Karl Marx für die Schaffung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus in der DDR und den Kampf gegen das staatsmonopolistische Herrschaftssystem in Westdeutschland; in: Deutsche Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“ (Hrsg.): Das System der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung in der DDR. Dokumente; Berlin 1969, S. 67 f. (im folgenden zitiert als „Dokumente“).

⁴ K. Marx, F. Engels: Historisch-kritische Gesamtausgabe; Abt. I, Bd. 3, Berlin 1932, S. 87 (im folgenden zitiert als MEGA I, 3).

⁵ MEGA I, 3, S. 156.

⁶ MEGA I, 3, S. 85 ff.

sich ziehe⁷ und endgültig die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitige.

Nach dieser Auffassung wird die kommunistische bzw. die sozialistische — durch die Vergesellschaftung der Produktionsmittel, durch die Herrschaft der Partei der Werktätigen, durch ein nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus aufgebautes System staatlicher Planung und Leitung und durch sozialistische Aneignung gekennzeichnete — Gesellschaft als die dem Wesen des Menschen allein entsprechende, als die gerechteste und sozialste aller denkbaren Ordnungen begriffen⁸, als eine Ordnung, in der dem „Prinzip der Sorge um den Menschen“ zentrale Bedeutung zukommt. Daher stellt sich die Frage nach der theoretischen und praktischen Notwendigkeit und nach der Rolle einer Sozialpolitik in solchen Gesellschaftssystemen.

Tatsächlich auch wurde das Dogma, daß Sozialpolitik in einem „we-sensmäßig“ sozialen Staat überflüssig sei, in der DDR erst seit 1965/67 aufgegeben⁹.

Nach dem neueren Selbstverständnis der politischen Ökonomie des Sozialismus wird die Notwendigkeit einer Sozialpolitik nicht mehr verneint, wenngleich sie von der „kapitalistischen“ Sozialpolitik abgegrenzt wird.

Die Notwendigkeit einer Sozialpolitik im Sozialismus wird nicht nur mit der Notwendigkeit der Beseitigung der vom Kapitalismus hinterlassenen Hypothesen begründet, auch nicht nur mit der Aufgabe, die aus gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen entstehenden sozialen Probleme zu lösen¹⁰. Vielmehr wird Sozialpolitik als Subsystem sozialistischer Gesellschaftssysteme auch grundsätzlich bejaht und behauptet, daß es eine „echte“ Sozialpolitik nur in sozialistischen Staaten gebe¹¹. Denn die kapitalistische Sozialpolitik sei nicht an den Bedürf-

⁷ MEGA I, 3, S. 115.

⁸ Im Sozialismus wird die effektivste Gestaltung des sozialistischen Gesellschaftssystems als eines wahrhaft menschlichen Systems angestrebt (B. Bittighöfer: Grundzüge des Menschenbildes unserer sozialistischen Gesellschaft und Probleme seiner weiteren Verwirklichung in der DDR; in: Jugendhilfe, 9/1970, S. 257). Die entwickelte sozialistische Gesellschaft soll die humanste und rationellste Produktionsweise in der Geschichte der Menschheit werden (Autorenkollektiv: Politische Ökonomie des Sozialismus und ihre Anwendung in der DDR; Berlin 1969, S. 243, im folgenden zitiert als „Politische Ökonomie“).

⁹ Vgl. dazu W. R. Leenen: Sozialpolitische Zielsetzungen im System gesellschaftspolitischer Zielsetzungen der DDR; Diplomarbeit, Köln 1972, S. 119 f.

¹⁰ Vgl. G. Tietze: Zu Funktion, Inhalt und Aufgabe der sozialistischen Sozialpolitik in der DDR; in: Arbeitsökonomik, 5/1968, S. 397.

¹¹ Vgl. H. Ulbricht: Aufgaben der sozialistischen Sozialpolitik bei der Gestaltung der sozialen Sicherheit in der DDR; Leipzig 1965, S. 58. Vgl. auch ebenda, Anlage 1, S. 3: „Es ist somit festzustellen, daß die Bezeichnung ‚Sozialpolitik‘ auch im Sprachgebrauch der DDR wie auch im Verkehr mit den sozialistischen Ländern tatsächlich gar nicht fragwürdig ist.“

nissen des Arbeiters, sondern an den durch den Arbeiter realisierbar werdenden Bedürfnissen der herrschenden Klasse orientiert; sie sei dem Ziel der Sicherung des Bestandes der „Ausbeuterordnung“ untergeordnet; sie sei Instrument zur Ablenkung der Werktätigen von ihren Klasseninteressen und anerkenne nur einen bedingten Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums für die Bevölkerungsschichten, die sich dieses aus eigener Kraft nicht zu sichern vermögen^{12, 13}. Wegen des „Grundwiderspruches der kapitalistischen Wirtschaftsordnung“ (dem Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und der privaten, kapitalistischen Aneignung ihrer Resultate) könnten die „Grundforderungen sozialer Sicherheit“ — nämlich die Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit, die Krisenfestigkeit der Wirtschaft und die Stabilität der Währung und der Kaufkraft — unmöglich garantiert werden, „so daß jegliches soziales Sicherheitsversprechen im kapitalistischen Staat immer nur relativ sein kann“¹⁴. Dagegen seien diese Grundforderungen „integrierende Bestandteile der auf neuen Produktionsverhältnissen beruhenden sozialistischen Wirtschaftsordnung“. Im sozialistischen Staat werde „Sozialpolitik erstmals von der herrschenden Arbeiterklasse für sie selbst und alle Werktätigen mit ihren Familien betrieben“, sei die Sozialpolitik „nicht mehr ein Instrument der herrschenden Klasse, um den sozialen Fortschritt zu hemmen“, sondern diene dazu, „die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern und den sozialen Fortschritt mitzugestalten“. Als Grundprinzip der Sozialpolitik gelte „das den Sozialismus generell kennzeichnende Prinzip der Sorge um den Menschen durch die Gesellschaft“, nicht die für die kapitalistische Sozialpolitik charakteristische Maxime, nicht mehr und nicht weniger zu tun als zur Sicherung der Staatsordnung unbedingt nötig erscheint¹⁵. „Kapitalistische und sozialistische Sozialpolitik unterscheiden sich demnach sowohl in den Motiven als auch im sachlichen Umfang, der Aufgabenstellung überhaupt sowie der Intensität und Wirksamkeit nach grundlegend¹⁶.“

¹² Dieselbe, a.a.O., S. 49 ff.

¹³ Es ist hier nicht der Ort, diese ideologische Perspektive zu kritisieren. Es sei nur angemerkt, daß *H. Ulbricht* ihre Ergebnisse nicht aus einer empirischen Analyse der Sozialpolitik in der BRD — insbesondere im letzten Jahrzehnt — ableitet, sondern aus Definitionen der Sozialpolitik von *G. Albrecht*, *W. Sombart*, *L. Heyde*, *W. Weddigen*, die Sozialpolitik primär als Politik der Milderung und Beseitigung von Notlagen, als Politik zur Sicherung des sozialen Friedens durch Beseitigung von Notlagen und Mißständen, nicht aber als gesellschaftsorientierte Politik begreifen.

¹⁴ *H. Ulbricht*, a.a.O., S. 18.

¹⁵ Zwar nutze auch die sozialistische Gesellschaft die Sozialpolitik im Interesse der Sicherung der Staatsordnung, sie bediene sich ihrer aber nicht als „Tarnmittel bei der Unterdrückung der Werktätigen“. *H. Ulbricht*, a.a.O., S. 58.

¹⁶ Dieselbe, a.a.O., S. 57 und S. 58.

Die erste in der DDR erschienene, der Intention nach das Gesamtgebiet der Sozialpolitik abdeckende Arbeit von *Helga Ulbricht* und andere einschlägige Arbeiten¹⁷ zeigen, daß es als Hauptaufgabe der in sehr breitem Umfang und auf vielfältige Weise betriebenen Sozialpolitik verstanden wird, an der „Verwirklichung des Hauptinhalts der sozialistischen Gesellschaft“¹⁸, der in der „Sorge um den Menschen“¹⁹ gesehen wird, mitzuwirken.

Die Sozialpolitik hat — als Teil des Systems der Gesamtpolitik — dieselbe Zielsetzung wie die Gesamtpolitik, nämlich die Gestaltung der sozialistischen Menschengemeinschaft. Sie soll in Übereinstimmung mit dem System der Gesamtpolitik spezifische (Teil-)Aufgaben und (Teil-)Ziele mit spezifischen Maßnahmen verwirklichen²⁰. Sie zielt nicht auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen an sich, sondern auf „die Entwicklung und Befriedigung ihrer Bedürfnisse und Interessen nach Maßstab des gesellschaftlichen Gesamtinteresses“²¹, also auf die vorrangige Beachtung gesellschaftlicher Bedürfnisse. Da diese gesellschaftlichen Bedürfnisse in der Stärkung der sozialistischen Ordnung, in der ständig besseren Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Mitglieder der sozialistischen Gesellschaft, in der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen bestehen, stellt Sozialpolitik ab auf die „Verwirklichung des von der Arbeiterklasse und den Klassikern des Marxismus-Leninismus entworfenen Bildes vom Sozialismus“²², auf die Veränderung solcher Arbeits- und Lebensbedingungen, die desintegrierend

¹⁷ *Autorenkollektiv*: Die Entwicklung der betrieblichen Sozialpolitik und die Aufgaben der Gewerkschaften; in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, 5/1969, S. 353 ff.; *H. Rühl*: Zu einigen aktuellen Fragen der Sozialpolitik; in: Arbeit und Arbeitsrecht, 6/1971, S. 167 ff.; *Schmuck, Tietze, Winkler*: Grundfragen der Sozialpolitik im entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus; in: Die Arbeit, 10/1970, S. 52 ff.; *M. Thürling*: Die Sozialpolitik im entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus; in: *Autorenkollektiv*: Sozialistisches Gesellschaftssystem, sozialistische Demokratie und Gewerkschaften; 2 Bde., Berlin 1970, S. 447 ff.; *G. Tietze*: Zu Funktion, Inhalt und Aufgabe der sozialistischen Sozialpolitik in der DDR; a.a.O.; vgl. zu Definition und Funktionen der Sozialpolitik in der DDR *W. R. Leenen*, a.a.O., S. 128 ff.

¹⁸ *H. Ulbricht*, a.a.O., S. VIII.

¹⁹ *W. Ulbricht*: Referat auf dem VI. Parteitag der SED in Berlin vom 18.—21. 1. 1963; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 der Verfassung der DDR im Anhang.

²⁰ *Autorenkollektiv*: Die Entwicklung der betrieblichen Sozialpolitik und die Aufgaben der Gewerkschaften; a.a.O., S. 353 sowie *H. Ulbricht*, a.a.O., S. 116 f.

²¹ *G. Tietze*: Zur Herausbildung theoretischer Grundlagen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes; in: Sozialversicherung — Arbeitsschutz, 11/1969, S. 18.

²² *J. Bernard*: Sozialpolitische Probleme der perspektivischen Entwicklung des Lebensstandards; in: *Autorenkollektiv*: Die Konsumtion im Reproduktionsprozeß; Wissenschaftliche Beiträge der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 14/1967, S. 387.

wirken, auf die Schaffung von Arbeits- und Lebensbedingungen, die der Verwirklichung der obersten gesellschaftspolitischen Ziele dienen²³. In diesem Sinne ist sie außer auf die Beeinflussung der Reproduktionsbedingungen der Arbeitskraft gerichtet

1. auf Personenmehrheiten, deren gesellschaftlich anerkannte Bedürfnisse mit der Hauptform der sozialistischen Verteilung, der Verteilung nach der Leistung, nicht oder nicht voll befriedigt werden können (Leistungsunfähige und *Leistungsschwache* — Bedarfsprinzip anstelle des Leistungsprinzips);
2. auf Personenmehrheiten, bei denen sich ungerechtfertigte, nicht auf objektiven Unterschieden in der Arbeitsleistung beruhende Verteilungsunterschiede ergeben;
3. auf die Deckung spezifischer Bedürfnisse einzelner Personengruppen, soweit diese Bedürfnisse „nicht Gegenstand der den generellen gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragenden Wirtschaftspolitik und der Planung der verschiedenen Aufgabenbereiche im gesellschaftlichen Leben sein können und auch nicht zu sein brauchen“ (Kinder, Mütter, Schwerbeschädigte usw.);
4. auf die Deckung spezifischer Bedürfnisse zur Sicherung der Gesundheitserhaltung und gesundheitlichen Betreuung der Menschen;
5. auf die Sicherung eines bestimmten Grundniveaus der Bedürfnisbefriedigung entsprechend dem Stand der gesellschaftlichen Produktion (insb. Mindestrenten und Mindestlöhne)²⁴.

Helga Ulbricht nennt vier *Hauptaufgabenbereiche* der Sozialpolitik:

1. Beseitigung oder Milderung ökonomischer Ungleichheit (= Ausgleich der finanziellen Sonderbelastungen für Familien oder alleinstehende Personen mit Kindern; materielle Sicherstellung der Studenten; Renten für Betriebsunfallverletzte und Berufskranke; Vergünstigungen für Schwerbeschädigte; Mindestrente und Mindestlöhne; Leistungen der Sozialfürsorge; materielle Sicherstellung von Angehörigen der zum Grundwehrdienst in der nationalen Volksarmee einberufenen Wehrpflichtigen);
2. Unterstützung und Förderung der Reproduktion der Arbeitskraft (= allgemeines Gesundheitswesen; betriebliches Gesundheitswesen; Arbeitsschutz; Gesundheits- und Arbeitsschutz für Frauen, Jugend-

²³ Der Unterschied zwischen Sozialpolitik und Gesellschaftspolitik wird darin gesehen, daß letztere alle sozialen Prozesse regeln soll, erstere auf die Gestaltung der Beziehungen ausgewählter Gruppen beschränkt ist, bei denen aufgrund ihrer spezifischen Arbeits- und Lebensbedingungen eine differenzierte Anerkennung (!), Förderung und Betreuung notwendig ist. (*M. Thüring*: Die Sozialpolitik im entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus; a.a.O., S. 451.)

²⁴ Vgl. dazu H. Ulbricht, a.a.O., S. 116 f.; J. Bernard, a.a.O., S. 383 ff. und 388.

- liche und Schwerbeschädigte; Sozialversicherung; Lohnausgleichszahlung; zusätzliche Alters- und Unfallversicherung durch die Betriebe sowie Altersversorgung der Intelligenz; Rehabilitation; Unterstützung berufstätiger Mütter; Arbeitsversorgung; Erholungswesen; allgemeiner Unfallschutz, Kinderunfallschutz, Wohnungswesen);
3. spezifische bevölkerungspolitische Maßnahmen (= spezielle Gesundheitsfürsorge; Jugendgesundheitsschutz; Mutter- und Kinderschutz; Versorgung der alten Menschen; Wohnungswesen; Erholungswesen);
 4. weitere Aufgaben (= Regelung von Unterhaltsansprüchen, Vormundschaften und Pflegschaften; Jugendfürsorge einschließlich Fürsorgeerziehung; Gefährdetenfürsorge; Gefangenenfürsorge; Unterstützung für zuziehende Personen aus Westdeutschland und West-Berlin)²⁵.

Diese Beschreibung sozialistischer Sozialpolitik auf der Grundlage des Selbstverständnisses des in der DDR vertretenen Marxismus-Leninismus reicht aus, um nun darauf aufbauend das Leitbild dieser Politik darzustellen.

II. Das Leitbild sozialistischer Sozialpolitik

Um das Leitbild sozialistischer Sozialpolitik und seine Basis, das gesellschaftspolitische Leitbild, verstehbar zu machen, muß man von den Grundthesen der politischen Ökonomie des Marxismus-Leninismus ausgehen.

Es wurde schon dargestellt, daß aufgrund der anthropologischen These, der Entäußerungsthese und der Entfremdungsthese in Verbindung mit der Erlösungsthese für das „entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus“²⁶ der Anspruch erhoben wird, die sozialste und gerechteste

²⁵ Dieselbe, a.a.O., S. 137 ff.

²⁶ Die Formel vom entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus wurde auf dem VII. Parteitag der SED vom 17.—22. 4. 1967 geprägt. Dieses entwickelte System wird als relativ selbständige sozialökonomische, nicht kurzfristige Formation verstanden, die nach dem „Sieg der sozialistischen Produktionsverhältnisse“ das System der ökonomischen Gesetze des Sozialismus voll wirksam werden läßt (vgl. dazu W. Ulbricht, a.a.O., S. 67 ff.). „Das entwickelte gesellschaftliche System des Sozialismus wird charakterisiert durch ein hohes Niveau und ein rasches Wachstumstempo der gesellschaftlichen Produktivkräfte, durch stabile sich entwickelnde sozialistische Produktionsverhältnisse, durch die allseitige Entwicklung der sozialistischen Demokratie, durch einen hohen Bildungsstand der Werktätigen und durch die Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen. Es ist dadurch gekennzeichnet, daß die sozialistische Ideologie und Kultur alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens durchdringen.“ (W. Ulbricht, Zur Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik; in: Dokumente, a.a.O., S. 278). „In dieser Phase wird die Gesamtheit der gesellschaftlichen Beziehungen in allen Bereichen

aller denkbaren Ordnungen zu sein. Leitbild und System der sozialistischen Sozialpolitik werden außerdem nachhaltig durch folgende Thesen geprägt:

1. Da im Sozialismus der „Grundwiderspruch des Kapitalismus“, die privatkapitalistische Aneignung bei gesellschaftlicher Produktion, überwunden sei, weil sich nämlich „die arbeitenden Klassen die Produktionsmittel und demzufolge die Früchte ihrer vergesellschafteten Arbeit als Ganzes aneignen“, besteht „der frühere Gegensatz zwischen dem, was der Arbeiter, Bauer usw. von den Ergebnissen der Arbeitsleistung persönlich erhält, und dem, was für allgemeine Zwecke der Gesellschaft eingesetzt werden muß“, nicht mehr^{27, 28}. Die Überwindung des Gegensatzes zwischen Kapital und Arbeit durch die sozialistische Aneignung, die Ersetzung des Arbeitnehmers durch den Werktätigen, die Beseitigung der auf der Aneignung fremder Arbeit beruhenden Ausbeutung und Unterdrückung eliminieren das Problem der Verteilung von Einkommen und Vermögen zwischen den Klassen. Produzent und Eigentümer sind identisch (*Identitätsthese*)²⁹.
2. „Solange die Arbeit unmittelbar entscheidende Grundlage des gesellschaftlichen Reichtums bleibt, kann nur nach dem Maß dieses Reichtums, eben nach der Arbeitsleistung, angeeignet werden und noch nicht nach Bedürfnissen“³⁰. „Als gemeinschaftliche Produzenten und Eigentümer an den Produktionsmitteln und Produkten ihrer Arbeit kann für die Arbeiterklasse und alle Werktätigen im Sozialismus nur die Arbeit, nur die Arbeitsleistung Grundlage des Erwerbs sein“³¹ (*These von der Verteilung nach der Leistung*)³².
3. Die Arbeit nimmt in der sozialistischen Gesellschaft eine zentrale Stellung ein, weil
 - a) die menschliche Arbeit im Sozialismus aller entwürdigenden und schädigenden Attribute entkleidet ist und sich zum wahren Lebensbedürfnis entwickelt³³,
 - b) „die Ziele der sozialistischen Gesellschaft, die ständige Vervollkommnung des Produktionsprozesses und Erweiterung der

des ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens zu einem rationalen, zum Wohle der sozialistischen Gesellschaft mit höchstmöglicher Effektivität wirksamen System gestaltet.“ (*Autorenkollektiv: Politische Ökonomie; a.a.O., S. 192*).

²⁷ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 250 f.

²⁸ Vgl. auch Artikel 9 Abs.1 sowie Artikel 19 Abs.3 der Verfassung der DDR im Anhang.

²⁹ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 217.

³⁰ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 251.

³¹ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 250.

³² Vgl. auch Artikel 2 Abs.3 der Verfassung im Anhang.

³³ H. Ulbricht, a.a.O., S. III.

Produktion als Grundlage der Vervollkommnung der Befriedigung der ständig wachsenden Bedürfnisse des Menschen nur durch die aktive Mitwirkung, durch die Arbeit aller ihrer arbeitsfähigen Mitglieder erreicht werden können“³⁴,

- c) die Arbeit die Grundlage „für das Leben jedes ihrer Mitglieder, sowohl für die Persönlichkeitsentfaltung als auch für die materielle Existenz“ ist.

Daher „wendet die sozialistische Gesellschaft ihre besondere Aufmerksamkeit der Arbeitskraft des Menschen und den Erfordernissen ihrer einfachen und erweiterten Reproduktion zu“³⁵ (*These vom Primat der Arbeit*)³⁶.

4. Die marxistisch-leninistische Partei hat ein Führungsmonopol, denn es ist eine „unverrückbare historische Wahrheit, daß die Werktätigen den Sozialismus nur unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei verwirklichen können“. „Die marxistisch-leninistische Partei gibt, von der Erkenntnis und bewußten Ausnutzung der objektiven Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung ausgehend, mit ihrer wissenschaftlich begründeten Voraussicht allen sozialen Klassen und Schichten Klarheit über Weg und Ziel des sozialistischen Aufbaues.“ „Ausgerüstet mit der Theorie des Marxismus-Leninismus, getragen von dem festen Willen, die wahren Interessen des arbeitenden Volkes zu verwirklichen und erfahren in der Fähigkeit, die Kräfte der Massen im politischen Kampf zur Wahrnehmung ihrer Interessen zu organisieren, sie mit sozialistischem Bewußtsein zu erfüllen, besitzt die Partei der Arbeiterklasse alle notwendigen Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer gesellschaftsgestaltenden Aufgabe“³⁷. „Hauptinstrument der Arbeiterklasse bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus ist der sozialistische Staat“³⁸ (*These vom Führungsmonopol der Staatspartei und der Interessenidentität zwischen Bürgern und Partei*).
5. Grundlagen der Gesellschaftsgestaltung durch die Partei sind die politische Ökonomie des Marxismus-Leninismus, die strenge und höchste Wissenschaftlichkeit mit revolutionärem Geist vereint³⁹,

³⁴ H. Ulbricht, a.a.O., S. 127.

³⁵ Dieselbe, a.a.O., S. 127.

³⁶ Vgl. dazu auch Artikel 24 der Verfassung der DDR im Anhang.

³⁷ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 194. Vgl. auch Programm der SED, in: Dokumente, a.a.O., S. 36 f.

³⁸ W. Ulbricht: Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus; in: Dokumente, a.a.O., S. 189 ff.

³⁹ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 49 ff., sowie Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Institut für Ökonomie: Politische Ökonomie; Lehrbuch, 4. Aufl., Berlin 1964, S. 22.

sowie die Beherrschung und bewußte Ausnutzung der ökonomischen Gesetze des Sozialismus⁴⁰ (*These von der wissenschaftlichen und entwicklungsgesetzlichen Fundierung der Politik*).

6. Das ökonomische System des Sozialismus muß auf dem Prinzip des demokratischen Zentralismus beruhen, d. h. auf der „organischen“ Verbindung der zentralen, verbindlichen, staatlichen Planung und Leitung der Grundfragen des gesellschaftlichen Gesamtprozesses sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilsysteme mit
 - a) dem Grundsatz der Teilnahme der Werktätigen an der Planung und Leitung (demokratische Formen der Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes, insbesondere Plandiskussionen; Mitarbeit der Werktätigen an der Leitung der Betriebe und Kombinate, z. B. in Produktionskomitees und ständigen Produktionsberatungen⁴¹),
 - b) der eigenverantwortlichen Planungs- und Leitungstätigkeit der sozialistischen Warenproduzenten und c) der eigenverantwortlichen Regelung des gesellschaftlichen Lebens im Territorium durch die örtlichen Organe der Staatsmacht⁴². Der politische Inhalt des demokratischen Zentralismus „ist die Verbindung von sozialistischer Staatsmacht, von gesellschaftlichem sozialistischem Gesamtinteresse mit der politisch bewußten Aktivität der Massen für den Sozialismus“⁴³ (*Geltung des Prinzips des demokratischen Zentralismus*⁴⁴).

Diese Thesen lassen bereits bestimmte Merkmale sozialistischer Sozialpolitik erkennen.

Aus der These von der Identität zwischen Produktionsmitteleigentümern und Produzenten auf der Basis sozialistischen Eigentums ergibt sich unmittelbar, daß in einer solchen (klassenlosen) Gesellschaft eine klassenorientierte Einkommensverteilungspolitik sowie eine sozialpolitisch ausgerichtete Mittelstandspolitik nicht zu existieren brauchen. Aus derselben These in Verbindung mit der These von der Interessenidentität zwischen Werktätigen und Partei bzw. Gewerkschaften und in Verbindung mit dem Prinzip des demokratischen Zentralismus ergibt sich eine dementsprechende, durch das Fehlen von Sozialpartnern, von Tarifaufonomie, von freiem Organisationsrecht und von Arbeitskampfrecht gekennzeichnete Arbeitsmarktordnung. Aus der These von der Identität der Produktionsmitteleigentümer und Produzenten und aus dem Prinzip des demokratischen Zentralismus folgt ferner, daß die Lösung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmungsproble-

⁴⁰ Ebenda, S. 327 ff. und 361 ff.

⁴¹ Ebenda, S. 212.

⁴² Ebenda, S. 206.

⁴³ Ebenda, S. 204.

⁴⁴ Vgl. auch Artikel 9 Abs. 3 und Artikel 47 Abs. 2 im Anhang.

matik nicht als sozialpolitische Aufgabe erscheint⁴⁵. Aus der These vom Primat der Arbeit läßt sich die Vermutung einer konsequent arbeitskraftorientierten Sozialpolitik, aus der These von der Verteilung nach der Leistung die Hypothese ableiten, daß die Sozialtransfers stark leistungsorientiert sind. Die These von der wissenschaftlichen und entwicklungsgesetzlichen Fundierung der Politik schließlich und das Prinzip des demokratischen Zentralismus begründen das Fehlen staatsfreier sozialpolitischer Aktivitätsfelder (keine Verbände der freien Wohlfahrtspflege), die eindeutige Dominanz zentraler staatlicher Instanzen als Träger der Sozialpolitik und nicht zuletzt das Postulat der Einordnung der Sozialpolitik in bzw. ihre Anpassung an das System der ökonomischen Gesetze des Sozialismus.

Dieses System der ökonomischen Gesetze bestimmt im wesentlichen auch das Leitbild sozialistischer Sozialpolitik (vgl. dazu und zum folgenden Übersicht I).

Das seit 1963 deklarierte Hauptziel des vollständigen und umfassenden Aufbaues des Sozialismus umschließt drei, auch in Artikel 9, Abs. 2 der Verfassung der DDR⁴⁶ genannte und gleichzeitig im ökonomischen Grundgesetz des Sozialismus⁴⁷ zusammengefaßte Zielkomplexe:

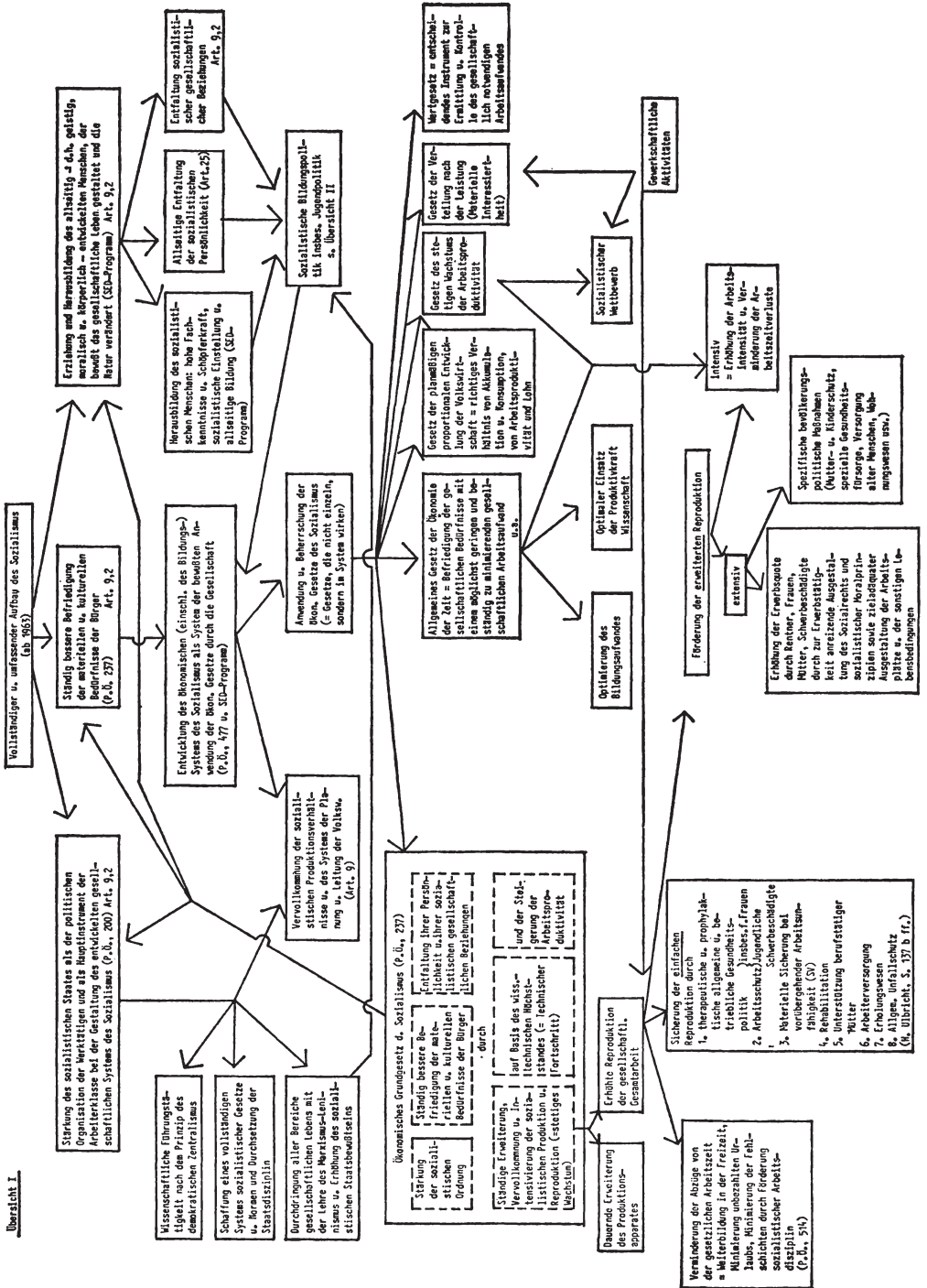
1. Die Stärkung der sozialistischen Ordnung, die sowohl in Artikel 9, Abs. 2 als auch in der Formulierung des Grundgesetzes des Sozialismus — sicherlich nicht zufällig — an *erster* Stelle genannt wird⁴⁸. Die Stärkung des sozialistischen Staates als der politischen Organisation der Werktätigen und als Hauptinstrument der Arbeiterklasse bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus impliziert
 - a) die „sich qualitativ ständig verbessernde wissenschaftliche Führungstätigkeit“ nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus,
 - b) die Schaffung eines vollständigen Systems sozialistischer Gesetze und Normen sowie die Durchsetzung der Staatsdisziplin zur Sicherung der uneingeschränkten Macht der von der Partei der

⁴⁵ Vgl. dazu Artikel 21 der Verfassung der DDR im Anhang.

⁴⁶ Vgl. dazu Artikel 9, Abs. 2 im Anhang.

⁴⁷ „Das ökonomische Grundgesetz des Sozialismus besagt: Ständige Erweiterung, Vervollkommnung und Intensivierung der sozialistischen Produktion und Reproduktion auf Basis des wissenschaftlich-technischen Höchststandes zur Stärkung der sozialistischen Ordnung, der ständig besseren Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger, der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen.“ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 237.

⁴⁸ Vgl. zur Interpretation dieses Ziels K. Sorgenicht: Wesen und Entwicklung der sozialistischen Staatsmacht der DDR; in: Neue Justiz, 19/1969, S. 577 ff.



Arbeiterklasse getragenen sozialistischen, einzig „wahren“ Demokratie (= Diktatur des Proletariats) und

- c) die Durchdringung aller Bereiche gesellschaftlichen Lebens mit der Lehre des Marxismus-Leninismus sowie die Erhöhung des sozialistischen Staatsbewußtseins⁴⁹.

Sozialpolitisch relevant ist dieser Zielkomplex durch das Unterziel der Schaffung eines vollständigen Systems sozialistischer Gesetze, durch seine Auswirkungen auf das Arbeitsrecht und durch den Einfluß des Unterzieles der „Durchdringung aller Bereiche gesellschaftlichen Lebens mit der Lehre des Marxismus-Leninismus“ sowie des Ziels der Erhöhung des sozialistischen Staatsbewußtseins auf die Ausprägung der Bildungspolitik.

2. Die ständig bessere Befriedigung der gesellschaftlich anerkannten materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger. Neben den materiellen, im wesentlichen nach dem Leistungsprinzip zuzuteilenden Lebensbedingungen (Arbeits- und Sozialeinkommen, Güter- und Dienstleistungsangebot, Wohnungsangebot) werden die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Verbesserung des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere für Kinder, werktätige Frauen und die Alten⁵⁰, sowie die Entwicklung des Bildungswesens zur Verwirklichung der Artikel 25 und 26⁵¹ der Verfassung besonders herausgestellt⁵².
3. Die Erziehung und Herausbildung des allseitig — d. h. geistig, moralisch und körperlich — entwickelten Menschen, der bewußt das gesellschaftliche Leben gestaltet und die Natur verwandelt. Unterziele dazu sind
 - a) die Herausbildung des sozialistischen Menschen, der sich durch hohe Fachkenntnisse, Schöpferkraft, sozialistische Einstellung und allseitige Bildung auszeichnet⁵³,
 - b) die allseitige Entfaltung der sozialistischen Persönlichkeit⁵⁴ und
 - c) die Entfaltung sozialistischer gesellschaftlicher Beziehungen.

⁴⁹ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 200 sowie W. Ulbricht: Die Rolle des sozialistischen Staates bei der Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus; in: Dokumente, a.a.O., S. 189.

⁵⁰ Vgl. dazu Programm der SED, in: Dokumente, a.a.O., S. 35 f.

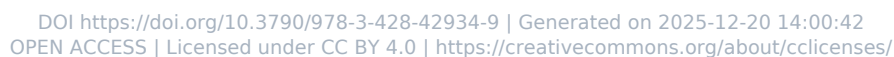
⁵¹ Vgl. dazu Programm der SED, in: Dokumente, a.a.O., S. 43 ff.

⁵² Vgl. dazu Artikel 25 und 26 der Verfassung der DDR im Anhang.

⁵³ Vgl. dazu A. Riklin und K. Westen: Selbstzeugnisse des SED-Regimes; Köln 1963, S. 140.

⁵⁴ „Das Ziel des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems ist eine hohe Bildung des ganzen Volkes, die Bildung und Erziehung allseitig und harmonisch entwickelter Persönlichkeiten, die bewußt das gesellschaftliche Leben gestalten, die Natur verändern und ein erfülltes, glückliches, menschenwürdiges Leben führen.“ § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das einheitliche

Sozialistisches Grundrecht auf Bildung
Art. 25 und 26



Mittel zur Erreichung dieses Zielkomplexes ist die sozialistische Bildungspolitik. Das Bild des sozialistischen Menschen im Sinne dieser Zielsetzung ist geprägt durch den fachlich hochqualifizierten, sowohl in der betrieblichen wie auch in der außerbetrieblichen, gesellschaftlichen, insbesondere politischen Sphäre, einsatz- und leistungsbereiten, überzeugten aktiven Sozialisten, der sich von den Grundsätzen der sozialistischen Ethik und Moral leiten läßt⁵⁵. Daher sind die Schüler, Lehrlinge und Studenten „zur Liebe zur Deutschen Demokratischen Republik und zum Stolz auf die Errungenschaften des Sozialismus zu erziehen, um bereit zu sein, alle Kräfte der Gesellschaft zur Verfügung zu stellen, den sozialistischen Staat zu stärken und zu verteidigen“; sie sind „zur Liebe zur Arbeit, zur Achtung der Arbeit und der arbeitenden Menschen zu erziehen“; ihnen sind „gründliche Kenntnisse des Marxismus-Leninismus zu vermitteln“; sie sollen „die Entwicklungsgesetze der Natur, der Gesellschaft und des menschlichen Denkens erkennen und anzuwenden verstehen und feste sozialistische Überzeugungen gewinnen“; der Bildungsprozeß ist so zu gestalten, daß Schüler, Lehrlinge und Studenten „im Kollektiv und durch das Kollektiv zu bewußten Staatsbürgern und moralischem Verhalten erzogen werden“⁵⁶.

sozialistische Bildungssystem vom 25.2.1965, abgedruckt in: Dokumente, a.a.O., S. 446; vgl. auch W. Ulbricht: Die gesellschaftliche Entwicklung in der DDR bis zur Vollendung des Sozialismus; Berlin 1967, S. 53 f., 66 f., 80 f., 91, 122, 247, 264 sowie B. Bittighöfer: Das Menschenbild unserer sozialistischen Gesellschaft; in: Einheit, 4/1969, S. 418 ff.

⁵⁵ Nach dem Programm der SED (Dokumente, a.a.O., S. 44 f.) lauten diese zehn Grundsätze wie folgt:

- „1. Du sollst Dich stets für die internationale Solidarität der Arbeiterklasse und aller Werktätigen sowie für die unverbrüchliche Verbundenheit aller sozialistischen Länder einsetzen.
2. Du sollst Dein Vaterland lieben und stets bereit sein, Deine ganze Kraft und Fähigkeit für die Verteidigung der Arbeiter-und-Bauern-Macht einzusetzen.
3. Du sollst helfen, die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen zu beseitigen.
4. Du sollst gute Taten für den Sozialismus vollbringen, denn der Sozialismus führt zu einem besseren Leben für alle Werktätigen.
5. Du sollst beim Aufbau des Sozialismus im Geiste der gegenseitigen Hilfe und der kameradschaftlichen Zusammenarbeit handeln, das Kollektiv achten und seine Kritik beherzigen.
6. Du sollst das Volkseigentum schützen und mehren.
7. Du sollst stets nach Verbesserung Deiner Leistungen streben, sparsam sein und die sozialistische Arbeitsdisziplin festigen.
8. Du sollst Deine Kinder im Geiste des Friedens und des Sozialismus zu allseitig gebildeten, charakterfesten und körperlich gestählten Menschen erziehen.
9. Du sollst sauber und anständig leben und Deine Familie achten.
10. Du sollst Solidarität mit den um ihre nationale Befreiung kämpfenden und den ihre nationale Unabhängigkeit verteidigenden Völkern üben.“

⁵⁶ § 5 des Gesetzes über das einheitliche Bildungssystem vom 25.2.1965, abgedruckt in: Dokumente, a.a.O., S. 449.

Als wichtigstes Kennzeichen des Menschen der sozialistischen Gesellschaft wird sein neues Verhältnis zur Arbeit angesehen, die er nicht mehr als Zwangsarbeit empfindet, sondern „als schöpferischen Prozeß, in dem er zum selbsttätigen, verantwortlichen, mitwirkenden und mitentscheidenden Glied der Gesellschaft und zugleich zur Persönlichkeit wird“⁵⁷.

Diese sozialistische Persönlichkeit soll „allseitig“ entwickelt werden, d. h.

- a) die Fähigkeit besitzen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zum Sieg des Sozialismus beitragen zu können;
- b) eine umfassende Allgemeinbildung besitzen, in der naturwissenschaftliche und technische Kenntnisse sowie eine tiefe, produktionsorientierte Spezialbildung wesentlich sind;
- c) den Anforderungen kollektiven Lebens umfassend entsprechen, sich also durch Bewußtsein bezüglich eines gesellschaftlichen Auftrags, durch Diszipliniiertheit, durch gegenseitige Hilfe und kameradschaftliche Zusammenarbeit sowie durch Bereitschaft zur Leistung und zur Unterordnung auszeichnen⁵⁸.

Unter „sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen“ schließlich werden Beziehungen verstanden, die durch gegenseitige Achtung und Hilfe, durch die Grundsätze sozialistischer Moral geprägt sind⁵⁹, alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringen und zu einer „neuen, im Kapitalismus völlig unbekannten Arbeitsatmosphäre“ führen, „die durch die umfassende Teilnahme der Werktätigen an der Leitung der Wirtschaft, an der Lösung der Produktionsprobleme durch kameradschaftliche Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe gekennzeichnet ist“⁶⁰.

Der vollständige und umfassende Aufbau des Sozialismus und damit die Erreichung der eben beschriebenen drei großen Zielkomplexe setzt nach der Lehre der politischen Ökonomie die Entwicklung des ökonomischen — einschließlich des Bildungssystems — als System der bewußten Anwendung der ökonomischen Gesetze durch die Gesellschaft voraus⁶¹. Diese Entwicklung des ökonomischen Systems, das als Kernstück des gesellschaftlichen Systems aufgefaßt wird, verlangt zum einen die Vervollkommen der sozialistischen Produktionsverhältnisse und des Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft⁶², zum

⁵⁷ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 15 f.

⁵⁸ P. Kлимпel: Erziehung und Entwicklung der Persönlichkeit; Berlin 1969, S. 23 ff.

⁵⁹ Vgl. Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung der DDR im Anhang.

⁶⁰ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 231.

⁶¹ Ebenda, a.a.O., S. 202.

⁶² Programm der SED, in: Dokumente, a.a.O., S. 24 ff.

anderen die Anwendung und Beherrschung der ökonomischen Gesetze des Sozialismus⁶³.

Im Mittelpunkt dieses Systems der ökonomischen „Gesetze“ — es sind eigentlich Normen, Zielsetzungen — steht das bereits dargestellte Grundgesetz des Sozialismus. Es enthält neben den schon interpretierten drei Hauptzielkomplexen — nämlich der Stärkung der sozialistischen Ordnung, der Hebung des materiellen und kulturellen Lebensstandards und der Entfaltung sozialistischer Persönlichkeiten und sozialistischer gesellschaftlicher Beziehungen — noch die Instrumentalziele

- a) ständige Erweiterung, Vervollkommnung und Intensivierung der sozialistischen Produktion und Reproduktion — also stetiges Wachstum —,
- b) Erreichung des wissenschaftlich-technischen Höchststandes — also technischen Fortschritt — und
- c) Steigerung der Arbeitsproduktivität, eine Zielsetzung, die noch einmal gesondert in einem weiteren Element des Systems ökonomischer Gesetze, dem Gesetz des stetigen Wachstums der Arbeitsproduktivität, enthalten ist⁶⁴.

Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ist überdies noch Bestandteil des „allgemeinen Gesetzes der Ökonomie der Zeit“⁶⁵, d. h. Bestandteil des Gebotes, die gesellschaftlichen Bedürfnisse mit einem möglichst geringen und beständig zu minimierenden gesellschaftlichen Arbeitsaufwand zu befriedigen.

Zum System der ökonomischen Gesetze des Sozialismus gehören noch: das Gesetz der planmäßigen proportionalen Entwicklung der Volkswirtschaft⁶⁶, d. h. unter anderem die Herstellung des „richtigen“ Verhältnisses von Akkumulation und Konsumtion, von Arbeitsproduktivität und Löhnen; ferner das Gesetz der Verteilung nach der Leistung⁶⁷ in Verbindung mit dem Prinzip der materiellen Interessiertheit und das Wertgesetz⁶⁸ als entscheidendes Instrument zur Ermittlung und Kontrolle des gesellschaftlich notwendigen Arbeitsaufwandes.

Alle diese Gesetze dienen direkt oder indirekt u. a. dazu, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen und die Werktätigen zu möglichst großer Leistungsabgabe zu veranlassen. Sie sind dementsprechend auch Richtschnur für das System der Sozialpolitik, soweit dieses auf den Umfang, die Zusammensetzung, die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft des Arbeitskräftepotentials einwirkt. Ganz deutlich wird dieser

⁶³ Politische Ökonomie, a.a.O., S. 202.

⁶⁴ Ebenda, S. 239.

⁶⁵ Ebenda, S. 238 ff.

⁶⁶ Ebenda, S. 243 ff.

⁶⁷ Ebenda, S. 249 ff.

⁶⁸ Ebenda, S. 273 ff.

wachstums- und produktivitätsorientierte Charakter der Sozialpolitik, wenn man die für die Verwirklichung des ökonomischen Grundgesetzes geltenden Instrumentalziele expliziert. Die ständige Erweiterung, Vervollkommnung und Intensivierung der sozialistischen Produktion und Reproduktion wird nämlich auf zwei Wegen für möglich gehalten: einmal über den der dauernden Erweiterung des Produktionsapparates, zum anderen über den Weg der erhöhten Reproduktion der gesellschaftlichen Gesamtarbeit.

Die sozialpolitische Relevanz dieser Zielsetzung der erhöhten Reproduktion der gesellschaftlichen Gesamtarbeit ergibt sich unmittelbar aus den drei Unterzielen zu dieser Zielsetzung, nämlich

1. Verminderung der Abzüge von der gesetzlichen Arbeitszeit durch Verlagerung der Weiterbildung in die Freizeit, die Minimierung unbezahlten Urlaubes und die Minimierung der Fehlschichten durch die Förderung sozialistischer Arbeitsdisziplin⁶⁹;
2. Sicherung der *einfachen* Reproduktion durch
 - a) therapeutische und prophylaktische, allgemeine und betriebliche Gesundheitspolitik und Arbeitsschutzpolitik, insbesondere für Frauen, Jugendliche und Schwerbeschädigte,
 - b) materielle Sicherung bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit,
 - c) Rehabilitation,
 - d) Unterstützung berufstätiger Mütter,
 - e) Arbeiterversorgung,
 - f) Erholungswesen und
 - g) allgemeinen Unfallschutz⁷⁰;
3. Förderung der *erweiterten* Reproduktion und zwar
 - a) intensiv durch Erhöhung der Arbeitsintensität und durch Verminderung der Arbeitszeitverluste;
 - b) extensiv *einmal* durch Erhöhung der Erwerbsquote mit Hilfe von Rentnern, Frauen, Müttern und Schwerbeschädigten über eine zur Berufstätigkeit anreizende Ausgestaltung des Sozialrechtes, über eine dementsprechende Entwicklung sozialistischer Moralprinzipien sowie über eine entsprechende Ausgestaltung der Arbeitsplatz- und sonstigen Lebensbedingungen und *zum anderen* durch spezifische bevölkerungspolitische Maßnahmen des Mutter- und Kinderschutzes, der Gesundheitsfürsorge, der Wohnungspolitik und der Versorgung alter Menschen.

⁶⁹ Ebenda, S. 508 ff.

⁷⁰ H. Ulbricht, a.a.O., S. 137 b ff.

Die Sicherung der einfachen Reproduktion und die Förderung der erweiterten Reproduktion wird — soweit sie nicht Bevölkerungspolitik ist — von Helga Ulbricht als der zweite Hauptaufgabenbereich der sozialistischen Sozialpolitik bezeichnet, die Förderung der erweiterten Reproduktion durch bevölkerungspolitische Maßnahmen als dritter von insgesamt vier Hauptaufgabenbereichen⁷¹.

Während sich Ziele und Inhalte des zweiten und dritten Hauptaufgabenbereiches auch aus dem System ökonomischer Gesetze, insbesondere aus dem ökonomischen Grundgesetz ableiten lassen, ergeben sich die Ziele des ersten und vierten Hauptaufgabenbereiches („Beseitigung oder Milderung ökonomischer Ungleichheiten“ und „weitere Aufgaben“) — wie auch die Ziele des zweiten und dritten Hauptaufgabenbereiches — direkt aus dem als Hauptinhalt der sozialistischen Gesellschaft bezeichneten Ziel der allseitigen Entwicklung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus oder dem Prinzip der Sorge um den Menschen. Dieses Prinzip „erstreckt sich von der steten Hebung des Volkswohlstandes, an der der einzelne unmittelbaren Anteil durch das Wachstum des Lebensstandards hat, über alle Maßnahmen zur Vervollkommnung der Arbeitsbedingungen, über die Rechte und Pflichten der Mitwirkung an der Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens bis zur Sorge der Gesellschaft um den einzelnen bei Krankheit, Rückgang der Leistungsfähigkeit, Invalidität und Alter. Der sozialistische Staat treibt zur Realisierung eines Teils dieser Aufgaben Sozialpolitik. In der sozialistischen Sozialpolitik zeigt sich der humanitäre Charakter der sozialistischen Gesellschaftsordnung besonders offenkundig“⁷².

Bevor nun — ausgehend von wesentlichen Sektoren der Sozialpolitik — weitere Einzelheiten des Zielsystems sozialistischer Sozialpolitik dargestellt werden, soll das bisher erarbeitete Leitbild zusammengefaßt werden.

Dieses Leitbild fußt auf der Überzeugung, daß in dem durch sozialistische Aneignung, durch die Herrschaft der Partei der Werktätigen und durch staatliche Planung und Leitung nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus gekennzeichneten entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus der Grundwiderspruch des Kapitalismus überwunden, die Ausbeutung der Werktätigen beseitigt und der Mensch im Begriff sei, die Entfremdung aufzuheben. „Echte“ Sozialpolitik könne nur im Sozialismus betrieben werden, weil nur er sich an den Bedürfnissen des Arbeiters orientiere und weil nur in ihm die Erfüllung der Grundforderungen an die soziale Sicherheit, nämlich das Recht auf Arbeit, die Krisenfestigkeit der Wirtschaft und die Stabilität

⁷¹ Vgl. dazu oben S. 106 f.

⁷² H. Ulbricht, a.a.O., S. I.

von Währung und Kaufkraft, wirklich garantiert werden könne. Da die Arbeit als Grundlage der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft, der Existenz des einzelnen und seiner Persönlichkeitsentfaltung gilt, steht im Mittelpunkt sozialistischer Sozialpolitik die Schaffung der Voraussetzungen des Rechtes auf Arbeit und die Ausgestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch die Ausgestaltung des Arbeitsrechts, durch Maßnahmen der Bildungspolitik, der Gesundheitspolitik und durch die Emanzipation der Frau. Die Arbeitsleistung und die Leistung für die sozialistische Gesellschaft sind Grundlage für Höhe und Art der Ansprüche sowohl der Erwerbstätigen wie auch der nicht mehr Erwerbstätigen an das gesellschaftliche Produkt. Sozialpolitik ist einerseits wesentlich eine wachstums- und produktivitätsorientierte Politik der Beeinflussung des Arbeitskräftepotentials nach Umfang, Struktur, Qualifikation, Leistungsbereitschaft und Arbeitsintensität, andererseits und gleichzeitig am Menschenbild im Sozialismus ausgerichtet: sie soll mithelfen, den fachlich hochqualifizierten, in der betrieblichen und außerbetrieblichen Sphäre einsatz- und leistungsbereiten, überzeugten, aktiven sozialistischen Menschen zu formen, der sich von den Grundsätzen der sozialistischen Ethik und Moral leiten läßt.

Dieses Konzept verlangt eine die Prophylaxe akzentuierende, der Bildungs-, Gesundheits-, Frauen- und Jugendpolitik sowie der Entwicklung des sozialistischen Arbeitsrechts Priorität einräumende, sozial-investive Politik. Begrenzt durch die in den ökonomischen Gesetzen des Sozialismus enthaltenen Normen soll die durch Minimumlöhne und Minimumrenten abgesicherte Deckung der gesellschaftlich anerkannten Bedürfnisse aller Bürger unter Bevorzugung der Deckung kollektiven Bedarfs stetig verbessert werden. In welchem Maße soziale Sicherheit für alle erstrebt wird und ob der Hauptinhalt der sozialistischen Gesellschaft, die Sorge um den Menschen, für alle Menschen gleiches Gewicht hat, wird die folgende Darstellung weiterer Einzelheiten des Zielsystems ebenso zeigen, wie sie das bisher gegebene Bild weiter präzisiert.

Die m.E. schwer zu beantwortende Frage, ob das Leitbild der sozialistischen Sozialpolitik eine Ideologie oder eine Konzeption ist, soll hier nicht diskutiert werden^{72a}.

^{72a} Leitbilder können nach *H. Giersch, a.a.O., S. 135 f.*, Konzeptionen oder Ideologien sein. Während eine Konzeption „ein geschlossener und in sich widerspruchsfreier Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen“ ist, sind Ideologien als Leitbilder definiert, „denen angesichts der Sachzusammenhänge, auf die sie sich beziehen, die innere Widerspruchsfreiheit nicht bescheinigt werden kann, weil ihnen ein verzerrtes Bild der sozialökonomischen Wirklichkeit zugrunde liegt. Das Wirklichkeitsbild mag veraltet sein, auf naiven Vorurteilen beruhen oder bestimmte weltanschauliche ... Wunschvorstellungen zur Grundlage haben“ (S. 135). M. E. erfüllt das Leitbild sozialistischer Sozialpolitik das

III. Das Zielsystem sozialistischer Sozialpolitik

Im folgenden soll — ausgehend von dem herausgearbeiteten Leitbild — überprüft werden, inwieweit das Zielsystem dieser Politik in den Bereichen Arbeitskräftereproduktion, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Politik der sozialen Sicherung beschränkt Erwerbsfähiger, nicht und nicht mehr Erwerbsfähiger diesem Leitbild entspricht. Die Notwendigkeit dieser Beschränkung auf die genannten Bereiche ist evident. Sie wird jedoch nicht zu einem nennenswerten Informationsverlust führen, da mit diesen Bereichen wesentliche Gebiete sozialpolitischer Aktivität erfaßt sind.

A. Die Politik zur Reproduktion der Arbeitskraft

Als Arbeitskräftepolitik oder Politik zur Reproduktion der Arbeitskraft werden im folgenden die Ziele und Maßnahmen bezeichnet, die im wesentlichen dem zweiten Hauptaufgabenbereich der sozialistischen Sozialpolitik im Sinne der Begriffsbildung von Helga Ulbricht entsprechen, also dem der Sicherung und Förderung der Reproduktion der Arbeitskraft. Es handelt sich um jene Regelungen, die die Wahrnehmung des Rechts auf Arbeit, die Arbeitsbedingungen einschließlich der Arbeitsentgelte, den betrieblichen Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie die Stellung der Werktätigen und ihrer Organisation, der Gewerkschaften, im Betrieb betreffen. Daß dieser Gestaltungsbereich, nämlich die Arbeit, im Mittelpunkt sozialistischer Sozialpolitik steht, wurde schon gezeigt⁷³. Die Mehrzahl der Zielsetzungen für diesen zentralen Bereich, die sich teilweise auch in der Verfassung der DDR finden⁷⁴, ist im „Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961“ enthalten⁷⁵.

Kriterium der Geschlossenheit. Es ist auch — akzeptiert man seine axiomatischen Grundlagen — nicht in sich widersprüchlich, vor allem dann nicht, wenn man es im Sinne der politischen Ökonomie dialektisch interpretiert. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß es stark durch weltanschauliche Wunschvorstellungen geprägt ist (z. B. das Menschenbild oder die Vorstellung von der ausbeutungsfreien, klassenlosen Gesellschaft).

⁷³ Vgl. dazu S. 103 ff.

⁷⁴ Vgl. u. a. die Artikel 24, 34, 35, 36, 38, 44 und 45 der Verfassung der DDR im Anhang.

⁷⁵ Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 17. April 1963, des zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzbuches der Arbeit vom 23. November 1966, des Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Bestimmungen vom 26. Mai 1967, des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch und zur Strafprozeßordnung der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Januar 1968 und des Gesetzes über die gesellschaftlichen Gerichte der Deutschen Demokratischen Republik vom 11. Juni 1968 (im folgenden abgekürzt als „GBA“), in: Staatliches Amt für Arbeit und Löhne beim Ministerrat, Gesetzbuch der Arbeit und andere ausgewählte rechtliche Bestimmungen, Berlin 1969 (im folgenden abgekürzt als „Staatliches Amt für Arbeit und Löhne, Gesetzbuch der Arbeit“).

Das sozialistische Arbeitsrecht wird als Konkretisierung verfassungsrechtlicher Grundsätze aufgefaßt, unter anderem

- als Konkretisierung des Rechts „jedes Bürgers, frei von Ausbeutung, Unterdrückung und wirtschaftlicher Abhängigkeit seine Fähigkeiten in vollem Umfang zu entwickeln und seine Kräfte aus freiem Entschluß zum Wohle der Gemeinschaft und zu seinem eigenen Nutzen in der sozialistischen Gemeinschaft ungehindert zu entfalten (Art. 19, Abs. 3 der Verfassung)“,
- als Konkretisierung des Grundsatzes gleicher Rechte und Pflichten für jeden Bürger der DDR (Art. 20, Abs. 1),
- als Konkretisierung des Gleichberechtigungsgrundsatzes und des Grundsatzes der besonderen Förderung der Jugend (Art. 20, Abs. 2 und 3),
- als Niederschlag des Rechtes und der hohen moralischen Verpflichtung jedes Bürgers, „das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten (Art. 21)“,
- als Niederschlag des Rechtes und der „ehrenden Pflicht“ jedes Bürgers zur Arbeit, des Rechts auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation, des Rechtes auf Lohn nach Qualität und Quantität der Arbeit (Art. 24) sowie
- als Niederschlag des gleichen Rechtes jedes Bürgers auf Bildung (Art. 25), auf Freizeit und Erholung (Art. 34), auf Schutz der Gesundheit und der Arbeitskraft (Art. 35) und auf Fürsorge der Gesellschaft im Alter und bei Invalidität (Art. 36)⁷⁶.

Grundanliegen des Arbeitsrechtes ist die „Realisierung der Freiheit und Würde des Menschen und seiner umfassenden Persönlichkeitsentwicklung durch die bewußte Arbeit“⁷⁷. Im Mittelpunkt dieses Rechtes „steht der werktätige Mensch im Arbeitsprozeß, die Entfaltung seiner schöpferischen Kräfte und seine Entwicklung zu einer allseitig gebildeten, sozialistischen Persönlichkeit. Mit Hilfe des sozialistischen Arbeitsrechtes wird die entscheidende Seite der menschlichen Freiheit, nämlich die uneingeschränkte Entfaltung der schöpferischen Fähigkeiten und Talente und ihre Anwendung bei der Arbeit in Durchsetzung der objektiven Gesetzmäßigkeiten realisiert“⁷⁸.

Nach § 1, Abs. 1 GBA sichert das sozialistische Arbeitsrecht „die Grundrechte der Werktätigen auf dem Gebiet der Arbeit“, nach § 1,

⁷⁶ Vgl. dazu *Autorenkollektiv* unter Leitung von J. Michas: *Arbeitsrecht der DDR*; Berlin 1970, S. 37 f.

⁷⁷ J. Michas und andere, a.a.O., S. 32.

⁷⁸ Dieselben, a.a.O., S. 39.

Abs. 2 dient es „der einheitlichen Lösung der Aufgaben, die sich beim umfassenden Aufbau des Sozialismus ergeben“, fördert es „die Durchführung der wissenschaftlich-technischen Revolution“, dient es „durch die Verwirklichung des Grundsatzes der Einheit von zentraler Planung und Leitung und bewußter schöpferischer Tätigkeit jedes Werktätigen und seiner Mitwirkung an der Leitung von Staat und Wirtschaft“ „der Durchführung des Volkswirtschaftsplanes“ und verhilft dem Werktätigen dazu, „seine Aufgaben mit höchstem Nutzeffekt und größtem Zeitgewinn für die Gesellschaft durchzuführen“. Es trägt ferner dazu bei, „den Reproduktionsprozeß so zu gestalten, daß ein maximaler Zuwachs an Nationaleinkommen erreicht und seine zweckmäßigste Verwendung im Interesse der gesellschaftlichen Entwicklung und der Befriedigung der ständig wachsenden Bedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft gesichert wird“.

In der Präambel des Gesetzes wird nicht nur auf die in der DDR erfolgte, grundlegende Veränderung des Charakters der Arbeit verwiesen, die von der „Last der unfreien Arbeit für schmarotzende Ausbeuter“ befreit, durch kameradschaftliche Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe bestimmt und zur Sache des Ruhmes und der Ehre geworden sei⁷⁹, sondern auch die Bedeutung des Arbeitsrechtes für die Erfüllung der geschichtlichen Aufgabe des „ersten deutschen Arbeiter- und Bauern-Staates“ herausstellt, die darin gesehen wird, „die Überlegenheit der sozialistischen Gesellschaftsordnung vor dem ganzen deutschen Volk zu beweisen. Dafür ist die maximale Steigerung der Arbeitsproduktivität durch die Meisterung der wissenschaftlich-technischen Revolution entscheidend“⁸⁰.

Die übergeordneten gesellschafts-, staats- und wirtschaftspolitischen Ziele, denen das Arbeitsrecht dient, sind damit herausgestellt (vgl. auch Übersicht III).

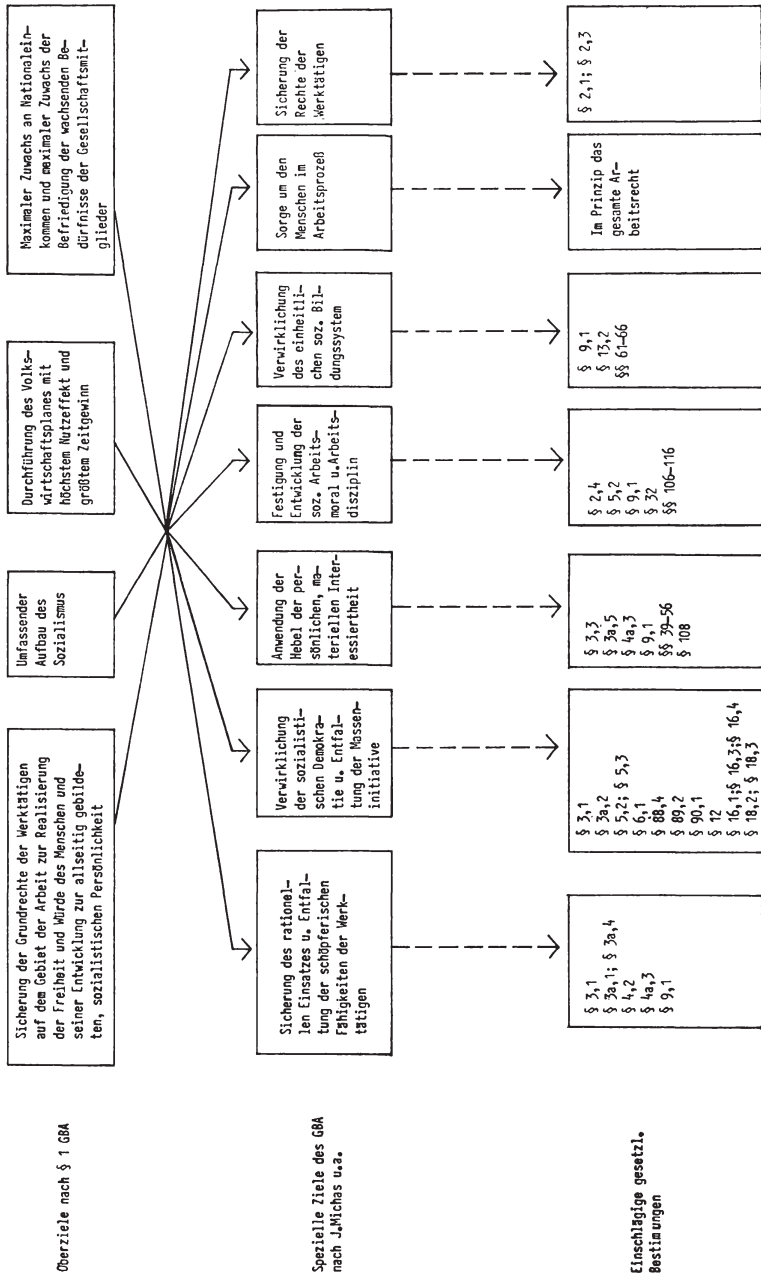
Als die die Richtung für das gesamte sozialistische Arbeitsrecht bestimmende Zielsetzung wird es von dem von Michas geleiteten Autorenkollektiv bezeichnet, „die schöpferische Tätigkeit der Werktätigen zu entfalten, ihre Teilnahme an der Planung und Leitung der Produktion und das kollektive Zusammenwirken der Werktätigen bei der Verwirklichung der Planaufgaben zu organisieren“⁸¹. Diese generelle Zielsetzung konkretisiert sich nach dieser Arbeitsgruppe in spezifischen Aufgaben (Einzelziele), die in der Übersicht — in der von den Autoren

⁷⁹ *Staatliches Amt für Arbeit und Löhne: Gesetzbuch der Arbeit; a.a.O., S. 22 f.*

⁸⁰ *Ebenda, S. 24.*

⁸¹ *J. Michas und andere, a.a.O., S. 54 f.*

Übersicht III: Ziele des sozialistischen Arbeitsrechts



angegebenen Reihenfolge — angeführt sind und im folgenden interpretiert werden sollen⁸².

Um das Ziel „Sicherung des rationellen Einsatzes und der Entfaltung der schöpferischen Fähigkeiten der Werktätigen“ zu erreichen, sieht das Gesetz vor, daß die Leiter der Staats- und Wirtschaftsorgane sowie der Betriebe „den Plan auf der Grundlage der zentralen Direktiven für den Perspektiv- und Volkswirtschaftsplan eigenverantwortlich und schöpferisch unter Einbeziehung aller Werktätigen mit dem Ziel ausarbeiten, den Reproduktionsprozeß effektiv zu gestalten“. Die Leiter haben sich dabei einerseits auf die kollektive Beratung, die Erfahrung und die Vorschläge aller Werktätigen zu stützen, andererseits „den Werktätigen die Gesetzmäßigkeiten der sozialistischen Entwicklung bewußt zu machen“, „die schöpferische und tatkräftige Mitwirkung der Werktätigen am umfassenden Aufbau des Sozialismus zu organisieren“ und „den Werktätigen klar umrissene Aufgaben zu stellen, sie für den besten Lösungsweg anzuleiten und zu qualifizieren“ (§ 3, Abs. 1 GBA). Die Leiter der Staatsorgane, der Wirtschaftsorgane und der Betriebe haben „durch die Entwicklung der gegenseitigen Kameradschaftlichkeit und vertrauensvollen Zusammenarbeit eine solche Arbeitsatmosphäre zu schaffen, die die Herausbildung und Vertiefung der Charakterzüge des sozialistischen Menschen gewährleistet und hohe ökonomische Arbeitsergebnisse ermöglicht“ (§ 3 a, Abs. 1); sie haben ferner eine systematische Vorbereitung und Entwicklung sowie den zweckmäßigsten Einsatz der Werktätigen, besonders der Führungskräfte, zur qualifizierten Lösung ihrer Arbeitsaufgaben zu gewährleisten“. „Alle Werktätigen sind ... für das ständige Lernen zu gewinnen. Sie sind bei der Erhöhung ihres politischen, fachlichen und geistig-kulturellen Niveaus wirksam zu unterstützen“ (§ 3 a, Abs. 4). Die staatliche Plankommission hat sicherzustellen, „daß die Bedingungen zur Reproduktion der gesellschaftlichen Arbeitskraft in den Plänen der Wirtschaftsbereiche und -zweige so gestaltet werden, daß die schöpferische Initiative der Werktätigen entfaltet und für die Entwicklung der nationalen Wirtschaft genutzt wird“ (§ 4, Abs. 2). Die Entwicklung der schöpferischen Initiative der Werktätigen des Industriezweiges ist in allen Phasen der Ausarbeitung und Durchführung der Volkswirtschaftspläne durch den „gesellschaftlichen Rat“⁸³ bei den Vereinigungen volkseigener Betriebe zu fördern

⁸² Die Vielzahl von Normen kann dabei nicht annähernd wiedergegeben werden.

⁸³ Dieser Rat setzt sich aus Persönlichkeiten zusammen, „die die Probleme des Zweiges vom Gesichtspunkt der gesamtgesellschaftlichen Erfordernisse beurteilen und davon ausgehend die Tätigkeit des Generaldirektors und der VVB beeinflussen können“. Zu diesem Personenkreis werden gerechnet: Neuerer, qualifizierte Arbeiter, Ingenieure und Ökonomen des Wirtschaftszweiges, Wissenschaftler, Vertreter der wichtigsten Zuliefer- und Abnehmerzweige sowie der Binnen- und Außenhandelsorgane, erfahrene Funktionäre

(§ 4 a, Abs. 3). Der für die Ausarbeitung und Erfüllung der betrieblichen Perspektiv- und Jahrespläne verantwortliche Betriebsleiter „hat die Arbeit wissenschaftlich zu organisieren und das Betriebskollektiv so zu leiten, daß die Werktätigen ihre Aufgaben mit höchstem ökonomischem Nutzeffekt lösen und sich zu sozialistischen Persönlichkeiten mit hohem Bildungs- und Kulturniveau entwickeln können“. Er hat insbesondere „das Arbeitsvermögen der Werktätigen planmäßig zu entwickeln, die Werktätigen entsprechend ihren Fähigkeiten rationell einzusetzen, ihre Fähigkeiten voll zu nutzen und Arbeitsaufgaben als Teil der betrieblichen Gesamtarbeit sowie arbeitsmäßig (Normen, Kennziffern usw.) entsprechend dem erreichten Stand des wissenschaftlich-technischen Fortschritts im Betrieb festzulegen“ (§ 9, Abs. 1).

Das Ziel „Verwirklichung der sozialistischen Demokratie und die Entfaltung der Masseninitiative der Werktätigen“ soll gesichert werden durch die Einbeziehung der Werktätigen in die Ausarbeitung der betrieblichen Pläne (§ 3 Abs. 1), durch die Beratung der zweckmäßigsten Durchführung der Planaufgaben mit den Werktätigen (§ 3 a, Abs. 2) und durch die Wahrnehmung ihrer Rechte über die Gewerkschaften und deren leitende Organe. Die Gewerkschaften haben das Recht, bei der Lösung der sich aus der wissenschaftlich-technischen Revolution ergebenden Aufgaben umfassend mitzuwirken (§ 5, Abs. 2), das Recht, an der Vorbereitung und Ausarbeitung der Perspektiv- und Jahrespläne mitzuwirken, den staatlichen und wirtschaftsleitenden Organen Vorschläge zu unterbreiten und an den Planverteidigungen teilzunehmen (§ 5, Abs. 3), bei der Gestaltung der sozialistischen Rechtsordnung mitzuwirken (§ 6, Abs. 1), den Arbeitsschutz zu kontrollieren (§ 88, Abs. 4), die Sozialversicherung politisch, organisatorisch und finanziell zu leiten (§ 89, Abs. 2) und an der Durchführung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes mitzuwirken (§ 90, Abs. 1). Sie haben schließlich zahlreiche und verschiedenartige Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Zu den letzteren gehören u. a.

- a) das Recht der Mitwirkung an der Ausarbeitung betrieblicher Pläne, das Recht der Mitwirkung in den Produktionskomitees⁸⁴, bei der Berufsausbildung der Lehrlinge und bei der Qualifizierung der

der gesellschaftlichen Organisationen sowie Abgeordnete aus den Volksvertretungen und verantwortliche Mitarbeiter zentraler staatlicher Organe. Der Rat hat Beratungs- und Kontrollfunktionen. „Über den gesellschaftlichen Rat wird der Einfluß der gesamten Gesellschaft auf die wirtschaftsleitende Tätigkeit der VVB erhöht und die sozialistische Demokratie besonders auf dieser Ebene weiterentwickelt“ (J. Michas und andere, a.a.O., S. 120 ff., insbes. S. 122). Zu den Aufgaben der gesellschaftlichen Räte im einzelnen vgl. § 4 Abs. 3 GBA.

⁸⁴ Die Produktionskomitees werden von den Betriebsbelegschaften gewählt und sind diesen rechenschaftspflichtig. Das Komitee setzt sich aus politisch

Werkträgten, das Recht der Mitwirkung in Personalangelegenheiten und das der Mitwirkung bei der Gestaltung der Arbeits- und Lohnbedingungen;

- b) ein Mitentscheidungsrecht über die Verwendung der Mittel aus dem Lohn-, Prämien-, Kultur- und Sozialfonds, ein Mitwirkungsrecht bei der Arbeiterversorgung, beim Betriebswohnungsbau, bei der Errichtung sozialer und kultureller Einrichtungen, bei der Zuweisung von Wohnungen;
- c) Initiativrechte in den Produktionskomitees, im sozialistischen Wettbewerb, bei den ständigen Produktionsberatungen⁸⁵, in bezug auf die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Betrieb, hinsichtlich der Auszeichnung von Werkträgten;
- d) Kontrollrechte bezüglich des Standes der Planerfüllung, der Verwirklichung von Betriebskollektivverträgen, der Verwirklichung von Gesundheits- und Arbeitsschutzmaßnahmen (§ 12). Eine spezielle Aufgabe der Gewerkschaften ist die Organisation des sozialistischen Wettbewerbs als der „umfassendsten Form der Masseninitiative“ (§ 16 Abs. 1), die Entwicklung „ökonomisch wirksamer Wettbewerbsformen“ (§ 16, Abs. 3), die Ausarbeitung der Ziele des sozialistischen Wettbewerbs zusammen mit dem Betriebsleiter (§ 16, Abs. 4), die Förderung des wachsenden Interesses der Werkträgten an technisch-schöpferischer Arbeit (§ 18, Abs. 2) und die Förderung der Neuererbewegung, insbesondere des „kollektiven Neuerertums“ (§ 18, Abs. 3).

Auf das Ziel „Anwendung der Hebel der persönlichen materiellen Interessiertheit“ ist die Vorschrift bezogen, daß durch die Leitung der Staatsorgane, der Wirtschaftsorgane und der Betriebe die ökonomischen Hebel der wirtschaftlichen Rechnungsführung und der materiellen Interessiertheit wirkungsvoll zu verbinden und die Formen der persönlichen materiellen Interessiertheit ständig zu vervollkommen sind (§ 3, Abs. 3), die Vorschrift, daß die Leiter ständig auf die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werkträgten ihres Verantwortungsbereiches Einfluß zu nehmen haben, „um auf der Grundlage des Planes im Arbeitsprozeß solche Bedingungen zu schaffen, die den Werkträgten hohe Arbeitsleistungen ermöglichen und die Bewußtheit, Arbeitsdisziplin und Arbeitsfreude erhöhen“ (§ 3 a, Abs. 5), die Vor-

und fachlich hochqualifizierten Mitarbeitern zusammen. Es berät und kontrolliert den Betriebsleiter. Zu den Aufgaben im einzelnen vgl. § 10 a Abs. 3 GBA.

⁸⁵ Die ständige Produktionsberatung ist ein gewähltes Organ der Betriebs-gewerkschaftsleitung. Sie hat gegenüber dem Betriebsleiter ein Empfehlungsrecht in bezug auf die Vewirklichung der „komplexen sozialistischen Rationalisierung“, in bezug auf die Ausarbeitung, Erfüllung und Kontrolle der betrieblichen Planaufgaben, in bezug auf die Verbesserung der Arbeitsorganisation und die Beseitigung von Mängeln. Vgl. § 19 GBA.

schrift, daß sich „der gesellschaftliche Rat“ bei den Vereinigungen volkseigener Betriebe in seiner Arbeit unter anderem auf die Vervollkommnung und Anwendung des in sich geschlossenen Systems ökonomischer Hebel und des moralischen Anreizes sowie auf die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen zu konzentrieren hat (§ 4 a, Abs. 3) und die Vorschrift, daß der Betriebsleiter durch eine zielgerichtete Anwendung der ökonomischen Hebel der persönlichen materiellen Interessiertheit und durch moralische Anerkennung guter Leistungen auf eine allseitige Planerfüllung hinzuwirken hat (§ 9, Abs. 1). Im Mittelpunkt der Instrumente zur Realisierung des Zieles „Anwendung ökonomischer Hebel“ stehen die §§ 39 bis 56 über die Löhne und Prämien, von denen hier nur folgende allgemeinen Vorschriften hervorgehoben werden können: das materielle Interesse der Werktätigen an einem hohen Nutzeffekt der Arbeit ist insbesondere durch den Arbeitslohn und die Prämie zu bewirken; Lohn und Prämie müssen darauf hinwirken, daß die Werktätigen hohe Planaufgaben übernehmen und erfüllen; Lohn und Prämie müssen dazu beitragen, die Durchführung der wissenschaftlich-technischen Revolution und die Qualifikation der Werktätigen zu fördern sowie den volkswirtschaftlich zweckmäßigsten Arbeitseinsatz zu unterstützen; durch eine enge Verbindung von materiellen und moralischen Anreizen ist auf die Herausbildung des sozialistischen Bewußtseins der Werktätigen und die sozialistische Gemeinschaftsarbeit hinzuwirken; der Arbeitslohn ist nach der erforderlichen Qualifikation, der Kompliziertheit der Arbeitsaufgaben, der Normerfüllung und anderen beeinflussbaren Leistungskennziffern sowie in Abhängigkeit von der geleisteten Arbeitszeit zu bestimmen; die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist als Voraussetzung für die Entwicklung von Lohn und Prämie anzusehen (§ 39); hervorragende Arbeitsleistungen der Werktätigen sind durch Auszeichnungen in Form von Prädikaten, Titeln, Medaillen und Orden anzuerkennen, wobei Auszeichnungen grundsätzlich öffentlich und in würdiger Form vorzunehmen, die ausgezeichneten Werktätigen zu fördern und bei Qualifizierungsmaßnahmen besonders zu berücksichtigen sind (§ 108).

Das Ziel „Festigung und Entwicklung der sozialistischen Arbeitsmoral und Arbeitsdisziplin“ soll erreicht werden: durch die Pflicht jedes Werktätigen, „die sozialistische Arbeitsdisziplin als Grundregel für die gemeinsame Arbeit der Werktätigen einzuhalten, insbesondere das sozialistische Eigentum zu schützen und zu mehren“ (§ 2, Abs. 4); durch die den Gewerkschaften übertragene Aufgabe, „zur ständigen Festigung der sozialistischen Arbeitsmoral und Arbeitsdisziplin“ beizutragen (§ 5, Abs. 2); durch die Aufgabe der Betriebsleiter, „die Einhaltung der sozialistischen Arbeitsdisziplin zu gewährleisten und die

sozialistische Arbeitsmoral zu fördern“ (§ 9, Abs. 1); durch das Recht der fristlosen Entlassung, wenn die sozialistische Arbeitsdisziplin schwerwiegend verletzt wird und Erziehungs- und Disziplinarmaßnahmen erfolglos geblieben sind (§ 32); schließlich durch die Vorschriften der §§ 106 bis 116 des GBA zur sozialistischen Arbeitsdisziplin, in denen die Arbeitsdisziplin definiert ist⁸⁶ und die Disziplinarmaßnahmen, das Disziplinarverfahren und die Schadensersatzpflicht der Werktätigen geregelt sind.

Zum Ziel „Verwirklichung des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems“, das an anderer Stelle behandelt wird, sei hier nur festgehalten, daß der Betriebsleiter verpflichtet ist, „die planmäßige Entwicklung der Berufsausbildung sowie die Aus- und Weiterbildung der Werktätigen entsprechend den Grundsätzen des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems zu sichern und besonders die Ausbildung der Frauen und Mädchen für technische Berufe und leitende Funktionen zu fördern“ (§ 9, Abs. 1), daß der Betriebskollektivvertrag Verpflichtungen zur Berufsausbildung und Qualifizierung zu enthalten hat (§ 13, Abs. 2), daß die Betriebsleiter für die Berufsausbildung und Qualifizierung der Werktätigen verantwortlich sind (§ 61, Abs. 3), daß die Lehrlinge in besonderen Klassen gleichzeitig mit der Berufsausbildung das Abitur erwerben können (§ 63, Abs. 2) und daß alle Arbeitskräfte, die nicht das System der polytechnischen Schulbildung durchlaufen haben und schon lange Jahre im beruflichen Leben stehen, durch weiterführende Bildungsmaßnahmen der Betriebe, der staatlichen Organe und gesellschaftlichen Organisationen sowie der Volkshochschulen auf das Direkt-, Fern- oder Abendstudium an einer Fach- oder Ingenieurschule bzw. Hochschule oder Universität vorbereitet werden können (§ 65, Abs. 1). Die Qualifizierung hat jedoch grundsätzlich außerhalb der Arbeitszeit zu erfolgen (§ 66), es sei denn, daß die Qualifizierungsmaßnahmen im staatlichen Interesse liegen und nicht außerhalb der Arbeitszeit durchgeführt werden können (§ 77, Abs. 2).

Das Ziel „Sorge um den Menschen im Arbeitsprozeß“ fand — folgt man der Darstellung von Michas und anderen — seinen Niederschlag im sozialistischen Arbeitsrecht „von seinen rechtlichen Grundsätzen bis zu

⁸⁶ Die Arbeitsdisziplin ist „eine entscheidende Grundlage der sozialistischen Organisation der Arbeit. Die Werktätigen sind insbesondere verpflichtet,

- a) ihre Aufgaben ordnungs- und fristgemäß zu erfüllen,
- b) das sozialistische Eigentum zu mehrern und es vor Beschädigung und Verlust zu schützen,
- c) die Arbeitszeit und Produktionsmittel voll zu nutzen, Geld und Material sparsam zu verwenden und Qualitätsarbeit zu leisten,
- d) die Bestimmungen über den Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie Brandschutz einzuhalten,
- e) die ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgaben vom Betriebsleiter erteilten Weisungen zu befolgen“ (§ 106 Abs. 2 GBA).

den einzelnen Regelungen über die Arbeitszeit, den Gesundheits- und Arbeitsschutz, die Erleichterung körperlich schwerer Arbeiten, die materielle, soziale und kulturelle Betreuung und nicht zuletzt die Regelungen zur Sicherung von Arbeitsplätzen für die Werktätigen“. Diese Sorge kommt ferner in den Regelungen über die Sozialversicherung, in verschiedenen Ausgleichszahlungen (Krankheit, Betriebsunfall, Berufskrankheit), in den Schutzbestimmungen für bestimmte Personengruppen, in konkreten Festlegungen der Betriebskollektivverträge (Werkessen, Einrichtungen zur medizinischen Betreuung, sanitäre Anlagen, Versorgung erkrankter Kinder) und in den Regelungen über die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen zum Ausdruck⁸⁷.

Dem Ziel „Sicherung der Rechte der Werktätigen“ dienen in erster Linie das Recht auf Arbeit sowie darüberhinaus der Erwerb von Ansprüchen (z. B. von Lohnansprüchen, Freistellungen von der Arbeit) und die Einbeziehung der Werktätigen in die Leitung der Produktion und in die Aus- und Weiterbildung. Das Recht auf Arbeit „besteht in dem Recht auf einen Arbeitsplatz, auf gleichen Lohn für gleiche Arbeitsleistung und auf Lohn nach Quantität und Qualität der Arbeit sowie auf schöpferische Mitwirkung an der Ausarbeitung und Erfüllung der Pläne und an der Leitung der Betriebe und der Wirtschaft“ (§ 2, Abs. 1). Zu diesen Rechten gehören außerdem das Recht auf Berufsausbildung und Qualifizierung, auf Erholung, auf Gesundheits- und Arbeitsschutz, auf materielle Versorgung bei Krankheit, Arbeitsunfall, Mutterschaft, Invalidität und im Alter sowie das Recht auf kulturelle und sportliche Betätigung und gesundheitliche sowie soziale Betreuung (§ 2, Abs. 3).

Zwei herausragende Ziele des Arbeitsrechts der DDR sind die Förderung der werktätigen Frau und die Förderung der Jugend im Betrieb.

Die Förderung der werktätigen Frau geht von dem allgemeinen Grundsatz aus, daß die Gleichberechtigung der Frau in der sozialistischen Gesellschaft durch die Teilnahme am Arbeitsprozeß und die Mitwirkung an der Leitung von Staat und Wirtschaft voll verwirklicht wird (§ 123, Abs. 1 GBA). Daher haben die Organe der Staatsmacht und die Betriebsleiter alle Voraussetzungen zu schaffen, die es „den Frauen ermöglichen, am Arbeitsprozeß teilzunehmen, ihre schöpferischen Fähigkeiten zu entwickeln und zugleich ihrer hohen gesellschaftlichen Aufgabe als Mutter gerecht zu werden“ (§ 123, Abs. 2). Zu diesem Zweck soll bei der sozialistischen Reproduktion sichergestellt werden, daß immer mehr Tätigkeiten und Arbeitsplätze den physischen und physiologischen Eigenheiten der Frau entsprechen, daß die Einrichtungen für die Unter-

⁸⁷ J. Michas und andere, a.a.O., S. 65 f.

bringung, Pflege und Erziehung der Kinder ständig verbessert und erweitert werden, daß vielseitige Dienstleistungseinrichtungen zur Entlastung der werktätigen Frauen von der Hausarbeit geschaffen und erweitert werden (§ 124). Bei der Qualifizierung der Werktätigen sind vor allem die Frauen zu berücksichtigen, wobei sie so zu unterstützen sind, daß die Erfüllung ihrer Aufgabe als Mütter nicht beeinträchtigt wird (§ 126). Besondere Hilfen sind bei der Erkrankung der Kinder vorgesehen, z. B. Pflegeeinrichtungen, Arbeitsfreistellung und Zahlung einer Unterstützung in Höhe des Krankengeldes für Alleinstehende bis zu 4 Wochen im Kalenderjahr (§ 128). Daneben gilt der allgemein übliche Mutterschutz (§§ 129 bis 133).

Da die „Initiative der Jugend“ als „eine große vorwärtstreibende Kraft für die Entwicklung sozialistischer Arbeitsverhältnisse“ gilt, ist „der fachlichen Ausbildung und der Vermittlung der fortgeschrittensten wissenschaftlich-technischen Erfahrungen“ der Jugendlichen „die größte Aufmerksamkeit zu widmen“. Die Verantwortung dafür liegt bei den Betriebsleitern, bei den Organen des FDGB und der FDJ (§ 134). „Maßnahmen zur Entfaltung der schöpferischen Kräfte der Jugend, zur Mitwirkung an der Leitung des Betriebes, zur Entwicklung der Lernbewegung, der kulturellen und sportlichen Betätigung sowie zur Erholung“ sind im Jugendförderungsplan des Betriebes festzulegen (§ 135). „Die Freie Deutsche Jugend hat das Recht, Kontrollposten zu organisieren, um zur Entwicklung einer hohen sozialistischen Moral und neuer Arbeitsmethoden sowie zur Einführung der neuesten Technik beizutragen und den Kampf gegen Mängel in der Arbeit zu führen“ (§ 137, Abs. 1). Daneben gilt ein besonderer Gesundheits- und Arbeitsschutz für Jugendliche (§§ 138—140).

Zur Vervollständigung des Überblickes über die wesentlichen Ziele der auf die Arbeitskräfte und das Arbeitskräftepotential gerichteten Politik sind noch die Rahmenkollektivverträge sowie einige Bestimmungen zum Abschluß und zur Auflösung von Arbeitsverträgen zu erwähnen.

Rahmenkollektivverträge werden zwischen den zentralen Organen des Staatsapparates bzw. den Räten der Bezirke, den Vereinigungen volkseigener Betriebe oder den zentralen Organen der sozialistischen Genossenschaften einerseits und dem Bundesvorstand des FDGB, den Zentralvorständen der Gewerkschaften oder den Bezirksvorständen des FDGB andererseits abgeschlossen. Sie enthalten „auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen die besonderen Arbeits- und Lohnbedingungen für Bereiche der Volkswirtschaft, für Personengruppen oder für bestimmte Gebiete“ (§ 7 GBA). Sie enthalten „die konkreten Festlegun-

gen für das Tarifsysteem und für die Eingruppierung der Arbeitsaufgaben in die Lohn- und Gehaltsgruppen“⁸⁸.

Die Arbeitszeit wird durch den Staat „entsprechend dem erreichten Stand der Arbeitsproduktivität in Übereinstimmung mit den gesellschaftlichen und persönlichen Interessen der Werktätigen im Volkswirtschaftsplan festgelegt“. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität — nach dem Programm der SED sogar die *überplanmäßige* Steigerung der Arbeitsproduktivität⁸⁹ — ist Voraussetzung für die schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit ohne Lohnminderung (§ 67).

Die Bestimmungen zum Abschluß und zur Auflösung von Arbeitsverträgen haben nicht das Ziel, „schlechthin Arbeitsplätze zu garantieren, sondern es geht um den volkswirtschaftlich zweckmäßigsten Einsatz der Werktätigen... Wenn deshalb die Orientierung auf stabile Arbeitsrechtsverhältnisse und Betriebsverbundenheit auch grundsätzlich richtig ist, machen unter Umständen gesellschaftliche, betriebliche oder persönliche Erfordernisse die Beendigung von Arbeitsrechtsverhältnissen... notwendig. Ein solcher auf den sozialistischen Beziehungen der Betriebe untereinander beruhender gelenkter Arbeitsstellenwechsel ist Teil der planmäßigen Verteilung der Arbeitskräfte, die auf der Grundlage arbeitsrechtlicher Bestimmungen von dem betreffenden Werktätigen selbst mitgestaltet wird“⁹⁰. Instrument der Arbeitskräfte-lenkung ist der sogenannte Dreiecksvertrag, dessen Partner der Werktätige, der abgebende und der aufnehmende Betrieb sind. Da spontane Arbeitskräftebewegungen für eine geplante Wirtschaft schwerwiegende Nachteile mit sich bringen, ist der Kampf gegen die Fluktuation ein Ziel der Arbeitskräftepotentialpolitik⁹¹.

Diese Darstellung von im Arbeitsrecht enthaltenen Zielen zeigt, daß die Normen des Arbeitsrechts konsequent sowohl auf das gesellschafts- bzw. wirtschaftspolitische Zielsystem (u. a. Ausbau des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus, Erfüllung der ökonomischen Gesetze des Sozialismus, insbesondere des ökonomischen Grundgesetzes und des Gesetzes der Steigerung der Arbeitsproduktivität, Verwirklichung des Leitbildes vom sozialistischen Menschen im System des demokratischen Zentralismus) wie auch auf das Leitbild der Sozialpolitik bezogen sind, insbesondere auf das Ziel der Sicherung der Reproduktion der Arbeitskraft und auf das sozialistische Bildungsziel.

Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (hier im Sinne von: Arbeitseinkommen, Arbeitszeit, Erholungsurlaub, materielle

⁸⁸ J. Michas und andere, a.a.O., S. 231.

⁸⁹ Programm der SED, in: Riklin-Westen: Selbstzeugnisse des SED-Regimes; Köln 1963, S. 130 f.

⁹⁰ J. Michas und andere, a.a.O., S. 188.

⁹¹ Dieselben, S. 189.

Versorgung bei Krankheit, Unfall, Invalidität und im Alter) hängt — abgesehen von der Entwicklung des Nationaleinkommens — von den Entscheidungen staatlicher Organe über die Arbeitszeit, über die Löhne, über das Verhältnis zwischen Akkumulation und Konsumtion ab. Da der FDGB als Vertretung der Werktätigen auf die Ziele des sozialistischen Staates verpflichtet ist, die Gewerkschaften „Schulen des Sozialismus“ sind⁹² und überdies eine weitgehende Identität zwischen politischer Führung und Gewerkschaftsführung besteht, wird die These, daß im sozialistischen Staat die Werktätigen Sozialpolitik im Interesse der Werktätigen betreiben, daß gesellschaftliches Interesse und persönliche Interessen identisch sind, daß die betriebene Sozialpolitik dem Hauptinhalt des Sozialismus, der Sorge um den Menschen, gilt, nicht dadurch widerlegt werden können, daß Konflikte zwischen Gruppen, zwischen Partei- und Staatsführung einerseits und Gewerkschaftsführung bzw. Arbeiterschaft andererseits sichtbar werden. Die Wahrscheinlichkeit, daß in bezug auf die Sozialpolitik widerstreitende Interessen und Interessensunterschiede, Zielkonflikte und Diskrepanzen zwischen Ideologie und Realität auftauchen, wird um so geringer, je mehr es der Bildungspolitik gelingt, den „sozialistischen Menschen“ zu erziehen, der sich durch einen festen Klassenstandpunkt, durch eine kompromißlose Parteilichkeit für den Sozialismus auszeichnet, im sozialistischen Staat den Vertreter seiner Interessen sieht, der Politik der Arbeiterklasse und ihrer Partei vertraut, treu und standfest zu den sozialistischen Idealen steht und vom Sieg des Sozialismus fest überzeugt ist⁹³.

Die Ziele dieser Bildungspolitik sollen im folgenden dargestellt werden.

B. Die Ziele der Bildungspolitik

Das Erziehungs- und Bildungssystem wird innerhalb des ökonomischen Systems als außerordentlich bedeutendes System angesehen. Es soll der Verwirklichung der sozialistischen Gesellschaft dienen⁹⁴, d. h.

⁹² Vgl. dazu *H. Frenzel/R. Harnisch*: Die Rolle des sozialistischen Staates und der Gewerkschaften bei der Vollendung des Aufbaus des Sozialismus in der DDR; in: Staat und Recht, 7/1961, S. 1249 ff. insbes. S. 1262 ff.; *W. Tippmann*: Die Stellung der Gewerkschaften im System der Arbeiter- und Bauern-Macht der DDR; in: Staat und Recht, 2/1961, S. 255 ff.; *K. Schwegmann*: Stellung und Funktion der Gewerkschaften im System der Diktatur des Proletariats unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des FDGB bei der Erfüllung der betrieblichen Produktionspläne; Diss. Köln 1970, und die dort angegebene Literatur.

⁹³ *W. Ulbricht*: Die gesellschaftliche Entwicklung in der DDR bis zur Vollendung des Sozialismus; Berlin 1967, S. 53 f., 67, 95, 247; *P. Klimpel*, a.a.O., S. 32 ff.; *B. Bittighöfer*: Das Menschenbild unserer sozialistischen Gesellschaft; a.a.O., S. 418 ff.

⁹⁴ *M. Honnecker*: Ergebnisse der Einführung neuer Lehrpläne und Lehrmethoden an den zehnklassigen allgemeinbildenden polytechnischen Oberschulen; in: Ergebnisse der Einführung neuer Lehrpläne und Lehrmethoden

erstens der „Stärkung der sozialistischen Ordnung“ — anders ausgedrückt der sich qualitativ ständig verbessernden wissenschaftlichen Führungstätigkeit, der Durchsetzung der Staatsdisziplin, der Durchdringung aller Bereiche gesellschaftlichen Lebens mit der Lehre des Marxismus-Leninismus und der Erhöhung des sozialistischen Staatsbewußtseins⁹⁵ —, zweitens der ständig besseren Befriedigung der gesellschaftlich anerkannten materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger und drittens der Herausbildung des allseitig entwickelten sozialistischen Menschen⁹⁶.

Demgemäß spricht Artikel 25 der Verfassung der DDR, in dem das gleiche Recht jedes Bürgers auf Bildung verankert ist, nicht allgemein von Bildung, sondern von der Gewährleistung kontinuierlicher *sozialistischer* Erziehung, Bildung und Weiterbildung und von der Ausprägung *sozialistischer* Persönlichkeiten⁹⁷. Auch in der Präambel zum „Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1965“ wird das Erfordernis herausgestellt, „das Bildungssystem mit den Aufgaben des umfassenden Aufbaues des Sozialismus in Übereinstimmung zu bringen“. Daher dient das Bildungssystem „dem Wachsen und Werden allseitig gebildeter, d. h. sozialistisch bewußter, hochqualifizierter, gesunder, geistig und körperlich leistungsfähiger, kulturvoller Menschen, die fähig und bereit sind, die historischen Aufgaben unserer Zeit zu erfüllen“⁹⁸.

In dieser Formulierung tauchen die beiden gewichtigsten Zielinhalte der Bildungspolitik auf, nämlich erstens die ökonomisch-technisch relevanten Erziehungs- und Bildungsziele — hochqualifizierte, gesunde, geistig und körperlich leistungsfähige Menschen — und zweitens die ideologische Komponente — allseitig gebildete, sozialistisch bewußte, sozialistische Menschen, die fähig und bereit sind, die historischen Aufgaben unserer Zeit zu erfüllen“⁹⁸.

Diese Ziele expliziert und präzisiert § 1 des Bildungsgesetzes:

- „(1) Das Ziel des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems ist eine hohe Bildung des ganzen Volkes, die Bildung und Erziehung allseitig und harmonisch entwickelter sozialistischer Persönlichkeiten, die bewußt das gesellschaftliche Leben gestalten, die Natur verändern und ein erfülltes, glückliches, menschenwürdiges Leben führen.

in den zehnklassigen allgemeinbildenden polytechnischen Oberschulen, Materialien der neunten Tagung der Volkskammer der DDR am 10. und 11. Juni 1968 mit dem Bericht des Ministers für Volksbildung, Margot Honnecker, Berlin 1968, S. 9 und 11.

⁹⁵ Vgl. dazu S. 111 ff.

⁹⁶ Vgl. dazu S. 113.

⁹⁷ Vgl. dazu Artikel 25 im Anhang.

⁹⁸ Dokumente, a.a.O., S. 443.

- (2) Das sozialistische Bildungssystem trägt wesentlich dazu bei, die Bürger zu befähigen, die sozialistische Gesellschaft zu gestalten, die technische Revolution zu meistern und an der Entwicklung der sozialistischen Demokratie mitzuwirken. Es vermittelt den Menschen eine moderne Allgemeinbildung und eine hohe Spezialbildung und bildet in ihnen zugleich Charakterzüge im Sinne der Grundsätze der sozialistischen Moral heraus. Das sozialistische Bildungssystem befähigt sie, als gute Staatsbürger wertvolle Arbeit zu leisten, ständig weiter zu lernen, sich gesellschaftlich zu betätigen, mitzuplanen und Verantwortung zu übernehmen, gesund zu leben, die Freizeit sinnvoll zu nutzen, Sport zu treiben und die Künste zu pflegen.“

Demnach geht es der sozialistischen Bildungspolitik um

1. die Herausbildung des überzeugten, systemverbundenen und systemtreuen Menschen, der die sozialistische Ideologie in all ihren Bestandteilen voll akzeptiert;
2. die Erziehung und Bildung zum fachlich hochqualifizierten Werktätigen mit einer Spezialbildung, die auf einer weltanschaulichen, politischen und technischen Allgemeinbildung basiert;
3. die Erziehung zum gemeinschaftsverbundenen, am Kollektiv orientierten, gesellschaftlich, insbesondere politisch aktiven, leistungsbereiten Menschen.

Die angestrebte sozialistische Persönlichkeit braucht hier nicht weiter beschrieben zu werden⁹⁹.

Den Niederschlag der bildungspolitischen Ziele in der Gesetzgebung macht Übersicht II deutlich, die erstens zeigt, daß Grundlage der Bildung „die fortschrittlichste Weltanschauung und Wissenschaft des Marxismus-Leninismus“ ist und zur wissenschaftlich begründeten, perspektivhaften Bildung der Kampf gegen „bewußt oder unbewußt unwissenschaftliche Bildungseinflüsse“ aus der Literatur, gegen „imperialistische und faschistische Bildungseinflüsse und gegen die „metaphysischen“, also religiösen Bildungseinflüsse gehört und zweitens, daß die „allseitige Bildung“ a) die weltanschauliche, b) die produktionsverbundene, berufsvorbereitende und berufsorientierende polytechnische Bildung, c) die kulturelle und d) die körperlich-sportliche Bildung umfaßt.

Der Kampf gegen „unwissenschaftliche Bildungseinflüsse“ wird insbesondere zum „Schutz der Jugend“ geführt. Um das Ziel der Vermittlung eines sozialistischen Weltbildes, der Vermittlung eines festen Klassenstandpunktes, der Erziehung zum Patriotismus, Internationalis-

⁹⁹ Vgl. dazu S. 115 f.

mus und „zum Haß gegen das imperialistische System in Westdeutschland“¹⁰⁰ zu erreichen, sollen von den Jugendlichen die durch Druck-erzeugnisse, Fernsehen und Rundfunk verbreiteten Einflüsse der imperialistischen Ideologie ebenso ferngehalten werden wie Erzeugnisse, „in denen westliche Unmoral und ein der sozialistischen Gesellschaft wesensfremder Lebensstil propagiert werden“¹⁰¹.

Im Sinne dieser Bildungsinhalte gelten folgende Grundsätze:

1. das Prinzip der Einheitlichkeit von Bildung und Erziehung (§ 5, Abs. 1 Bildungsgesetz). Insbesondere sind im Bildungsprozeß die Jugendlichen zu erziehen: zur Liebe zur DDR, zum Stolz auf die Errungenschaften des Sozialismus, zur Liebe zur Arbeit, zur Achtung der Arbeit und der arbeitenden Menschen¹⁰², „zur festen Freundschaft mit den sozialistischen Staaten, insbesondere mit der Sowjetunion, zum proletarischen Internationalismus und zur aktiven Solidarität mit allen um ihre Freiheit kämpfenden Völkern sowie zur konsequenten Klassenaus-einandersetzung mit dem Imperialismus, besonders mit dem westdeutschen Imperialismus“¹⁰³. Diese Erziehungsarbeit soll schon im Kindergarten beginnen¹⁰⁴.

2. das Prinzip der Wissenschaftlichkeit, d. h.: Fundierung der Bildung durch die „Wissenschaft des Marxismus-Leninismus“, Sicherung der Ausbildung auf hohem fachwissenschaftlichem Niveau und pädagogisch-methodologische Ausbildung entsprechend den neuesten Forschungsergebnissen. Daher ist der Unterricht nach staatlichen Lehrplänen zu erteilen, die die Wissenschaftlichkeit und Systematik des Unterrichts gewährleisten (§ 23, Abs. 1 Bildungsgesetz). Zur Durchsetzung dieses Prinzips sind die Lehrkräfte arbeitsrechtlich zur Weiterbildung verpflichtet¹⁰⁵. Das Prinzip der Wissenschaftlichkeit verlangt auch, die Bürger vor solchen Bildungseinflüssen abzuschirmen, die nicht zur objektiven Wahrheit hinführen, sondern ihr gewollt oder ungewollt entgegenwirken und die „immer die Gefahr in sich bergen, die Bürger irrezuführen, von den echten Bildungsmöglichkeiten und ... der gesellschaftlich notwendigen Aufgabenstellung abzulenken“¹⁰⁶.

¹⁰⁰ *Oehmke-Sander: Schutz der Kinder und Jugendlichen, Erläuterung der Ordnung vom 26. März 1969; Berlin 1970, S. 18.*

¹⁰¹ *Oehmke-Sander: Schutz der Kinder und Jugendlichen, Erläuterung der Ordnung vom 26. März 1969; Berlin 1970, S. 25.*

¹⁰² § 5 Abs. 2 und 3 Bildungsgesetz.

¹⁰³ Grundsätze für die Weiterentwicklung der Berufsausbildung als Bestandteil des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems, in: *Dokumente, a.a.O., S. 455.*

¹⁰⁴ *Regierung der DDR, Ministerium für Volksbildung: Bildungs- und Erziehungsplan für den Kindergarten; Berlin 1967, S. 7 f.*

¹⁰⁵ *E. Poppe: Mensch und Bildung in der DDR; Berlin 1965, S. 178 f.*

¹⁰⁶ *Ders., a.a.O., S. 185 f.*

3. das Prinzip der Verbindung von Bildung und Erziehung mit dem Leben, der Verbindung von Theorie und Praxis, der Verbindung von Lernen und Studium mit produktiver Tätigkeit (§ 4, Abs. 1 Bildungsgesetz). Nach der Präambel zum Bildungsgesetz geht es dabei „vor allem darum, die Schule noch enger mit dem Leben zu verbinden. Der Bildungsinhalt ist den neuesten Erkenntnissen von Wissenschaft, Technik und Kultur anzupassen. Eine lebensnahe, sozialistische Erziehung, in deren Zentrum die Erziehung zur Arbeit steht, ist zu gewährleisten“¹⁰⁷. Durch die Verbindung von Theorie und Praxis, Lernen und Studium soll sichergestellt werden, daß die Jugendlichen zur schöpferischen Arbeit, zur stetigen Vervollkommnung ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, zum Anwenden des Gelernten in der Praxis und zum selbständigen Forschen befähigt werden (§ 4, Abs. 2 Bildungsgesetz). In den Schulen wird diesem Prinzip durch produktive Tätigkeiten, Vermittlung polytechnischen Wissens, berufsorientiertes Lernen Rechnung getragen, im Sektor der Berufsbildung sowie der Aus- und Weiterbildung der Werktätigen besteht diese Verbindung sowieso. Dieses Prinzip fordert frühzeitige Berufsaufklärung, berufsorientiertes Lernen in enger Verbindung mit örtlichen Betrieben und eine gezielte Berufs- und Studienberatung, wodurch die Jugendlichen besonders für volkswirtschaftliche Engpaßberufe gewonnen werden sollen: „Die Verbindung von Unterricht und produktiver Arbeit . . . soll dazu beitragen, die Übereinstimmung zwischen den volkswirtschaftlichen Erfordernissen und den Begabungen und Neigungen des einzelnen herzustellen“ (§ 4, Abs. 3 Bildungsgesetz). Dem hier behandelten Prinzip entsprechend sind bei der Weiterentwicklung des beruflichen Ausbildungssystems zwei Grundforderungen zu erfüllen: der Inhalt der Berufsausbildung ist auf die gesellschaftlichen Erfordernisse abzustellen, und es ist ein neuer Typ des Ausbildungsberufs, der Grundberuf, herauszubilden¹⁰⁸. Dem Prinzip der Verbindung von Bildung und Leben wird auch dadurch entsprochen, daß die Aktivität und Verantwortung der Jugend durch die Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben in den Bildungseinrichtungen, in der Volkswirtschaft und in der Öffentlichkeit gefördert wird. Daher werden der Jugend beachtliche gesellschaftliche Mitwirkungs- und Kontrollrechte eingeräumt¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Vgl. dazu Dokumente, a.a.O., S. 444.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Grundsätze für die Weiterentwicklung der Berufsausbildung als Bestandteil des einheitlichen sozialistischen Bildungssystems, in: Dokumente, a.a.O., S. 454, insbes. S. 459 ff.

¹⁰⁹ Vgl. dazu § 43 des „Gesetzes vom 4. Mai 1964 über die Teilnahme der Jugend der DDR am Kampf um den umfassenden Aufbau des Sozialismus und die allseitige Förderung und ihre Initiative bei der Leitung der Volkswirtschaft und des Staates, in Beruf und Schule, bei Kultur und Sport — Jugendgesetz der DDR —“ sowie § 137 des GBA.

4. das Prinzip des Zusammenwirkens von sozialistischem Staat und „allen gesellschaftlichen Kräften“. Bei der Erziehungs- und Bildungsarbeit „wirken staatliche Institutionen, gesellschaftliche Organisationen und die Familie eng zusammen“ (§ 7, Abs. 1 Bildungsgesetz). Entsprechend diesem Prinzip und entsprechend den Bildungszielen wird die Erziehung der Kinder als „eine bedeutende staatsbürgerliche Aufgabe der Eltern“ bezeichnet (§ 42, Abs. 1 Familiengesetzbuch der DDR vom 20. Dezember 1965) und festgehalten, daß „die Eltern ihre Kinder zur sozialistischen Einstellung zum Lernen und zur Arbeit, zur Achtung vor den arbeitenden Menschen, zur Einhaltung der Regeln des sozialistischen Zusammenlebens, zur Solidarität, zum sozialistischen Patriotismus und Internationalismus“ zu erziehen haben und zwar „durch verantwortungsbewußte Erfüllung ihrer Erziehungspflichten, durch eigenes Vorbild und durch übereinstimmende Haltung gegenüber den Kindern“ (§ 42, Abs. 2 Familiengesetzbuch). Die Eltern sollen zur Gewährleistung einer einheitlichen Erziehung „eng und vertrauensvoll mit der Schule, anderen Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen, mit der Pionierorganisation Ernst Thälmann und der Freien Deutschen Jugend zusammenarbeiten und diese unterstützen“ (§ 42, Abs. 4 Familiengesetzbuch). Im Sinne dieses Prinzips sind auch die Vorschriften des Gesetzbuches der Arbeit zu verstehen, die den Betriebsleitern bei der Berufsausbildung der Lehrlinge und der Aus- und Weiterbildung der Werk tätigen besondere Aufgaben auferlegen¹¹⁰, den Betriebsleiter verpflichten, in der Berufsbildung „eng mit den gesellschaftlichen Organisationen“, insbesondere der FDJ und dem FDGB zusammenzuarbeiten¹¹¹ und den Betriebsgewerkschaften Mitwirkungsrechte bei der Berufsausbildung und der Qualifizierung der Werk tätigen einräumen¹¹².

Adressaten der Bildungspolitik sind alle Bürger, vor allem aber die Jugendlichen und die werk tätigen Frauen¹¹³. Daß der „heutigen Jugend“, „die die materiellen und geistigen Grundlagen des Kommunismus schaffen wird“, die in der DDR, „— dem Vaterland der deutschen Jugend —, alle Möglichkeiten zur Bewährung“ ihres Tatendranges besitzt, die „den Sinn ihres Lebens in den Idealen des Sozialismus, in der fleißigen Arbeit, . . . in einer hohen Bildung und im Schaffen für den Wohlstand und das Glück aller“ sieht, die berufen ist, „in den kommenden Jahrzehnten als qualifizierte Facharbeiter und Ingenieure, als Wissenschaftler und Künstler, als Staats- und Wirtschaftsfunktionäre die Aufgaben der technischen Revolution zu meistern und die Zukunft der Nation zu gestalten“, „die Fürsorge der sozialistischen Staatsmacht

¹¹⁰ Vgl. § 3 a Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 61 Abs. 3, § 62 Abs. 1, § 126 GBA.

¹¹¹ J. Michas und andere, a.a.O., S. 313.

¹¹² § 12 Abs. 2 GBA.

¹¹³ Vgl. dazu §§ 126 und 127 GBA.

und der ganzen Gesellschaft“ gehört¹¹⁴, wurde durch die bisherige Darstellung schon erkennbar. Die zehn Grundsätze der sozialistischen Jugendpolitik¹¹⁵, das Jugendgesetz der DDR und die Vorschriften über die Förderung der Jugend im Betrieb im Gesetzbuch der Arbeit¹¹⁶ sind ein weiterer Beweis für die Sonderstellung der Jugend als bildungspolitischer Adressat.

Als wirksame Faktoren, die die Qualifizierungsbereitschaft der Werktätigen und die Bildungsbereitschaft der Jugendlichen wecken und sie zu großen Anstrengungen veranlassen, werden die politisch-ideologische Erziehungsarbeit und das Prinzip der materiellen Interessiertheit angesehen¹¹⁷. Auch die Kosten der Bildung zwingen dazu, die Inanspruchnahme des Rechts auf Bildung und Qualifizierung über das *Leistungsprinzip* zu regulieren. Artikel 26, Abs. 1 der Verfassung betont daher, daß der Staat die Möglichkeit des Überganges zur nächsthöheren Bildungsstufe bis zu den höchsten Bildungsstätten „entsprechend dem Leistungsprinzip, den gesellschaftlichen Erfordernissen und unter Berücksichtigung der sozialen Struktur der Bevölkerung“ sichert. Daß von den durch die Bildungspolitik geförderten wie auch von den im Bildungswesen tätigen Personen auch politische Voraussetzungen erfüllt werden müssen, erscheint angesichts der herausgearbeiteten Inhalte sozialistischer Bildungspolitik nur selbstverständlich. Von den Lehrkräften aller Bildungseinrichtungen wird neben „umfassendem Wissen und Können“ ein „vorbildliches sozialistisches Verhalten“ verlangt¹¹⁸. Durch einen Staatsratsbeschluß werden Hochschullehrer und wissenschaftliche Mitarbeiter der Gesellschaft gegenüber „für die Erziehung der ihnen anvertrauten Studenten zu sozialistischen Staatsbürgern der Deutschen Demokratischen Republik“ verantwortlich gemacht. Von ihnen wird gefordert, daß sie „in Zusammenarbeit mit den FDJ-Leitungen“ „durch ihre politische und wissenschaftliche Parteinahme zielgerichtet Einfluß auf den Prozeß der sozialistischen Erziehung und Selbsterziehung in den FDJ-Gruppen“ nehmen. Es wird als „erste Pflicht der Studenten“ bezeichnet, ständig als junge sozialistische Staatsbürger zu handeln, hohe Leistungen im Studium zu vollbringen und sich gründlich auf ihre spätere verantwortliche Tätigkeit in der sozialistischen Gemeinschaft vorzubereiten¹¹⁹.

¹¹⁴ Präambel des Jugendgesetzes der DDR, in: Dokumente, a.a.O., S. 694.

¹¹⁵ Vgl. dazu „Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik“ „Jugend und Sozialismus“ vom 31. März 1967, in: Dokumente, a.a.O., S. 696 ff.

¹¹⁶ §§ 134 bis 141 GBA.

¹¹⁷ Vgl. dazu J. Michas und andere, a.a.O., S. 32 und E. Poppe, a.a.O., S. 222.

¹¹⁸ § 7 Abs. 2 Bildungsgesetz.

¹¹⁹ Beschluß des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik — die Weiterführung der dritten Hochschulreform und die Entwicklung des Hochschulwesens bis 1975 —, in: Dokumente, a.a.O., S. 465 ff., insbes. S. 475 f.

Bildungspolitik einerseits und Jugendpolitik, Kulturpolitik einschließlich der Sportpolitik andererseits sind eng miteinander verzahnt. In den Dienst der Bildungspolitik wird auch die Preispolitik gestellt, da der Verbrauch von Bildungsgütern und -leistungen durch Preisfestsetzungen unter Wert gefördert wird¹²⁰.

C. Das Zielsystem der Gesundheitspolitik

Das generelle Ziel der Gesundheitspolitik in der DDR ist in Artikel 35 der Verfassung formuliert. Ihm ist zu entnehmen, daß dieses Ziel darin besteht, jedem Bürger das Recht auf Schutz der Gesundheit und der Arbeitskraft „durch die planmäßige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Pflege der Volksgesundheit, eine umfassende Sozialpolitik, die Förderung der Körperkultur, des Schul- und Volkssportes und der Touristik“ zu gewährleisten und ihm „auf der Grundlage eines sozialen Versicherungssystems“ bei Krankheit und Unfall „materielle Sicherheit, unentgeltliche ärztliche Hilfe, Arzneimittel und andere medizinische Sachleistungen“ zu gewähren¹²¹.

Dem gesundheitspolitischen Konzept in der DDR liegt die dialektisch-materialistische Auffassung zugrunde, daß Krankheiten Dysfunktionen im Wechselprozeß zwischen dem menschlichen Organismus und seiner Umwelt, also kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem sind und prinzipiell durch eine entsprechende Umweltgestaltung, insbesondere durch eine Politik gemäß den Interessen der Arbeiterklasse, vermieden werden können¹²². „Ebenso wie der Mensch ein Produkt der Natur und der Gesellschaft ist, sind auch Krankheiten und Unfälle durch konkrete Einwirkungen aus der Umwelt des Menschen zu erklären ... Daraus folgt, daß es vom Stand der Erkenntnis (besonders der medizinischen und technischen Wissenschaften) und vom Charakter der jeweiligen Gesellschaftsordnung abhängt, in welchem Maße Krankheits- und Unfallursachen rechtzeitig erkannt und vermieden werden¹²³.“

¹²⁰ Vgl. dazu *Ambrée, Mann und andere: Das Preissystem in der sozialistischen Industrie*; Berlin 1971, S. 78.

¹²¹ Vgl. dazu Art. 35 der Verfassung im Anhang.

¹²² Vgl. dazu *Renker/Groh: Das Gesundheitswesen der DDR als Teilsystem des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus*; in: *Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg, Gesellschafts- und sprachwissenschaftliche Reihe*, 3/1969, S. 95 ff., insbesondere S. 98; *J. Michas und andere, a.a.O.*, S. 422. Vgl. auch *Zentralkomitee der SED, Bundesvorstand des FDGB und Ministerium für Gesundheitswesen* (Hrsg.): *Gesundheit, Leistungsfähigkeit, Lebensfreude für den Sieg des Sozialismus, Gesamtbericht der Gesundheitskonferenz des ZK der SED, des Bundesvorstandes des FDGB und des Ministeriums für Gesundheitswesen vom 11.—13. Februar 1960 in Weimar*; Berlin, o. J., S. 50 (im folgenden zitiert als „ZK der SED u. a.“); vgl. ferner *G. Misgeld: Gesundheitsschutz und Gesundheitsforschung in der DDR*; in: *Die DDR — Entwicklung, Aufbau und Zukunft; Marxistische Taschenbücher*, Frankfurt a. M. 1969, S. 143 f.

¹²³ *J. Michas und andere, a.a.O.*, S. 422.

Daher wird auch die Meinung vertreten, der Gesundheits- und Arbeitsschutz sei in der sozialistischen Gesellschaft „etwas qualitativ anderes, als es die bestenfalls — und mit völlig unzureichenden Mitteln — auf die Reproduktion der Arbeitskraft gerichteten Maßnahmen sind, die unter kapitalistischen Bedingungen getroffen werden. Die Ausbeutungsverhältnisse, die Profitinteressen der herrschenden Bourgeoisie errichten auch auf diesem Gebiet unübersteigbare Schranken“¹²⁴.

Wie einerseits der sozialistische Staat als notwendige Bedingung dafür angesehen wird, jedem Bürger alle Möglichkeiten zur Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung seiner Gesundheit und Arbeitskraft zu schaffen, so sieht man andererseits in der Verwirklichung der gesundheitspolitischen Ziele eine Voraussetzung für die Erfüllung der gesamtgesellschaftlichen Ziele.

Aus der eben skizzierten Grundthese der Gesundheitspolitik ergeben sich folgende gesundheitspolitische Prinzipien, die den Zugang zum gesundheitspolitischen Konzept in der DDR erschließen:

1. Das Prinzip der Vermeidbarkeit von Krankheiten und Unfällen. Aus diesem Prinzip ergibt sich erstens, daß die *gesamten* Arbeits- und Lebensbedingungen als Determinante der Gesundheit — die übrigens in Übereinstimmung mit der Definition der Weltgesundheitsorganisation als „völliges körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden“¹²⁵ definiert wird — angesehen werden und daß die Gesundheitspolitik demgemäß diese Bedingungen — nicht zuletzt die Arbeitsbedingungen, aber auch die Wohnverhältnisse, die Erholungsmöglichkeiten, die Körperkultur und den Sport sowie die allgemeine Hygiene — zu beeinflussen sucht. Aus dem Prinzip der Vermeidbarkeit von Krankheiten folgt zweitens, daß der gesundheitlichen Prophylaxe in Form eines offenbar sehr effizienten Arbeits- und Unfallschutzes¹²⁶, in Form ernährungswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechenden Betriebsessens, in Form von Einstellungs- und Reihenuntersuchungen, Schwangeren- und Mütterbetreuung, in Form einer Prophylaxe für Säuglinge, Kinder und die Schuljugend¹²⁷ sowie in Form einer intensiven Arbeitsschutz- und

¹²⁴ Dieselben, a.a.O., S. 414 sowie ZK der SED und andere, a.a.O., S. 47.

¹²⁵ Vgl. dazu o. Verf.: Sozialistisches Gesundheitswesen; Berlin 1972, S. 20.

¹²⁶ Vgl. dazu die bei J. Michas und anderen, a.a.O., im 8. Kapitel interpretierten Ziele, Träger, Organe und Maßnahmen des Arbeitsschutzes sowie die Zahlen über die Entwicklung der Arbeitsunfälle in der DDR, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen: Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971; Ziffer 383.

¹²⁷ Vgl. insbes. die einschlägigen Bestimmungen zur Betreuung von Schwangeren, Wöchnerinnen, Säuglingen und Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen, in: Ministerium für Gesundheitswesen (Hrsg.): Mütter-, Kinder- und Jugendgesundheitschutz, eine Zusammenstellung der wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen mit Anmerkungen und Sachregister; Berlin 1968; vgl. auch G. Misgeld, a.a.O., S. 125.

Gesundheitserziehung und der sogenannten Dispensaire-Betreuung¹²⁸ ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

2. Das Prinzip der Gesundheitserziehung. Bei diesem Prinzip geht es nicht um medizinische Aufklärung, sondern um die Erziehung der Menschen zu richtiger, die Gesundheit erhaltender und fördernder Lebensführung. Dieses Prinzip „orientiert die Werktätigen auf die Erkenntnis, daß die Gesunderhaltung ihre eigene Verpflichtung, ihre gesellschaftliche Verantwortung ist“ und enthält a) die Forderung, Gesundheitserziehung über ein umfassendes und koordiniertes System sozialistischer Erziehung zu betreiben, b) die Forderung, die Überzeugung von der Vermeidbarkeit von Krankheiten und Unfällen zu verbreiten, c) die Forderung nach einer Verbreitung von Allgemeinwissen über gesunde Lebensführung, insbesondere über die Anwendung der Erkenntnisse der Hygiene, d) die Forderung nach einer Erziehung zu bewußter Disziplin im Gesundheits- und Arbeitsschutz und zur Erkenntnis der eigenen Verantwortung der Gesellschaft gegenüber¹²⁹.

Adressaten der gesundheitspolitischen Erziehung sind neben der Bevölkerung die Ärzte, Landwirtschaftsbetriebe, Stadtplaner, Architekten, die Bekleidungsindustrie, die Schuhindustrie und die Sportorganisationen¹³⁰.

Selbstverständlich gehören zur Gesundheitserziehung der Kampf gegen Nikotin und Alkohol. Für Trunksüchtige und Trunkene sollen Prophylaktika eingerichtet, die Kosten aber den Süchtigen angelastet werden. Die Gesundheitserziehung gehört auch zu den Inhalten des sozialistischen Wettbewerbs („Das schöne und gesunde sozialistische Dorf“, „Die Schule der besten Gesundheitspflege“, Verwirklichung der Losung „Sozialistisch leben heißt gesund leben“¹³¹).

In die Gesundheitserziehung sind nicht nur — entsprechend dem Prinzip der „differenzierten Verantwortung und Verantwortlichkeit der Staats- und Wirtschaftsfunktionäre und der Werktätigen ohne Leitungsfunktionen im Gesundheits- und Arbeitsschutz“ — die Betriebsleiter und die betrieblichen Sicherheitsinspektoren¹³², die Betriebs-

¹²⁸ Darunter wird die in medizinischen Beratungsstellen durchgeführte systematische Sonderbetreuung bestimmter Personen oder Krankengruppen verstanden. Die Betreuten, die mittels gesetzlicher Meldepflicht erfaßt werden, werden medizinisch aufgeklärt sowie diagnostisch und therapeutisch behandelt und überwacht. Eine Meldepflicht besteht z. B. für Körperbehinderungen, geistige Störungen, Schädigungen des Seh- und Hörvermögens.

¹²⁹ J. Michas und andere, a.a.O., S. 428; vgl. auch § 9 der Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 21. Dezember 1961.

¹³⁰ ZK der SED und andere, a.a.O., S. 51 f.

¹³¹ ZK der SED und andere, a.a.O., S. 53.

¹³² § 88 und § 92 GBA.

gewerkschaften und die Bevollmächtigten für Sozialversicherung sowie die staatlichen Arbeitsschutzkontrollorgane¹³³ einzubeziehen, sondern auch das Rote Kreuz und die FDJ.

„Die betrieblichen Gewerkschaftsleitungen, ehrenamtliche Arbeitsschutzinspektoren, Räte und Bevollmächtigten für Sozialversicherung sowie Arbeitsschutzkommissionen wirken darauf ein, daß die Werktätigen durch eine gesunde Lebensweise und unfallfreies Arbeiten ihre Gesundheit erhalten¹³⁴.“ Bevollmächtigte für Sozialversicherung haben nicht nur das Recht, „die Betreuung der kranken Kollegen zu organisieren“, sondern auch die Pflicht, „die Erziehung der Werktätigen zu sozialistischer Arbeitsmoral zu fördern“, „zu kontrollieren, daß ... die Versicherten die Krankenordnung und die ärztlichen Weisungen genau einhalten“¹³⁵ und die Pflicht, bei „ungerechtfertigter Inanspruchnahme der Leistungen der Sozialversicherung ... Auseinandersetzungen in den Gewerkschaftsgruppen darüber zu organisieren und Erziehungsmaßnahmen einzuleiten“¹³⁶.

3. Das Prinzip der aktiven Mitwirkung der Werktätigen an der Gestaltung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes. Diese Mitwirkung erfolgt im wesentlichen über die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Organisationen.

4. Das Prinzip der Einheit von Planung, Produktion und Gesundheits- und Arbeitsschutz, das erfordert, daß kein Produktionsziel gegen die Erfordernisse der Sicherheit und Gesundheit der Werktätigen geplant wird, daß die Arbeitsbedingungen nicht nur maximale Arbeitsproduktivität, sondern auch ein höchstmögliches Maß an Sicherheit gewährleisten, daß durch Mechanisierung und Automatisierung die körperlich schweren, gesundheitsschädigenden und gefährlichen Arbeiten beseitigt werden, daß die Arbeitszeit günstige Bedingungen für die Erholung, die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, die Weiterbildung und die kulturelle und sportliche Betätigung der Werktätigen läßt¹³⁷.

Die bisher dargestellten Ziele und Maßnahmen der Prophylaxe im Bereich der Medizin, der Betriebe und der Erziehung verdeutlichen das außerordentliche Gewicht, das der Gesundheitsvorbeugung in der DDR beigemessen wird. Sie machen aber auch die Einordnung der Gesundheitspolitik in die sozialistische Ideologie, ihre Ausrichtung am sozialistischen Grundgesetz und ihre Abstimmung mit anderen Gestaltungsbereichen (Sport und Bildung) erkennbar. Diese Feststellung gilt auch für den Sachleistungssektor des Gesundheitswesens.

¹³³ J. Michas und andere, a.a.O., S. 431 f.

¹³⁴ § 93 Abs. 1 GBA.

¹³⁵ J. Michas u. and., a.a.O., S. 658.

¹³⁶ § 8 der Verordnung über die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 21. Dezember 1961.

¹³⁷ § 68 Abs. 1 GBA.

Dieser Sektor ist — abgesehen vom Prinzip der Unentgeltlichkeit für heilwirksame Güter und Leistungen¹³⁸ — durch den zielstrebigen Aufbau und Ausbau des betrieblichen Gesundheitswesens und durch eine Neuorganisation des allgemeinen Heilwesens charakterisiert.

Angesichts des Arbeitskräftemangels in der DDR, des Gewichts, das der Reproduktion der Arbeitskraft und der Steigerung der Arbeitsproduktivität beigemessen wird und angesichts der den Arbeits- und Lebensbedingungen für die Gesundheit zugemessenen Bedeutung ist es selbstverständlich, daß neben dem auch bevölkerungspolitisch motivierten Ziel der Erhöhung der Geburtenrate, der Senkung der Säuglings- und Müttersterblichkeit und der Unfallhäufigkeit dem Ausbau des betrieblichen Gesundheitswesens Priorität eingeräumt wurde, weil der Betrieb ein geeigneter Ort der gesundheitlichen Betreuung der Werktätigen ist und durch die Einrichtungen des betrieblichen Gesundheitswesens 40 % der Bevölkerung betreut werden können. Oberstes Ziel in diesem Sektor ist die Senkung des Krankenstandes und die Minderung der Frühinvalidität. Im Betrieb läßt sich durch das Zusammenwirken von Arzt, Betriebsleitung und anderen Trägern des Gesundheits- und Arbeitsschutzes nicht nur die Prophylaxe durch die Beeinflussung der Werktätigen und der Arbeitsbedingungen am besten realisieren. Das betriebliche Gesundheitswesen erlaubt auch eine unmittelbare, zeitsparende Hilfe und eine exakte Kontrolle des Krankenstandes und seiner Ursachen¹³⁹. Das Netz der Arztsanitätsstellen (in Betrieben mit 500—2000 Beschäftigten, durch nebenamtlich tätige Ärzte geleitet, mit Krankenschwestern besetzt), der Betriebsambulatorien (in Betrieben mit 2000—4000 Beschäftigten, Leitung durch einen hauptamtlich tätigen Arzt) und der Betriebspolikliniken (in Betrieben mit 4000 und mehr Beschäftigten) wurde stark verdichtet¹⁴⁰.

Ziel im allgemeinen Heilwesen ist es, die einheitliche Durchführung der Prophylaxe, Therapie und Metaphylaxe dadurch zu sichern, daß die Krankenhäuser als Bestandteil der staatlichen Organisation des Gesundheitsschutzes zu medizinischen Zentren ihres Versorgungsgebietes¹⁴¹ — das ist in der Regel der Kreis — werden. Regionale Zentren der medizinischen Betreuung sind die Bezirkskrankenhäuser, die

¹³⁸ Nach § 25 der Verordnung über die Sozialversicherung vom 21. Dezember 1961 sind von den Versicherten nur zu orthopädischen Schuhen Kostenanteile zu übernehmen. Nach § 60 SVO werden die Kosten für ärztliche Behandlung und Krankentransport nicht übernommen, wenn ein Versicherter infolge Alkoholmißbrauches eine Gesundheitsschädigung erleidet.

¹³⁹ Vgl. dazu o. Verf.: Die Entwicklung des sozialistischen Gesundheitswesens in der DDR; in: *Deutsches Institut für Zeitgeschichte in Berlin* (Hrsg.): Dokumentation der Zeit; 2. Augustheft 1964, S. 1 ff., insbes. S. 2 f.

¹⁴⁰ Vgl. Tabelle II im Anhang.

¹⁴¹ o. Verf.: Die Entwicklung des sozialistischen Gesundheitswesens in der DDR; a.a.O., S. 1 sowie *ZK der SED und andere*, a.a.O., S. 66.

über mehr als 10 Fachabteilungen verfügen und zugleich Behandlungszentren für bestimmte, besonders komplizierte Erkrankungen sind, während die Kreiskrankenhäuser in der Regel wenigstens 4 Abteilungen (innere Krankheiten, Chirurgie, Kinderheilkunde, Gynäkologie und Geburtshilfe) haben.

Zentren der fachärztlichen ambulanten Betreuung für jeweils etwa 50 000 Einwohner sind die in der Regel mit einem Krankenhaus oder mit einem Großbetrieb verbundenen Polikliniken (1970: 452¹⁴²), die mindestens 5 Fachabteilungen, eine zahnärztliche Abteilung, physikalisch-therapeutische Anlagen und eine Apotheke umfassen. Das ärztliche Personal besteht aus kooperierenden Krankenhausärzten und freiberuflich praktizierenden Spezialärzten. Die besonderen Vorteile der Polikliniken liegen in der Möglichkeit gleichzeitiger Behandlung durch mehrere Fachärzte und in einer hohen Auslastung der Apparaturen. Die Polikliniken koordinieren die Tätigkeit der praktischen Ärzte in den Ambulatorien (1970: 828¹⁴³) und staatlichen Arztpraxen und organisieren den Bereitschaftsdienst wie auch die fachärztliche Betreuung ihres Versorgungsbereiches¹⁴⁴.

Ein Ambulatorium soll aus je 4 Ärzten und Zahnärzten und einem Kinderarzt bestehen. In den Ambulatorien halten Fachärzte der Polikliniken Sprechstunden ab, so daß eine Kooperation zwischen praktischen und Spezialärzten gesichert ist.

Die unterste Stufe der ambulanten Behandlung bilden die staatlichen Praxen und relativ wenige Privatpraxen. Für die staatlichen Arztpraxen, die aus einem praktischen Arzt und einem Zahnarzt bestehen sollen, ist ein Richtwert von 3000 Einwohnern vorgesehen¹⁴⁵. Dünnbesiedelte Gebiete werden durch fahrbare Ambulanzen versorgt.

Der Zielsetzung der Erhöhung der Geburtenrate, der Verminderung der Säuglings- und Müttersterblichkeit und der Senkung des Krankenstandes entspricht die Ausgestaltung der Geldleistungen im Krankheitsfall. Krankengeld wird für die erste bis zur sechsten Woche in Höhe von 50 % des beitragspflichtigen Durchschnittsverdienstes (Leistungsbemessungsgrenze maximal 600,— Mark monatlich) zuzüglich einer betrieblichen Ausgleichszahlung bis zu 90 % des Nettodurchschnittsverdienstes gezahlt, jedoch nur für 6 Wochen im Kalenderjahr. Von der siebenten Krankheitswoche an erhalten Ledige und Verheiratete mit einem Kind 50 % des beitragspflichtigen Durchschnittsverdienstes als Krankengeld, nur Verheiratete mit 2 und mehr Kindern erhalten von

¹⁴² Statistisches Jahrbuch der DDR 1971, S. 410.

¹⁴³ Ebenda.

¹⁴⁴ ZK der SED und andere, a.a.O., S. 67 f.

¹⁴⁵ o. Verf.: Die Entwicklung des sozialistischen Gesundheitswesens in der DDR; a.a.O., S. 2.

der siebenten Krankheitswoche an noch eine Ausgleichszahlung bis zur Höhe von 65 bzw. 90 % (5 und mehr Kinder) des Nettoverdienstes. Von der 14. Woche an entfällt die Ausgleichszahlung auch für Kinderreiche¹⁴⁶.

Besondere staatliche Hilfen gibt es für Mütter. Sie erhalten bei der Geburt des ersten Kindes 500,—, bei der Geburt des zweiten Kindes 600.—, beim dritten Kind 700,—, beim vierten Kind 850,— und bei der Geburt jedes weiteren Kindes 1000,— Mark¹⁴⁷. Diese Beihilfen werden — gegen Vorlage der von der Schwangerenberatungsstelle ausgestellten Mütterkarte — in Teilbeträgen ausgezahlt, wenn sich die Schwangere zu den vorgesehenen Terminen bei der Schwangerenberatungsstelle vorgestellt hat¹⁴⁸.

Ein weiteres Ziel der Gesundheitspolitik ist die Förderung der Rehabilitation¹⁴⁹, der angesichts der stationären Bevölkerung und der steigenden Altersquote¹⁵⁰ für die Erhaltung bzw. Ausweitung des Arbeitskräftepotentials nicht nur sozial-, sondern auch wachstumspolitische Bedeutung zukommt. Die Rehabilitation scheint aber bisher nicht forciert und nicht schwergewichtig betrieben worden zu sein¹⁵¹. Das Arbeitsrecht trägt dem Ziel der Rehabilitation dadurch Rechnung, daß es für Arbeitnehmer mit ärztlich festgestellter vorübergehender Minderung der Arbeitsfähigkeit die Übertragung von Schonarbeit vorsieht, um das geminderte Arbeitsvermögen des Werk tätigen zu erhalten und sein volles Arbeitsvermögen wiederherzustellen¹⁵². Wenn ärztlicherseits festgestellt wird, daß ein Werk tätiger für eine bestimmte Arbeit nicht mehr geeignet ist, dann hat der Betrieb mit dem Werk-

¹⁴⁶ Verordnung über die Verbesserung der Leistungen der Sozialversicherung für Arbeiter und Angestellte mit zwei und mehr Kindern vom 3. Mai 1967, abgedruckt in: *Ministerium f. Gesundheitswesen, Mütter-, Kinder- und Jugendgesundheitschutz*, a.a.O., S. 67 ff.

¹⁴⁷ Gesetz über den Mutter- und Kinderschutz und die Rechte der Frau vom 27. September 1950 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 28. Mai 1958, abgedruckt in: *Ministerium für Gesundheitswesen, Mütter-, Kinder- und Jugendgesundheitschutz*, a.a.O., S. 39 ff.

¹⁴⁸ Vgl. § 2 der 6. Durchführungsbestimmung zum Gesetz über den Mutter- und Kinderschutz und die Rechte der Frau vom 28. Mai 1958, abgedruckt in: *Ministerium für Gesundheitswesen, Mütter-, Kinder- und Jugendgesundheitschutz*, a.a.O., S. 60 ff.

¹⁴⁹ o. Verf.: Die Entwicklung des sozialistischen Gesundheitswesens in der DDR; a.a.O., S. 2; *ZK der SED und andere*, a.a.O., S. 65 f.; *H. Ulbricht*, a.a.O., S. 202 ff.

¹⁵⁰ Die Bevölkerung der DDR betrug 1963 17,1 Mio., 1969 17,0 Mio. (*Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen*, a.a.O., S. 255). Die Quote der im Rentenalter Stehenden stieg von 13,8 % 1950 über 17,6 % 1960 auf 19,2 % 1968; *Stat. Jahrbuch der DDR* 1968, S. 516 f. und 1969, S. 436 f.

¹⁵¹ *ZK der SED und andere*, a.a.O., S. 65; *J. Michas und andere*, a.a.O., S. 457.

¹⁵² § 95 Abs. 1 GBA.

tätigen eine andere Arbeit zu vereinbaren oder ihm bei der Beschaffung eines anderen Arbeitsplatzes behilflich zu sein¹⁵³.

Zusammenfassend läßt sich die Gesundheitspolitik der DDR wie folgt charakterisieren: Entsprechend dem Prinzip der Sorge um den Menschen, dem Recht auf Arbeit, auf Schutz der Gesundheit und der Arbeitskraft, im Sinne des Zieles der Maximierung der Wachstumsrate des Nationaleinkommens durch Minderung des Krankenstandes und ausgehend von der These über die gesellschaftliche Bedingtheit und Vermeidbarkeit von Krankheit und Unfällen bemüht man sich, ein weit ausgreifendes, den vielfältigen Umwelt- und persönlichen sowie medizinischen Determinanten der Gesundheit Rechnung tragendes gesundheitspolitisches Konzept zu realisieren. Dieses Konzept ist von dem Grundsatz der Prophylaxe, vom Grundsatz der organisatorischen Zusammenfassung von Prophylaxe, Therapie und Metaphylaxe und vom Grundsatz maximaler Effizienz beherrscht. Ohne hier eine Vernachlässigung bestimmter sozialer Gruppen behaupten zu wollen, sei festgestellt, daß das Studium der Literatur den Eindruck vermittelt, daß die Aufmerksamkeit auf die Werktätigen, die Mütter, die Kinder und die Jugendlichen konzentriert wird. Von einer Sicherung des Lebensunterhaltes bei Krankheit kann nur insoweit die Rede sein, als erkrankte Werktätige für maximal 6 Wochen pro Jahr 90 % ihres Arbeitseinkommens beziehen.

D. Das Zielsystem für Nichterwerbstätige, Nichterwerbsfähige und nicht mehr Erwerbstätige

Artikel 36 der Verfassung der DDR verbürgt jedem Bürger „das Recht auf Fürsorge der Gesellschaft im Alter und bei Invalidität“. Dieses Recht soll „durch eine steigende materielle, soziale und kulturelle Versorgung und Betreuung alter und arbeitsunfähiger Bürger“ gewährleistet werden¹⁵⁴.

Da in der DDR Ansprüche auf Sozialleistungen, insbesondere auf Renten, grundsätzlich nur durch Arbeit erworben werden können und da Rechte und Pflichten eine Einheit bilden¹⁵⁵, konzentriert sich die sozialpolitische Fürsorge auf die aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Alten, Invaliden, Körperbehinderten und die Hinterbliebenen ehemals Erwerbstätiger¹⁵⁶. Selbst die Fürsorge für Hinterbliebene setzt jedoch nur ein, wenn eine Witwe das 60., ein Witwer das 65. Lebensjahr vollendet hat oder wenn die Witwe bzw. der Witwer Invalide ist oder wenn die Witwe ein Kind unter 3 Jahren oder zwei Kinder unter

¹⁵³ § 94 Abs. 2 GBA.

¹⁵⁴ Vgl. Art. 36 der Verfassung im Anhang.

¹⁵⁵ J. Michas und andere, a.a.O., S. 717 und 649.

¹⁵⁶ J. Michas und andere, a.a.O., S. 716.

8 Jahren erzieht¹⁵⁷. Eine zusätzliche Voraussetzung für den Bezug von Witwen- oder Witwerrente ist, daß der verstorbene Versicherte den Unterhalt der Familie überwiegend sichergestellt hat. Als invalide gilt eine Person, wenn das Leistungsvermögen und der Verdienst eines Werktätigen durch Krankheit, Unfall oder eine sonstige geistige oder körperliche Schädigung um mindestens $\frac{2}{3}$ gemindert sind, es sei denn, der effektive Verdienst liegt unter 150,— Mark monatlich. Dann gilt die Bedingung der Minderung des Verdienstes um $\frac{2}{3}$ generell als erfüllt. Berufsunfähigkeitsrenten im Sinne des Rentenrechts der BRD sind also in der DDR unbekannt.

Der Grundsatz, daß Rentenansprüche nur durch Arbeit erworben werden können, gilt auch für die Kriegsopfersversorgung. Kriegsbeschädigtenrenten werden erst bei kriegsbedingten Körperschäden von mindestens $\frac{2}{3}$ und zwar in Höhe von 150,— Mark gewährt. Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder sonstige Einkünfte werden angerechnet. Es werden jedoch mindestens 30 % der Rente ausgezahlt. Nur die Unfallversicherung kennt Teilrenten auch bei einer Erwerbsminderung um weniger als $\frac{2}{3}$.

Dem konsequent durchgehaltenen Prinzip, daß Rentenansprüche nur durch Berufstätigkeit erworben werden können und daß als nicht zur Arbeit verpflichtet nur der gilt, dessen Erwerbsunfähigkeit um $\frac{2}{3}$ oder mehr eingeschränkt ist, steht das Prinzip der Mindestrente gegenüber, auf die bei der Altersrente nach mindestens 15jähriger versicherungspflichtiger Tätigkeit Anspruch besteht. Diese Mindestrente beträgt seit dem 1. 9. 1972 200,— Mark¹⁵⁸.

Ob das Ziel erreicht wurde, „die soziale Geborgenheit in unserer sozialistischen Gesellschaft zu stärken“, kann bezweifelt werden. Denn durch die Begrenzung der Beitragsbemessungsgrenze auf 600,— Mark monatlich erreichte die durchschnittliche Altersrente im Jahre 1969 nur 176,— Mark monatlich; das ist etwa ein Drittel des durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommens. Aufgrund der Gewährung von Mindestrenten einerseits und der niedrig angesetzten Beitragsbemessungsgrenze andererseits weisen die Altersrenten eine starke Nivellierung auf¹⁵⁹. Es ist aber nicht daran zu zweifeln, daß die Sozialversicherung „zur Reproduktion der Arbeitskraft und zur Entwicklung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens“ beiträgt und daß sie „gleichermaßen das Interesse der Gesellschaft und das jedes einzelnen an einem höchst-

¹⁵⁷ Witwen mit Kindern haben in den beiden letztgenannten Fällen auch dann Anspruch auf Witwenrente, wenn sie einer ständigen Berufstätigkeit nachgehen.

¹⁵⁸ Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 9. 1972, S. 3.

¹⁵⁹ Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., Ziffer 397.

möglichen Zuwachs an Nationaleinkommen und seiner effektivsten Verwendung“ fördert¹⁶⁰.

Die Ausgestaltung der Normen der Sozialpolitik für Nichterwerbstätige, Nichterwerbsfähige und nicht mehr Erwerbstätige erscheint unter dem Ziel der Maximierung des Nationaleinkommens durch Ausschöpfung aller Arbeitskraftreserven und angesichts der geltenden Restriktion, daß sich die Sozialleistungen „im Rahmen der volkswirtschaftlichen Möglichkeiten“ zu halten haben¹⁶¹, konsequent. Das gilt auch für die Behandlung der erwerbstätigen Frau und gesellschaftlich wie wirtschaftlich als besonders wichtig eingestufte Gruppen. So erhalten Frauen für jedes von ihnen vor Rentenbeginn geborene bzw. vor Vollendung des dritten Lebensjahres an Kindesstatt angenommene Kind ein Jahr als Zurechnungszeit; auch kinderlosen Frauen werden bei Nachweis einer versicherungspflichtigen Tätigkeit von 20 und mehr Jahren ein bis fünf Jahre zugerechnet¹⁶². Zu den als besonders wichtig beurteilten gesellschaftlichen Gruppen gehören Arbeiter und Angestellte in den wichtigsten volkseigenen Betrieben, die technische Intelligenz in volkseigenen Betrieben, Angehörige der Volkspolizei, der Nationalen Volksarmee und des Zolls, die „Intelligenz“, Verfolgte des Faschismus, Kämpfer gegen den Faschismus und „verdiente Staatsbürger“¹⁶³. Diese Gruppen werden zum Teil wesentlich bessergestellt als die große Masse der Werktätigen¹⁶⁴.

Die Darstellung des Zielsystems der Politik für die Alten und Invaliden wäre unvollständig, würde man nicht berücksichtigen, daß das Grundrecht auf Fürsorge durch eine „steigende materielle, soziale und kulturelle Versorgung und Betreuung“ gewährleistet werden soll. Den Alten soll der Lebensabend „durch Einrichtungen zur Betreuung der Veteranen, durch weiteren Bau zweckmäßiger Feierabendheime erleichtert und verschönert werden“, die Kapazität der Pflegeheime soll erhöht werden¹⁶⁵. Im Sinne der Zielsetzung der kulturellen und sozialen Betreuung der Veteranen sind die Betriebe verpflichtet, die Arbeitsveteranen in die kulturelle Betätigung und soziale Betreuung des Betriebes einzubeziehen¹⁶⁶.

Um die Alten in die Gesellschaft zu integrieren, sollen sie möglichst lange in den Betrieben beschäftigt werden. Für nicht mehr in den Be-

¹⁶⁰ J. Michas und andere, a.a.O., S. 649.

¹⁶¹ J. Michas und andere, a.a.O., S. 648.

¹⁶² Dieselben, a.a.O., S. 721.

¹⁶³ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hrsg.): DDR-Wirtschaft, eine Bestandsaufnahme; Frankfurt a. M. 1971, S. 368.

¹⁶⁴ z. B. belaufen sich die Intelligenzrenten auf 60–80 % des zuletzt bezogenen Bruttogehaltes, höchstens jedoch auf 800,— Mark monatlich. Vgl. dazu Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, a.a.O., Ziff. 399.

¹⁶⁵ Programm der SED, in: Dokumente, a.a.O., S. 35 f.

¹⁶⁶ § 121 GBA.

trieben arbeitende Werktätige sollen in „Klubs der Volkssolidarität“, Rentnertreffpunkten und Reparatur- bzw. Dienstleistungsbrigaden Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden¹⁶⁷. Die Bedingungen der kulturellen, sozialen und gesundheitlichen Betreuung des älteren Bürgers sollen vervollkommenet, seine stärkere Teilnahme am gesellschaftlichen Leben soll gefördert werden¹⁶⁸.

Zusammenfassend lassen sich die Ziele der Sozialpolitik für Alte und Invalide wie folgt formulieren:

1. materielle Versorgung entsprechend den durch Arbeit erworbenen Rentenansprüchen auf der Basis einer Mindestrente im Rahmen der volkswirtschaftlichen Möglichkeiten; die Voraussetzungen für den Rentenbezug sind eng definiert, die gegebenen Möglichkeiten des Erwerbs von Versicherungsansprüchen wirken als Stimulans für die Arbeitsaufnahme und kontinuierliche Beschäftigung sowie für eine Weiterbeschäftigung von Alten; differenzierte Rentenansprüche wirken als Instrument der Arbeitskräftelenkung und des Leistungsanreizes;
2. Sicherung von Arbeitsmöglichkeiten für alte Bürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit;
3. Vermeidung bzw. Überwindung der Isolierung älterer Personen durch ihre Einbeziehung in die betriebliche, kulturelle und soziale Betreuung und in das gesellschaftliche Leben mit Hilfe aller gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen.

IV. Ausgewählte Aspekte des Verhältnisses zwischen Leitbild und Wirklichkeit

Da es unmöglich ist, in dieser Arbeit das Verhältnis zwischen Leitbild und Wirklichkeit annähernd vollständig zu überprüfen, sollen abschließend einige Aspekte dieses Verhältnisses herausgestellt werden.

Die Darstellung von Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik in der DDR hat gezeigt, daß die sozialistische Sozialpolitik als Klassenpolitik des Arbeiter-und-Bauern-Staates, als Politik der Partei der Werktätigen für die Werktätigen verstanden wird. Als Teilsystem der Gesamtpolitik ist die Sozialpolitik auf die Gestaltung des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus gerichtet. Sie zielt nicht allgemein auf die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, sondern auf die Entwicklung und Befriedigung ihrer Bedürfnisse und Interessen „nach Maßstab des gesellschaftlichen Gesamtinteresses“. Diese gesellschaftlichen Bedürfnisse sind mit den obersten Zielen der Gesellschaftspolitik identisch. Die

¹⁶⁷ Roßbach/Weiße: Rentenrecht der DDR, Kommentar; Berlin 1960, S. 30.

¹⁶⁸ Reichert/Richter: Sozialfürsorgerecht I; Berlin 1970, S. 64 ff.

Ausgestaltung der Sozialpolitik soll erstens von der Tatsache ausgehen, daß Grundlage der Gesellschaft und der Existenz des einzelnen die Arbeit ist, soll also der erweiterten Reproduktion der Arbeit dienen; sie soll zweitens mithelfen, den sozialistischen Menschen herauszubilden und drittens die Arbeits- und Lebensbedingungen solcher Personenmehrheiten beeinflussen, bei denen das Verhältnis zwischen Arbeits- und Lebensbedingungen einerseits und den Bedürfnissen andererseits im Vergleich zu anderen Personenmehrheiten oder aus der Sicht von Mindestanforderungen nicht mit den Vorstellungen von der angestrebten Gesellschaftsordnung vereinbar erscheint¹⁶⁹. Die Sozialpolitik soll den engen Interdependenzen zur Wirtschaftspolitik¹⁷⁰, zur Bildungs- und Kulturpolitik Rechnung tragen.

Die Analyse der Ziele für die Bereiche Arbeitskräftepotentialpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik und Politik für Nichterwerbstätige, Nichterwerbsfähige und nicht mehr Erwerbstätige hat gezeigt, in welchem hohem Maße diese sozialpolitischen Einzelbereiche auf das Leitbild abgestellt sind. Die Arbeitskräfte-, Produktions- und Wachstumsorientierung des sozialpolitischen Konzepts wurde ebenso erkennbar wie die Leistungsorientierung im Geldleistungssektor und die personell (Kinder, Jugendliche, Frauen) wie sachlich (Gesundheitswesen, Bildungspolitik) ausgeprägte, sozialinvestive Komponente.

Die Frage, was zur Umsetzung dieses Konzepts in die Realität getan wurde, wurde hinsichtlich der Gesetzgebungsakte bereits beantwortet. Es soll nun noch versucht werden, anhand der Entwicklung und der Struktur der Sozialausgaben einen Einblick in das Ausmaß der Übereinstimmung zwischen Leitbild und Zielsystem einerseits und Wirklichkeit andererseits zu gewinnen, obwohl die veröffentlichten Daten unvollständig und nur mit Einschränkungen vergleichbar sind¹⁷¹.

Tabelle I zeigt, daß zwischen 1951 (= 100) und 1970 bzw. 1965 — gemessen an der Entwicklung der Summe von Bildungsausgaben und Ausgaben der sozialen Sicherung — überdurchschnittlich gestiegen sind:

1. Die Bildungsausgaben insgesamt auf 552 bei einem Anstieg der Ausgaben für die soziale Sicherung auf 387;

¹⁶⁹ Vgl. dazu W. R. Leenen, a.a.O., S. 134 f.

¹⁷⁰ Nach J. Bernard, a.a.O., S. 373, soll Sozialpolitik zu einem ganz wesentlichen Teil mit Hilfe der Wirtschaftspolitik verwirklicht werden. Auch für Helga Ulbricht hat die Sozialpolitik in gewisser Weise subsidiären Charakter, wenn sie a.a.O., S. 116 f. meint, die Sozialpolitik sei im Rahmen des ökonomischen Grundgesetzes auf die Deckung solcher spezifischen Bedürfnisse einzelner Personengruppen gerichtet, die nicht Gegenstand der den allgemeinen gesellschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragenden Wirtschaftspolitik sein können und auch nicht zu sein brauchen.

¹⁷¹ Vgl. dazu die Fußnoten in Tabelle I des Anhangs.

2. von den Bildungsausgaben insbesondere
 - a) die Ausgaben für die vorschulische Erziehung auf 637,
 - b) die Ausgaben für die Berufsausbildung auf 596,
 - c) die Ausgaben für die Wissenschaft auf 977;
3. von den Ausgaben der sozialen Sicherung (1970 = 387; 1965 = 310)
 - a) die Ausgaben für Einrichtungen der ambulanten Behandlung auf 496,
 - b) die Ausgaben für die Betreuung von Mutter und Kind auf 488 (1965),
 - c) die Ausgaben für Gesundheitsschutz und Gesundheitskontrolle auf 466 (1965).

Diese Zahlen unterstreichen die der Bildungspolitik, den gesundheitspolitischen Sachleistungen und der Gesundheitsprophylaxe zuerkannte Priorität. Eine nähere Betrachtung von Zahlen über die Entwicklung von Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens bestätigt diese Aussage.

Tabelle II, die Zahlen über die Entwicklung von Bildungseinrichtungen enthält, zeigt:

1. Zwischen 1955 und 1970 wurden die Zahl der Erzieher in Kindergärten und Kinderwochenheimen und die Zahl der Plätze je 100 Kinder im Vorschulalter mehr als verdoppelt. 1970 stand für 6 von 10 Kindern ein Kindergartenplatz zur Verfügung;
2. zwischen 1951 und 1970 wurde die Zahl der allgemeinbildenden Schulen um etwa ein Drittel auf 6878 verringert und die Zahl der Lehrkräfte um etwas mehr als 80 % erhöht, so daß bei etwa gleichhoher Schülerzahl die Zahl der Schüler je vollbeschäftigte Lehrkraft von 33,5 im Jahre 1951 auf 19,3 im Jahre 1970 absank;
3. während sich die Klassenfrequenzen in den allgemeinbildenden Schulen durch eine Erhöhung der Zahl der Lehrkräfte erheblich verbesserten, verbesserten sich die Klassenfrequenzen in den Berufsschulen bei etwa konstanter Zahl der Lehrkräfte wegen einer Verringerung der Berufsschülerzahlen um die Hälfte;
4. dieser Verringerung der Zahl der Berufsschüler steht eine Vervielfachung der Zahl der Fachschüler zwischen 1951 und 1970 auf 164 600 und eine Vervierfachung der an Universitäten und Hochschulen Studierenden auf 137 882 gegenüber.

Es verdient hervorgehoben zu werden, daß bereits in der Periode 1951—1955 beachtliche Fortschritte erzielt und dann weiter ausgebaut wurden.

Ähnlich konsequent wie das Bildungssystem im Sinne der Ziele der erweiterten Reproduktion der Arbeitskraft und der Erziehung des

sozialistischen Menschen entwickelt wurde, wurde die Infrastruktur im Gesundheits- und Sozialwesen ausgebaut.

Die Werte der Tabelle III zeigen:

1. Bei Reduzierung der Zahl der Krankenhäuser wurde die Zahl der Betten je 10 000 der Bevölkerung bis 1965 auf 121 erhöht. Bis 1970 sank dieser Wert auf 111; die Zahl der Polikliniken und Ambulatorien steigt seit 1951;
2. die Zahl der Ärzte je 10 000 der Bevölkerung konnte zwischen 1955 und 1970 mehr als verdoppelt werden, sie betrug 1970 16,0;
3. besonders stark ausgebaut wurden die Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge für Mutter und Kind. Das zeigt sich nicht nur an der Erhöhung der Zahl der Betten in Schwangerenerholungsheimen, sondern vor allem an der Erhöhung der Zahl der Plätze in Dauerheimen für Säuglinge und Kleinkinder von 4 383 im Jahre 1951 auf 7 519 im Jahre 1970;
4. die Zahl der Plätze in Kinderkrippen wurde von 8 201 im Jahre 1951 über 50 171 im Jahre 1955 auf 166 700 im Jahre 1970 gesteigert.

Die erkennbaren Entwicklungstendenzen der Sozialpolitik in der DDR sprechen dafür, daß konsequent an der Realisierung von Leitbild und Zielsystem gearbeitet wird. Für die Tatsache, daß die Politik für bestimmte Gruppen, vor allem für die Alten und die Nichterwerbsfähigen, noch nicht den Beweis erbracht hat, daß Hauptinhalt des Sozialismus die Sorge um den Menschen ist, hält die Ideologie den Hinweis auf das Grundgesetz des Sozialismus, auf die geschichtliche Notwendigkeit des Ausbaues des entwickelten gesellschaftlichen Systems des Sozialismus und auf die Zukunftsperspektiven bereit. Man mag diese Politik für die nicht mehr und nicht Erwerbsfähigen ebenso wie die Politik in anderen Bereichen der Sozialpolitik, etwa in der Sozialfürsorge — ausgehend von anderen, nichtsozialistischen Leitbildern — als eine nicht soziale Politik beurteilen: Im Sinne der marxistisch-leninistischen politischen Ökonomie ist sie konsequent und für die DDR erfolgversprechend.

Anhang

Auszug aus der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968.

Artikel 2 Abs. 1 und 2

(1) Alle politische Macht in der Deutschen Demokratischen Republik wird von den Werktätigen ausgeübt. Der Mensch steht im Mittelpunkt aller Bemühungen der sozialistischen Gesellschaft und ihres Staates ...

(2) Die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen ist für immer beseitigt. Was des Volkes Hände schaffen, ist des Volkes Eigen. Das sozialistische Prinzip „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung“, wird verwirklicht.

Artikel 9 Abs. 1, 2 und 3

(1) Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik beruht auf dem sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln. Sie entwickelt sich gemäß den ökonomischen Gesetzen des Sozialismus auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse. Die sozialistischen Produktionsverhältnisse entstanden als Ergebnis des Kampfes gegen das monopolkapitalistische Wirtschaftssystem, dessen aggressive und abenteuerliche Politik der deutschen Nation bisher nur Unglück gebracht hat. Durch die Entmachtung der Monopole und Großgrundbesitzer, durch die Abschaffung der kapitalistischen Profitwirtschaft wurde die Quelle der Kriegspolitik und der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitigt.

.....

(2) Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik dient der Stärkung der sozialistischen Ordnung, der ständig besseren Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger, der Entfaltung ihrer Persönlichkeit und ihrer sozialistischen gesellschaftlichen Beziehungen.

(3) In der Deutschen Demokratischen Republik gilt der Grundsatz der Planung und Leitung der Volkswirtschaft sowie aller anderen gesellschaftlichen Bereiche. Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik ist sozialistische Planwirtschaft. Das ökonomische System des Sozialismus verbindet die zentrale staatliche Planung und Leitung der Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung mit der Eigenverantwortung der sozialistischen Warenproduzenten und der örtlichen Staatsorgane.

Artikel 17 Abs. 2

Mit dem einheitlichen sozialistischen Bildungssystem sichert die Deutsche Demokratische Republik allen Bürgern eine den ständig steigenden gesellschaftlichen Erfordernissen entsprechende hohe Bildung. Sie befähigt die Bürger, die sozialistische Gesellschaft zu gestalten und an der Entwicklung der sozialistischen Demokratie schöpferisch mitzuwirken.

Artikel 19 Abs. 3

Frei von Ausbeutung, Unterdrückung und wirtschaftlicher Abhängigkeit hat jeder Bürger gleiche Rechte und vielfältige Möglichkeiten, seine Fähigkeiten in vollem Umfange zu entwickeln und seine Kräfte

aus freiem Entschluß zum Wohle der Gesellschaft und zu seinem eigenen Nutzen in der sozialistischen Gemeinschaft ungehindert zu entfalten. So verwirklicht er Freiheit und Würde seiner Persönlichkeit. Die Beziehungen der Bürger werden durch gegenseitige Achtung und Hilfe, durch die Grundsätze sozialistischer Moral geprägt.

Artikel 20 Abs. 2 und 3

(2) Mann und Frau sind gleichberechtigt und haben die gleiche Rechtsstellung in allen Bereichen des gesellschaftlichen, staatlichen und persönlichen Lebens. Die Förderung der Frau, besonders in der beruflichen Qualifizierung, ist eine gesellschaftliche und staatliche Aufgabe.

(3) Die Jugend wird in ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Entwicklung besonders gefördert. Sie hat alle Möglichkeiten, an der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung verantwortungsbewußt teilzunehmen.

Artikel 21 Abs. 1, 2 und 3

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben der sozialistischen Gemeinschaft und des sozialistischen Staates umfassend mitzugestalten. Es gilt der Grundsatz „Arbeite mit, plane mit, regiere mit!“.

(2) Das Recht auf Mitbestimmung und Mitgestaltung ist dadurch gewährleistet, daß die Bürger

alle Machtorgane demokratisch wählen, an ihrer Tätigkeit und an der Planung, Leitung und Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens mitwirken;

Rechenschaft von den Volksvertretungen, ihren Abgeordneten, den Leitern staatlicher und wirtschaftlicher Organe über ihre Tätigkeit fordern können;

mit der Autorität ihrer gesellschaftlichen Organisation ihrem Willen und ihren Forderungen Ausdruck geben;

sich mit ihren Anliegen und Vorschlägen an die gesellschaftlichen, staatlichen und wirtschaftlichen Organe und Einrichtungen wenden können;

in Volksabstimmungen ihren Willen bekunden.

(3) Die Verwirklichung dieses Rechts der Mitbestimmung und Mitgestaltung ist zugleich eine hohe moralische Verpflichtung für jeden Bürger. Die Ausübung gesellschaftlicher oder staatlicher Funktionen findet die Anerkennung und Unterstützung der Gesellschaft und des Staates.

Artikel 24 Abs. 1, 2 und 3

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Arbeit. Er hat das Recht auf einen Arbeitsplatz und dessen freie Wahl entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen und der persönlichen Qualifikation. Er hat das Recht auf Lohn nach Qualität und Quantität der Arbeit. Mann und Frau, Erwachsene und Jugendliche haben das Recht auf gleichen Lohn bei gleicher Arbeitsleistung.

(2) Gesellschaftlich nützliche Tätigkeit ist eine ehrenvolle Pflicht für jeden arbeitsfähigen Bürger. Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit.

(3) Das Recht auf Arbeit wird gewährleistet
durch das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln;
durch die sozialistische Planung und Leitung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses;
durch das stetige und planmäßige Wachstum der sozialistischen Produktivkräfte und der Arbeitsproduktivität;
durch die konsequente Durchführung der wissenschaftlich-technischen Revolution;
durch ständige Bildung und Weiterbildung der Bürger und
durch das einheitliche sozialistische Arbeitsrecht.

Artikel 25

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das gleiche Recht auf Bildung. Die Bildungsstätten stehen jedermann offen. Das einheitliche sozialistische Bildungssystem gewährleistet jedem Bürger eine kontinuierliche sozialistische Erziehung, Bildung und Weiterbildung.

(2) Die Deutsche Demokratische Republik sichert das Voranschreiten des Volkes zur sozialistischen Gemeinschaft allseitig gebildeter und harmonisch entwickelter Menschen, die vom Geist des sozialistischen Patriotismus und Internationalismus durchdrungen sind und über eine hohe Allgemeinbildung und Spezialbildung verfügen.

(3) Alle Bürger haben das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben. Es erlangt unter den Bedingungen der wissenschaftlich-technischen Revolution und der Erhöhung der geistigen Anforderungen wachsende Bedeutung. Zur vollständigen Ausprägung der sozialistischen Persönlichkeit und zur wachsenden Befriedigung der kulturellen Interessen und Bedürfnisse wird die Teilnahme der Bürger am kulturellen Leben, an der Körperkultur und am Sport durch den Staat und die Gesellschaft gefördert.

(4) In der Deutschen Demokratischen Republik besteht allgemeine zehnjährige Oberschulpflicht, die durch den Besuch der zehnklassigen allgemeinbildenden polytechnischen Oberschule zu erfüllen ist. In be-

stimmten Fällen kann die Oberschulbildung in den Einrichtungen der Berufsausbildung oder der Aus- und Weiterbildung der Werktätigen beendet werden. Alle Jugendlichen haben das Recht und die Pflicht, einen Beruf zu erlernen.

(5) Für Kinder und Erwachsene mit psychischen und physischen Schädigungen bestehen Sonderschul- und -ausbildungseinrichtungen.

(6) Die Lösung dieser Aufgaben wird durch den Staat und alle gesellschaftlichen Kräfte in gemeinsamer Bildungs- und Erziehungsarbeit gesichert.

Artikel 26

(1) Der Staat sichert die Möglichkeit des Übergangs zur nächsthöheren Bildungsstufe bis zu den höchsten Bildungsstätten, den Universitäten und Hochschulen, entsprechend dem Leistungsprinzip, den gesellschaftlichen Erfordernissen und unter Berücksichtigung der sozialen Struktur der Bevölkerung.

(2) Es besteht Schulgeldfreiheit. Ausbildungsbeihilfen und Lernmittelfreiheit werden nach sozialen Gesichtspunkten gewährt.

(3) Direktstudenten an den Universitäten, Hoch- und Fachschulen sind von Studiengebühren befreit. Stipendien und Studienbeihilfen werden nach sozialen Gesichtspunkten und nach Leistung gewährt.

Artikel 34

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Freizeit und Erholung.

(2) Das Recht auf Freizeit und Erholung wird gewährleistet durch die gesetzliche Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, durch einen vollbezahlten Jahresurlaub und durch den planmäßigen Ausbau des Netzes volkseigener und anderer gesellschaftlicher Erholungs- und Urlaubszentren.

Artikel 35

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Schutz seiner Gesundheit und seiner Arbeitskraft.

(2) Dieses Recht wird durch die planmäßige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Pflege der Volksgesundheit, eine umfassende Sozialpolitik, die Förderung der Körperkultur, des Schul- und Volkssports und der Touristik gewährleistet.

(3) Auf der Grundlage eines sozialen Versicherungssystems werden bei Krankheit und Unfällen materielle Sicherheit, unentgeltliche ärztliche Hilfe, Arzneimittel und andere medizinische Sachleistungen gewährt.

Artikel 36

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Fürsorge der Gesellschaft im Alter und bei Invalidität.

(2) Dieses Recht wird durch eine steigende materielle, soziale und kulturelle Versorgung und Betreuung alter und arbeitsunfähiger Bürger gewährleistet.

Artikel 37

(1) Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraumes und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraumes zu verwirklichen.

(2) Es besteht Rechtsschutz bei Kündigungen.

(3) Jeder Bürger hat das Recht auf Unverletzbarkeit seiner Wohnung.

Artikel 38

(1) Ehe, Familie und Mutterschaft stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.

Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Ehe und Familie.

(2) Dieses Recht wird durch die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Ehe und Familie, durch die gesellschaftliche und staatliche Unterstützung der Bürger bei der Festigung und Entwicklung ihrer Ehe und Familie gewährleistet. Kinderreichen Familien, alleinstehenden Müttern und Vätern gilt die Fürsorge und Unterstützung des sozialistischen Staates durch besondere Maßnahmen.

(3) Mutter und Kind genießen den besonderen Schutz des sozialistischen Staates. Schwangerschaftsurlaub, spezielle medizinische Betreuung, materielle und finanzielle Unterstützung bei Geburten und Kindergeld werden gewährt.

(4) Es ist das Recht und die vornehmste Pflicht der Eltern, ihre Kinder zu gesunden und lebensfrohen, tüchtigen und allseitig gebildeten Menschen, zu staatsbewußten Bürgern zu erziehen. Die Eltern haben Anspruch auf ein enges und vertrauensvolles Zusammenwirken mit den gesellschaftlichen und staatlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen.

Artikel 44

(1) Die freien Gewerkschaften, vereinigt im Freien Deutschen Gewerkschaftsbund, sind die umfassende Klassenorganisation der Arbeiter-

klasse. Sie nehmen die Interessen der Arbeiter, Angestellten und Angehörigen der Intelligenz durch umfassende Mitbestimmung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wahr.

(2) Die Gewerkschaften sind unabhängig. Niemand darf sie in ihrer Tätigkeit einschränken oder behindern.

(3) Die Gewerkschaften nehmen durch die Tätigkeit ihrer Organisationen und Organe, durch ihre Vertreter in den gewählten staatlichen Machtorganen und durch ihre Vorschläge an die staatlichen und wirtschaftlichen Organe maßgeblich teil

an der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft,
an der Planung und Leitung der Volkswirtschaft,
an der Verwirklichung der wissenschaftlich-technischen Revolution,
an der Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen, des Gesundheits- und Arbeitsschutzes, der Arbeitskultur, des kulturellen und sportlichen Lebens der Werktätigen.

Die Gewerkschaften arbeiten in den Betrieben und Institutionen an der Ausarbeitung der Pläne mit und sind in den Gesellschaftlichen Räten der Vereinigungen Volkseigener Betriebe und in den Produktionskomitees der Betriebe und Kombinate vertreten. Sie organisieren die Ständigen Produktionsberatungen.

Artikel 45

(1) Die Gewerkschaften haben das Recht, über alle die Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen betreffenden Fragen mit staatlichen Organen, mit Betriebsleitungen und anderen wirtschaftsleitenden Organen Vereinbarungen abzuschließen.

(2) Die Gewerkschaften nehmen aktiven Anteil an der Gestaltung der sozialistischen Rechtsordnung. Sie besitzen das Recht der Gesetzesinitiative sowie der gesellschaftlichen Kontrolle über die Wahrung der gesetzlich garantierten Rechte der Werktätigen.

(3) Die Gewerkschaften leiten die Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten auf der Grundlage der Selbstverwaltung der Versicherten. Sie nehmen an der umfassenden materiellen und finanziellen Versorgung und Betreuung der Bürger bei Krankheit, Arbeitsunfall, Invalidität und im Alter teil.

(4) Alle Staatsorgane und Wirtschaftsleiter sind verpflichtet, für eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften Sorge zu tragen.

Artikel 47 Abs. 2

(2) Die Souveränität des werktätigen Volkes, verwirklicht auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus, ist das tragende Prinzip des Staatsaufbaus.

Tabelle I
Soziale Ausgaben in der DDR von 1951 bis 1970 (1951 = 100)^{a)}

	1951	1955	1960	1965	1970
1. Bildungsausgaben	100,0 (1 500)	198,9	290,5	336,0	552,0 (8 280)
1.1. Vorschulische Erziehung	100,0 (70)	205,7	341,4	434,3	637,1 (446)
1.2. Jugendhilfe und Heimerziehung	100,0 (132)	89,4	96,2	107,6	130,3 (172)
1.3. Allgemeinbildende Schulen, außerschulische Erziehung und Fortgestaltung	100,0 (697)	157,1	242,6	311,2	422,4 (2 944)
1.4. Berufsausbildung	100,0 (149)	175,2	418,8	477,9	596,0 (888)
1.5. Fachschulwesen	100,0 (92)	325,0	451,1	408,7	339,1 (312)
1.6. Wissenschaft	100,0 (360)	296,1	350,3	371,4	977,2 (3 518)
2. Ausgaben der Sozialen Sicherung	100,0 (5 374)	153,0	254,0	310,0	387,6 (20 827) ^{b)}
2.1. Gesundheits- und Sozialwesen	100,0 (1 981)	119,2	232,4	260,1	312,3 (6 186) ^{c)}
2.1.1. Einr. d. station. Behandlung	100,0 (852)	127,1	198,2	203,8	233,7 (1 991)
2.1.2. Einr. d. ambulan. Behandlung	100,0 (203)	85,2	145,3	288,2	496,6 (1 008)
2.1.3. Betreuung v. Mutter u. Kind ^{d)}	100,0 (120)	140,8	393,3	488,3	(586)
2.1.4. Gesundheitsschutz u. -kontrolle ^{e)}	100,0 (80)	127,5	246,3	466,3	(373)
2.1.5. Apotheken ^{f)}	100,0 (12)	41,7	116,7	166,7	(20)
2.1.6. Einr. d. sozialen Fürsorge	100,0 (58)	175,9	274,1	313,8	
2.1.7. Soziale Betreuung u. Renten (ohne Renten d. Sozialvers.) ^{g)}	100,0 (607)	111,9	277,4 (1 684)	112,2 (55)	406,9 (236)
2.1.8. Arbeits ^{h)}	100,0 (49)	100,0	191,8		
2.2. Sozialversicherung	100,0 (3 393)	172,7	266,6	339,2	431,5 (14 641)
Insgesamt	100,0 (6 874)	163,0	261,9	315,7	423,4 (29 107)

a) In Klammern sind die Ausgaben in Mill. Mark angegeben.

b) Wegen mangelnder Vergleichbarkeit der Angaben über die Ausgaben im Staatshaushalt für Soziale Sicherung des Jahres 1970 mit denen der vorangegangenen Zeitpunkte, die auf eine erhebliche Einschränkung der Angaben über die Ausgaben im Staatshaushalt für kulturelle, gesundheitliche und soziale Zwecke seit 1967 zurückzuführen ist, wurde diese Zahl als Summe der Aufgabenbereiche "Gesundheits- und Sozialwesen (ohne Sozialversicherung)" und "Sozialversicherung" ermittelt. Vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR 1971, S. 317. c) Vgl. Fußnote b).

d) Diese Position wird für 1970 nicht mehr ausgewiesen. Angegeben werden nur die Unterpositionen "Kinderkrippen und Dauerheime" (1970: 350 Mill. Mark) und "Staatliche Unterstützung für Mutter und Kind" (1970: 1 566 Mill. Mark). Vgl. auch Fußnote g).

e) Für 1970 ist dieser Posten nicht ausgewiesen. In den Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971 wird dafür die Summe der Positionen "Hygiene- und Gesundheitsberatung" und "Versorgungseinrichtungen d. Gesundheitswesens" (Summe 1970: 278 Mill. Mark) eingesetzt. Inwieweit sich diese Abgrenzungen entsprechen, läßt sich aus der amtlichen Statistik der DDR nicht feststellen. Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971; S. 182. f) Keine Angabe für 1970.

g) Auf die Berechnung von Indexzahlen für die Jahre 1965 und 1970 wurde verzichtet, da die Angaben für diese Jahre wegen Umstellungen (die Altersversorgung der Intelligenz ist ab 1965 in der Sozialversicherung enthalten, die Kinderzuschläge sind für 1970 unter "Staatliche Unterstützung für Mutter und Kind" ausgewiesen) nur mit Einschränkungen mit denen für die Vorjahre vergleichbar sind. h) Keine Angabe für 1970.

Quelle: Statistische Jahrbücher der DDR 1956, 1968 und 1971 (eigene Berechnung).

Tabelle II
Ergebniszahlen des Bildungswesens in der DDR zu ausgewählten Zeitpunkten

	1951	1955	1960	1965	1970
1. Kindergärten und -wochenheime ^{a)}					
1.1. Plätze	241 166	355 830	430 940	571 930	
1.2. Erzieher	19 254	25 424	32 540	41 874	
1.3. Plätze je 100 Kinder im Vorschulalter ^{b)}	28,1	41,6	44,6	59,7	
2. Allgemeinbildende polytechnische Oberschulen, Sonderschulen und erweiterte polytechnische Oberschulen					
2.1. Schulen	10 245	11 007	9 729	8 883	6 878
2.2. Schüler (in 1 000)	2 514,0	1 883,4	2 059,0	2 425,6	2 667,3
2.3. Schüler je vollbesch. Lehrkraft	33,5	24,9	23,8	20,0	19,3
3. Berufsschulen					
3.1. Schulen	1 994	1 354	1 146	1 130	1 108
3.2. Schüler (in 1 000)	915,5	653,5	337,9	418,9	430,9
3.3. Schüler je vollbesch. Lehrkraft	65,4	40,1	25,3	28,7	29,2
4. Fachschulen					
4.1. Schulen	225	259	256	194	189
4.2. Studierende (in 1 000)	34,7	85,3	126,0	111,8	164,6
4.3. Studierende je 10 000 d. Bevölk.	18,9	47,5	73,1	65,7	96,5
5. Universitäten und Hochschulen					
5.1. Einrichtungen	21	46	44	44	54
5.2. Studierende	31 512	74 742	92 894	107 816	137 882
5.2.1. Direktstudium	27 822	60 148	69 129	74 896	100 204
5.2.2. Fernstudium ^{c)}	3 690	14 594	22 544	29 548	36 401
5.2.3. Abendstudium ^{c)}	—	—	1 221	3 372	1 277
5.3. Studierende je 10 000 d. Bevölk.	17,2	41,7	59,0	63,8	81,3

a) Kindergarten: für Kinder vom 3. Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule; Kinderwochenheim: Einrichtung mit Wohn- und Schlafplätzen für Kinder vom 3. Lebensjahr an bis zum Eintritt in die Schule.

b) Berechnung des Versorgungsgrades für Kinder von 3 bis 6 Jahren plus 9/12 der 6- bis unter 7-jährigen.

c) Fern- und Abendstudium: Durchführung des Studiums ohne wesentliche Unterbrechung der Berufsarbeit. Während das Fernstudium im wesentlichen als ein durch periodische Lehrveranstaltungen geleitetes und kontrolliertes Selbststudium durchgeführt wird, stützt sich im Abendstudium der Bildungsprozeß in entscheidendem Maße auf die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten im Rahmen der Lehrveranstaltungen.

Quelle: Statistische Jahrbücher der DDR von 1955 bis 1971.

Tabelle III
Ergebniszahlen des Gesundheits- und Sozialwesens in der DDR zu ausgewählten Zeitpunkten

	1951	1955	1960	1965	1970
1. Krankenhäuser					
1.1. Einrichtungen	990	903	822	757	626
1.2. Betten	188 962	202 401	204 767	206 154	190 025
1.3. Betten je 10 000 d. Bevölk.	103	113	119	121	111
2. Polikliniken und Ambulatorien					
2.1. Einrichtungen	802	1 089	1 165	1 267	1 280
2.2. Betten		1 644	1 686	1 536	1 099
3. Ärzte					
3.1. Insgesamt		13 755	14 555	19 528	27 255
3.2. je 10 000 d. Bevölk.		7,7	8,5	11,5	16,0
4. Zahnärzte					
4.1. Insgesamt		7 259	6 361	6 207	7 349
4.2. je 10 000 d. Bevölk.		4,1	3,7	3,6	4,3
5. Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge f. Mutter und Kind					
5.1. Entbindungsbetten in Krankenhäusern und ambul. Beh.stellen	5 528	8 073	8 390	8 724	7 754
5.2. Betten in Schwangerenerholungsheimen	309	873	817	760	726
5.3. Betten in Mütter- und Säuglingsheimen	1 121	1 561	979	424	227
5.4. Plätze in Dauerheimen für Säuglinge und Kleinkinder	4 383	9 217	10 913	9 431	7 519
6. Plätze in Kinderkrippen	8 201	50 171	31 495	116 950	166 700
7. Plätze in Heimen der Sozialfürsorge ^{a)}		77 318	92 175	96 515	99 015

a) Enthält „Feierabendheime (einschließlich Wohnheime für Alte und Arbeitsunfähige)“, „Pflegeheime (einschließlich Blindenanstalten)“ und „Heime für soziale Betreuung und Sozialheime“.

Quelle: Statistische Jahrbücher der DDR 1955 bis 1971.

Summary

The paper analyses the guiding principles („Leitbild“) and the objectives of social policy in the German Democratic Republic (GDR) at her present stage of socialist development. It is shown that as a consequence of the ideological framework comprehending all sectors of politics, social policy in the GDR is not an independent force but part of the general system of politics. Within this system the specific measures of social policy are intended to advance the establishment of the socialist community of man in the sense of Marxism-Leninism. Accordingly, the guiding principles of social policy are synonymous with the highest-order objectives of Marxism-Leninism, viz., the strengthening of the socialist order and of the power of the state, the steadily growing satisfaction of wants, and the development of socialist personalities.

Social policy in particular is aimed at those groups (of persons) whose working and living conditions (relative to their wants) do not correspond to the ideals of the desired social order, either in comparison to other groups or to some minimum standard relating working and living conditions to wants.

Committed as it is to the interests of society as a whole, social policy in the GDR is meant to contribute to economic efficiency and, at the same time, to the coming into existence of personalities conforming to the image of socialist man. Consequently, on the one hand, social policy aims at influencing the labor force as to size, structure, willingness and ability to work, and productivity. On the other hand, social policy is a means to develop socialist personalities, i.e. citizens who not only are highly qualified and motivated to take an active part in social, cultural, political and economic matters but, in addition, are firm believers in the philosophy and reality of socialism.

These points are supported by the results of a more detailed analysis of some special fields of social policy (in the GDR), viz., with respect to those concerning education, health, care for the old-aged and (economically) disabled, and labor force.

By comparing the proclaimed objectives of social policy as derived from higher-order policy goals with the measures actually taken, the author tries to determine the substantiality of those higher-order goals. For the parts of social policy being examined in this paper he concludes that actual policy not only closely corresponds to the guiding principles of Marxism-Leninism but also promises to be successful — notwithstanding the fact that this policy might not, or might only in a restricted sense, be called “social” from the point of view of objective systems dominating politics in nonsocialist societies.

Zielsysteme und Leitbilder der Angewandten Sozialpolitik in Österreich¹

Von *Anton Burghardt*, Wien

I. Allgemeines zu Zielsystemen und Leitbildern

1. *Zielsysteme* sind strukturierte und interdependente Aggregate (hypothetische Ganzheiten), deren Erreichung von Akteuren innerhalb eines abgrenzbaren Zeitraumes simultan angestrebt wird oder werden soll. Nach Ziel(Zweck-)erreichung wird von den Akteuren versucht, das Erreichte zu stabilisieren oder expansiv neue Ziele (Zielsysteme) zu konzipieren.

Die Strukturierung des Zielsystems wird durch die jeweiligen Zielpräferenzen bestimmt, während die Interdependenz der Einzelziele durch eine Art „oberstes“ Ziel gesichert werden soll.

Leitbilder sind direkt oder indirekt von Zielen geprägte und motivierend wirkende Vorstellungen, die oft als plastische Verhaltensmodelle formalisiert sind. Daher hat ein Leitbild den Charakter einer Operationalisierung von Zielen.

2. *Sozialpolitische Ziele* sind dadurch gekennzeichnet, daß sie bestimmte Vorstellungen in der Art von sozialen Idealen (sozialen Werturteilen) formalisieren. Der Inhalt der Vorstellungen ist die gedachte Änderung oder Stabilisierung eines bestimmten, sozialpolitisch relevanten Bedingungszustandes etwa im Sinn einer (zumindest) immanenten Teleologie. Insoweit oder auch deswegen, weil sie politische Ziele sind, sind sozialpolitische Ziele außerwissenschaftlich begründet.

Die Zielsysteme der Sozialpolitik und die von ihnen deduzierten Leitbilder sind stets raumzeitlich eingebunden; sie sind ein historisches Phänomen und nicht etwa Wesensmerkmal einer Wirtschaftsgesellschaft „an sich“. Die vom Zielsystem determinierte Sozialpolitik manifestiert daher einen spezifischen, raumzeitlich eingebundenen Bezugsrahmen, vor allem soweit er in der jeweiligen Erwerbsgesellschaft materialisiert ist.

¹ Ich bin meinem Kollegen, Universitätsprofessor Dr. *Walter Schwarz*, und dem Direktor der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien, Dr. *Gerhard Weissenberg*, für wertvolle Hinweise in der Frage der Interpretation des österr. Arbeitsrechts (soweit es für diese Arbeit relevant gewesen ist) sehr zu Dank verpflichtet.

3. Das Zielsystem und die Leitbilder, welche der angewandten Sozialpolitik Österreichs vorgegeben sind, kann man aus diesem Grund nur aus dem historischen und im besonderen aus ihrem sozioökonomischen Kontext verstehen, aus einem Komplex von Indikatoren herrschaftlicher und sozioökonomischer Strukturen und der vom Gesetzgeber mehr oder weniger in Normen übersetzten Mentalität der Bewohner des österreichischen Raumes² mit seinen für ihn typischen interagierenden Großgruppen und tradierten Konflikten.

Die raumzeitliche Einbindung jeder Sozialpolitik, ihrer Ziele und Leitbilder ebenso wie ihrer Praxis, zeigt sich u. a. in dem je Land und Zeit verschiedenen Inhalt, den man dem Terminus Standardrisiko zu-mißt, etwa in den spezifischen Definitionen des leistungsauslösenden Phänomens der Krankheit oder in der jeweiligen Relation von Aktiv-zu Pensionseinkommen. Ähnliches gilt für die Auslegung des Günstigkeitsprinzips oder der Gleichstellungsklausel.

4. Wenn im Thementitel von einer Angewandten Sozialpolitik die Rede ist, bedarf es im Falle Österreich derzeit keiner Prüfung, ob und wie weit die sozialpolitische Tagespraxis oder die Praxeologie mit einem sozialpolitischen Zielsystem korrespondiert. Es gibt für das Österreich der Gegenwart zumindest kein sozialpolitisches Zielsystem; bestenfalls Leitlinien, die aber, weil im allgemeinen aus der Praxis abstrahiert, die Qualität von Rezepturen haben. Zumindest kennt Österreich kein autorisiertes sozialpolitisches Zielsystem. Zur sozialen Frage nimmt die Verfassung keine Stellung, während etwa die BRD im GG die Formel des sozialen Rechtsstaates gleichsam zielkonstitutiv präsentiert.

Österreich kann dagegen auf eine umfangreiche sozialreformerische und sozialpolitische Konzepte enthaltende und solche anregende Literatur hinweisen, ebenso auf sozialökonomische Schulen, die über die Grenzen (der Donaumonarchie) hinaus wirksam sind (Wiener Schule der Nationalökonomie, Vogelsangschule, Universalismus, Austromarxismus).

In der Frage der Sozialpolitik im engeren Sinn ist man in Österreich jedoch nur pragmatisch geblieben; man geht davon aus, daß, was sich in der Praxis (im Rückblick) als nützlich erwiesen hat, auch richtig sein muß. Andererseits hat es jedoch den Anschein, daß man zuweilen von einem axiomatisch vorausgesetzten Zielsystem ausgeht.

Jedenfalls gibt es kaum eine mit den Maßnahmen der praktischen Sozialpolitik korrelierende theoretische Grundlegung. Aus diesem

² Vgl. G. Kleinhenz: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik; Berlin 1970, S. 95.

Grund — das soll eine Rechtfertigung sein — ist es nicht möglich, auf normativ begründete oder auf literarische präsentierte Zielsysteme oder auf intersubjektiv stereotyp angewandte Leitbilder hinweisen; es gibt sie eigentlich nicht.

Andererseits kann man im Rahmen eines Induktionsverfahrens aus der sozialpolitischen Praxis und aus der Sozialgesetzgebung hypothetisch Leitbilder und ihnen ebenfalls hypothetisch vorgelagerte Zielsysteme herauslesen, die sich heute von jenen etwa des 19. Jahrhunderts wesentlich unterscheiden, weil sich sowohl die ökonomischen Bedingungen gewandelt haben (Industrialisierung) als auch eine Bewußtseinsänderung vor sich gegangen ist, die sich vor allem in der Art der Normensetzung und in der sozialpolitisch relevanten Praxis reflektiert und strukturiert.

5. An Hand einer Darstellung der normativen und praxeologischen Regelung der Sozialpolitik in Österreich soll nun versucht werden, dem gestellten Thema soweit gerecht zu werden, daß versucht wird, der angewandten Sozialpolitik ein informelles Zielsystem und korrelierende Leitlinien zu entnehmen.

II. Etappen der österreichischen Sozialpolitik

Wenn auch die Geschichte nicht als ein Repetitionsphänomen verstanden wird, soll trotzdem versucht werden, an Hand einer Periodisierung der Entwicklung der Sozialpolitik in Österreich Erkenntnisse für das gestellte Thema zu gewinnen.

Beim Versuch einer Periodisierung der österreichischen Sozialpolitik kann man diese (aus der gegenwärtigen Sicht) nach drei elementaren Epochen aufgliedern, wobei die Zielsysteme und Leitbilder als gleichsam jeweils gegeben vorausgesetzt werden.

6. In jener Zeit, die man international als konstitutive Epoche einer systematischen Sozialpolitik bezeichnen kann, weist die *K. u. K. Monarchie* (also das sog. „alte Österreich“) nur industrielle Inseln auf. Nun korreliert aber die Sozialpolitik in ihren Anfängen überwiegend positiv sowohl mit einer breitflächigen Industrialisierung, die im Ursprung mit einem Pauperismus verbunden ist, als auch mit einer Verknappung an Facharbeitern, welche erst die AG-Seite geneigt macht, grundsätzlich rudimentären arbeitskraftstabilisierenden Maßnahmen zuzustimmen.

Im Vergleich zu Großbritannien und vor allem zum Deutschen Reich weist die Sozialpolitik Österreichs im 19. Jahrhundert eine mehrjährige Verzögerung auf und ist, ähnlich wie die deutsche Sozialpolitik, von residualen patriarchalischen Modellen einer Fabrikherrschaft bestimmt.

Überdies fehlt es im Bereich des heutigen Österreich an dem erwähnten und erste soziale Maßnahmen induzierenden Pauperismus, wenn man vom Wiener Raum und gewissen Regionen des Steinfeldes (NÖ)

absieht. Die Kodifikation des Sozialversicherungsrechtes³ beginnt erst 1888 (Krankenversicherungsgesetz); 1889 wird die Arbeiterunfallversicherung geschaffen und 1906 die Pensionsversicherung für Angestellte.

7. Die *Erste Republik* (1918—1938 bzw. 1945) ist im Rückblick als ein Transitorium zu verstehen, ökonomisch als eine „Ausgleichsmasse“, die als Folge nunmehr pauperistischer Situationen in den Industriezentren kaum wesentliche Fonds für Zwecke einer expandierenden Sozialpolitik zur Verfügung hat. Wenn man von den ersten Nachkriegsjahren absieht, erschöpft sich die Sozialpolitik der Ersten Republik in erster Linie in einem juristischen Perfektionismus. Die Arbeitslosenquote beträgt zuweilen (unter Einschluß der drop outs) fast 30 %. Die Sozialpolitik, normativ seit Kriegsende stark entwickelt, hat weitgehend einen fürsorgerischen, wenn nicht karitativen Charakter und ist als Angewandte Sozialpolitik, wegen des inversen Verlaufes von Beitragszuflüssen und normierten Auszahlungs-Soll, permanent mit Finanzierungslücken konfrontiert. Die in verschiedenen Gesetzeswerken angelegten sozialrelevanten Umverteilungschancen und Disziplinierungen des Eigentumsgebrauchsrechtes der Unternehmungen können nur unzureichend genutzt werden, u. a. auch als Folge einer negativen Konkurrenz der AN, die sich, wie meist bei struktureller Arbeitslosigkeit, invers verhalten.

Viele Unternehmungen nutzen den strukturellen Arbeitsüberhang auf dem Arbeitsmarkt, um AN zu Bedingungen zu beschäftigen, die erheblich schlechter sind als dies die gegebene Normenlage vorsieht und gestattet.

8. In der *Zweiten Republik* knüpft der Gesetzgeber vorerst sowohl hinsichtlich des Rechtes der Arbeit als auch des Rechtes der Sozialversicherung an jene Rechtslage an, die knapp nach 1918 geschaffen worden war und immer noch einen leitbildlichen Einfluß hat⁴.

Die ständestaatlichen, z. T. ideologisch-sozialromantischen Modifikationen der Sozialpolitik zwischen 1933 (1934) und 1938 werden bewußt ausgeklammert. Vom (Reichs-) Deutschen Arbeitsrecht, das von 1938 bis 1945 in Geltung ist, wird so gut wie nichts rezipiert. Nach 1955 (Abzug der Alliierten) kommt es in Österreich zu einem wirtschaftlichen Aufschwung, der nicht nur die sinngemäße Erfüllung der bereits vorhandenen sozialpolitisch relevanten Normen, sondern deren stufenweise Expansion im Sinn des allgemein gestiegenen Anspruchsniveaus möglich macht. Die Erwerbsquote sinkt bis 1970 auf 40,8 % (1951: 48,3 %), (im allgemeinen) Zeichen eines steigenden Einkommens je

³ Vgl. *Th. Mayer-Maly*: Sozialversicherungspolitik; in: *A. Tautscher/A. Pöschl* (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik; Wien 1961, S. 481 ff.

⁴ Vgl. *W. Schwarz*: Arbeitsrecht und Verfassung; Wien 1972, S. 11.

Kopf und verlängerter Ausbildungszeiten, die ebenfalls positiv mit dem relativen BNP korrelieren. Gleichzeitig erhöht sich der Anteil der Unselbständigen am Arbeitskraftpotential von 64,70 % (1951) auf 73,1 % (1970). Die Vollbeschäftigung wird zu einer strukturellen. Diese Tatsache ist es, die wesentlich zu einer Mutation der sozialpolitischen Praxis beiträgt. Die Anwendung des Günstigkeitsprinzips wird geradezu systemimmanent.

9. Wie stets in Österreich seit 1918, ist der Bereich der Sozialpolitik auch derzeit meist aus einer demokratisch-polyarchischen Majorisierung ausgeklammert. So gut wie alle sozialpolitischen Gesetze werden kooperativ beschlossen; daher hat das jeweils sozialpolitisch relevante Gesetzeswerk den Charakter eines Kompromisses der in der gesetzgebenden Versammlung vertretenen Parteien bzw. der Sozialpartner, der aber im Sinn des Günstigkeitsprinzips, etwa über Betriebsvereinbarungen und die Spruchpraxis der Arbeitsgerichte und der Einigungsämter, so gut wie stets modifiziert werden kann. Das gilt eindeutig bis 1966. Ab dem genannten Jahr gibt es eine Alleinregierung (zuerst der ÖVP und ab 1970 der SPÖ), ein Sachverhalt, der jedoch an der Kooperation der Sozialpartner, die fast institutionalisiert ist, (bis Sommer 1972) nur wenig geändert hat.

III. Gegenwärtige Sozialpolitik in Österreich

Im Rahmen eines Überblickes soll nun versucht werden, die in der Zweiten Republik praktizierte Sozialpolitik derart darzustellen, daß es möglich ist, Leitbilder, wenn nicht Zielsysteme, durch eine Art Induktionsverfahren zumindest in Umrissen erkennbar zu machen. Freilich bleibt dabei das Induktionsproblem selbst offen: kann man angesichts der komplexen Datenfülle tatsächlich eine Isomorphie von hypothetischen Leitbildern (Zielen) und Praxis herstellen?

Aus Gründen der Vereinfachung wird zuerst jeweils eine Hypothese aufgestellt und diese dann zu belegen versucht.

A. Merkantilistische Tendenzen der Sozialpolitik in Österreich

10. Die Wirtschaftspolitik Österreichs ist seit Maria Theresia stets unter merkantilistischen Aspekten betrieben worden, wenn auch im Sinn eines milden Zentralismus, der vor allem aus praxeologischen Gründen eine förderalistische Anpassung der an sich bundeseinheitlich grundgelegten Maßnahmen fördert.

11. Die merkantilistische Grundtendenz der österreichischen Wirtschaftspolitik ist auch in der Sozialpolitik sichtbar. Die nach dem Prinzip der in der österreichischen Verfassung eigentlich unbekannten Selbstverwaltung geführten, von unmittelbarer staatlicher Gestion

freien Institutionen der Sozialversicherung sind relativ bundeseinheitlich verwaltet und stellen eine im vorstaatlichen Raum lokalisierte autonome Institution dar.

Die korrespondierenden Einrichtungen in den einzelnen Bundesländern sind lediglich lokale Verrechnungsstellen, wenn auch (Krankenversicherung) länderspezifische verschiedene Beitragssätze bestehen können.

Die Einrichtungen der Pensions- und der Krankenversicherung sind (wenn man vom öffentlichen Dienst absieht) in fünf Sektoren gegliedert, in solche für Arbeiter, Angestellte, Bergbau, Landwirtschaft (Bauern) und Gewerbe (Selbständige Erwerbstätige im Sinn der Gew.O.). Das Inkasso bei den SV-Einrichtungen der AN erfolgt zentral in der Weise, daß die Beiträge (AG- und AN-Beiträge) an die Krankenkassen gezahlt und von diesen anteilig an die anderen Institutionen der Sozialversicherung weitergeleitet werden.

12. Auch die Einrichtung des Familienlastenausgleiches wird zentral verwaltet. Die Abrechnung erfolgt kameralistisch (also ohne das Instrument einer eigenen Organisation) durch die Staatsverrechnung und verursacht so gut wie keine bezifferbaren spezifischen Aufwendungen. Die von den AG zu Lasten ihrer Aufwandsrechnung gezahlten Beiträge an den Kinderbeihilfeausgleichsfonds werden über die Betriebsfinanzämter abgerechnet. Die Auszahlungen der Kinderbeihilfen nehmen die AG vor und lasten sie dem zuständigen Betriebs-Finanzamt an. Selbständige bzw. alle Nicht-AN und Nichtpensionisten erhalten die Kinderbeihilfen direkt oder indirekt über das Finanzamt. In den Genuß der Kinderbeihilfe kommen alle in Österreich ansässigen Familienerhalter, wobei bereits das erste Kind in die Dotation einbezogen wird.

B. Berufliche quasiständische Selbstverwaltung

13. In Erinnerung an das ständestaatliche Experiment wird in Österreich formell jede Art berufsständischer Sozialverwaltung abgelehnt. Tatsächlich gibt es aber in Österreich, wenn auch undeklariert, sozialpolitische Einrichtungen, die einen quasiberufsständischen Charakter haben und angesichts des undeklarierten Zentralverwaltungsprinzips eine Gegenmacht darstellen. Das gilt, solange nicht Berufsverbände und jeweilige Regierung fast konfliktfrei kooperieren.

14. Ein Beleg für die Hypothese von in der sozialpolitischen Praxis feststellbaren berufsständischen Praktiken ist neben der sozialpartnerschaftlichen Selbstverwaltung bei den Sozialversicherungsinstituten die kollektivvertragliche Normensetzung (Kollektivvertragsgesetz 1947). Für die Selbstverwaltung ist bisher freilich noch kein Rechtsbegriff gefun-

den worden, um sie gegenüber der Staatsverwaltung und gegenüber der Privatautonomie abzugrenzen⁵.

Der Gesetzgeber hat jedenfalls gesellschaftliche Verbände (kollektivvertragsfähige Berufsvereinigungen), wenn sie bestimmte Kriterien aufweisen (wirtschaftlich maßgebende Bedeutung und Gegnerfreiheit, also gegenseitige Unabhängigkeit⁶), im Delegationsweg legitimiert, rechtswirksame Normen zu setzen und z. B. Kollektivverträge (BRD: Tarifverträge) abzuschließen (von 1945—1970 sind es 11 177).

Auf diese Weise sind durch Gesetz vom Staat relativ unabhängige Rechtspersönlichkeiten mit einer z. T. obligatorischen Mitgliedschaft geschaffen worden, die ihre Organe aus dem Kreis ihrer Mitglieder bestellen und, obwohl verfassungsmäßig nicht abgesichert, rechtsschöpfend tätig sein dürfen⁷.

Als Vertragsparteien, wenn auch unter Beschränkung auf den Arbeitsmarkt, besitzen die gesellschaftlichen Verbände (Berufsvereinigungen) eine quasihoheitliche Position. Das zeigt sich etwa darin, daß sie Außen-seiter (d. h. nicht den Gewerkschaften, also einer Vertragspartei, angehörende AN) durch einen Vertragsabschluß rechtsverbindlich verpflichten können.

Die faktische Selbstverwaltung der sozialpolitisch relevanten Belange der Angehörigen der Erwerbsgesellschaft über spezifische Berufsvereinigungen läßt das Vorhandensein einer „qualifizierten Privatautonomie“ (W. Schwarz) erkennen, einer u. a. im Bereich von sektoral und lokal abgegrenzten Teilarbeitsmärkten erkennbaren autonomen Sphäre der Gesellschaft gegenüber den staatlichen Organen; der Staat selbst hat nur geringe Aufsichtsbefugnisse und ist im Bereich des Arbeitsmarktes der aktiv Erwerbstätigen weitgehend abstinenter. Dadurch kommt es zu einer Milderung der im Konzept zentralistisch-merkantilistischen Administration.

15. Die Partner in der Selbstverwaltung bilden je für sich wieder eine solidarisch organisierte Eigengruppe. Am stärksten läßt das solidarische Prinzip die Lohnforderungspolitik der Gewerkschaften erkennen.

Zwischen den einzelnen Lohnforderungen (der Fachgewerkschaften und der Sektionen) besteht offenkundig eine Interdependenz. Es gibt daher prinzipiell keine konkurrierenden Lohnpostulate; wohl aber ist

⁵ Vgl. K. Korinek: Selbstverwaltung in der Sozialversicherung; in: Z. f. Arbeitsrecht und Sozialrecht, Wien, 5/1972, S. 164 ff.

⁶ G. Weissenberg: Sozialpolitik; in: K. Skalknik/E. Weinzierl (Hrsg.): Österreich. Die Zweite Republik; Graz 1972, S. 231 ff.

⁷ Siehe die Diskussion in Das Recht der Arbeit, Wien 5/1972, S. 209 ff. zwischen H. Müller (Ist eine verfassungsrechtliche Absicherung des KV-Rechtes wirklich überflüssig?) und W. Schwarz („Zum Ausklang eines Theoriestreites“).

die Wirkung eines Lohnfortsetzungsgesetzes merkbar, das vor allem die marktschwachen AN begünstigt. Einen gesetzlichen Mindestlohn gibt es über Antrag der Gewerkschaften nur ausnahmsweise z. B. bei Heimarbeitern (Heimarbeitsstarife) und bei Hausbesorgern, ein Zeichen sowohl für die wirksame Gegenmacht der Gewerkschaften als auch für die Effizienz der die Staatsmacht partiell substituierenden Selbstverwaltung der Sozialpartner. Der Staat muß nur bei jenen Gruppen ein Lohn-Datum setzen, welche (wie die Heimarbeiter) nicht die Handlungsmacht besitzen, um sich (im Sinn von konventionellen Gerechtigkeitsvorstellungen) angemessene Löhne zu sichern.

16. Die Gewerkschaften in Österreich sind auf Grund des Vereinsgesetzes von 1867 und des Koalitionsgesetzes von 1870 errichtet. Gegenwärtig hat der Österreichische Gewerkschaftsbund in der Vertretung der AN fast eine Monopolstellung. Lediglich die Land- und Forstarbeiterverbände in den einzelnen Bundesländern haben außerhalb des ÖGB eine eigene Kollektivvertragsfähigkeit. Gewerkschaftsähnliche Organisationen gibt es dagegen bei Finanzbeamten, bei den Wachkörpern sowie bei Hochschullehrern.

Ihrer Grundorganisation nach sind die Gewerkschaften zentralistisch und, soweit es sich um Arbeitergewerkschaften handelt, überdies nach dem Industrieprinzip konstituiert.

Das Gewicht der Gewerkschaften als Marktmacht ist relativ groß, u. a. die Folge eines hohen Organisationskoeffizienten (dzt. 65 %).

C. Minimierung des privaten Risikos — Volksversicherung

17. Der Durchschnittsösterreicher lehnt einen Risikoselbstbehalt bei Standardrisiken weitgehend ab; wahrscheinlich u. a. eine Folge des Traumas der österreichischen Depression von 1927—1937 und eines ebenfalls durch spektakuläre Ereignisse in der Ersten Republik begründeten Mißtrauens gegen private Versicherungseinrichtungen, vor allem im Bereich der Lebensversicherung. Ebenso scheint ein hohes Inflationsbewußtsein die Abneigung gegen die Übernahme von ökonomischen Lebensrisiken zu stabilisieren. Trotzdem die klassische Inflation in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg eine im Vergleich zu jener im Deutschen Reich relativ geringe Kaufkraftverringerung zur Folge gehabt hat, zeigt der Österreicher eine beachtliche Abneigung gegen eine nur-nominale Risikokompensation und zieht eine protektoral-öffentliche Sicherung gegen Standardrisiken einem Risikoselbstbehalt vor.

18. Es entspricht dem Consensus aller politischen Gruppen (Ausnahme: Krankenversicherung von Selbständigen), daß es bei Standardrisiken keine Versicherungsfreiheit geben soll. Auch AN in nichtöffentlichen Unternehmungen neigen zu einer Egalisierung mit den öffentlichen.

stets obligatorisch versichert gewesen Bediensteten. Das zeigt sich (freilich am Rand) etwa in der Umbenennung der Renten- in eine Pensionsversicherung. Österreichs Sozialversicherung kennt daher keine Rentner. Wer wegen Alter oder weil bereits anspruchsberechtigt vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheidet, ist Pensionist und erfährt von der Positionskennzeichnung her nicht jene Diskriminierung, wie sie mit dem Terminus Rentner verbunden gewesen ist, der in seinem Status gegenüber jenem in der Aktivzeit stark abfällt.

Alle AN (im Sinn des Rechtes der Sozialversicherung) sind daher bis zu einem dynamisierten Plafond pflichtversichert. Wahlfreiheit besteht nur hinsichtlich einer Höherversicherung von AN mit einem relativ niederen Lohn (bis zum jeweiligen Plafond) und einer freiwilligen Weiterversicherung von solchen AN in der Versicherung der Unselbständigen, die sich selbständig gemacht haben.

19. In die Pflichtversicherung (gegen Standardrisiken) sind die Angehörigen von so gut wie allen Großgruppen der Erwerbsgesellschaft einbezogen, vor allem im Bereich der auf einem approximativen Umlageverfahren und nicht auf einem Anwartschaftsdeckungsverfahren begründeten Renten-(Pensions-)versicherung:

- die Unselbständigen mit dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) von 1955,
- die Gewerbetreibenden (u. a. Handwerker, Händler) mit dem Gewerblichen — Selbständigen Pensionsversicherungsgesetz (GSPVG) von 1958,
- die Bauern mit dem Bauernpensionsversicherungsgesetz (B-PVG) von 1969.
- Einzelne Gruppen von freiberuflich Tätigen (Ärzte) haben eigene, auf einem versicherungstechnisch relativ genauen Umlageverfahren aufgebaute, Versicherungskassen.

Man kann daher vor allem in der Pensionsversicherung das Leitbild einer Volksversicherung (Volkspension) erkennen, also einer Egalisierung im Sinn einer Sockelrente. Im Einzelfall (bei Zugangsrenten) wird versucht, das Renteneinkommen weitgehend an das optimale Arbeitseinkommen vor erfolgter Pensionierung anzupassen und auf diese Weise den Lebensstandard, der vor der Pensionierung bestanden hat, einigermaßen zu stabilisieren. Zu diesem Zweck wird bei AN das Arbeitseinkommen der letzten 60 Monate vor Pensionierung, (Axiom: In dieser Zeit hat der AN das höchste Einkommen, was jedoch meist nur bei Angestellten zutrifft) oder, falls dies für den Pensionisten günstiger ist, das Arbeitseinkommen zur Zeit der Vollendung des 45. Lebensjahres⁸ der Pensionsermittlung zugrunde gelegt.

⁸ A. Novak: Die dynamische Rente; in: Th. Mayer-Maly/A. Novak/Th. Tomandl (Hrsg.): Festschrift für Hans Schmitz; Wien 1967, S. 408 ff.

Für die österreichische Pensionsversicherung ist überdies kennzeichnend, daß die Pensionen in ihrer Relation zum Aktivbezug an die 80 %-Quote der öffentlich Bediensteten (Pensionisten) angepaßt werden (freilich stets in Relation zum jeweiligen Beitragsplafonds, den die Pensionsversicherung der Beamten nicht kennt).

Die Renten sind dynamisiert, wenn auch (ohne Definition) in Österreich von einer Anpassung gesprochen wird. Basis der Anpassung ist die Indexreihe der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen. Der Index wird automatisch zu einer Richtzahl. Diese, als Anpassungsparameter, wird aus der Division der durchschnittlichen Allgemeinen Beitragsgrundlage des zweitvorangegangenen Jahres (= Ausgangsjahr) zur Allgemeinen Beitragsgrundlage des drittvorangegangenen Jahres (Vergleichsjahr) gewonnen. Die Richtzahl für 1973 wird daher aus den Werten des Ausgangsjahres 1971 und des Vergleichsjahres 1970 ermittelt. Aus der Richtzahl ergibt sich automatisch die Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung für das nächste Kalenderjahr, wodurch sich der Beitragsplafond in Relation zu den durchschnittlichen Beiträgen entwickelt. Die Richtzahlen sind auch Determinanten der Aufwertungsfaktoren. Diese dienen dazu, die Nominalwerte von Beitragsgrundlagen aus zurückliegenden Kalenderjahren, welche die Grundlage für die Bemessung der Pensionen bilden, auf einen aktualisierten Realwert zu valorisieren.

Durch VO des Bundesministeriums für Soziale Verwaltung (eine typisch merkantilistische Amtsbezeichnung) werden je Jahr festgelegt,

- der Meßbetrag für die Ermittlung der Höchstbeitragsgrundlage,
- die Höchstbeitragsgrundlage, die sich aus der Vervielfachung des Meßbetrages mit der Richtzahl ergibt, und
- alle im Gesetz angegebenen Festbeträge, die nach der Richtzahl oder nach dem Anpassungsfaktor verwendet werden müssen.

Wie in allen westlichen Ländern steigt vor allem in der Pensionsversicherung die Belastungsquote. Die Zahl der Beitragszahler verringert sich gegenüber der Zahl der Pensionsempfänger; am stärksten bei jenen Versicherungsanstalten, die, weil sie schrumpfende Berufsgruppen organisieren, schlechte Risiken zu administrieren haben (Knappschaftsversicherung, Bauernpensionsversicherung). Für 1973 und 1974 rechnet man, daß bei den Unselbständigen von 1000 Pflichtversicherten bereits 513 bzw. 516 Pensionisten erhalten werden müssen.

20. Die obligatorische Krankenversicherung in Österreich ist, wenn auch verschieden nach der jeweiligen beruflichen Großgruppe, für die sog. Unselbständigen allgemein im ASVG geregelt, über das etwa 75 % der pflichtversicherten Erwerbstätigen betreut werden⁹, für die Beamten

⁹ Bericht über die soziale Lage 1970, Wien 1971 passim.

im Beamtenkrankenversicherungsgesetz (BKVG), für die gewerblich tätigen Selbständigen im Gewerblichen Selbständigen Krankenversicherungsgesetz (GSKVG)¹⁰ und für die Bauern im Bauernkrankenversicherungsgesetz (BKVG).

Für die gebietlich und (in wenigen Einzelfällen) betrieblich organisierte Krankenversicherung ist kennzeichnend, daß gegenwärtig von allen Berufsgruppen jede Form von Selbstbeteiligung der Versicherten an den Kosten (Kostenbeteiligung) grundsätzlich abgelehnt wird (Ausnahme BKVG). Die beim Medikamentenbezug bestehende Rezeptgebühr wird unter Bedachtnahme auf die defizitäre Situation der Pflichtkrankenkassen nur als ein Provisorium akzeptiert. Jedenfalls sieht man in einer Selbstbeteiligung keine Möglichkeit, die Inanspruchnahme „überflüssiger“ Leistungen durch die Versicherten zu verhindern.

Für die Krankenkassen ist weiter kennzeichnend und auch eine der Ursachen ihrer Defizite, daß sie das in der Eigenart des Standardrisikos begründete versicherungsfremde Prinzip der Leistungsegalisierung praktizieren müssen (ausgenommen bei Krankengeld).

21. Die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs (Kinderbeihilfen) sind sozialrechtlich neutral. Alle Familienerhalter, welche Position sie in der Erwerbsgesellschaft oder in der Gesamtgesellschaft auch immer einnehmen, erhalten unabhängig von der Höhe ihres Einkommens gleich hohe (Kinder-)Beihilfen.

Indirekt kann man auch die völlig oder weitgehend beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen von (Eigen-)Versicherten in der Sozialversicherung dem Familienlastenausgleich zurechnen.

Aus dem Dargelegten kann man Belege für die Hypothese entnehmen, daß in Österreich eine Sozialisierung der Standardrisiken herbeigeführt worden ist.

D. Fürsorgerische Elemente in der Sozialpolitik

22. Trotz einer unverkennbaren Dominanz des Versicherungs- und des Versorgungsprinzips gibt es in der österreichischen Sozialpolitik noch fürsorgerische Residuen. Die auslösende Bedingung bei Leistungen der Fürsorge muß (wie sonst bei Aktivierung fürsorgerischer Leistungen) das tatsächliche oder vermutete Vorhandensein einer persönlichen Notlage des in Frage kommenden Leistungsadressaten sein. Falls die Pension eines Versicherten auf Grund der Eigenleistungen einen bestimmten Betrag unterschreitet, wird Notlage angenommen und eine Ausgleichszulage geleistet, die aus öffentlichen Mitteln finanziert bzw. den Sozialversicherungsinstituten erstattet wird (1972 ca. 2,5 Milliarden Schilling) und dazu dient, die Differenz zwischen dem versicherungs-

¹⁰ Ab 1974 werden die Pensions- und die Krankenversicherung der Selbständigen zusammengelegt.

mathematisch errechneten Anspruch und der gesetzlichen Mindestpension (der „Nahrung“) aufzufüllen.

23. Ähnlich ist es bei der Arbeitslosenversicherung. Falls die Anspruchsfrist auf Bezug von Arbeitslosengeld abgelaufen ist, wird geprüft, ob der bisher unabhängig von seiner Einkommenslage als AN anspruchsberechtigt gewesene Arbeitslose nunmehr, weil ohne Arbeitslosengeld, in Not sein wird oder nicht. Ist Not anzunehmen, erhält der Arbeitslose prinzipiell unbefristete Notstandshilfe.

E. Mitbestimmung

24. Ein signifikanter *Unterschied* zwischen bundesdeutscher und österreichischer Sozialpolitik ist im Bereich der einzelbetrieblichen Mitbestimmung erkennbar. Wenn auch im § 14 des Betriebsrätegesetzes (BRG) von 1947 sowie in seinen Novellierungen (etwa 1971) und im Aktiengesetz Ansätze zur einzelunternehmerischen Mitbestimmung der AN erkennbar sind, haben bisher weder die AN noch der Gesetzgeber ein nachdrückliches Interesse an einer Expansion der Mitbestimmung in Richtung auf eine Mit-Entscheidung im eigentlichen unternehmerischen Bereich gezeigt.

Die österreichischen AN haben offenkundig — und dies unterscheidet sie von jenen der BRD — nicht das gleiche Interesse an einer sozial-reformatorischen (gesellschaftspolitischen) Veränderung in der Erwerbsgesellschaft. Es liegt ihnen mehr an einer Bindung (Disziplinierung) des Eigentumsgebrauchsrechtes. Andererseits liegt derzeit (X/1972) ein Regierungsentwurf vor, der eine Änderung des BRG vorzieht, durch welche die AN eines Betriebes über Betriebsräte in den Aufsichtsräten von AG. und GesmbH. mit Drittelparität vertreten sein sollen. Die vorgesehene Novellierung des BRG soll jedoch nicht zur Schaffung eines eigenen Mitbestimmungsrechtes im bundesdeutschen Sinn führen.

25. *Die Ursachen für diesen Sachverhalt* sind verschieden, u. a.:

a) Die Tatsache, daß sich die Mehrheit der großen Betriebe (Unternehmungen) des Landes im öffentlichen Eigentum befindet. Die AN der verstaatlichten Unternehmungen haben die Chance, über politische Mandatare faktisch Einfluß auf die Gestion der Unternehmungen zu gewinnen, also indirekt mitzubestimmen. Dazu kommt, daß ein Teil des Management der verstaatlichten Unternehmungen als Folge der Anwendung auch politischer Kriterien bei ihrer Bestellung der Arbeiterbewegung nahesteht, wenn nicht unmittelbar aus ihr kommt.

b) Die bundesdeutsche einzelunternehmerische Mitbestimmung, gegenwärtig wohl der Prototyp institutionalisierter Mitbestimmung, beschränkt sich im wesentlichen auf die Montanindustrie und auf Betriebe in einer bestimmten Größenordnung. Österreich hat jedoch wenig

Betriebe in einer Größe (d.h. mit einer Belegschaftszahl), die eine Mitbestimmung im Sinn bundesdeutscher Vorstellungen als zielführend erscheinen läßt. Es fehlt daher — im Vergleich zur BRD — an einer angemessenen Zahl von Betrieben, in denen eine Mitbestimmung gleichsam schon aus der Natur der Sache geboten erscheint.

Andererseits gibt es jedoch Anzeichen dafür, daß die Gewerkschaften in den nächsten Jahren zumindest eine relative Vergrößerung der Kurie der AN in den Aufsichtsräten der Aktiengesellschaften verlangen werden (OeGB Kongreß 1971, s. der erwähnte Regierungsentwurf).

c) Die sog. *überbetriebliche Mitbestimmung* (gemeint ist eine sektorale bzw. eine regionale Mitbestimmung) ist in Österreich z. T., wenn auch undeklariert, vorhanden, etwa in der Quasiinstitution der Paritätischen Lohn-Preis-Kommission, welche begrenzte Eingriffsmöglichkeiten in Richtung Sozialpolitik über Lohn- und Preisparameter hat.

F. Die sozialpolitisch relevanten Interessenvertretungen

26. Die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften sind in ihrer Mehrheit direkt oder indirekt Delegierte von Interessenverbänden; daher sind diese gerade im sozialpolitischen Bereich die „unabhängigen Variablen“ und bestimmen auf Grund ihres eigenen Zielsystems die jeweilige Sozialpolitik, soweit sie die Form von Normen hat, in der Art einer kompromißarischen Kontravention.

27. Die Position des ÖGB ist seit 1945 in Österreich, wie erwähnt, relativ effizient und als Folge seiner starken Vertretung in der Gesetzgebenden Versammlung von einem entscheidenden Einflußgewicht bei der Normensetzung, aber auch auf die Praxis der Sozialversicherung.

Neben dem ÖGB sind die föderativ organisierten *Kammern für Arbeiter und Angestellte* im Interesse der AN tätig. Bereits 1898 als Arbeitsbeirat vom damaligen, auch für soziale Fragen zuständig gewesenen Handelsminister Bärenreuter errichtet, werden die Kammern in ihrer heutigen Form 1920 definitiv gegründet und umfassen die Arbeiter sowie die Angestellten der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verkehrsbetriebe.

Die Aufgabe der Kammern ist die Mitwirkung an der Gesetzgebung und der Wirtschaftsverwaltung im Interesse der AN; ihre Tätigkeit konzentriert sich derzeit auf die Begutachtung von sozialrelevanten Gesetzesentwürfen und Projekten und überdies auf Grundlagenforschung im Interesse der Arbeiterbewegung.

Durch die Schaffung eines einheitlichen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) ist es (nach 1945) zu einer Verlagerung der Interessenvertretung der AN von den Kammern weg zu den Gewerkschaften gekommen.

28. Nur die Gewerkschaften haben Kollektivvertragsfähigkeit, während auf AG-Seite umgekehrt die *Industriellenvereinigung* (also eine freie Vereinigung) ihre (eventuellen) Rechte auf den Abschluß von KVen der zumindest formell zentralistisch organisierten *Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft* (eine Körperschaft öffentlichen Rechtes) überlassen hat.

G. Die Morphologie des österreichischen Arbeitsrechtes

29. Am signifikantesten kann sich ein Zielsystem oder können sich Leitbilder im jeweiligen Arbeitsrecht ausweisen. Am Arbeitsrecht zeigt sich nun, daß es in Österreich an einem sozialpolitischen *Zielsystem* mangelt.

30. In Österreich gibt es kein Recht *des* AN, sondern nur ein sektorales Arbeitsrecht. Daneben sind einzelne bundeseinheitliche Normierungen vorhanden wie z. B. hinsichtlich der wöchentlichen Sollarbeitszeit und des Arbeitsschutzes, der öffentliches Recht ist.

Relativ perfekt ist das Recht der Angestellten ausgebaut (Ang. Ges. von 1921); ebenso das Recht kleiner Berufsgruppen (Journalisten, Gutsangestellte). Die Arbeiter haben kein eigenes kodifiziertes Recht; daher muß in vielen Fällen noch immer auf die Bestimmungen der Gew.O. von 1859 zurückgegriffen werden. Nach der Methode der kleinen Schritte kommt es jedoch allmählich zu einer Annäherung des Rechtes der Angestellten und der tatsächlichen rechtlichen Behandlung der Arbeiter.

Man kann eine solche tendenzielle Egalisierung im Arbeitsrecht im Bereich des Urlaubsrechtes (bundeseinheitlicher Mindesturlaub) ebenso feststellen wie in den Bemühungen, im Krankheitsfall die Entgeltsansprüche der Arbeiter (die Entgeltfortzahlung) an jene der Angestellten anzupassen.

31. Das Kollektivvertragsrecht sieht die Konstitution von institutionalisierten Arbeitsmärkten vor, auf denen jedoch die beiden legitimen Partner formal-juristisch eine ungleichgewichtige Position haben. Auf der einen Seite steht, wie erwähnt, eine Körperschaft öffentlichen Rechts (die jeweils zuständige Gliederung der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft oder diese selbst), auf der anderen Seite ein Verein, der ÖGB.

32. In Österreich haben die Betriebsräte den Charakter einer einseitigen Vertretung der Interessen der AN. Es gibt kein Gebot zur Zusammenarbeit wie im bundesdeutschen BVG. Die Stellung der zuständigen Gewerkschaften (der jeweiligen Fachgewerkschaften) im einzelnen Betrieb ist nicht eindeutig festgelegt. Keineswegs haben Vertreter der Gewerkschaften als solche das Recht, etwa an Sitzungen des

BR teilzunehmen oder eine Überwachungsfunktion auszuüben. Lediglich eine im korrespondierenden KV vorgesehene und durch Betriebsvereinbarung durchzuführende Ergänzung eines KV muß (gleichsam aus der Natur der Sache) unter Mitwirkung der Gewerkschaften erfolgen.

H. Vermögensbildung in AN-Hand

33. Während in der BRD der sog. Vermögensbildung in AN-Hand eine relativ große (zumindest publizistisch artikulierte) Bedeutung beigemessen wird, spielt in Österreich die Frage der Um- und Neuverteilung von unternehmerischem Vermögen (d. h. Kapital) innerhalb der Großgruppen der Erwerbsgesellschaft keine große Rolle und hat auch keinen vorrangigen Platz (wenn überhaupt einen solchen) in der Skala der Wunschvorstellungen der AN in Österreich. Wenn an eine Umverteilung gedacht ist, dann in der Form einer Änderung der Einkommensproportionen zwischen AN und der Gruppe jener Personen, die nur gewinnabhängiges Einkommen beziehen, sowie zwischen Erwerbstätigen und nicht mehr Erwerbstätigen.

Dieser Sachverhalt kann jedoch nicht den Schluß zulassen, daß es den österreichischen AN an einer Eigentumswilligkeit fehlt, sondern muß aus der bis vor wenigen Jahren vorhanden gewesenen Distanzierung des Durchschnittsösterreicher gegenüber jeder Form von Kapitalvermögen (Spekulationspapiere) verstanden werden. Wenn der Österreicher Vermögen erwerben will, dann (neben jenem in Form von Gebrauchsgegenständen) vor allem Anlagepapiere und Grundvermögen einschließlich Haus- und Wohneigentum. Österreich besitzt jedenfalls derzeit in seiner Gesetzgebung kein Segment, das auf die Kapitalbildung von AN zielt (wenn man von den eher grotesken Experimenten um die Volksaktie absieht). Lediglich das österreichische Abgabenrecht (ESt.Ges. bzw. LSt.Ges.) enthält einige der Vermögensbildung (auch der AN) dienende Chancen.

Wo Miteigentum der AN an einem Unternehmen im strengen Sinn besteht (Modell: Leitl Werke, Eferding OÖ), bedurfte es einer komplizierten Rechtskonstruktion, um die AN hinsichtlich ihres Gewinnanteiles steuerlich nicht zu diskriminieren.

J. Sozialpolitische Relevanz des Abgabenrechtes

34. Mittels der Bestimmungen des Abgabenrechtes wird die Tendenz einer Nivellierung von Arbeits- und Gewinneinkünften gefördert, vor allem durch gezielte Begünstigung der AN, etwa mittels Gewährung von spezifischen Freibeträgen und durch steuerliche Neutralisierung von Teilen der arbeitnehmerischen Einkünfte (z.B. aus den Mehrarbeitsleistungen).

IV. Versuch der Ermittlung eines sozialpolitischen Ziel- und Leitbildsystems in Österreich

A. Vorbemerkungen

35. Auch da, wo deklarierte sozialpolitische Zielsysteme und Leitbilder vorhanden sind, gibt es keine ihnen unmittelbar entsprechende Praxis, also eine Isomorphie von Zielen und Aktionen. Stets sind zumindest intervenierende Variable wirksam wie die jeweilige Arbeitsmarktlage oder die Größe der verteilbaren Fonds, welche als Störfaktoren eine volle Konformität von Zielen und Handeln unmöglich machen.

Dazu kommt das Fehlen einer Synchronisierung zwischen den oft langfristig gesetzten Zielen und den situationsangemessenen sozialpolitischen Aktionen.

Die Ziele der Sozialpolitik sind überdies stets politische Ziele und keineswegs der Natur von sozialen Systemen vorweg immanent.

Wenn versucht wird, aus Daten (einzelne Gesetze, Institutionen und Aktionen) ein Zielsystem auf dem Induktionsweg zu gewinnen, bleibt das erwähnte Induktionsproblem bestehen: ob es möglich ist, aus der Datenfülle oberste Zwecke (Ziele) zu erkennen.

B. Einige Axiome österreichischer Sozialpolitik

36. Wenn auch kaum einheitliche Ziele der Sozialpolitik Österreichs erkennbar gemacht werden können, (fehlt es doch u. a. auch an einem einheitlichen Arbeitsrecht des AN), so ist es doch möglich, aus der Vielfalt der Daten zu entnehmen, daß man sich in Österreich bei der Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen von einigen Axiomen bestimmen läßt.

Vor allem geht man von der *Absenz von Elend* aus. Die Praxis der Sozialpolitik zielt darauf, Armut zu verhindern (etwa: Mindestlöhne bei Heimarbeitern und Mindestpensionen).

Angesichts der Erfahrungen mit der Reform des Eigentumsrechtes an Produktionsmitteln in sozialistischen Ländern ist kaum eine Neigung vorhanden, sozialpolitische Maßnahmen mit solchen einer Änderung des Eigentumsrechtes zu verbinden. Lediglich das *Eigentumsgebrauchsrecht* wird beschränkt (z. B. Arbeitsschutz).

Schließlich wird auch von einem *Harmonisierungsaxiom* ausgegangen, von der Notwendigkeit einer Anpassung der Leistungen an jene, welche den Beamten geboten werden.

C. Ziele

37. Wenn es auch kein offen deklariertes und etwa in Gesetzesform gefaßtes Zielsystem der Sozialpolitik in Österreich gibt, kann man doch

aus dem Komplex der Normen und aus der Handhabung derselben ein (wenn auch kaum systematisch geordnetes) Zielaggregat herauslesen.

Als sozialpolitische Ziele höherer Ordnung kann man u. a. erkennen:

a) Die Verbesserung der Proportionen bei Verteilung des Realeinkommens zugunsten der AN, soweit sie nicht leitende Angestellte sind. Auf diese Weise vermindern sich die Differenzen zwischen den Positionsrängen der Hilfsarbeiter sowie der Frauen zu den anderen Erwerbstätigen in der Realeinkommensskala.

b) Ökonomisch begründete soziale Emanzipation der AN der niederen Ränge.

c) Ziel der Sozialpolitik ist nicht allein Erwerbslohnoptimierung, sondern Lebenslohnoptimierung. Zu diesem Zweck soll die Höhe der Pensionen bis zu einer mit einem Risikselbstbehalt vergleichbaren Quote dem Lohneinkommen angepaßt werden. Die dzt. progressive Verringerung der Kaufkraft des Einkommens und die u. a. aus rechentechnischen Gründen zeitlich verzögerte Anpassung der Pensionen an die Kaufkraftverluste (den Inflationsindikator) verhindert jedoch permanent die beabsichtigte relative Angleichung.

d) Die elementaren Ziele moderner Wirtschaftspolitik, angemessenes Wachstum und strukturelle Vollbeschäftigung, beides bei relativ stabilen Preisen, haben für die Sozialpolitik einen instrumentalen Charakter. Die Sozialpolitik versteht sich aber gegenüber der Wirtschaftspolitik als weitgehend autonom. Andererseits geht man von der Annahme aus, daß sozialpolitische Maßnahmen in Form einer Umwegsrentabilität mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen positiv korrelieren.

D. Zielpräferenz

38. Es gibt keine stereotypisierte (undeklarierte) Zielpräferenz in der Sozialpolitik Österreichs. Eher wechseln die Positionen in der Präferenzskala der beabsichtigten Maßnahmen von Wahlperiode zu Wahlperiode, vor allem, wenn die Wahlergebnisse zu gewichtigen Änderungen in den Proportionen der Gesetzgebenden Versammlung führen. Man hat jedoch, angesichts perennierender Praktiken Grund dafür, anzunehmen, daß die tendenzielle Egalisierung der Nettoeinkommen der Angehörigen der Erwerbsgesellschaft Vorrang genießt.

E. Zielkonsistenz

39. Wenn auch bestimmte, als Ziel zu erkennende Zwecksetzungen obersten Ranges in Österreich langfristig gleichbleiben (Wohlfahrt, Egalisierung), befindet sich das Aggregat der sozialpolitischen Daten doch in einer permanenten Änderung. Zumindest kommt es zu einer

Anpassung der sozialpolitischen Maßnahmen etwa an exogene Faktoren (importierte sozialpolitisch relevante Attitüden: stärkere sektorale Zentralisierung der Sozialversicherung).

F. Leitbilder

40. Sozialpolitische Leitbilder sind für die im Bereich der Sozialpolitik dispositiv Tätigen internalisierte Orientierungsformen des Handelns, eine Widerspiegelung eines deklarierten oder (in Österreich) eines hypothetischen Zielsystems.

a) Das bestimmende Leitbild der österreichischen Sozialpolitik ist das einkommensegalisierend wirksame Alimentationsprinzip, das vor allem in der Krankenversicherung sichtbar ist; am wenigsten (von der Mindestpension abgesehen) in der Pensionsversicherung, in welcher das Versicherungsprinzip noch immer stark verankert ist.

b) Ein wesentliches sozialpolitisches Leitbild ist derzeit das uniforme Rollenmodell für die AN, ausgewiesen etwa im einheitlichen Vertretungsmodell des Arbeitsrechtes (keine Differenzierung nach Frauen, Fremdarbeitern usw.). Lediglich die Großgruppe der Angestellten hat ein stark normiertes spezifisches Rollenmodell.

c) In der Sozialversicherung kann man eine Kombination kollektiver Elemente (so gut wie alle AN sind Beitragszahler und identisch mit dem Kollektiv der Leistungsempfänger) mit individualistischen Korrekturen feststellen (die Leistungen sind teilweise, wie z. B. in der Pensionsversicherung ab einer Sockelpension von Eigenleistungen abhängig). Dabei sind aber Tendenzen in Richtung auf die Konstitution einer Volkspension und eines Gesundheitsdienstes unverkennbar, da immer mehr neue Bevölkerungsgruppen in die Sozialpolitik einbezogen werden, denen Mindestleistungen (im Sinn des Versorgungsprinzipes) gesichert werden (sollen).

d) Organisatorisches Leitbild der praktischen Sozialpolitik in Österreich ist ein zentralistisch orientiertes Solidaritätsprinzip, modifiziert durch das Prinzip einer zumindest teilweisen Subsidiarität (wie in der BRD), z. B. in Form einer knappschaftlichen Sozialversicherung.

41. Dem Staat selbst wird in der unmittelbaren Sozialpolitik formell weitgehend Neutralität zugeschrieben; daher besteht etwa der Streik im rechtsleeren Raum und gehört dem Bereich des Nicht-Verbotenen an. Andererseits hat der Staat beim Arbeitsvertragsrecht eine sehr starke normierende Funktion. Die Eingriffsrechte des Staates (Gesetzgebers) expandieren, kann man doch eine Entwicklung vom Einzelvertragsrecht zum Kollektivvertragsrecht erkennen. Der Freiheitsraum der

Vertragspartner auf einzelunternehmerischer und sektoraler Ebene wird zugunsten einer Institutionalisierung der vertraglich abgemachten Arbeitsbeziehungen reduziert.

Scheinbar ist die jedoch noch immer weitgehende Absenz des Staates in der Sozialpolitik, seine Beschränkung auf die Arbeitsmarktverwaltung, die Arbeitsgerichtsbarkeit und den Arbeitsschutz, nicht systemkonform, wenn man davon ausgeht, daß die Sozialpolitik Österreichs tendenziell merkantilistisch orientiert ist. Tatsächlich gibt es jedoch einen vom Staat konstituierten vorstaatlichen („gesellschaftlichen“) Quasi-Zentralismus („Kammerstaat Österreich“), der eine staatliche Intervention in vielen Bereichen entbehrlich macht, weil auch ohne Eingriffsrechte des Staates (der Behörden) die Sozialpolitik relativ einheitlich exekutiert werden kann.

Summary

There is no explicit system of goals from which Austria's social policy can be deduced. The approach to social policy is highly pragmatic. Goals and guidelines must be uncovered by a process of induction from the facts.

There is a mercantilistic tradition underlying not only Austria's economic policy, but also her social policy. This can be exemplified by pointing out the unified character of administration of the social insurance system. A strongly unified feature is also seen in the system of collective setting of norms, which is followed by legislation, a fact that illuminates the lack of central targets — e.g. the lack of a unified conception of workers' rights in the labor laws, or the lack of a law regulating strikes, etc. And yet there is a tendency towards unification that is achieved even without direct interventions of the state. The outstanding characteristic of Austria's social policy administration lies in the existence of a quasi-centralistic organisational structure besides the state institutions.

Austria's social policy can be seen to rest on these axioms: the assumption of an absence of misery (Elend); i.e. the focus is on the prevention of poverty (Armut). The issue of codetermination and the conspicuous, almost complete, lack of concern with workers' property reveal a lack of readiness for social reformatory transformations; attention lies instead on restricting the right of use of property.

A tendency to harmonize the standards for workers with those valid for civil servants is noticeable.

Efforts towards equalisation of net incomes, social emancipation of workers of lower grades, as well as the optimisation of the structure of

lifetime earnings are the major goals. As guidelines of social policy in Austria one can see in the first place the recognition of the right of the individual to an adequate minimum income for livelihood maintenance, and the tendency towards a people's social insurance scheme for pensions. Basic to the social insurance system in this country is the general disinclination of the people to take over standard risks.

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften

Von *Gerhard Kleinhenz*, Köln

I. Einleitung: Überlegungen zur Bedeutung des Themas

Sowohl im Rahmen der theoretischen Analyse inter- und supranationaler Sozialpolitik als auch bei einer praxisbezogenen wissenschaftlichen Beschäftigung mit der nationalen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland kommt der Frage nach den sozialpolitischen Zielvorstellungen der Europäischen Gemeinschaften grundsätzliche Bedeutung zu. Die institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaften als supranationale staatliche Organisation begründet die bislang einmalige Möglichkeit, daß auch im Bereich der Sozialpolitik von den Organen der Gemeinschaften nicht nur internationale Vereinbarungen herbeigeführt, sondern unmittelbar für die Bürger der beteiligten Staaten verbindliche Entscheidungen getroffen werden können. Durch die Existenz und Ausgestaltung einer europäischen Ordnung des Wirtschaftslebens und einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik werden bei der zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik in besonderem Maße gegebenen Interdependenz für die Sozialpolitik innerhalb der europäischen Nationen unabhängige Strategie und isolierte wissenschaftliche Analyse unzureichend.

Diese grundsätzliche Bedeutung der vorliegenden Fragestellung wird noch durch die gegenwärtige Entwicklung verstärkt¹. Die mit dem Eintritt der Europäischen Gemeinschaften in einen Stufenplan der Weiterentwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion verfolgten

¹ Vgl. Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in Den Haag am 1./2. Dezember 1969; hier zit. nach: Die Europäische Gemeinschaft, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, o. O., o. J. (1972), S. 70 ff.; Entschließung des Rates vom 9. Februar 1971; hier zit. nach: Dokumentation, in: Europäische Gemeinschaft, hrsg. v. d. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, H. 3, 1971, S. 31 f. Diese Feststellung wird auch durch die deutsche Initiative zur und die Erklärung der nach Abschluß dieses Manuskriptes abgehaltenen Gipfelkonferenz der erweiterten EWG am 19. 10. 1972 in Paris bestätigt. Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 147 und Nr. 148, 1972, S. 1753 ff. u. S. 1763 ff.

Integrationsziele werden ein Mehr an politischen Entscheidungsmöglichkeiten bei den Organen der Gemeinschaft erfordern².

Damit werden zugleich neue gesellschafts- und sozialpolitische Aktionsmöglichkeiten eröffnet, da die Erfüllung der wirtschaftspolitischen Ziele der Union ebenso wie die Aktionen zur Erreichung dieser Ziele die Lebenslagen der Mehrheit der Bevölkerung bei den gegebenen sozialökonomischen Verhältnissen unmittelbar beeinflussen.

Angesichts dieser allgemeinen gesellschaftspolitischen Relevanz der wirtschaftspolitischen Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften wird auch die Frage nach den sozialpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft zu einer entscheidenden Frage für die Bewertung des europäischen Integrationsprozesses. Die Ergebnisse der nur als wissenschaftliche Grundlage für eine Bewertung verstandenen Analyse dieses Themas treffen auf ein gerade in jüngster Zeit sich verstärkendes Interesse nach einer gesellschaftspolitisch-funktionalen Bewertung politischer Institutionen und Vorgänge, die für die Europäischen Gemeinschaften von der Überzeugung von einer hinreichenden — wenn auch verbesserungsfähigen — sozialen Leistungsfähigkeit bis zu der Beurteilung als eine Einrichtung „rein zugunsten der kapitalistischen Klasse“³ reichen.

II. Grundlegung der Analyse der sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften

Die möglichen Ergebnisse einer wissenschaftlichen Analyse der sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften werden durch die Auswahlentscheidungen des Verfassers weitgehend vorbestimmt. Wenn die wissenschaftliche Analyse nicht nur der Bestätigung vorgefaßter Meinungen dienen, sondern möglichst viel an Einsichten vermitteln und dem Leitbild „wertfreier Wissenschaft“ gerecht werden soll, dann werden auch die Selektionsentscheidungen so getroffen werden müssen, daß sie möglichst wertneutral sind, was nur heißen kann, daß sie für relativ viele und auch gegensätzliche Wertungen und Entscheidungen als wissenschaftliche Grundlage dienen können. Diesem insgesamt wohl nur von der Wissenschaft als gesellschaftlichem System

² Vgl. *H. Willgerodt und andere: Wege und Irrwege zur Europäischen Währungsunion*; Freiburg 1972, S. 255 ff.; *G. Nicolaysen: Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion*; in: *Integration, Beiträge zur Europaforschung*, H. 2, 1971, S. 90 ff.

³ *E. Mandel: Ist die EWG eine kapitalistische Einrichtung?*; in: *Europäische Gemeinschaft*, H. 3, 1971, S. 22; vgl. auch *Die Jugend und Europa, Eine Nachlese zum Jugendkolloquium der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von M. Dammeyer* (Referent für Europafragen beim Bundesvorstand der Jungsozialisten in der SPD), in: *Europäische Gemeinschaft*, H. 10, 1970, S. 28 f.

erfüllbaren Anspruch soll hier insoweit entsprochen werden, als es der äußere Rahmen dieser Arbeit, die im wissenschaftlichen Sprachgebrauch übliche Problemabgrenzung für „Sozialpolitik“ und die Erfordernisse der intersubjektiven Kontrollierbarkeit der Analyse zulassen.

A. Abgrenzung für die Erfassung sozialpolitischer Ziele der Europäischen Gemeinschaft

Die Aufgabenstellung setzt eine operationale Bestimmung des Begriffs „Sozialpolitik“ voraus. Ein Vorgehen, das diesen Begriff unbestimmt läßt oder ihm alle irgendwie mit den gesellschaftlichen Verhältnissen in Beziehung stehenden politischen Vorgänge zuordnet, müßte die Kontrollierbarkeit der Analyse beeinträchtigen. Bei der Orientierung am Sprachgebrauch der politischen Praxis würde auch die wissenschaftliche Analyse an die in der Praxis jeweils gewählte Ebene der Reduzierung der Komplexität der Probleme gebunden und somit nur solche Einrichtungen und Handlungen als „sozialpolitisch“ erfassen, bei denen von dem in der Regel gegebenen Zielkomplex das sozialpolitische Ziel dominiert. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Analyse sozialpolitischer Ziele der Europäischen Gemeinschaften, für die die wirtschaftlichen Ziele „systembegründend“ und „-bezeichnend“ waren, wären damit im voraus stark eingeschränkt.

Als „sozialpolitisch“ soll im folgenden die Ausrichtung politischer Handlungen auf die Verbesserung der Lebenslage gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten gelten⁴, was sowohl einem in den Gemeinschaftsorganen verbreiteten Verständnis zu entsprechen scheint, als auch einer nachweisbaren wissenschaftlichen Tradition⁵ entspricht. Als Lebenslage soll der Spielraum verstanden werden, der den Individuen zur Befriedigung ihrer Interessen auch nichtwirtschaftlicher Art zur Verfügung steht, die sie für den Sinn ihres Lebens als bestimmend ansehen⁶. Dabei können die gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten, die bei der gegebenen Lebenslageverteilung und den gegebenen gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien die mit dieser Ordnung in bezug auf die Lebenslagen verfolgten Ziele nicht erreichen können, durchaus

⁴ Vgl. G. Kleinhenz: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogrammes für die Theorie der Sozialpolitik; Berlin 1970, S. 75.

⁵ Vgl. ebenda, S. 28 ff. und S. 67 ff.

⁶ Vgl. G. Weisser: Distribution. (II) Politik; in: HdSW, Bd. 2, 1959, S. 635. Dabei kann wegen der tatsächlich relativ allgemeinen Verbreitung bestimmter Interessen das Konzept des „Sozialen Status“ als eine — wenn auch eingeschränkte — Operationalisierung der „Lebenslage“ verstanden werden und die empirische Statusforschung als eine Information über die gegebene Lebenslageverteilung herangezogen werden; vgl. auch B. Molitor: Was ist Sozialpolitik?; in: Hamb. Jb. f. Wirtsch. u. Gesellsch.-pol., 17, 1972, S. 184 ff.

die Mehrheit der Bevölkerung und nicht nur extreme Randgruppen darstellen⁷.

B. Bestimmung der Aufgabenstellung

Aufgabe der folgenden Ausführungen wird die Erfassung und die wissenschaftliche Analyse der Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personenmehrheiten in Gestaltung und Politik der Europäischen Gemeinschaften sein. Dabei begrenzen die bei der Ermittlung des Zielsystems erforderlichen Einschränkungen auch die Möglichkeiten der beabsichtigten wissenschaftlichen Analyse.

Die empirische Ausrichtung der Fragestellung verlangt zunächst eine möglichst vollständige Erfassung der tatsächlich die Sozialpolitik der Gemeinschaft bestimmenden Ziele. Der damit gegebenen Aufgabenstellung kann hier in mehrfacher Hinsicht nicht voll entsprochen werden. Dem durch die Ausrichtung der Gemeinschaft auf eine politische Entwicklung⁸ verstärkten Problem der Veränderung der Ziele im Zeitablauf kann hier nur dadurch Rechnung getragen werden, daß aus den Verträgen über die Errichtung der Europäischen Gemeinschaften die grundlegende Ausrichtung und die einzelnen Aufgabenstellungen entnommen⁹ und nur ergänzend anhand der Ergebnisse der bisherigen Aktivitäten ihre Erfüllung oder Veränderung deutlich gemacht wird. Für die Erfassung der gegenwärtigen Ziele werden die Grenzen in bezug auf den gesamten tatsächlich relevanten Willensbildungsprozeß auf den formal-institutionellen Rahmen und dabei vor allem die „Regierungsorgane“ der Europäischen Gemeinschaften festgelegt¹⁰ und das Problem möglicher Unterschiede zwischen propagierten und verhaltensbestimmenden Zielen durch die Vermutung einer Übereinstimmung ausgeschlossen.

Bei der Ermittlung der inhaltlich sozialpolitischen Ausrichtung in den Oberzielen der europäischen Integration und den Zielen der einzelnen Bereiche der Politik der Gemeinschaften verlangt der gesetzte Rahmen

⁷ Was zum Beispiel in bezug auf die Auswirkungen von Umweltschädigungen auf die Lebenslagen gilt, denen sich die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung nicht entziehen kann. Vgl. *P. Widmaier*: Wachstum IV. Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt; in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 31, 1972, S. 24.

⁸ Vgl. *C. F. Ophüls*: Über die Auslegung der Europäischen Gemeinschaftsverträge; in: *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Festgabe für A. Müller-Armack; Berlin 1961, S. 279 ff.

⁹ Soweit erforderlich, werden die Verträge aus dem historischen Entstehungszusammenhang interpretiert, vgl. *C. F. Ophüls*: Über die Auslegung ...; a.a.O., S. 285 ff.

¹⁰ Vgl. *R. Remus*: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG; Meisenheim am Glan 1969; *G. Zellentin* (Hrsg.): Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen; Frankfurt/M. und Bonn 1965.

eine Konzentration auf die Bereiche, für die vom Wissen über die bestehenden Interdependenzen begründet die Vermutung für eine besonders bedeutsame Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher, größerer Personenmehrheiten gegeben ist. Innerhalb dieser Bereiche wird die Ermittlung der sozialpolitischen Ausrichtung auch die politischen Handlungsmöglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele einbeziehen müssen¹¹, da die Mittel selbst nicht ohne Eigenwert sind und auch die Grundsätze der Mittelwahl Zielcharakter haben¹² und da erst auf Grund der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten die praktische Relevanz des Zielsystems beurteilt werden kann.

Die wissenschaftliche Analyse der in dieser Abgrenzung erfaßten sozialpolitischen Zielvorstellungen ist darauf ausgerichtet, die „Leitbilder“ und „Zielsysteme“ der Sozialpolitik der Gemeinschaft durch zusammenfassend charakterisierende Aussagen herauszuarbeiten und wissenschaftlich zu beurteilen. Dabei werden für ein „Leitbild“ der Sozialpolitik durchgängig als typisch erkennbare Merkmale sowohl der grundlegenden gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen als auch der konkreten Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Gruppen herangezogen¹³. Die wissenschaftliche Beurteilung wird sich auf die Gesamtheit der erfaßten sozialpolitisch relevanten Zielvorstellungen der Europäischen Gemeinschaften beziehen und vor allem auf Aussagen über die Operationalität, über die Systemaspekte der Widerspruchsfreiheit und der Vollständigkeit und über die Realisierbarkeit ausgerichtet sein.

Abschließend wird der Verfasser in einer eigenen Stellungnahme Überlegungen anstellen, welche sozialpolitischen Aufgaben die Europäischen Gemeinschaften unter dem Gesichtspunkt der Maximierung des bei Beachtung der übrigen Ziele möglichen sozialen Fortschritts haben sollten und welche Schritte zur Erfüllung dieser Aufgaben beitragen könnten.

¹¹ Vgl. auch das entsprechende Vorgehen bei *E. S. Kirschen u. and.*: International vergleichende Wirtschaftspolitik. Versuch einer empirischen Grundlegung; Berlin 1967.

¹² Vgl. *G. Myrdal*: Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie; in: *Z. f. Nat.-ök.*, 4, 1933.

¹³ „Leitbild“ und „Zielsystem“ werden hier nicht als Kategorien der Objektsprache, sondern als Instrumente wissenschaftlicher Deskription und Analyse verstanden. Der Verfasser verwendet „Leitbild“ als inhaltlich auch das konkrete sozialpolitische „Zielsystem“ umfassenden Begriff. Daher steht für die beabsichtigte Charakterisierung der Sozialpolitik der Gemeinschaft der deskriptive Begriff des „Leitbildes“ im Vordergrund, während die wissenschaftliche Analyse vor allem den Aspekt des „Zielsystems“ als eines geordneten und in sich widerspruchsfreien Zusammenhangs der konkreten sozialpolitischen Zielsetzungen zum Gegenstand hat.

III. Erfassung und Darstellung der sozialpolitischen Ziele der Europäischen Gemeinschaften

A. Die sozialpolitischen Ziele im Rahmen der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Die nach dem 2. Weltkrieg in Europa einsetzenden Initiativen und Bestrebungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Nationen waren von einem Komplex politischer und wirtschaftlicher Motive getragen und neben den mehr geheimen Wünschen nach Teilhabe an einer „Großmacht Europa“ oder der Überwindung von eigenen Problemen der Nationen auf die Sicherung des Friedens durch Zusammenarbeit bei der „Befriedigung des Kollektivbedürfnisses Verteidigung“ und auf die „Erhöhung des materiellen Wohlstands“ ausgerichtet¹⁴. Obwohl diese Verbindung von wirtschaftlichen und politischen Zielen gegeben und auch andere Voraussetzungen für einen umfassenden politischen Zusammenschluß erfüllt waren, kam es zunächst nur zu „kleineuropäischen“ Lösungen einer partiellen¹⁵ und schließlich einer umfassenden Wirtschaftsintegration¹⁶.

1. Der sozialpolitische Gehalt der Grundziele und der zu ihrer Verwirklichung ergriffenen allgemeinen Maßnahmen

a) Der sozialpolitische Gehalt der Grundziele

In den Verträgen über die Gründung der EGKS und EWG ist übereinstimmend von den Vertragsstaaten die „stetige Besserung der Arbeits- und Lebensbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel“¹⁷

¹⁴ Vgl. E. S. Kirschen u. and.: International vergleichende Wirtschaftspolitik, S. 461 ff.; vgl. auch W. Hallstein: Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung; in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur; a.a.O., S. 267 ff.

¹⁵ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom 18. 4. 1951, hier zit. nach: Europa Archiv, 6. Jahr, Dokumentation, v. 20. 5. 1951.

¹⁶ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. 3. 1957, hier zit. nach der Veröff. d. Gemeinschaft: Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dazugehörige Dokumente, o. O., o. J. (1964); der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) vom 25. 3. 1957 wird im folgenden außer acht gelassen, da er, abgesehen von dem in den Art. 30–39 enthaltenen Auftrag an die Gemeinschaft, Sicherheitsnormen für den Schutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte aufzustellen und für ihre Anwendung zu sorgen, keine sozialpolitisch bedeutsamen Bestimmungen enthält. Vgl. Recht der Arbeit, 11, 1958, S. 62.

¹⁷ EWG-Vertrag, Präambel; der EGKS-Vertrag spricht in der Präambel sinngemäß von „Ausweitung ihrer Grundproduktion zur Hebung des Lebensstandards“ und nennt in Art. 2 als Aufgabe die „Ausweitung der Wirtschaft“, „Steigerung der Beschäftigung“, „Hebung der Lebenshaltung“ und die Sorge dafür, daß „keine Unterbrechung in der Beschäftigung“ und keine „tiefgreifende(n) und anhaltende(n) Störungen“ im Wirtschaftsleben hervorgerufen werden.

angegeben. Die angestrebte Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts¹⁸ wird in ihren Dimensionen als Wachstumsziel¹⁹, als Strukturziel²⁰ und als Stabilitätsziel²¹ erkannt und verfolgt.

Dem Wachstumsziel kann in seinem wirtschaftlichen Gehalt als Erhöhung des materiellen Wohlstandes über die allgemeine sozialpolitische Bedeutung wirtschaftlichen Wachstums²² hinaus eine besondere sozialpolitische Bedeutung unter den historischen Bedingungen der Vertragsabschlüsse zugeschrieben werden. Die zwar für die einzelnen Länder unterschiedliche aber allgemein sich verbessernde wirtschaftliche Situation in den fünfziger Jahren hatte die Kriegsfolgelasten und die im Marshallplan dokumentierte wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit Europas noch nicht hinreichend gemildert. Im Vergleich zu den im Integrationsprozeß beschworenen menschlich gesellschaftlichen Werten europäischer Tradition und der Vorstellung von der möglichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Zusammenschlusses der Wirtschaftskräfte der Vertragsstaaten in einem gemeinsamen Markt hatte die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung noch nicht annähernd das (vielleicht auch im internationalen Vergleich gerade mit den USA) erstrebte Lebenshaltungsniveau erreicht²³. Schließlich waren auch für die aus den verschiedensten Gründen in den einzelnen Staaten vorhandenen sozial schwachen Gruppen die gesellschaftlichen Hilfsmöglichkeiten nach den verbreiteten Zielvorstellungen allzu sehr begrenzt.

Der sozialpolitische Gehalt der Stabilitätszielsetzung der Europäischen Gemeinschaften ist in bezug auf die Beschäftigungsentwicklung unmittelbar gegeben, wenn man von dem traditionellen Verständnis von der gesellschaftlichen Schwäche der abhängig Beschäftigten ausgeht. Darüber hinaus kann allgemein für diese Zielsetzung der Zusammenhang zu sozialpolitischen Zielen als hinreichend bestätigt gelten. Besonders für die Stabilität des Preisniveaus wie auch für die

¹⁸ Vgl. EWG-Vertrag, Präambel.

¹⁹ z. B. als „beständige Wirtschaftsausweitung“, EWG-Vertrag, Präambel und Art. 2; vgl. auch EGKS-Vertrag Art. 2.

²⁰ „In dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern, ...“ EWG-Vertrag, Präambel; vgl. auch EWG-Vertrag Art. 2.

²¹ Vgl. EWG-Vertrag, Präambel und Art. 2; vgl. auch EGKS-Vertrag, Art. 2.

²² Vgl. H. Lampert: Economic policy and social policy; in: *Intereconomics*, 1970, S. 351 ff.; G. Kleinhenz: Die Ausrichtung der Sozialpolitik auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben als Problem einer Sozialreform; in: *Z. f. Sozialreform*, 17, 1971, S. 321 ff. Die Bedingungen für diese Aussage in bezug auf die innere Struktur des Wirtschaftswachstums und die Nebenwirkungen der zu seiner Erreichung eingesetzten Mittel auf sozialpolitische Ziele dürften für diese Zeit noch als relativ weitgehend erfüllt angenommen werden können.

²³ Vgl. zu einem Großteil dieser Aspekte auch W. Hallstein: Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung; a.a.O., S. 267 ff.

Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung im allgemeinen gilt, daß Personenmehrheiten, die auch aus anderen Gründen in den gegebenen Gesellschaftsordnungen als schwach, schutzbedürftig, unterprivilegiert oder ähnlich gekennzeichnet werden, in der Regel auch nicht in der Lage sind, die Auswirkungen wirtschaftlicher Instabilität auf ihre Lebenslagen abzuwehren²⁴. Man kann wohl davon ausgehen, daß den Gründern der Verträge dieser Zusammenhang bekannt war und auch als solcher insgesamt mit den angesprochenen Zielen erstrebt wurde²⁵.

Die Ausrichtung auf eine harmonische strukturelle Wirtschaftsentwicklung erhält — abgesehen von der Möglichkeit ihrer Zuordnung zu dem für alle historischen sozialpolitischen Bestrebungen entscheidenden Gleichheitsprinzip²⁶ — ihre spezifische Bedeutung für die Europäischen Gemeinschaften durch die in allen Vertragsstaaten traditionell anerkannte strukturelle Schwäche der Landwirtschaft und in der späteren Entwicklung auch des Bergbaus sowie vor allem durch die Existenz regional abgegrenzter wirtschaftlich schwacher Personenmehrheiten, insbesondere im Süden Italiens.

b) Der sozialpolitische Gehalt der Auswahl der allgemeinen Instrumente

Soweit zur Verwirklichung dieser Grundziele aus der gegebenen Situation nicht besondere Maßnahmen für erforderlich gehalten wurden, die später noch behandelt werden, bestimmten die Verträge *politisch-institutionelle* Maßnahmen und *wirtschaftsordnungspolitische* Maßnahmen, von denen die Erfüllung der genannten Grundziele weitgehend erwartet wird. Die Verträge haben die politisch „institutionelle Methode“ zur Lösung der Integrationsaufgabe gewählt²⁷, wenn auch schon in der EWG die Exekutivbefugnisse der Kommission als dem eigentlichen Gemeinschaftsorgan vermindert²⁸ und der Rat als das

²⁴ Vgl. G. Eisermann: Gesellschaftliche Aspekte der Geldentwertung; in: Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Geldentwertung, Berlin 1967, S. 47 ff.

²⁵ Vgl. U. Meyer-Cording: Die europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozeß; in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur; a.a.O., S. 306 f.; siehe zu diesem Problem auch EWG-Vertrag, Art. 103 und 104.

²⁶ Vgl. E. Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik; Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961, S. 3.

²⁷ Diese Methode geht im Gegensatz zu extrem liberalen Auffassungen davon aus, daß auch die Einrichtung und Erhaltung einer Freihandelsordnung der politischen Macht bedürfen (vgl. zu diesen gegensätzlichen Auffassungen A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik; Freiburg 1966, S. 319 ff.) und daß darüber hinaus — der Zielsetzung der Verträge entsprechend — aus einer wirtschaftlichen Union nur durch politische Macht auch eine politische Union werden kann (vgl. hierzu, mit Bezug auf List, E. Salin: Die Krisis der EWG; in: Kyklos, 25, 1972, S. 8).

²⁸ U. Meyer-Cording spricht hier von einer „Ent-Institutionalisierung“ im Vergleich von EWG zu EGKS: Die europäische Integration . . . ; a.a.O., S. 307; vgl. auch E. Wirsing: Aufgaben und Stellung der Kommission in der Verfassungsstruktur der EWG; in: G. Zellentin (Hrsg.): Formen der Willensbildung in den Europäischen Organisationen; a.a.O., S. 49 ff.

Organ, über das die nationalen Regierungen an den politischen Entscheidungen teilhaben, „zum Zentrum der Entscheidungsgewalt“ geworden ist²⁹. Der gemeinsamen Versammlung, die aus von den nationalen Parlamenten aus ihrer Mitte entsandten Abgeordneten gebildet wird, stehen nur rudimentäre parlamentarische Beratungs- und Kontrollbefugnisse zu³⁰. Der Gehalt an sozialpolitischer Ausrichtung dieser institutionellen Lösung muß wohl in erster Linie darin gesehen werden, daß die aufgezeigten Grundziele nicht ohne jede politische Lenkungsmacht allein durch die Einrichtung einer bestimmten Wirtschaftsordnung für erreichbar gehalten werden. Daß die „Gemeinschaftspolitik“ nicht auf eine unmittelbare demokratische Legitimierung gegründet wurde, dürfte bei der engen historischen Beziehung von „Demokratie“ und „Sozialpolitik“³¹ durchaus Hinweise auf die den Gemeinschaften zugedachten sozialpolitischen Aufgaben geben.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß als Beratungsgremium ohne eigene Initiativrechte, in dem vom Staat auf Vorschlag der nationalen Regierungen ernannte „Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit“³² ein persönliches nicht an Weisung gebundenes Mandat wahrnehmen, kann aus seiner Entstehung³³ heraus nicht eindeutig als sozialpolitisch motiviert angesehen werden. Das ursprünglich mit der Absicht vorgeschlagene Gremium, eine Art Selbstverwaltung der Europäischen Gemeinschaft durch die Repräsentanten einer nach ihrem Stand im Wirtschaftsleben organisierten Gesellschaft *anstelle* der politischen Institu-

²⁹ Bericht der ad-hoc-Gruppe für die Prüfung der Fragen einer Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments („Bericht Vedel“), hrsg. v. d. Kommission der EG, Brüssel 1972, S. 23. Vgl. auch W. U. v. Hassel: Formen der Beschlußfassung des Rates der EWG, in: Formen der Willensbildung in den Europäischen Organisationen; a.a.O., S. 82 ff. Mit der zitierten Aussage ist allerdings erst die vertragliche Gestaltung des formellen Entscheidungsgefüges angesprochen. Zur weiteren Verschiebung des tatsächlichen Gewichts im Entscheidungsprozeß zwischen Kommission und Rat vgl. auch R. Remus: Kommission und Rat im Willensbildungsprozeß der EWG; a.a.O.; Chr. Sasser: Die Zukunft der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft; in: Europa Archiv, 27, 1972, S. 87 ff.; G. Nicolaysen: Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion; a.a.O., S. 90 ff.

³⁰ Vgl. W. Hallstein: Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung; a.a.O., S. 273.

³¹ Der Verfasser läßt hier bewußt die beiden Begriffe unbestimmt, weil er zwar die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland ansprechen, aber den von ihm vermuteten weitergehenden Zusammenhang nicht ausschließen möchte.

³² EWG-Vertrag, Art. 193; vgl. auch den im EGKS-Vertrag (Art. 18) geschaffenen Beratenden Ausschuß der Hohen Behörde.

³³ Diesen Entstehungszusammenhang beschreibt ausführlich G. Zellentin: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und Euratom; Leiden 1962.

tionalisierung einzuführen, wurde zum Gegenstand der Forderungen nach „Wirtschaftsdemokratie“ der überwiegend in der Opposition stehenden sozialistischen Parteien und der Gewerkschaften vor allem in Frankreich. Der Bereitschaft der in der Mehrzahl bürgerlichen Regierungen der Vertragsstaaten, die Interessenverbände in eng begrenzter Funktion an der Willensbildung der Gemeinschaft zu beteiligen, kann neben einer rein politischen Absicht die sozialpolitische Zielvorstellung zugrundegelegt haben, durch diese Konsultationsmöglichkeiten die politischen Entscheidungen der Gemeinschaften besser den Bedürfnissen der Bürger anzupassen und auch schutzbedürftige Interessen erkennen zu können³⁴.

Die politisch-institutionell begründeten Möglichkeiten gemeinschaftlicher Aktion dienen der Verwirklichung der Grundziele „durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliederstaaten“³⁵. Die dazu vorgesehenen *allgemeinen Mittel* beschreiben einen Wirtschaftsordnungstyp, der durch die Einführung des freien Warenverkehrs über die „Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkung der Ein- und Ausfuhr von Waren“, durch die Gewährung des „freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs(s)“³⁶ und durch Errichtung eines Systems von Regeln, die den freien Wettbewerb vor „Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung“³⁷ bewahren, gekennzeichnet ist. Berücksichtigt man zudem, daß durch die Verträge die jeweils bestehenden Eigentumsordnungen in den Mitgliedsstaaten zwar nicht determiniert, aber akzeptiert werden³⁸, dann konstituieren diese Regelungen und der gekennzeichnete Katalog der Grundziele eine Wirtschaftsordnung, deren sozialpolitische Bedeutung bei den Vertrags-

³⁴ Diese Vermutung gründet sich u. a. auf die Auswahl der Fälle, in denen im EWG-Vertrag die Konsultation des Ausschusses vorgeschrieben ist: Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 49), Niederlassungsfreiheit (Art. 54, 1, 2), freier Dienstleistungsverkehr (Art. 63, 1, 2), Verkehrspolitik (Art. 75, 1 u. 79, 3), Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 100, 2), Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art. 121), Europäischer Sozialfonds (Art. 126 u. 127), Berufsausbildung (Art. 128). Vgl. G. Zellentini: Willensbildung und Interessenrepräsentation im Wirtschafts- und Sozialausschuß der europäischen Gemeinschaften; in: Formen der Willensbildung in den europäischen Organisationen; a.a.O., S. 111.

³⁵ EWG-Vertrag, Art. 2, vgl. auch 2. Teil: Grundlagen, Titel I: Der freie Warenverkehr, Art. 9–37; die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik wird später behandelt.

³⁶ EWG-Vertrag, Art. 3, vgl. auch 2. Teil, Titel III, Art. 48–73; vgl. EKGS-Vertrag, Art. 4.

³⁷ EWG-Vertrag, Art. 85, vgl. auch die folgenden Art. bis Art. 94; vgl. EKGS-Vertrag, Art. 4 und 65–67.

³⁸ EWG-Vertrag, Art. 222 und EKGS-Vertrag, Art. 83; vgl. G. Burghardt: Die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten und der EWG-Vertrag; Hamburg 1969; vgl. auch Wohlfahrt u. and.: Die EWG. Kommentar zum Vertrag; Berlin u. Frankfurt 1960.

parteien in der gleichen Weise Gegenstand der Zielvorstellungen gewesen sein dürfte wie in der Ordnungskonzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“³⁹, auch wenn sie diese Bezeichnung nicht verwendet⁴⁰ und die soziale Bedeutung der Ordnungsbestimmungen nicht eigens hervorgehoben haben⁴¹. Die sozialpolitische Ausrichtung der Entscheidung in den Verträgen für Freihandel und für die Freiheit der Faktorbewegungen liegt einmal in der erwarteten Leistungsfähigkeit des sich auf der Basis dieser Freiheiten vollziehenden freien wirtschaftlichen Wettbewerbs für die Erreichung der erstrebten Grundziele, vor allem für die Ausdehnung der Wirtschaftstätigkeit und damit auch die Beschäftigung sowie für ein Wachstum der Produktion, das auch zur Hebung der Lebenshaltung bei den Konsumenten wirksam wird. Darüber hinaus geht aus der Geschichte der Integration wie aus dem Ziel der Verträge, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der Völker zu schaffen“⁴², hervor, daß mit den für die gemeinsamen Märkte eingeführten personenbezogenen Wirtschaftsfreiheiten eine unmittelbare Verbesserung der Lebenslage entsprechend einem „europäischen Menschenbild“ verbunden wurde.

2. Der sozialpolitische Gehalt der Zielsetzungen bei besonderen Aufgaben im Rahmen der Errichtung des gemeinsamen Marktes

Bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes bedurfte es nach Ansicht der Autoren der Verträge einer Sonderregelung vor allem für den gesamten Bereich der Landwirtschaft und für gewisse benachteiligte oder wenig entwickelte Regionen innerhalb der Gemeinschaft⁴³. Außerdem war im Zusammenhang mit der Errichtung der Zollunion die

³⁹ Zur Begründung des sozialen Gehalts dieser Ordnungskonzeption vgl. A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft; in: HdSW, Bd. 9, 1956, S. 390 ff.; H. Lampert: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD; 3. Aufl., München 1970.

⁴⁰ Müller-Armack weist darauf hin, daß in den Verhandlungen nicht die Rede davon war, etwa die Soziale Marktwirtschaft oder aber die französische Planifikation zu übernehmen, daß aber doch der Gemeinsame Markt als „streng wettbewerblicher Markt“ definiert ist; vgl. ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik; a.a.O., S. 404 f.

⁴¹ Diese vom Verfasser auf Grund der von ihm für wesentlich gehaltenen Elemente dieser Konzeption (die zusätzlich in der BRD gegebene Sozialbindung des Eigentums scheint bisher kaum tatsächlich relevant) geäußerte Auffassung wird vertreten bei U. Meyer-Cording: Die europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozeß; a.a.O.; Die Deutsche Wirtschaft und die EWG, Eine Studie der Deutschen CEPES-Gruppe, hrsg. v. d. Kommission d. Europäischen Gemeinschaft, o. O., o. J. Strittig wurde diese Auffassung vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um eine mittelfristige Planung der Wirtschaftspolitik in der EWG. Vgl. K. Kleps: Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa; Freiburg 1966, S. 426 ff.

⁴² EWG-Vertrag, Präambel.

⁴³ Vgl. E. S. Kirschen u. and.: International vergleichende Wirtschaftspolitik; a.a.O., S. 470 ff.

Frage zu klären, wie die Beziehungen zu den überseeischen, mit den Vertragsstaaten in einem besonderen Verhältnis stehenden Ländern gestaltet werden sollten. Die Problemstellung in diesen Fällen sowie die von den allgemeinen Ordnungsprinzipien abweichende Auswahl von Maßnahmen lassen hierbei die Relevanz sozialpolitischer Ziele vermuten.

Bei der Gestaltung der gemeinsamen *Agrarpolitik* wurden in zweifacher Weise sozialpolitische Aspekte berücksichtigt. Die in der Landwirtschaft Beschäftigten würden im Rahmen der allgemeinen Ordnung des gemeinsamen Marktes als gesellschaftlich schwache Gruppe, vor allem in bezug auf die Entwicklung der Einkommen, erscheinen, und zwar wegen der besonderen „Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“⁴⁴.

Bei der Sicherung der erwünschten Einkommen über den Markt hätte unter den gegebenen Voraussetzungen die Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen nicht gewährleistet werden können⁴⁵. Zur Lösung dieser Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik wird das Prinzip verfolgt, über die Verbesserung der „Produktivität der Landwirtschaft ... der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“⁴⁶. Damit wird dem Grundsatz gefolgt, infolge der Verflechtung der Landwirtschaft mit der gesamten Volkswirtschaft müßten „die marktwirtschaftlichen Prinzipien soweit wie möglich auch für die Landwirtschaft zur Anwendung“ kommen⁴⁷. Weder wird der gekennzeichneten Eigenart landwirtschaftlicher Tätigkeit ein weitgehender Eigenwert beigemessen noch ihr im Rahmen übergeordneter gesellschaftlicher Zielsetzungen (etwa der Erhaltung einer bestimmten Landschaftskultur⁴⁸) eine nichtwirtschaftliche Aufgabe gestellt. Soweit im EWG-Vertrag die Mittel der Agrarpolitik bereits festgelegt sind, ist nur die beabsichtigte „wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse“⁴⁹ sowie die Ausnahme-Möglichkeit, daß „zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind“, Beihilfen gewährt werden

⁴⁴ EWG-Vertrag, Art. 39, 2.

⁴⁵ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 39.

⁴⁶ EWG-Vertrag, Art. 39, 1.

⁴⁷ Vgl. *Wohlfahrt u. and.:* Die EWG. Kommentar zum Vertrag; a.a.O., S. 118.

⁴⁸ Vgl. H. Priebe: *Landwirtschaft in der Welt von morgen*; Düsseldorf 1970.

⁴⁹ EWG-Vertrag, Art. 41.

können⁵⁰, für die sozialpolitische Ausrichtung der Mittelwahl aufschlußreich.

Eine *Regionalpolitik* im eigentlichen Sinne spricht der EWG-Vertrag nicht an. Dennoch kann man aus der Entstehungsgeschichte des Vertrages sowie aus der klaren Aufgabenstellung der Präambel darauf schließen, daß den Gründern die allgemein integrationspolitische wie auch die sozialpolitische Bedeutung der Abstände zwischen den Regionen und des Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung vor allem des Südens von Italien bewußt war⁵¹. Das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen impliziert für die Bevölkerung der betroffenen Regionen zunächst die allgemein dem wirtschaftlichen Wachstum zugesprochenen jeweils bedingten Möglichkeiten der Verbesserung der Lebenslage. Dieses Ziel ist aber neben dem Ausfluß des Gleichheitspostulats zugleich — und in dieser Beziehung wohl auch von den Staatsmännern erkannt — ein Instrumentalziel für die „Erhaltung des materiellen Zusammenhalts...“⁵² der Integration, und die Belastbarkeit dieses materiellen Zusammenhalts bestimmt wiederum die jeweils noch akzeptablen regionalen Unterschiede der wirtschaftlichen Lebensbedingungen und damit das Ausmaß der erforderlichen Angleichung und Verbesserung der Lebenslagen in den rückständigen Regionen⁵³. Die im Vertrag vorgesehenen Instrumente erscheinen im Vergleich zu der angenommenen Bedeutung dieses Anliegens unzureichend. Die Bestimmungen über die u. a. hierfür eingerichtete Europäische Investitionsbank⁵⁴ enthalten keine sozialpolitisch relevanten Informationen. Die Regelung zulässiger staatlicher Beihilfen spricht den Hilfen für die durch die Teilung Deutschlands betroffenen Gebiete einen höheren Grad der Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt zu als den Beihilfen zur Förderung der Gebiete mit außergewöhnlich niedriger Lebenshaltung oder erheblicher Unterbeschäftigung, was auf eine unterschiedliche

⁵⁰ EWG-Vertrag, Art. 42.

⁵¹ Vgl. Protokoll des EWG-Vertrages betreffend Italien, a.a.O., S. 245 ff.; vgl. auch A. Müller-Armack: Auf dem Wege nach Europa; Stuttgart 1971, S. 76 f. und 192 ff.

⁵² Der Verfasser knüpft hier an die Definition der Sozialpolitik von Alfred Amonn an, der als den sozialpolitischen Aspekt der gesellschaftlichen Schwäche von Gruppen oder Klassen gerade deren Bedeutung für dieses allgemeine Oberziel der Gesellschaftspolitik, der Erhaltung des materiellen Zusammenhalts bei einer gegebenen Gesellschaftsordnung, betont. Vgl. A. Amonn: Der Begriff „Sozialpolitik“; in: Schmollers Jahrbuch, 48, 1924, S. 198.

⁵³ Die zentrale sozialpolitische Aufgabe der EWG sieht hierin E. Hauser: Die EWG-Sozialpolitik — sie kommt, sie kommt nicht ...; in: Europäische Gemeinschaft, H. 7, 1972, S. 9 f.

⁵⁴ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 129 u. 130; vgl. auch Protokoll des EWG-Vertrages über die Satzung der Europäischen Investitionsbank, a.a.O., S. 217 ff.

Bewertung politisch oder wirtschaftlich bedingter Entwicklungsrückstände schließen läßt⁵⁵.

Die *Politik der Assoziierung* der mit Vertragsstaaten aus der Kolonialherrschaft in besonderer Weise verbundenen überseeischen Länder und Hoheitsgebiete wäre im Rahmen eines allgemeinen Zielsystems der Entwicklungspolitik zuzuordnen und würde in einzigartiger Weise dem Gedanken *Weddigen* von der Entwicklungspolitik als supranationaler Sozialpolitik entsprechen⁵⁶: mit den Gemeinschaften als supranationaler Träger und den betroffenen Ländern anstelle von Personenmehrheiten als den Schwachen in der Weltgesellschaft und ihrer Ordnung.

Der EWG-Vertrag gibt dieser Politik folgende Ausrichtung:

„Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.

Grundsätzen soll die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern, um sie der von ihnen erstrebten wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Entwicklung entgegenzuführen⁵⁷.“

Die Instrumente dieser Entwicklungspolitik bestehen in der Hauptsache in der Einbeziehung in das Freihandelssystem. Sie tragen aber auch der Schutzbedürftigkeit dieser Länder dadurch Rechnung, daß diese Zölle erheben dürfen, „die den Erfordernissen ihrer Entwicklung und Industrialisierung entsprechen oder als Finanzzölle der Finanzierung ihres Haushalts dienen“⁵⁸ oder daß die Beteiligung der EWG-Länder an für die Entwicklung dieser Länder erforderlichen Investitionen vorgesehen ist⁵⁹. Von den personenbezogenen Freiheiten des gemeinsamen Marktes wird im Rahmen der Assoziierungsbestimmungen nur die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den betroffenen Ländern angesprochen und eine Regelung durch spätere Abkommen unter bestimmten Vorbehalten vorgesehen⁶⁰. Eine weitergehende entwicklungspolitische Konzeption, die auch andere nicht durch besondere Beziehungen an EWG-Länder gebundene Nationen erfassen und die Prinzipien der Entwicklungsaufgabe kennzeichnen würde, ist im Vertrag nicht enthalten.

⁵⁵ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 92, wo für erstere formuliert wird „2. Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind ...“ und für letztere „3. Als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar können angesehen werden ...“.

⁵⁶ W. Weddigen: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege; Stuttgart 1957, S. 5.

⁵⁷ EWG-Vertrag, Art. 131.

⁵⁸ EWG-Vertrag, Art. 133.

⁵⁹ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 132, 3.

⁶⁰ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 135.

3. Die eigentlich sozialpolitischen Zielsetzungen der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Neben den in den Verträgen von Paris und Rom mit den allgemeinen Zielen und Mitteln der Integration gegebenen und erstrebten sozialpolitischen Implikationen werden auch besondere Aufgaben der Verbesserung der Lebenslagen bestimmter für sozial schwach gehaltener Personengruppen erkannt und Mittel für ihre Lösung bereitgestellt. Auch bei der Erfassung dieser Ausrichtung der Gemeinschaften kann man sich nicht auf den Bereich der „Sozialvorschriften“ beschränken. Schon bei der Regelung der grundsätzlichen Aufgaben hebt die Montanunion aus der in den Oberzielen erfaßten Gesamtbevölkerung der Mitgliedstaaten die „Arbeiter“ hervor, mit der Verpflichtung der Organe, „auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken, die es erlaubt, diese Bedingungen im Rahmen der Fortschritte in jeder der zu ihrem Aufgabenkreis gehörenden Industrien einander anzugleichen“⁶¹. Entsprechend wird im EWG-Vertrag verfahren, wenn bei der Explikation der einzelnen Aufgaben der Gemeinschaft „die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds“ gefordert wird, „um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen“⁶². Damit wird deutlich, daß die Verwirklichung der allgemeinen Ziele der Integration für die Personenmehrheit der abhängig Beschäftigten als besondere Aufgabe angesehen wird, die auch besondere Maßnahmen erfordert.

Eine erste konkrete sozialpolitische Aufgabe stellt sich dann damit, das formale Recht der Freizügigkeit der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt⁶³ durch ergänzende Maßnahmen in ein auch tatsächlich für die Arbeitnehmer nutzbares Recht zu verwandeln. Diesem Prinzip wird jedoch nur insoweit gefolgt, als Hindernisse für die mögliche Freizügigkeit der Arbeitnehmer in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen bestehen oder durch Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen und durch Verfahren zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf bestimmten Arbeitsmärkten behoben werden können⁶⁴. Darüber hinaus richten sich die vorgesehenen Maßnahmen auf die Verhinderung von Diskriminierungen in der Entlohnung von inländischen und eingewanderten Arbeitnehmern und auf die Sicherung des wandernden Arbeitnehmers vor dem Verlust von Leistungsansprüchen auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit⁶⁵. Die

⁶¹ EGKS-Vertrag, Art. 3 e.

⁶² EWG-Vertrag, Art. 3 i.

⁶³ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 48; EGKS-Vertrag, Art. 69.

⁶⁴ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 49.

⁶⁵ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 51; EGKS-Vertrag, Art. 69,4.

weitergehende Aufgabenstellung, auch den in den betroffenen Personen selbst gegebenen Mangel an Voraussetzungen für die Wahrnehmung dieses Rechts zu überwinden, wird nur durch die nur auf lange Sicht einen gewissen Erfolg versprechenden Absichten der Förderung des Austauschs junger Arbeitskräfte⁶⁶ und der Aufstellung allgemeiner Grundsätze für eine gemeinsame Politik in bezug auf die Berufsausbildung⁶⁷ verfolgt.

Eine weitere sozialpolitische Aufgabe ergibt sich in bezug auf die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer durch den Mangel an Anpassungsfähigkeit an die vom gemeinsamen Markt zu erwartenden Veränderungen vor allem der Beschäftigungsmöglichkeiten. Bei der Lösung dieses Problems soll das Ziel verfolgt werden, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern“⁶⁸, also zugleich die Voraussetzungen für die optimale Allokation des „Faktors Arbeit“ zu verbessern. Diesem Ziel entsprechend werden die Hilfsmaßnahmen vor allem auf die produktive Wiederbeschäftigung ausgerichtet, die in der Montanunion⁶⁹ durch Förderung der Unternehmen zur Errichtung neuer Arbeitsplätze und, wie auch über den Sozialfonds der EWG⁷⁰, durch Umschulung und Umsiedlungsbeihilfen sowie durch nur vorübergehende Einkommenshilfen erreicht werden soll.

Schließlich sind die Lebensbedingungen der Arbeitskräfte und auch noch anderer Bevölkerungsgruppen in allen Ländern der Gemeinschaft in relativ starkem Maße von den Einrichtungen und Leistungen der *Sozialen Sicherheit* bestimmt. Ob die Verbesserung und Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen erreicht werden kann, hängt dann auch in entscheidendem Maße von der Entwicklung der Sozialordnungen i.e.S. ab, von der die Gründer des EWG-Vertrages der Auffassung waren, daß sie sich „sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird“⁷¹. Diese Regelung, die sich als Kompromiß aus der französischen Forderung nach Angleichung der „Soziallasten“ der Wirtschaft vor Einführung des Gemeinsamen Marktes und des auch durch wissenschaft-

⁶⁶ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 50.

⁶⁷ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 128.

⁶⁸ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 123.

⁶⁹ Vgl. EGKS-Vertrag, Art. 56.

⁷⁰ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 125; vgl. auch den für dieses Problem bedeutsamen Art. 128 über Grundsätze für eine gemeinsame Politik in bezug auf die Berufsausbildung.

⁷¹ EWG-Vertrag, Art. 117, 2.

liche Gutachten, die diese Angleichung nicht für erforderlich hielten⁷², bestärkten deutschen Widerstandes ergab⁷³, läßt weitgehend unbestimmt, ob die Organe der Gemeinschaft über die Förderung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen⁷⁴ hinaus einen Auftrag zur Angleichung der Sozialordnungen haben. Soweit an eine solche Harmonisierung der Sozialpolitik⁷⁵, vor allem über die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, gedacht war, muß sie quasi als Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen durch „soziale Kosten“ verstanden werden, und war rein wirtschaftspolitisch begründet⁷⁶.

Als konkrete sozialpolitische Normen blieben von den anfänglichen französischen Forderungen auf Angleichung noch der „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit“⁷⁷ und das Bestreben der Mitgliedsstaaten, „die bestehende (!) Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten“⁷⁸. Damit wird jedoch auch vor allem das wirtschaftliche Problem eventuell bestehender nicht ökonomisch bedingter Lohn- und Kostenunterschiede und damit die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes angesprochen⁷⁹ und für die Gemeinschaftsorgane kein konkreter sozialpolitischer Auftrag festgelegt⁸⁰, sondern höchstens eine „Konkretisierung des Gewollten und eine(r) Bindung der Vertragspartner an eine gemeinsam einzuhaltende Linie“⁸¹ vorgenommen.

⁷² Vgl. Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Bericht einer Sachverständigen-Gruppe, hrsg. v. Internationalen Arbeitsamt, Genf 1956; G. Hempel: Die Bedeutung der Sozialpolitik für die Europäische Integration; Kiel 1955, S. 28 ff.

⁷³ Vgl. A. Müller-Arnack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik; a.a.O., S. 404.

⁷⁴ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 118.

⁷⁵ Zu diesem Problemkreis vgl. B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; Göttingen 1966; H. J. Lell: Die soziale Harmonisierung in der EWG und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen; Berlin 1966; Europäische Konferenz über die Soziale Sicherheit, 2 Bde., Brüssel 1962, insbes. Bd. I, S. 195 ff.; G. Sandmann u. and.: Die EWG als Sozialgemeinschaft; Köln 1964.

⁷⁶ Vgl. Wohlfahrt u. and.: Die EWG. Kommentar zum Vertrag; a.a.O., S. 362.

⁷⁷ EWG-Vertrag, Art. 119.

⁷⁸ EWG-Vertrag, Art. 120.

⁷⁹ Vgl. Wohlfahrt u. and.: Die EWG. Kommentar zum Vertrag; a.a.O., S. 362 ff.; B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; a.a.O., S. 28, E. Heuss: Freihandel oder Integration; in: ORDO, XI, 1959, S. 103.

⁸⁰ Vgl. E. Heuss: ebenda, S. 101, der den Vertrag hier so interpretiert: „Nach außen hin nimmt man zwar den unhaltbaren Standpunkt der sozialpolitischen Harmonisierung ein, in praxi aber gedenkt man nicht, die entsprechenden Konsequenzen daraus zu ziehen und die bestehenden nationalen Unterschiede zu beseitigen.“

⁸¹ G. Biskup: Die Sozialbestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: Recht der Arbeit, 10, 1957, S. 461.

Somit kann man feststellen, daß in den Verträgen die Verfolgung einer gemeinsamen „Sozialpolitik“ nicht vereinbart, sondern „die Sozialpolitik“ in der Kompetenz der Mitgliedstaaten belassen wurde⁸². Der EWG-Vertrag sieht lediglich die Möglichkeit vor, daß der Rat durch einstimmigen Beschluß die Kommission zur Durchführung gemeinsamer Maßnahmen beauftragt⁸³ und enthält sonst nur die genannten Ansätze für gemeinschaftliche Regelungen. Selbst wenn man in der Vertragsauslegung die „Sozialpolitik“ unter die „Wirtschaftspolitiken“ subsumieren würde⁸⁴, so könnte hier nur „die rechtlich zwanglose Form der Koordinierung, der freien Absprache also“⁸⁵, zum Zuge kommen. Im Bereich der „Sozialpolitik“ ist daher für die Gemeinschaftsorgane keine unmittelbar verbindliche Gestaltung der Lebenslagen durch Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen zulässig und kein weitergehender Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten zugunsten der Gemeinschaft erfolgt⁸⁶. Der Kommission, dem dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Organ, verblieb zur Erfüllung ihres auf die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliederstaaten beschränkten Auftrages nur die Möglichkeit, „durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen tätig“ zu werden⁸⁷ sowie über die allgemeine Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft und über besondere, die soziale Lage betreffende Fragen Berichte auszuarbeiten⁸⁸.

⁸² *Ebenda*; S. 461; Internationale und supranationale Sozialpolitik; in: Sozialpolitik in Deutschland; hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 23; P. Heyde: Internationale Sozialpolitik; Heidelberg 1960, S. 124; H. Rohde: Chancen europäischer Sozialpolitik; in: Die neue Gesellschaft, 19, 1972, S. 97. Diese Aussagen beziehen sich allerdings nur auf das Verständnis von „Sozialpolitik“ in der objekt-sprachlichen Ebene der Verträge, sie können nicht schon als Ergebnis für die „Sozialpolitik“ im hier gewählten umfassenderen Sinn interpretiert werden.

⁸³ „Insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der in den Artikeln 48 bis 51 erwähnten aus- und einwandernden Arbeitskräfte“, EWG-Vertrag, Art. 121.

⁸⁴ Vgl. *Wohlfahrt u. and.*: Die EWG. Kommentar zum Vertrag; a.a.O., S. 318, die die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 105 als allgemeine Koordinierungsregel einer (auch die Arbeits- und Sozialpolitik) umfassend verstandenen Wirtschaftspolitik auslegen. Vgl. auch Internationale und supranationale Sozialpolitik; a.a.O., S. 25 f.

⁸⁵ G. Biskup: Die Sozialbestimmungen ...; a.a.O., S. 461.

⁸⁶ Vgl. G. Biskup: Die Sozialbestimmungen ...; a.a.O., S. 461 ff.

⁸⁷ Und zwar „insbesondere auf dem Gebiet

- der Beschäftigung,
- des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,
- der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,
- der sozialen Sicherheit,
- der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,
- des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit,
- des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern“. EWG-Vertrag, Art. 118.

⁸⁸ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 122.

B. Die bisherige Politik der Europäischen Gemeinschaft als Indikator für ihre sozialpolitischen Zielsetzungen

Die Erfassung sozialpolitischer Zielsetzungen in der bisherigen Politik der Europäischen Gemeinschaft kann sich in diesem Rahmen nicht auf eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der Integration stützen. Nach der systematischen Erfassung der sozialpolitischen Ausrichtung der Bestimmungen der Verträge von Paris und Rom kann man sich hier auf die in tatsächlichen Ergebnissen sichtbar werdende Bestätigung oder Veränderung dieser Ausrichtung beschränken. Die noch im Stadium der Initiative sich befindenden „Aktionen“ werden als Gegenstand der gegenwärtigen Programmatik später behandelt.

Betrachtet man zunächst die oben als allgemeine Aufgaben der Politik der Europäischen Gemeinschaften erfaßten Komplexe, dann konnten — wie vertraglich vorgesehen — zunächst nach der Errichtung der Institutionen und der Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaften⁸⁹ die Schaffung einer Zollunion und die sonstigen Maßnahmen zur Gewährung der Rechte zu freier wirtschaftlicher Betätigung innerhalb des gemeinsamen Marktes mit Ausnahme des Kapitalmarktes weitgehend abgeschlossen⁹⁰ und das System von Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages für die Selbststeuerung der Wirtschaftstätigkeiten innerhalb dieser Freiheit durch gemeinschaftliche Verordnungen ausgestaltet werden⁹¹. Eine Angleichung der nationalen Rechtsordnungen, die auch die als Voraussetzungen für diese Freiheiten relevanten Bereiche, z. B. des Patentrechtes und des Gesellschaftsrechtes, umfassen, konnte bisher noch nicht geleistet werden⁹². Eine Fülle von materielleren Voraussetzungen, z. B. im Steuerrecht, aber auch bei den Wirtschaftsbürgern selbst, fehlen bislang, um die Wirtschaftsintegration wirklich allgemein werden zu lassen. Die Wettbewerbsregeln können vermutlich den Großteil der Bildung und

⁸⁹ Die bisherige Entwicklung brachte eine Minderung tatsächlich gemeinschaftlicher Entscheidungsgewalt mit dem informell entscheidenden Gewicht des Rates, der am Prinzip der Einstimmigkeit seiner Entscheidungen festgehalten hat. Vgl. *H. Berg*: Zur Leistungsfähigkeit der „Gemeinschaftsmethode“ der Europäischen Gemeinschaften; in: *Integration*, 1971, S. 202 ff.; *G. Nicolaysen*: Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion; a.a.O., S. 90 ff.

⁹⁰ Vgl. *H. Willgerodt u. and.*: Wege und Irrwege zur Europäischen Währungsunion; a.a.O., S. 61 ff.; vgl. zur Entwicklung im einzelnen *W. v. Lojewski*: Der gemeinsame Markt in Europa; Frankfurt u. Berlin 1964, S. 54 ff.; *A. Sattler*: Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion; Tübingen 1972.

⁹¹ Vor allem die Verordnung Nr. 17 des Ministerrates der EWG zu Art. 85 EWG-Vertrag.

⁹² Vgl. *Gemeinschaftliche Maßnahmen zur Rechtsangleichung (1958—1969)*, hrsg. v. d. Kommission d. EG, Brüssel 1970.

Sicherung wirtschaftlicher Macht durch Konzentration nicht erfassen⁹³. Mangelnde Praktikabilität⁹⁴, zögernder Einsatz⁹⁵ und ein gewisser Zielkonflikt zwischen Wettbewerbspolitik und der Bewältigung der „Amerikanischen Herausforderung“ durch eine gemeinschaftliche Industrie- und Handelspolitik⁹⁶ haben mit zu einer starken Zunahme der Unternehmenskonzentration in der EWG beigetragen oder sie mindestens nicht verhindert⁹⁷. Bei dem weiteren allgemeinen Aufgabenkomplex der schrittweisen Koordinierung der Wirtschaftspolitik sind bisher nur bescheidene Schritte durch die Aufstellung und Annahme der Programme zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik verwirklicht worden⁹⁸, nachdem lange Zeit diese ursprünglich der französischen Planifikation nahestehenden Ansätze einer „Gemeinschaftsprogrammierung“ als „Einengung wirtschaftlicher Privatinitiativen“⁹⁹ besonders von Wirtschaftspolitikern der BRD abgelehnt wurden¹⁰⁰. Dem Mißverhältnis zwischen den Fortschritten bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und der damit verstärkten Interdependenz der nationalen Wirtschaftsentwicklungen und dem Nachhinken einer entsprechenden Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹⁰¹ mag u. a. zugerechnet werden können, daß zwar das Ziel des wirtschaftlichen Wachstums in der EWG überdurchschnittlich verwirklicht werden konnte, bei den Zielen „Stabilität“ und harmonische Entwicklung der Regionen im Zeitablauf mehr oder minder große Abweichungen von den Zielvorstellungen in Kauf genommen werden mußten und den tatsächlichen nationalen

⁹³ Vgl. E. J. Mestmäcker: Die Beurteilung der Unternehmenskonzentration nach den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages; in: H. Arndt (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft; 2., v. neu bearb. Aufl., Berlin 1971, 1. Band, S. 733 ff.

⁹⁴ Vgl. ebenda; zu diesem Aspekt kann auch auf die Literatur zur Wettbewerbspolitik in der BRD verwiesen werden.

⁹⁵ Vgl. den Bericht über die *erstmalige* Anwendung des Art. 86 in bezug auf die GEMA. Fünfter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften (1971), Brüssel 1972, S. 107 ff.

⁹⁶ Vgl. E. J. Mestmäcker: Die Beurteilung ...; a.a.O., S. 738 ff.

⁹⁷ Vgl. Erster Bericht über die Entwicklung der Wettbewerbspolitik, hrsg. v. d. Kommission d. EG, Brüssel 1972, S. 204; R. F. Kuda: Multinationale Konzentration in Europa; in: Frankfurter Hefte, 26, 1971, S. 758 ff.

⁹⁸ Erstes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1966—1970, v. Rat gebilligt am 11.4.1967; Zweites Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, vom Rat gebilligt am 12.5.1969; Drittes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1971—1975, vom Rat gebilligt am 8/9.2.1972.

⁹⁹ Europäische Dokumentation 1971, „Das dritte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik“, S. 1.

¹⁰⁰ Vgl. K. Kleps: Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa; a.a.O., S. 426 ff.; ders.: Zur Konkurrenz wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: ORDO, XV/XVI, 1965, S. 275 ff.; W. Baumann: Mittelfristige Wirtschaftspolitik für die Europäischen Gemeinschaften; Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, H. 2, 1969.

¹⁰¹ Vgl. Drittes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 1.

Zielprioritäten und der „Wachstumskonkurrenz“ unter den EWG-Staaten¹⁰² entsprechend auch hingenommen wurden.

Von den oben ausgewählten besonderen Bereichen gemeinschaftlicher Aktivität wurde die *Agrarpolitik* in stärkstem Maße Gemeinschaftspolitik. Die bisherige Agrarpolitik hat die im Vertrag genannten Aufgaben durch Schaffung einer Europäischen Marktordnung für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, durch gemeinsame Gestaltung des Handels mit Drittländern und durch eine gemeinschaftliche finanzielle Verantwortung für die Agrarpolitik so weitgehend erfüllt, daß sie zu einem entscheidenden Faktor der Integration der Gemeinschaft geworden ist¹⁰³. Diese „Erfolge“ der gemeinschaftlichen Politik haben trotz eines erheblichen Rückgangs der Beschäftigung in der Landwirtschaft und ständig wachsender Lasten der Preisstützungspolitik das sozialpolitische Problem nicht gelöst, „die Lebensbedingungen der großen Masse der Landwirte im erforderlichen Umfang zu verbessern“¹⁰⁴. Das materiell nicht befriedigende Ergebnis der bisherigen Agrarpolitik hat eine grundsätzliche Veränderung der Ziele gegenüber dem EWG-Vertrag nicht bewirkt, sondern nur die Notwendigkeit der auch im Vertrag gegebenen Priorität der Maßnahmen zur Förderung der Produktivität durch die allgemeine Strukturpolitik und die Förderung der Umstellung von Landwirten auf andere Tätigkeiten und einer Berufswahl und -ausbildung der Jugendlichen außerhalb der Landwirtschaft begründet und ihren Vorrang gegenüber der Preisstützung deutlich gemacht¹⁰⁵.

Die *Regionalpolitik* der Gemeinschaft ist, obwohl der mit den Fortschritten der Integration wachsende Wohlstand in Europa den Rückstand bestimmter Gebiete nicht nur subjektiv für die betroffene Bevölkerung verstärkt hat¹⁰⁶, sondern auch die Vermutung von einer wachsenden Ungleichheit der regionalen Entwicklung in einem gemeinsamen Markt tatsächlich bestätigt hat, bisher auf finanzielle Maßnahmen beschränkt geblieben. Die nach dem EGKS-Vertrag gegebenen Möglichkeiten sind dabei gerade traditionell hochindustrialisierten Regionen (z. B. Nordrhein-Westfalen) zugute gekommen, so daß nur die Darlehns- und Bürgschaftsgewährung der Europäischen Investitions-

¹⁰² Vgl. K. Stegemann: Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt; Köln u. a. 1966, S. 100 ff.; H. Berg: Integrationsprozeß und Strukturflexibilität; in: Jb. f. Sozialwiss., 22, 1971, S. 290; E. Salin: Die Krisis der EWG; a.a.O., S. 17.

¹⁰³ Vgl. Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG; hrsg. v. d. Kommission der EG, Brüssel 1969.

¹⁰⁴ Zweites Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik; in: Amtsblatt der Europ. Gemeinschaften, Nr. L129 v. 30. 5. 1969, S. 3.

¹⁰⁵ Vgl. ebenda.

¹⁰⁶ Vgl. Erstes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik; in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1967, S. 1515.

bank und teilweise die Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds der eigentlichen regionalen Angleichung der Lebensbedingungen dienen. Die Begrenztheit dieser gemeinschaftlichen Möglichkeiten einer Regionalpolitik, die mangelnde Abstimmung der regional bedeutsamen Maßnahmen auch der Gemeinschaft selbst und der Sog der Wachstumsregionen auf die Bevölkerung der benachteiligten Regionen haben für dieses zentrale sozialpolitische Problem der Europäischen Integration bisher kaum am Rande bedeutsame Verbesserungen gebracht¹⁰⁷ und andererseits die zahlreichen sozialpolitischen Probleme der Gastarbeiter in den Aufnahmeländern mitbegründet.

Im Bereich der *Entwicklungspolitik* hat sich in der bisherigen Politik der Gemeinschaft eine Ausweitung der Zielsetzung auf die allgemeinen Probleme der Entwicklungs-„hilfe“ ergeben. Dies hat sowohl zu einem funktionell-entwicklungspolitischen Ausbau regional bestimmter bisheriger Assoziationsbeziehungen, einer den Interessen der Entwicklungsländer durch Präferenzabkommen entgegenkommenden Handelspolitik und der Beteiligung an weltweiten Vorhaben (z. B. im Rahmen der UNCTAD) geführt¹⁰⁸. Den innergemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß hat die Kommission durch ein Memorandum angeregt, das dazu führen könnte, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft den an sie gerichteten Erwartungen der Entwicklungsländer und der aus ihren eigenen Fortschritten resultierenden Verpflichtung gegenüber den benachteiligten Menschengruppen gerecht wird und zu einer gemeinsamen Politik der fördernden Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern findet¹⁰⁹.

Die bisherige Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften hat die in den Verträgen festgelegten überwiegend *sozialpolitischen Aufgaben* weitgehend erfüllt¹¹⁰. Von den auf die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gerichteten Maßnahmen konnten über die für die Kohle- und Stahlfacharbeiter schon 1954 beschlossene Aufhebung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Beschränkung bei der Be-

¹⁰⁷ Vgl. H. Schneider: Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration; in: Europa Archiv, 27, 1972, S. 173; E. Hauser: Die EWG-Sozialpolitik ...; a.a.O.

¹⁰⁸ Vgl. Fünfter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften (1971), a.a.O., S. 376.

¹⁰⁹ Memorandum der Kommission über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern (Zusammenfassung) Brüssel 1971, S. 6 ff.; bes. S. 8; vgl. auch die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, die die Einstellungen von „Policymakers“ zur Übertragung bestimmter Aufgaben auf die Integration erfaßt; E. S. Kirschen: Überlegungen zur wirtschaftlichen Integration in West- und Osteuropa; in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 41, 1972, S. 157 ff., bes. S. 165.

¹¹⁰ Vgl. A. Coppé: Perspektiven einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik; in: Wirtschaftsdienst, 52, 1972, S. 28; vgl. im einzelnen G. Baum: Die Rechtsangleichung in den Europäischen Gemeinschaften; in: Arbeit und Sozialpolitik, 26, 1972, S. 274 ff.

schäftigung¹¹¹ hinaus die schon von der Hohen Behörde der EGKS ausgearbeiteten und auf Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation aufbauenden Maßnahmen für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer einheitlich geregelt werden¹¹². Diese Regelung, die sachlich alle international üblichen Bereiche der sozialen Sicherung umfaßt, die in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten zusammenrechnet und dem Grundsatz der Gleichbehandlung für die Angehörigen der verschiedenen Mitgliedstaaten folgt, wurde im Laufe der Zeit durch Verordnungen für Grenzgänger und Saisonarbeiter ergänzt und rechtssystematisch vervollkommen¹¹³. Auch für die EWG wurde 1961 mit der schrittweisen Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer begonnen und 1964 der noch bestehende gewisse Vorrang einheimischer Arbeitnehmer durch die allgemeinen Grundsätze abgelöst, bei der Beschäftigungspolitik jeweils die Arbeitsmarktlage in den anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und soweit möglich offene Stellen mit Vorrang durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten zu besetzen¹¹⁴. Von den Vorhaben zur Besserung der materiellen Voraussetzungen der Freizügigkeit wurde 1964 ein Programm zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft beschlossen, dessen geplanter steigender Umfang allerdings bisher nicht realisiert wurde¹¹⁵. Erst 1971 wurden die „Allgemeinen Leitlinien zur Ausarbeitung eines gemeinschaftlichen Tätigkeitsprogramms auf dem Gebiet der Berufsausbildung“ verabschiedet¹¹⁶. Die sozialpolitische Förderung der Anpassung der Arbeitskräfte an die vor allem durch die Wirtschaftsintegration selbst erwarteten Strukturwandlungen konnte im Rahmen der EGKS durch deren Verfügung über eigene Mittel auf einer relativ breiten Aktionsbasis durch direkte Hilfen an die betroffenen Arbeitnehmer wahrgenommen werden¹¹⁷. Für die EWG wurde 1960 der vorgesehene Europäische Sozialfonds errichtet, der rückwirkend von 1958 an die Beiträge der Mitgliedstaaten mit Zu-

¹¹¹ Beschluß vom 8. 12. 1954; vgl. Internationale und supranationale Sozialpolitik; a.a.O., S. 19.

¹¹² Durch die Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 vom 25. 9. 1958 bzw. 3. 12. 1958; vgl. Internationale und supranationale Sozialpolitik; a.a.O., S. 33 f.

¹¹³ Vgl. ebenda, S. 34 f.

¹¹⁴ Vgl. ebenda, S. 28 ff.

¹¹⁵ Vgl. B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; a.a.O., S. 152. Bis 31. 12. 1969 waren nur insges. 13 482 Jugendliche an diesem Austausch beteiligt; vgl. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage ... 1970, Brüssel 1971, S. 25.

¹¹⁶ Außerdem wurde die Transparenz des Arbeitsmarktes durch ein „Verzeichnis von Tätigkeiten und Berufen“ verbessert. Vgl. Bericht über die soziale Lage ... 1971, Brüssel 1972, S. 33.

¹¹⁷ Vgl. A. Coppé: Perspektiven einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik; a.a.O., S. 28; außerdem hat die EGKS über Versuchsbauprogramme in erheblichem Umfange (bis 31. 12. 1971 115 153 Wohnungen) den Sozialen Wohnungsbau für Arbeitnehmer der EGKS-Industrien gefördert; vgl. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage ... 1971, a.a.O., S. 41.

schüssen in Höhe von 50 % der Kosten für vorgelegte Anträge über notwendige Umschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen verrechnete und mit dieser vertragsgemäßen Ausgestaltung kein Instrument einer eigenen Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft wurde, sondern einen Finanzausgleich darstellte, bei dem die Rückerstattungen von der Existenz, der Ausgestaltung und dem Umfang einer nationalen auf Umschulung- und Umsiedlung der von Strukturwandlungen betroffenen Arbeitnehmer gerichteten Arbeitskräftepolitik bestimmt wurde, so daß trotz praktisch permanenter Vollbeschäftigung auch die BRD zu den Begünstigten des Sozialfonds zählt¹¹⁸. Ob der inzwischen reformierte Sozialfonds¹¹⁹, durch den nun „nicht nur Maßnahmen zur Umschulung Arbeitsloser und Körperbehinderter . . ., sondern in erster Linie auch vorbeugende Maßnahmen zur beruflichen Anpassung und Fortbildung der in Arbeit stehenden Arbeitnehmer wie auch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen einer europäischen Struktur- und Regionalpolitik“¹²⁰ finanziert werden sollen, dem personalen und regionalen Aspekt der im Vertrag dem Sozialfonds gestellten sozialpolitischen Aufgabe gerecht werden kann, muß die Entwicklung erst noch zeigen. Es wird wohl nicht zuletzt von der übrigen Struktur- und Regionalpolitik der Gemeinschaft abhängen.

Den Auftrag, zur Zusammenarbeit der Mitgliederstaaten auf dem Gebiet der Sozialpolitik beizutragen, haben die Organe der Gemeinschaften durch die laufenden Berichte, zahlreiche Studien¹²¹ und durch eigene Initiativen ausgefüllt. Man kann der Kommission wohl folgen, daß auch die Untersuchungen, die zum Großteil erst eine ungefähre Transparenz über Wesen und Leistungen der einzelnen Sicherungssysteme und über die Entwicklung sozialpolitisch relevanter Daten für das Gebiet der Gemeinschaft vermittelten, also erst Grundlagen für rationale Entscheidungen geschaffen haben, schon eine Form des Vorgehens, der „Politik“, sind¹²². Durch diese Studien, u. a. über die im Vertrag festgelegten sozialpolitischen Mindestnormen, hat die Gemeinschaft für die Forderung nach Erhaltung der bestehenden Ordnungen über die bezahlte Freizeit erst umfassende und detaillierte Informationen bereitgestellt¹²³ und außerdem gezeigt, daß mit dem

¹¹⁸ Vgl. H. Salowsky: Der Europäische Sozialfonds; Berichte des Deutschen Industrieministeriums, Jg. 5, Nr. 2, 1971, vor allem S. 46 ff.

¹¹⁹ Durch Beschlüsse vom 27. 7. 1970 und 7. 2. 1971 und durch die Einrichtung eines zusätzlichen beratenden Ausschusses für Beschäftigungsfragen.

¹²⁰ H. Salowsky: Der Europäische Sozialfonds; a.a.O., S. 47.

¹²¹ Vgl. vor allem „Sammlung Studien“, Reihe Sozialpolitik, hrsg. v. d. Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

¹²² Vgl. „Leitlinien für die Arbeiten der Kommission im Bereich der sozialen Angelegenheiten“ vom 22. 12. 1966, in: Sonderbeilage zum Bulletin der EWG, H. 2, 1967.

¹²³ Vgl. „Die Ordnung der bezahlten Freizeit in den Ländern der EWG“ — Stand Anfang 1966, Reihe Sozialpolitik Nr. 18, Brüssel 1967.

Grundsatz der gleichen Entlohnung von Frauen und Männern das eigentliche sozialpolitische Problem der Benachteiligung der Frauen im Erwerbsleben allein nicht angegangen werden kann¹²⁴. Mit eigenen Initiativen für Empfehlungen an die Mitgliedstaaten¹²⁵ und durch Einrichtung sogenannter paritätischer Ausschüsse für verschiedene sozialpolitische Fragen¹²⁶ hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften darüber hinaus immer wieder gezeigt, daß sie als das Gemeinschaftsorgan mit dem Initiativmonopol ihren Auftrag auch im Bereich der Sozialpolitik im Sinne einer Vorstellung von der dynamischen Bedeutung der Verträge den Erfordernissen der fortschreitenden Integration entsprechend auslegt. In der bisherigen, weitgehend von der Diskussion der Frage nach der grundsätzlichen Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik und der Frage nach der Existenz eines Harmonisierungsauftrages bestimmten Entwicklung stand damit die Kommission mehr den Zielvorstellungen der Gewerkschaften als denen der Arbeitgeberverbände und der Regierungen im Rahmen der europäischen politischen Willensbildung nahe¹²⁷.

C. Die sozialpolitischen Zielsetzungen in der gegenwärtigen Programmatik der Europäischen Gemeinschaften

Die Programmatik der Europäischen Gemeinschaften ist in ihren Inhalten im wesentlichen von der Kommission geprägt. Ihrer Systemrolle als Initiativorgan entsprechend ist sie sowohl den Gegenständen als auch den Inhalten und dem Zeitpunkt nach mit ihren Zielvorstellungen den anderen Organen, besonders dem Rat, voraus. Sie muß dies auch sein, wenn das gegebene Entscheidungssystem zu Fortschritten führen soll. Die Kommission hat sich seit Beginn der 60er Jahre nicht auf den gemeinschaftlichen „Politikverzicht“ beschränkt, als den man die Errichtung des gemeinsamen Marktes mit der Steuerung durch Wettbewerb ja auch betrachten kann¹²⁸, sondern sich im Zuge der Herstellung des freien Warenverkehrs und der Freizügigkeit auch um die Aufgabe der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bemüht. Sie hat die Ordnungspolitik in Verbindung mit einer

¹²⁴ Vgl. „Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“, Zusammenfassung des Berichts von E. Sullerot, hrsg. v. d. Kommission d. EG, Brüssel 1972.

¹²⁵ z. B. über eine europäische Liste der Berufskrankheiten; hinsichtlich der Tätigkeit der Sozialdienste für die Wanderarbeitnehmer; betreffend die betriebsärztlichen Dienste. Vgl. B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; a.a.O., S. 169 ff.

¹²⁶ Gemäß oder im Zusammenhang mit dem Aufgabenkatalog des Art. 118, EWG-Vertrag: Vgl. B. Heise: ebenda, S. 169 ff.

¹²⁷ Vgl. die oben S. 201, Fußnote 75 zum Problem der „Harmonisierung“ angegebene Literatur.

¹²⁸ Vgl. H. Schneider: Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration; a.a.O., S. 170 ff.

Politik gesamtwirtschaftlicher Steuerung und verschiedener anderer Politiken gesehen, die erst die Voraussetzungen für die „Funktionsfähigkeit“ des Wettbewerbssystems im Sinne eines optimalen Beitrages zu den Oberzielen der Gemeinschaft herstellen¹²⁹. Eine Gemeinschaftspolitik, die dieser Konzeption gefolgt wäre, hätte für die Nationen auch formalen Souveränitätsverzicht da verlangt, wo die tatsächlichen Interdependenzen die materielle Souveränität schon stark eingeschränkt hatten¹³⁰.

Im Rahmen dieses andeutungsweise dargestellten Problem- und Kräftezusammenhangs soll nun die gegenwärtige Ausrichtung auf sozialpolitische Ziele erfaßt werden, wie sie sich durch die mit dem Eintritt in den Stufenplan zur Wirtschafts- und Währungsunion auch vom Rat anerkannten neuen Aufgaben, durch die veränderten Aufgabenstellungen und durch eigene Zielbildung der Kommission ergibt. Die etwa mit der Vorlage des ersten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik¹³¹ sich formierende und mit dem zweiten¹³² und dritten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik¹³³ sich konkretisierende wirtschafts- und sozialpolitische Programmatik der Europäischen Gemeinschaften geht gegenüber früher — wo z. B. Regional- und Sozialpolitik nur als unerläßliche Ergänzung auf dem Wege zur Zollunion und zum gemeinsamen Markt angesehen wurden¹³⁴ — von einer *a priori* zu beachtenden Interdependenz aus¹³⁵. Das impliziert auch, daß die wirtschaftspolitischen Ziele in anderer Weise sozialpolitische Bedeutung erhalten, wenn von dem Grundsatz ausgegangen wird, „eine fortschrittliche Sozialpolitik kann sich nicht damit begnügen, nur die Auswirkungen der Wirtschaftsmaßnahmen nach sozialen Maßstäben zu berichtigen, sondern sie muß auch an der Aufstellung der Wirt-

¹²⁹ Vgl. Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962; Erstes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, a.a.O., bes. S. 1515.

¹³⁰ Vgl. E. Salin: Krisis der EWG; a.a.O., S. 9.

¹³¹ Erstes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik 1966—1970, am 25. 3. 1966 vorgelegt als Vorentwurf der Kommission und am 11. 4. 1967 verabschiedet, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1967), S. 1513 ff.; im folg. abgekürzt als „1. Programm“.

¹³² Zweites Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, verabschiedet am 15. 5. 1969, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1969), Nr. L 129, S. 2 ff.; in folg. abgekürzt als „2. Programm“.

¹³³ Drittes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, von der Kommission dem Rat vorgelegt am 21. 10. 1970, verabschiedet am 8./9. 2. 1971, hier zit. nach Dokument: Kom (70) 1200; im folg. abgekürzt als „3. Programm“.

¹³⁴ Vgl. A. Coppé: Perspektiven einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik; a.a.O., S. 28.

¹³⁵ Vgl. 1. Programm, a.a.O., S. 1522; 3. Programm, a.a.O., S. 2; Arbeitsprogramm der Gemeinschaften vom 20. 3. 1969, Sonderbeilage zum Bulletin Nr. 4/1969, S. 14.

schaftsziele mitwirken“¹³⁶. Die stetige Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Bevölkerungsschichten soll zwar vor allem durch einen „funktionsfähigen Wettbewerb“ erreicht werden¹³⁷, sie wird aber nicht als automatisches Ergebnis erwartet, sondern über Verfolgung konkreter Unterziele durch geeignete Maßnahmen in den Dienst gesellschaftspolitischer Ziele gestellt¹³⁸. Sozialpolitisch bedeutsam sind dabei vor allem die Berücksichtigung der Ziele einer angemessenen Einkommens- und Vermögensverteilung¹³⁹ und ausreichender Befriedigung des steigenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur¹⁴⁰ sowie einer Politik, die für die Anpassung der Arbeitskräfte, z. B. in wenig entwickelten Regionen oder in der Landwirtschaft, nicht die „geographische Mobilität der Arbeitskräfte“ mit Priorität versieht vor der „Notwendigkeit, die sozialen Nachteile der Entwurzelung zu vermeiden“¹⁴¹. Diese Ausrichtung prägt auch das zweite und dritte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik und begründet dort die Betonung einer integrierten Förderung des Strukturwandels¹⁴² durch Infrastrukturpolitik, durch den koordinierten gemeinschaftlichen Einsatz der finanziellen Mittel der Europäischen Investitionsbank, des Sozialfonds und des Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft¹⁴³ und durch eine aktive Arbeitskräftepolitik, die auf einer entsprechenden Gestaltung der Berufsausbildung der Jugendlichen und ihrer Berufsberatung, einer entsprechenden Organisation der Arbeitsbehörden sowie der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung der Erwachsenen beruht¹⁴⁴.

Sozialpolitisch relevante Veränderungen zeigt diese Konzeption gemeinschaftlicher Aktivität auf dem „Gebiet der Wirtschaftspolitik“ auch bei der Mittelwahl. Im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik soll ein verstärkter Dialog mit den Sozialpartnern¹⁴⁵ über die globalen Orientierungen insbesondere der Einkommens- und Vermögenspolitik erfolgen, der sich auch auf andere konkrete, die Sozialpartner interes-

¹³⁶ Bericht über die Ratstagung vom 13. 9. 1969, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 5/1969, S. 67 f.; vgl. auch „Soziales Europa“, Die Maßnahmen der Kommission auf sozialem Gebiet im Jahre 1969, Brüssel 1970, S. 11.

¹³⁷ Vgl. 1. Programm, a.a.O., S. 1521.

¹³⁸ Vgl. 3. Programm, a.a.O., S. 5.

¹³⁹ Vgl. 1. Programm, a.a.O., 1515 u. 1522; 2. Programm, a.a.O., S. 15; 3. Programm, a.a.O., S. 7.

¹⁴⁰ Vgl. 1. Programm, a.a.O., S. 1522; 2. Programm, a.a.O., S. 10; 3. Programm, a.a.O., S. 33.

¹⁴¹ 1. Programm, a.a.O., S. 1516; vgl. 2. Programm, a.a.O., S. 13.

¹⁴² Vgl. 2. Programm, a.a.O., S. 11 ff.

¹⁴³ Vgl. 3. Programm, a.a.O., S. 62 f.

¹⁴⁴ Vgl. 3. Programm, a.a.O., S. 13.

¹⁴⁵ Vgl. 3. Programm, a.a.O., S. 9.

sierende Bereiche der Gemeinschaftsaktivität ausdehnen soll¹⁴⁶. In der Konzipierung einer Industriepolitik der Gemeinschaft wird „eine aktivere Beteiligung der Arbeiter an der Gestaltung der Entwicklungsziele und am Leben der Unternehmen“ als eine Notwendigkeit bezeichnet¹⁴⁷.

Bei den Vorschlägen zur Ausgestaltung eines europäischen Gesellschaftsrechts wird für das Statut einer „Europäischen Aktiengesellschaft“ gefordert, nicht nur der in den nationalen Gesetzgebungen feststellbaren Entwicklung, den Arbeitnehmern „die Möglichkeit der gemeinsamen Vertretung ihrer Interessen“ und „der Mitwirkung an bestimmten Entscheidungen im Unternehmen“ zu geben, „Rechnung zu tragen, sondern sie zu fördern“¹⁴⁸.

Wenn auch die Entscheidungen der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in Den Haag im Dezember 1969¹⁴⁹ und des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom Februar 1971¹⁵⁰ der in diesen Programmen (und Memoranden) entwickelten Konzeption einer verstärkt in den Dienst gesellschaftspolitischer Ziele gestellten Politik der Integration keine weitergehende Verbindlichkeit verliehen haben, so haben sie diese doch in die grundsätzlichen Willenserklärungen einbezogen und außerdem der Kommission ermöglicht, diese Konzeption in ihren überwiegend sozialpolitischen Erfordernissen in einer vorläufigen Ausrichtung geschlossen darzulegen¹⁵¹.

¹⁴⁶ Vgl. 3. Programm, a.a.O., S. 69.

¹⁴⁷ Vgl. „Die Industriepolitik der Gemeinschaft“, Memorandum der Kommission an den Rat, Brüssel 1970, S. 12; vgl. auch die hier vorgenommene Berücksichtigung der Interdependenzen „mit den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik und den anderen gemeinsamen Politiken“, S. 9 ff.

¹⁴⁸ Vorschlag eines Statuts für Europäische Aktiengesellschaften, Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 8/1970, S. 85. Der Entwurf sieht u. a. eine Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat und einen europäischen Betriebsrat vor, dem Mitbestimmungsrechte in sozialen Fragen und Mitspracherechte in personellen und wirtschaftlichen Fragen zustehen. Vgl. auch zur gesamten Mitbestimmungsproblematik K. O. Hondrich: Mitbestimmung in Europa; Köln 1970.

¹⁴⁹ Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in Den Haag am 1./2. Dezember 1969, hier zit. nach: Die Europäische Gemeinschaft, a.a.O., S. 70, wo in Punkt 12 gesagt wird: „Die Staats- bzw. Regierungschefs halten eine Reform des Sozialfonds im Rahmen einer weitgehenden Abstimmung der Sozialpolitik für angebracht“ (a.a.O., S. 74).

¹⁵⁰ Die Entschließung des Rates vom 9. Februar 1971, in: Europäische Gemeinschaft, Dokumentation, H. 3, 1971, S. 31 f., wo eine verstärkte Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik mit bezug auf die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik beschlossen und die Festlegung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ vereinbart wurde (a.a.O., S. 32).

¹⁵¹ Vgl. Vorläufige Ausrichtung für ein Programm einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik v. 17. 3. 1971, hrsg. v. d. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbeilage 2/71 zum Bulletin Nr. 4, Brüssel 1971; im folgenden abgekürzt als „Vorläufige Ausrichtung“.

Die großen „Endziele der Gesellschaft, über die sich . . . in den Mitgliedstaaten eine weitgehende Übereinstimmung abzeichnet“¹⁵², werden nicht schon durch das spontane Verhalten der Gesellschaftsmitglieder im Rahmen der gegebenen (und wohl auch aller sonst tatsächlich jetzt und irgendwann realisierten) Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen erreicht. Daher stellen sich der Gesellschaftspolitik zusätzliche — in der öffentlichen Diskussion aller Mitgliedstaaten inzwischen als vorrangig empfundene — Aufgaben bei der Verwirklichung des jeweils tatsächlich erstrebten Maßes an Vollbeschäftigung und qualitativer Beschäftigungsbedingungen, an sozialer Gerechtigkeit und an der Qualität der Lebensverhältnisse¹⁵³. Die Kommission ist sich bewußt, daß die europäische Integration nur dann „die innere Zustimmung der Bevölkerung, vor allem aber der Jugend finden“¹⁵⁴ wird, wenn sie einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung dieser auch die „Verwirklichung und Stärkung einer wirtschaftlichen und sozialen Demokratie“¹⁵⁵ einschließenden Endziele leistet. Sie fordert daher für die Politik der Europäischen Gemeinschaft eine Ausrichtung nicht nur auf die beiden Ziele Wachstum und Stabilität, sondern eine Ausrichtung „sowohl auf eine Anhebung des materiellen Lebensstandards als auch auf eine Verbesserung der qualitativen Lebensbedingungen“ und insbesondere auf eine Verstärkung der „Solidarität zugunsten derjenigen sozialen Gruppen . . ., die aus den verschiedensten Gründen benachteiligt sind“¹⁵⁶. Die Kommission hält es dabei für wichtig, daß schon heute die allgemein vorrangigen Ziele und Instrumente der Gesellschaftspolitik in den Mitgliedsländern, die mit dem Fortschritt der Wirtschafts- und Währungsunion nach und nach zu Zielen der Gemeinschaft werden dürften, auch als Ziele der Gemeinschaftspolitik festgelegt werden¹⁵⁷:

- „Eine gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung.“
- „Größere Gleichheit der Startchancen jedes einzelnen durch eine bessere Bildungs- und Ausbildungspolitik.“
- „Eine bessere Bereitstellung öffentlicher Leistungen, insbesondere im Erziehungswesen, Gesundheitswesen und Wohnungsbau, um eine ausgewogene Entwicklung und gerechte Verteilung der materiellen Güter herbeizuführen.“
- „Anpassung des sozialen Schutzes an die gesellschaftspolitischen Erfordernisse der Gegenwart und insbesondere Ausbau des Schutzes zugunsten der vom Strukturwandel und technischen Fortschritt am

¹⁵² Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 7.

¹⁵³ Vgl. ebenda, S. 7 f.

¹⁵⁴ Ebenda, S. 8.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 8.

¹⁵⁶ Ebenda, S. 9.

¹⁵⁷ Ebenda, S. 9 f., Diese Ziele werden, da sie ohne erkennbare Priorität aufgeführt sind, hier in eine sachbezogene Reihenfolge gebracht.

stärksten Betroffenen wie auch der unverschuldet am Produktionsprozeß nicht beteiligten Personen.“

- „Energische Bekämpfung der unerwünschten Auswirkungen des Wachstums auf die Umwelt.“

Anhand der Analyse der gegenwärtigen sozialpolitisch relevanten Lageelemente und der Entwicklungstendenzen in Europa¹⁵⁸ sind dann die konkreten sozialpolitischen Aufgaben und die zu ihrer Erfüllung geeignetsten Instrumente zu bestimmen und ist — nach Ansicht der Kommission — auf dieser Grundlage dann zu entscheiden, welche Aufgabengebiete Gegenstand gemeinschaftlicher Politik und welche nur Gegenstand einer Angleichung auf der Ebene der Gemeinschaft sein sollen¹⁵⁹. Die Analyse führt zu dem Ergebnis, daß insbesondere die sozialpolitischen Anstrengungen zur Erreichung des Oberziels einer „besseren Beschäftigung“ in der Gemeinschaft verstärkt werden müssen¹⁶⁰. Da den sozialpolitischen Zielen entsprechend die qualitativen Aspekte der Beschäftigung eine besondere Bedeutung haben, muß auch für die in bezug auf das Interesse an Beschäftigung benachteiligten regional, sektoral oder nach persönlichen Merkmalen abgrenzbaren Personenmehrheiten die Aufgabe in der Sicherung einer „optimalen Beschäftigung“¹⁶¹ bestehen. Die gewählte sozialpolitische Ausrichtung der Beschäftigungspolitik läßt die schon mit der Reform des Sozialfonds und der Einrichtung des Ausschusses für Beschäftigungsfragen wirksam werdende Betonung einer „aktiven Beschäftigungs- und Arbeitskräftepolitik“¹⁶² noch deutlicher werden. Neben den besonderen Schutz- und Sozialdienstleistungen, die für Behinderte sowie für Wanderarbeitnehmer erforderlich sind, und den arbeitsmarktorganisatorischen Aufgaben, steht die Förderung der Berufsausbildung, Weiterbildung und Umschulung im Vordergrund der Mittel zur Lösung der gegebenen Beschäftigungsprobleme¹⁶³. Die Berufsausbildung im weitesten Sinne, für deren Inhalte eine stärkere Ausrichtung auf Problemlösungsverhalten und die mehreren Berufen gemeinsamen Grundmerkmale für erforderlich gehalten wird, sieht die Kommission als ein Schlüsselproblem in der modernen Gesellschaft, mit dessen Lösung über die Chancengleichheit und damit auch die Verteilungsgerechtigkeit der Zukunft entschieden wird¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 13—50.

¹⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 11 ff.

¹⁶⁰ Ebenda, S. 50 ff.

¹⁶¹ Ebenda, S. 51; vgl. auch A. Coppé: Sozialer Ausblick, 1970; in: Europäische Gemeinschaft, H. 3, 1971, S. 29.

¹⁶² Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 55.

¹⁶³ Vgl. ebenda, S. 53 f.

¹⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 28 ff.

In bezug auf die Verwirklichung größerer sozialer Gerechtigkeit steht — abgesehen von den in den Programmen zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik schon erfaßten Aspekten der Einkommenspolitik und Vermögenspolitik¹⁶⁵ sowie von den Aufgaben in bezug auf „Rand-einkommensgruppen“¹⁶⁶ (die jedoch überwiegend Probleme der optimalen Beschäftigung sind) — die „Harmonisierung der Sozialen Sicherheit“ im Vordergrund, die ein „Instrument des Fortschritts werden und gleichzeitig den Wettbewerbsbedingungen, dem Gesamtgleichgewicht und den finanziellen Möglichkeiten Rechnung tragen muß“¹⁶⁷.

Schließlich greift die vorläufige Ausrichtung für ein sozialpolitisches Programm mit dem Streben nach einer Verbesserung der qualitativen Lebensbedingungen¹⁶⁸ eine gesellschaftspolitische Zielsetzung auf, die vor allem die mit den Wachstums- und Ballungsprozessen verbundenen Umweltschädigungen sozialpolitisch bedeutsam gemacht haben, weil sich deren Auswirkungen gegenüber die Mehrheit der Bevölkerung in der Situation der gesellschaftlich Schwachen befindet. Die Kommission hält hier Eile für geboten, um in Beratung und Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene zur Festlegung von Grenzwerten der Umweltbeeinträchtigung und zur Vereinheitlichung von Überwachungsmethoden zu gelangen. Von der Gestaltung jener Umweltaspekte, denen sich die Sozialpolitik traditionell zuwandte, sieht die Kommission Maßnahmen im Rahmen der Arbeitssicherheit und Betriebshygiene sowie der Verbesserung der sanitären Infrastruktur als vordringlich an. Neben der Aufgabe, den mengen- und qualitätsmäßigen Wohnungsmangel zu mildern und die Städte zu erneuern, wendet sie ihre Aufmerksamkeit auch auf die in Zukunft wohl zunehmende sozialpolitische Bedeutung der Gestaltung der Freizeit.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist sich bewußt, daß es zur Inangasetzung eines solchen sozialpolitischen Programms¹⁶⁹ der Gemeinschaft des „politische(n) Wille(ns) zur Überwindung der Schwierigkeiten“ bedarf, „die sich aus den vielfach vagen und wenig verbindlichen Bestimmungen der Verträge im sozialen Bereich ergeben“¹⁷⁰. Sie muß sich jedoch zunächst auf „vorrangige Maßnahmen“ im Rahmen der vorhandenen Aktionsmöglichkeiten der Gemeinschaften

¹⁶⁵ Ebenda, S. 31: „Die gegenwärtige Einkommens- und Vermögensverteilung wird in zunehmendem Maße als unbefriedigend empfunden und trägt zu einem sozialen Unbehagen bei, das sich in der verschiedensten Form äußert.“

¹⁶⁶ Ebenda, S. 30.

¹⁶⁷ Ebenda, S. 59.

¹⁶⁸ Ebenda, S. 60 ff.

¹⁶⁹ Ein „Sozialistisches“ Programm ist es sicherlich nur durch den Druckfehlerteufel geworden; Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 65.

¹⁷⁰ Ebenda, S. 65.

beschränken¹⁷¹, die sie — recht zurückhaltend — in der Vollendung des gemeinsamen Arbeitsmarktes, der Beseitigung der regionalen und strukturellen Arbeitslosigkeit und der Eingliederung von Behinderten in das Erwerbsleben sowie in der Verbesserung der Stellung der Frau, der Gestaltung der Arbeitssicherheit und -hygiene und der Aufstellung eines europäischen Sozialbudgets sieht. Für die Durchführung dieser Aktionen soll vor allem der Dialog und die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern verstärkt werden.

IV. Charakterisierung und wissenschaftliche Beurteilung der sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften

A. Charakterisierung der sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften

Der Versuch, die dargestellten sozialpolitischen Zielsetzungen zusammenfassend zu charakterisieren, wird durch einen offensichtlichen Mangel an Homogenität der erfaßten Ziele erschwert. Für die Bestimmung eines Leitbildes wie auch für die nachfolgende wissenschaftliche Beurteilung sind mindestens zwei Komplexe sozialpolitischer Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften zu unterscheiden. Zunächst kann für den sozialpolitischen Zielgehalt der Verträge und der bisherigen Aktionen der Europäischen Gemeinschaft ein Leitbild „entworfen“ werden, das eine Modifikation erfährt bereits durch die Ausprägung der sozialpolitischen Zielsetzungen bei der Reform des Sozialfonds und auch mit der Auswahl der vorrangigen Maßnahmen im Rahmen der gegenwärtigen sozialpolitischen Programmvorschläge der Kommission. Zur Charakterisierung der gegenwärtig noch nicht handlungsrelevanten langfristigen sozialpolitischen Zielsetzungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, wie sie sich vor allem in den Programmen zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik und in der „Vorläufigen Ausrichtung für ein Programm einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik“ niedergeschlagen haben, muß nach Ansicht des Verfassers ein grundlegend anderes Leitbild verwendet werden.

1. Das sozialpolitische Leitbild der Verträge und der bisherigen Politik der Europäischen Gemeinschaften

Die *inhaltliche* Ausprägung des Leitbildes der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft wurde in den allgemeinen Zielsetzungen der Gemeinschaft in bezug auf die Lebenslagen der Bevölkerung und in dem zu ihrer Verwirklichung eingerichteten gesellschaftspolitischen System sowie in den ergänzend vorgesehenen Aufgaben und Maß-

¹⁷¹ Ebenda, S. 66 ff.

nahmen für die Lebenslagen bestimmter Personenmehrheiten ermittelt. Die Verträge enthalten unmittelbar auf die Lebenslagen der Bevölkerung bezogene Zielsetzungen¹⁷², in denen sich die auf die Sicherung der bürgerlichen und politischen Freiheiten ausgerichteten liberalen gesellschaftspolitischen Ideale mit einer „wohlfahrtsstaatlichen“ Gesamtverantwortung der Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt verbinden. Diese Grundlinien des gesellschaftspolitischen Leitbildes der Europäischen Integration lassen nach Ansicht des Verfassers einen relativ weiten Raum für eine sozialpolitisch ausgerichtete nähere Bestimmung der individuellen Freiheitsspielräume, der Voraussetzungen und Regeln für die freiheitliche Selbststeuerung der Gesellschaftsprozesse und der politischen Lenkung der gesellschaftlichen Entwicklung innerhalb dieses Ordnungsrahmens.

Das Leitbild wird konkretisiert durch die Anwendung der liberalen Ideale für eine auf „die Wirtschaft“ beschränkte Integration Europas. Damit erhalten diese Ideale schon als Ziele für die Lebenslagen an sich einen veränderten Gehalt und zusätzlich instrumentelle Bedeutung für die Verwirklichung des Ziels der stetigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Aus den allgemeinen Idealen der Freiheit und Gleichheit wird die formale Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung und der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten. Die erstrebte Gleichheit ist nur eine Gleichheit der formalen Freiheit, an der wegen der Loslösung von Personen und der Ausrichtung auf Produktions-„faktoren“ und Produktionsergebnisse (Waren) die Wirtschaftsbürger entsprechend der Verteilung der „Faktoren“ und der Verfügungsgewalt über die Produktionsergebnisse unterschiedlich partizipieren.

Durch die die Gewährung dieser Freiheitsrechte ergänzenden Bestimmungen der Verträge und die Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft wird für die Gruppe der *Arbeitnehmer*¹⁷³ der formale Charakter des Rechts auf Freizügigkeit nur insoweit teilweise zu überwinden versucht, als seine Inanspruchnahme durch staatliche oder tarifliche Normen und Einrichtungen erschwert ist. Darüber hinaus wird auch für diese Personenmehrheit die Fähigkeit der tatsächlichen Nutzung dieses Rechtes¹⁷⁴ nicht eigentlich in Frage gestellt und dementsprechend in der Sicherstellung der tatsächlichen Voraussetzungen für seine Wahrnehmung keine sozialpolitische Aufgabe gesehen. Aus dem

¹⁷² Vgl. oben S. 190 ff.

¹⁷³ Vgl. oben S. 199 ff. und 206 ff.

¹⁷⁴ Daß diese Fähigkeit durch zahlreiche andere, vor allem gesellschaftliche, Faktoren auch im nationalen Rahmen relativ beschränkt ist, zeigen praktisch alle empirischen Erklärungsansätze für regionale Mobilität. Vgl. nur G. Albrecht: *Soziologie der geographischen Mobilität*; Stuttgart 1972.

Gleichheitsgrundsatz wird eine materielle Forderung nur für das Verhältnis der Entgelte für gleiche Arbeit von Männern und Frauen¹⁷⁵ innerhalb dieser Personenmehrheit, nicht aber für die Beziehung zwischen ihr und anderen Bevölkerungsschichten, z. B. in bezug auf die Einkommen oder die Startchancen, abgeleitet.

Der Verzicht, gesellschaftliche und individuelle Bedingungen für die Erreichung der Oberziele als sozialpolitische Gestaltungsaufgaben einzubeziehen, überwiegt auch in der Konzeption der allgemeinen Einrichtungen und Maßnahmen¹⁷⁶, von denen die Verwirklichung des Wohlstandsziels der Gemeinschaft im wesentlichen erwartet wird. Vertragsgemäß wurde bisher mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und der Herstellung der Freiheiten wirtschaftlicher Betätigung eine nur durch die Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung beschränkte Minderung politischer Gesamtverantwortung zugunsten der Gestaltungsspielräume der Wirtschaftsbürger vollzogen, ohne daß für die angenommene Funktionsfähigkeit dieser Wirtschaftsordnung entscheidende Voraussetzungen in den gesellschaftlichen Verhältnissen¹⁷⁷ oder bei den Individuen¹⁷⁸ berücksichtigt worden wären.

Auch von den diese allgemeine Konzeption ergänzenden sozialpolitisch ausgerichteten Aufgaben und Maßnahmen folgt die *Assoziierungspolitik*¹⁷⁹ noch weitgehend den gleichen Grundsätzen, indem sie den betroffenen Ländern vor allem den freien Zugang zum Gemeinsamen Markt eröffnet und die eigentliche Entwicklungsaufgabe vernachlässigt. Der *Ausgleich der regionalen Unterschiede* der Arbeits- und Lebensbedingungen wird nur sehr beschränkt als eigene politische Aufgabenstellung behandelt¹⁸⁰ und durch „marktkonforme“¹⁸¹ und nur bedingt durch „marktinkonforme“¹⁸² Maßnahmen verfolgt. Die Unterscheidung verschiedener Grade der Zulässigkeit staatlicher Beihilfen, die „den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen“¹⁸³, für politisch bzw. auf andere Weise bedingte regionale Unterschiede der Lebensniveaus verdeutlicht einen allgemeinen Grundsatz für die sozialpolitische Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Schwäche. Die Be-

¹⁷⁵ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 119.

¹⁷⁶ Vgl. oben S. 203 ff.

¹⁷⁷ z. B. die *gegebene* Unternehmenskonzentration.

¹⁷⁸ z. B. in bezug auf die Fähigkeit, die „souveräne“ Konsumentenrolle zu spielen.

¹⁷⁹ Vgl. oben S. 198 und 206.

¹⁸⁰ Vgl. oben S. 197 f. und 205 f.

¹⁸¹ Die Bürgschafts- und Darlehensgewährung der Europäischen Investitionsbank, deren Konditionen sogar den jeweiligen Bedingungen des Kapitalmarktes angepaßt sein sollten. Vgl. Art. 19 d. Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank, a.a.O., S. 228.

¹⁸² Die Ausnahmegenehmigung für staatliche Beihilfen, vgl. EWG-Vertrag, Art. 92.

¹⁸³ EWG-Vertrag, Art. 92.

rücksichtigung naturbedingter Schwäche im Rahmen der Agrarpolitik kennzeichnet entsprechend den anderen Randbereich unverschuldeter Notlage oder Schwäche. Der Zwischenbereich erscheint als ein Bereich rein wirtschaftlich begründeter Leistungsunterschiede, der nur in zwei Ausnahmefällen — möglicherweise wegen der Existenz entsprechender organisierter Interessen — auch zum Gegenstand sozialpolitischer Intervention wird, und zwar in bezug auf die Landwirtschaft und die Arbeitnehmer.

Die sozialpolitische Ausrichtung der Verträge und der bisherigen Politik der Europäischen Gemeinschaften in bezug auf die Personenmehrheit der Arbeitnehmer¹⁸⁴ geht insofern über die bis jetzt gekennzeichnete Konzeption hinaus, als mit der Anerkennung des Ziels der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Gruppe auch besondere Maßnahmen verbunden werden. Die Sozialvorschriften des EWG-Vertrages, die sich auf die „Arbeitskräfte“ als relevante Personenmehrheit konzentrieren, akzeptieren zunächst die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Einrichtungen und Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Arbeitnehmer, indem sie der Kommission die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesen traditionellen Gebieten der Sozialpolitik übertragen. Wenn mit dem dabei pauschal angesprochenen Gebiet der sozialen Sicherheit auch Personenmehrheiten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zur Gruppe der Arbeitnehmer erfaßt sind, wird doch die traditionell überwiegende Ausrichtung der nationalen Systeme der Sozialen Sicherheit an der abhängigen Beschäftigung oder doch überhaupt an der Stellung im Erwerbsleben¹⁸⁵ durch die Europäische Gemeinschaft übernommen und institutionell verfestigt. Andere gesellschaftlich schwache Gruppen, andere als die mit der Stellung im Erwerbsleben begründeten Lebenslage-merkmale und andere als mit der Erwerbstätigkeit in relativ unmittelbarem Zusammenhang stehende Zielsetzungen in bezug auf die Lebenslagen bleiben damit in der sozialpolitischen Konzeption der Europäischen Gemeinschaft außer acht oder werden vernachlässigt. Die für die Arbeitnehmer von der Gemeinschaft selbst vorgesehenen besonderen Maßnahmen, vor allem über den Sozialfonds, hätten zwar eine grundlegende Verbesserung der „berufliche(n) Verwendbarkeit“ und der „örtliche(n) und berufliche(n) Freizügigkeit der Arbeitskräfte“¹⁸⁶ ermöglicht, sie wurden jedoch durch die tatsächliche Ausgestaltung¹⁸⁷

¹⁸⁴ Vgl. oben S. 199 ff. und 206 ff.

¹⁸⁵ Vgl. „Das Wesen der Sozialen Sicherheit in den Ländern der EWG in der Gegenwart“, Studien, Reihe Sozialpolitik, Nr. 3, Brüssel 1962; für die BRD vgl. G. Kleinhenz: Die Ausrichtung der Sozialpolitik auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben als Problem einer Sozialreform; a.a.O.

¹⁸⁶ EWG-Vertrag, Art. 123.

¹⁸⁷ Vgl. oben S. 207 f.

fast ausschließlich nur ein Instrument zur Unterstützung der Anpassung der Arbeitskräfte bei unverschuldetem Verlust oder Einschränkung der Beschäftigung, wie sie im Zusammenhang mit der Umstellung der Unternehmen auf die Bedingungen des Gemeinsamen Marktes in der Übergangszeit erwartet werden mußten.

Die Ausrichtung der *Agrarpolitik*¹⁸⁸ der Europäischen Gemeinschaft scheint mit der Aufstellung einer eigenen einkommenspolitischen Zielsetzung für die in der Landwirtschaft Beschäftigten, der Berücksichtigung auch der sozialen Eigenart landwirtschaftlicher Tätigkeit bei der sozialpolitischen Ausrichtung der Mittelwahl und mit der Gestaltung einer eigenen protektionistischen Marktordnung über die ermittelte sozialpolitische Konzeption hinauszugehen. Betrachtet man aber — der sozialpolitischen Fragestellung entsprechend — nur die Lebenslagen der in der Landwirtschaft Beschäftigten, nicht die Sonderbehandlung der Produktion und der Erzeugnisse, dann erscheint die Einkommenslage dieser Personen nicht nur durch die gegebene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt, sondern auch durch die gemeinsame Agrarpolitik selbst, also politisch begründet, als unverschuldete Notlage. Die zur Überwindung dieser Notlage vorgesehenen und tatsächlich eingesetzten Mittel sind vor allem auf die Verbesserung der Produktivität ausgerichtet und berücksichtigen die soziale Eigenart der landwirtschaftlichen Produktionsweise und damit die demographischen, psychologischen und gesellschaftlichen Aspekte dieser sozialpolitischen Aufgabe kaum mehr als bei den anderen sozialpolitischen Aufgaben¹⁸⁹.

Das Leitbild der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft bedarf der Vervollständigung durch charakteristische formale Merkmale, deren Ausprägung in der Stellung der sozialpolitischen Zielsetzungen im gesamten Zielsystem der Gemeinschaft und in den politischen Handlungsmöglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele erfaßt wurde. Die in der Literatur verbreitete, allerdings nur auf die „Sozialvorschriften“ der Verträge bezogene Feststellung einer Vernachlässigung der Sozialpolitik in den Zielen der europäischen Integration¹⁹⁰ kann hier auch auf Grund der Erfassung sozialpolitischer Aspekte in den Oberzielen, den verschiedenen einzelnen Aufgaben und den Grundsätzen der Wahl der Instrumente bestätigt werden. Die sozialpolitische Ausrichtung in den Oberzielen der Gemeinschaft hat meist nicht zu konkreten sozial-

¹⁸⁸ Vgl. oben S. 196 f. und 205.

¹⁸⁹ Man könnte hier höchstens die Länge der für den gemeinsamen Agrarmarkt gewählten Übergangsperiode und die für die Verminderung der Beschäftigung in der Landwirtschaft in Betracht gezogenen Zeiträume anführen.

¹⁹⁰ Vgl. nur A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik; a.a.O., S. 404; B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; a.a.O., S. 25 ff.; H. Rhode: Chancen europäischer Sozialpolitik; a.a.O., S. 97.

politischen Aufgabenstellungen geführt, sondern wurde entweder nur als Implikation der wirtschaftlichen Ziele verstanden¹⁹¹ oder nur durch unzureichende Mittel verfolgt¹⁹². Daneben erscheinen die sozialpolitischen Ziele oft mehr als Instrumentalziel für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes oder seiner Bedingungen¹⁹³ oder schließlich als Folgeaufgaben gemeinschaftlicher Politik zur Korrektur sozial unerwünschter Ergebnisse der wirtschaftlichen Integration. Selbständige und dominierende sozialpolitische Zielsetzungen sind in den Verträgen nicht expliziert¹⁹⁴ und in der bisherigen Politik nicht wirksam geworden.

Fragt man außerdem, welche politische Qualität den Aktionsmöglichkeiten zukommt, die zur Verwirklichung des sozialpolitischen Zielgehalts zur Verfügung stehen¹⁹⁵, dann findet man die Möglichkeit gemeinsamer Politik über normative Regelungen nur in bezug auf die Landwirtschaft, in bezug auf die Ziele im Zusammenhang mit der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und in der Assoziationspolitik. Die Möglichkeit der Koordinierung der nationalen Politik durch die Gemeinschaftsorgane, die sich auf sozialpolitisch besonders bedeutsame Aspekte der Wirtschaftspolitik¹⁹⁶ bezieht, konnte bisher noch nicht ansatzweise verwendet werden. Bei den Aktionsmöglichkeiten für sozialpolitische Ziele im engeren Sinne ist die Gemeinschaft vorwiegend auf „Politik“ über finanzielle Maßnahmen und auf die Förderung der Zusammenarbeit durch die nicht verbindlichen Mittel der Stellungnahmen und Empfehlungen beschränkt¹⁹⁷.

Versucht man unter Zusammenfassung der inhaltlichen und formalen Merkmale dieses Leitbild noch nach einer bekannten allgemeineren Konzeption zu benennen, so erscheint es — auch unter Berücksichtigung der Problematik eines solchen Vorgehens — berechtigt, in den sozialpolitischen Zielen der Verträge und der bisherigen Politik der Europäischen Gemeinschaft ein *neoliberales Leitbild* für die Sozialpolitik

¹⁹¹ z. B. in der Beziehung beständige Wirtschaftsausweitung — Hebung der Lebenshaltung.

¹⁹² z. B. die regionale Angleichung der Lebensbedingungen.

¹⁹³ z. B. Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Harmonisierungsbestimmungen und Zusammenarbeit auf sozialem Gebiet.

¹⁹⁴ Vgl. G. Biskup: Die Sozialbestimmungen des Vertrages zur Gründung der EWG; a.a.O., S. 461 f.

¹⁹⁵ Als mögliche Qualitäten könnte man unterscheiden: „Gemeinsame Politik“, „Koordinierung“, „Zusammenarbeit“ oder nur „Gegenstand gemeinsamen Interesses“ (vgl. W. Hallstein: Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung; a.a.O., S. 274).

¹⁹⁶ Vgl. EWG-Vertrag, Art. 6, 104 und 105.

¹⁹⁷ Vgl. G. Biskup: Die Sozialbestimmungen des Vertrages zur Gründung der EWG; a.a.O., S. 461 f.; B. Heise: Sozialpolitik in der EWG; a.a.O., S. 26 f.

zu erkennen¹⁹⁸. Dafür spricht von den Grundzügen der Konzeption die weitgehende Reduzierung der politischen Aufgaben auf die Ordnungspolitik, die Priorität für die Wirtschaftsordnung und die wirtschaftlichen Freiheiten innerhalb der Gesellschaftsordnung und die Gleichsetzung eines Großteils der sozialen Probleme mit den Problemen der Wirtschaftsordnung. Die Beschränkung auf die bloß formalen Freiheitsrechte entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität im neoliberalen Verständnis, das nicht davon ausgeht, daß „Vorleistungen“ der Gesellschaft das Individuum erst zur Freiheit befähigen müßten¹⁹⁹. In dem Verzicht auf die Explikation einer Zielsetzung für die Einkommens- und Vermögensverteilung kommt das Vertrauen auf die Richtigkeit, oder gar die Gerechtigkeit, der marktwirtschaftlichen Verteilung zum Ausdruck. Die Eingrenzung der eigentlich sozialpolitischen Probleme auf die unverschuldeten Notlagen und letztlich die Forderung nach der Marktkonformität der sozialpolitischen Maßnahmen sind in diesem Zielsystem vereint. Die Anerkennung der Interessenverbände als legitime Beeinflusser der Organe der Europäischen Gemeinschaft, die Betonung der Rechte der Sozialpartner für die Regelung der Löhne und Arbeitsbedingungen und die für die Politik der Gemeinschaft nicht bestimmende Hinnahme der Existenz nationaler Systeme von diesem Leitbild nicht immer entsprechender Politik der Sozialen Sicherung, sind geringfügigere Abweichungen von diesem Leitbild als sie die tatsächliche Sozialpolitik z.B. in der BRD kennzeichnen²⁰⁰, in der diese Konzeption die theoretische Diskussion wie die wirtschaftspolitische Praxis entscheidend prägte.

2. Die sozialpolitischen Leitbilder

der gegenwärtigen Programmatik der Europäischen Gemeinschaften

Bei der Charakterisierung der sozialpolitischen Zielsetzungen der Verträge und der bisherigen Politik wurde deutlich, daß die Vertragsbestimmungen in manchen Fällen die Möglichkeit einer weitergehenden sozialpolitischen Ausrichtung der Politiker der Europäischen Gemeinschaft offenließen und daß die Eindeutigkeit der Konzeption vor allem ihrer Konkretisierung durch die bisherige Integrationspolitik zuzuschreiben ist. Die gegenwärtige sozialpolitische Programmatik

¹⁹⁸ Der Verfasser folgt hier der Darstellung der nach seinem Eindruck auf gründliche Weise ermittelten Konzeption der Sozialpolitik bei Vertretern des Neoliberalismus von H. Becker: Die soziale Frage im Neoliberalismus. Analyse und Kritik; Heidelberg und Löwen 1965.

¹⁹⁹ Zu den unterschiedlichen Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips vgl. O. v. Nell-Breuning: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform; in: E. Boettcher (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform; Tübingen 1957, S. 221 f.

²⁰⁰ Vgl. G. Kleinhenz/H. Lampert: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD — Eine kritische Analyse; in: ORDO, 22, 1971, S. 101 ff.

der Europäischen Gemeinschaften läßt einen Teil dieser Möglichkeiten nun auch für die tatsächliche Sozialpolitik bestimmend werden. Durch die bisherigen Ansätze einer auf den Empfehlungen der Programme zur mittelfristigen Wirtschaftspolitik²⁰¹ beruhenden Einwirkung der Gemeinschaft auf die Realisierung der nun auch in bezug auf die Verteilung konkretisierten Wohlstandszielsetzung wird zunächst das sozialpolitisch bedeutsame Verhältnis von politischer Gesamtverantwortung und freiem Spiel der Wirtschaftskräfte in Europa betroffen.

Die Ausrichtung des inzwischen aktionsbereiten, reformierten Sozialfonds auch auf „vorbeugende Maßnahmen zur beruflichen Anpassung und Fortbildung der in Arbeit stehenden Arbeitnehmer“²⁰² und auf die Beseitigung der strukturellen und regionalen Ursachen der Arbeitslosigkeit durch Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität sowie durch Schaffung von Arbeitsplätzen²⁰³ geht dem vertraglichen Grundsatz über die Errichtung des Sozialfonds entsprechend über eine Politik des reinen „laissez faire“ hinaus²⁰⁴. Diese Modifikation des sozialpolitischen Leitbildes der bisherigen Politik wird auch durch die — zurückhaltend auf der Grundlage der sozialpolitischen Bestimmungen der Vorträge formulierten — „vorrangigen Maßnahmen“²⁰⁵ bestätigt, die u. a. bei der beabsichtigten Vollendung des gemeinsamen Arbeitsmarktes sich auch auf materielle Bedingungen der Freizügigkeit beziehen, auch qualitative Aspekte der Verhältnisse am Arbeitsplatz erfassen und die gesellschaftlichen Ursachen für die noch bestehende Diskriminierung der arbeitenden Frauen ansprechen. Das Leitbild der gegenwärtigen Sozialpolitik entspricht keiner reinen, theoretisch entworfenen oder weiterentwickelten Konzeption, sondern eher pragmatischen Kompromißkonzeptionen, und zwar nach Ansicht des Verfassers insbesondere in der Ausprägung, die auch die Sozialpolitik in der BRD im Zeichen der „großen Koalition“ bestimmte²⁰⁶.

Von einem grundsätzlich anderen Leitbild wird die noch nicht handlungsrelevante *langfristige* sozialpolitische Ausrichtung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften geprägt²⁰⁷. Die Wirtschaftsordnung durch Wettbewerb verliert überwiegend den Charakter eines

²⁰¹ Vgl. oben S. 204.

²⁰² H. Salowsky: Der Europäische Sozialfonds; a.a.O., S. 47.

²⁰³ Vgl. ebenda, S. 47. Eine entsprechende Ausrichtung kennzeichnen auch die Beschlüsse des Rats zum Memorandum der italienischen Regierung über die Beschäftigungspolitik in der Gemeinschaft v. 12. Juni 1972; vgl. Mitteilung an die Presse (1074 d/72), hrsg. v. Generalsekretariat des Rates der EG.

²⁰⁴ Vgl. N.N.: Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaft; in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, v. 15. 6. 1972, S. 17.

²⁰⁵ Vgl. oben S. 213 f.

²⁰⁶ Vgl. G. Kleinhenz/H. Lampert: Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD ...; a.a.O., S. 141 f. u. 146 f.

²⁰⁷ Vgl. oben S. 214 ff.

Eigenwertes, sie wird instrumental gesehen und nach ihrem Beitrag zur Lösung der gesellschaftspolitischen, d. h. de facto der vordringlichen sozialpolitischen Probleme, beurteilt. Die sozialpolitischen Ziele sollen a priori die wirtschaftspolitischen Entscheidungen mitbestimmen. Zur Verwirklichung dieser sozialpolitischen Grundkonzeption ist die politische Gesamtverantwortung in der Gemeinschaft zu verstärken und ein ständiger, die „Konzipierung, Propagierung und Realisierung“²⁰⁸ der Sozialpolitik begleitender Dialog mit den Sozialpartnern einzurichten. Die Inhalte dieses Leitbildes für die gemeinschaftliche Sozialpolitik sind durch neue, grundlegende sozialpolitische Aufgabenstellungen und durch veränderte Maximen gekennzeichnet. Zu den Grundzielen der Gemeinschaft treten nun die Forderungen nach „Verwirklichung und Stärkung einer wirtschaftlichen und sozialen Demokratie“ und nach „Bekämpfung der unerwünschten Auswirkungen des Wachstums auf die Umwelt“ sowie die Explikation eines von den automatischen Ergebnissen des Wettbewerbssystems unabhängigen Ziels „eine(r) gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung“²⁰⁹. Für die erstrebte Verteilungsgerechtigkeit wird auch die Beeinflussung der materialen Startbedingungen durch „eine bessere Bildungs- und Ausbildungspolitik“ und u. a. zu deren Verwirklichung „eine bessere Bereitstellung öffentlicher Leistungen“ zu Lasten des Wachstumsspielraums für den privaten Verbrauch für erforderlich gehalten²¹⁰. Die sozialpolitischen Folgeprobleme gemeinsamer Politik, insbesondere die der Eingliederung der Wanderarbeitnehmer im Aufnahmeland, erhalten eine größere Dringlichkeit, bei der Lösung der schon bislang verfolgten sozialpolitischen Aufgaben verliert die Ausrichtung auf die wirtschaftliche Produktivität an Bedeutung zugunsten der Beachtung individueller und gesellschaftlicher Faktoren²¹¹, andere, nicht mit dem Arbeitsleben unmittelbar zusammenhängende Lebenslagemerkmale werden als mögliche Ursache gesellschaftlicher Schwäche angesehen²¹² und schließlich in der traditionellen Sozialpolitik vernachlässigte Personenmehrheiten als schutzbedürftig erkannt²¹³.

Obwohl diese sozialpolitische Konzeption noch gewisse Reminiszenzen an das ursprüngliche ökonomistisch-liberale Leitbild enthält, die nun

²⁰⁸ Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 65.

²⁰⁹ Ebenda, S. 9.

²¹⁰ Ebenda, S. 9.

²¹¹ z. B. in der Sicht der „Mobilität“, der Ausrichtung auf „optimale“ Beschäftigung und der Berücksichtigung qualitativer Arbeitsbedingungen.

²¹² z. B. insoweit der Spielraum zur Befriedigung der Interessen durch die Verfügung über Freizeit oder durch die Umweltqualität bestimmt wird. Vgl. Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 60 ff.

²¹³ Es werden genannt: Angehörige der freien Berufe, „Familienverbände“, Verbraucher, Nichterwerbstätige, Studenten. Vgl. Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 43.

gleichsam als Nebenbedingungen des langfristigen sozialpolitischen Programms erscheinen²¹⁴, ist eine gewisse Orientierung der langfristigen sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft an freiheitlich-sozialistischem Gedankengut²¹⁵ nach Ansicht des Verfassers nicht zu verkennen²¹⁶.

B. Wissenschaftliche Beurteilung der sozialpolitischen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaften

Obwohl die Möglichkeiten wissenschaftlicher Beurteilung von Zielsystemen nach Ansicht des Verfassers nicht auf eine eng ausgelegte systemimmanente Betrachtung begrenzt werden müssen, sondern durch alternative Interpretation nicht hinreichend bestimmter Ziele oder durch Aufzeigen der konkreten historischen Implikationen alternativer Zielsysteme auch Aussagen mit weitreichender gesellschaftskritischer Relevanz zulassen, können diese Möglichkeiten hier nicht voll ausgeschöpft werden. Die Unmöglichkeit einer über die analytische Klärung der Zielbeziehungen hinausgehenden empirisch begründeten Beurteilung des sozialpolitischen Zielsystems der Gemeinschaft veranlaßt den Verfasser, sich hier auf die Prüfung der inhaltlichen Bestimmtheit (Operationalität), der Vollständigkeit der Aufgabenstellungen²¹⁷ und der Frage nach den Möglichkeiten zur Verwirk-

²¹⁴ z. B. wenn in der „Vorläufigen Ausrichtung“ beim Umweltschutz die internationalen Wettbewerbsbedingungen zu berücksichtigen“ sind (S. 9); wenn der scheinbar exogen bestimmte „beschleunigte technische Fortschritt ... von ausschlaggebender Bedeutung für die Entwicklung der Berufsausbildung“ (S. 29) angesehen wird; wenn „die unzulängliche Anpassung der Berufsausbildung an die Bedürfnisse der Wirtschaft“ moniert wird (S. 53 f.); wenn es darum geht, „der sozialen Sicherheit ihre Rolle als Fortschrittsinstrument zu erhalten, ohne dadurch die Wettbewerbsbedingungen zu verfälschen“ (S. 31); wenn von einer „sich durch den Marktmechanismus ergebenden natürlichen Auswahl“ auf dem Arbeitsmarkt gesprochen wird (S. 52, Betonung v. Verf.).

²¹⁵ Vgl. nur die zusammenfassende Darstellung für die BRD bei H. G. Schachtschabel: Wirtschaftspolitische Konzeptionen; Stuttgart u. a. 1967, S. 102 ff.

²¹⁶ Diese Auffassung wird auch durch die Forderungen weitgehend bestätigt, die in: Die neue Gesellschaft, 19, 1972, H. 4 („Europa 1972“), vor allem in folgenden Beiträgen erkennbar werden: H. Wehner: Die europäischen Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Sozialdemokratie; S. 245 ff.; O. Brenner: Europa und die soziale Frage; S. 259 ff.; W. Haferkamp im Gespräch mit L. Bauer: Neue Aufgaben für die Europäische Gemeinschaft; S. 264 ff. Vgl. auch H. Rhode: Chancen europäischer Sozialpolitik; a.a.O.; K. Braukmann (Hrsg.): Europa 71. Der Europäische Bund Freier Gewerkschaften in der Gemeinschaft, eine neue Kraft für Europa. Zwanzigstes Europäisches Gespräch; Köln, o. J.; Beschlüsse zur Europa-Politik des 8. Ordentl. Bundeskongresses des DGB 1969, Protokoll, hrsg. v. DGB-Bundesvorstand, Anträge und Entschlüsse, S. 57 ff.

²¹⁷ Das Problem der Operationalität stellt sich für die erfaßte Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebenslagen gesellschaftlich schwacher Personengruppen in unmittelbarer Verbindung zur Frage der Vollständigkeit der

lichung der gemeinschaftlichen sozialpolitischen Ziele zu konzentrieren. Auch die Erfüllung dieser beschränkten Aufgabenstellung kann eine Grundlage für die Veränderung der praktischen Politik darstellen.

Für die allgemeinen Ziele in den Verträgen und der bisherigen Gemeinschaftspolitik sowie in der noch nicht handlungsrelevanten langfristig orientierten Programmatik muß man — was wohl für alle bekannten politischen Programme zutrifft — eine weitgehende Unbestimmtheit, einen *Leerformelcharakter* feststellen. Der sozialpolitische Inhalt der personenbezogenen Freiheitsrechte wird mit der Beschränkung auf das formale Recht nur insoweit konkretisiert, als die formale Freiheit wirtschaftlicher Betätigung Gegenstand eines unmittelbaren Interesses ist; soweit diese Freiheit nur als Verfügungsmöglichkeit über Mittel zur Befriedigung anderer Interessen geschätzt wird, läßt das Ziel der Sicherung der Freiheiten wirtschaftlicher Betätigung noch extrem unterschiedliche Interpretationen zu. Bei der allgemeinen Wohlstandszielsetzung werden die nähere Bestimmung der Produktions- und damit auch Beschäftigungsstruktur sowie der Verteilung der Produktionsergebnisse auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterlassen und die Operationalisierung durch die Forderungen nach „Stetigkeit“ und „harmonischer“ regionaler Entwicklung nicht weiter ausgefüllt. Auch die auf die als schutzbedürftig betrachteten Personenmehrheiten gerichteten Zielsetzungen verlangen in bezug auf die Niveaus der Lebenslagen nur „Verbesserung“ und in bezug auf die Relationen der Lebenslagen innerhalb der Bevölkerung oder zwischen schutzbedürftigen Gruppen unterschiedlicher Regionen nur ein „angemessenes“ Niveau der Lebenshaltung oder die „Angleichung“ der Lebenshaltung. Die einzigen Vertrags„normen“ für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik werden schon durch die Formulierung weitgehend ihres Normengehalts entleert²¹⁸.

Die langfristigen Zielvorstellungen der Kommission nach der vorläufigen Ausrichtung für ein Programm einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik tragen durch zusätzliche Oberziele zur Konkretisierung der allgemeinen „Wohlfahrtsfunktion“ der Europäischen Gemeinschaften bei, ohne sie damit dem für eine Zielbeziehungsanalyse erforderlichen Grad der Festlegung anzupassen. Die neuen ergänzenden Oberziele erhalten

sozialpolitischen Aufgabestellungen, da die hier für die Ermittlung der Zielsetzung einbezogenen Instrumentalziele und Handlungsmöglichkeiten sowie die Konkretisierung in der bisherigen Politik bereits eine Operationalisierung der Grundziele darstellen.

²¹⁸ Bei dem Grundsatz gleichen Entgelts für Männer und Frauen (EWG-Vertrag, Art. 119) bleibt trotz einer gewissen Konkretisierung in Abs. 3 noch unbestimmt, wann „gleiche Arbeit“ vorliegt. In bezug auf die Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit wird der Forderungscharakter durch die Bestätigung des Bestehens der Gleichwertigkeit aufgehoben (EWG-Vertrag, Art. 120).

allerdings selbst erst durch den Bezug zur Analyse der gegebenen sozialen Verhältnisse innerhalb der Gemeinschaft und die dabei verwendeten Maßstäbe ihre nähere inhaltliche Bestimmung, wenn eine *gerechtere* Verteilung, *größere* Gleichheit der Startchancen, *bessere* Beschäftigungsbedingungen, *Anhebung* der qualitativen Lebensverhältnisse und schließlich *bessere* und *energischere* staatliche Maßnahmen verlangt werden²¹⁹. Für einige der neuen oder veränderten sozialpolitischen Zielvorstellungen bleibt es jedoch bei der Kennzeichnung eines „Problembewußtseins“, wie z.B. bei der Forderung nach wirtschaftlicher und sozialer Demokratie, bei der Vermögenspolitik, bei den inhaltlichen Erfordernissen für die Berufsaus- und -fortbildung oder bei der Ausrichtung der Beschäftigungspolitik auf „optimale Beschäftigung“. Teilweise wird die Bestimmung des sozialpolitischen Gehalts der Ziele auch durch den Widerspruch aufgelöst, der zwischen der oft in Nebenbedingungen erhalten gebliebenen Rücksicht auf den scheinbar natürlichen wirtschaftlichen „Sachzwang“ und der Grundforderung nach Ausrichtung der Wirtschaft auf die „Endziele der Gesellschaft“ sowie einzelner dieser Ziele besteht.

Berücksichtigt man weiterhin die in der Auswahl und Ausgestaltung der Instrumente zur Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele gegebene Festlegung der Zielinhalte, dann wird deutlich, daß die sozialpolitische Konzeption der Verträge in der Ausprägung, wie sie auch durch die bisherige Politik bestätigt wurde, weit weniger mögliche Entwicklungen der Lebenslagen als unerwünscht ausschließt, also weniger operational ist, als die zentralen Bestandteile der langfristigen Konzeption der Kommission²²⁰. Vor allem die Betonung der Maßnahmen zur Errichtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung und der weitgehende Verzicht auf die Gestaltung von individuellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen in den Verträgen und der bisherigen Gemeinschaftspolitik begründen dieses Urteil im Vergleich mit der Ausrichtung der neuen Konzeption auf die Herstellung der Gleichheit der Startchancen durch Bereitstellung öffentlicher Leistungen u. a. im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen.

Die geringe Operationalität der sozialpolitischen Zielsetzungen der Verträge und der bisherigen Politik der Gemeinschaft, die auch als ein weiteres Merkmal der liberalen gesellschaftspolitischen Konzeption erscheint, kann in der systemimmanenten Betrachtung allerdings nicht auf eine Unvollständigkeit des Zielsystems zurückgeführt werden. Die

²¹⁹ Vgl. Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 7 ff.

²²⁰ Am weitesten gehend inhaltlich bestimmt erscheint die Modifikation der ursprünglichen Ausrichtung im Rahmen der gegenwärtigen Beschäftigungspolitik, die jedoch als überwiegend auf Instrumente beschränkte Ausrichtung nur scheinbar von der Operationalität der übergeordneten Zielsetzung in bezug auf die Beschäftigungsbedingungen unabhängig ist.

Ausgestaltung der sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten und die bisherige Politik der Gemeinschaft hat für diese Phase der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hinreichend verdeutlicht, welche der möglichen Interpretationen der Oberziele dem Gewollten entspricht. Die Modifikation und die grundsätzliche Erweiterung der sozialpolitischen Ausrichtung in der gegenwärtigen Politik und Programmatik kann kaum als Vervollständigung des bisherigen Zielsystems, sondern muß wohl als Veränderung der Grundzielsetzungen der gesellschaftspolitischen Konzeption verstanden werden, die für die Politik der Gemeinschaft bestimmend geworden ist.

Der langfristigen sozialpolitischen Konzeption der Gemeinschaft kann man nach Ansicht des Verfassers bislang nur in den traditionellen Bereichen der Sozialpolitik weitgehende Vollständigkeit in den Zielen und Aufgabenstellungen bescheinigen. Diese noch nicht handlungsrelevante sozialpolitische Konzeption, die auch die Mängel bei den individuellen und gesellschaftlichen Voraussetzungen als Schwäche im Rahmen der gewählten Gesellschaftsordnung erfaßt, hätte z. B. den Verbrauchern mehr Aufmerksamkeit schenken müssen. Bei den gegebenen Verhältnissen wäre über die Wettbewerbspolitik hinaus in bezug auf diese Personenmehrheit das Ziel zu verfolgen, erst einmal in relevantem Umfang die Befähigung zu einem der für die Funktionsfähigkeit des Marktsystems erforderlichen Verbraucherrolle angenäherten Verhalten zu vermitteln. Auch in bezug auf die Verbesserung der Umweltqualität dürften weitere Aufgabenstellungen, als sie mit der Verwirklichung des sog. Verursacherprinzips angesprochen sind, für die Verfolgung dieses Ziels erforderlich sein. Die Ausrichtung auf das Verbraucherverhalten müßte sich im Interesse der Umweltqualität auch auf die Beeinflussung der Bedürfnisse erstrecken und als zusätzliche makroökonomische Zielsetzungen müßten auch die Konsum- und Produktionsstruktur beachtet werden und nicht nur dem Spiel der „natürlichen“ Präferenzen überlassen bleiben.

Nachdem schon die Prüfung der Zielsysteme auf Vollständigkeit der instrumentellen Aufgabenstellungen Probleme der Eignung der verfügbaren Handlungsmöglichkeiten umfaßte, läßt sich auch die Frage nach der Realisierbarkeit der Zielsetzungen durch die der Europäischen Gemeinschaft gegebenen Mittel politischer Aktion zunächst für die sozialpolitische Konzeption der Verträge klar beantworten. Dieses Zielsystem war durch die vorgesehenen Mittel zu verwirklichen, was auch die bisherige Politik weitgehend bestätigte. Der Modifikation des Leitbildes mußte durch Veränderung von Instrumenten, vor allem in bezug auf die regionalen Beschäftigungsprobleme, Rechnung getragen werden. Für die langfristige sozialpolitische Programmatik läßt sich dagegen zweifelsfrei ein Mangel an erforderlichen politischen Handlungs-

möglichkeiten feststellen. Darüber hinaus scheint die Eignung der im Rahmen der gegebenen Mittel vorgesehenen Verstärkung des Dialogs mit den Sozialpartnern und anderen Verbänden diskussionsbedürftig. Vermutungen über erhebliche Mängel an demokratischer Qualität der internen Willensbildung großer Wirtschaftsverbände, die auch durch von der Kommission vermerkte Vorgänge in jüngerer Zeit²²¹ bestätigt wurden, lassen fraglich erscheinen, ob die Beteiligung der gegebenen Verbandsorganisationen an den Willensbildungsprozessen der Gemeinschaft zu wesentlich mehr wirtschaftlicher und sozialer Demokratie beitragen und den Organen einen Einblick in die tatsächlichen, wahren Interessen²²² der jeweils Vertretenen oder der Bevölkerung vermitteln kann. Eher noch würde man eine unmittelbare demokratische Legitimierung der Gemeinschaftspolitik zur Verwirklichung dieser Ziele für geeignet halten, die wohl auch die Voraussetzung dafür ist, daß der Gemeinschaft mehr politische Handlungsmöglichkeiten von den nationalen Regierungen übertragen werden²²³. Läßt man — wie die Kommission selbst — hier unbeantwortet, wie sich die Aufgabenkompetenz auf eine evtl. dann auch in ihrem Entscheidungssystem veränderte Gemeinschaft und auf nationale Entscheidungsträger verteilen soll, dann bleibt hier nach Ansicht des Verfassers noch die umfassendere Feststellung, daß es zur Verwirklichung des gekennzeichneten sozialpolitischen Leitbildes für die Organe der Europäischen Gemeinschaft und für nationale Träger der Politik eines Mehr an — dem Grundsatz und der Ausrichtung nach — demokratisch legitimierten politischen Handlungsmöglichkeiten zugunsten der gesellschaftlich Schwachen bedarf.

V. Erwünschte sozialpolitische Aufgaben für die Europäischen Gemeinschaften — eine Stellungnahme des Verfassers

Die über die erfaßten Zielsetzungen hinausreichende Wertabhängigkeit, die Komplexität und der Mangel an wissenschaftlich begründeten Hypothesen veranlassen den Verfasser, zur Frage der sozialpolitischen Aufgabenzuordnung an die Gemeinschaft selbst Stellung zu nehmen. Dabei geht der Verfasser von inhaltlichen Zielvorstellungen aus, denen tendenziell das gekennzeichnete Leitbild der Programmatik der Kommission entspricht, und von Vermutungen über Gesetzmäßigkeiten politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie über die Erfordernisse bei der Verbesserung der Lebenslagen. Er hält zunächst — um mit dem wesentlichen Mittel zu beginnen — die allgemein disku-

²²¹ Vgl. Vorläufige Ausrichtung, a.a.O., S. 43 f.

²²² Die Absicht, ihre Politik auf die „wahren“ Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten, wird von der Kommission in dem Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage ... 1971 vertreten, a.a.O., S. 15.

²²³ Vgl. G. Nicolaysen: Gemeinschaftsverfassung im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion; a.a.O., S. 99 f.

tierte Forderung nach einer Verstärkung der formalen politischen Gemeinschaftskompetenz in Verbindung mit einem stärkeren Gewicht eines unmittelbar demokratisch gewählten Europaparlaments²²⁴ allein für wenig wünschenswert, weil die auf absehbare Zeit noch bestehenden Mängel der demokratischen Prozesse in bezug auf ein realisierbares Ideal einer Regierung durch das Volk bei Wahlen zu einem Europaparlament noch verstärkt wirksam werden müßten. Unmittelbare formal demokratische Legitimierung der Gemeinschaftspolitik könnte also derzeit auch nicht wesentlich zur Verwirklichung einer wirtschaftlichen und sozialen Demokratie in Europa beitragen. Für die Zuordnung sozialpolitischer Aufgaben an die Europäischen Gemeinschaften ergibt sich für den Verfasser entsprechend auf mittlere Sicht eine gewisse Beschränkung, und zwar vor allem auf die folgenden Bereiche.

In der Wirtschaftspolitik sollten die Möglichkeiten der Gemeinschaftsaktion zur Wahrung des Grundsatzes einer vorherigen Ausrichtung wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf sozialpolitische Ziele und zu einer konsequent auf die Kontrolle wirtschaftlicher Macht ausgerichteten Ordnungspolitik, insbesondere Wettbewerbspolitik, genutzt und verbessert werden. Eine Erweiterung echter Gemeinschaftskompetenz sollte im Bereich der regionalen Entwicklungsplanung und -politik erfolgen, die auf eine innereuropäische Einkommensumverteilung wirklich bedeutsamen Umfangs gegründet sein sollte. Eine verstärkte gemeinschaftliche Koordinierung sollte für die Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer sowie eine vorbeugend ausgerichtete Umweltschutzpolitik wirksam werden. Darüber hinaus sollten die Gemeinschaften und in erster Linie ihr Initiativorgan, die Kommission, von ihren Oberzielen ausgehend sich in einem umfassenden Sinne als Anwalt jedweder in den Mitgliedstaaten erkennbaren gesellschaftlichen Schwäche von Personenmehrheiten verstehen und dabei vor allem als politisch-moralische Institution die Haltung der Regierungen und zuvorderst das Bewußtsein von den Erscheinungen gesellschaftlicher Schwäche und den Erfordernissen für ihre Beseitigung bei den Bürgern beeinflussen.

Sozialer Fortschritt in Europa würde damit wie bisher überwiegend von der einzelstaatlichen Sozialpolitik erwartet, die jedoch auch durch die angesprochene Funktion der Gemeinschaft im Bemühen der Parteien um die Regierung bedeutsamer sowie dann auch direkt durch eine Konkurrenz der Europäischen Regierungen untereinander gefördert werden könnte. Die Erwartung, daß damit der überhaupt verfügbare

²²⁴ Gerade unter sozialpolitischem Aspekt wird diese Forderung vom DGB vorgetragen. Vgl. Beschlüsse des 8. Ordentlichen Bundeskongresses des DGB (1969) zur Europa-Politik, a.a.O., S. 59 f.; Vorschlag für einen Stufenplan zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft; in: DGB-Informationsdienst v. 19. 3. 1970, hrsg. v. d. Bundespressestelle des DGB, S. 1.

Spielraum innerhalb unserer Gesellschaftsordnungen sozialen Fortschritt zu verwirklichen, trotz der Interdependenz durch den gemeinsamen Markt nicht geringer zu veranschlagen sein dürfte, läßt sich zurückführen z. B. auf die Erfahrungen bei Konfliktlösungen auf jeweils höheren Ebenen der nationalen Verteilungskämpfe sowie auf die Notwendigkeit, die sozialpolitischen Entscheidungen auch im nationalen Rahmen zur Berücksichtigung der tatsächlichen (wahren) Interessen näher an die betroffenen gesellschaftlich schwachen Gruppen heranzutragen. Ein Erfolg dieser Konzeption erscheint dem Verfasser langfristig eher gewährleistet, als alle formalen Veränderungen sozialpolitischer Entscheidungskompetenzen, vor allem dann, wenn auch die sozialpolitisch interessierten Verbände und die politischen Parteien allmählich interessen- und politisch-orientierte, durchgängig europäische Strukturen entwickeln, im Rahmen der bisherigen Möglichkeiten ihre Vorstellungen verfolgen und ihre interne Willensbildung in Richtung auf mehr materielle Demokratie verbessern.

Summary

In this study social policy of the European Communities is broadly defined as all measures aimed at improving the living conditions of socially weak groups of people. Regarding the dominant role of economic objects for the Integration the inquiry of the aims of social policy is extended to the performing of the objectives of the political institutionalization and economic policy in general, also to fields like regional —, agricultural —, and association-policy. As the result of a concentrated characterization an ambivalence between liberal ideals of the formation of society and a welfare-state-like collective authority can be stated for the ultimate goals in the Treaties. This fundamental orientation was accomplished by the former integration policy biased in favour of a neo-liberal image, which was marked by a far reaching inattention of basic dimensions of social policy as to goal-setting and selection of means in this considered fields of political activity. A modification of this orientation giving more importance to the aspects of social policy became operative by the reform of the European Social Fund within the scope of the present labour policy. This tendency is continued towards an image directed to democratic socialism by the preliminary conception for a program of a common social policy. This program accentuates the importance of a common authority for the pursuing of the ultimate and instrumental goals like a more equitable distribution of income and property, more equality of opportunities, a better supply of public goods, the improvement of social security,

struggle with environmental damages and democratization of the structures of economic and social life. The realization of such a conception of European social policy requires a surplus of democratically legitimated political competence with an adequate distribution on institutions of the nations and the Community.