

Sozialpolitik und persönliche Existenz

Festgabe für Hans Achinger
anlässlich seines 70. Geburtstages
am 5. Oktober 1969

Herausgegeben von
Adolf Blind, Christian von Ferber
und Hans-Jürgen Krupp



Duncker & Humblot · Berlin

Sozialpolitik und persönliche Existenz

Festgabe für Hans Achinger



Aehinger

Sozialpolitik und persönliche Existenz

Festgabe für Hans Achinger
anlässlich seines 70. Geburtstages
am 5. Oktober 1969

Herausgegeben von

A. Blind, Chr. von Ferber, H.-J. Krupp



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

Sozialpolitik und persönliche Existenz

Hans Achinger, dessen Freunde und Schüler ihm zu seinem 70. Geburtstag die in diesem Band vereinten Beiträge widmen, hat auf die wissenschafts-theoretischen Eigenarten der „Sozialpolitik“ wiederholt aufmerksam gemacht. Dabei hat er die Schwierigkeiten, die sich der Sozialpolitik als einer wissenschaftlichen Disziplin gegenwärtig stellen, eingehend zur Sprache gebracht. Sie belasten die Vertretung dieses Faches an den Wissenschaftlichen Hochschulen, sie erschweren die Zusammenarbeit der Wissenschaftler in der Forschung und sie verhindern die Anwendung sozialpolitischer Erkenntnis in der Praxis. Auf dem Hintergrund der deutschen Sozialgeschichte der letzten 100 Jahre, die, wie Achinger gezeigt hat, durch den gestaltenden Einfluß der Sozialpolitik geprägt ist, muß diese Situation als der Verfall einer ehemals bedeutenden Sozialwissenschaft wirken. Und in der Tat hat die Sozialpolitik in Forschung und Lehre an dem wissenschaftstheoretischen und politischen Durchbruch der Volkswirtschaftslehre während der letzten Jahrzehnte keinen Anteil gehabt. Für alle Wissenschaftler, die der Weg zur Sozialpolitik über eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung geführt hat, muß diese Trennung eng verbundener Wissenschaften enttäuschend wirken, zugleich aber auch die Besinnung auf die Grundlagen der Sozialpolitik fördern. Eine solche Besinnung führt sehr bald auf die Paradoxie hinaus, die Achinger in der kühnen Formulierung „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ eingefangen hat.

Mit der zurücktretenden sozialpolitischen Bedeutung der ökonomischen Verteilung, die mit der Institutionalisierung einer ebenso grandiosen wie rein bürokratisch perfektionierten Einkommensumverteilung politisch entschärft wurde, haben sich neue Horizonte erschlossen.

Allmählich breitet sich auch unter den führenden Kreisen die Erkenntnis aus, daß nicht allein „Mißstände auf dem Gebiet der Einkommensverteilung“, sondern soziale Ungleichheit in vielerlei Gestalt menschliche Existenz um Daseinschancen verkürzt, die mit den gegenwärtigen Mitteln und nach dem erreichten Stand der Erkenntnis die Gesellschaft ihren Mitgliedern garantieren könnte. Die gegenwärtige Unsicherheit über Inhalt, Denkstil und wissenschaftliche Arbeitsmethoden der Sozialpolitik ist weniger ihrer zurücktretenden Bedeutung unter den Bedingungen des Wohlfahrtsstaates und der Wohlstands-

gesellschaft zuzuschreiben als einem tiefgreifenden Wandel ihrer Grundlagen, der der sozialpolitischen Anwendung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse bis dahin unbeachtete Aufgaben erschlossen hat.

Ein tiefgreifender Wandel in der Aufgabenstellung einer Wissenschaft, der dieser eine Veränderung ihrer Begriffsbildung und ihrer Arbeitsmethoden aufzwingt, verstärkt das Gewicht persönlicher Bindungen und Beziehungen. Was der wissenschaftliche Sachzusammenhang immer weniger leistet, die Einheit einer Fachdisziplin sichtbar zu verkörpern, wird von einzelnen Persönlichkeiten übernommen, deren Anziehungskraft und Kontaktbereich den Zusammenhang einer Wissenschaft als soziale Einheit repräsentieren. In diesem Sinne ist die deutsche Sozialpolitik nach 1945 eng mit Hans Achinger verbunden. Sein Lebensweg und seine Arbeiten verkörpern die Tradition und die Neuorientierung einer geschichtlich wirksamen Sozialwissenschaft. Dabei war es vor allem ein Gedanke, dem Achingers Wirken galt und der nach der Zäsur des NS-Regimes die Kontinuität der Sozialpolitik sicherte: Schutz und Hilfe den Menschen zu verbürgen, die an den Erfolgen des herrschenden Wirtschafts- und Sozialsystems nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße teilhaben.

Sein Mißtrauen gegenüber einem sozialrechtlichen Positivismus, seine realistische Einschätzung der Möglichkeiten ökonomischer Verteilungspolitik führten das sozialpolitische Interesse auf die schwachen Punkte der Gesellschaftsordnung zurück. Die vielgestaltigen Konflikte, in die die Existenzbedürfnisse der kleinen Lebensgemeinschaften, die „persönliche Existenz“, zu den Interessen der Sozialbürokratien, zur Gesetzgebung und zu den Strategien gesellschaftlicher Großgruppen geraten, machen die Achillesferse der Leistungsgesellschaft aus. Diese Tragik der Leistungsgesellschaft, deren Effizienz auf sozialpolitischem Gebiet utopische Hoffnungen der Kathedersozialisten verwirklicht hat, als das zentrale Thema der Sozialpolitik unserer Zeit erkannt und in ihrer vielfältigen Erscheinungsform bewußt gemacht zu haben, gehört zu Achingers bleibenden Verdiensten. Daß wir seit der Begründung der Sozialwissenschaften im Ausgang des 18. Jahrhunderts jede Gesellschaft letztlich vor der Geschichte danach gewertet wissen wollen, welchen Beitrag die von ihr praktizierten Organisationsformen für die Befriedigung der Existenzbedürfnisse gerade der schlichtesten Bürger leisten, dieses sozialwissenschaftliche Grundprinzip wurde damit für die Gegenwart angemessen formuliert.

Diese Festschrift erscheint in einer Situation, die die Organisationsformen der wissenschaftlichen Arbeit grundlegend umgestaltet. Die Anerkennung, die die Öffentlichkeit der gesellschaftlichen Bedeutung

von Lehre und Forschung zuerkennt, schlägt auf die Hochschulen als revolutionärer bzw. dirigistischer Reformeifer zurück. Die Hochschulstruktur auf die gewandelten und vermehrten Aufgaben hin zu entwickeln und noch dazu unter ungünstigen äußeren Bedingungen — eine Aufgabe, die sich jedem Hochschullehrer gegenwärtig stellt — bedeutet eine erhebliche Beanspruchung. Daß es unter diesen Verhältnissen gelungen ist, die Festschrift für Hans Achinger zustande zu bringen, obwohl eine Anzahl seiner Freunde und Schüler selbst fest zugesagte Beiträge der widrigen Umstände wegen nicht liefern konnten, mag für den Jubilar ein Zeichen mehr dafür sein, welcher Wertschätzung er sich erfreut.

Adolf Blind

Christian von Ferber

Hans-Jürgen Krupp

Inhalt

Einkommenshilfe eigener Art . . . Rente für Berufsunfähige neuer Art Von Dr. <i>Fritz Adam</i> , Mainz	11
Sozialpsychologische Überlegungen zur sozialen Sicherungspolitik Von Priv.-Doz. Dr. <i>Viola Gräfin Bethusy-Huc</i> , Gießen	29
Die Problematik des Begriffs der Bevölkerung in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft Von Prof. Dr. <i>Adolf Blind</i> , Frankfurt am Main	37
Von der Freiheit durch das Gesetz. Bemerkungen über Anspruchs- und Ermessensleistungen im Sozialrecht Von Prof. Dr. <i>Walter Bogs</i> , Kassel	55
Zu einer soziologischen Analyse der Sozialarbeit Von Prof. Dr. <i>Hanns Eysferth</i> , Hannover	63
Der Beitrag der Soziologie zur Sozialreform Von Prof. Dr. <i>Christian von Ferber</i> , Hannover	71
Kommunale Sozialpolitik — heute Von Prof. Dr. <i>Rudolf Gunzert</i> , Frankfurt am Main	87
Konzeptionen der Gewährung sozialer Leistungen Von Prof. Dr. <i>Rudolf Hoernigk</i> , Frankfurt am Main	111
Personalität, Subsidiarität und Solidarität in der sozialen Sicherheit Von Prof. Dr. <i>Kurt Jantz</i> , Bonn	121
Simulationsverfahren in der Sozialpolitik. Ein Beitrag zur sozialwissenschaftlichen Integration? Von Prof. Dr. <i>Hans-Jürgen Krupp</i> , Frankfurt am Main	139
Dienstleistungen im Gesundheitsbereich. Gibt es einen Pflegenotstand? Von Prof. Dr. <i>Elisabeth Liefmann-Keil</i> , Saarbrücken	155
Die Habilitationsschrift Hans Achingers Von Prof. Dr. <i>Hans Muthesius</i> , Frankfurt am Main	171
Zwischen Arbeitslosigkeit und Überbeschäftigung Von Prof. Dr. <i>Oswald v. Nell-Breuning</i> S. J., Frankfurt am Main	175
Sozialplanung und persönliche Freiheit in der Sozialpolitik Von Prof. Dr. <i>Otto Neuloh</i> , Saarbrücken	187

Die Vergessenen. Notstände, die von der Sozialgesetzgebung nicht gedeckt sind	
Von Prof. Dr. <i>Ludwig Neundörfer</i> , Frankfurt am Main	201
Das Bild des Menschen in der Sozialpolitik	
Von Prof. Dr. <i>Ludwig Preller</i> , Eppenhain im Taunus	215
Mitbestimmung und Privateigentum	
Von Prof. Dr. <i>Helge Pross</i> , Gießen	225
Social Policy as a Factor of Social Change	
By Prof. Dr. <i>Eugen Pusič</i> , Zagreb	239
Die sozialen Dienste im Rahmen einer Systematik der sozialen Hilfen	
Von Dr. <i>Dieter Schäfer</i> , Frankfurt am Main	265
Einige Gedanken zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung. Das Idealmodell eines lebensbegleitenden Krankenschutzes	
Von Prof. Dr. <i>Wilfrid Schreiber</i> , Köln	289
Bibliographie	
Bearbeitet von Dr. <i>Dieter Schäfer</i> , Frankfurt am Main	299

Einkommenshilfe eigener Art . . . Rente für Berufsunfähige neuer Art

Von Fritz W. Adam

Der Arme, der Krüppel und der Invalide sind in der Vorstellungswelt der heutigen, westeuropäischen Gesellschaft ganz in den Hintergrund verdrängt, wenn nicht schon aus ihr verschwunden. Daran ändert die Tatsache der etwa 2 Mio. Empfänger von Sozialhilfe in der Bundesrepublik nichts.

Die Wohlstandsgesellschaft schätzt nur den Reichtum und hat an der Stelle der Armut ihren blinden Fleck. Arme will sie nicht sehen; primitiv unterstellt sie ihnen sogar Selbstschuld. Daher dürfte die Zahl nicht gesellschaftsfähiger „verschämter Armer“ als Dunkelziffer die genannte noch übersteigen . . .

Dem Krüppel ist es (etwas) besser ergangen. Zur Wendung seines Schicksals trugen zwei Faktoren erheblich bei, da sie ihn aufwerteten: ein menschlicher und ein sachlicher. Es fanden sich Idealisten, die für sein Wohlergehen beharrlich kämpften. Stellvertretend seien nur zwei Namen als die Urheber des ersten Krüppelfürsorgegesetzes der Welt, des preußischen von 1920 genannt: Biesalski u. Schloßmann. Der Gruppe um diese selbstlosen Mitmenschen konnte der Erfolg ihrer Nächstenliebe beschieden sein, weil in der westlichen Welt eine Werte schaffende Leistung das soziale Ansehen gründet und hebt. Da Arbeit adelt, sollte der Krüppel den Wandel aus dem *Ver-* in den *Behinderten* durchmachen. Die Leistungsgesellschaft nimmt ihn als wertvolles Mitglied auf und reiht diese 4 Mio. entsprechend ihrer Körper- oder Geistesbehinderung — immer noch zögernd — in die Reihen der Tätigen ein. Es war erhebend, Herbst 1967 auf dem 10. Weltkongreß der Rehabilitation in Wiesbaden mit erleben zu dürfen, wie selbstsicher diese ehemaligen Krüppel auftraten, nun selbst ihre Interessen vertreten *und* von ihren Arbeitgebern — nicht zuletzt wegen ihrer moralischen Werte — zunehmend geschätzt werden . . .

Der Invalide der Rentenversicherung wurde 1957 zu Grabe getragen und damit sein Verbleiben in der Gemeinschaft Werktätiger ermöglicht. Aber was für den Krüppel in mehreren Jahrzehnten geschaffen wurde, konnte für den Berufsunfähigen in der verflossenen Dekade (noch?)

nicht erreicht werden. Leider ist sogar zu befürchten, daß die guten Ansätze schon ernsthaft bedroht und zunichte gemacht würden . . .

Die Erkenntnis, daß Invalide sich neben ihrer Rente zusätzliches Einkommen durch Arbeit verschafft hatten, brachte in der Neuregelung der RV 1957 die Legalisierung dieser Möglichkeit. Der Begriff der Berufsunfähigkeit wurde vom Angestellten *mit* Sinnwandel einheitlich auch auf den Arbeiter erstreckt und dessen Unterprivilegierung damit aufgehoben. Als übergeordnet entstand der neue Begriff der Erwerbsunfähigkeit. Beide Begriffe müssen zusammen betrachtet werden (s. Kreis in Abb. 1).

Sie verwenden legal nicht definierte Faktoren, wie Erwerbsfähigkeit, Krankheit, Gebrechen, Schwäche, Gesundheit, Ausbildung, Kenntnisse, Fähigkeiten, gewisse Regelmäßigkeit und geringfügige Einkünfte. Die Analyse dieses Faktorenbündels wurde Aufgabe der Sozialgerichte, die sich ärztlichen Sachverständes bedienen mußten.

Die Haupt- und Doppelfrage lautete: Welchen Grad hat das unter irgend einen Krankheitsbegriff einzuordnende Leiden erreicht *und* ist damit die Leistungsfähigkeit so weit abgesunken, daß die Grenze der BU oder EU unterschritten wird?

Dieses Grenzwertdenken ist für Juristen und die Verwaltung selbstverständlich und typisch. Für Ärzte ist die Diagnostik zu meistern, aber der graduelle Leistungsschwund schwer verständlich zu machen. Die sachverständige Äußerung dieses prognostischen Teils der Frage ist äußerst unbequem, weil die Arbeitsanforderungen meist ungenannt, wenn bekannt schwer meßbar, und weil im Leben jede Leistung, d. h. alles möglich ist.

Diese gesetzlich erforderlichen Grenzen zur BU und zur EU werden immer fließende Übergänge bleiben. Grenzfälle sind also häufig und haben die Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit durchlaufen, ohne restlos geklärt werden zu können.

Im Juli 1968 wurde daher in acht Fällen die höchstrichterliche Entscheidung des Großen Senats des Bundessozialgerichts in Kassel angerufen. Diese Entscheidung wird noch geraume Zeit anstehen und läßt nach ärztlicher Ansicht kaum *den* Fortschritt in der Bewertung sachgerechter Einstufung der Leistungsfähigkeit erwarten. Die Entwicklung der Fragestellung dürfte in eine Sackgasse geraten sein . . .

Ärztlicher Sachverstand einerseits und Verwaltungspraxis mit richterlicher Hilfe andererseits bemühten sich, Maßstäbe für das abgesunkene Leistungspotential unter die Hälfte bei BU und unter das Fünftel bei EU — als geringfügige Einkünfte — kenntlich zu machen. Wer aus Gründen seiner geschwächten Gesundheit selbst nicht mehr genügend

Geld verdienen konnte, sollte als „Lohnersatz“ im Falle der BU vorzeitig zwei Drittel seines persönlich erworbenen Rechtes als Einkommenshilfe, im Falle der EU seinen Rentenanspruch bereits voll erhalten. Hilfsbegriffe, wie die der Verweisbarkeit und der Zumutbarkeit wirkten sich für Angestellte anders aus, als für Arbeiter — für Männer ungünstiger als für Frauen.

Konnte die ärztlich beratende der versicherungsrechtlich entscheidenden Seite nun so hilfreich werden, daß es zu einer befriedigenden Lösung dieser Problematik im verflossenen Jahrzehnt kam? Diese Frage kann — vorweg genommen — *nicht* bejaht werden . . .

„Die Erwerbsfähigkeit ist dann auf weniger als die Hälfte herabgesunken anzusehen, wenn bei dem betreffenden Fall die überwiegende Mehrheit erfahrener Gutachter der Ansicht wäre, sie *sei* auf weniger als die Hälfte herabgesunken“ hat der leider viel zu früh verstorbene Berliner Neurologe und Psychiater Dr. Schellworth schon 1958 in seinem Kapitel der „Einführung in die . . . Begutachtung“ als originelle Formulierung fixiert.

Die Medizin als Erfahrungswissenschaft kann nur aus naturwissenschaftlichen Beobachtungen für die jeweilige Zeit gültige Gesetzmäßigkeiten — Diagnosen und Prognosen — abzuleiten versuchen. Da die Ärzte sich bei den bisherigen Fragestellungen außerstande sahen, exakte Grenzen im Leistungsgefälle für die RV aufzuzeigen — im Gegensatz zu denen in der Unfallversicherung mit der „Knochentaxe“ oder in der Versorgung mit Integritätsverlusten, z. B. bei Amputationsfolgen — lag es nahe, kurzfristig den Lohn allein als richtungweisend zu betrachten. Infolge der Tarifverträge verringert er sich aber *nicht* parallel rückläufig zum Schwund der Leistungsfähigkeit. Diese „gesetzliche Lohnhälfte“ schied daher als alleiniges Merkmal rasch aus. Soziale, fürsorgende Haltung lassen viele Betriebe treue Angehörige von dieser Gemeinschaft *ohne vollwertige Leistung* bis ins Alter in Solidarität tragen oder sogar ertragen.

„Leistung“ — physikalisch definiert als „Gewicht mal Weg in der Zeit“ — ließ dann die Zeit der Arbeitsleistung, anstelle des Lohnes, als meßbar in den Vordergrund treten. Das führte zu Wendemarken der Hälfte eines üblichen Arbeitstages bei vier Stunden für BU und von zwei Stunden bei EU.

Damit entstand das Problem der Teilzeitarbeit, zu dem sich die gutachtenden Ärzte äußern sollten (s. Abb. 1).

Nun glaubte man praktikable Grenzwerte der Erwerbsfähigkeit in Form zumutbarer Arbeitszeit pro Tag zu erhalten. Von der ärztlichen, besonders der arbeitsphysiologischen Seite tauchten aber bald Bedenken