

OTTO KUNZE

## Theoretische Grundlegung der Sozialpolitik

Bericht über Ludwig Prellers „Theoretische Ortung“<sup>1)</sup>

### I

Am 16. Februar 1967 wird *Ludwig Preller* 70 Jahre alt. Sein Lebensweg ist den Lesern dieser Zeitschrift im wesentlichen bekannt. 1922 Promotion zum Dr. phil. Dann zunächst Gewerbeaufsichtsbeamter und bis 1933 Tätigkeit im Reichsarbeitsministerium. Nach der Entlassung aus dem Staatsdienst Tätigkeit an der Zeitschrift *Soziale Praxis*. Nach 1945 Leiter der sozialpolitischen und kulturpolitischen Abteilung des Süddeutschen Länderrates. Seit 1947 Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Stuttgart. 1948 bis 1950 Landesminister für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr in Schleswig-Holstein. 1950 Lehrauftrag für Sozialpolitik an der Universität Kiel. 1951 bis 1957 Mitglied des Bun-

1) Ludwig Preller: Sozialpolitik, Theoretische Ortung. Tübingen und Zürich 1962, 327 S.

## THEORETISCHE GRUNDLEGUNG DER SOZIALPOLITIK

destages. 1951 bis 1965 hauptamtlicher Dozent an der Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main.

Aus seiner reichen literarischen Produktion seien hier nur die Bücher genannt: Sozialpolitik. Kernfrage des Aufbaus, Stuttgart 1946, 2. Aufl. 1947 — Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949 — Sozialer Haushalt und Gesamtwirtschaft, Stuttgart 1950 — Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik, München 1950 — Der Weg zum sozialen Staat, München 1950 — Das System der Sozialen Sicherung in der Volkswirtschaft, Frankfurt am Main 1951 — Notwendigkeit und Grenzen betrieblicher Sozialleistungen, Stuttgart, Düsseldorf 1953 — Sozialpolitik. Theoretische Ortung, Tübingen 1962.

Die wenigen Stichworte zeigen, daß dieses Leben der Sozialpolitik gewidmet ist: beruflich, politisch und wissenschaftlich. Der Akzent hat sich allmählich vom Beruf auf das politische Handeln und schließlich auf Lehre und Forschung verlagert. Die reife Frucht der wissenschaftlichen Arbeit Ludwig Prellers ist sein Buch über die Sozialpolitik. Wie sein Untertitel „Theoretische Ortung“ erkennen läßt, ist es nicht so sehr ein Ergebnis der empirischen Forschung als vielmehr des Nachdenkens und der Besinnung. Das Buch ist bisher in dieser Zeitschrift noch nicht besprochen worden. Der 70. Geburtstag des Verfassers ist nicht nur ein guter, sondern, wie uns scheint, auch ein zwingender Anlaß, die Leser dieser Hefte mit dem Inhalt bekannt zu machen. Der Gegenstand dieses Buches ist ein wichtiger Teil gewerkschaftspolitischer Politik, und seinem Verfasser sind die Gewerkschaften für oft und selbstlos mit Rat und Tat gewährte Hilfe zu großem Dank verpflichtet.

### II

Sinn und Eigenart des Buches lassen sich am ehesten vom Schlußkapitel „Von Sozialpolitik zu sozialer Politik“ her erschließen, das in gedrängter Fassung über den Gedankengang der Darstellung unterrichtet und eine — von den wechselnden historischen Bedingungen unabhängige — Definition der Sozialpolitik entwickelt. Das darf aber nicht zu der Annahme verleiten, es gehe dem Verfasser nur um eine Definition. Nichts wäre falscher. Zwar will selbstverständlich der Wissenschaftler Preller auch eine Definition der Sozialpolitik geben; und seine Definition ist, wie ich meine, äußerst beifallswert: „Sozialpolitik wirkt vom Aspekt des Arbeitslebens aus auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft im Sinne des Menschen als eines Wertes eigener Prägung“ (S. 291). Die vier „essentiellen“ Merkmale dieser Definition — Sozialpolitik als einer unter den mannigfachen Aspekten der Gesamtpolitik; ihr Anliegen: der Mensch als ein Wert eigener Prägung; ihr Gegenstand: die Arbeit als ein Wesensteil des menschlichen Lebens, das Arbeitsleben; ihre Wirkung von diesem Aspekt aus auf die Struktur der menschlichen Gesellschaft (S. 287) — bestimmen auch die Gliederung des Buches. Trotzdem würde der Verfasser es als ein „kümmerliches Unterfangen“ mit einem „gar mageren Ergebnis“ ansehen, würde die Aufgabe seiner Darstellung nur auf diese Definition zielen (S. 3). Was er mit seinem Buch will, sagt er prägnant am Schluß des 1. Kapitels. Es sei hier wörtlich wiedergegeben, weil es Gewebe und Atem des ganzen Buches deutlich werden läßt:

„Was es in dieser Betrachtung einzufangen gilt, sind weder Begriffe noch Techniken; wir suchen den Sinn sozialpolitischen Tuns zu deuten. Wo ist der Platz sozialpolitischen Denkens und Handelns im Koordinatensystem menschlichen Daseins? Wo ist sein Bezugs-Ort, sein Feld in dem vielfältig ineinandergewirkten Gespinnst der Kräfte? Jener Kräfte, deren aufeinander abgestimmtes, wenn auch durchaus nicht notwendig harmonisches Spiel das Leben der menschlichen Gesellschaft bewegt? Es geht um das Wesen der Sozialpolitik. Ihr Feld im Beziehungsgespinnst, ihre Wirkweise und damit ihre Bedeutung im Seinsgeflecht der menschlichen Gesellschaft, im menschlichen Handeln sind erkennend zu bestimmen.“

Es geht also dem Verfasser darum, das Wesen der Sozialpolitik erkennend zu bestimmen. Das Erkenntnisziel ist die „Erarbeitung eines Sinnzusammenhangs“. „Das Erkenntnisinstrument ist die ‚Schau‘“ (S. 7). Die mit diesem Wort „Schau“ bezeichnete Methode wird im 2. Kapitel näher beschrieben. Was sie leisten soll, machen die einleitenden Sätze des Buches anschaulich:

„Leben heißt Kräfte ausspielen. In jedem Augenblick findet der Mensch in einem Spannungsfeld, das sich aus seinem Ursprung und seinem Vergehen, aus seiner Person und der sie umfassenden Welt, aus dem Geschehen des Ökonomischen wie des Kulturellen, aus Liebe wie aus Beziehungslosigkeit zusammenwirkt; erkennbar-sichtbar wie unvermerkt-unsichtbar. Und indem er sich entscheidet, verändert der Mensch dies Koordinatensystem, macht er Kräfte wirksam und entläßt er Kräfte.“

Mit These, Antithese und Synthese, d. h. mit dem Antwortspiel von Teilerkenntnissen, begrifflichen Teilwahrheiten, ist dies allein nicht mehr zu erfassen. Die Vielfalt der Bezüge ist zu groß und vor allem nicht linear derart auf eine jeweils einzige Antwort gerichtet, als daß sie sich in ein so einfaches Schema pressen ließe.“

Der Verfasser lehnt also das „einfache Schema“ einer linearen Erfassung der in der Tat höchst vielfältigen Bezüge der gesellschaftlichen Wirklichkeit ab, die der Wissenschaftler erfassen und der Sozialpolitiker gestalten will. Vom methodologischen Standpunkte des Verfassers aus ist es konsequent oder doch zumindest verständlich, daß sich bei ihm die Sozialpolitik, die Wissenschaft von der Sozialpolitik und die wissenschaftliche Sozialpolitik gewissermaßen ineinanderschoben: Sozialpolitik als Gestaltung (siehe z. B. S. 293 Abs. 2), also die wirklich „gemachte“ Sozialpolitik, die sozialpolitische Praxis; die Wissenschaft der Sozialpolitik (siehe z. B. S. 294 Abs. 3) als die sozialpolitisches Denken und Handeln beschreibende und systematisch ordnende sowie vor allem durch „theoretische Ordnung“ fundierende Wissenschaft; die wissenschaftliche Sozialpolitik (siehe S. 295 unten) als die wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden anwendende sozialpolitische Praxis. Demgemäß hebt der Verfasser gleich zu Anfang (S. 3) hervor, „wie wesentlich demnach der Standort des Beobachters für die Beurteilung der in sich zusammenhängenden politischen Vorgänge ist“.

Die Bedeutung dieser Standortbestimmung wird später, noch mehrmals und nachdrücklich betont, so insbesondere S. 292. Dort stellt der Verfasser zutreffend fest, „daß eine wertfreie Analyse, so grundlegend wichtig sie ist, bei weitem nicht ausreicht“, daß ihr vielmehr eine Ordnungsvorstellung vorgeschaltet oder zugestellt sein muß, „die ohne Wertung nicht denkbar ist“. Das sind methodologische Überlegungen. Sie gipfeln in dem Satz (S. 292):

„Man mag es drehen und wenden wie man will, ohne Wertung, noch eindeutiger: ohne ethische Vorstellung kommt auch die wissenschaftliche Sozialpolitik nicht aus. Ja, wir gehen noch weiter: die Wertung, nämlich der Ausgangspunkt vom Menschen als einem Wert eigener Prägung, ist der Grundpfeiler jeder wissenschaftlichen Sozialpolitik.“

Daß das Methodologische die Substanz dieser Überlegung keineswegs erschöpft, folgt aber aus dem für den Verfasser so außerordentlich charakteristischen Satz (S. 293):

„Wir hoffen, mit der vorliegenden Untersuchung den Nachweis des Zusammenklanges von Wissenschaftlichkeit, Wertbewußtsein und wertender Entscheidung erbracht zu haben.“

### III

Von diesem Standpunkt aus leuchtet es ein, daß der Verfasser der Sozialpolitik die Aufgabe stellt, „ständig die gesellschaftlichen Vorgänge auf die durch diese Vorgänge erfolgende, durch sie vernachlässigte oder eingehaltene Beachtung des Menschen als eines Wertes eigener Art zu beobachten, ja seismographisch solche Vorgänge und Herausforderungen' zu registrieren“ (S. 293). Diese Herausforderung steht zum „sozialpolitischen“

## THEORETISCHE GRUNDLEGUNG DER SOZIALPOLITIK

Akt im Verhältnis des „gestörten Ordnungsbildes“ zu der eine solche „Disproportionalität“ beseitigenden Maßnahme (S. 293). Dieser die Disproportionalität beseitigenden Maßnahme muß eine Analyse der gesellschaftlichen Zustände und der bereits praktizierten sozialpolitischen Institutionen und Maßnahmen vorausgehen. Das Ergebnis dieser Analyse ist am Ordnungsbild des Sozialpolitikers zu messen.

Die „Disproportionalität“ besteht in der Abweichung der durch die Analyse festgestellten gesellschaftlichen Zustände, einschließlich der bereits praktizierten Sozialpolitik, vom Ordnungsbild, d.h. von dem, was nach der Auffassung des Sozialpolitikers sein soll. Auf eine kurze Formel gebracht, ist also Politik immer eine Antwort auf die Abweichung des Seins vom Sollen. Die Disproportionalität zwischen den gesellschaftlichen Zuständen und den „Herausforderungen“ des dem Sozialpolitiker vorschwebenden Ordnungsbildes kann so groß sein, daß die Behebung der Disproportionalität nicht weniger als „eine revolutionäre Umgestaltung der industriellen Arbeit und Produktion von Grund aus“ erfordert (S. 296). Ziel einer „optimierenden Sozialpolitik“ (S. 178 ff.) müßte es sein, „jene unheilvolle Scheidung des Lebens des arbeitenden Menschen in einen einer fremdbestimmten Arbeit gewidmeten Teil und in einen in selbstbestimmter Muße verbrachten Teil dadurch zu überwinden, daß beide durch die sozialpolitisch geförderte Persönlichkeit in der Gemeinschaft harmonisiert werden“ (S. 298).

So erweist sich der Blickpunkt des Sozialen in der Sozialpolitik als der Blickpunkt des „Menschen als Wert eigener Prägung“ und die Sozialpolitik als „soziale Politik“, die beanspruchen kann, „mit ihrem Blick auf den Menschen seinen Sonderwert zu einer der Grundlagen aller künftigen Politik“, zu „einem grundlegenden Gestaltungsprinzip der Gesellschaft insgesamt“ zu werden (S. 304).

### IV

Damit sind jedoch nur Ausgangsmethode und Ergebnis der „theoretischen Ortung“ des Verfassers skizziert. Den Hergang dieser Ortung läßt uns der Verfasser in den Kapiteln 3. bis 21. — Das Bild vom Menschen (3.—5.), von der Arbeit (6. und 7.), Die Rolle ausgewogener Zustände im Prozeß des Lebens (8.), von den „Aspekten“ sozial und wirtschaftlich sowie vom Verhältnis der Sozial- zur Wirtschaftspolitik (10.—12.), Sozialpolitik im System politischer Aspekte (13. und 14.), Funktionen und Prinzipien der Sozialpolitik (15. und 16.), Der Mensch im sozialpolitischen Aspekt (17. und 18.), Der Wohlfahrtsstaat (19.), von den Abgrenzungen im Sach- und Personenbereich (20.), Mittel und Wege der Sozialpolitik (21.) — verfolgen. Das Buch ruht auf dem Fundament genauer Kenntnis der gesellschaftlichen Wirklichkeit und spiegelt die reichen Erfahrungen eines Mannes wider, der viele Jahre an maßgebender Stelle als Sozialpolitiker gewirkt hat. Es hebt politisches Denken und Streben auf ein Niveau, das man allen Bereichen der deutschen Politik wünschen möchte. Politik erweist sich in diesem bedeutenden Buche als wahrhaft geistbezogen und damit als legitimiert zu ihrer für das Schicksal von Gesellschaft und Staat entscheidenden Rolle.

Die Stoff- und Gedankenfülle dieser theoretischen Ortung kann in einem kurzen Aufsatz auch nicht annähernd ausgeschöpft werden. Es können nur einige, vielleicht die Leser dieser Hefte besonders interessierende Gesichtspunkte herausgegriffen werden.

### V

Hervorzuheben ist vor allem die Bedeutung, die der Verfasser dem Bild des Menschen in der Sozialpolitik beimißt. Der Mensch ist wert- und zeitbezogen (S. 13). Sein Bild wandelt sich „von Betrieb zu Betrieb, von Landstrich zu Landstrich, von Erdteil zu Erdteil, von Zeiteinheit zu Zeiteinheit, von Epoche zu Epoche ...“, schillernd, immer weniger

eindeutig" (S. 11). Seine Zeitbezogenheit macht sich auch in seinem „Geschichtsbewußtsein" bemerkbar (S. 1). Vor allem aber hat der Mensch nicht nur eine „individuale" Seite (S. 7 Fußn. 4), sondern er ist auch „gesellschaftsbezogen" (S. 13). Sein Wesen ist doppelwertig. Sozialpolitik steht deshalb in der Spannung zwischen dem „Sozialprinzip", das ursprünglich in ihr „dominant" war (S. 7), und dem „Individualprinzip", dessen Gegenstand die „individuale Bezogenheit" des Menschen ist (S. 24 ff.). Das Problem dieser individualen Bezogenheit ist die Frage: „Kann bei Anerkennung der Umweltbedingtheit des Menschen noch ... von individuell bestimmtem Willen gesprochen werden?" (S. 26). Die Lösung liegt „in der grundsätzlichen Befähigung des Menschen, individuell die Gesamtheit seiner Bezogenheiten zu erkennen, der individuellen also wie ebenso der gesellschaftlichen" (S. 33). Dementsprechend sucht „gegenwärtige Sozialpolitik ... mehr und mehr dem ... einzelnen die Chance zu sichern, sich zu einer Persönlichkeit' zu entfalten" (S. 34).

Besonders hinzuweisen ist sodann auf die Rolle der Arbeit im menschlichen Leben. Der Verfasser bemerkt mit Recht, daß sie in der Literatur fast ausschließlich „aus der Sicht der Ökonomie" (S. 53) behandelt und damit der Mensch „von seinen Funktionen her anstatt vom Komplexen seiner Erscheinung aus eingeordnet und rubriziert" (S. 54) wird. Demgegenüber betont er, daß Arbeit „nicht nur Anteil am individualen Leben" hat; sondern „Arbeit bindet und verbindet Menschen" (S. 60). „Was im Betrieb, was am Arbeitsplatz im Zusammensein von Menschen ‚erlebt' wird, bedingt weithin die Linie des Daseins des einzelnen wie der sich bildenden Gruppen dieser einzelnen. Das gilt physisch und psychisch wie vor allem auch soziologisch und geistig" (S. 61).

Nach fortschrittlichen Ausführungen über Jugend, Alter, Familie, Wohnung und vor allem über Frauenarbeit gelangt der Verfasser zu dem Ergebnis: „Arbeit bleibt ein Wesenszug dieses integrierten Lebens, aber nun lediglich als ein Lebensbereich neben und mit anderen" — Muße, Kultur, Recht und Politik — (S. 72).

Eingehende Darlegungen sind dem Verhältnis der Sozialpolitik zur Wirtschaftspolitik gewidmet. Die sachlichen und begrifflichen Schwierigkeiten dieses Verhältnisses werden deutlich an einer interessanten Zusammenstellung der Bestimmung des Begriffes „Wirtschaft" durch 13 bekannte Nationalökonomien (S. 80/81). Die grundsätzliche Stellungnahme des Verfassers erhellt aus dem Satz: „Wir halten die sozialpolitische Entscheidung vom Wert des Menschen aus für mindestens gleich bedeutsam wie diejenige, die von Güterproduktion und-verteilung ausgeht und auf beide hinzielt" (S. 89). Wie nüchtern der Verfasser das Verhältnis im einzelnen beurteilt (siehe S. 90 bis 115), beweist die Bemerkung, „daß sozialpolitische Absicht nicht wirtschaftliche Kenntnisse zu ersetzen vermag, sondern sie voraussetzt" (S. 92), wie überhaupt die philosophische Ausgangsposition und die von ihr nicht zu trennende Methode des Verfassers nicht verkennen lassen dürfen, daß die „theoretische Ortung" in den gegenständlichen Erörterungen — und diese machen den ganz überwiegenden Teil des Buches aus — höchst substantiell und praxisnah ist.

Die Kapitel über den Menschen im sozialpolitischen Aspekt (S. 188 bis 246) behandeln den Menschen als Objekt, als kollektives Subjekt und als Persönlichkeit in der Gemeinschaft sowie die Massengesellschaft, die Institutionalisierung — mit dem Problem des „verwalteten Menschen" (S. 215) — und das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip erläutert der Verfasser für das heutige Verständnis zutreffend dahin, daß es sich nicht darum handelt, „für eine Hilfe an ‚Bedürftige' einzutreten, sondern darum, solche Bedürftigkeit nicht erst aufkommen, nicht erst eintreten zu lassen" (S. 226). Es folgen vortreffliche Ausführungen über den Wohlfahrtsstaat, der „an der Anfechtung aller pluralistischen Demokratie" leidet, „Analyse und Pragmatik, konservierende Tradition und traditionsbewußte Überleitung, ökonomische Macht und politischen Willen nicht klar auseinanderhalten zu können oder sogar zu wollen" (S. 241). Der Verfasser

## THEORETISCHE GRUNDLEGUNG DER SOZIALPOLITIK

gibt — und wer wollte ihm nicht nachdrücklich zustimmen? — dem Wohlfahrtsstaat eine Chance, ohne zu verkennen, daß „die auf die Persönlichkeit in der Gemeinschaft' gerichtete Maxime diese Persönlichkeit in die Gefahr versetzt, über individuellem Vorteil die eigene Gesellschaftsgebundenheit zu vergessen, zu vernachlässigen" (S. 245).

Was der Verfasser nicht geben will, sind Patentrezepte (S. 297). Rezepte sind überhaupt nicht das Ziel des Buches (S. 288). Sinn der theoretischen Ortung ist vielmehr die Besinnung auf „werthafte" Grundpositionen und das Erkennen von Erfordernissen, die aus ihnen herzuleiten sind. Der Verfasser zeigt viele solcher Erfordernisse im Bereich der Sozialpolitik auf. Er nimmt sicher nicht für sich in Anspruch, daß sie alle neu seien. Aber er führt sie auf Grundeinsichten zurück, systematisiert sie und zeigt damit nicht nur der Wissenschaft, sondern auch dem handelnden Politiker, wie ein Standort zu gewinnen ist. Wer ohne einen solchen bewußt gewordenen Standort handelt, verfällt leicht der Gefahr opportunistischer Politik. Deshalb ist Prellers Buch nicht nur als wissenschaftliche Grundlegung, sondern auch allen sozialpolitischen Praktikern nachdrücklich zu empfehlen, die nicht lediglich Tagespolitik machen, sondern sich grundsätzlich orientieren wollen.