

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik

Von

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

Herausgegeben von Horst Sanmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 72

Leitbilder und
Zielsysteme der Sozialpolitik



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik

Von

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

Herausgegeben von Horst Sanmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

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

Vorwort

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

Im Frühjahr 1973

Der Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

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

Leitbilder und Zielsysteme in der Politik: Grundsätzliche Aspekte

Von *Werner Wilhelm Engelhardt*, Köln

I. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Personale Faktoren in der Politik

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

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

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

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