

# Das Erkenntnisobjekt der Sozialpolitik im Wandel der Zeit

Von Richard Senti, Gossau/Schweiz

## I. Kulturgeschichtliche Daten

Die heutige Sozialpolitik ist das Ergebnis einer hundertfünfzigjährigen Entwicklung. In der französischen Revolution kamen die Gedanken der Aufklärung sinnfällig zum Durchbruch. Die als schlecht erkannte Vergangenheit, die Allbezogenheit auf Gott, sollte durch eine von der Vernunft geschaffene Daseinsordnung ersetzt werden. Diesen Bestrebungen war jedoch die Tragik beschieden, ins Gegenteil ihres Ursprungs umzuschlagen. An Stelle des angekündigten „Zeitalters der Freiheit und des Völkerglücks“ folgten Kriege und nationale Einigungsbestrebungen. „Aber seitdem sie (die französische Revolution RS) geschehen war“, sagt K. Jaspers, „blieb den Menschen eine Unruhe um das Ganze ihres Daseins, für das sie *selbst die Verantwortung tragen, da es nach Plan zu verändern und auf das Beste einzurichten* sein könnte“<sup>1</sup>. Diese tiefgreifende Sinneswandlung machte sich auch in der damals anlaufenden Entwicklung der Industrie bemerkbar: Die Arbeiter waren in wirtschaftlichen Belangen so ohnmächtig und unzufrieden wie seinerzeit die unteren Stände in politischer Hinsicht.

Ein Entgegenkommen von seiten der Arbeitgeber blieb aus Eigennutz und hartem Konkurrenzkampf aus. Vom Staat konnte keine Hilfe erwartet werden, saßen doch in der Verwaltung vielfach dieselben Leute wie in der Industrie. Der Klassenkampf wurde also, wie A. Rüstow sagt, von oben eröffnet, freilich keineswegs mit bewußtem bösen Willen und mit der Absicht, einen Kampf zu eröffnen<sup>2</sup>. Viel lieber hätte man gesehen, die Betroffenen würden alles wortlos hinnehmen. Hundert Jahre früher wäre das vielleicht möglich gewesen, nicht aber nach der Französischen Revolution, die vom Er-

---

<sup>1</sup> Karl Jaspers: Die geistige Situation der Zeit (1931). Berlin 1960. S. 10. Hervorhebungen von mir.

<sup>2</sup> Alexander Rüstow: Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes. In: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, Tagungsprotokoll Nr. 12 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. Ludwigsburg 1959. S. 13.

kennen der Menschenrechte getragen war. Die Herausforderung wurde von den unteren Schichten angenommen und fand ihren beredten Ausdruck im „Kommunistischen Manifest“ (1848). Hinter dem bewußten Aufräumen mit der als ungerecht empfundenen Vergangenheit sah man Friede und eine klassenlose Gesellschaft. Im Gegensatz zu einer politischen und industriellen könnte man in diesem Sinne von einer „sozialpolitischen Revolution“ sprechen.

Weder *Saint-Simon* noch *Karl Marx* verlangten damals das, was wir heute Sozialpolitik nennen. Vielmehr bezogen sich ihre Forderungen auf eine totale Änderung der Gesellschaftsstruktur. Die Vermutung lag nahe, der aufkommende Sozialismus wolle durch eine Neuordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse das erreichen, was der französischen Revolution samt ihren Nachwehen zu erreichen verwehrt blieb. Aber ein solches Ansinnen mußte vorab den nationalen Einigungsbestrebungen in Deutschland zuwiderlaufen. Alles wurde „verpolitisiert“, und die Staatsraison *Bismarcks* scheute kein Mittel, die umschweifenden neuen Ideen zu bändigen (vgl. z. B. das „Zuchthausgesetz“ von 1879, wonach die Sozialdemokratie ganz einfach verboten wurde). Um so größer erscheint deshalb das Verdienst der Kathedersozialisten, im Jahre 1872 den „Verein für Socialpolitik“ gegründet zu haben. Damit wurden Ansatzpunkte geschaffen, die eine systematische Bearbeitung sozialer Probleme ermöglichten.

Während der folgenden drei Jahrzehnte bemühten sich Wissenschaft, Staat und Kirche um eine zeitgerechte Beantwortung der sozialen Fragen. Wenn es den Sozialpolitikern von damals auch nicht gelungen ist, den Rahmen des Historismus zu sprengen, so tut das ihren Bemühungen keinen Abbruch. „Sozialpolitik und Gewerkschaften mußten“, um in den Worten von *G. Briefs* zu sprechen, „pragmatisch beginnen, d. h., von einem Befund ausgehen, weil sie sonst überhaupt nicht hätten beginnen können“<sup>3</sup>.

Erst im Jahre 1911 befreite *O. v. Zwiedineck-Südenhorst* die Sozialpolitik aus dem arteigenen Denken des Historismus. Neben den empirischen Regelmäßigkeiten gibt es nach ihm auch „logische Gesetze des vernünftigen wirtschaftlichen Handelns, mit ausgesprochen normativem Charakter“<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Goetz *Briefs*: Soziologische Voraussetzungen der Sozialpolitik im Wandel. In: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik. a.a.O. S. 25.

<sup>4</sup> *Otto v. Zwiedineck-Südenhorst*: Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Berlin/Göttingen/Heidelberg. 2. Aufl. 1948. S. 31. Wie es im Wandel der Zeit zu einer neuen Problemstellung in der Sozialpolitik kommt, zeigt auch *Theodor Pütz* in seinen Ausführungen: „Neue Wege und Ziele der Sozialpolitik.“ Wien 1954. Auch für diesbezüglich mündliche Anregungen bin ich Herrn Prof. *Pütz* zu großem Dank verpflichtet.

Seit *Zwiedineck* hat dieser Wissenszweig sowohl in theoretischer wie praktischer Hinsicht mannigfache Veränderungen erfahren. Obwohl sich nicht alles Neue bewährte, so handelte es sich doch meist um notwendige Übergangsphasen zu etwas Besserem.

Insofern lassen sich vier Entwicklungsphasen unterscheiden:

1. Die beginnende Eigenständigkeit der Sozialpolitik durch die Gründung des „Vereins für Socialpolitik“ (1872).
2. Der Beginn einer systematischen Untersuchung der Sozialpolitik zur Zeit der jüngeren historischen Schule (1872 bis 1911).
3. Die Überwindung des Historismus und Neuausrichtung der Sozialpolitik durch *Zwiedineck-Südenhorst* (1911).
4. Die Sozialpolitik nach heutigen Anschauungen (seit 1911).

Im folgenden werden vor allem jene Faktoren untersucht, welche die Begriffsbildung in der Sozialpolitik beeinflussten. In ideologischer Hinsicht interessieren z. B. das Entstehen und Vergehen der „Klassen“-Begriffe und deren Umwandlung in „Gruppengegensätze“. Wirtschaftsstrukturell betrachtet kommt dem nachhaltigen Einfluß der klassischen Theorien große Bedeutung zu. Die politische Struktur dagegen schafft Querverbindungen von einer ideologischen und wirtschaftlichen zu einer staatlichen Betrachtungsweise.

Wenn hier der Begriff „Sozialpolitik“ zu klären versucht wird, so nicht in der Absicht, den bereits erarbeiteten Definitionen eine neue beizufügen. Vielmehr seien deren gemeinsame Merkmale hervorgehoben. Nur wenige Vertreter und Lehrmeinungen kommen zur Sprache. Die herausgegriffenen Beispiele sind nicht Selbstzweck. Es geht nicht um eine Darstellung einzelner Epochen oder Autoren, es geht um die Darstellung der jeweiligen Einsicht in die Problematik der Sozialpolitik. Dadurch versprechen wir uns einen Beitrag zur Lösung der Frage, was heute unter Sozialpolitik verstanden werden kann.

## II. Beginnende Eigenständigkeit der Sozialpolitik

Im Jahre 1872 wurde der „Verein für Socialpolitik“ gegründet. Dies bedeutete nicht weniger, als daß von nun ab die Beilegung der drohenden Gesellschaftskrise im Rahmen der Wirtschaftsordnung zu geschehen habe. So sah Gustav *Schmoller* in dem „Unzufriedensein“ mit den „bestehenden socialen Verhältnissen“ die Spannung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern<sup>5</sup>. Diese Erkenntnis war für jene Zeit neu: Die Einigungsbestrebungen der Nationalstaaten und die Kriege von 1866 und 1870 schienen nämlich einer politischen Fragestellung den Vorrang zu geben (*Bismarck*). Und die Kirche, vor allem die römisch-katholische, bedrängt durch die Reaktion auf das Vatikanische

<sup>5</sup> Zitiert nach Erich *Schneider*: Einführung in die Wirtschaftstheorie, IV. Teil, Ausgewählte Kapitel der Geschichte der Wirtschaftstheorie, I. Bd. Tübingen 1962. S. 298.

Konzil von 1870 und das Streben nach einer Deutschen Landeskirche, betrachtete die soziale Frage als religiös-sittliche Aufgabe (Ketteler). Staat und Kirche drangen erst zwanzig Jahre später, anno 1891, zum Grundproblem vor und versuchten die „neu auftretenden“ Schwierigkeiten durch Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu lösen.

Das Entstehen der Sozialpolitik, das Verschmelzen von Wirtschaft und Ethik, war kein Zufall, sondern hatte seinen Ursprung im Zusammentreffen der historischen Dialektik *Hegels* mit dem damaligen gesellschaftsgebundenen Denken. Großen Einfluß hatte auch der von F. C. v. *Savigny* erarbeitete Rechtspositivismus. „Diese Methode“, sagt z. B. W. *Roscher*, „will für die Staatswirtschaft etwas Aehnliches erreichen, was die *Savigny-Eichhornsche* Methode für die Jurisprudenz erreicht hat<sup>6</sup>.“ Und G. *Schmoller* kommt zur Feststellung: „Die heutige Volkswirtschaftslehre ist zu einer historischen und ethischen Staats- und Gesellschaftsauffassung im Gegensatz zum Rationalismus und Materialismus gekommen (unter „Rationalismus“ meint *Schmoller* die klassische Wirtschaftstheorie von A. *Smith* und D. *Ricardo*, und unter „Materialismus“ die neu entstandene Theorie von *Marx* und *Engels* RS) Sie ist ... wieder eine große moralisch-politische Wissenschaft geworden“<sup>7</sup>. Aus diesem Bewußtsein heraus entstand also die Sozialpolitik. Auf die Anschauungen und Forderungen jener Zeit wollen wir nur soweit eingehen, als es die Einsicht in die Problematik erfordert.

In *ideologischer* Hinsicht geht es *Schmoller* weniger um ein wissenschaftliches Erarbeiten der Sozialpolitik, als vielmehr um einen Kampf gegen den aufkommenden Sozialismus und Kommunismus. Was er von den Sozialdemokraten hält, mag seinen Ausführungen über die „entlassenen Tagelöhner“ entnommen werden: „Kann man sich wundern, daß daraus Vagabunden und Socialdemokraten entstehen?“<sup>8</sup> Nicht milder fällt das Urteil über den Kommunismus aus: „Der Kommunismus ist der bare Unsinn; er hat noch nie eine gesunde Idee erzeugt; er vernichtet das Individuum und endet mit der

<sup>6</sup> Wilhelm *Roscher*: Grundriß zu Vorlesungen über die Staatswirtschaft nach geschichtlicher Methode. Göttingen 1843. S. V. In gleicher Weise haben die Linkshegelianer, *Marx* und *Engels*, an der historischen Dialektik festgehalten, freilich unter Weglassung des Weltgeistes. Daraus entstand der dialektische Materialismus.

<sup>7</sup> Gustav *Schmoller*: Wechselnde Theorien und feststehende Wahrheiten im Gebiete der Staats- und Socialwissenschaften und die heutige deutsche Volkswirtschaftslehre. Rede bei Antritt des Rectorats. Berlin 1897. S. 24. Diese starke Betonung des Sozialpolitischen in der Volkswirtschaft trägt *Schmoller* und seinen Schülern auch den Spottnamen „Kathedersozialisten“ ein.

<sup>8</sup> Gustav *Schmoller*: Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft. In: Hildebrands Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. XXIV (1875). S. 100.

Anarchie<sup>9</sup>.“ Die Begriffe „Klasse“ und „Klassenkampf“ entstammen der damaligen Auffassung. Eine nähere Erklärung derselben schien sich zu erübrigen.

Auch die Auffassung über *Wirtschaftstheorie und -praxis* machte eine Neuausrichtung der Sozialpolitik oder ein Anknüpfen an die Vergangenheit unmöglich. Mit der klassischen Schule wußte man nichts anzufangen. Anstelle einer empirisch-konkreten Volkswirtschaft zeigte sie den Mechanismus einer abstrakten Verkehrswirtschaft und hielt z. T. ihre Theorie unkritisch für eine Darstellung der empirischen Wirklichkeit. In der Praxis stand man vor gleichartigen Problemen: Den bis dahin gepredigten Wirtschaftsliberalismus galt es teilweise aufzugeben<sup>10</sup>.

### III. Sozialpolitik zur Zeit der jüngeren historischen Schule

Im jüngeren Historismus wird die Wissenschaft geschwängert durch das Ringen um exakte wissenschaftliche Begriffe und gebärt einige Jahre später den Werturteilsstreit.

A. Wagner versteht „unter Sozialpolitik im allgemeinen... diejenige Politik des Staates, welche *Mißstände* im Gebiete des *Verteilungsprozesses* mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht“<sup>11</sup>. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, was Wagner über die Steuerreform sagt: Sozialpolitische Maßnahmen würden nur soweit anerkannt, als es Mißstände zu beheben gälte, welche durch das Finanzwesen selber entstanden seien. Dagegen stoße die Anerkennung von Mißständen, „welche sich *ohne Mitschuld des Finanzwesens* in der durch den Verteilungsprozeß bedingten wirtschaftlichen Lage der Klassen und Einzelnen ergeben“ hätten, „bei Vielen (auf) eine *prinzipielle Ablehnung*“<sup>12</sup>.

In *ideologischer* Hinsicht ist die Sozialpolitik bei Wagner diejenige Politik, welche etwas zu „bekämpfen sucht“. Es handelt sich um ein „Kampfmittel“ gegen die Klassengegensätze. Die „sog. Klassen“ werden von Wagner ständig angeführt, ohne jedoch eine nähere Umschreibung zu erfahren<sup>13</sup>. Freilich liegt die Vermutung nahe, der Finanzwissenschaftler Wagner habe den Klassenbegriff im Rahmen der damaligen Finanzwissenschaft verstanden. So gab es in Preußen seit

<sup>9</sup> Schmoller: a.a.O. S. 106.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Schneider: a.a.O. S. 295 bis 297. Schneider zeigt in aller Deutlichkeit, wie sich Schmoller bewußt von der klassischen Volkswirtschaftstheorie abzuheben sucht.

<sup>11</sup> Adolph Wagner: Über soziale Finanz- und Steuerpolitik. In: Archiv für Soziale Gesetzgebung und Statistik (1891). 4. Bd. S. 4. Es mag vielleicht hier schon vorweggenommen werden, wie in neuerer Zeit Elisabeth Liefmann-Keil wieder auf die Gedanken von Wagner zurückgreift; vgl. dazu unsere Ausführungen im V. Teil.

<sup>12</sup> Wagner: a.a.O. S. 4, 5 und 6.

<sup>13</sup> Wagner: a.a.O. S. 5.

1820 eine sog. „Klassensteuer“, der im Jahre 1851 die „klassifizierte Einkommensteuer“ (1891 durch „Einkommensteuer“ abgelöst) beige-fügt wurde. Dabei handelte es sich um eine Besteuerung nach Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stand oder einer sozialen Klasse. Ausschlaggebend war die *Art der Lebensführung*, nicht das Einkommen.

Die *wirtschaftlichen* Überlegungen *Wagners* fußen immer noch im Historismus. Ein Erfahrungsobjekt — das „Gebiet des Verteilungsprozesses“ — wird zum Erkenntnisobjekt erhoben. Eine entsprechende Erklärung bleibt aus. Mit ebensolchem Recht könnte die Preis- oder sogar die Produktionspolitik aus der Wirtschaft herausgegriffen werden<sup>14</sup>. Zwar hält er sich selber nicht an den Wortlaut seiner Definition. Die folgenden Ausführungen gehen nämlich von der angekündigten symptomatischen Therapie zu einer Kausaltherapie über. Dies bezeugt die Feststellung, daß ein modifizierendes Eingreifen in die Rechtsgrundlagen der Privatwirtschaft sowie deren Ursachen und aufbauende Produktionsordnung „eine tiefergehende, prinzipiellere sozialpolitische Korrektur der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse“ darstelle, als wenn lediglich die „Konsequenzen der Ergebnisse des Privatwirtschaftlichen . . . sozialpolitisch korrigiert“ würden<sup>15</sup>. Dadurch ist aber, wie bereits *Amonn*<sup>16</sup> sagte, aus dem „Verteilungsprozeß“ der ganze volkswirtschaftliche Prozeß geworden. Daß *Wagner* in der Begriffsbestimmung der Sozialpolitik auf das Nächstliegende, den „Verteilungsprozeß“, gegriffen hat, darf ihm nicht übelgenommen werden, war er doch durch die nachwirkende Erbsünde des Historismus belastet<sup>17</sup>.

In welchem Maße die Sozialpolitik *Wagners* noch im damaligen *politischen Denken* verwurzelt ist, zeigt nicht nur seine Begriffsbestimmung der Sozialpolitik, sondern auch die ihr folgenden Ausführungen. Durch die Gleichsetzung der Sozialpolitik mit der staatlichen Politik ergibt sich eine höchst unglückliche Mischung von gleichlautenden Wortbildern mit verschiedenem Sinnesinhalt<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. dazu auch Alfred *Amonn*: Der Begriff der „Sozialpolitik“. In: Schmollers Jahrbuch, 48. Jg. 1924. S. 168.

<sup>15</sup> *Wagner*: a.a.O. S. 9 und 10.

<sup>16</sup> *Amonn*: a.a.O. S. 170.

<sup>17</sup> Ist es doch ein typisches Merkmal des Historismus, anstelle der klassischen Produktionspolitik die Verteilungspolitik zu fordern. Dagegen möchten wir nicht so weit gehen wie *Amonn* und eine Schwäche in *Wagners* Ausführungen darin sehen, daß aus den „Mißständen“ „Gegensätze“ geworden sind. Vielmehr glauben wir der Arbeit entnehmen zu können, daß *Wagner* diese „Gegensätze“ als „Mißstände“ betrachtet hat, was somit die Formulierung rechtfertigen würde. Vgl. dazu *Amonn*: a.a.O. S. 170.

<sup>18</sup> Es sei an dieser Stelle auf die Unterscheidung „Politik“ und „Politik“ hingewiesen. „Politik“ (entsprechend dem englischen „politics“) bezeichnet einerseits die Gestaltung des öffentlichen Lebens, d.h. des Staates und andererseits (entsprechend dem englischen „policy“) das wissenschaftliche Planen beim Lösen von Problemen.

Der Wagnerschen Sozialpolitik gelingt es also noch nicht, sich von der damaligen Ideologie (der marxistischen seins- und standortsgebundenen, im Gegensatz zur heutigen seins- und standortsverbundenen Ideologie), vom historischen Wissenschaftsgepräge und von dem nach politischer Einigung strebenden Staatsdenken zu befreien. Freilich finden wir hier, und das ist im Augenblick für unsere Zielsetzung wichtig, bereits innere Ansätze zu einer künftigen Überwindung dieser zeitbestimmten Anschauungen: *Wagner* setzt sich über die formale Begriffsbestimmung hinweg und stößt durch den Verteilungsprozeß zum allgemeinen Wirtschaftsprozeß vor<sup>19</sup>.

An zweiter Stelle betrachten wir die Sozialpolitik im Sinne von L. v. *Bortkiewicz*, der sagt: „Denn Sozialpolitik ist eben nichts anderes als die in Gesetzgebung und Verwaltung sich äußernde Stellungnahme des Staates zu den sozialen Gegensätzen“<sup>20</sup>.

Hat *Wagner* in seinen Ausführungen ganz allgemein von „Klassen“ gesprochen, so empfindet *Bortkiewicz* etwelches Unbehagen bei der Anwendung dieses Begriffes. Er versucht ihn zu klären, wiewohl „eine fast vollständige Übereinstimmung“ darüber herrsche, was „soziale Klassen“ seien<sup>21</sup>. Aus dem aufeinander Angewiesensein der sozialen Klassen werden die sozialen Gegensätze abgeleitet. Daraus ergibt sich, daß Sozialpolitik die sich äußernde Stellungnahme des Staates zu denselben ist. Gegenüber *Wagner* sehen wir bei *Bortkiewicz* folgenden Fortschritt: Das Erfahrungsobjekt „Klasse“ wird nicht ohne weiteres zum Erkenntnisobjekt. Durch Abstraktion des Nebensächlichen werden die wesenseigenen Merkmale, die sozialen Gegensätze, herausgearbeitet. Die Kritik *Amonns* finden wir in bezug auf *Bortkiewicz* insofern als sachlich zu schwach belegt, als sie oft auf Verbal- statt auf Sinnesinterpretationen beruht. Als zu absolut erscheint *Amonns* Urteil auch, wenn kurzerhand gesagt wird, daß das, was *Bortkiewicz* und *Sombart* als Sozialpolitik nennen, eben etwas ganz anderes sei, als was man in *Praxis* und *Wissenschaft* darunter verstehe<sup>22</sup>.

Eine Wandlung läßt sich auch in bezug auf die *Wirtschaftstheorie* feststellen. Die Formulierung ist zwar äußerst vorsichtig gehalten. *Bortkiewicz* löst sich bewußt (ähnlich wie wir vorhin bei seiner Hervor-

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch die kritischen Betrachtungen bei *Amonn*: a.a.O. S. 168 ff.; *Ladislav v. Bortkiewicz*: Der Begriff „Sozialpolitik“. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. III. Folge. 17. Bd. 1899. S. 343. *Werner Sombart*: Ideale der Sozialpolitik. In: *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*. 10. Bd. 1897. S. 4.

<sup>20</sup> *Bortkiewicz*: a.a.O. S. 334 und 335; in chronologischer Folge wäre *Bortkiewicz* nach *Sombart* zu behandeln. Wir trafen jedoch diese Reihenfolge, weil wir glauben, an den Ausführungen *Bortkiewicz*' sehr deutlich zeigen zu können, wie die vorhin aufgedeckten Schwächen langsam überwunden werden.

<sup>21</sup> *Bortkiewicz*: a.a.O. S. 332. Hervorhebung von mir.

<sup>22</sup> Vgl. *Amonn*: a.a.O. S. 166 ff.

hebung der „sozialen Gegensätze“ gesehen haben) von den verschiedenen Erfahrungsobjekten, sucht nach gemeinsamen Merkmalen und findet diese in der *sich äußernden Stellungnahme* des Staates. Dabei wird weder von Verteilungs- noch Produktionspolitik im besonderen gesprochen. Auch sei noch erwähnt, wie *Borkiewicz* zwischen einer wirtschaftlichen, agrarischen, gewerblichen und kommerziellen Sozialpolitik unterscheidet und die direkte der indirekten Sozialpolitik gegenüberstellt. Befürchtungen, *Borkiewicz'* Ausführungen seien zu allgemein gehalten, um noch etwelche Aussagekraft besitzen zu können, erweisen sich insofern als unbegründet, als es letztlich doch um „nichts anderes als (um) eine Antwort auf die soziale Frage“ geht. Und so finden wir hier die ersten Ansätze zu einer alles umfassenden Sozialpolitik, wie sie später von *Zwiedineck-Südenhorst* vertreten wird<sup>23</sup>.

Nach *Borkiewicz* liegt die ganze Sozialpolitik in der in „Gesetzgebung und Verwaltung sich äußernden Stellungnahme des Staates“. Daß Sozialpolitik auch über die Grenzen der Staatsallmacht hinausgehen kann, wird nicht angenommen. Im Vergleich zu *Wagner* also nichts Neues.

Zusammenfassend kann gesagt werden: *Borkiewicz* versucht einerseits den Klassenbegriff zu klären und erarbeitet den Begriff der „sozialen Gegensätze“; andererseits gelingt es ihm in wirtschaftlicher Hinsicht, sich vom bloßen Erfahrungsobjekt zu befreien und zu einem Erkenntnisobjekt — „die sich äußernde Stellungnahme“ — vorzudringen. In bezug auf die Stellung des Staates in der Sozialpolitik bleibt er *Wagner* treu<sup>24</sup>.

*Sombarts* Begriffsbestimmung, welche von *Amonn* in Bausch und Bogen verworfen wird, enthält unserer Meinung nach bestechende Ansatzpunkte zu einer Weiterentwicklung dieser Wissenschaft. Wir wollen aber hier nur noch auf einige wenige Punkte eingehen, um das Bild des Historismus im Hinblick auf unsere Zielsetzung abzurunden<sup>25</sup>.

*Sombart* sagt: „Unter Sozialpolitik verstehen wir diejenigen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik, die Erhaltung, Förderung oder Unterdrückung bestimmter Wirtschaftssysteme oder ihrer Bestandteile zum

<sup>23</sup> *Borkiewicz*: a.a.O. S. 343.

<sup>24</sup> Aus dem ersten Teil unserer Darstellung über *Borkiewicz* ergibt sich aber, daß wir mit *Amonn* nicht mehr einig gehen können, wenn er zum vernichtenden Urteil ausholt, die Lösung sei zu weit und die Einschränkungen zu unklar und unbestimmt, „um als ein auch nur einigermaßen befriedigendes Ergebnis betrachtet werden zu können“. Vgl. *Amonn*: a.a.O. S. 168.

<sup>25</sup> Weitere Ausführungen finden sich bei *Borkiewicz*: a.a.O. S. 344. *Amonn*: a.a.O. S. 160. Wir können uns aber der damaligen Kritik über *Sombart* nicht anschließen, weil sie uns zu sehr zeitbehaftet erscheint.

Zweck oder zur Folge haben<sup>26</sup>.“ Was G. Stavenhagen über Sombarts Idee der Wirtschaftssysteme sagt, gilt auch im weitesten Sinne für seine Sozialpolitik. Sie „enthält die Ansätze zu einer überzeitlichen bzw. zeitlosen Theorie, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, die Sinnzusammenhänge der Wirtschaft (bzw. der Sozialpolitik RS) als Kulturwirklichkeit zu erklären“<sup>27</sup>.

In *ideologischer Hinsicht* spricht Sombart an Stelle von „sozialen Klassen“ und „ihren Gruppen“ von „bestehenden Interessengemeinschaften“<sup>28</sup>. Damit sind die vergangenheitsbelasteten Begriffe von ihren Gebrechen geheilt.

In bezug auf die Betrachtungsweise der *Wirtschaft* ergibt sich von Wagner zu Sombart eine *Rechtsdrehung* von hundertachtzig Grad. Räumt Wagner dem Verteilungsprozeß den Primat ein, so schreibt Sombart: „Mein Ideal der Sozialpolitik ist allerdings ein ‚Produktionsideal‘ und knüpft damit an altbewährte Tradition an.“ „Eine sogenannte ‚Verteilungspolitik‘ ist ein gänzlich des Systems entbehrendes Durch- und Nebeneinander einzelner Maßnahmen; sie kann keinen klaren und stetigen Gesichtspunkt haben; sie ist immer nur Lücken- und Flickpolitik“<sup>29</sup>.“ Dadurch ist aber Sombart von einer makroökonomischen Betrachtungsweise, wie man sie aus der eingangs erwähnten Definition hätte erwarten können, in eine mesoökonomische abgeglitten und hat sich ein Gedankengut der klassischen Schule zu eigen gemacht. Andererseits aber befindet sich Sombart immer noch im Historismus und nimmt sinnfällige Erfahrungstatsachen wie „Maßnahmen“ in die Begriffsbestimmung auf. Zwar wird insofern eine Verfeinerung vorgenommen, als nur von den „Maßnahmen der Wirtschaftspolitik“ die Rede ist, die „Erhaltung, Förderung oder Unterdrückung ... zum Zweck oder zur Folge haben“<sup>30</sup>.

Dagegen ist es Sombart gelungen, die so unfruchtbar sich auswirkende Auffassung zu überwinden, wonach Sozialpolitik unbedingt Sache des Staates sei. *Nicht nur der Staat* kann sozialpolitische Maßnahmen treffen, vielmehr werden diese in der Wirtschaftspolitik als solche getroffen.

Im übrigen wird an Sombarts Definition kritisiert, die beiden Worte „Zweck“ und „Folge“ widersprüchen sich; die „Wirtschaftssysteme“

<sup>26</sup> Sombart: a.a.O. S. 8.

<sup>27</sup> Gerhard Stavenhagen: *Geschichte der Wirtschaftstheorie*. 2. Aufl. Göttingen 1957. S. 187.

<sup>28</sup> Sombart: a.a.O. S. 8.

<sup>29</sup> Sombart: a.a.O. S. 45.

<sup>30</sup> Hier setzt auch Amonns Kritik an, Sombart gehe willkürlich von dem Begriff „Wirtschaftspolitik“ als „Oberbegriff“ aus. Wir können uns aus den oben dargelegten Tatsachen dieser Meinung nicht ganz anschließen. Wirtschaftspolitik wurde lediglich als Erfahrungsobjekt betrachtet. Und dies, wie wir noch darzustellen versuchen, mit Recht. Vgl. dazu die Kritik bei Amonn: a.a.O. S. 160.

müßten genauer abgeklärt werden und ebenso die Worte „Erhaltung“, „Förderung“ und „Unterdrückung“. Aber wir wollen hier nicht weiter darauf eingehen, weil es uns weniger an der Kritik als vielmehr am Aufdecken der Entwicklung liegt, die uns den Begriff der *heutigen Sozialpolitik* in seiner ganzen Tragweite darlegt.

Schon allein die Tatsache, daß in keiner Zeit vor oder nach dem jüngeren Historismus so viele Abhandlungen über die Begriffsbestimmung der Sozialpolitik geschrieben wurden, zeigt das damalige Streben nach einem klaren Erkennen. Erstens galt es, sich aus den Fängen der historischen Dialektik zu befreien; zweitens war man weder mit der klassischen Wirtschaftstheorie noch mit dem wirtschaftlichen Liberalismus einverstanden und suchte einen entsprechenden Mittelweg; drittens liefen die Sozialwissenschaften Gefahr, im Erstarken des Nationalismus und Imperialismus ihrer Mündigkeit vollends beraubt zu werden. Die Ausführungen über *Wagner*, *Bortkiewicz* und *Sombart* wollten somit aufzeigen, wie das Streben nach dem reinen Erkennen immer weiter vorangetrieben wurde.

#### IV. Überwindung der historischen Schule

*Zwiedineck* hat mit seiner Wirtschaftsauffassung den Historismus überwunden, erkennt er doch, wie wir bereits weiter oben darlegten, daß es neben den empirischen Regelmäßigkeiten auch „logische Gesetze des vernünftigen wirtschaftlichen Handelns, mit ausgesprochen normativem Charakter“ gäbe<sup>31</sup>.

Zweifellos beeinflußt von dem vom Zaun gebrochenen Werturteilsstreit, versucht *Zwiedineck* eine von subjektiven Werturteilen freie Sozialpolitik darzulegen. In einer Auseinandersetzung über das, was in sozialen Dingen sein soll, sagt *Zwiedineck*, „habe ich Gewicht darauf gelegt, den kategorischen Imperativ nicht die Oberhand gewinnen, also die von eigenen Idealen getragenen Werturteile zurücktreten zu lassen gegenüber dem Bestreben und der meines Erachtens lösbaren Aufgaben, die sozialpolitischen Forderungen im kausalen Zusammenhang mit gewissen Gesetzmäßigkeiten nachzuweisen, Gesetzmäßigkeiten, die als Entwicklungstendenzen im Leben und besonders im kulturellen Werden der Menschheit, *frei von allen subjektiven Werturteilen*, erkennbar sind“<sup>32</sup>.

Im Hinblick auf die Sozialpolitik spricht *Zwiedineck* von einem „Inhalt des sozialpolitischen Wollens“ und charakterisiert ihn als ein „Streben nach Erhaltung der Einheitlichkeit der Gesellschaft“. „Dann

<sup>31</sup> *Zwiedineck-Südenhorst*: a.a.O. S. 31.

<sup>32</sup> *Otto v. Zwiedineck-Südenhorst*: Sozialpolitik. Leipzig/Berlin 1911. S. V (Vorwort). Hervorhebung von mir.

ist Sozialpolitik“, sagt *Zwiedineck*, „im wahren Sinne der Inbegriff aller Maßnahmen, die auf die Abschwächung der Klassengegensätze abzielen“<sup>33</sup>.

Indem *Zwiedineck* von einer „Abschwächung der Klassengegensätze“ spricht, erweckt er vorab den Eindruck, erneut dem Ideologiedenken des 19. Jahrhunderts zu verfallen. Das tut er jedoch nicht, weil er unter „Klasse“ nicht etwas ideologisch Festgeformtes oder historisch Bestimmtes versteht. Es geht lediglich um „eine Teilgruppe eines sozialen Ganzen“, d. h., um die Kennzeichnung der sozialen Gegensätze. Der Autor verweist auf die Schwierigkeit und Unzweckmäßigkeit, „bei der Formulierung der konstitutiven Klassenmerkmale über eine gewisse Allgemeinheit hinauszugehen. Man wird sich nur darüber im klaren sein müssen, daß man darunter eine *Teilgruppe eines sozialen Ganzen* versteht, die im großen und ganzen bei *gleichem wirtschaftlichem Vermögen, Gleichartigkeit der Stellung im Berufsleben* oder sonstiger ihr ganzes Leben ergreifenden Interessen *gleiche Lebensführung und gleiche Lebensanschauungen* erkennen läßt“<sup>34</sup>. Damit ist aber gleichzeitig einer zu allgemeinen Begriffbestimmung Tür und Tor geöffnet. Ansätze zu einer solchen Betrachtungsweise stellten wir bereits bei *Sombart* und *Bortkiewicz* fest, wenn von „Interessengemeinschaften“ und „sozialen Gegensätzen“ die Rede war.

Was die *Wirtschaftstheorie und -praxis* betrifft, schreitet *Zwiedineck* den von *Bortkiewicz* eingeschlagenen Weg weiter. Spricht *Bortkiewicz* von der „sich äußernden Stellungnahme zu den sozialen Gegensätzen“, so finden wir bei *Zwiedineck* die Formulierung „Inbegriff aller Maßnahmen“. Damit wird von einer konkreten Maßnahme abgesehen. Das Erfahrungsobjekt wird nicht zum Erkenntnisobjekt erhoben. Die These einer Produktionspolitik in der klassischen Schule und die Antithese einer Verteilungspolitik in der historischen Schule wird überwunden durch eine Synthese, die alle Maßnahmen umfaßt. Es können also alle Maßnahmen sozialpolitischen Charakter aufweisen, gleichgültig, ob sie der Produktions- oder Konsumtionspolitik entstammen. Ähnlichen Entwicklungstendenzen begegnen wir auch im folgenden.

*Zwiedineck* löst sich bewußt von einem Denken, wonach Sozialpolitik Sache des Staates oder des Privaten ist. Vielmehr tritt bei ihm an deren Stelle die *Gesellschaft*, die Staat und Private umfaßt: „Alle Maßnahmen“ können sozialpolitischer Natur sein. Eine solche Stellung nahm auch *Sombart* ein.

Trotzdem soll uns das nicht über einen u. E. schwachen Punkt seiner Begriffsbestimmung hinwegtäuschen. Wir finden *Zwiedinecks* Begriffsbestimmung als zu weit gefaßt, wenn ohne jede Einschränkung von

<sup>33</sup> *Zwiedineck-Südenhorst*: a.a.O. S. 38.

<sup>34</sup> *Zwiedineck-Südenhorst*: a.a.O. S. 12.

„allen Maßnahmen“ gesprochen wird. Gehören z. B. strategische, politische, ideologische und religiöse Einheitsbestrebungen auch in die Sozialpolitik? Freilich hat *Zwiedineck* in seinen Ausführungen von solchen Problemstellungen Abstand genommen und sie von der Sozialpolitik ausgeschlossen. Aus der Begriffsbestimmung geht eine solche Abgrenzung jedoch nicht hervor. Ebenfalls als zu allgemein und unbestimmt muß *Zwiedinecks* „Klassenbegriff“ betrachtet werden, mit dem er den sozialen Gegensatz aufzeigen will. Zur „Klasse“ wird bei ihm jede Gleichschaltung und Interessenballung innerhalb einer Gruppe. Das Vorhandensein des Klassenbewußtseins ist nicht notwendig: „Worauf es in erster Linie ankommt, das sind Tatsachen, und unter diesen ist allerdings in gewissem Ausmaße eine Gemeinschaft der Lebenskreise, eine Gleichartigkeit der äußeren Lebensbedingungen zunächst schon nach tatsächlichen für die Masse wenigstens charakteristischen Symptomen erforderlich<sup>35</sup>.“ Dagegen gehen wir mit *Amonn* nicht einig, wonach *Zwiedinecks* Definition „natürlich nicht als objektiv gültig angenommen werden“ könne, weil ihr die „logische Begründung“ fehle<sup>36</sup>. Ob diskursiv erarbeitet oder intuitiv erfaßt, steht mit der Objektivität und Gültigkeit einer Aussage in keinem adäquaten Kausalzusammenhang.

*Zwiedineck* ist es also — abgesehen von den oben gemachten Einschränkungen — grundsätzlich gelungen, die Auffassungen der historischen Schule zu überwinden, ohne von neuem in die Anschauungen des Liberalismus zurückzufallen.

## V. Heutige Strömungen in der Sozialpolitik

Mit *Zwiedineck* hat die Entwicklung der Begriffsbildung „Sozialpolitik“ ihren vorläufigen Abschluß gefunden, auch wenn sich die angewandten Maßnahmen im Rahmen des Zeitgeschehens änderten und die Definition alle nur möglichen Ausbuchtungen und Einschränkungen erfuhr. Heute ist einerseits die Tendenz zu *universalistischer*, anderseits zu *atomistischer Betrachtungsweise* festzustellen. (Wir wollen uns im folgenden an die Ausdrücke von O. Spann halten, um einer neuen Begriffsbildung auszuweichen, wiewohl wir uns bewußt sind, daß die zu besprechenden Sozialpolitiker weder der einen noch der andern Richtung sich voll und ganz verschrieben haben.)

Bei der *universalistischen Betrachtungsweise* geht es weitgehend um eine Übernahme der *Zwiedineckschen* Begriffsbestimmung, wonach der „Inhalt des sozialpolitischen Wollens“ ein „Streben nach Erhaltung der Einheitlichkeit der Gesellschaft“ ist. Nicht einig sind sich die Ver-

<sup>35</sup> *Zwiedineck-Südenhorst*: a.a.O. S. 10.

<sup>36</sup> *Amonn*: a.a.O. S. 175.

treter dieser Richtung in der Frage um die Stellung der Sozialpolitik in der allgemeinen Wirtschaftsordnungspolitik. Treten einzelne Fachleute für eine von der Wirtschaftspolitik losgelöste Behandlung der Sozialpolitik ein, so betrachten sie andere lediglich als eine Teilerscheinung derselben.

Den Weg einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise schlagen unter anderen G. Albrecht<sup>37</sup>, H. Achinger<sup>38</sup> und W. Eucken ein. So kommt Albrecht zur Feststellung, daß Ziel und Zweck der Sozialpolitik „die Sicherung des Bestandes und der Entwicklung von Volk und Staat durch Sicherung des sozialen Friedens“ sei<sup>39</sup>. Dabei geht es ihm vornehmlich um die Sicherung der wirtschaftlich Abhängigen, gibt aber zu, daß auch „unter Umständen“ den wirtschaftlich Selbständigen, die sich „in gedrückter wirtschaftlicher Lage“ befinden, geholfen werden muß<sup>40</sup>. Die geltende Sozial- und Wirtschaftsordnung soll dahin umgeändert und verbessert werden, als es im Hinblick auf eine Sicherung des sozialen Friedens notwendig erscheine. Durch diese Zielsetzung geleitet, kommt Albrecht zur Kennzeichnung der Sozialpolitik „als den Inbegriff der obrigkeitlichen (in neuerer Zeit vornehmlich staatlichen) 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 Entwicklung von Volk und Staat“<sup>41</sup>.

Diese Zwiespältigkeit zwischen Gruppen- und Staatsinteressen verflüchtigt sich bei Achinger. Die Sozialpolitik wird zur Gesellschaftspolitik. Dadurch ist sie aus ihrer vermeintlichen „Aschenbrödelstellung“ befreit. Achinger sagt: „Die weitere Entwicklung der Sozialpolitik hat dieses Selektionsprinzip (sogenannte Arbeiterfrage oder Einfluß der „sozialen Bewegung“ RS) mehr und mehr außer Kraft gesetzt und die größeren Konturen dieses gesellschaftspolitischen Versuchs sichtbar werden lassen“<sup>42</sup>. Ausgangspunkt künftiger Untersuchungen sei vor allem die Analyse von Wirkungen; die Sozialpolitik von heute setze „nunmehr entscheidende Daten für die Gesamtbevölkerung“<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955.

<sup>38</sup> Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Hamburg 1958.

<sup>39</sup> Albrecht: a.a.O. S. 32.

<sup>40</sup> Albrecht: a.a.O. S. 32.

<sup>41</sup> Albrecht: a.a.O. S. 33.

<sup>42</sup> Achinger: a.a.O. S. 70.

<sup>43</sup> Achinger: a.a.O. S. 70. (Hervorhebung von mir); vgl. besonders den zweiten Teil über die „gestaltende Wirkung der entfalteten Sozialpolitik“. S. 72 ff.

*Euckens* Betrachtungsweise hebt sich von den soeben besprochenen Ausführungen insofern ab, als durch eine Synthese von Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik die *Wirtschaftsordnungspolitik* entsteht: „Es gibt *nichts*, was nicht sozial wichtig wäre.“ „Richtig verstandene Sozialpolitik ist universaler Art<sup>44</sup>.“

Bei der *atomistischen Betrachtungsweise* handelt es sich teils um eine bis anhin verhaltene Reaktion auf die *Zwiedinecksche Ganzheitsbetrachtung*, teils um eine Neuausrichtung auf moderne Strömungen in der wissenschaftlichen Forschung überhaupt. Der Ursprung dieser Neuausrichtung liegt sowohl in dem in den dreißiger Jahren praktizierten Interventionismus als auch in der durch *Keynes* begründeten modernen Konjunkturtheorie, welche die Sozialpolitik als wichtigen Faktor der Einkommenspolitik berücksichtigte. Dabei werden einzelne Probleme aus den allgemeinen Fragen herausgegriffen und separat einer möglichen Lösung entgegengeführt. Freilich muß man sich dabei bewußt sein, daß solchen Abgrenzungen a priori Willkürlichkeit anhaftet, geht es doch nur um *einen* wichtigen Teil, nicht um die Sozialpolitik als solche. Wichtige Vertreter dieser Richtung sind unter anderen *L. Heyde* und *E. Liefmann-Keil*.

„Sozialpolitik ist ein Zweig der Politik“, sagt *Heyde* im ersten Satz seines Lehrbuches<sup>45</sup>. Anschließend findet er es für angebracht, „den Bereich dessen, was man als Sozialpolitik bezeichnet, in Wahrung der herrschenden Tradition auf die *wirtschaftsendogenen* Erscheinungen der modernen gesellschaftlichen Schichtung zu beschränken“. Änderungen der Gesellschaftsstruktur (z. B. starker Rückgang der in der Landwirtschaft Tätigen) werden als „Daten-Änderungen“ betrachtet und von der eigentlichen Sozialpolitik ausgeschlossen<sup>46</sup>. Aber auch die wirtschaftsendogenen Erscheinungen erfahren eine Einschränkung, indem die Fragen des Handwerks, des Einzelhandels, der freien Berufe und der Landwirtschaft wegfallen. „Es bleibt alles“, sagt *Heyde*, „was an Fragen um Arbeit und um Muße des freien, im Vertragsverhältnis nach Weisung von Dritten arbeitenden Menschen kreist<sup>47</sup>.“ Durch diese Formulierung gezwungen, schließt *Heyde* endlich auch alle Fragen der öffentlichen Beamten aus, weil der Beamte „nicht im freien Vertragsverhältnis, sondern in einem Dienstverhältnis von abgesonderter rechtlicher Eigenart mit besonderen Treuepflichten und besonderen Sicherheiten steht“. Positiv ausgedrückt, geht es *Heyde* „in dem entscheidenden Teil der Sozialpolitik um den Arbeiter“, „um den in einem freien Arbeitsverhältnis nach Maßgabe

<sup>44</sup> *Walter Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Hamburg 1959. S. 179.

<sup>45</sup> *Ludwig Heyde*: Abriß der Sozialpolitik, 11. Aufl. Heidelberg 1959. S. 9.

<sup>46</sup> *Heyde*: a.a.O. S. 10.

<sup>47</sup> *Heyde*: a.a.O. S. 14.

von Anordnungen des Vertragskontrahenten arbeitenden Menschen; er kann auch ‚Angestellter‘ sein oder als ‚Privatbeamter‘ (z. B. ‚Bankbeamter‘) bezeichnet werden“<sup>48</sup>.

Gegen Heydes Einschränkungen ist so lange nichts einzuwenden, als sie lediglich eine Abgrenzung in bezug auf die ihr folgenden Ausführungen sind und nicht den Anspruch auf eine allgemeine Begriffsbestimmung der Sozialpolitik erheben. So ergäbe sich z. B. aus den weiter oben durchgeführten Untersuchungen, daß gerade „in Wahrung der herrschenden Tradition“ die Sozialpolitik *nicht* auf die wirtschaftsendogenen Erscheinungen zu beschränken wäre. Wenn z. B. drei Invalide, der erste von Geburt aus, der zweite durch einen außerbetrieblichen Unfall und der dritte durch einen Betriebsunfall, genau dieselben Renten erhalten, würde es sicher nicht dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechen, nur im dritten Fall von sozialpolitischen Maßnahmen zu sprechen, in den beiden anderen Fällen dagegen von etwas anderem. Nicht ganz einzusehen ist auch die Darlegung, wonach sich die „Schichten der industriewirtschaftlichen Gesellschaft (grundsätzlich) erhalten“, die übrige Gesellschaftsstruktur (Landwirtschaft, unselbständig Erwerbende) „doch nur Daten-Änderungen“ erfahren hätte. Die Beweisführung an Hand der praktizierten Berufszählung ist wenig überzeugend und erläutert nicht, warum daraus geschlossen werden soll, alles aus der Sozialpolitik wegzulassen, was nicht die „Schichten der industriewirtschaftlichen Gesellschaft“ betrifft<sup>49</sup>.

In ähnlicher Weise wie Heyde geht auch E. Liefmann-Keil vor und greift aus dem ganzen sozialpolitischen Fragenkomplex nur diejenigen Aspekte heraus, die ihr am wichtigsten erscheinen: Die verteilungspolitischen Maßnahmen. Das offene Bekenntnis zu einer atomistischen Betrachtungsweise, wonach die „Sozialpolitik eine Politik der Einkommensverteilung geworden“ ist, wird noch durch den Beitrag erhärtet, „ungeachtet mancher Ansätze und Bestrebungen, aus ihr eine Gesellschaftspolitik zu machen“<sup>50</sup>. Der Bezug von Einkommen sei an das Eigentum von Produktionsfaktoren gebunden und durch die Anerkennung von privatem Eigentum vorbestimmt. Aus der unterschiedlichen Verteilung der Produktionsfaktoren ergäben sich Einkommensunterschiede. Diese Unterschiede könnten nur durch eine „gerechte“ Verteilungspolitik ausgeglichen werden. Was aber Gerechtigkeit ist, sei im Rahmen der Politik jedesmal von neuem festzustellen<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Heyde: a.a.O. S. 14.

<sup>49</sup> Heyde: a.a.O. S. 10 und 11.

<sup>50</sup> Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1961. S. 1. Der zuletzt zitierte Satz mag sich vorab richten gegen: Achinger: a.a.O., und Leopold v. Wiese: *Sozialpolitik als Wissenschaft*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956. Bd. 9. S. 547 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Liefmann-Keil: a.a.O. S. 2.

Die Grenzen der oben wiedergegebenen Begriffsbestimmungen der Sozialpolitik werden jedoch von *Liefmann* selbst etwas verwischt, wenn sie zugibt: „Die Sozialpolitik ist eine Politik, in der es sowohl um die Anteile einzelner sozialer Gruppen am Volkseinkommen, wie um Einzeleinkommen, um *Kosten* und *Preise* geht<sup>52</sup>“. Dadurch ergibt sich für *Liefmann* ein Konzept, das sie in den späteren Ausführungen zwingt, Koordinationsprobleme und wirtschaftliche Gesamtzusammenhänge zu besprechen. Bei einer Erarbeitung des Erkenntnisobjektes der Sozialpolitik muß noch auf folgende Aussagen eingegangen werden: „Die Änderungen, welche (durch die Sozialpolitik RS) . . . erreicht werden sollen, sind vornehmlich Änderungen *ökonomischer Bedingungen*. Die Sozialpolitik *soll* zwar im allgemeinen *nicht Teil der Produktionspolitik*, sie *soll* aber auch *nicht produktionsneutral* sein<sup>53</sup>“. Es fragt sich vorab, was unter „ökonomischen Bedingungen“ zu verstehen ist. Sind damit die wirtschaftlichen Daten im allgemeinen gemeint, so ergibt sich ein Widerspruch zur eingangs erwähnten Definition, wonach die Sozialpolitik eine Politik der Einkommensverteilung geworden ist. Wird dagegen die entfaltete Sozialpolitik im gerade erwähnten Sinn zu einem Datum erhoben, so ist nicht einzusehen, wie die Aufgabe dieses Datums darin bestehen kann, sich selbst zu ändern. Nicht minder schwierig ist es, den tatsächlichen Standort der Sozialpolitik zu bestimmen, wenn sie weder ein Teil der Produktionspolitik noch produktionsneutral sein *soll*. Der Formulierung kann nämlich entnommen werden, daß sie das eine wie das andere sein *könnte*. Insofern ist also der Titel des Werkes von *Liefmann* leicht irreführend, wenn von einer „ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“ die Rede ist, vielmehr geht es darum, diejenigen Probleme aus der Sozialpolitik herauszugreifen, die sich einer ökonomischen und z. T. einer ökonometrischen Behandlung unterziehen lassen.

### V. Schlußfolgerungen

Die Frage nach der heutigen Sozialpolitik reicht aber bei weitem über das wissenschaftliche Problem einer universalistischen oder atomistischen Betrachtungsweise hinaus. So macht sich gerade in den letzten Jahrzehnten eine wichtige Wandlung bemerkbar, indem, wie *Achinger* sagt, das lange Zeit bestimmende Interesse an den Ursachen der Sozialpolitik gegenüber der Analyse der Wirkungen zurücktritt<sup>54</sup>. Wenn jedoch vermutet wird, eine sorgfältige Wirkungsforschung würde zugleich ein vertiefender Beitrag zur Ursachenforschung sein<sup>55</sup>,

<sup>52</sup> *Liefmann-Keil*: a.a.O. S. V, Vorwort (Hervorhebung von mir).

<sup>53</sup> *Liefmann-Keil*: a.a.O. S. V, Vorwort (Hervorhebung von mir).

<sup>54</sup> *Achinger*: a.a.O. S. 163.

<sup>55</sup> *Achinger*: a.a.O. S. 8.

so liegt hierin die Gefahr, Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen mit solchen der Armutursachen zu verwechseln. Durch eine Erforschung der Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen kann lediglich auf getroffene Maßnahmen geschlossen werden, nicht aber auf Armutursachen. Im Hinblick auf letztere müßte man deren Auswirkungen untersuchen, unabhängig von den getroffenen Maßnahmen. In einer Übergewichtung der Wirkungsforschung mag auch der Ursprung dafür liegen, daß die symptomatische Therapie gegenüber der Kausaltherapie in den Vordergrund tritt. Nichtsdestoweniger wird in der Zukunft mit einer stärker sich ausbreitenden Ursachenforschung zu rechnen sein, weil durch die moderne mathematische Statistik und die zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmittel die Wege zu großangelegten empirischen Forschungen geebnet wurden.

Auf der Suche nach dem Erkenntnisobjekt der Sozialpolitik ist letztlich auch wichtig, in welcher Weise ein Mittelweg zwischen einer Sozialpolitik in der freien Verkehrswirtschaft und der zentralverwalteten Planwirtschaft gefunden werden kann. Auch in Ländern mit ausgesprochen demokratischem Charakter scheint der immer weiter um sich greifende Aktionsbereich der Wirtschaftssubjekte die Sozialpolitik einer staatlichen Vermachtung zu opfern. Dadurch ergeben sich neuartige Probleme, die nur im *jeweiligen Zeitgeist* gelöst werden können. „Eine starre, allgemein anerkannte Formel würde nur anzeigen, daß die Wissenschaft keine Föhlung mit der gestalten- und veränderungsreichen Wirklichkeit hätte“<sup>56</sup>.

Wenn wir uns um eine Begriffsbestimmung der Sozialpolitik bemühen, so geht es, wie wir eingangs schon sagten, lediglich um den Versuch, verschiedene Meinungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Vorab müssen aus der Definition jene Attribute gestrichen werden, welche früher die Sozialpolitik im Rahmen eines zeitgebundenen Ideologiedenkens festhielten. Weiter ist die Definition in dem Maße zu erweitern oder einzuschränken, als sie sowohl eine atomistische als auch universalistische Betrachtungsweise ermöglicht. Zudem muß im vornherein eingestanden werden, daß Sozialpolitik nicht bis ins Letzte definitorisch abgeklärt werden kann, handelt es sich doch, um mit L. v. Wiese zu sprechen, um ein „*Stück gesellschaftlicher Praxis*, das sich beständig erweitert, einengt, Altes abstößt und mit Neuem verbindet“<sup>57</sup>.

Es ist an dieser Stelle noch kurz auf eine methodologische Frage einzugehen: Daß die Sozialpolitik nicht durch eine Verbalinterpretation definiert werden kann, liegt auf der Hand, kommen doch ein-

<sup>56</sup> Wiese: a.a.O. S. 548. Sp. 1.

<sup>57</sup> Wiese: a.a.O. S. 548. Sp. 1.

zelen Worten ganz verschiedene Bedeutungen zu. Geht man nur vom Erfahrungsobjekt, von einem Ausschnitt aus der realen Objektwelt aus, so kann man ebensowenig auf das Erkenntnisobjekt schließen, weil ganz verschiedene Disziplinen dieselben Erfahrungsobjekte haben können. Daher wird in der neueren Literatur angenommen, man hätte beim jeweiligen *Problem* anzusetzen<sup>58</sup>. In bezug auf die Sozialpolitik muß jedoch hinzugefügt werden, daß die Probleme allein nicht zur Objektbildung ausreichen: *Die Probleme müssen auf die zeitbedingten Wertvorstellungen ausgerichtet werden*. Freilich würde uns unter diesen Voraussetzungen Max Weber entgegenhalten, damit beraube sich die Sozialpolitik der Möglichkeit einer wissenschaftlichen Betrachtung. „Indessen“, um nochmals in den Worten von L. v. Wiese zu sprechen, „kann dabei nur der engste Wissenschaftsbegriff einer begrifflich-systematischen, wertfreien Disziplin gemeint sein. Es gibt immerhin viel geordnetes und allgemein gültiges Wissen von der Sozialpolitik<sup>59</sup>“.

Eine eingehende Abklärung der Sozialpolitik verlangt also ein Zweifaches: Erstens ein *konkretes Erfassen der jeweiligen Probleme*, d. h., der Schwächen und Spannungen der Gesellschaftsordnung oder deren einzelner Bereiche und zweitens eine genaue *Kenntnis der Wertvorstellungen*, nach denen sich die jeweiligen Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen auszurichten haben.

Somit kommen wir abschließend zu folgender Zusammenfassung, als was Sozialpolitik heute betrachtet werden kann: *Sozialpolitik ist die Gesamtheit aller nach den jeweils zeitbedingten Wertvorstellungen ausgerichteter Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen, die Gesellschaftsordnung oder einzelne Bereiche derselben in bezug auf ihre Schwächen und Spannungen heilend oder ausgleichend zu beeinflussen.*

<sup>58</sup> Vgl. Wilhelm Hill: Betriebswirtschaftslehre als Wissenschaft. Zürich/St. Gallen 1957. I. Kapitel: Vom Wesen der Wissenschaft, S. 9 ff.

<sup>59</sup> Wiese, S. 552. Sp. 1.