

Erdrutsch in der Wissenschaft Sozialpolitik?

Von Walter Weddigen, Gauting

I. Die klassische und die „neue“ Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik

In den Auffassungen von den logischen Grundlagen der Wissenschaft, die in Deutschland seit über hundert Jahren den Namen „Sozialpolitik“ führt, herrscht gegenwärtig ein bemerkenswertes Durcheinander. Zwei Ansichten stehen sich hier heute gegenüber:

1. Die Auffassung, die seit Otto v. Zwiedineck-Südenhorsts „Sozialpolitik“ von 1911 im deutschen Schrifttum mehr und mehr herausgearbeitet wurde, erblickt in der „Sozialpolitik“ eine praktische Wissenschaft, die die wirtschaftlichen Mittel und Wege aufzeigt zu den Zielen der sozialpolitischen Praxis. Diese Ziele der Sozialpolitik als Tätigkeit liegen für diese Auffassung darin, daß die Sozialpolitik den kraftvollen Bestand und die gesellschaftliche Einheit des Gemeinwesens zu wahren sucht gegenüber den Gefahren einer Lähmung und Zersetzung, mit denen Spannungen und Kämpfe im Verhältnis der Gesellschaftsgruppen zueinander und zum Gesellschaftsganzen die Gemeinschaft eines Gemeinwesens bedrohen.

So faßte, um hier nur einige Abgrenzungen zu nennen, die in der Richtung dieser Auffassung liegen, v. Zwiedineck-Südenhorst den Sinn der Ausführungen, die er schon in jener seiner Sozialpolitik von 1911 zum Begriff der Sozialpolitik gemacht hatte, 1923 in der Begriffsbestimmung zusammen, Ziel der Sozialpolitik sei „die gesunde und kraftvolle Erhaltung der Gesellschaft in ihrer Einheit, vor allem gegen ihre Gefährdung durch die Gegensätzlichkeit ihrer Teile“¹, und Ernst Günther definierte 1930 ähnlich: „Sozialpolitik ist Handeln im Gesamtinteresse (Politik) auf dem Wege über die Beeinflussung der Teile (sozial)“². Auch Alfred Amonn stellte 1924 unter Hinweis auf den Sprachgebrauch den Begriff der Sozialpolitik ab auf „jene Stellungnahme (zu den sozialen Gegensätzen), die mit dem Ziel der Erhaltung und Stärkung des inneren gesellschaftlichen Zusammenhangs erfolgt,

¹ Otto von Zwiedineck-Südenhorst: Zum Schicksal der Sozialpolitik. Schmollers Jb., 43. Jg. (1923). S. 110.

² Ernst Günther: Sozialpolitik. Berlin u. Wien 1930. S. 14.

also eine Abschwächung der Klassengegensätze zum Inhalt hat“³. Der Verfasser nahm zu einigen dieser Abgrenzungen 1928 Stellung⁴ und vertrat die eingangs dargelegte Auffassung von Begriff und Aufgaben der Sozialpolitik 1933 sowie auch später wiederholt⁵. „Sozialpolitik ist die auf Eingliederung von Gesellschaftsgruppen in ein Gesellschaftsganzes gerichtete Politik“, formulierte ich im Sinne dieser Auffassung. Gerhard Albrecht kennzeichnete 1955 den Begriff der „Sozialpolitik in ihrer allgemeinen Bedeutung“ als „den Inbegriff der obrigkeitlichen ... Veranstaltungen zum Schutze derjenigen Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft, die infolge ihrer wirtschaftlich abhängigen Stellung besonderen Schäden, Benachteiligungen, Gefahren und Nöten ausgesetzt sind, mit dem Ziele der Sicherung des sozialen Friedens und damit des Bestandes und der Sicherung von Volk und Staat“⁶.

Allen diesen Auffassungen von Begriff und Aufgaben der Sozialpolitik ist ungeachtet von Abweichungen im einzelnen doch gemeinsam die Bezugnahme auf die Befriedung des Verhältnisses der Gesellschaftsgruppen zueinander und zum Gesellschaftsganzen, dem Gemeinwesen. Wir können sie insofern (in Abwandlung eines von Mackenroth, wie noch zu zeigen, gebrauchten Ausdrucks) als gruppenspezifisch bezeichnen. Dabei faßt man als die Gesellschaftsgruppen, die hier im Rahmen nationaler Gemeinwesen die Sorgenkinder der Sozialpolitik bedeuten können, heute vor allem die Klassen, die Berufsstände und die Kasten ins Auge. Im übernationalen Rahmen hingegen bezieht man auch die Gegenstände, mit denen ganze Völker oder Völkergruppen die harmonische Zusammenarbeit und den Frieden von Völkergemeinschaften gefährden können, in das erwähnte Aufgabengebiet der praktischen Wissenschaft „Sozialpolitik“ ein⁷.

Auf allen diesen Stufen der Gesellschaftspyramide, im nationalen wie auch im übernationalen Rahmen, erblickt man dabei die wichtigsten Ursachen, die den erwähnten Gruppengegensätzen zugrunde liegen, in der *wirtschaftlichen* Lage dieser Gesellschaftsgruppen. Dabei wird im nationalen Rahmen heute als Quelle sozialer Beschwerden vor allem die Wirtschaftsordnung der Gemeinwesen ins Auge gefaßt, die ja heute überall im wesentlichen noch eine volkswirtschaftliche Ordnung ist. Im übernationalen Rahmen dagegen sieht man in erster Linie

³ Alfred Amonn: Der Begriff „Sozialpolitik“. Schmollers Jb., 44. Jg. (1924). S. 62 ff.

⁴ Walter Weddigen: Zur logischen Grundlegung der praktischen Wirtschaftswissenschaft. Schmollers Jb., 48. Jg. (1928). S. 53 ff.

⁵ Walter Weddigen: Sozialpolitik. Eine Einführung in ihre Theorie und Praxis. Jena 1933. S. 1 ff. Dort auch näheres über die eingangs dargelegte Auffassung.

⁶ Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955. S. 33.

⁷ Vgl. z. B. Walter Weddigen: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege. Stuttgart 1957. S. 5, 6, 11, sowie Peter Heyde: Internationale Sozialpolitik. Heidelberg 1960. S. 16.

die relativ begrenzte wirtschaftliche Lage der sog. Entwicklungsländer als möglichen Grund friedensbedrohender Spannungen und Gegensätze an.

Richtet so die praktische Wissenschaft Sozialpolitik ihr Augenmerk insbesondere auf die wirtschaftlichen Wege zur Verhinderung und Be- seitigung der Gruppengegensätze, so bestreiten die Anhänger dieser Auffassung damit doch nicht, daß die Maßnahmen der sozialpolitischen Praxis nicht nur wirtschaftlicher Natur sind: Die Mittel und Wege der Sozialpolitik betreffen weitgehend auch die Fragenbereiche z. B. der Sozialpsychologie, der Sozialpädagogik, der Sozialetik und der Sozial- hygiene. Diese Disziplinen haben daher als gleichfalls praktische sozialpolitische Wissenschaften dem Sozialpolitiker ebenso Auskunft zu geben wie die Wissenschaft „Sozialpolitik“, die von dieser Ansicht über- wiegend als eine Disziplin der Wirtschaftswissenschaft aufgefaßt wird⁸, und sie alle müssen vor allem im deskriptiven Bereich auch Erkennt- nisse der Soziologie auf das erwähnte Ziel der sozialpolitischen Praxis anwenden.

Die vorstehend umrissene Ansicht von den allgemein gruppenspezi- fischen Aufgaben der Sozialpolitik trat an die Stelle der Auffassung des Kathedersozialismus. Für ihn, der in Deutschland am Anfang un- serer Wissenschaft Sozialpolitik stand, bedeutete diese Disziplin be- kanntlich im wesentlichen die einer ethisch-humanitär begründeten Arbeiterschutzpolitik. So beschränkte sich das gruppenspezifische Ele- ment, soweit es überhaupt als solches erkannt wurde, hier auf die För- derung nur der Arbeiterklasse als einer notleidenden Bevölkerungs- schicht. Aber die vorstehend dargelegte weitere, auf den Frieden der Gruppen überhaupt abgestellte Auffassung von der Aufgabe der So- zialpolitik, die auf den Kathedersozialismus folgte, ist heute, wie ge- sagt, rund ein halbes Jahrhundert alt und wurde dann vor dem letzten Weltkrieg so oder ähnlich von fast allen Fachvertretern der Sozial- politik mindestens in ihren Grundgedanken geteilt. Sie sei im folgen- den als die klassische Auffassung vom Wesen der Wissenschaft „Sozial- politik“ jener ursprünglichen kathedersozialistischen Auffassung ge- genübergestellt. Diese kann im Vergleich zu ihr wohl zu Recht als die *naive* Auffassung vom Wesen der sozialpolitischen Wissenschaft bezeich- net werden, denn sie ging ohne Entwicklung einer Theorie der Sozial- politik nur von der Aufgabe aus, die die damalige durch die Industri- alisierung bedingte Situation, die Arbeiterfrage, ihr in der Pionierzeit der deutschen Sozialpolitik stellte.

⁸ Alle bekannteren deutschsprachigen Lehrbücher, die die Bezeichnung „Sozial- politik“ im Titel führen, sind jedenfalls bisher von Wirtschaftswissenschaftern ge- schrieben. Weiteres zu dieser Frage s. unter II und IV.

2. Der im vorstehenden Sinne klassischen, also der gruppenspezifischen Auffassung tritt jedoch seit einigen Jahren in Deutschland eine gänzlich andere Ansicht gegenüber. Sie gewann Verbreitung durch einen Vortrag Gerhard Mackenroths, der von der Bevölkerungslehre und Sozialstatistik her zur Sozialpolitik kam. Er hielt diesen Vortrag im April 1952 vor dem Verein für Socialpolitik über das Thema „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“⁹.

In diesem Vortrag erklärte Mackenroth: „Die erste Aufgabe der Sozialpolitik ist immer gewesen und ist es noch heute, das Elend in der Welt auszurotten, einfach das nackte äußere Elend: Hunger und Kälte und bitterste äußere Not.“ Daß Mackenroth aus dieser „ersten Aufgabe“ der Sozialpolitik auch die Grundaufgabe der Sozialpolitik überhaupt (und insofern auch die leitende Norm der sozialpolitischen Wissenschaft) folgerte, ergeben die weiteren Ausführungen seines Vortrages. Die vorstehend umrissene allgemein gruppenspezifische Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik, die zur Zeit seines Vortrages in Deutschland schon rund 40 Jahre lang entwickelt war und deren Grundgedanken in weitgehender Übereinstimmung von den deutschen Vertretern der Wissenschaft Sozialpolitik vertreten wurden, hat Mackenroth als Bevölkerungspolitiker und Sozialstatistiker damals vielleicht nicht gekannt, er erwähnte sie jedenfalls bei seinem Vortrag mit keinem Wort. Er setzte sich nur mit der, wie gesagt, vor dieser Ansicht in Deutschland herrschenden Auffassung des Kathedersozialismus vom Wesen der Sozialpolitik als einer Arbeiterschutzpolitik kurz auseinander, wobei er diese Auffassung als „schichtenspezifisch“ bezeichnete. Diese kathedersozialistische Auffassung, die wir soeben als die „naive“ glaubten kennzeichnen zu müssen, bezeichnete er dabei als die Auffassung der „klassischen Sozialpolitik“, vielleicht auch weil sie sich anfangs gegen die ja oft als „klassisch“ bezeichnete Nationalökonomie der zu jener ihrer Zeit noch herrschenden englischen Schule durchzusetzen hatte: „Es war die Konzeption unserer klassischen Sozialpolitik, daß eine sozial schwache ‚Arbeiterklasse‘ gestützt werden müsse, daß ihr der Staat zu Hilfe kommen müsse, wo sie im Konkurrenzkampf mit den Arbeitgebern zu schwach ist, ihre Interessen durchzusetzen, oder wo sie es einfach aus allgemeinem Mangel an Voraussicht und Rationalität versäumt, ihre Interessen richtig zu kalkulieren und wahrzunehmen“. Diese „klassische Konzeption“ der Sozialpolitik sei heute überholt. Eine „Arbeiterklasse“ im alten Sinne gebe es gar nicht mehr, ganz andere Schichten seien heute notleidend geworden oder gefährdet. Der Mangel an „Schichtfestigkeit“ der Familien z. B. stelle neue Aufgaben quer durch alle Sozialschichten hindurch. „Die Aufgaben der

⁹ Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 4 (1952). S. 40 ff., 56 ff., 69 ff.

Sozialpolitik sind heute nicht mehr schichtenspezifisch, sie sind qualitativ total geworden, und sie sind damit auch quantitativ bedeutend gewachsen“.

Insbesondere für die Familie, deren Berücksichtigung ihm als Bevölkerungspolitiker ja nahe liegen mußte, forderte *Mackenroth* so einen Lastenausgleich durch „eine ganz große Einkommensumschichtung und eine grundsätzliche Neugestaltung der Verteilungsordnung“. Die Sozialpolitik dürfe heute „nicht mehr als eine Randerscheinung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und des ganzen Gesellschaftsaufbaus gesehen werden... Daß von der Sozialpolitik her der volkswirtschaftliche Kreislauf selbst angetastet werden könne, lag außerhalb der Optik der klassischen Sozialpolitik. Man konnte gewissermaßen Sozialpolitiker sein, ohne Volkswirtschaftslehre und Soziologie zu studieren. Die Sozialpolitik war dem volkswirtschaftlichen Kreislauf gegenüber neutral und konnte autonom betrieben werden. Heute gibt es keine volkswirtschaftlich ‚neutrale‘ Sozialpolitik mehr“.

Im weiteren forderte *Mackenroth* eine zweckmäßiger organisiatorische Gliederung und dadurch Rationalisierung in der Verwaltung aller sozialen Hilfeleistungen mit ihren heute mannigfachen Überschneidungen, und zwar nicht nur der (im obigen von ihm „klassisch“ genannten Sinne) sozialpolitischen Leistungen, sondern auch der Versorgungs- und der Fürsorgeleistungen, durch Aufstellung eines deutschen „Sozialplans“. Das bedeutete ihm die „Reform der Sozialpolitik“ im Sinne seines vorgenannten Vortragsthemas.

II. Kritik der „neuen“ Lehre Mackenroths

Bevor wir in eine Kritik dieser Auffassung *Mackenroths* von den Aufgaben der Sozialpolitik eintreten, sei betont, daß sein Vortrag gewisse praktisch-technische Hinweise enthielt, die auch für die wirkliche Wissenschaft „Sozialpolitik“, so wie sie sich, von *Mackenroth* anscheinend unbemerkt, seit Jahrzehnten in Deutschland, wie dargelegt, entwickelt hatte, von Interesse waren. Gerade diese unbestreitbare praktische Bedeutung seines Vortrages zusammen wohl auch mit der frisch zupackenden und auch menschlich so ansprechenden Art des Vortragenden, den drei Jahre später der Tod allzu früh unserer Wissenschaft entriß, hat aber seinen Auffassungen eine erstaunliche Verbreitung auch in denjenigen Punkten der sozialpolitischen Theorie verschafft, wo wir ihn hier im Interesse der Sache zu kritisieren haben.

In dieser Hinsicht nämlich rannte *Mackenroth* im Jahre 1952 weitgehend nur offene Türen eines Hauses ein, das die sozialpolitische Wissenschaft längst verlassen hatte. Längst war der Wissenschaft So-

zialpolitik, wie wir sahen, bekannt, daß es in der Sozialpolitik nicht nur um Klassen und schon gar nicht nur um den Schutz der Arbeiterklasse, sondern grundsätzlich ebenso um das Eingliederungsverhältnis z. B. von Berufsständen und Kasten ging. Längst hatte demgemäß die sozialpolitische Praxis sich z. B. um die Alterssicherung des Handwerkerstandes gekümmert. Längst hatte auch die Wissenschaft Sozialpolitik — weit entfernt von jeder angeblichen volkswirtschaftlichen Neutralität — erkannt, welche zentrale Bedeutung die Wirtschaftspolitik und insbesondere die Wirtschaftsordnung für ihre Fragen hatte, und hatte dabei auch vor den Fragen der Verteilung nicht Halt gemacht. Schon 1911 hatte *v. Zwiedineck-Südenhorst* erhebliche Teile seiner „Sozialpolitik“ der Bedeutung der Produktionstechnik für die Sozialpolitik (S. 118—121), der Frage ihrer wirtschaftlichen Grenzen (S. 136—143) und den Fragen der Lohnpolitik (S. 298—305) gewidmet. Auch *Adolf Günthers* „Sozialpolitik“¹⁰ von 1922 behandelte die Fragen der Lohnpolitik (S. 270—309), und, um nur noch ein weiteres Handbuch als Beispiel für viele andere Arbeiten zu nennen, so geht es auch in den §§ 5—8 und 10 meiner „Sozialpolitik“¹¹ von 1933 ausschließlich um Fragen der Produktivität der Sozialpolitik und insbesondere ihres Verhältnisses zur Wirtschaftsordnung. Der erkenntnistheoretische Teil dieses Buches (§ 26—28) suchte die praktische Disziplin Sozialpolitik als einen Teil der Wirtschaftswissenschaft nachzuweisen.

Was demgegenüber im Vortrag *Mackenroths* wirklich abwich von dieser vorstehend unter I 1 umrissenen, in unserem dargelegten Sinne klassischen Auffassung des Wesens der Sozialpolitik, das war seine Ablehnung jedes gruppenspezifischen Grundgedankens, insbesondere seine Ignorierung der allgemein herrschenden Ansicht, daß die spezifische Aufgabe der Sozialpolitik, ihr leitender Zweck, in der Befriedung des Verhältnisses von Gesellschaftsgruppen zueinander und zum Ganzen des Gemeinwesens zu erblicken sei, daß es sich also in diesem Sinne bei ihr um eine „auf Eingliederung von Gesellschaftsgruppen in ein Gesellschaftsganzes gerichtete Politik“ handele: Bei seiner Polemik gegen die kathedersozialistische Auffassung von der Schutzbedürftigkeit der Arbeiterklasse erklärte er ausdrücklich, die heutigen Aufgaben der Sozialpolitik gingen „quer durch alle Sozialschichten hindurch, sie seien ‚nicht mehr schichtenspezifisch‘, sondern qualitativ ‚total‘ geworden“. Dazu kam *Mackenroths* soeben schon erwähnte Grundauffassung, die Hauptaufgabe der Sozialpolitik sei stets die Beseitigung des „äußersten“ Elends. So gelangte er dazu, daß er bei seinen Schluß-

¹⁰ *Adolf Günther: Sozialpolitik I. Theorie der Sozialpolitik.* Berlin und Leipzig 1922.

¹¹ *Weddigen: Sozialpolitik, a.a.O.*

folgerungen die praktische Sozialpolitik im wesentlichen gleichsetzte mit der Gewährung von „Einkommensstützungen“, mit einer „ganz großen Einkommensumschichtung, einer grundsätzlichen Neugestaltung der Verteilungsordnung.“

An sich könnte man verstehen, daß *Mackenroth* aus der empirischen und zu Quantifizierungen neigenden Sicht des Sozialstatistikers heraus zu seiner Auffassung kam. Dazu müßte man allerdings alle ferneren Zwecke, alle Ziele der Gruppenbefriedung außer acht lassen, denen das Handeln des Sozialpolitikers mit seinen auf Elendsbekämpfung gerichteten Maßnahmen zu dienen sucht, und man müßte mit ihm vergessen, daß gerade in der entwickelten Sozialpolitik der westlichen Länder mit Rücksicht auf diese ferneren gruppenspezifischen Zwecke sehr viele besonders wichtige Maßnahmen der Sozialpolitik mit solcher Bekämpfung des „äußeren Elends“ rein tatsächlich nichts zu tun haben, sondern im Bereich des Geistigen liegen (man denke nur an den unmittelbaren Persönlichkeitsschutz wie etwa den Schutz der Religionsausübung, den Ehrenschutz und den Moralschutz im Betriebe oder an die Mitbestimmung der Arbeitnehmer usw.). Tut man das, so fällt allerdings, was dann noch von der heutigen deutschen Sozialpolitik übrig bleibt, als eine Summe ganz äußerlich und zweckentkleidet gesehener Tatbestände und Maßnahmen wirklich rein faktisch mit vielen Tatbeständen und Maßnahmen der Wohlfahrtspflege, der Versorgung und der allgemeinen Wirtschaftspolitik des Wohlfahrtsstaates zusammen, die ja in der Tat nicht „schichtenspezifisch“ ausgerichtet sind. Rein äußerlich vereinigen sich dabei die hier einschlägigen Maßnahmen verwaltungstechnisch oft auch in der Hand nur einer Institution als ihres einheitlichen Trägers, und die Möglichkeiten technischer Reformen, die *Mackenroth* hier zu sehen glaubte, waren es wohl vor allem, die ihn zu seinem Vorstoß gegen die bisherige Methodologie der Sozialpolitik bewogen.

Diese Möglichkeiten zu technisch vereinfachenden Reformen exemplifizierte *Mackenroth* am Fall der Heilung eines erkrankten Kindes: „Ist es das Kind eines in Arbeit und Verdienst stehenden Arbeiters, so ist das ein Fall von Sozialversicherung, da es als Familienmitglied mitversichert ist. Ist es das Kind einer Kriegerwitwe, so ist es ein Fall von Sozialversorgung, ist es aber das Kind einer Fürsorgeempfängerin, so ist es ein Teil von Sozialfürsorge. Aber abgewickelt wird der Fall immer über die Ortskrankenkasse, nur wird nachher zwischen den Trägern verrechnet. Es ist doch die Unterscheidung ganz künstlich . . .“¹².

Gewiß ist die Frage, ob die Heilung hier auf Grund gezahlter Sozialversicherungsprämien eines Angehörigen der Klasse bzw. Berufsgruppe

¹² *Mackenroth*: a.a.O.

der Arbeitnehmer, auf Grund des Gerechtigkeitsanspruchs der Familie eines im Kriege für sein Land gefallenen Vaters oder auf Grund lediglich der Hilfsbedürftigkeit einer mit oder ohne Verschulden ins Elend geratenen Familie erfolgt, für die quantifizierend-äußerliche Betrachtung eines Sozialstatistikers, der unter Sozialpolitik primär die Bekämpfung äußerer Elends versteht, bedeutungslos und insofern „künstlich“. Aber ist sie das deswegen auch für die wirklichen Ziele und Aufgaben der Sozialpolitik, die doch, wie gesagt, unbestritten sehr weitgehend eine Beeinflussung auch rein geistiger Beziehungen betreffen? Die sozialpolitische Praxis ist *Mackenroths* Reformvorschlägen hier, soweit wir sehen, bisher in Deutschland kaum irgendwo gefolgt, obwohl sie, rein technisch aufgefaßt, durchaus verdienstvoll und erwägenswert waren.

Was sich aus den dargelegten Gedankengängen *Mackenroths* logisch als Aufgabe und Zweckbestimmung des sozialpolitischen Handelns und damit auch als leitende Norm der praktischen Wissenschaft „Sozialpolitik“ ergibt, ist die Förderung und der Schutz der wirtschaftlich Schwachen, und zwar ohne Rücksicht auf ihre Zugehörigkeit zu bestimmten Schichten oder Gruppen der Bevölkerung. Das ergäbe *Mackenroths* Vortrag, auch wenn es darin nicht ausdrücklich gesagt worden wäre.

Gerhard *Albrecht* kam in dem trefflichen und klaren Referat, das er im Herbst 1960 im sozialpolitischen Ausschuß des Vereins für Sozialpolitik hielt¹³, zu ähnlichen Feststellungen wie wir hier, behandelte aber die Lehre *Mackenroths* als Ausgangspunkt einer „neuen Theorie“ der Sozialpolitik (der er freilich ebenso wenig zustimmte wie wir). Er erklärte diesen Bruch in der geistigen Kontinuität der sozialpolitischen Wissenschaft mit dem Hinweis auf die Sach- und Begriffsverwirrung, die durch die nationalsozialistische Gewalt herrschaft der Zeit von 1933—1945 angerichtet worden sei. Diese habe das Erfordernis einer Politik, die dem Ausgleich von Interessenunterschieden und -gegensätzen innerhalb der Wirtschaftsgesellschaft zu dienen bestimmt gewesen sei, mit der Begründung gelegnet, daß die (vom Nationalsozialismus dekretierte) „Volksgemeinschaft“ solche Unterschiede und Gegensätze ausschließe. Damit sei der bis dahin allgemein anerkannte Begriff der Sozialpolitik verpönt und in „Sozialverwaltung“ umgetauft worden: „So gab es bald auch im Bereich der Wissenschaft anstelle der früher zu hohem Ansehen gelangten sozialwissenschaftlichen Teildisziplin ‚Sozialpolitik‘ nur noch eine Lehre von der Sozial-

¹³ Vgl. Gerhard *Albrecht*: Gesellschaftspolitik — Sozialpolitik — Volkswirtschaftspolitik — Versorgungspolitik. Schmollers Jb. 81. Jg. (1961) als erweiterte Veröffentlichung dieses Referats. Ferner auch *ders.*: Bemerkungen zu einer neuen Theorie der Sozialpolitik. Jb. für Nationalökonomie und Statistik. 1959.

und Arbeitsverwaltung“. Nach 1945 sei dann Gerhard *Mackenroth* mit seiner aus den Zeitverhältnissen nach dem Zusammenbruch geborenen Konzeption auf den Plan getreten.

Gewiß erklärt die Ausdehnung der Wohlfahrtspflege und Versorgung in der Not der ersten Nachkriegszeit vieles von der Lehre *Mackenroths*, der Kontinuitätsbruch in der Entwicklung aber, der durch den Nationalsozialismus bewirkt wurde, scheint mir, was die sozialpolitische Wissenschaft anlangt, bei *Albrecht* doch etwas überschätzt zu werden. Zwar haben nur wenige Werke der sozialpolitischen Disziplin erscheinen können, nachdem der Nationalsozialismus etwa Mitte 1933 die terroristischen Zügel seiner Machtausübung wirksamer aufzunehmen begann. Was aber an wissenschaftlichen Publikationen die gelenkten Schwierigkeiten der Papierzuteilung und dgl. damals überwinden konnte, hielt doch gerade an dem gruppenspezifischen Element der in unserem Sinne klassischen Lehre von Aufgabe und Wesen der Wissenschaft Sozialpolitik meist ziemlich deutlich fest.

So schrieb Ludwig *Heyde* in der achten Auflage seines Abrisses der Sozialpolitik, die 1935, also schon unter dem Nationalsozialismus, erschien: „Als Sozialpolitik bezeichnen wir einen Teil der Politik, der die äußere Lebensordnung der Glieder für das Ganze des staatgebundenen Volkes zu gestalten bezieht“¹⁴. Dazu helfe die Sozialpolitik, indem sie „den von der Wirtschaft in Gefahr gebrachten Glieder Zeit, Kraft, Lebensmut“ usw. retten oder wiedergeben wolle. Dabei gehöre ein Teil der Sozialpolitik auch in das Gebiet der Wirtschaftspolitik, denn diese habe „durchaus ihren Ausgangspunkt und Sinn beim Menschen und bei den Ganzheiten, deren Glieder ist“¹⁵.

Sind hier die Gegensätze der Gruppen nicht ausdrücklich in Bezug genommen, so sind sie doch mit eingeschlossen, und noch deutlicher definierte Karl C. *Thalheim* im Sinne der (in unserem dargelegten Sinne) klassischen, also der gruppenspezifischen Tradition: „Sozialpolitik ist der Inbegriff aller derjenigen Maßnahmen und Bestrebungen, die durch Beeinflussung der sozialen Gliederung des Volkes und des Verhältnisses seiner sozialen Gruppen zueinander und zum Ganzen von Volk und Staat die Erhaltung des sozialen Gleichgewichts sichern sollen“¹⁶. Obwohl sich die moderne Sozialpolitik vor allem mit der Industriearbeiterschaft habe beschäftigen müssen, sei sie doch nicht deshalb überhaupt mit der „Arbeitnehmerschutzpolitik“ gleichzusetzen.

¹⁴ Ludwig *Heyde*: Abriß der Sozialpolitik. Leipzig 1935. S. 7.

¹⁵ *Heyde*: a.a.O. S. 8, 9. Sperrungen von mir. Es geht uns bei diesen und den folgenden Zitaten nur um das gruppenspezifische Element der Definitionen.

¹⁶ Karl C. *Thalheim*: Sozialpolitik. Leipzig 1934. S. 5, 6.

Auch Johannes *Gerhardt* behielt bei der Kennzeichnung sowohl der (dort von ihm abgelehnten) Sozialpolitik der Zeit vor 1933 als auch der nationalsozialistischen Sozialpolitik das gruppen- bzw. schichten-spezifische Element bei¹⁷: Bei der erstgenannten Sozialpolitik von vor 1933 seien „Ziel und Träger der Sozialpolitik ... Teilgruppen des Volkes“ gewesen, sie sei immer stärker eingespannt worden „für diese Gruppenziele, die einen ausgeprägten Klassencharakter tragen“. In der neuen deutschen Sozialpolitik (des Nationalsozialismus) hingegen hätten „die Gruppen und Schichten, denen die sozialpolitischen Maßnahmen galten“, gewechselt, ihr sei das Ziel gestellt einer „Vorbeugung gegen Schädigungen bestimmter Schichten, die sich aus ihrer wirtschaftlichen Lage ergeben, und Heilung dieser Schäden“. Trotz gewisser Konzessionen an die „Sozialverwaltung“ der damaligen nationalsozialistischen Politik fällt also der Gruppen- bzw. Schichtenbegriff auch hier nicht ganz unter den Tisch.

Wir sehen, die „Sozialverwaltung“ einer Gemeinschaft nur von „Volksgenossen“ ist in den wissenschaftlichen Definitionen der Sozialpolitik aus jener „braunen“ Zeit wenigstens in den bekannteren wissenschaftlichen Handbüchern nirgends angezogen, das Gruppenverhältnis oder doch mindestens die Lage bestimmter Gruppen bzw. Schichten bleibt auch damals Sorgegegenstand der Wissenschaft Sozialpolitik. Zudem hat keines der angeführten Handbücher etwa auf das Wort „Sozialpolitik“ auch nur in seinem Titel verzichtet, um es durch die Bezeichnung „Sozialverwaltung“ zu ersetzen. Und nicht nur die Forschung, auch die Lehre der Sozialpolitik an den deutschen Hochschulen blieb, soweit wir sehen, dem gruppenspezifischen Element in der Definition der Sozialpolitik im wesentlichen treu. Obwohl im kultusministeriellen Entwurf eines Musterlehrplans für die deutschen Hochschulen damals anstelle der Sozialpolitik nur mehr das Fach „Sozialverwaltung“ vorgesehen war, ist uns kein Fachvertreter und kein Vorlesungsverzeichnis deutscher Hochschulen aus jener Zeit bekannt geworden, die hierin eine nachgiebige Haltung bekundet hätten. Nach 1945 herrschte dann die in unserem dargelegten Sinne klassische, allgemein gruppenspezifische Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik bis zu *Mackenroths* Vortrag in Schrifttum und Lehre wie auch in der Praxis unserer Sozialpolitik noch sieben Jahre lang wesentlich unangefochten, wenn wir von einem einzigen, gleich noch zu behandelnden Ausnahmefall absehen.

Man kann also doch wohl kaum sagen, daß *Mackenroth* im Jahre 1952 in ein seit 1933 entstandenes Vakuum der sozialpolitischen Wissenschaft hinein eine neue Lehre vom Wesen der Sozialpolitik be-

¹⁷ Johannes *Gerhardt*: Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik. Berlin 1939. 2. Aufl. 1944. S. 1.

gründet hätte. Viel eher kann die Nichtanerkennung ihrer gruppenpolitischen Ziele, mit der *Mackenroth* die auch nach dem Zweiten Weltkrieg herrschende Auffassung einfach ignorierte, als ein Rückfall in bestimmte Ergebnisse jener (von ihm „klassisch“ und von uns „naiv“ genannten) Lehre des Kathedersozialismus erscheinen, die *Mackenroth* nur im Punkte ihrer Beschränkung der Sozialpolitik auf den Schutz allein der Arbeiterklasse mit Recht — aber, wie gezeigt, keineswegs als erster — bekämpfte. Am Ende des Kathedersozialismus, nämlich in dem gleichen Jahr 1911, als *v. Zwiedineck-Südenhorst* mit seiner „Sozialpolitik“ die theoretischen Grundlagen für den Übergang von der kathedersozialistischen zur allgemein gruppenpolitischen Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik schuf, findet sich eine Äußerung von Wilhelm *Lexis*, die sich mit der von *Mackenroth* über 40 Jahre später vertretenen Auffassung schon in allem wesentlichen deckt. *Lexis* schrieb damals im „Wörterbuch der Volkswirtschaft“: „Die Sozialpolitik bildet den Hauptteil der allgemeinen Kultur- und Wohlfahrtspolitik ... Ihr besonderer Zweck ist die Besserung der Lage der „zahlreichsten und ärmsten Klasse“, die eben die große Masse der Bevölkerung ausmacht“. Als „Anfangsform der Sozialpolitik“ bezeichnete *Lexis* im weiteren die „Armenpflege“. Selbst die Beschränkung auf die Arbeiterklasse, die *Mackenroth*, wie gesagt, beim Kathedersozialismus mit Recht ablehnte, ist bei *Lexis* schon gelockert: *Lexis* stellt zwar fest, die „Sozialpolitik im eigentlichen Sinne“ bestehe darin, „daß der Staat im Interesse der arbeitenden Massen in die gegebene Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung eingreift“, versteht aber unter diesen „arbeitenden Massen“ nicht nur die Arbeiterklasse: Er nennt als „erste große sozialpolitische Leistung in diesem Sinne“ die Bauernbefreiung und betont am Schluß seiner Darlegungen, daß die Sozialpolitik „den Schutz und die Förderung besitzloser Personen“ bezwecke, „die als solche auf einem gewissen Kulturstand erhalten werden müssen“¹⁸.

Man sieht, hier ist noch im Ausgang des Kathedersozialismus bei *Lexis* so gut wie alles schon vorgebildet, was *Mackenroth* für die Theorie der Sozialpolitik vier Jahrzehnte später wieder vertrat: Die Sozialpolitik als Teil der Wohlfahrtspolitik, ihre weitgehende Gleichsetzung mit der „Armenpflege“ (heute „Wohlfahrtspflege“ oder „Sozialhilfe“ genannt), die grundsätzliche Nichtbeschränkung der sozialpolitischen Aufgaben auf die „Arbeiterklasse“, mit der außer den Arbeitnehmern alle „besitzlosen Personen“ dem Schutze der Sozialpolitik unterstellt werden, und der geforderte Eingriff in die Wirtschaftsordnung¹⁹. Und selbst die ethisch-humanitäre Begründung, mit der sich der Katheder-

¹⁸ Wilhelm *Lexis*: Art. Sozialpolitik. Wörterbuch der Volkswirtschaft II. 1911. S. 879 ff.

¹⁹ *Mackenroth* sprach hier, wie wir sahen, von „Verteilungsordnung“.

sozialismus bis zu Max Webers Lehre von der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft bei seinen Forderungen meist begnügte, findet bei *Mackenroth* eine Parallele, wenn er sich in seinem Vortrag zur Begründung seiner Auffassungen wiederholt auf das „soziale“, das „gute Gewissen“ beruft²⁰.

Nach allem stellt sich uns die „neue“ Theorie der Sozialpolitik, die *Mackenroth* nach Ansicht vieler seiner heutigen Anhänger wie Kritiker in seinem Vortrag von 1952 vertrat, in Wahrheit doch sehr viel anders dar: Wir können in dieser angeblich neuen Lehre nur einen Rückfall in bestimmte, heute ein halbes Jahrhundert zurückliegende Auffassungen einer methodologisch noch weitgehend naiven Entwicklungszeit der Wissenschaft „Sozialpolitik“ erblicken.

Immerhin dürfte *Mackenroth* die so weit zurückliegende Veröffentlichung von *Lexis* wohl kaum gekannt haben, er hätte ihn sonst sicherlich genannt. So sahen wir uns nach erkenntnistheoretischen Grundlagen aus neuerer Zeit um, die als logische Fundamente *Mackenroths* Auffassung über die Aufgabe der Sozialpolitik mehr oder weniger bewußt, oder weil sie damals „in der Luft lagen“, begründet haben können. Denn in seinem Vortrag selbst findet sich über solche Grundlagen sehr wenig, der praktische Reformvorschlag eines Sozialplans, den er darin temperamentvoll vertrat, ließ ihm dazu naturgemäß wohl keine Zeit.

III. Die logische Grundlage der „neuen“ Lehre

Bei der Umschau nach diesen Grundlagen von *Mackenroths* Lehre stießen wir sehr bald und vor allem auf die Habilitationsschrift Hans *Achingers*²¹. Als *Achinger* dieses Buch im Jahre 1939 veröffentlichte, hatte er 13 Jahre Arbeit in der Praxis der Sozialpolitik hinter sich, und die Wirklichkeitsnähe seiner Äußerungen gehört denn auch zu deren bedeutendsten Vorzügen. Der Gedankengang seiner erwähnten Arbeit sei, soweit hier einschlägig, im folgenden kurz umrissen.

Bei der Darlegung und Kritik einiger „Inhaltsbestimmungen“ der Sozialpolitik, die er seiner Arbeit voranstellt, wählt er einerseits solche aus, die ihm „unzureichend erscheinen, weil sie ein Verständnis der Versorgungsleistungen unmöglich machen, die doch einen wesentlichen Teil der Sozialpolitik ausmachen“, und er hebt andererseits auch solche Inhaltsbestimmungen hervor, „die den Charakter der Sozialpolitik als einer Versorgungsleistung deutlicher hervortreten lassen“. Damit wolle er aber, sagt dort *Achinger*, nicht versuchen, „der Sozialpolitik als

²⁰ *Mackenroth*: a.a.O. S. 45, 75.

²¹ Hans *Achinger*: Sozialpolitik und Fürsorge. Ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände. Berlin 1939.

Ganzem einen neuen Begriffsinhalt zu setzen aus der Gesamtschau dessen, was in diesem Teilinhalt der Wirklichkeit vorgeht“²².

Jedoch wendet sich *Achinger* ungeachtet dieser seiner anfänglichen vorsichtigen Einschränkung dort sehr bald entschieden gegen alle Begriffsbestimmungen, die von der Klassen- und Gruppenlage ausgehen, und lehnt damit weiter gehend als Johannes *Gerhardt* im gleichen Jahre²³ die gruppenspezifischen Definitionen grundsätzlich schon ebenso ab, wie es 13 Jahre später *Mackenroth* tat: „Es spricht alles dagegen, den Versuch zu machen, aus den Klassenunterschieden die Sozialpolitik zu begründen, sofern man sich der Aufgabe, damit einen Teil der Wirklichkeit zu beschreiben, bewußt bleibt“. „Die Art der Gruppierung, die die Sozialpolitik in die Bevölkerung für ihre Zwecke hineinsieht, ist vom Klassenbegriff unabhängig“. „Sind die Kategorien, nach denen die Sozialpolitik etwa in der Sozialversicherung ... (vorgeht), wirklich das Spiegelbild soziologischer Gruppen? Sind es nicht sachliche Gesichtspunkte etwa der Abstufung von Risiken, der Natur der Notstände und der Art der geeigneten Anstalten und Gegenmittel, die hier zu Einteilungen des Personenkreises führen und den Charakter der Maßnahmen schaffen? Sind etwa die verschiedenen Arten von Versicherungsnehmern oder Rentenempfängern soziologische Gruppen? Die Sozialpolitik als Bereich von Versorgungsleistungen ist genau wie die Fürsorge zunächst darauf gerichtet, bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen, etwa in der Krankenhilfe, in der Altershilfe, in der Witwen- und Waisenhilfe“²⁴. Die Sozialpolitik hat es, meint *Achinger*, ebenso wie die Fürsorge, „jedenfalls im ersten Ansatz, mit Armut zu tun“, und Armut sei „ein objektiverer Tatbestand, als es die Empfindungen und Reaktionen von Einzelpersonen und gesellschaftlichen Gruppen sind“. Mit den Mitteln der Gruppentheorie „den Gegenstand der Sozialpolitik zu beschreiben“, sei mindestens unzureichend, „weil damit die Versorgungsleistung der Sozialpolitik und damit ihr Verhalten zur Armut in falschem Licht erscheint“²⁵. Wir sehen, hier ist *Mackenroths* spätere Auffassung, erste Aufgabe der Sozialpolitik sei, das äußere Elend in der Welt auszurotten, bei *Achinger* schon deutlich vorgezeichnet. Dabei gewinnt *Achinger*, das ist wichtig, diese Auffassung ausdrücklich auf Grund seiner Überzeugung, die Begründung der Sozialpolitik als Wissenschaft habe die „Beschreibung“ eines „Teils der Wirklichkeit“ zu ermöglichen, sie müsse dem Forscher zureichende Mittel an die Hand geben, „den Gegenstand der Sozialpolitik zu beschreiben“.

²² *Achinger*: a.a.O. S. 5.

²³ *Gerhardt*: a.a.O. S. 10.

²⁴ *Achinger*: a.a.O. S. 11, 14, 17.

²⁵ *Achinger*: a.a.O. S. 18.

Immerhin geht *Achinger* in seiner Habilitationsschrift, wie er ausdrücklich betont, nicht so weit, „Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege als eine völlige Einheit betrachten zu wollen“. Denn wesentliche Bestandteile der Sozialpolitik könnten auf die Wohlfahrtspflege unmöglich zutreffen, und die Fürsorge könne den inneren Zusammenhang mit den ursprünglichen Tendenzen der Caritas nicht verleugnen. Vielmehr könne aus dem geschichtlichen Zusammenhang von Sozialpolitik und Fürsorge die Sozialpolitik historisch wie auch systematisch „definiert werden als ein Reformversuch zur Armenpflege“, in dessen Mittelpunkt die Sozialversicherung als „Vorbeugung der Armut“ ganze Teile der Armenpflege überflüssig machen sollte und auch überflüssig gemacht habe. Daneben seien andere Maßnahmen „wie Kinderschutzgesetze, Arbeitszeit und Arbeitsmarktregelung, Nacht- und Sonntagsarbeitsverbote, Schutz der Frauen ... in ihrer direkten Beziehung zur Vorbeugung von Armut ebenso offensichtlich“²⁶. *Lexis'* Auffassung der Armenpflege als „Anfangsform der Sozialpolitik“ klingt also auch hier bereits wieder an.

Hieran schließt sich bei *Achinger* eine sozialstatistische Übersicht des „heutigen Wirkungsbereichs von Sozialversicherung und Fürsorge“. Diese Übersicht solle mit der großen Zahl und dem vielfältigen Sich-überschneiden der Renten und sonstigen Versorgungsmittel — darauf wies er also schon ebenso wie später *Mackenroths* Vortrag hin — „vor allem die Mischung von Versicherungsleistungen und gemeindlicher Fürsorge“ darlegen. Hier habe man es mit den verschiedenartigsten Stufen und Prinzipien der Gewährung von Hilfe zu tun, Prinzipien, die „sich nicht nach Personenkreisen unterscheiden lassen“, die vielmehr „bei verschiedenen Personenkreisen vereint auftreten“. Zudem würden oft — auch dieser Hinweis *Achingers* findet sich später bei *Mackenroth* wieder — „wegen ein und desselben Notstands Hilfeleistungen der Sozialversicherung und der öffentlichen Fürsorge vereint angewendet“. Nach allem könnten „die Begriffsbestimmungen von Sozialpolitik und Fürsorge unvollständig und irreführend“ sein, „wenn sie nicht von bestimmten Theorien der Notstände ausgehen“. Hier könne erst eine Betrachtung der Ursachen der Armut neue Merkmale und Gruppierungen von Notständen liefern, von der aus eine neue Charakterisierung auch der Hilfsmittel versucht werden könne, wenn auch damit eine „vollständige Beschreibung dieser Hilfsmittel“ nicht zu gewinnen sei²⁷.

Nach einer Aufzählung von Ursachen der Armut und einer Untersuchung ihrer Kombination²⁸ schränkt *Achinger* dann seine Untersu-

²⁶ *Achinger*: a.a.O. S. 21, 27, 28.

²⁷ *Achinger*: a.a.O. S. 31, 33, 38.

²⁸ *Achinger*: a.a.O. S. 39—160.

chungen ein auf „den neuen Inhalt von Sozialversicherung und Fürsorge und ihr neues Verhältnis zueinander“. Dabei geht es ihm auch hier um Beschreibung, und er unterscheidet: „Während der Fürsorge auf die Dauer nur diejenigen Notstände verbleiben, die im Risikobereich des einzelnen gelegen sind und die nur von Fall zu Fall und unter besonders erschwerenden Umständen von der Gemeinschaft in der Form der Fürsorge übernommen werden, gewährt die Sozialversicherung Hilfe und Versorgung in einer bestimmt vorausgesagten Weise für bestimmte zu erwartende Notstände“²⁹. Man sieht, dieser Teil seines Buches ist für den in dessen Titel genannten „Abgrenzungsversuch“ von „Sozialpolitik und Fürsorge“, wie er uns hier beschäftigt, nicht mehr einschlägig. Denn die starke Überbetonung der Sozialversicherung im Gesamtrahmen der Sozialpolitik, die sich bei *Achinger* wiederholt zeigt, findet in der (in unserem dargelegten Sinne) klassischen, also in der gruppenspezifischen Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik kaum ein Gegenstück³⁰.

IV. Kritik dieser Grundlage

Wir werden nach allem nicht fehlgehen, wenn wir in Hans *Achingers* Habilitationsschrift über „Sozialpolitik und Fürsorge“ von 1939 die erste Grundlage jener Gesamtkonzeption vom Wesen der Sozialpolitik erblicken, die *Mackenroth* 13 Jahre später dadurch in der sozialpolitischen Wissenschaft bekannt gemacht hat, daß er sie seinem brillanten Vortrag über „die Reform der Sozialpolitik durch einen Sozialplan“ wesentlich zugrunde legte. So ist es notwendig, schon an *Achingers* methodologische Auffassung aus jener Zeit vor über 27 Jahren die Sonde sorgfältiger Kritik zu legen.

Schon aus unserer vorstehenden kurzen Wiedergabe von *Achingers* einschlägigen Ausführungen wird ganz klar, daß *Achinger* hier das Wesen der Sozialpolitik als Praxis wie als Wissenschaft aus der Beschreibung der von der sozialpolitischen Praxis angewandten Mittel und Wege ableiten will. Insoweit ist *Achinger* offenbar stillschweigend und ohne weiteres beherrscht von der Auffassung, daß die sozialpolitische Wissenschaft ihrem logischen Wesen nach eine *deskriptive* (beschreibende) Wissenschaft sei, und später in seinem Buche „Sozialpolitik

²⁹ *Achinger*: a.a.O. S. 188, 197.

³⁰ Diese Überbetonung der Sozialversicherung durch *Achinger* hat in der Folge schon soweit Schule gemacht, daß seitdem z. B. ein Buch mit dem Wort „Sozialpolitik“ im Titel erschien, dessen Einleitung dann in dünnen Worten erklärte, man verstehe darunter die Sozialversicherung.

als Gesellschaftspolitik³¹ wird das auch ausdrücklich bei ihm klar. Theoretische Gedankengänge sind bei *Achinger* fast stets solche sozialgeschichtlicher oder soziologischer Erklärung nach Ursachen und Wirkungen.

Was *Achinger* in seiner hier zu kritisierenden Untersuchung also offenbar ganz außer acht läßt, das ist gerade die Ansicht, für die (außer Alfred *Amonn*) fast alle bekannteren, logisch tiefer dringenden Vertreter der gruppenspezifischen Sozialpolitik von Otto *v. Zwiedineck-Südenhorst* bis Leopold *v. Wiese* in Anspruch genommen werden können, die Ansicht nämlich, daß die Sozialpolitik als Disziplin *in toto* eine praktische (angewandte) Wissenschaft sei³². Ein einziges Mal in *Achingers* Habilitationsschrift³³ findet sich in seiner Polemik gegen die „Klassentheorie“ der vom Ausgleich der Klassengegensätze als Ziel der Sozialpolitik ausgehenden gruppenspezifischen Auffassung ein Hinweis, der auf diese Auffassung vom Wesen der Sozialpolitik als einer praktischen Wissenschaft bei *v. Zwiedineck-Südenhorst* wenigstens kurz Bezug nimmt. *Achinger* schreibt dort, daß die von ihm kritisierten sozialpolitischen Handbücher dieser gruppenspezifischen Richtung zwar zunächst von der „Klassentheorie“ ausgingen, aber hernach „bei der Beschreibung des praktischen Bereichs kaum noch einen Versuch machen, die geschilderten Einzelheiten der ‚Klassentheorie‘ einzuordnen, obgleich sie, wie *v. Zwiedineck-Südenhorst* meint, geradezu der Ausgangspunkt für die ganze Therapie sein müßte“. Auch hier aber läßt *Achinger* selbst sich auf diese Auffassung nicht ein, bei ihm steht auch hier deutlich das Erkenntnisziel einer „Beschreibung des praktischen Bereichs“, also der praktischen Maßnahmen, oben an: Die „Therapie“ (Heilbehandlung), die die sozialpolitische Praxis gleichsam am sozialen „Organismus“ ausübt, wird bei ihm nicht von ihrem Zweck als der „leitenden Norm“ der Disziplin her festgelegt, um in ihrer Ausrichtung auf diesen Zweck beauskunftet und mit wissenschaftlichen Unterlagen für eine praktische Beratung versehen zu werden, sondern sie wird beschrieben und bestenfalls kausal erklärt.

³¹ Hans *Achinger*: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. Diese Ansicht, die also keine Theorie der Sozialpolitik (auch keine „angewandte“) anerkennt, ist nicht so selten, wie man glauben könnte. Sie wurde von ihm z. B. — obzwar ohne Begründung — auch in zwei Diskussionsbeiträgen auf einer der Sitzungen des sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik i. J. 1960 auch ausdrücklich vertreten.

³² Übrigens ist auch Gerhard *Albrecht* (Bemerkungen zu einer neuen Theorie der Sozialpolitik. Jb. f. Nat. u. Stat. 1959. S. 368, 369 sowie Gesellschaftspolitik a.a.O. S. 12) im Ergebnis dieser Ansicht zuzurechnen, wenn er (statt wie wir von einer „leitenden Norm“) von einem „Grundauftrag“ der Sozialpolitik spricht, auf den allein es ankomme, und mit *Kant* und *Schmoller* betont, daß das kausale Denken für die Lösung bestimmter Probleme der Ergänzung durch teleologische Hilfskonstruktionen bedarf.

³³ *Achinger*: Sozialpolitik und Fürsorge. a.a.O. S. 14.

Die Auffassung vom Wesen der sozialpolitischen Wissenschaft richtet sich demgemäß bei *Achinger* nach den charakteristischen Merkmalen, die die jeweils von der Praxis bevorzugten „Heilmittel“, also die sozialpolitischen Maßnahmen, aufweisen.

Das Wesen der Sozialpolitik als praktischer (alias praktisch-normativer) Wissenschaft ist demgegenüber oft genug dargelegt worden³⁴. Ihr Wesen kann nicht von der Beschreibung und Erklärung der jeweils von der sozialpolitischen Praxis angewandten Mittel und Maßnahmen her gekennzeichnet werden. Zwar gehört neben der „angewandten Theorie“ als der Erfassung der für die Ziele der betreffenden Praxis erheblichen allgemeingültigen Zusammenhänge auch die Beschreibung der zur Erreichung dieser Ziele angewandten Maßnahmen aus Vergangenheit und Gegenwart aller Zeiten und Räume zu den Aufgaben der praktischen Wissenschaft. Diese Beschreibung erfolgt aber nicht kulturhistorisch im Sinne einer allgemeinen Sozialgeschichte oder deskriptiven Soziologie, sondern stets unter dem im Dienste der Beauskunftung praktischen Zweckstrebens stehenden Motto „*exempla docent*“: Welche Erfolge haben die betreffenden geschichtlichen Maßnahmen gehabt, und was kann man für die Praxis von heute und morgen daraus lernen? Das ist hier letztlich immer die Frage. Keiner dieser beiden Teile der praktischen Wissenschaft, weder die angewandte Theorie noch die Beschreibung, kann hier ohne den anderen bestehen. Wesen und Aufgabenabgrenzung der praktischen Disziplin kann eben nur durch Bestimmung des als geltend zu unterstellenden leitenden Zwecks gewonnen werden, jenes Zwecks, auf den die Maßnahmen der von dieser Disziplin zu beauskunftenden Praxis ausgerichtet sind, zu dem hin also die angewandte Disziplin dieser Praxis die Mittel und Wege weist. Hierbei vom Zweck einer Beschreibung der von der Praxis angewandten Mittel ausgehen zu wollen, wie *Achinger* das in seiner Habilitationsschrift überall deutlich versucht, das wäre, um Otto v. *Zwiedineck-Südenhorsts* Therapiegleichnis auch hier zu benutzen, ebenso, als wenn man Wesen und Abgrenzung der Medizin als praktischer Wissenschaft nicht ein für allemal vom Heilzweck als oberster Norm her, sondern durch Hinweise auf die jeweils im Vordergrund der Praxis und ihrer deskriptiven Erforschung stehenden Heilmittel und Heilmethoden gewinnen wollte. Gewiß können hier *Untergliederungen* der Disziplin nach vorherrschend angeratenen Heilmethoden geschaffen werden, wie man etwa die allopathische und homöopathische Medizin mitunter voneinander unterscheidet. Aber die Bestimmung des

³⁴ Vgl. Walter *Weddigen*: Zur logischen Grundlegung der praktischen Wirtschaftswissenschaft. Schmollers Jb. 48. Jg. (1928). — *Ders.*: Sozialpolitik als Wissenschaft. Arch. f. Sozialwiss. u. Sozialpolitik 1930, S. 510 ff. — *Ders.*: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege. Stuttgart 1957. § 2.

Gesamtgebiets der Medizin ohne Rücksicht auf Raum und Zeit und damit auch die Abgrenzung ihrer Zuständigkeit gegenüber anderen Disziplinen kann nur die Bestimmung des Heilzwecks als der leitenden Norm der praktischen Wissenschaft Medizin leisten, der in seiner Geltung ein für allemal zu unterstellen ist.

Diese leitende Norm der praktischen Wissenschaft muß logisch zweckmäßig gewählt werden. Denn sie muß nicht nur für möglichst große Räume und Zeiten maßgebenden Zielen im tatsächlichen Zweckstreben der Praxis entsprechen, die hier möglichst einheitlich begreifbar beauskunftet werden sollen, sondern sie entscheidet auch über die systematisierend-theoretischen Wissenschaften, die hier als Grundwissenschaften auf die Zwecke der Praxis weitgehend „angewandt“ werden müssen, und über die Möglichkeiten eines Zusammenwirkens dieser Wissenschaften bei der Erarbeitung dieser Auskünfte. Sobald eine praktische Wissenschaft ihre Zentrierung um den so zweckmäßig gewählten und stets als geltend zu unterstellenden leitenden Zweck nicht mehr festhält, verliert sie die „normative Relevanz“ als das Auswahlprinzip für die von ihr darzulegenden Tatsachen und Zusammenhänge³⁵ und liefert sich mit logischer Notwendigkeit dem größten Durcheinander und Auseinanderstreben ihrer Ergebnisse aus. Hält sie sich nämlich statt solcher Ausrichtung auf die leitende Norm, zu der sie die Wege weisen sollte, an die jeweils vorherrschenden tatsächlichen Mittel und Wege der von ihr zu beauskunftenden, mit ihr gleichzeitigen Praxis — und dieser (von Achinger 1939 für die Sozialpolitik beschrittene) Weg bedeutet dann ja in der Tat den einzigen Ausweg —, so wird sie sehr bald sehen, daß von der Praxis in vielen Fällen gleiche Mittel zu verschiedenen Zwecken und verschiedene Mittel zu gleichen Zwecken eingesetzt werden. Bleibt, um wieder *v. Zwiedineck-Südenhorsts* Gleichnis aus der Medizin zu benutzen, bei dieser Disziplin der Heilzweck nicht mehr allein die maßgebende leitende Norm, so würden nicht nur ihre Zuständigkeitsgrenzen zu vielen Nachgebiets in der naturwissenschaftlichen Technik beseitigt, sondern es gäbe auch innerhalb der betreffenden praktischen Wissenschaft selbst, also hier in der Medizin z. B. für den Meinungsstreit von Allopathie und Homöopathie, nirgends mehr den unanfechtbaren Schiedsrichter der leitenden Norm, hier also nicht mehr den Maßstab des Heilerfolges. Einer engstirnigen Verabsolutierung der Methoden, die sich nun zum Selbstzweck erheben könnten, wäre dann Tür und Tor geöffnet. Für die medizinische Wissenschaft ist das alles so klar, daß niemand auf den Gedanken verfallen kann, die logische Zweckmäßigkeit des Heilzwecks als oberster leitender Norm der Disziplin anzuzweifeln oder diese Norm ändern

³⁵ Vgl. darüber Weddigen: Theorie des Ertrages. Jena 1927. S. 3.

zu wollen, wenn die medizinische Praxis als „Teil der Wirklichkeit“ einmal ihre Methoden ändert.

Daß es in der Wissenschaft Sozialpolitik grundsätzlich nicht anders ist, zeigt, was die Abgrenzung dieser Disziplin anlangt, schon *Achingers* eigner Versuch einer Abgrenzung von Sozialpolitik und Fürsorge (Wohlfahrtspflege). Dieser Abgrenzungsversuch, den er sich schon im Untertitel seiner Schrift zum Ziel setzte, ist nicht gegückt, und er konnte nicht glücken, solange *Achinger* dabei von einer Beschreibung der Mittel ausging, die von beiden Tätigkeiten in der Praxis eingesetzt werden. Denn diese Mittel, nur als solche gesehen, überschneiden sich zum Teil, das stellte *Achinger* und 13 Jahre später auch *Mackenroth* zutreffend fest. *Achingers* Vorschlag, die Praxis der Sozialpolitik als einen auf Vorbeugung abgestellten „Reformversuch an der Fürsorge“ anzusehen, trifft sozialgeschichtlich zum Teil zu, kann aber erkenntnistheoretisch nicht befriedigen. Er bedeutet überhaupt keine Abgrenzung der beiden Praxisbereiche bzw. ihrer Disziplinen gegeneinander, zumal ja auch z. B. in der Wohlfahrtspflege die Gesundheitsfürsorge und die Jugendfürsorge sehr weitgehend auf Vorbeugung eingestellt sind.

Konsequent wäre, wenn man schon mit *Achinger* von der Beschreibung der eingesetzten Mittel ausgehen will, nur der gänzliche Verzicht auf eine Unterscheidung dieser beiden Disziplinen, und in der Tat wurde dem Verfasser dieser Schrift, als er in den Debatten des sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik von 1960 einem Vertreter der erwähnten These von der Elendsbekämpfung (dem „Schutz der wirtschaftlich Schwachen“) als der Aufgabe der Sozialpolitik als Zwischenruf einwarf, dann flössen ja die Disziplinen der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege ohne Unterscheidungsmöglichkeit ineinander, vom Redner — von dieser These der Mittelbeschreibung aus ganz folgerichtig — geantwortet: „Und warum nicht?“ Auch *Achinger* selbst hat diese Konsequenz in seiner weithin beachteten Schrift „Sozialpolitik und Gesellschaftslehre“ (1958) insofern gezogen, als er dort³⁶ „Fürsorge wie Sozialversicherung und Versorgung nur als Mittel eines zusammenhängenden sozialpolitischen Programms betrachten“ zu wollen erklärte, „das sich in Einkommenshilfe und Gesundheitshilfe mit der Ordnung des Arbeitslebens zu einem Ganzen verbindet“.

V. Die Erdrutschgefahr

Nach allem stehen sich heute die ältere seit v. Zwiedineck-Südenhorst entwickelte gruppenspezifische Auffassung mit dem *Gruppenfrieden* als leitender Norm der praktischen Wissenschaft Sozialpolitik als die unter

³⁶ *Achinger*: a.a.O. S. 109.

den bekannteren Fachvertretern überwiegende Auffassung und die neuere von *Achinger* und *Mackenroth* vertretene Ansicht, die die Bekämpfung des *äußeren Elends* (den Schutz der wirtschaftlich Schwachen) als oberstes Ziel der Sozialpolitik ansieht, diametral gegenüber. Schiedsrichter in diesem Streit kann, wie in aller Methodologie, nur die logische Bewährung sein, die die von beiden Parteien angebotenen wissenschaftlichen Instrumente in der positiven Forschung der Sozialpolitik aufzuweisen haben.

Legen wir für die Behandlung dieser Bewährungsfrage die heute durchaus herrschende, wenn auch nicht überall in ihren logischen Konsequenzen genügend beachtete Auffassung zugrunde, daß es sich bei der sozialpolitischen Forschung stets um praktische (angewandte) Wissenschaft handelt, so wird sofort eines klar: Ein solcher Nachweis logischer Zweckmäßigkeit gewählter Erkenntnismethoden ist auf geisteswissenschaftlichem Gebiet ganz allgemein sehr viel schwerer zu führen als für die leitenden Normen der naturwissenschaftlich-technischen Wissenschaften, z. B. der Medizin. Das hat, was die Sozialwissenschaften (nämlich die Wissenschaften vom menschlichen Handeln) anlangt, die uns hier interessieren, vor allem folgenden Grund:

Die systematisierend-theoretischen Wissenschaften, die als Grundwissenschaften auf die Zwecke der Praxis von den praktischen Wissenschaften „angewandt“ werden müssen, sind auf sozialwissenschaftlichem Gebiet wesentlich heterogener als im Bereich der Naturwissenschaften. Während sich so z. B. die Theoretische Physik, Chemie, Biologie usw. als theoretische Grundwissenschaften der Medizin verhältnismäßig leicht bei ihrer Anwendung auf den Heilzweck zu einer einzigen praktischen Wissenschaft, eben der Medizin, zusammenfügen, dienen einer Beauskunftung der sozialpolitischen Praxis, wie eingangs schon ange deutet, von jeher eine ganze Reihe sehr verschiedener praktischer sozialpolitischer Wissenschaften geistes- wie naturwissenschaftlicher Art in meist großer Unterschiedlichkeit und völliger Trennung ihres theoretischen Gehalts. Das Sozialrecht, die Sozialpädagogik, die Sozialpsychologie, die Sozialhygiene und die Sozialethik erwähnten wir hier bereits. Dazu tritt noch die angewandte Soziologie, und last not least hat der Sprachgebrauch die zur Wirtschaftswissenschaft gehörende sozialpolitische Disziplin, die also die *wirtschaftlichen* Wege zu den Zielen der sozialpolitischen Praxis weist, mit dem gleichen Namen Sozialpolitik belastet, wie ihn die Praxis, der alle diese sozialpolitischen Wissenschaften dienen, selbst führt. Das allein schon verursacht hier endlose Mißverständnisse und Verwechslungen.

Um in dieser relativ erheblichen Zahl angewandter (praktischer) sozialpolitischer Disziplinen trotz ihrer also meist großen Verschiedenheit voneinander eine leidliche Zusammenarbeit zu ermöglichen, müs-

sen die Fachvertreter jeder einzelnen von ihnen sich jeweils bei Bearbeitung eines Problems über die einschlägigen Ergebnisse der anderen Disziplinen im wesentlichen informiert halten, wenn sie auch mangels Fachkunde sich nicht selbst an deren Forschung, also an der Erarbeitung dieser Ergebnisse, beteiligen können. Das wird nur ermöglicht durch eine einheitliche und konstante leitende Norm, die für alle diese hinsichtlich ihrer Grundwissenschaften sehr verschieden fundierten sozialpolitischen Disziplinen ein für allemal die praktisch-normative Ausrichtung des von ihnen anzuwendenden (und darüber hinaus auch selbstständig zu erarbeitenden) auskunftgebenden Wissens bestimmt. Keinesfalls darf diese Norm bei jeder erheblicheren Änderung der Mittel und Methoden, die die wirtschaftswissenschaftliche Disziplin Sozialpolitik der sozialpolitischen Praxis glaubt empfehlen zu müssen, auch ihrerseits wieder geändert werden. Gewiß gibt es unter diesen sozialpolitischen Disziplinen einige eines mehr technisch-instrumentalen Charakters, die wie vielleicht z. B. die vor allem naturwissenschaftliche Soziale Medizin nicht nur die sozialpolitische Praxis, sondern auch die Praxis z. B. der Wohlfahrtspflege mit weitgehend gleichartigen Auskünften zu versehen in der Lage sind, soweit die Praxis beider Gebiete sich (z. B. in der Sozialversicherung) zur Erreichung ihrer verschiedenen Ziele gleicher oder ähnlicher Mittel bedient. Insofern ist dann hier eine strenge Ausrichtung solcher Disziplinen auf die obersten Ziele der verschiedenen Gebiete von nicht so großer Bedeutung. Denken wir aber an sozialwissenschaftliche Disziplinen von straffer Zielbezogenheit wie z. B. an die Sozialpsychologie, die Sozialpädagogik, das Sozialrecht und z. T. auch schon die angewandte Soziologie, so ist klar, daß die leitende Norm der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin Sozialpolitik zugleich auch für jede einzelne dieser anderen sozialpolitischen Disziplinen den spezifischen Ausrichtungspunkt abgeben muß, wenn nicht die sozialpolitische Forschung ganz auseinanderfallen soll. So müssen sehr weite Wissensbereiche bei dem Nachweis der logischen Bewährung der sozialpolitischen Norm in Betracht gezogen werden, und die logisch zweckmäßige Wahl dieser Norm ist in jedem Fall von weittragender Bedeutung.

Gibt man alles das zu, so wird klar, was für einen Erdrutsch es für die gesamte sozialpolitische Forschung bedeuten müßte, wenn diese ihre leitende Norm geändert würde, wenn also das leitende Ziel einer Befriedung und Eingliederung sozialer Gruppen in die Gemeinwesen hier, wie es von den Anhängern der „neuen Theorie“ heute angestrebt und mitunter auch schon etwas gedankenlos verwirklicht wird, durch die Norm der Bekämpfung des äußeren Elends bzw. des Schutzes der wirtschaftlich Schwachen ersetzt würde. Ein solcher Erdrutsch müßte in der Sozialpolitik vieles wieder verschütten, was in einem halben

Jahrhundert mühsam errichtet und wissenschaftlich geborgen wurde. Es ist Tatsache, daß das Streben nach beiderlei Zielen, daß also die gruppenspezifische Sozialpolitik auf der einen und vor allem die Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtpolitik auf der andern Seite sich als praktische Tätigkeiten heute auf einigen Gebieten (insbesondere eben in der Sozialversicherung) zum Teil gleicher oder ähnlicher Instrumente für ihre verschiedenen Zwecksetzungen bedienen, aber kann das für diese Änderung der leitenden Norm aller sozialpolitischen Disziplinen einen genügenden Grund abgeben?

Wir wollen hier nicht einem Konservativismus das Wort reden, der im Hinblick auf die außerordentliche Folgenschwere jeder Änderung der leitenden Norm für die sozialpolitische Forschung in Analogie zu *Canards Steuerregel* etwa sagen wollte: „Alte Norm gute Norm, neue Norm schlechte Norm“. Auch dieser Gedanke an die großen logischen Schwierigkeiten und Verluste des heute in der sozialpolitischen Wissenschaft von manchen erwogenen methodologischen Umsturzes darf uns nicht auf eingefahrene Gedankengänge festlegen, er kann die Zweckmäßigkeit der beiden leitenden Normen, Gruppenbefriedung und Elendsbekämpfung, die heute in der Sozialpolitik um ihre Anerkennung ringen, noch nicht endgültig entscheiden. Endgültig können diese beiden konkurrierenden Normen auf ihre logische Zweckmäßigkeit als Ausrichtungsprinzipien der sozialpolitischen Forschung doch immer nur daran gemessen und verglichen werden, ob und inwieweit die wissenschaftliche Arbeit zur Gewinnung praktisch brauchbarer Auskünfte durch die sozialpolitischen Disziplinen unter der einen Norm, dem Ziel der Elendsbekämpfung, oder unter der anderen Norm, dem Ziel der Gruppenbefriedung, einen zwang- und reibungsloseren unmittelbaren Zugang zu den Grundfragen und dringendsten Anliegen einer genügend einheitlich ausgerichteten sozialpolitischen Praxis erhält. Es ist eben im Bereich der Sozialwissenschaften auch bei den „leitenden Normen“ praktischer Wissenschaften ganz so wie bei den „Identitätsprinzipien“ der systematisierend-theoretischen Disziplinen: Alle Methodologie ist nur an ihren Früchten zu erkennen, sie kann ihre logische Zweckmäßigkeit nur in den Leistungen bewähren, die sie der positiven Forschung ermöglicht. Ist hier für die Identitätsprinzipien der systematisierend-theoretischen Disziplinen die Systematik einer einheitlich begreifbaren, logisch gegliederten Ganzheit von möglichst allgemeingültigen ontologischen Gesetzen und Regeln das Gebiet ihrer Bewährung, so ist es bei den leitenden Normen der praktischen Wissenschaften die unmittelbare und nachhaltige Brauchbarkeit, ja Notwendigkeit der auf sie ausgerichteten Faustregeln und Auskünfte für bestimmte möglichst breite, in ihrem Zweckstreben einheitliche

Bereiche des politischen Handelns, in der und für die sie sich zu bewähren haben.

Diese Frage nach der logischen Bewährung der heute für die sozialpolitischen Disziplinen mit ihrem Geltungsanspruch konkurrierenden beiden Normen entscheidet sich vor allem auf der Ebene derjenigen sozialpolitischen Wissenschaft, in der vor allem und zuerst die Gefahr eines Erdrutsches der dargelegten Art heute durch *Achingers* und *Mackenroths* Auftreten heraufbeschworen wird, nämlich auf dem ganzen Gebiet der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin Sozialpolitik. Faßt man dieses ganze Gebiet der bisherigen und gegenwärtigen Arbeit der sozialpolitischen Wissenschaft ins Auge und beschränkt sich nicht auf das ziemlich enge Gegenwartsgebiet der Sozialversicherung, so wird sehr bald klar, daß die Bekämpfung des „äußeren Elends“ (*Mackenroth*) zwar meist ein wichtiges Mittel, die Herstellung des sozialen Friedens unter den Gesellschaftsgruppen aber das oberste Ziel war, das allen diesen heute als sozialpolitisch angesprochenen Bestrebungen zugrunde lag. Zur Erreichung dieses Ziels war z. B. die Würde und Freiheit des Menschen in der Sozialgeschichte der ältesten Vergangenheit (Spartakus, Bauernkriege) wie der neuesten Gegenwart (Mitbestimmung) oft mindestens ebenso wichtig wie die Beseitigung eines äußeren Elends, das oft gar nicht den hauptsächlichen Grund der gesellschaftlichen Spannungen bedeutete. Oft genug hat erst die Beseitigung der größten wirtschaftlichen Not einer Gesellschaftsgruppe diese zum Bewußtsein ihrer sozialen Lage kommen lassen und so die gesellschaftlichen Spannungen der Gruppen erst erzeugt. Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtspolitik haben dann erst die Sozialpolitik notwendig gemacht.

Die Unterschiedlichkeit der praktischen Normen, die die angewandten Wissenschaften Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege ungeachtet ihrer Verwandtschaft zweckmäßig voneinander trennen, suchte ich schon 1933 und eingehender 1956 zu begründen³⁷: Während die Sozialpolitik die Beseitigung sozialer Spannungen durch Eingliederung von Gesellschaftsgruppen in ein Gesellschaftsganzes, das Gemeinwesen, bezweckt, stellt sich die Wohlfahrtspflege zunächst und unmittelbar auf den *einzelnen* Hilfsbedürftigen ein, es ist der Einzelmensch als solcher und seine individuell begründete Not, worauf sich ihre Hilfsbereitschaft (bei aller Gemeinnützigkeit ihres Ziels) jeweils richtet. Daraus ergibt sich für die angewandten Theorien beider Disziplinen vor allem die Unterschiedlichkeit ihrer leitenden Grundsätze (Faustregeln, Postulate)³⁸

³⁷ *Weddigen*: Sozialpolitik. a.a.O. S. 9, und eingehender *ders.*: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege a.a.O. § 21.

³⁸ Vgl. die Grundsätze der Sozialpolitik (in *Weddigen*: Grundzüge a.a.O. S. 49, 127, 149 ff., 166, 172, 185) und die Grundsätze der Wohlfahrtspflege (ebendort S. 193, 200, 201, 207).

und das Klarwerden der Tatsache, daß das zentrale praktische Problem der theoretischen Sozialpolitik, die Frage der produktiven Synthese von individueller Freiheit und kollektiver Bindung, von Persönlichkeit und Gemeinschaft, für die wissenschaftliche Behandlung der Wohlfahrtspflege von geringerer Bedeutung ist als für die der Sozialpolitik³⁹. Erst in der Beschreibung gehen die beiden Wissenschaftsgebiete, deren Bedeutung für einander unleugbar ist, mehr ineinander über, aber das gilt für die mehr beschreibenden Teile fast aller Sozialwissenschaften in grundsätzlich gleicher Weise.

Nach allem würde ein großer und praktisch höchst wichtiger Teil aller Anliegen und Errungenschaften unserer sozialpolitischen Forschung erschwert und verschüttet, wenn wir uns entschließen, die Schwerpunkte dieser Forschung in der bei *Lexis, Achinger und Makenroth* vertretenen Weise durch Abänderung ihrer leitenden Normen zu verlagern.

Summary

A Landslide in the Science "Social Policy"?

The logical foundations of the science "social policy" are seen from two points of view in today's West Germany. The older opinion classifies this science as a field of practical economics, which show ways and means to achieve practical aims. Social policy has to guard the existence and sociological unity of a commonwealth against the dangers of paralysation and desorganisation, which come from tensions and struggles between groups (classes, estates, castes) or between groups and society as a whole.

Since one or two decades, however, the purpose of the science "social policy" is increasingly seen in the description of human action to abolish poverty, i. e. to describe the ways and means of contemporary social policy without referring to the timeless purpose of group pacification. Social policy, in this view, is frequently a part of public welfare work and modern style poor relief policy.

The author doubts the usefulness of this modern concept. He fears, that it blocks the access to the fundamental problems of practical social policy of all times. Social policy has not been necessitated by poverty only, but also by absence of human dignity and freedom. The difference between the applied theory of social policy and the theory of public welfare work lies in the difference between their practical axioms and their different importance for the problem of individual freedom and collective pledges in an economy.

³⁹ Vgl. Weddigen: *Grundzüge* a.a.O. S. 195.