

6. Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik

von Florian Tennstedt

Mit »Ökonomisierung« und »Verrechtlichung« der Sozialpolitik hat Christian von Ferber – im Anschluß an Hans Achinger – erstmals 1967 kritisch darauf hingewiesen, daß unsere Sozialpolitik durch ein künstliches Denksystem beherrscht wird, das nur unter einer einmaligen historischen Konstellation als verbindliche Ordnung akzeptiert werden konnte.¹ Dabei geht er von der Feststellung aus, daß relativ kleine Lebens- und Gefahrgemeinschaften den Hintergrund der Einzelexistenz bilden. Die Aktionsbedingungen der Individuen, ihre Beweglichkeit im Handeln und ihre Motivation werden i. d. R. durch Elementarbeziehungen beeinflusst, vielfach entscheidend durch den familialen Lebenszusammenhang. Die Grundlage der Sozialpolitik müßte von hier aus die allseitige, humane Sicherung oder Verbesserung des soziokulturellen Status sein. Vorherrschend sind aber in dem als Sozialpolitik bezeichneten Gesellschaftsprozeß nicht die Sozialverhältnisse, vielmehr wird das Soziale primär unter ökonomische Denkmodelle subsumiert, wodurch unzulänglich auf die konkrete Mannigfaltigkeit der Lebenssachverhalte reagiert wird.

Die Genese dieser Ökonomisierung ist nun noch primär ein wichtiges Forschungsproblem: »Die beste Methode dürfte hier wie bei anderen Problemen sein, daß man die Gegenstände verfolgt, wie sie sich von Anfang an entwickeln.«² Die deutsche historiographische Tradition hat »verführt zur Unterbelichtung breiter Bereiche der Sozialgeschichte, die immerhin von größter Bedeutung für die Lebenschancen und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten, für die Opfer und das Glück von Individuen und Gruppen waren; sie vernachlässigt Handlungsbereiche und Institutionen, in denen sich ein guter Teil des Lebens der vielen entschied«.³ Infolgedessen läßt sich hier nur grob der historische Prozeß der Ökonomisierung der entstehenden Sozialpolitik andeuten.⁴ Die relevanten Grundtendenzen und -probleme der einseitig »ökonomisierten« gesellschaftlichen Arbeit und Reproduktion »im Sinne der Erhaltung der materiellen Existenzgrundlagen der Gesellschaft und der Bewältigung aller abgeleiteten und dennoch unabweisbaren Probleme der Gesellschaftserhaltung«⁵ zeigen sich seit dem Übergang von segmentär differenzierten zu funktional differenzierten Gesellschaften, der historisch cum gra-

no salis mit der Auflösung des »ganzen Hauses« durch den merkantilistischen oder frühkapitalistischen Industriebetrieb verankert werden soll.⁶

Von dem *allein* auf die spezifische Funktion der produzierenden Erwerbstätigkeit hin organisierten kapitalistischen Industriebetrieb aus, der analytisch als selbständiges Sozialsystem zu fassen ist, mußten sich weitere, vom »ganzen Haus« mit bewältigte Funktionen ebenfalls in Sozialsystemen zur gesamtgesellschaftlichen Reproduktion und individuellen Bedürfnisbefriedigung ausdifferenzieren. Dabei lag es historisch im Interesse der industriellen Produktionsform, daß im Hinblick auf die nachhaltige Sicherung der Existenz eine Zuständigkeits- und Risikoverteilung zwischen individueller Lebensvorsorge in privaten Lebensgemeinschaften (Privathaushalten) und gesellschaftlicher Daseinsvorsorge eintrat. Der ökonomische Vorteil des Industriebetriebes lag ja – neben Arbeitszerlegung und Spezialisierung – gerade in der Freiheit von »sozialen Lasten«, die das »ganze Haus« paternalistisch-solidarisch noch mittrug.⁷ Dabei war eine aus dem Produktionssektor finanzierte gesellschaftliche Daseinsvorsorge, die wesentlich vom Staat organisiert wird, für den liberalen bürgerlichen Staat als solche grundsätzlich kein Thema. Von der Aufgabe der Gefahrenabwehr her wurde noch bis vor zwanzig Jahren die staatliche Armengesetzgebung als Unterfall der Polizeiaufgaben definiert⁸, und auch die 1883 einsetzende staatliche Sozialgesetzgebung kann sehr wohl – angesichts der wie auch immer revolutionären Arbeiterbewegung und der Reichsgründung – als Staatspolitik, die der Gefahrenabwehr diente, interpretiert werden.⁹

»Die historische Entwicklung der Sozialpolitik ist bekanntlich bis in die Gegenwart hinein an den Elendsgrenzen der marktvermittelten Arbeitsteilung erfolgt. Dort, wo das kapitalistische bzw. neoliberale Wirtschaftssystem mit den in dem Leistungsaustausch nicht zu assimilierenden Elementarbeständen des Humanen und Sozialen konfrontiert wurde, entstanden die sozialpolitischen Einrichtungen als Sicherung der Alten, der Kranken, der Invaliden, der Witwen und Waisen, der vom Produktionsprozeß Freigesetzten, der Mütter und Kinder, der Leistungsschwachen, der Entwurzelten und der von der Gesellschaft Abgeschriebenen. Die Probleme, die die menschliche Existenz jenseits des arbeitsteiligen Leistungsverkehrs aufwirft, wären gründlich mißverstanden, wollten wir sie als Fragen der Einkommensverteilung formalisieren.«¹⁰

Mit der gesellschaftlichen Differenzierung in relativ autonome, funktional spezifische Bereiche war auch das Handeln der Personen in mehreren Sozialsystemen gegeben, in denen sie unterschiedliche Bedürfnisse befriedigten und unterschiedliche Rollen spielten bzw. spielen mußten.¹¹ Das neue ökonomische Denksystem erfaßte nun den Menschen nur noch als möglichen Inhaber ökonomischer Rollen: als Arbeiter, als Unternehmer, als Haushaltsmitglied, als Konsument usw. . . Von dort aus mußte »modellhaft« Mensch-

lichkeit inhaltlich auf Geschäftsfähigkeit reduziert werden, Beschränkungen der Handlungsfähigkeit auf äußerlich bedingte Einkommensschwäche – aktionsfähig wurde man durch Geldeinkommen. Der Austausch von Leistungen am Markt führte »modellmäßig« zur Befriedigung von Lebensbedürfnissen, es wurde unterstellt, daß die ökonomischen Systembedingungen die Einzelpersonen in die Lage versetzen, ihre Bedürfnisse tauschwirtschaftlich zu befriedigen.¹²

Von dort her wurden die sozialpolitischen Einrichtungen »auf das ökonomische Handlungssystem hin konstruiert, sie erhalten von ihm die Aufgabe zugeteilt, die Personen, die »nicht oder nicht ausreichend leistungsfähig sind«, um an diesem Handlungssystem mitzuwirken, für die Modellbedingungen aktionsfähig zu machen. Das geschieht konsequenterweise mit der außerökonomischen, »sozialbedingten« Zuteilung von marktfähigen Titeln, Rechtsansprüchen und Kaufkraft.«¹³ So ist der überwiegende Charakter ihrer Leistungen »wirtschaftlicher Natur: Bildung von Einkommen bei den Personen und in den Situationen, für die die Einkommensverteilung der arbeitsteiligen Wirtschaft ausfällt, obwohl ein anzuerkennendes Bedürfnis vorliegt: die Standardrisiken der Erwerbs- und damit der Einkommensunfähigkeit bzw. -minderung: Unfall, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Verwitwung und Verwaisung, ökonomischer und sozialer Strukturwandel, dysfunktionale Wirkungen der Sozialstruktur, Katastrophen und Kriegsfolgen. Die ökonomische Bedeutung der Sozialpolitik als Einkommensverteilung, als Soziale Umverteilung ist so vordergründig, daß es nahezu als selbstverständlich gilt, sie von ihren ökonomischen Auswirkungen her zu begreifen.«¹⁴

Die ökonomischen Folgen der Sozialpolitik sind nun allerdings nicht nur von der Stabilisierung der Systemprozesse des ökonomischen Handlungssystems her zu begreifen: »Auf das Lohnarbeitsverhältnis gesehen, ermöglicht sie die Kapitalrechnung der Wirtschaftsbetriebe, indem sie diese von schwer voraussehbaren sozialen Verpflichtungen befreit hat; sie garantiert ferner im Kern eine stetige Arbeitsbereitschaft, indem sie ruinöse Verpflichtungen im Haushaltsbudget des Arbeitnehmers auffängt; sie drainiert schließlich die Ziele der Arbeiterbewegung, indem sie eine Alternative zu radikalen Lösungen entwickelt hat, usf.«¹⁵ Man muß auch ihre Folgen für die »Kreierung, Stabilisierung und Normierung von Bedürfnissen« sehen: »Die Sozialeinkommen kreieren Bedürfniskonstellationen, indem sie für bestimmte Lebenssituationen: Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit nach Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Kinderreichtum usf., Kaufkredit außerhalb der ökonomischen Verteilung bereitstellen. Diese Bedürfniskonstellationen bringen ökonomisch gesehen einen stabilisierenden Faktor in die Äußerung von Bedürfnissen ein; denn sie sichern die Kontinuität für den Fall der Erwerbsunfähigkeit, der Einkommensminderung oder -schwäche, sie gleichen (in Grenzen) die Konjunkturanfälligkeit bestimmter Ausgabenpositionen (z. B.

für ärztliche Versorgung) aus. Sie entwickeln Kriterien für die Entwicklung von Konsumnormen, des sogenannten Lebensstandards, sie erlauben eine Vorwegnahme in der Lebenshaltung . . . Die Grundlage einer stetigen Produktion von Wohlstandsgütern liegt außer in dem Beschäftigungsvolumen selbst in der Stabilisierung der gesellschaftlichen Gewohnheiten, an denen die von der Produktion zu befriedigenden Bedürfnisse entstehen.«¹⁶

Stimmt nun die anfangs aufgestellte Hypothese, daß diese Form der Sozialpolitik die *conditio humana* vernachlässigt, die schlichten menschlichen Daseinsbedingungen ökonomisch verfremdet, der Umfang des sozialpolitisch Relevanten unzulänglich abgesteckt wird, dann fragt man sich, warum diese inadäquaten Fiktionen etabliert und »durchgehalten« werden konnten. Sie sind zwar ableitbar aus der ökonomischen Entwicklung, ihre gegenwärtige ökonomische Funktionalität dürfte deswegen aber noch nicht notwendig sein. Auf jeden Fall kann man zweifeln, ob es für den durch Kapitalverwertung bestimmten Produktionsprozeß heute optimal und notwendig ist, als sozialpolitisches Grundprinzip an der Versorgung von Einzelpersonen bzw. kleinen Lebensgemeinschaften, von Familienhaushalten, mit Geldeinkommen festzuhalten: »Die Umverteilung der Einkommen wäre weitgehend entbehrlich, wären die Bedürfnisse, die mit der ›sozialen‹ Einkommenszuweisung befriedigt werden sollen, uneingeschränkt einer Kollektivierung fähig. Könnten wir bei jedem der Standard-Risiken, das mit Eintritt der Zuweisung von Sozialeinkommen beantwortet wird, die Betroffenen in Anstaltshaushalte überführen und ihre Bedürfnisse kollektiv befriedigen, wäre das komplizierte Verrechnungssystem zwischen Markt- und Sozialeinkommen überflüssig . . . Ja, nicht nur die Verrechnung zwischen Beiträgen aus Markteinkommen und Sozialleistung bliebe fort, auch die Bedürfnisbefriedigung wäre nicht länger an eine starre Einkommensgrenze gebunden, sondern könnte der individuellen Notlage angepaßt werden, z. B. die Versorgung der ›Armen Irren‹ richtete sich nicht länger nach dem ›Fürsorgesatz‹, sondern nach den Erkenntnissen der Psychiatrie.«¹⁷ So zeigt sich, daß theoretisch auch andere Verteilungswege zu den gleichen, ja zum Teil sinnvolleren Ergebnissen führen. Hinzu kommt, daß schon vor der sozialen Umverteilung Prozesse einsetzen, die als die eigentlichen Verelendungsprozesse gesehen werden müssen: »die langfristigen Wirkungen der gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse. Die Unterdrückung des Menschen durch andere Menschen kraft gesellschaftlich vermittelter und legitimer (!) Übermacht beschränkt sich nicht auf die Vorenthaltung möglichen Einkommens, sie ist nicht mit Rechtsansprüchen auf das Sozialprodukt zu heilen, sondern sie greift repressiv in die geistig-seelische Emanzipation selbst ein.«¹⁸ Sie behindern eben die erfolgreiche individuelle Bewältigung von Selbstidentitätsfindung und Reziprozitätsherstellung.

Hier ist also die ökonomische »Funktionalanalyse« mindestens um einen weiteren, außerökonomischen Faktor zu erweitern, um ein hinreichend trag-

fähiges Erklärungsmodell zu besitzen. Dieser läßt sich schwerpunktmäßig mit »Verrechtlichung« fassen und ist insbesondere von Hans Achinger erörtert worden.

In den Gesamtzusammenhang der kapitalistischen Verkehrswirtschaft gehört das Recht allerdings auch als entscheidendes Denkinstrument oder, wie vor allem Max Weber gezeigt hat, als neben Geld und Konzentration wichtiges Formelement des säkularen Rationalisierungsprozesses und bürokratischer Herrschaft.²⁹

(Die meisten »sozialpolitischen« Institutionen der mittelbaren und unmittelbaren Staatsverwaltung haben die Aufgabe, die ökonomisch-soziale Umverteilung feinzusteuern, und zwar mittels Rechtsansprüchen.²⁰ Mit den Rechtsansprüchen der einzelnen gegenüber den staatlichen Einrichtungen, die mit der Sozialversicherung begannen, war ein historischer Fortschritt erreicht gegenüber den als Reflex des Polizeirechts sich verstehenden Armenunterstützungsleistungen. Für die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs auf Geldeinkommen als primäres Prinzip der Sozialpolitik haben, »historisch gesehen, mehrere Entwicklungen zusammengewirkt. Das Interesse der Arbeiterbewegung richtete sich darauf, die Sozialpolitik aus der paternalistischen Armenpolitik herauszulösen und die sozialpolitischen Einrichtungen auf »soziale Grundrechte« zu beziehen.²¹ Das Sozialmodell für die Verselbständigung der Klienten gegenüber der Sozialverwaltung war in der Auseinandersetzung mit der staatlichen Bürokratie bereits präformiert: Kontrolle der Bürokratie mit Hilfe der Legislative und Juridifizierung der Verwaltung. Die Unterwerfung der Sozialverwaltung unter die Trias: Gesetzgeber, Recht und Gerichtsbarkeit boten nach den damaligen Vorstellungen ausreichende Garantien²² dafür, auch den Klienten der Sozialpolitik vor der Willkür der Verwaltung zu schützen und ihn aus der Rolle des »Schützlings« in die Position des »Anspruchsberechtigten« emporzuheben. Diesem Interesse der Arbeiterbewegung zu folgen, lag für die herrschende Meinung nahe. Denn sie behandelte damals nahezu alle sozialen Fragen unter dem Gesichtspunkt der Arbeiterfrage. Mit den Formen der gesellschaftlichen Einordnung der Arbeiterschaft wurde daher gleichzeitig über die Gestalt der Sozialpolitik mit entschieden. Die wirtschaftliche und politische Emanzipation der Arbeiterschaft bedeutete für die sozialpolitischen Einrichtungen, daß sie sich am Arbeitsbürger orientierten und seine in der Gesellschaft erreichte Selbständigkeit im Sozialpolitischen nachzubilden bestrebt waren. Adressat der Sozialpolitik wurde daher der zeitweilig erwerbsunfähige Arbeitnehmer.«²³ Dabei muß beachtet werden, daß das Sozialrecht ursprünglich von Sozialpolitikern »betrieben« wurde, und die Wirksamkeit des Reichsversicherungsamtes beruhte primär auf der »unjuristischen« sozialpolitischen »Aufsichtstätigkeit« seines ersten Präsidenten Tonio Bödiker; auch in der Rechtsprechung versuchte er, den »friderizianischen Gedanken einer von den Fesseln des Formalismus be-

freien väterlichen Verwaltung des Rechts« zur Geltung zu bringen, wofür er den Beifall der Sozialdemokratie und den Mißmut Bismarcks erntete.²⁴ Erst relativ spät hat Heinrich Rosin »die Sozialversicherung, die zunächst nur ein Stück Verwaltungstechnik war, zum Range einer Rechtsdisziplin erhoben, indem er sie mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht in Verbindung brachte und rechtswissenschaftliche Methoden zu ihrer Durchforschung anwandte . . . Dieses Friedenswerk aus dem Gebiet kämpferischer und womöglich klassenkämpferischer Betrachtung heraus einer objektiv rechtlichen und rechtswissenschaftlichen Behandlung zuzuführen, bedeutete daher zugleich einen ganz neuen Weg im Gebiet der gesamten Sozialpolitik. Daß dieser Weg zum heutigen Ziel geführt hat, das ist neben der Rechtsprechung des Reichsversicherungsamts vor allem das Verdienst Rosins gewesen.«²⁵ Die Folgen dieser hier nur anzudeutenden Verrechtlichung sind in mehreren Dimensionen zu sehen. Die wichtigste Dimension dürfte die Individualisierung sozialer Probleme sein.

Geht man davon aus, »daß durch die Sozialgesetzgebung der Bismarck-Zeit und der nachfolgenden Jahre der gesellschaftliche Charakter und die gesellschaftliche Verursachung und Verantwortlichkeit für eine ganze Skala von Notlagen quasi anerkannt wurde«²⁶, dann muß festgestellt werden, daß mittels individueller Rechtsansprüche nicht adäquat auf die Verursachung reagiert werden konnte. Dabei braucht »gesellschaftliche Verursachung« durchaus nicht nur auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene der sozio-ökonomischen Gesellschaftsstruktur angesiedelt zu werden, auch spezifische inner-systemische Eigengesetzlichkeiten auf der Ebene der formalen Organisation können soziale Ungleichheit und Not produzieren und reproduzieren; schließlich muß gesehen werden, daß auch Interaktions- und Rollenstrukturen von »kleinen« organisierten Sozialsystemen den Individuierungsbedürfnissen des zu sozialisierenden Individuums entgegenstehen.²⁷ Diese Individualisierungstendenz der Verrechtlichung zeigt sich pars pro toto besonders deutlich im Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Hier wurde, um nur ein Beispiel aus jüngster Zeit zu nennen, die alte »Gefährdetenhilfe« 1974 relativ progressiv in eine Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten umgewandelt und in § 72 BSHG folgender Rechtsanspruch normiert: »Personen, bei denen besondere soziale Schwierigkeiten der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft entgegenstehen, ist Hilfe zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu gewähren, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind . . . Die Hilfe umfaßt alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, vor allem Beratung und persönliche Betreuung des Hilfesuchenden und seiner Angehörigen.« Dieser Tatbestand wäre nur dann sinnvoll, wenn die Genese und »Therapie« der besonderen sozialen Schwierigkeiten adäquat auf den Betroffenen reduziert werden könnte, der sie erfährt. Davon kann aber

bei den in der Kommentarliteratur als »gemeint« genannten Einzelfällen aus Randgruppen²⁸ ebensowenig die Rede sein wie bei – hier müßte wohl eine von Dilettantismus freie sozialwissenschaftliche Interpretation ansetzen – Kontaktverlusten durch Verlust des eigenen Gruppenmilieus und Unterprivilegierung im Herkunftsmilieu bis hin zu Stigmatisierungs- und Diskriminierungsprozessen.²⁹ Hingewiesen sei hier nur noch darauf, daß diese primär durch das juristische Denksystem induzierte Vereinzelung seine wissenschaftliche »Legitimation« und »Praxisumsetzung« in der Sozialarbeit zunehmend durch Psychologie, insbesondere Psychoanalyse und ihre weitgehende Kryptoform »Einzelfallhilfe« erhält – irgendwie auf Vereinzelung reagieren läßt sich also nicht nur monetär.³⁰

Dabei lebt diese Praxis davon, daß sie keinen Erfolgskontrollen unterworfen ist; amerikanische Untersuchungen haben ergeben, daß die Organisationen der Sozialarbeit Stigmatisierungsprozesse verstärken anstatt sie aufzuheben.³¹ Eine weitere Dimension, die die Realzusammenhänge zumindest partiell »verschleiert«, ist die Ausgleichsfiktion der Verrechtlichung. Im Verhältnis zur Ökonomisierung hat Christian von Ferber hier auf die »Divergenz der Bezugssysteme« hingewiesen: »Während die rechtliche Ordnung auf eine vertikale Umverteilung wenigstens teilweise abzielt, wirken die ökonomischen Kräfte auf einen horizontalen Ausgleich hin.«³² In vielen einzelnen gesetzlichen Regelungen ist der »soziale Ausgleich« angelegt – z. B. wird die Höhe der Krankenversicherungsbeiträge nicht nach dem Risiko und der Zahl der zu betreuenden Personen (also Krankheitshäufigkeit, Alter und Familienangehörige) bestimmt, was »sozial« wirkt –, im Gesamtmaßstab sind die davon ausgehenden ausgleichenden Verteilungseffekte aber gering. So zeigen ökonomische Analysen, daß die im Rahmen der Sozialpolitik erfolgende »zweite Umverteilung« – die vom juristischen Denksystem und politisch als vertikaler Ausgleich zwischen »arm und reich« erlebt wird – primär intertemporaler Einkommensausgleich über verschiedene biographische Phasen eines Privathaushaltes ist, weitaus weniger interpersonaler Einkommensausgleich: Primäre, im Zuge des Produktionsprozesses entstehende Einkommen (1972: 291, 76 Mrd. DM) und sekundäre, abgeleitete oder Transfereinkommen (1972: 139, 42 Mrd. DM ohne Beamtenpensionen) betreffen überwiegend die gleichen Bevölkerungsteile: Die relativ bevorzugte Stellung im Produktionsprozeß wird grundsätzlich durch die Sozialpolitik abgesichert, die vertikale Bedeutung der sogenannten vertikalen Einkommensverteilung zwischen »Reichen« und »Armen« ist gering.³³ Dieses wiederum muß auch mit der »politischen Tendenz der Sozialpolitik« im pluralistisch-demokratisch verfaßten (Sozial-)Staat erklärt werden, wonach »hier die Leute mit den stärksten Trompeten in der sozialen Umverteilung am schnellsten zum Zuge kommen«³⁴, ein auch in anderen, verwandten Kontexten konstatiertes Matthäus-Effekt (R. K. Merton): wer hat, dem wird gegeben.³⁵

Von hier aus erklärt sich auch wesentlich die relative Höhe des Armutspotentials im Sozialstaat. Nach der Armut-Studie des infas-Instituts zeigt sich in einem großstädtischen Problemgebiet (Dortmund) noch ein Armutspotential von 17. v. H. Eine Faktorenanalyse ergab, daß folgendes Variablenbündel besonders typisch für den Armutsfaktor ist: »Am stärksten lädt auf ihm die Variable ›Einkommen unter der Armutsgrenze‹. Danach hat die Variable ›mangelnde Bedürfnisdeckung‹ die höchste Ladung. Objektiver Mangel und subjektive Deprivation liegen auf dem gleichen Faktor, die Anpassung an die Mangelsituation ist also nicht vollzogen. Außerdem lädt die Variable ›Bezug von Wohngeld‹ auf diesem Faktor hoch: Bezug von Wohngeld charakterisiert also den Armenhaushalt, was heißt, daß das Wohngeld bei den Armen ankommt, aber zur Hebung über die Armutsschwelle nicht ausreicht.«³⁶ Im übrigen sind von den Armen 44 v. H. Rentner, 25 v. H. Vollberufstätige, 4 v. H. Kranke/Frührentner, 4 v. H. Arbeitslose und 22 v. H. »Andere«.³⁷

Die weiteren Folgen von »Verrechtlichung«, vor allem diejenigen, die in Zusammenhang mit den die »Verrechtlichung« tragenden Institutionen (formalen Organisationen) gesehen werden müssen, hat nun Hans Achinger auf dem 14. Deutschen Soziologentag klassisch gekennzeichnet. Da seine Anregungen kaum beachtet wurden – obwohl sie sich für eine organisations- und wissenssoziologische Analyse geradezu anbieten –, seien die wichtigsten Passagen hier noch einmal »kommentiert« wiedergegeben³⁸:

»Alle diese Institutionen müssen so denken und operieren, als wenn sie ewig notwendig wären, sie müssen also, ob das die gesellschaftlichen Zustände bestätigen oder nicht, von der Hypothese ausgehen, daß der Notstand im gleichen Umfang ewig vorhanden sei, auch durch kein anderes sozialpolitisches Mittel gebessert werden könne. Dies alles für sämtliche Gravamina einer Gesellschaft, für alles Leid und alles Unrecht, das unter der Sonne geschieht, anzunehmen, wäre offener Unsinn. Je mehr nun aber diese festgebauten Institutionen mit öffentlichem, zwangsrechtlichem Charakter die ganze Breite der sozialen Aktion der Gesellschaft einzunehmen tendieren (und diese Tendenz besteht in allen modernen Industriestaaten innerhalb der letzten 50 Jahre), um so mehr müssen deshalb das Vorhandensein dieser Institute und ihre innere Verfassung die Auswahl der sozialen Aufgaben mitbestimmen, die von der Gesellschaft überhaupt als wichtig betrachtet werden. Ihr Vorhandensein muß dazu führen, daß im wesentlichen nur solche Aufgaben gesehen und angefaßt werden, die mit den Mitteln dieses Institutionalismus und der Verrechtlichung bewältigt werden können oder die in dieser Richtung wenigstens umgebogen werden können, selbst wenn in diesen Fällen der Herd des Übels nicht erreicht wird, wie wir das z. B. am Schicksal des Alters erleben, wo die Rentenpolitik als einzige überragende Antwort alle schwierigen Aufgaben verdeckt.

Die Vorherrschaft der Institute führt noch sehr viel weiter, sie führt zu

Glaubenssätzen über die soziale Wirklichkeit, von denen diese Einrichtungen ausgehen müssen, von denen aber auch die politischen Körperschaften erfüllt werden. Kurz, diese Situation bedeutet eine ungewollte und sozialpolitisch nirgends begründete Auslese der Notstände, der solche Institute sich zuwenden. Ich möchte die wichtigsten Ausleseprinzipien noch einmal kurz aufzählen:

1. Die gesetzlich begründeten Institute geben den Dingen ihren Namen. Sie definieren und benennen soziale Tatbestände so lange, bis auch die Notleidenden selbst ihren Zustand nur unter diesen Titeln begreifen.³⁹

2. Diese Institute müssen für alle sozialen Mißstände, die sie betreffen, folgende drei Annahmen machen:

a) daß die Mißstände oft genug und immer in gleicher Häufigkeit auftreten,

b) daß kein anderes wirksames Mittel in bezug auf die deklarierten Mißstände gefunden wird, etwa durch Vorbeugung oder Veränderung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Tatbestände,

c) daß diese Mißstände mit Geldleistungen oder durch Gesundheitshilfe, die in natura gewährt werden kann, zweckmäßig beantwortet werden, d. h. also, daß alle Mißstände möglichst auf Geldmangel oder Mangel an Gesundheit zurückzuführen sind, nicht etwa auf Konflikte, Mangel an Chancen oder außerordentliche, aus der persönlichen Situation fließende Komplikationen. Es wird also ein neutraler Durchschnittstyp des Menschen vorausgesetzt, bei dem es im Zweifelsfalle an Geld oder Gesundheit mangelt.

3. Ein besonderer Bestimmungsgrund für die Auswahl und Behandlung für die Gegenstände sozialer Einwirkung der Institute liegt im juristischen Charakter des Verfahrens. Juristisch beweisbar sind von den vorhandenen sozialen Mißständen nur wenige. Was nicht einklagbar ist, muß außer Betracht bleiben. Der Aufbau der Sozialgerichtsbarkeit seit 1953 und der laufende Bestand von einigen 100 000 Streitverfahren haben zur Bestimmung des sozialen Gegenstandes erheblich beigetragen, oft auch in dem Sinne, daß die Verwaltung bestimmte Ermessenspraktiken, die der sozialen Aufgabe an sich durchaus entsprochen haben, aufgegeben hat, weil sie im Gerichtsverfahren damit nicht durchkommt. So ist die Justifizierbarkeit von Fakten immer mehr die Voraussetzung dafür geworden, was Gegenstand sozialer Politik sein kann. Oft fallen Justifizierbarkeit und Quantifizierbarkeit zusammen.

4. Die Natur der öffentlichen Verwaltung schafft gewisse Spielregeln: Feste Büros in Amtsgebäuden, Sprechstunden, Öffnungs- und Schließungszeiten, Zuständigkeitskriege.⁴⁰

Alles dies muß der Klient der sozialen Sicherung kennen, in diesen Grenzen muß er zu operieren wissen. Die Verwaltung steigert im übrigen jenen Prozeß der Versachlichung und Quantifizierung, der vom Recht ausgeht. Leiden, die außerhalb der Dienstzeit auftreten, sind mißlich.

5. Alle sozialen Leistungen sind an die Besonderheiten des öffentlichen Etats gebunden. Dieser Gesichtspunkt reicht heute weit in die freie Wohlfahrtspflege hinein, die ja ohne öffentliche Gelder nicht mehr auskäme. Fehlen im Etat die Mittel, so ist keine Abhilfe zu finden. Auch dies ist eine ursprünglich ganz lebensfremde, uns heute aber ganz geläufige Einengung der Objektwahl und Behandlungspraxis: ein oder zwei Jahre vorher liegt bereits fest, wieviele Gravamina, nach Haushaltstiteln genau geordnet, überhaupt zum Zuge kommen können. Man kann sich darüber wundern, daß dabei im wesentlichen doch den Erwartungen der Allgemeinheit entsprochen wird. Das ist vielleicht nur z. T. ein Verdienst der Haushaltsspezialisten, zum anderen Teil aber ein Ergebnis der starken Denkerziehung durch Behörden, Verbände und politische Aufklärung, die es so weit gebracht hat, daß der Einzelne aus seinen Nöten auswählt und nur die Forderung stellt, die in das gültige Schema hineinpassen. Dabei nimmt der Bedarf an Beratung in Rentensachen zu.«

Die Dimension und auch das Potential der so gesteuerten Sozialleistungen werden deutlich, wenn man sieht, daß 1972 das Sozialbudget in der Bundesrepublik Deutschland eine Höhe von 225,4 Mrd. DM erreicht hatte, also über ein Drittel des Volkseinkommens (634,4 Mrd. DM) umfaßte.⁴¹

Die Frage, wie und in welcher Richtung Veränderungen möglich sind, läßt sich hier nur grob skizzieren. Grundsätzlich wird es notwendig sein, die Befriedigung verschiedener Bedürfniskonstellationen aus dem Sektor primär individueller Daseinsvorsorge in den Sektor kollektiver Daseinsvorsorge zu übertragen, sie als sozialstaatliche Sozialgüter zu definieren, deren Finanzierung und Zurverfügungstellung allerdings »quer« zu den bestehenden Institutionen verlaufen müßte.⁴²

»Als ›Sozialgüter‹ werden zusammenfassend die Güter, Nutz- oder Dienstleistungen bezeichnet, die über Einrichtungen des Staates und der Sozialversicherung bereitgestellt und in der Form von Sachleistungen an die Bevölkerung ausgegeben werden. . . . Für die Inanspruchnahme von Sozialgütern kann eine gesetzliche Pflicht bestehen (z. B. Schulpflicht), zur Inanspruchnahme können Mitgliedschaften in der Sozialversicherung berechtigen oder die Inanspruchnahme kann der freien Nutzung (z. B. Erholungsgebiete) überlassen sein. Die Verteilung der Sozialgüter ergänzt die Verteilung der Einkommen, indem sie unabhängig von der Leistungsfähigkeit oder der Bereitschaft der Privathaushalte danach strebt, Versorgungsstandards für bestimmte Lebenssituationen zu garantieren.«⁴³

Hier zeigt sich, daß eine Sozialpolitik, die sich als Sozialgüterpolitik versteht, sich nicht darauf zurückziehen kann, ein bestimmtes Einkommensniveau des Einzelhaushaltes zu sichern, sondern daß vielmehr neue Formen der Bedarfsdeckung (von Motivierung bis hin zum gesetzlichen Zwang) gefunden werden müssen. Als Grundprinzip der Sozialgüterverteilung könnte dabei positiv formuliert werden: gleiche Chancen der Zugäng-

lichkeit nach Bedarf, in negativer Abgrenzung: Abbau von bedarfsfremden Beschränkungen der Inanspruchnahme: Einkommenslage, Familienstand, Sozialschicht, Entfernung und Zeitbudget der verschiedenen Haushalte bzw. Lebens- und Gefahrgemeinschaften dürfen nicht restriktiv wirken.⁴⁴ Von diesen möglichen Beschränkungen sind bisher in der Sozialpolitik die Fragen der räumlichen Entfernung und des Zeitbudgets kaum beachtet worden.⁴⁵ Vor allem fehlen Analysen der Zeitbudgets der Aufenthaltsorte bzw. der mit dem Aufsuchen von »sozialen« (und anderen!) Einrichtungen verbundenen Wartezeiten bzw. inwieweit es einem im Arbeitsprozeß stehenden »Bedürftigen« überhaupt möglich ist, infolge der »festen« arbeitsgebundenen Zeit an der ärztlichen und »behördlichen« Versorgung ebenso zu partizipieren wie die nichtberufstätige Bevölkerung.⁴⁶ Hier bestehen weitgehende Probleme der Organisation und Kapazität, die systematisch untersucht und gelöst werden müssen, um das Verhältnis »Verwaltung und Publikum« zu verbessern.

»Die Verteilung von Sozialgütern knüpft an typische Bedarfssituationen an und führt daher auf einigen Gebieten eine Vergesellschaftung von Lebenssituationen herbei (z. B. Kindergärten, Kantinenessen, stationäre Behandlung, Altersheime). Demgegenüber ergibt sich hinsichtlich der Aneignung der So-

Der Zusammenhang von volkswirtschaftlicher Verteilung und Lebenslage

Gegenstand der Verteilungen	Leitende Prinzipien	Entscheidungsträger	Empfänger	Lebenslage der Bevölkerung	
				Verteilungsergebnis	Ergebnis der Einkommensverwendungen bzw. der Inanspruchnahme der Sozialgüter
Erwerbseinkommen	Äquivalenz	Tarifautonomie Markt	Erwerbsbevölkerung	Verfügbares Einkommen der Haushalte	Wirtschaftliche Lage oder Lebenshaltung
Einkommen Sozial-einkommen	Bedarf	Gesetzgeber	Rentenempfänger	(Haushaltsnettoeinkommen pro Haushaltsmitglied)	soziale Lage
Sozialgüter Sachleistungen		Leistungverwaltung (sozialversicherung und Hochschulen beteiligt sind: Selbstverwaltung)	Personen in bedarfsspezifischen Lebenssituationen	Versorgungsniveau von Personen und Haushalten (Soziale Indikatoren)	

Quelle: Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, S. 448.

zialgüter ein Element der Individualität. Die Verwendung der bereitgestellten Sozialgüter gibt dem Ermessen der Leistungsempfänger einen z. T. erheblichen Spielraum. Zugleich wohnt der Verteilung von Sozialgütern eine individualisierende Tendenz gegenüber den Privathaushalten inne; sie gewährt den einzelnen Haushaltsmitgliedern Leistungen außerhalb der Verwendung der Haushaltseinkommen und im Prinzip unabhängig von dem Lebenshaltungsniveau des Haushalts. Das Bedarfsprinzip kann sich nur unvollkommen verwirklichen, wenn seine Wirksamkeit durch Gruppenentscheidungen in den Familienhaushalten eingeschränkt wird, die sich an traditionellen Rollenzuweisungen für Männer und Frauen orientieren (z. B. unterschiedlicher relativer Schulbesuch bei Jungen und Mädchen).⁴⁷

Auf die Folgen eines zu kleinen »Sozialgütersektors« bei den sozialpolitischen Maßnahmen sei hier nur am Beispiel Wohnungssektor hingewiesen. Hier zeigt sich zwar historisch ein Fortschritt, der nur dadurch verdeutlicht werden soll, daß noch 1900 der Begriff »übervölkert« in der Statistik erst dann angewendet wurde, wenn in einer Wohnung auf ein heizbares Zimmer sechs oder mehr Bewohner kamen, von diesen »Wohnungen« gab es 1900 in Berlin noch 28 277 und in Barmen 4566; 46 v. H. der Einwohner Berlins wohnten in Hinterhäusern usw.⁴⁸ 1968 betrug dagegen die durchschnittliche Wohnfläche 71 m², das Schwergewicht lag bei Wohnungen mit einer Größe von 60 bis 80 m² und 40 bis 60 m² (29,1 v. H. bzw. 28,3 v. H. aller Wohnungen). Dabei konnte im Durchschnitt mindestens jede Person einen Raum für sich in Anspruch nehmen (durchschnittliche Anzahl der Personen pro Raum: 0,72).⁴⁹ Andererseits muß gesehen werden, »daß die Wohnungskosten mit zu den armutsauslösenden Faktoren gehören, da es kein spezifisches Wohnungsangebot für die einkommensschwachen Gruppen gibt.«⁵⁰ Die »Problemgruppe« der Obdachlosen wird in der Bundesrepublik Deutschland auf 500 000 bis 800 000 geschätzt, ihre »Herausdifferenzierung« ist auch Folge der gestiegenen Wohnungsgröße bzw. »marktgesteuerten Wohnungsbedürfnisse« der Mehrheit der Bevölkerung. Dieses Beispiel zeigt – trotz Wohngeldaufwendungen von über 1 Mrd. DM jährlich – die Grenzen rein monetärer Mechanismen zur Verbesserung des sozio-kulturellen Status.

Allerdings ist zu beachten, daß das sachleistungsorientierte Sozialgüterprinzip der Sozialpolitik in anderen Bereichen (Gesundheitswesen einschl. Rehabilitation, Sozialarbeit) ständig an Bedeutung gewinnt: 1950 entfielen von 16,75 Mrd. DM des Sozialbudgets 78,3 v. H. auf Einkommensleistungen und 21,7 v. H. auf Sachleistungen, allgemeine Dienste und Leistungen, 1972 waren es von 177,07 Mrd. DM 72,7 v. H. bei den Einkommensleistungen und 27,3 v. H. bei Sachleistungen, allgemeinen Diensten und Leistungen. Von den sonstigen infrastrukturellen Maßnahmen des Staates dürfte auch ein wesentlicher Teil als Sozialgut wirksam werden. Danach wurden 1970 außerhalb des Sozialbudgets pro Kopf ausgegeben⁵¹:

– für Forschung, Hochschul- und Schulwesen	462,- DM
– für Verkehr und Nachrichtenwesen	280,- DM
– für Wohnungswesen und Raumordnung	179,- DM
– für Gesundheit, Erholung und Sport	167,- DM

Da die materiellen Ressourcen des Sozialleistungssystems auch für Sozialgüter nur in Grenzen dauerhaft garantiert sind, andererseits aber die Ansprüche an die Funktionsfähigkeit steigen, stellen sich hier ökonomische Probleme neuer Dimension, die gegenwärtig vor allem auf dem Gebiet des Gesundheitswesens diskutiert werden.⁵² Für ihre Steuerung muß u. a. bedacht werden:

1. Die weitgehend monopolistische Struktur der monetären Nachfrage der Sozialinstitutionen kann infolge der Bedarfsorientierung der Inanspruchnahme von Sachgütern nicht als ökonomische Machtposition gegenüber den Anbietern ausgespielt werden.

So normieren die Anbieter von Dienstleistungen auf dem Sozialsektor – etwa Ärzte und Sozialarbeiter – durch ihre Tätigkeit bei den Kunden, Patienten oder Klienten ihre Nachfrage als »Bedarf« selbst, ohne dabei durch ökonomische oder rechtliche »Gesetze« wesentlichen Effizienzkontrollen ausgesetzt zu sein. Über den erreichten Stand der Gesundheitssicherung sind kaum Aussagen möglich. Denn es fehlt an sichtbaren Standards, die eine vergleichende Bewertung (eine Evaluierung) ermöglichen könnten. Die fehlende Übersicht über die Versorgungsniveaus, die mit der Gewährung von Sachleistungen erreicht werden, erleichtert die Durchsetzbarkeit einer »Bedarfs-Oktroyierung« durch die Anbieter. Hinter ihnen steht in der Regel die Autorität des Expertenwissens. Die Interessenlage der Anbieter, ihre Gewinn- und Einkommenserwartungen sowie das verständliche Bestreben, sich von unangenehmen Dienstleistungen (z. B. Nachtdienst, Hausbesuche, psychosoziale Beratung oder Altenpflege) zu entlasten, können sich auf die Normierung des Bedarfs in starkem Umfange auswirken . . . Da für die Sachleistungen der Zusammenhang von Inanspruchnahme und monetärer Nachfrage gelöst ist, um eine sozial- bzw. gesellschaftspolitisch erwünschte Inanspruchnahme nicht durch finanzielle Erwägungen zu beschränken, werden ökonomische Wirkungen außer Kraft gesetzt, die auf der Angebotsseite Rationalisierung, Wettbewerb und Fortschritt fördern. Der Finanzierung der Sachleistungen aus Beiträgen und/oder Steuern fallen daher planerische Aufgaben zu, um aus der Kenntnis des Bedarfs und seiner Entwicklung auf fortschrittsfördernde Alternativen zu drängen.«⁵³

2. Die ökonomischen Probleme der relativen Verschiebung der Sozialleistungen von den Sozialeinkommen zu den Sozialgütern sind ein Unterfall der Finanzierung der steigenden Staatsinterventionen und der Neuverteilung der Arbeitskraft in der Gesellschaft durch einen ausgeprägten Aufschwung des »Tertiärsektors«, d. h. der »Dienstleistungen« im weitesten Sinn.⁵⁴ Dienst-

leistungen sind zwar wie Konsumgüter in erster Linie Gebrauchswerte, ihr Gebrauchswert besteht aber in der direkten Aneignung und Nutzung von konkreten Tätigkeiten durch die Konsumenten, und von daher muß auch die Arbeitsleistung der Dienstleistungen direkt mit dem Konsumenten verbunden sein. Daraus resultieren wichtige Steuerungsprobleme der Dienstleistungsversorgung: »Produktion und Konsumtion bei Dienstleistungen fallen in der Regel räumlich und zeitlich zusammen; im Unterschied zu Konsumgütern können Dienstleistungen also in der Regel weder auf Vorrat produziert noch räumlich umverteilt werden.«⁵⁵ Auf die Schwierigkeiten der Zurechnung bzw. Aufteilung der Dienstleistungen in produktive und unproduktive, aber nützliche Arbeit und die damit in Verbindung stehende »veraltete« Einkommensverteilung bzw. -struktur sei nur hingewiesen.

Von den strategischen Notwendigkeiten einer Abkehr von den durch »Ökonomisierung« und »Verrechtlichung« geprägten Fiktionen der Sozialpolitik seien nun nur noch die im organisatorischen und wissenschaftlichen Sektor der Sozialpolitik liegenden erwähnt.

Hier muß zunächst auf eine weitere Folge von »Verrechtlichung« und »Ökonomisierung« hingewiesen werden, die Hans Achinger als »Tendenz zum Zentralismus« gekennzeichnet hat. »Schon seit Schmollers Zeiten bedeutet Sozialpolitik eine gewollte Übertragung der Verantwortung von den kleinen Sorgeverbänden auf die großen, also etwa die Verlegung von Sorgepflichten aus dem Sorgeverband Familie, der nach dem Urteil der Sozialfachleute nicht mehr ausreicht, auf größere, tragkräftigere Gebilde. Dann aber vollzieht sich die Abwanderung der Verantwortung weiter, nämlich innerhalb der Ersatzleistungsträger selber. Da ist zunächst die seit 70 Jahren fortlaufende Übernahme von Aufgaben, die früher der Armenpflege und damit den Gemeinden allein überlassen waren, durch zentralere Gebilde. Damit verändert die Kommune als Haftungsverband ihren Charakter erheblich. Sie wird immer weniger wichtig als Garant des Lebens. Sie trägt z. B. heute nur noch 5 v. H. der Einkommensübertragungen mit sozialer Begründung, wenn man vom Anstaltswesen absieht. Vor 80 Jahren trug sie noch 100 v. H. aller solcher Pflichten . . . Und schließlich wäre eine gleiche Linie erkennbar, wenn man im einzelnen verfolgen würde, wie weit die sozialen Aufgaben in den Gesamthaushalt des Staates, also von Gemeinden und Ländern wie von einzelnen Sozialversicherungsträgern, auf das Reich und jetzt den Bund, ganz oder teilweise überwechseln.«⁵⁶ Man müßte hinzufügen, daß auch innerhalb der Sozialversicherung selbst die Autonomie der einzelnen Sozialversicherungsträger zunehmend zugunsten der Landes- und Bundesverbände, die vielfältig vereinheitlichend und steuernd wirken, aufgegeben worden ist.⁵⁷ Die Zentralisation muß nun in Verbindung damit gesehen werden, daß eine sozialpolitische Organisation nur in wenigen Fällen auf die Problemlage der Lebenssituation oder des Sozialstatus allein reagiert bzw. eine adäquate Kom-

petenz hat. Im Regelfall beschränkt sich vielmehr die Zuständigkeit auf ganz spezifische Rollen des Anspruchsberechtigten, wobei generell an Status und Rolle des Anspruchsberechtigten im Produktionsprozeß angeknüpft wird. Dabei ist weiterhin entscheidend, daß in der Regel keine Einwirkungsmöglichkeiten der sozialpolitischen Organisationen auf den betrieblichen Produktionsprozeß bestehen⁵⁸, selbst dann nicht, wenn Präventions- und Rehabilitationserfolg dauerhaft nur so gesichert werden können; eine generelle Ausnahme dürfte nur die Unfallversicherung bilden. Andererseits wirken aber die sozialpolitischen Einrichtungen durch ihre Existenz (Ersatzkassen für Angestellte, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) auf die Definition des betrieblichen Status ideologisch ein. Zentralisierung, Abschottung (»Versäulung«) der Institutionen dürften teilweise von vornherein verhindern, daß die Realisierung der offiziellen Ziele, der »Sachprogramme« der Organisationen – etwa »Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Versicherten« – optimal möglich ist.⁵⁹ Die Entwicklung der Situation bei den Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit ist Symptom für das Ausweichen der Rentenversicherungsträger aus inter- und intraorganisatorischen Gründen vor dem vorgeblichen Ziel zugunsten eines tatsächlich »Leistbaren«, nämlich rein monetären Leistungen.⁶⁰ Hier wirkt sich aus, daß das Publikum weitgehend nicht organisierter Sektor der Umwelt von Versicherungsträgern ist, im Regelfall kann es nur über die vereinzelnde Rechtsprechung auf die Verwaltung einwirken, deren Möglichkeiten zur Effizienzkontrolle von Sachleistungen außerordentlich gering sind. Die strukturelle Unterlegenheit des Klienten gegenüber der formal organisierten Sozialverwaltung kann hier nur angedeutet werden. In empirischen Tests ließe sich nachweisen, daß die Sozialverwaltungen und ihre Verbände zwar einen umfangreichen Personal- und Sachbestand zur Erarbeitung und Verarbeitung von Gesetzen, Verordnungen und Rechtsprechung haben (müssen)⁶¹, daß demgegenüber aber weitgehend fehlen:

- »1. die Entwicklung publikumsorientierter Subsysteme mit der Fähigkeit zur Rezeption von Informationen über die kognitiven, affektiven und bedürfnismäßigen Merkmale der Versicherten,
2. die verstärkte Berücksichtigung derartiger Informationen in den Prozessen der Entscheidungserarbeitung und
3. das Bemühen, sich zum Anwalt des Versicherten und seiner Bedürfnisse zu machen, auch ohne daß die Verwaltung von dem Umweltsektor Versicherte abhängig ist.«⁶²

Die Verwaltungsbescheide sind nicht unter dem Gesichtspunkt der Verständlichkeit für das Publikum abgefaßt, sondern unter dem der Unanfechtbarkeit gegenüber der Gerichtsbarkeit, von der allein »Sanktionen« drohen. Im Kontext der so negierten Publikumsbedürfnisse ergibt sich für die segmentiert reagierenden Sozialleistungsträger auch kein Zwang zu Koopera-

tion zur sachbezogenen, umfassenden Problemlösung. Die Geschichte der Sozialleistungsorganisationen, vor allem in der Weimarer Republik, ist weitgehend eine Geschichte der von Reformern auf verschiedenen Ebenen angestrebten Kooperations- und Vereinheitlichungstendenzen im Interesse einer planmäßigen Gesundheitsfürsorge und ihrer Verhinderung durch die insoweit einigen Versicherungsträger und ihrer Verbände.⁶³

Dieser »Abzug« bzw. die Ferne der Entscheidungsinstanzen von konkreten Bedürfniskonstellationen der Lebens- und Gefahrengemeinschaften und ihre »Fehldefinitionen« mit Realitätswirkung erschweren die Messung der Wirksamkeit der von ihnen gesteuerten Sozialverteilung – Ausgabenrechnungen nach fiskalischem Muster und Verfahrenskontrolle durch Rechtsprechung »ersetzen« inhaltliche Effizienzkontrolle durch adäquate Sozialindikatoren. Von daher dürfte auch das, was gegenwärtig unter Sozialplanung und Integration der gesundheitlichen Versorgung diskutiert wird, die größten Realisierungsschwierigkeiten von der »Versäulung« der Institutionen und der durch Rechtsansprüche festgelegten Mittelverwendung haben, mehr als dadurch, daß etwa bei Sozialplanung ein höherer Mittelaufwand erforderlich wäre als ohne.⁶⁴

Die »Borniertheit« der sozialpolitischen Einrichtungen⁶⁵ und Dysfunktionalität im Hinblick auf die konkreten Sozialverhältnisse und vermutlich auch im Hinblick auf eine Kosten-Nutzen-Rechnung ist aber auch ein Problem der Wissenschaft.

Hier ist zunächst zu konstatieren, daß die 1959 von Hans Achinger gegebenen Anregungen einer auf die Weiterentwicklung der Sozialpolitik bezogenen Forschung fast unbeachtet blieben: Die Sozialpolitik »hat kein Instrument, um nach der Weiterwirkung dessen zu fragen, was sie schafft. Schon hier tut sich eine Fülle von Fragen an die Soziologie und die politische Wissenschaft auf, wenn man auch nur das Zustandekommen sozialpolitischer Aktionen mit allen Hintergründen als gesellschaftliches Phänomen verstehen wollte. Der gewaltige bestehende Apparat, das vorhandene Geflecht der Verbände, die sich dem Apparat entsprechend zu bilden pflegen, die Eigengesetzlichkeit dieser großen Körperschaften wäre ein hochbedeutender Gegenstand der Soziologie, so schwierig auch der Zugang geworden ist, weil Staatsmacht und Wahrheitsfindung hier allzu nahe aneinander geraten. Und nun erst die Empfänger dieser sozialen Sicherheit im Arbeitsleben, in der Gesundheitshilfe, im Rentenwesen!«⁶⁶ 1967 mußte Christian von Ferber wiederum feststellen:

»Die der Sozialpolitik von Haus aus innewohnende Beziehung zu ihrer Klientel, zu den millionenfachen Existenznöten der kleinen Lebensgemeinschaften, entbehrt einer adäquaten wissenschaftlichen Analyse.«⁶⁷

Für die Sozialpolitik dürften sich so heute zwei Probleme stellen: 1. Das weitgehende Fehlen einer sozialwissenschaftlichen Forschung, die sich an den

Bedürfnissen einer wie auch immer verstandenen »Praxis« orientiert und das Vorhandensein einer Forschung, die an den Eigeninteressen des (universitären) Wissenschaftsbetriebes orientiert ist, als da sind: Qualifikationsinteressen der Akademiker, Neuverteilung der Forschungsmittel, Verlängerung der Publikationsliste etc., kurzum: Imagepflege innerhalb »eingeschworener literarischer Zitier- und Lobekartelle, deren Partner einander wechselseitig hochsteigern«⁶⁸; von hier aus wird die »Praxis« entweder tierforscherisch liebevoll »behandelt« oder kritisch seziert.⁶⁹ 2. Das Fehlen einer Umsetzung vorhandener, einzelner Forschungsergebnisse, die in beachtlicher Fülle vorliegen, aber in anderen »Kontexten« entstanden im Hinblick auf die (institutionalisierten) Handlungsspielräume der »Praxis«. Von seiten der »Praktiker« werden diese Tendenzen leider dadurch unterstützt, daß sie bei Tagungen und Gutachten – quasi als legitimierende Dekoration – möglichst vielbeschäftigte »Berühmtheiten« hören anstatt langfristige, sachdienliche und kontinuierliche Forschung im sozialstaatlichen Interesse zu stimulieren, die zur Aufhebung oder Minderung der mit der Verrechtlichung und Ökonomisierung einhergehenden Fiktionen und Herrschaftsbeziehungen beitragen könnte.⁷⁰ So soll auch diese Problemskizze nicht mit dem Verweis auf invariante Strukturen enden, sondern mit der näherliegenden Frage Leopold von Ranke: »Alte Mutter Wissenschaft! Wie geht's mit deinen Füßen? Machst du auch Fortschritte?«⁷¹

Anmerkungen:

- 1 Im folgenden versuche ich vor allem, die Grundlinien der Schrift von Christian von Ferber: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft. Hamburg 1967, herauszuarbeiten, die m. E. zu wenig beachtet wurden, gleichwohl aber von grundlegender Bedeutung für eine »sozialwissenschaftlich« orientierte Sozialpolitik sind. Im Interesse besserer Lesbarkeit wird dabei auf die Zitationsangabe von Satzteilen verzichtet. Die nachfolgenden Veröffentlichungen von Christian von Ferber galten dann mehr einer Konkretisierung im Rahmen der Gesundheitspolitik. Insgesamt ist eine systematische Analyse im Rahmen dieses Aufsatzes angesichts der Komplexität des Themas nicht möglich, teilweise muß also höchst impressionistisch und exemplarisch argumentiert werden; als Ergänzung sei vor allem verwiesen auf: Standfest, E.: Entwicklungstendenzen in der Sozialpolitik. Gewerkschaftliche Monatshefte, 1975, S. 141.
- 2 Aristoteles, Politik. 1. Buch, 1. Kapitel, 1252a (versch. Ausgaben).
- 3 Kocka, J.: Theorien in der Sozial- und Gesellschaftsgeschichte. In: Geschichte und Gesellschaft 1975, S. 31. Kennzeichnend für die Situation scheint mir das Nachworteingeständnis von Hans-Ulrich Wehler zu seiner Monographie über »Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918« (Göttingen 1973, S. 267) zu sein: »Am schwersten aber wiegt m. E., daß der ursprünglich vorgesehene Teil über Sozialstruktur und gesellschaftliche Entwicklung nicht aufgenommen werden konnte. Einen Entwurf fand ich wegen der zahlreichen unbefriedigend behandelten wichtigen Fragen

zu problematisch. Das lag zum Teil an den schwierigen theoretischen Aufgaben einer Schichtungs- und Klassenanalyse des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, aber auch an den ungenügenden empirischen Vorarbeiten«. Diese Äußerungen gewinnen noch mehr an Gewicht, wenn man bedenkt, daß die Ausführungen von H. U. Wehler über die »Entschädigungsleistungen zur Loyalitätssicherung« stehengelassen wurden, obwohl auch sie »noch nicht ausreichend abgesicherte Interpretationen« und »Hypothesen, die noch zu erhärten sind« enthalten, weil der Beitrag der Historiker zur Historie des Systems der Sozialen Sicherung, das heute etwa 90 v. H. der Bevölkerung in Deutschland erfaßt, verschwindend gering ist.

- 4 Vgl. Rimlinger, Gaston V.: Sozialpolitik und wirtschaftliche Entwicklung: ein historischer Vergleich. In: Braun, R. u. a. (Hrsg.): Gesellschaft in der industriellen Revolution. Köln 1973, S. 113 und meine »Sozialgeschichte der Sozialversicherung«. In: Blohmke, M. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin. Stuttgart 1976, Bd. 3, die Teilaspekte behandelt. Für weiterführende Studien – anregend in dieser Hinsicht auch: Leibfried, St.: Stellenpolitik als Wissenschaftspolitik: »Sozialrecht« oder was sonst? In: Zeitschrift für Sozialreform 1973, S. 692 – weise ich hin auf meine Zusammenstellung: Quellen zur Geschichte der Sozialversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 225, 358, 422.
- 5 Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.): Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Reinbek 1973, Bd. 1, S. 23, vgl. auch den Ausspruch von Karl Marx: »Daß jede Nation verrecken würde, die, ich will nicht sagen für ein Jahr, sondern für ein paar Wochen die Arbeit einstellte, weiß jedes Kind« (Marx an L. Kugelmann, 11. Juli 1868, MEW Bd. 32, Berlin 1965, S. 552.)
- 6 Vgl. dazu: Hoffmann, L.: Von der elementaren Solidarität zur Sozialversicherung. In: Kaufmann, F. X. u. a.: Zum Verständnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten. Forschungsvorhaben im Auftrage des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Mskr. Bielefeld 1971, S. 4, 32. – Brunner, O.: Das »ganze Haus« und die alteuropäische Ökonomik. In: ders.: Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte. Göttingen 1968, 2. Aufl., S. 103. (Dieser Aufsatz geht auch sehr gut auf den bezeichnenden Wandel der »ökonomischen« Wissenschaft ein.) – Luhmann, N.: Soziologie als Theorie sozialer Systeme. In: ders.: Soziologische Aufklärung. Köln u. Opladen 1970, S. 113. – Eisenstadt, S. N.: Sozialer Wandel, Differenzierung u. Evolution. In: Zapf, W. (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels. Köln u. Berlin 1969, S. 75. – Simmel, G.: Über soziale Differenzierungen. Leipzig 1890.
- 7 Zu der Bedeutung, die die Industriearbeit für die gesamte Lebensführung hatte und vor allem, welche tiefgreifenden Änderungen sie mit sich brachte, vgl. Thompson, E. P.: Zeit, Arbeitsdisziplin und Industriekapitalismus. In: Braun, R. u. a. (Hrsg.): Gesellschaft . . . a. a. O. (Anm. 4), S. 81 u. Teuteberg, H. J.: Zur Frage des Wandels der deutschen Volksernährung durch Industrialisierung. In: ebenda, S. 321. Für die ökonomische Dimension der Schädigungen der industriellen Arbeit allein durch Hitze, Lärm, Staub und Rauch sowie Umgang mit schweren Lasten sind die Angaben des DDR-Ökonomen Gerhard Lippold (Die materiellen Arbeitsbedingungen der Werktätigen. Berlin 1970, S. 181) von Interesse. Sollten diese »Ursachen erhöhter Beanspruchung« beseitigt werden, dann wäre dazu ein Aufwand von 81 753 Mrd. M notwendig – die Gesamtinvestitionen in der DDR betragen 1966 aber nur 18 875 Mrd. M.
- 8 Vgl. dazu BVerwG 1, 159; Bogs, W.: Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages. Tübingen 1962, Bd. 2, G 1. – Münsterberg, E.: Die deutsche Armen-gesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. Leipzig 1887, S. 270 ff.

- 9 Vgl. etwa die Interpretationen von Otto Vossler (Bismarcks Sozialpolitik. In: ders.: Geist und Geschichte. München 1964, S. 215) bis hin zu Hans Ulrich Wehler (Das Deutsche Kaiserreich, a. a. O. [Anm. 3], S. 136).
- 10 Ferber, Chr. v.: Sozialpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 20.
- 11 Vgl. Dreitzel, H. P.: Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Stuttgart 1968, S. 113 ff.
- 12 Von dieser Vorstellung ging die Sozialenquete-Kommission (Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u. a. 1966, S. 116) explizit aus, und die darin enthaltenen Fiktionen bilden einen erheblichen Teil der Kritik Christian von Ferbers (Anm. 1, S. 39 ff.)
- 13 Ferber, Chr. v.: Sozialpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 44.
- 14 Ebenda, S. 16.
- 15 Ebenda, S. 46.
- 16 Ebenda, S. 47 f.
- 17 Ebenda, S. 23. Auf die ökonomische Funktionalität von gesundheitspolitischen Maßnahmen wird nicht zuletzt in Untersuchungen aus der DDR hingewiesen: vgl. etwa: Autorenkollektiv: Die ökonomischen Auswirkungen der Arbeitsunfälle. Berlin 1971. – Walther, J.: Das spezielle betriebliche Rehabilitationsverfahren zur Verhinderung der Frühinvalidität. Berlin 1967. – Schwarz, W./A. H. Bär (Hrsg.): Gesundheitswesen und Ökonomie. Berlin 1970. Schwieriger ist es dagegen im Kapitalismus, dem *einzelnen* Produktionsbetrieb die sozialen Kosten der in ihm *auch* entstehenden langfristigen Gesundheitsschäden zuzurechnen, ihn quasi für die paraprofessionellen, zu Invalidität führenden Krankheiten so haftbar zu machen, daß diese Kosten nicht mehr *allein* auf die Rentenversicherung und die Arbeitnehmer abgewälzt werden können. Wie das Beispiel Unfallversicherung zeigt, ist dieses nicht *prinzipiell* unmöglich, vielmehr scheint es gegenwärtig der einzige Weg zu sein, um auch außerhalb der eigentlichen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu prophylaktischen, humanisierenden Maßnahmen im Produktionsprozeß zu kommen. Die Verkehrtheit des herrschenden ökonomischen Denksystems zeigt sich auch daran, daß diese sozialen Kosten im Sozialprodukt positiv zu Buche schlagen anstatt auf der Negativseite des Volkswohlstandes zu stehen!
- 18 Ferber, Chr. v.: Sozialpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 36. – Günther Herre: Verelendung und Proletariat bei Karl Marx. Düsseldorf 1970, S. 157 ff. hat nachgewiesen, daß dies auch der »Kern« der Verelendungstheorie von Karl Marx ist. Vgl. auch: Hofmann, W.: Verelendung. In: Folgen einer Theorie, Frankfurt 1972, 5. Aufl., S. 27.
- 19 Vgl. Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe. Köln und Berlin 1964, insbes. S. 703 ff., 495 ff.
- 20 Die Tendenz von Hans Achinger geht dahin, den Ermessensspielraum zu erweitern, mit dieser Therapie dürfte man die von ihm wohl richtig diagnostizierten Probleme aber nicht lösen können; vgl. dazu insoweit überzeugend: Bogs, W.: Von der Freiheit durch das Gesetz, Die Sozialgerichtsbarkeit. 1970, S. 1, und zur grundsätzlichen Problematik die umfangreiche Literatur über subjektive öffentliche Rechte, i. d. R. anknüpfend an Jellinek, G.: System der subjektiv-öffentlichen Rechte, Berlin 1905.
- 21 Die ursprüngliche Haltung der Sozialdemokratie gegenüber dieser »materiellen« Sozialpolitik war allerdings entschiedene Ablehnung, statt dessen wurde der Ausbau der Arbeiterschutzgesetzgebung gefordert; vgl. dazu: Wolff, H.: Die Stellung der Sozialdemokratie zur deutschen Arbeiterversicherungsgesetzgebung von ihrer Entstehung an bis zur Reichsversicherungsordnung. Diss. Rechts- u. Staatsw.F. 1933, und Bebel, A.: Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag. Berlin 1909, Nachdruck Berlin 1966, S. 199 ff., 350 ff., 496 ff. Eine sorgfältige Analyse der

»Wechselwirkung« zwischen Entwicklung der (sozialdemokratischen) Arbeiterbewegung und der staatlichen Sozialpolitik fehlt nach wie vor.

- 22 Man muß hier allerdings sehen, daß dieses nur ein relativer Fortschritt war gegenüber der Armenunterstützung (»Der Hilfsbedürftige kann deshalb weder durch eine zivilrechtliche, noch durch eine verwaltungsrechtliche Klage einen Anspruch auf öffentliche Unterstützung geltend machen. Er kann nur durch eine Beschwerde die Aufsichtsbehörde zum Einschreiten veranlassen«. Loening, E.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Leipzig 1884, S. 699, Anm. 3), faktisch verlief die Rechtsverwirklichung sehr unterschiedlich, vgl. dazu meine »Berufsunfähigkeit im Sozialrecht«. Frankfurt 1972, S. 32 ff. und Saul, K.: Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich. Zur Innen- und Sozialpolitik des Wilhelminischen Deutschland 1903–1914. Düsseldorf 1974 (Einwände aus sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht dazu in: Arbeit und Recht 1, 1976).
- 23 Ferber, Chr. v.: Sozialpolitik, a. a. O. (Anm. 1), S. 34.
- 24 Bödiker, R.: Der 1. Präsident des Reichsversicherungsamts. In: Reichsarbeitsblatt, Teil II (Nichtamtl. Teil) 1943, S. 236, und Vogel, W.: Bismarcks Arbeiterversicherung. Braunschweig 1951, S. 169.
- 25 Kaskel, W.: Geheimer Rat Professor Dr. Heinrich Rosin †. In: Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1927, S. 317. Inwieweit das letztlich fort-dauernd geglückt ist, sei allerdings dahingestellt. Aus juristischer Sicht gilt sicher noch weitgehend das Diktum von W. Kaskel: »In Rosin hat die deutsche Sozialversicherung nach kurzem Bestehen einen Gipfelpunkt wissenschaftlicher Bearbeitung erreicht. Er war der anerkannte Meister auf diesem Gebiet, dessen Autorität unbestritten feststand. Diesem großartigen Anfang in der Wissenschaft hat leider die gleichwertige Fortführung gefehlt. Nur wenige unter den führenden Juristen haben sich der wissenschaftlichen Behandlung der Sozialversicherung zugewandt, und auch sie nicht immer in glücklicher Weise. Die Gesetzgebung hat das ihrige dazu getan, das ursprüngliche Werk zu zerstören und zu zerfetzen, so daß es heute schon als wissenschaftliche Arbeit gilt, auch nur den geltenden Gesetzestext fest-zustellen.«
So hat das Sozialversicherungsrecht noch immer nicht den ihm »gebührenden Platz als selbständige Rechtsdisziplin«, weshalb in Lehrbüchern betont werden muß, »daß es trotz der manchmal geradezu verworrenen Vielfalt der Rechtsquellen ein gedanklich geschlossenes einheitliches Sozialversicherungsrecht gibt« (Wannagat, G.: Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts. Tübingen 1965, Bd. 1, Vorwort). Auch auf einem anderen Gebiet, dem der Jugendwohlfahrt wird versucht, »das Jugendhilferecht als Teil eines sozialen, rechtsstaatlich gebundenen Leistungsrechts herauszustellen und die Grundsätze des modernen Staats- und Verwaltungsrechts für die Auslegung fruchtbar zu machen«. (Friedeberg, E., W. Polligkeit u. D. Giese: Das Gesetz für Jugendwohlfahrt. Kommentar. Köln 1972, 3. Aufl., Vorwort) u. a.
- 26 Albrecht, G.: Entwicklung und Funktion der Sozialarbeit. In: Sozialer Fortschritt, 1975, S. 49.
- 27 Für den Bereich des Erziehungssystems ist ein solcher integrierter Ansatz auf mehreren Ebenen versucht worden von Klaus Hurrelmann: Erziehungssystem und Gesellschaft. Reinbek 1975; Vergleichbares für den Sektor der Sozialpolitik (einschl. Sozialarbeit) fehlt – trotz einiger guter Ansätze in dem Sammelband Otto, H./Schneider, S.: Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Neuwied 1973, Bd. 1, 2.
- 28 Vgl. etwa: Schellhorn, W., H. Jirasek u. P. Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz. Neuwied 1974, 8. Aufl., Anm. 11 zu § 72; besonders ausführlich und dabei die »Individualisierung« verstärkend (mit Terminologie wie »soziologische Schäden«,

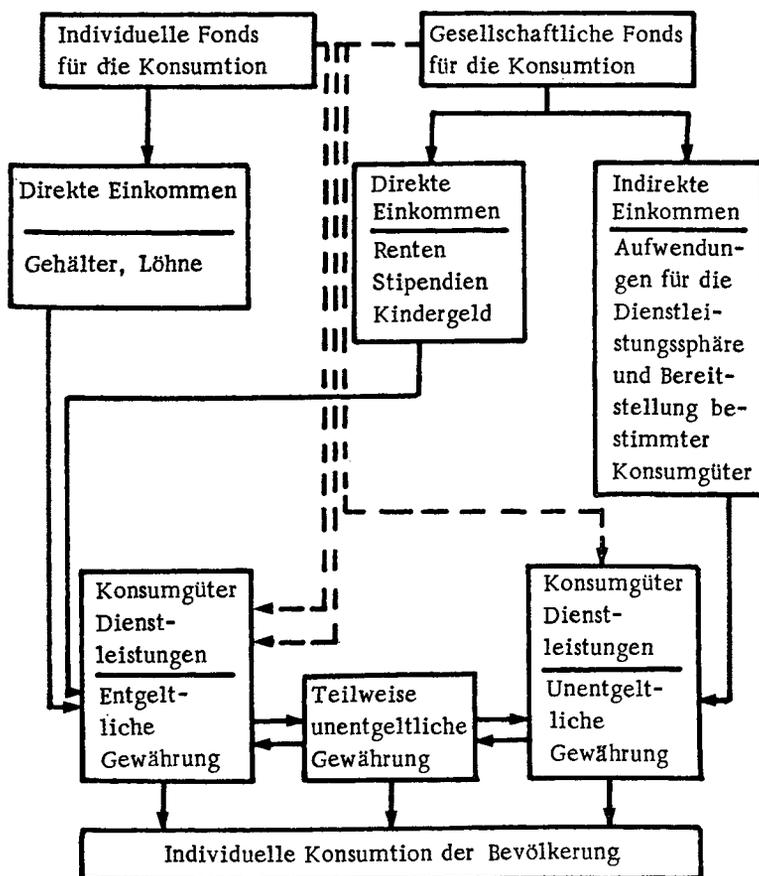
»krankhaft Arbeitsscheue« u. a.) und Hinweisen wie: »Der Sozialhilfeträger ist kein Sittenschnüffler. Die Hilfe ist in diesem Bereich delikater, bedarf umfangreicher Fachkenntnisse und Erfahrung.«: Mergler, O., G. Zink u. a.: *Bundessozialhilfegesetz. Kommentar.* Stuttgart 1975, 2. Aufl. Die inzwischen beachtliche und wichtige *wissenschaftliche* Literatur zu diesem Problemkomplex (vgl. die Bibliographie von Susanne Karstedt: *Soziale Randgruppen.* Hamburg: Arbeitskreis Junger Kriminologen 1975) ist aber auch nicht annähernd rezipiert, Alltagswissen und Borniertheit triumphieren!

- 29 Man müßte hier wohl – trotz aller Kritik, am schärfsten wohl von Haug, F.: *Kritik der Rollentheorie.* Frankfurt 1972, formuliert – bei den von Hans Peter Dreitzel im deutschen Sprachraum erstmals im systematischen Zusammenhang vorgestellten theoretischen Ansätzen anfangen: Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Stuttgart 1969; Dreitzel, H. P.: *Einsamkeit als soziologisches Problem.* In: *Wissenschaft und Praxis in der Kirche. Vormalig Pastoraltheologie,* 1970, S. 102 ff. und schließlich die Sammelbände: Brusten, M. u. J. Hohmeier: *Stigmatisierung.* Neuwied 1975, Bd. 1. 2. Die Mühe der Kleinarbeit der sozialwissenschaftlichen Kommentierung einzelner gesetzlicher Bestimmungen ist leider bisher weitgehend vernachlässigt worden (vielleicht vom Strafrecht abgesehen), Ansätze dazu in meiner Arbeit über »Berufsunfähigkeit im Sozialrecht« (Anm. 22) und »Berufsunfähigkeitsrenten und tarifliche Einstufung«. In: *Die Sozialgerichtsbarkeit.* 1973, S. 44; sowie »Berufsanforderungen und flexible Altersgrenze«. In: *Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Arbeitshygiene.* 1972, S. 333. Man muß auf jeden Fall sehen, daß die »Praktiker« mit gesetzlich vordefinierten Problemen zu tun haben, und infolgedessen muß eine praxisbezogene Wissenschaft diese mit reflektieren.
- 30 Dabei müssen allerdings die Arbeiten von Horst-Eberhard Richter und seiner »Schule« – pars pro toto – ausgenommen werden, deren »Umsetzung« 1. in den Lehrbetrieb der Sozialarbeiterausbildung allerdings wohl ebenso noch aussteht wie 2. die Analyse der »Umsetzungsmöglichkeiten« in die bisherige institutionalisierte Praxis; andererseits zeigen die Versuche, via Psychoanalyse kritische Gesellschaftsanalyse zu betreiben, deutlich die Grenzen dieses Ansatzes, als Beispiel sei nur die von keinerlei empirischer Sachkenntnis getriebene, wortartistische Arbeit von Hans Kilian: *Kritische Theorie der Medizin.* In: *Argument 60 (Sonderheft),* Berlin 1970 genannt; vgl. zu Kritik: Ferber, Chr. v.: *Soziologie für Mediziner. Eine Einführung.* Berlin 1975, S. 77, und Delius, L.: *Modelle sozialer Einwirkungen auf den Menschen. Psychosomatische Konzepte.* In: Blohmke, M. u. a. (Hrsg.): *Handbuch der Sozialmedizin.* Bd. 1, S. 151 ff.
- 31 Lofland, J.: *Deviance and Identity.* Englewood Cliffs 1969. – Schur, E. M.: *Abweichendes Verhalten und soziale Kontrolle.* Frankfurt/M. 1974. – Scott, R. A.: *The Construction of Conceptions of Stigma by Professional Experts.* In: Douglas, J. (Hrsg.): *Deviance and Respectability.* Boston 1967, S. 255 ff.; zur geringen Wirksamkeit der Sozialarbeit auch: McCord, W. u. J.: *Origins of Alcoholism.* Stanford 1960.
- 32 Ferber, Chr. v.: *Sozialpolitik.* a. a. O. (Anm. 1), S. 56.
- 33 Ebenda, S. 54 ff. – Schreiber, W.: *Die Einrichtungen der sozialen Sicherheit und ihre gesellschaftliche Funktion.* In: Kulp, B. u. W. Schreiber (Hrsg.): *Soziale Sicherheit.* Köln u. Berlin 1971, S. 227 (insbes. S. 229 f.); vgl. auch Zacher, H. F.: *Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung.* In: *Die öffentliche Verwaltung* 3, 1970.
- 34 Achinger, H.: *Soziologie und Sozialreform.* In: *Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin.* Stuttgart 1966, 2. Aufl., S. 37 (44).

- 35 Vgl. dazu: Föhl, C.: Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik Deutschland und der Beeinflußbarkeit ihrer Verteilung. Tübingen 1964.
- 36 Infas-Report: Armut 1975. Soziale Sicherung und Armutspotential. Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 28; vgl. dazu den Exkurs: Ursachen und Arten der Armut bei Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin u. a. 1961, S. 48 ff., und Strang, H.: Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit, Stuttgart 1970 (für Kiel).
- 37 Ebenda, S. 21.
- 38 Achinger, H.: Soziologie. a. a. O. (Anm. 34), S. 41 ff.
- 39 Hier müßten die Ansätze der Interaktions- und Wissenssoziologie systematisch herangezogen werden (etwa: Berger, P. L. u. Th. Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt 1969. – Dreitzel, H. P.: Die gesellschaftl. Leiden. a. a. O. [Anm. 29]. – McHugh, P.: Defining the Situation. Indianapolis 1968). Als Material für sozialwissenschaftliche Analysen sehr wichtig die kritischen Aufsätze des Richters am BSG Walter Ecker: Das Dogma vom Versicherungsfall, Sozialgerichtsbarkeit 1966, S. 289; Gesetzesauslegung vom Ergebnis her, Juristenzeitung 1967, S. 265; Wege richterlicher Rechtsgewinnung, Sozialgerichtsbarkeit 1970, S. 401; Wirklichkeitssinn, Zweckerreichung und Menschbild in der Gesetzesinterpretation, Sozialgerichtsbarkeit 1972, S. 461, sowie: Haueisen, F.: Zahlenmäßige Konkretisierung (»Quantifizierung«) unbestimmter Rechtsbegriffe. In: Neue Juristische Wochenschrift, 1973, S. 641. Eine interessante Theorie zum Verhältnis von Verwaltung und Rechtsprechung, die darauf hinausläuft, daß die Rechtsprechung nicht nur Kontrolle, sondern vor allem auch »individualisierende«, sorgfältigere, nichtschablonenhaft prüfende Fortsetzung der »Massenverwaltung« ist, entwickelt Josef Isensee: Verwaltungsraison gegen Verwaltungsrecht. In: Steuer und Wirtschaft, 1973, S. 199. Das mag für die Steuerverwaltung angehen, nicht aber für die Sozialverwaltung, weil hier durch den Zeitablauf infolge des gerichtsförmigen Verfahrens (vgl. Luhmann, N.: Legitimation durch Verfahren. Neuwied 1969) quasi »einmalige« Chancen zerstört werden und die Prozeßführung für den Leidenden, Behinderten etc. zusätzliche Belastungen mit sich bringt, außerdem wird er zur Demonstration seiner Behinderung geradezu veranlaßt – alles einer Rehabilitation entgegenstehende Faktoren. Wie wenig die – im übrigen kritischer zu apostrophierende – Rechtsprechung bei Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit gegenüber einer eingeschliffenen, falschen Verwaltungspraxis ausrichtet, hat jüngst der ehemalige Abteilungspräsident der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Albrecht von Altröck verraten: »Wer viel mit Rentenakten zu tun hat, wird trotz der jahrelangen Erziehungsarbeit der Rechtsprechung immer wieder feststellen, daß der ärztliche Gutachter im Verwaltungsgang beauftragt wird, ehe die Rechtsfrage nach den zumutbaren Verweisungsberufen gewissenhaft geklärt ist. Im Gegenteil hat die wachsende Mechanisierung, also die Neigung, das Massengeschäft der Rentensachen als »Produktion« aufzufassen, bei den Trägern der Rentenversicherung dazu geführt, die Angaben zur Verweisbarkeit in weitem Umfang untergeordneten Kräften zu überlassen, mit deren stereotypen Angaben der gewissenhafte Gutachter wenig anfangen kann. Wenn die wichtigen Fragen der sozialen und arbeitsmarktgerechten Verweisbarkeit allenfalls im Prozeß vertieft werden, so spricht das nicht für eine angemessene Verwaltungsökonomie.« (Selbstverwaltung, Grundgesetz und Rentenreform, Arbeit und Sozialpolitik 1973, S. 29). Auf diese »Nähkästchenplauderei« und auch der sonst in diesem Artikel geäußerten »Meinungen« hin wurde ein Beitrag Albrecht von Altröcks aus der Festschrift der BfA unter erheblichem Kostenaufwand wieder entfernt!

- 40 Vgl. hierzu die ersten Ergebnisse der von der VW-Stiftung geförderten Verwaltungsforschung: Grunow, D. u. F. Hegner: Überlegungen zur System-Umwelt-Problematik anhand der Analyse des Verhältnisses zwischen Organisation und Publikum. In: Zeitschrift für Soziologie 1972, S. 209, und Scherer, K. R.: Der Umgang mit anderen Menschen. Justus-Liebig-Universität-Forum, Nr. 51/1975, S. 18 ff.
- 41 BMWI, Leistung in Zahlen '72. Bonn 1973, S. 18.
- 42 Vgl. hierzu auch: Scherhorn, G.: Bedürfnis und Bedarf. Berlin 1959. – Kaufmann, F. X.: Die Problematik kollektiver Bedürfnisbefriedigung. In: Kaufmann, F. X. u. a.: Zum Verhältnis . . ., a. a. O. (Anm. 6), S. 31 ff. Hingewiesen sei nachdrücklich auf den cum grane salis »parallelen« Ansatz, den ein Autorenteam unter Leitung von Günter Manz an der Hochschule für Ökonomie »Bruno Leuschner« in der DDR entwickelt hat: Das materielle und kulturelle Lebensniveau des Volkes und seine volkswirtschaftliche Planung. Berlin 1975. Das nachstehende Schema vermittelt einen Eindruck von der systematischen Konzeption:

Die Distribution der Mittel für die individuelle Konsumtion



- 43 Ferber, Chr. v.: Medizin und Sozialstruktur. In: Blohmke, M. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin. Stuttgart 1975, Bd. 1, S. 261 (274).
- 44 Vgl. dazu: Bogs, H., Ferber, Chr. v. u. F. Tennstedt: Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Bonn-Bad Godesberg 1976.
- 45 Diesen Problemen ist bisher in der DDR zumindest mehr wissenschaftliche Aufmerksamkeit geschenkt worden, vgl.: Autorenkollektiv unter Leitung von Gerhard Lippold: Das Zeitbudget der Bevölkerung. Berlin 1970; einen Überblick über die internationale Forschung vermittelt der Sammelband: Szalai, A. et al. (ed.): Use of Time. Daily Activities of Urban and Suburban Populations. Atlantic Highlands, N. J. 1972.
- 46 Von hier aus muß auch an die »Antragsbearbeitungsdauer« bei Sozialbehörden erinnert werden, die bisher noch nicht Gegenstand systematischer Untersuchungen gewesen ist, etwa: wieviel der Renten- oder Arbeitslosengeldantragsteller werden in einem Jahr auf »Sozialhilfeniveau« wie lange »herabgedrückt«, weil die zentralisierte Sozialversicherungsbürokratie Feststellungs- oder EDV-Schwierigkeiten hat, gleichwohl aber Vorschüsse nicht gezahlt werden. In gleicher Weise fehlen Informationen über die Dauer von Sozialgerichtsverfahren (vgl. allerdings: Krob, E.: Soziale Sicherheit mit Verzögerung, Sozialgerichtsbarkeit. 1970, S. 328, u. Bley, H.: Möglichkeiten zur Beschleunigung des sozialgerichtlichen Verfahrens, ebenda, S. 487), wobei beachtet werden muß, daß allein die steigende Dauer der Arbeitslosigkeit den Rehabilitationserfolg (»berufliche Wiedereingliederung«) gefährdet und nach mehr als sechs Monaten – die Hälfte der üblichen Prozeßdauer! – kaum noch Chancen dazu bestehen (vgl. Gogstadt, A. Chr.: Evaluation of Factors Determining the Results of Vocational Rehabilitation. Stockholm 1968, S. 122 f., 130), eine Erkenntnis, die bei den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bei Renten wegen geminderter Erwerbsfähigkeit gar nicht reflektiert wird. Hieran zeigt sich auch deutlich, daß die Fixierung auf den Rechtsanspruch die faktische Situation des »Anspruchsberechtigten« völlig verfehlen kann. Hingewiesen sei schließlich auch noch auf die sich schon allein aus juristischer Analyse ergebende »Zweckwidrige Vielfalt und Widersprüche im Recht der Sozialversicherung«, die Wolfgang Gitter ebenso untersucht hat (Wiesbaden 1969) wie die »undurchsichtige« Kumulierung sozialer Leistungen (In: Das neue Sozialgesetzbuch. Frankfurt 1972, S. 102).
- 47 Ferber, Chr. v.: Medizin und Sozialstruktur. a a. O. (Anm. 43), S. 274.
- 48 Fischer, A.: Grundriß der sozialen Hygiene. Karlsruhe 1925. 2. Aufl. S. 139.
- 49 Gesellschaftliche Daten 1973 in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1973, S. 194. Dieser Schrift sind auch die folgenden Daten entnommen, sofern nicht anders nachgewiesen.
- 50 Infas-Report: Armut 1975. a a. O. (Anm. 36), S. 28. Leider fehlt noch immer eine geschlossene Darstellung der Genese der Wohnprobleme und der Obdachlosigkeit vom Beginn der Industrialisierung und der Verstädterung bis heute; für die »Frühzeit« müßten vor allen Darstellungen aus der Feder »sozialer« Ärzte herangezogen werden (vgl. dazu meine Quellenkunde. Anm. 4). Im Hinblick auf die Probleme der Wohnungspolitik als Sozialpolitik sei verwiesen auf: Murswiek, A.: Politische Steuerung und soziale Integration. In: Grottian, P. u. A. Murswiek: Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974, S. 190. Auf die negativen Folgen dilettantisch-intellektueller »Politberatung« der Obdachlosen hat m. E. sehr treffend G. Albrecht hingewiesen (Obdachlose als Objekte von Stigmatisierungsprozessen. In: Brusten, M. u. Hohmeier, J. a a. O. (Anm. 29), Bd. 1, S. 104).
- 51 Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974. Bonn 1974, Tz. 506.
- 52 Vgl. hierzu den informativen Überblick: Liefmann-Keil, E.: Wirtschaftswissen-

- schaft – Medizin – Gesundheitspolitik. In: Blohmke, M. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 1. Stuttgart 1975, S. 326.
- 53 Bogs, H., Ferber, Chr. v. u. F. Tennstedt: a. a. O. (Anm. 44), vgl. zur Ergänzung: Freidson, E.: Dominanz der Experten. Zur sozialen Struktur medizinischer Versorgung. München–Berlin–Wien 1975. Die Probleme von Anbietern, die sich ihre eigene Nachfrage schaffen und dabei mehr ihren eigenen Interessen oder ihrer Organisation als den Bedürfnissen ihrer Klientel folgen und einer positiven Wirksamkeitskontrolle nicht unterliegen, wissenschaftliche Standards für ein »professionelles« Eingreifen unter Wirksamkeitsgesichtspunkten nicht entwickelt haben, zeigen sich ebenso deutlich in der Sozialarbeit; vgl. Lofland, J.: Deviance... a. a. O. (Anm. 31), S. 136 ff.; Scott, R. A.: The Construction... a. a. O. (Anm. 31), S. 257. Für den Bereich des »kriminellen« abweichenden Verhaltens sind bereits die enormen »falschen« Kosten irrationalen Reagierens staatlicher Instanzen nachgewiesen, vgl. Schellhoss, H.: Kosten des Verbrechens. In: Kleines Kriminologisches Wörterbuch. Freiburg 1974. S. 157 ff.
- 54 Vgl. hierzu die Fortentwicklung dieses auf Colin Clark (1941) und Jean Fourastié (1958) zurückgehenden analytischen Ansatzes durch den tschechoslowakischen Richta-Report: Zivilisation am Scheideweg. Soziale und menschliche Zusammenhänge der wissenschaftlich-technischen Revolution. Prag 1968, Nachdruck Freiburg/Br. o. J., S. 61, auch unter dem Titel: Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Frankfurt 1970.
- 55 Das materielle und kulturelle Lebensniveau... a. a. O. (Anm. 42), S. 161.
- 56 Achinger, H.: Soziologie und Sozialreform. a. a. O. (Anm. 34), S. 45. Während Konzentration und Zentralisierung im Bereich der Wirtschaft längst Gegenstand kritischer Untersuchungen geworden sind (vgl. jüngst: Grottian, P.: Strukturprobleme staatlicher Planung. Hamburg 1974), fehlt eine Untersuchung der »schleichenden« Prozesse in der gleichen Richtung auf dem Gebiet der Sozialpolitik, vgl. die spärlichen Andeutungen bei Liefmann-Keil, E.: Ökonomische Theorie... a. a. O. (Anm. 36), S. 155.
- 57 Über die historische Entwicklung vgl. meine Arbeiten (Anm. 4 u. 43). Auffallend ist, daß in der sozialrechtlichen Literatur die Fragen der Verbände nahezu ausgeklammert sind, ähnliches gilt erst recht für sozialwissenschaftlich-sozialpolitische Literatur, sofern sie sich überhaupt mit konkreten Institutionen beschäftigt. Als Ausnahmen wären zu nennen: Bogs, H.: Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart. Berlin 1973, und Herder-Dornreich, Ph.: Sozialökonomischer Grundriß der gesetzlichen Krankenversicherung. Stuttgart 1966; am relativ besten sind noch die Verbände der Ärzteschaft analysiert: Naschold, F.: Kassenärzte und Krankenversicherungsreform. Freiburg 1967; Safran, W.: Veto-Group Politics. The Case of Healthinsurance Reform in West Germany. San Francisco: Chandler 1967.
- 58 Soweit ich sehe, ist dieses seitens der sozialpolitischen Theorie zuerst und vor allem von Eduard Heimann (Soziale Theorie des Kapitalismus. Tübingen 1928) betont worden. Diese fehlende Möglichkeit ist geradezu konstitutiv für die Sozialversicherung.
- 59 Vgl. hierzu ausführlich meine unter Anm. 22 aufgeführte Arbeit über »Berufsunfähigkeit im Sozialrecht«, insbesondere S. 26 f., 74 ff., 266 ff. über sachwidrig durchgehaltene Definitionsprozesse.
- 60 Vgl. hierzu die Angaben von Kurt Leingärtner: »Der Anteil der BU-Renten am Zugang aller Versichertenrenten ist von 26 Prozent des Jahres 1963 auf 7 Prozent des Jahres 1972 zurückgegangen, während der EU-Rentenanteil in derselben Zeitspanne von 32 Prozent auf 45 Prozent angestiegen ist. (Sind die Anspruchsvoraussetzungen für eine Rente wegen BU und EU aus der Sicht der Arbeitnehmer re-

- formbedürftig? In: Soziale Sicherheit, 1975, S. 229). Eine gewerkschaftliche Strategie dagegen *via Selbstverwaltung* läßt allerdings bislang auf sich warten. Die erhoffte Änderung allein von der Rechtsprechung ist eine grandiose Fiktion.
- 61 Hierzu einige Zahlen: Seit der Neubekanntmachung der RVO (1924) bis 1973 ergingen 205 Gesetze und gesetzesändernde Verordnungen (Notverordnungen), die allein die Krankenversicherung betrafen (seit 1950: 92), dadurch erfolgten über 600 Paragraphenänderungen in diesem Bereich. Von 1961 bis 1971 erledigten die Sozialgerichte 1 915 662 Klagen, die Landessozialgerichte 240 428 Berufungen und das Bundessozialgericht 28 734 Revisionen. Davon entfielen bei den Sozialgerichten etwa ein Viertel der »Erledigungen« auf Urteile, bei den Landessozialgerichten die Hälfte und beim Bundessozialgericht etwa ein Drittel. Von den rechtsfortbildenden Urteilen, vor allem der Landessozialgerichte und des Bundessozialgerichts dürfte der größte Teil – trotz Gesetzesänderungen – kumulative Bedeutsamkeit haben. Im übrigen wirken auch die anderen Gerichtsbarkeiten bei der Verrechtlichung der Sozialpolitik mit, nicht zuletzt die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die für Rechtsansprüche nach dem BSHG zuständig ist.
- 62 Hegner, F.: Organisationssoziologische Implikationen des Verhältnisses zwischen Versicherungsträgern und Versicherten. In: Kaufmann, F. X.: Zum Verhältnis . . . a. a. O. (Anm. 6), S. 67 (103); auf die Fülle der darin angesprochenen Aspekte sei nachdrücklich hingewiesen. Friedhart Hegner hat zusammen mit Dieter Grunow seine organisationssoziologischen Analysen später leider vom Sektor Sozialverwaltung abgehoben (Grunow, D., u. F. Hegner: Dimensionen staatlicher Handlungsspielräume: Organisationstheorie als Voraussetzung von Krisenanalysen. In: Grottian, P. u. A. Murswiek: Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg 1974, S. 50).
- 63 Vgl. hierzu: Goldmann, F.: Arbeitsgemeinschaften für Gesundheitsfürsorge. In: Ergebnisse der Sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge. Bd. I, Leipzig 1929, S. 204 ff. Schon 1905 stellte der »kaiserliche Sozialminister« Graf von Posadowsky-Wehner fest: »Wenn wir heute res integra hätten, würde doch kein vernünftiger Mensch, glaube ich, eine besondere Organisation der Krankenversicherung, eine besondere Organisation der Unfallversicherung und eine besondere Organisation der Alters- und Invaliditätsversicherung schaffen . . . Das sogenannte System unserer sozialpolitischen Gesetzgebung ist lediglich ein Erzeugnis chronologischer Entwicklung« (Sten. Ber. d. Deutschen Reichstags, XI. Legisl. Per., I. Session 1903/05, 153. Sitzung, S. 4938). Auf welchen Voraussetzungen die organisatorische Zusammenarbeit aufbauen mußte, macht der Name der »Arbeitsgemeinschaft zur Förderung eines ersprießlichen Zusammenarbeitens der Landesversicherungsanstalt und der Krankenkassen der Provinz Pommern auf dem Gebiet der Krankenfürsorge« deutlich. 1948 urteilte Rolf Griesbach über die Zusammenarbeit auf dem Sektor der Tuberkulosebekämpfung, daß »die Neugründungen der Arbeitsgemeinschaften in den letzten Jahren nicht immer die auf sie gesetzten Erwartungen erfüllt (hatten). Wohl strebte man bei diesen eine Regelung und Abgrenzung der Zuständigkeiten und damit die Vermeidung der Zersplitterung von gleichgerichteten Arbeitskräften an, doch konnte infolge des Fehlens gesetzlicher Unterlagen für die autoritative Stellung der Arbeitsgemeinschaft nicht vermieden werden, daß immer wieder leidige Prestigefragen unter den beteiligten Kostenträgern auftraten, welche häufig Ursache dafür waren, daß die vielgepriesene Einheitlichkeit und Zentralisierung der Tuberkulosebekämpfung nach Gründung einer solchen Arbeitsgemeinschaft zerrissener waren als vorher. Nicht nur der alte Leitsatz: »Wer zählt, will auch zu bestimmen haben!«, sondern auch rein formale Fragen eines traditionellen Anspruchs auf »maßgebende Einflußnahmen« veranlaßten gelegentlich einige früher in der

- Tuberkulosebekämpfung sehr aktive Kostenträger, sich ganz aus der Arbeitsgemeinschaft zurückzuziehen.« (Die Tuberkulosebekämpfung. 2. Aufl., Stuttgart 1948.)
- 64 Vgl. über Ansätze dazu: Mayer, R.-R.: Sozialplanung und soziale Veränderungen. Freiburg 1974. – Prüß, K. u. A. Tschoepe: Sozialplanung. Weinheim 1974. – Ditt-
rich, G. (Hrsg.): Grundlagen der Sozialplanung. Stuttgart 1972. – Neustrukturierung der sozialen Dienste. Berlin: Senatskanzlei/Planungsleitstelle 1974.
- 65 Hierzu die ausführlichen Ausführungen von Christian von Ferber: Sozialpolitik. a. a. O. (Anm. 1), S. 74 ff.
- 66 Achinger, H.: Soziologie und Sozialreform. a. a. O. (Anm. 34), S. 51 f.
- 67 Ferber, Chr. v.: Sozialpolitik. a. a. O. (Anm. 1), S. 10.
- 68 Hofmann, W.: Die Krise der Universität. In: ders.: Universität, Ideologie, Gesellschaft. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie. Frankfurt 1971, 5. Aufl., S. 21.
- 69 Hingewiesen sei hierzu nur auf folgende »Ausbeutungsleistung« der Wissenschaft: Von rund 30 Haus-, Jahres-, Diplom- und Doktorarbeiten, die 1968–1972 im Hamburger Strafvollzug angefertigt wurden, erlebte die Praxis nur 5 als sinnvoll. Selbst wenn man der Praxis »falsche Wahrnehmung« unterstellt, ist das Ergebnis sehr bedenklich. (Rühmkorf, E.: Forschung und Praxis im Strafvollzug. In: Kriminologisches Journal 1973, S. 213.)
- 70 So gründet die Krankenversicherung nach fast 100jähriger Existenz nun erstmals ein Forschungsinstitut, von der Rentenversicherung steht ein solches noch aus – die Anregungen, wie sie die Analysen von Fritz W. Adam (Beitrag zu einer Phänomenologie der Berufsunfähigkeit. Stuttgart 1964) und Hans Peter Richter (Berufsunfähige nach zehn Jahren. Diss. rer. pol. Hannover 1968) enthalten, wurden schlicht ignoriert; am günstigsten ist die Situation noch bei der gesetzlichen Unfallversicherung, obwohl in der dort initiierten Forschung auch die Medizin dominiert. Für die Sozialarbeit fehlt es vor allem an überprüfbaren »sozialen Indikatoren«, die ein »Eingreifen« angebracht erscheinen lassen und eine Wirksamkeitsanalyse und -kontrolle ermöglichen. Von dorthier ist einer Ausbildungsverbesserung erhebliche Aufmerksamkeit zu schenken, und zwar im Sinne des »Angehens« von veränderbaren Faktoren in »Reichweite« der Sozialarbeiter, also vor allem im institutionellen Bereich – die neuerdings modischen Reflexionen über »Funktion der Sozialarbeit« scheinen mir davon abzulenken. Inwieweit das notwendig verbunden ist mit einer »Tendenz zu einer *wissenschaftsimmanent erzeugten Politisierung*, nämlich der Übersetzung theoretischer Unsicherheit in politische Opposition« (Habermas, J. u. N. Luhmann: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Frankfurt 1971, S. 399) sei dahingestellt.
- 71 Ranke, L. v.: Tagebücher. Hrsg. v. W. P. Fuchs. München 1964, S. 91.