

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 193

Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik

Von

**Heinz Lampert, Ulrich Pagenstecher und Hans Peter Widmaier
unter Mitarbeit von Uwe Blien**

Herausgegeben von Theo Thiemeyer



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 193

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 193

Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik



Duncker & Humblot · Berlin

Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik

Von

**Heinz Lampert, Ulrich Pagenstecher und Hans Peter Widmaier
unter Mitarbeit von Uwe Blien**

Herausgegeben von Theo Thiemeyer



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik / von Heinz Lampert, Ulrich Pagenstecher u. Hans Peter Widmaier. Unter Mitarb. von Uwe Blien. Hrsg. von Theo Thiemeier. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1990

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 193)

ISBN 3-428-06960-9

NE: Lampert, Heinz [Mitverf.]; Pagenstecher, Ulrich [Mitverf.]; Widmaier, Hans Peter [Mitverf.]; Thiemeier, Theo [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06960-9

Vorwort des Herausgebers

Der Ausschuß für Sozialpolitik widmet den vorliegenden Band seinem früheren Mitglied *Oswald von Nell-Breuning* zum 100. Geburtstag am 8. März 1990. *Oswald von Nell-Breuning* hat an der von Horst Sanmann angeregten Wiedergründungssitzung des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Sozialpolitik im Februar 1968 in Berlin mitgewirkt und über „Soziale Sicherheit durch Sozialeinkommen oder durch Vermögen?“ referiert. Auch an der folgenden Sitzung des Ausschusses in Berlin im September 1968 hat er teilgenommen. An der dritten Sitzung in Innsbruck im September 1969 konnte er wegen Krankheit nicht an der Diskussion teilnehmen, hat aber für dieses Treffen ein Referat „Zur Zielproblematik von Sozialinvestitionen“ vorgelegt (veröffentlicht in „Zur Problematik der Sozialinvestitionen“, SVS. NF. Bd. 40, hrsg. von Horst Sanmann, Berlin 1970, S. 57-68).

Die lebhafteste Erinnerung an die Mitwirkung *Nell-Breunings* und die Protokolle belegen seine weitere Mitwirkung an den Sitzungen in Innsbruck (1970), Wien (1973), Nürnberg (1975) und in Bad Homburg v. d. H. (1977). Für die folgenden Jahre hat *von Nell-Breuning* unter Hinweis auf seine zunehmenden altersbedingten Belastungen mit Bedauern auf seine Mitarbeit im Ausschuß für Sozialpolitik verzichten müssen.

Der Ausschuß für Sozialpolitik denkt an sein hochgeschätztes, aber auch immer in seinen Ansichten umstrittenes Mitglied *Oswald von Nell-Breuning* anlässlich seines 100. Geburtstages in Dankbarkeit und mit Respekt.

Von Nell-Breunings Beiträge zur Sozialethik, zu den großen Themen „Kapitalismus“, „Sozialismus“, „Berufsständische Ordnung“, „Mitbestimmung“, „Sozialpolitik“ und „Vermögenspolitik“ haben die Arbeiten des Ausschusses mitgeprägt und werden weiterwirken.

Am 26. und 27. Oktober 1988 fanden sich an der Universität der Bundeswehr Hamburg die Mitglieder des Ausschusses für Sozialpolitik im Verein für Sozialpolitik zusammen, um wieder einmal „Theoretische Grundlagen für Sozialpolitik“ zu erörtern. Diesem Thema waren die Vorträge der Kollegen *Henz Lampert*, *Ulrich Pagenstecher* und *Hans Peter Widmaier* gewidmet, die in diesem Band veröffentlicht werden.

Angesichts der wachsenden Probleme der Finanzierbarkeit sozialpolitischer Leistungen ist die Frage nach der theoretischen Fundierung sozialpolitischer Leistungserstellung und -gewährung von aktueller Brisanz. Zunehmend wird von politischer und auch von wissenschaftlicher Seite die Frage aufgeworfen, ob

der Begriff des Sozialen – und damit letztlich auch der Sozialpolitik – im Rahmen gesamtgesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Analyse ausreichend definierbar und operationalisierbar sei. Im Ausschuß für Sozialpolitik ist diese Diskussion aufgenommen worden. Die vorliegenden Arbeiten wollen einen wissenschaftlich fundierten Beitrag zu dieser Frage geben. Aufgrund der aktuellen Bedeutsamkeit der Diskussion soll die Erörterung im Rahmen des Ausschusses fortgesetzt werden.

Ein herzlicher Dank gebührt insbesondere dem Kollegen Horst *Sanmann* – und allen, die ihm zur Seite gestanden haben – für die liebenswerte und aufmerksame Betreuung und Unterstützung bei der Durchführung der Sitzung in Hamburg.

Bochum, im Juni 1990

Theo Thiemeyer

Inhaltsverzeichnis

Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik	
Von <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	9
Aufgaben und theoretische Grundlagen wissenschaftlicher Sozialpolitik	
Von <i>Ulrich Pagenstecher</i> , Nürnberg	73
Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen. Bürokratie im Wohlfahrtsstaat	
Von <i>Hans Peter Widmaier</i> , Lappersdorf und <i>Uwe Blien</i> , Mannheim	119

Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

I. Anlaß und Zielsetzung der Untersuchung

Im Zusammenhang mit der seit den 80er Jahren erhobenen Forderung nach einer „Wende“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik¹ spielt auch das Argument eine Rolle, es gäbe keine Theorie der Arbeit und des Sozialen² sowie der Sozialordnung; der Sozialen Marktwirtschaft fehle eine theoretische Fundierung ihrer sozialen Komponente³; nötig sei eine „ökonomische Theorie für den Bereich Arbeit und Soziales“⁴. Ein Ziel dieser Arbeit besteht in der Überprüfung der Behauptung, es gäbe keine Theorie der Sozialpolitik und in der Erörterung der These, es sei eine ökonomische Theorie der Sozialpolitik erforderlich.

Die erwähnten Einschätzungen von Defiziten einer Theorie der Sozialpolitik sind nur *ein* Anlaß für die vorliegende Arbeit. Ein zweites Motiv liegt in dem Versuch, die innerhalb der wissenschaftlichen Sozialpolitik durch Liefmann-Keil geforderte stärkere theoretische Fundierung der Wissenschaft von der Sozialpolitik — zu der zwischenzeitlich eine bemerkenswerte Zahl von Beiträgen vorgelegt wurde⁵ — fortzuführen. Daher sollen im folgenden Beiträge geleistet

¹ Vgl. z. B. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1978; Klaus Weigelt (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz 1986; Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis) (Hrsg.): Mehr Markt im Arbeitsrecht, o.O. 1986. Vgl. auch zahlreiche Äußerungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der immer wieder für einen Subventionsabbau, für mehr Steuerung durch den Markt, für mehr Lohndifferenzierung und für Reformen des Systems sozialer Sicherung eintrat: Gutachten 1978/79, Ziff. 432 ff., 1980/81, Ziff. 381 ff., 1981/82, Ziff. 428 ff., 1982/83, Ziff. 219 ff. und 252 ff., 1983/84, Ziff. 383 ff., 468 ff. und 503 ff., 1984/85, Ziff. 314 ff. und 1985/86, Ziff. 258 ff., 308 ff. und 358 ff.

² A. Gutowski, R. Merklein, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1985, S. 49 ff., insbes. S. 50 f.; W. Engels, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, o.O., 1985, S. 4.

³ A. Gutowski, R. Merklein, a. a. O., S. 50 f.

⁴ Ebenda.

⁵ Vgl. dazu den Überblick bei H. Lampert, A. Bossert, Die Soziale Marktwirtschaft — eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1987, S. 109 ff., insbes. S. 116 ff.

werden zur Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik (Ursachenlehre und Entstehungsbedingungen), zu einer Theorie der Determinanten sozialpolitischer Entwicklung, zur Wirkungslehre der Sozialpolitik und zur Frage nach den Grenzen der staatlichen Sozialpolitik.

II. Begriffliche und programmatische Vorklärungen

Wenn man über den theoretischen Stand, die theoretische Leistungsfähigkeit und die theoretischen Defizite einer wissenschaftlichen Disziplin diskutiert, ist für eine effiziente Auseinandersetzung eine Klärung des Theoriebegriffes und der der Theorie gestellten Aufgaben erforderlich.

1. Der Theoriebegriff

Unter einer Theorie soll ein auf die Gewinnung von Erkenntnissen gerichtetes System von Aussagen verstanden werden, das aus Definitionen, Hypothesen und mit Hilfe logischer Transformation gewonnenen Schlußfolgerungen besteht⁶. Eine so definierte Theorie, deren Aufgabe ganz allgemein in der Gewinnung von Erkenntnis gesehen wird, noch nicht in der Erkenntnis über Ausschnitte aus der sinnlich wahrnehmbaren Welt, braucht — abgesehen von der Definition ihres Erfahrungsobjektes und ihres Erkenntnisgegenstandes — nur den Bedingungen der Exaktheit der Aussagen, der logischen Konsistenz und der intersubjektiven Überprüfbarkeit — d. h. auch: maximaler Werturteilsfreiheit — zu genügen. Durch diesen sehr weit gefaßten Theoriebegriff soll der Entwurf von holistischen oder partiellen, nur im Ideellen angesiedelten Gedankengebäuden im Sinne von gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischen Leitbildern und Konzeptionen nicht aus dem sozialwissenschaftlichen Denken und Arbeiten von vornherein ausgeschlossen werden⁷.

⁶ Etwas ausführlicher und exakter ist Theorie definierbar als ein System von Aussagen, das a) auf Hypothesen, Definitionen und unterstellten oder empirisch gegebenen Randbedingungen beruht, b) abgeleitete Aussagen (Theoreme) enthält, die aus der Systembasis durch Anwendung der Regeln logischer Transformation abgeleitet sind und dazu dienen können, die Realität zu erklären sowie Handlungsmöglichkeiten zu erkennen und das c) in bezug auf das Axiomensystem widerspruchsfrei, hinreichend und notwendig ist. Vgl. dazu Hans *Albert*, Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Ernst Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln 1965, S. 128.

⁷ Vgl. dazu auch W. W. *Engelhardt*, Politische Ökonomie und Utopie, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Bonn u. a. 1976, S. 201. Vgl. auch H. *Sanmann*, Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Bd. 72 N. F., Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 61 ff. Sanmann hält die Einbeziehung von Leitbildern in die wissenschaftliche Arbeit für akzeptabel, wenn Leitbilder als wissenschaftlich nicht begründbare Daten gesetzt werden (S. 71 f.).

Die an die Theorie zu stellenden Anforderungen wachsen, wenn die Theorie auf die Gewinnung von Erkenntnissen über bestimmte Teile der realen Welt gerichtet ist und/oder Erkenntnisse über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten politischer Gestaltung eines bestimmten Lebensbereiches gewonnen werden sollen. Denn dann sollte erstens größtmögliche Gewähr zu erreichen versucht werden, daß die Theorie die zu erklärenden Teile der Wirklichkeit in ihren Modellelementen und -beziehungen zutreffend abbildet. Zweitens müßte die Theorie so weit wie möglich so konzipiert werden, daß sie empirisch überprüfbar ist. Generell empirische Überprüfbarkeit zu fordern, ist m. E. allein wegen der nicht zu beseitigenden Defizite an statistischen Daten und an Informationen über die Realität nicht sinnvoll⁸.

2. Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik

Für die folgende Systematisierung der Aufgaben einer positiven Theorie der Sozialpolitik ist es — jedenfalls grundsätzlich — nicht wesentlich, wie das Erfahrungsobjekt einer solchen Theorie definiert wird, ob man etwa von der engeren Definition der Sozialpolitik ausgeht, wie sie bei Sanmann⁹ zu finden ist, oder von einer weiter gefaßten Definition, wie u. a. Achinger, Kleinhenz¹⁰ und der Autor sie bevorzugen.

Die Hauptaufgaben der wissenschaftlichen Sozialpolitik lassen sich systematisch ableiten, wenn man davon ausgeht, daß es nach vermutlich nahezu völlig übereinstimmender Auffassung der wissenschaftlichen Sozialpolitiker Aufgabe einer Theorie der Sozialpolitik ist, Erkenntnisse zu gewinnen über faktisches sozialpolitisches Handeln und über die Notwendigkeit sowie die Möglichkeiten sozialpolitischen Handelns¹¹, in dessen Mittelpunkt die Verbesserung der

⁸ Ein Wissenschaftsprogramm, das nur überprüfbare Hypothesen zuläßt, bedeutet eine starke Einengung der wissenschaftlicher Analyse zugänglichen Problembereiche und damit Verzicht auf die Erkenntnisgewinnung für eine wissenschaftliche Beratung der Politik. Vgl. auch J. v. Kempski, Art. Positivismus, in: HdWW, Bd. 6, S. 140 ff., insbes. S. 145, der meint: Freilich zeigte sich sehr bald, daß die Forderung der Falsifizierbarkeit „die ökonomische Theorie einzureißen droht und daß die (normative) Poppersche Wissenschaftstheorie zu sehr an der Physik als dem Prototyp einer Erfahrungswissenschaft ausgerichtet ist.“ Vgl. ferner G. Kleinhenz, Zur Konzeption einer „politischen Ökonomie“ auf der Grundlage des kritischen Rationalismus, in: G. Lührs u. a., a. a. O., S. 188 f.

⁹ H. Sanmann, Sozialpolitik, in: W. Ehrlicher (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1975, S. 189.

¹⁰ H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, S. 161 ff.; G. Kleinhenz, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970, S. 76; H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1985, S. 11.

¹¹ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei G. Kleinhenz, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 90 ff. sowie H. Willgerodt, Sozialpolitik und Ökonomie, in: ORDO 1963, S. 375 ff.; W. Schmähl, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: B. Külpe, W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit, Köln 1971, S. 11 ff. und H. Lampert, Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, S. 16 ff.

Lebenslagen gesellschaftlich und wirtschaftlich schwacher Personenmehrheiten steht; dann nämlich lassen sich — in Analogie zu den Aufgaben der Theorie der Wirtschaftspolitik — die Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik unter Berücksichtigung der Tatsache ableiten, daß Sozialpolitik bedeutet, eine bestimmte Situation in eine andere gewünschte Situation zu überführen. Wenn man die Frage beantwortet, welche logischen Schritte eine rationale Entscheidung zur Änderung sozialer und/oder wirtschaftlicher Zustände voraussetzt, stößt man auf folgende Aufgaben¹²:

1. die Erklärung bzw. Begründung der Notwendigkeit sozialpolitischen Handelns; dazu gehören:
 - 1.1. eine Lehre über die Ursachen staatlicher Sozialpolitik und über die Entstehung bzw. die Existenz sozialpolitischen Bedarfs;
 - 1.2. die Diagnose und Beurteilung von Zuständen, die im Lichte eines Zielsystems änderungsbedürftig erscheinen oder als änderungsbedürftig vermutet werden;
 - 1.3. eine Entwicklungsprognose. Sie ist erforderlich, weil sich eine gewünschte Situation von selbst einstellen kann oder weil sich in der Zeit bis zum Einsatz und Wirksamwerden eines Instrumentes die Situation verändert haben kann.

Da im Mittelpunkt der Sozialpolitik die Beeinflussung von Lebenslagen steht, kommt im Rahmen der Erklärung und Begründung der Notwendigkeit der Sozialpolitik der Gewinnung von Erkenntnissen über die Determinanten der Lebenslage, über die lebenslagerelevanten Ziele der Gesellschaftsmitglieder, über gesellschaftssystemspezifische Bedingungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Schwäche und über die Entwicklung von Lebenslagen unter bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen ein besonderes Gewicht zu¹³.
2. da politisches Handeln zielgerichtet ist, ist ein weiterer Aufgabenbereich die Analyse von hypothetischen und faktischen Zielsystemen im Sinne
 - 2.1. einer Interpretation der Zielinhalte;
 - 2.2. einer Darstellung der faktischen und möglichen Zielbegründungen;
 - 2.3. einer Operationalisierung der Ziele;
 - 2.4. der Untersuchung der Qualität der Zielbeziehungen;
 - 2.5. der Überprüfung von Zielsystemen auf Vollständigkeit und Konsistenz;
 - 2.6. von Analysen der Zielakzeptanz;

¹² Vgl. dazu ausführlicher H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 6 und G. Kleinhenz, Zur Konzeption einer „politischen Ökonomie“ auf der Grundlage des kritischen Rationalismus, a. a. O., S. 191 ff. Vgl. auch die Darstellung der Aufgaben einer Theorie der Sozialpolitik bei B. Molitor, Bemerkungen zur sozialpolitischen Theorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1988, S. 171 ff. Der Aufgabenkatalog Molitors ist etwas enger gefaßt, stimmt aber im wesentlichen mit dem hier unter Ziffer 1 bis 3 entwickelten Aufgabenkatalog überein.

¹³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei G. Kleinhenz, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 96 bis 102.

3. die Ableitung sozialpolitischer Handlungsmöglichkeiten. Bestandteile einer solchen Handlungslehre sind:
 - 3.1. die Entwicklung system- und zielkonformer Instrumente;
 - 3.2. die Überprüfung verfügbarer Instrumente in bezug auf ihre gewollten und ungewollten Wirkungen; dabei sollten angesichts des verbreiteten Vorurteils, Sozialpolitik sei ein die Wirtschaft in erster Linie belastendes, kontraproduktives staatliches Handeln, neben negativen ökonomischen Effekten auch die positiven, die Wirtschaftsgrundlagen, die wirtschaftliche Stabilität und das Wachstum sowie die den wirtschaftlichen und sozialen Wandel fördernden Effekte — u. a. der Arbeitnehmerschutz-, der (Berufs-) Bildungs- und der Sozialversicherungspolitik — systematisch herausgearbeitet und zu quantifizieren versucht werden¹⁴.
 - 3.3. die Erfolgskontrolle des Instrumenteneinsatzes;
4. die Analyse sozialpolitischer Trägersysteme und sozialpolitischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, insbesondere unter dem Aspekt der Rationalität und der Effizienz;
5. die Darstellung und Analyse
 - 5.1. realer Systeme staatlicher Sozialpolitik;
 - 5.2. gedachter Systeme von Sozialpolitik;
 - 5.3. der Vergleich von realen Systemen;
 - 5.4. der Vergleich von gedachten Systemen (Konzeptionen oder Leitbildern);
 - 5.5. der Vergleich von realen Systemen mit ihren Leitbildern.

Unter Berücksichtigung der Zeitdimension praktischen Handelns und wissenschaftlichen Arbeitens ergeben sich schließlich zwei weitere Aufgabenbereiche, nämlich:

6. die Darstellung und Erforschung der praktischen Sozialpolitik; dabei sollte aus der Sicht der Entwicklung einer umfassenden Theorie der Sozialpolitik die Herausarbeitung der Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik eine zentrale Rolle spielen. Die Analyse von Systemen staatlicher Sozialpolitik in verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen kann nicht nur Erkenntnisse über den Grad an Systemgebundenheit der Entstehung und Entwicklung von Sozialpolitik zutage fördern, sondern auch zur Formulierung von Hypothesen über Entwicklungsdeterminanten und Entwicklungsgesetzlichkeiten der Sozialpolitik führen. In jüngster Zeit wurde von Historikern vor allem die Sozialgeschichte und die Sozialpolitikgeschichte der Neuzeit erforscht¹⁵;

¹⁴ Vgl. dazu u. a. H. *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 187 ff. sowie ders., Die Interdependenzen zwischen der Wirtschaftspolitik und der Sozialpolitik, in: Das Wirtschaftsstudium 1977, S. 211 ff.

¹⁵ Vgl. dazu v. a. H.-U. *Wehler*, Moderne deutsche Sozialgeschichte, Köln u. a. 1966 (Lit.); ders., Bibliographie zur modernen deutschen Sozialgeschichte, Göttingen 1976;

7. die Darstellung und Analyse der Geschichte der Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin. Eine solche Geschichte muß, da sie erst in bescheidenen Ansätzen existiert¹⁶, noch geschrieben werden. Sie müßte vermutlich spätestens bei John Stuart Mill ansetzen, der sich in seinem Werk „Grundsätze der politischen Ökonomie“ ausführlich mit Problemen der Eigentumsverteilung, mit den Möglichkeiten der Anhebung niedriger Arbeitslöhne, mit dem Problem der monopsonistischen Ausbeutung und mit geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden auseinandersetzte¹⁷.

III. Gibt es eine Theorie der Sozialpolitik?

Die These, daß es keine Theorie der Sozialpolitik gebe bzw. daß die Theorie der Sozialpolitik erhebliche Defizite aufweise, findet sich in jüngeren Veröffentlichungen nicht nur bei Armin Gutowski, sondern auch bei Wolfram Engels¹⁸ u. a.¹⁹. Diese Urteile sind jedoch — bezogen auf den gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Sozialpolitik — nicht haltbar²⁰. Soweit diese Kritik, wie bei Gutowski²¹ und Matzner²², mit der Forderung nach einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik bzw. einer marktwirtschaftlichen Theorie der Sozialpolitik verbunden wird, schwört sie die Gefahr herauf, die Entwicklung der Theorie der Sozialpolitik methodisch a priori unzulässig einzuengen, sie zu normativieren, dem Markt eine höhere Rangordnung zuzuerkennen als sozialen

ders., Deutsche Gesellschaftsgeschichte, 2 Bde., München 1987; V. *Hentschel*, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt/M. 1983 (Lit.); F. *Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981. Vgl. auch historisch-theoretisch orientierte Arbeiten von Nichthistorikern, z. B. von J. *Alber*, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M. 1982, sowie P. A. *Köhler*, H. F. *Zacher* (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983.

¹⁶ Vgl. etwa G. *Kleinhenz*, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 28-57.

¹⁷ Vgl. dazu J. St. *Mill*, Grundsätze der politischen Ökonomie, 7. Aufl., Jena 1924, II. Buch, 1., 12., 13. und 14. Kapitel.

¹⁸ W. *Engels*, a. a. O., S. 4.

¹⁹ Vgl. z. B. E. *Matzner*, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt u. a. 1982; nach Matzners Urteil liegt „keine ausreichende theoretische Begründung der staatlichen Sozialpolitik“ vor (S. 128). Matzner scheint jedoch in seine Urteilsbildung eine Reihe einschlägiger Arbeiten nicht einbezogen zu haben, wie z. B. — um nur einige zu nennen — die Arbeiten von O. v. *Zwiedineck-Südenhorst* (Sozialpolitik, Leipzig u. a. 1911), E. *Heimann* (Soziale Theorie des Kapitalismus, Tübingen 1929), G. *Albrecht* (Sozialpolitik, Göttingen 1955), W. *Weddigen* (Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart 1957), H. *Achinger* (Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, a. a. O.), W. *Schreiber* (Soziale Ordnungspolitik heute und morgen, Stuttgart 1968), L. *Preller* (Sozialpolitik, theoretische Ortung, Tübingen u. a. 1962).

²⁰ Vgl. dazu H. *Lampert*, A. *Bossert*, a. a. O., S. 115 ff.

²¹ A. *Gutowski*, R. *Merklein*, a. a. O., S. 51 f.

²² E. *Matzner*, a. a. O., S. 129.

Gesichtspunkten, die Untrennbarkeit der sozialen Bedingtheit und sozialen Wirkungen von wirtschaftlichem Handeln zu verkennen und die praktische Sozialpolitik — eigentlich in einem marxistischen Sinne — als marktwirtschaftliche Lazarettstation zu etablieren²³. Einen interessanten Versuch eines Brückenschlags zwischen ökonomischer Theorie und Theorie der Sozialpolitik unternahm in jüngster Zeit Gerhard Kleinhenz mit seinem Vorschlag zur Entwicklung einer „neuen ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“²⁴.

Für die beiden ersten Nachkriegsjahrzehnte kann man mit Fug und Recht größere Theoriedefizite der Sozialpolitik konstatieren, obwohl Molitor schon 1957 feststellte: „Ist eine solche geschlossene Theorie (der Sozialpolitik im Sinne einer gesellschaftlichen Ordnungspolitik; der Verfasser) auch noch ein Desideratum, so finden sich doch in der neueren Literatur zu wesentlichen Stücken wertvolle Bausteine“²⁵. Die für die Sozialpolitik unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg bestehenden theoretischen Lücken wurden jedoch merklich verringert, als in Liefmann-Keils Werk „Ökonomische Theorie der Sozialpolitik“ und — angeregt durch diese Arbeit — in zahlreichen anderen Veröffentlichungen vor allem drei Entwicklungen initiiert wurden: erstens die Anwendung der analytischen Instrumente der neueren Mikrotheorie (Preistheorie, Theorie des Arbeitsangebotes, Steuer- und Abgabewirkungslehre) auf die Analyse sozialpolitischer Probleme, zweitens die Ableitung der Makrowirkungen der Sozialpolitik mit Hilfe der Kreislaufanalyse²⁶ und drittens die Anwendung der ökonomischen Theorie der Politik auf den sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Analyse des sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses wurde vor allem von Hans-Peter Widmaier²⁷ vertieft.

Die ökonomische Theorie der Sozialpolitik hat die Sozialpolitiklehre nicht nur in die Wirtschaftswissenschaften reintegriert, sondern sie auch entideologisiert, ihren Realitätsbezug erhöht, sie an die internationale Entwicklung angebunden und neue Perspektiven theoretischer Entwicklung eröffnet²⁸.

Es ist hier nicht der Ort, die seit den 60er Jahren erschienenen Monographien und theoretisch orientierten sozialpolitischen Ansätze Revue passieren zu lassen

²³ Vgl. dazu H. Lampert, A. Bossert, a. a. O., S. 120ff. sowie H. Lampert, Leistungen und Grenzen der „ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“, Manuskript, S. 14ff.

²⁴ G. Kleinhenz, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, in: G. Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1989. Wenngleich dieser Versuch m.E. unternommen werden sollte, reicht er doch nicht aus, der ökonomischen und der sozialen Dimension als untrennbaren Dimensionen arbeitsteilig organisierten gesellschaftlichen Wirtschaftens gleichen Rang zuzuerkennen.

²⁵ B. Molitor, Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1957, S. 152ff., insbes. S. 154.

²⁶ Hier ist vor allem H. Hensen, Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955, zu nennen.

²⁷ H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1976.

²⁸ Vgl. dazu H. Lampert, Leistungen und Grenzen der „ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“, a. a. O., S. 9ff.

und ihre theoretische Substanz bzw. Relevanz aufzuzeigen²⁹. Für diejenigen, die sich regelmäßig in einem Mindestumfang mit der Wissenschaft von der Sozialpolitik beschäftigen, dürften folgende Aussagen nachvollziehbar sein:

1. Die Behauptung, es gebe keine Theorie der Sozialpolitik, ist nur haltbar, wenn unter Theorie ein den Objektbereich umfassend, d. h. vollständig, und konsistent erklärendes Gedankengebäude verstanden wird³⁰. Einem derart formulierten Anspruch werden auch die Theorie der Wirtschaftspolitik und die ökonomische Theorie nicht gerecht.
2. Noch nach dem zweiten Weltkrieg dominierten in der wissenschaftlichen Sozialpolitik historisch-institutionell ausgerichtete, beschreibende und normativ ausgerichtete Arbeiten, es gab aber auch theoretisch hohen Ansprüchen genügende Arbeiten³¹, wenngleich sie nur spezielle Fragestellungen abdeckten und so gesehen Fragmente waren.
3. In den letzten drei Jahrzehnten wurden zahlreiche Theorielücken ganz oder teilweise geschlossen³². Geht man davon aus, daß aus dem oben angeführten Aufgabenkatalog der Analyse des Zielsystems, der Instrumente und des Trägersystems einschließlich des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zentrale Bedeutung zukommt, dann läßt sich feststellen, daß die neuzeitliche wissenschaftliche Sozialpolitik diesen Aufgabenstellungen prinzipiell weitgehend gerecht wird. In bezug auf diese Aufgabenbereiche steht die Theorie der Sozialpolitik der Theorie der Wirtschaftspolitik wenn überhaupt, dann nicht mehr viel nach.

IV. Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik

1. Anforderungen an eine Theorie der Sozialpolitik

Die inhaltlichen Anforderungen an eine Theorie der Sozialpolitik wurden bereits formuliert (vgl. II. 2.). Bevor ein Rahmenwerk für eine Theorie und Grundzüge für ausgewählte Theorieteile entwickelt werden können, sind noch einige methodologische Anforderungen abzuleiten, die an eine Theorie der Sozialpolitik gestellt werden müssen.

Aus den oben dargestellten Aufgaben der wissenschaftlichen Sozialpolitik und dem Charakter des Handlungsfeldes Sozialpolitik ergibt sich, daß die

²⁹ Vgl. zu einer solchen Darstellung in Grundzügen H. Lampert, A. Bossert, a. a. O., S. 117 ff.

³⁰ In diesem Sinne ist J. Frerich, Sozialpolitik, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, München 1987, S. 14, zuzustimmen, wenn er feststellt, daß es bis heute keine umfassende Theorie der Sozialpolitik gibt.

³¹ Genannt seien: O. v. Zwiédineck-Südenhorst, a. a. O.; E. Heimann, a. a. O.; G. Briefs, Das gewerbliche Proletariat, in: G. Albrecht u. a. (Hrsg.), Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abt., Das soziale System des Kapitalismus, Tübingen 1926; B. Pfister, Sozialpolitik als Krisenpolitik, Stuttgart u. a. 1936.

³² Vgl. dazu den Überblick bei H. Lampert, A. Bossert, a. a. O., S. 117 ff.

Sozialpolitiklehre eine *eigenständige* wissenschaftliche Disziplin ist. Denn keine andere, von ihrer Aufgabenstellung und ihren Methoden her einschlägige wissenschaftliche Disziplin ist in der Lage, die Aufgaben der wissenschaftlichen Sozialpolitik allein und vollständig zu lösen. Die Sozialpolitik als Wissenschaft läßt sich weder der Ökonomie noch der Soziologie, weder der Politikwissenschaft noch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte subsumieren³³.

Obwohl traditionellerweise die Sozialpolitik in Forschung und Lehre ganz überwiegend von Wirtschaftswissenschaftlern betrieben wurde — erst seit etwa 15 Jahren haben die Soziologen die Sozialpolitik „wiederentdeckt“ — und bisher vor allem die Wirtschaftswissenschaften zur Gewinnung sozialpolitisch relevanter Erkenntnisse beigetragen haben, ist eine die gesamte praktische Sozialpolitik umfassende ökonomische Theorie nicht denkbar. Schon vor 50 Jahren wies Eduard Heimann darauf hin³⁴, daß eine Theorie der Sozialpolitik geschichtliche Theorie sein muß, soweit sie einen geschichtlichen Verlauf abbildet, und — weil sie Beziehungen zwischen Menschen beschreibt — eine soziale Theorie, in die die ökonomische Theorie eingeht.

Aus dieser Eigenständigkeit der Sozialpolitik und ihrem ausgeprägt interdisziplinären Charakter ergeben sich folgende methodologischen Postulate:

1. die Unzulässigkeit aprioristischer disziplinärer Einengungen;
2. die Unzulässigkeit der Überbetonung bestimmter Dimensionen und Aspekte, etwa ökonomischer gegenüber solchen des sozialen Schutzes; beide Postulate lassen sich positiv formulieren als Forderung nach Pluralität der analytischen Perspektiven und der Methoden³⁵.
3. die Forderung nach Multi- bzw. Interdisziplinarität³⁶.

³³ Vgl. dazu auch G. Kleinhenz, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, a. a. O., S. 124 ff. und die dort zitierte Literatur; H. Winterstein, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, Berlin 1969, S. 181; J. Zerche, F. Gründer, Sozialpolitik. Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Düsseldorf 1982, S. 38: „Die praktische Sozialpolitik und ihre Probleme sind ein *Erfahrungsobjekt*, das von mehreren wissenschaftlichen Disziplinen zum Gegenstand ihrer spezifischen Betrachtung (*Erkenntnisobjekt*) gemacht werden kann. Diese Arbeitsteilung ist nicht nur zulässig und sinnvoll, sondern auch notwendig. Keine Einzelwissenschaft vermag die Gegenstände unserer Erfahrung in ihrer Totalität und Komplexität zu erfassen, sondern muß sich auf bestimmte Aspekte der Erscheinungen in der von uns wahrgenommenen Wirklichkeit beschränken. Auch und gerade die theoretische (d. h. die Theorie der) Sozialpolitik erfordert daher den Einsatz von Methoden und Erkenntnissen mehrerer Fachdisziplinen, die sich gegenseitig ergänzen müssen. Angesichts der Tatsache, daß dieser Anspruch wiederum von einer einzelnen Forscherpersönlichkeit nicht geleistet werden kann, werden in der stark anwendungsorientierten *Sozialpolitiklehre* wie auch in der *praktischen Sozialpolitik* besonders hohe Anforderungen an die Fähigkeit und Bereitschaft zu einer *interdisziplinären Zusammenarbeit* gestellt.“; vgl. auch H. Lampert, Sozialpolitik, a. a. O., S. 21 ff. sowie ders., Leistungen und Grenzen der ökonomischen Theorie der Sozialpolitik, a. a. O., S. 13 ff.

³⁴ E. Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus, a. a. O., S. 11 f.

³⁵ Vgl. dazu auch die von Chr. v. Ferber (Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 16 ff.) an der Ökonomisierung der Sozialpolitik in der Praxis und in der

2. Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik

Im folgenden sollen Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik geleistet werden. Entsprechend der Aufgabe der Sozialpolitiklehre, Erkenntnisse über praktiziertes sozialpolitisches Handeln und über Handlungsmöglichkeiten zu gewinnen, kommt der Frage nach den Determinanten der Sozialpolitik oder bestimmter Handlungsfelder der Sozialpolitik in vergangenen und gegenwärtigen Gesellschaftssystemen sowie der Frage nach den Bestimmungsgründen (d.h. der Notwendigkeit, den Voraussetzungen und Grenzen) für sozialpolitische Handlungsmöglichkeiten vermutlich unbestritten große Bedeutung zu. Nimmt man hinzu, daß sowohl die Theorie der Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen praktischer Sozialpolitik als auch die Theorie der Handlungsmöglichkeiten vor allem auf die Elemente abzustellen haben, die jede Politik konstituieren, nämlich die Ziele, die Mittel und die Träger der Politik, dann wird erkennbar, daß die formulierten Fragen alle abgeleiteten Aufgabenfelder implizieren — abgesehen vom Systemvergleich. Aus diesem Gesamtkomplex sollen folgende drei Fragestellungen herausgegriffen und Antworten angeboten werden:

1. Wodurch wurde und wird Sozialpolitik notwendig (Theorie der Entstehungsbedingungen für Sozialpolitik)?
2. Wodurch wird die Entwicklung der Sozialpolitik in einer Gesellschaft determiniert (Theorie der Entwicklungsbedingungen)?
3. Was bewirkt staatliche Sozialpolitik (Theorie der Wirkungen staatlicher Sozialpolitik)?

2.1. Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

Eine Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik muß zunächst erklären können, wann staatliche Sozialpolitik notwendig wird. Wenn die Theorie allgemeingültig sein will, muß diese Erklärung raum- und zeitunabhängig sein. Zusätzlich ist es erforderlich, für bestimmte Gesellschaften in bestimmten historischen Epochen speziellere Theorien gleichsam als Unterfälle einer allgemeinen Theorie zu entwickeln, um Besonderheiten der Sozialpolitik, seien sie in der Qualität oder in der Quantität begründet, zu erklären.

Theorie geübte Kritik. Er spricht von einer „Anpassung der Sozialpolitik an das dominante wirtschaftswissenschaftliche Denksystem“, die „nicht allein den Formenschatz sozialpolitischer Reflexion“ berührt, sondern zugleich „den Umfang des sozialpolitisch Relevanten“ absteckt (S. 45).

³⁶ Vgl. dazu auch H. *Achinger*, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963, S. 47ff. und S. 87ff. sowie J. *Zerche*, Theorie der Sozialpolitik versus Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1988, S. 52ff.

2.1.1. Eine raum- und zeitunabhängige Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik

Einen entscheidenden Beitrag zur Begründung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik hat schon 1911 Zwiedineck-Südenhorst geleistet, als er in der „allgemeinen Grundlegung“ seiner Sozialpolitik — nicht zuletzt im Zusammenhang mit historischen Analysen älterer Gesellschaften (antikes Griechenland und Rom, vorchristliches Israel) — herausarbeitete, daß folgende Bedingungskonstellation staatliche Sozialpolitik notwendig macht:

1. eine im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung mit der Arbeitsteilung und der beruflichen Gliederung verbundene Vergesellschaftung, die
 - 1.1. die wirtschaftliche Autarkie zerstört und gegenseitige Abhängigkeiten schafft (S. 2) und
 - 1.2. gleichzeitig in ihrem inneren Gefüge eine Schichtung aufweist, die durch Unterschiede im Besitz, im Einkommen, im Beruf und in der Rasse begründet sein kann (S. 9-11, S. 16-20);
2. eine unterschiedliche Teilhabe der unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten an den wirtschaftlichen Errungenschaften, die
 - 2.1. entweder das Fortbestehen der Gesellschaft durch eine Bedrohung des inneren Friedens gefährdet (S. 49) oder
 - 2.2. aufgrund der Überzeugung für korrekturbedürftig gehalten wird, daß jedes Individuum einen Anspruch auf ein menschenwürdiges Dasein und auf die für die Persönlichkeitsentfaltung notwendigen Bedingungen hat (S. 22);
3. die Existenz eines Bedarfs, der nur kollektiv bzw. politisch gedeckt werden kann. Zwiedineck-Südenhorst nennt vor allem die Einschränkung wirtschaftlicher Freiheit, soweit diese Freiheit die begründeten Interessen anderer verletzen kann, die Umgestaltung der Produktionsverfassung, die Erleichterung des sozialen Aufstiegs, die Verwirklichung des Rechts auf Bildung und die Einflußnahme auf die Einkommensgestaltung mit dem Ziel der Verringerung „scharfer“ Einkommens- und Besitzunterschiede. Zwiedineck spricht damit insbesondere den aus starken Ungleichheiten resultierenden Bedarf an interpersoneller Umverteilung von Rechten, Chancen, Einkommen und Vermögen an.

Das Verdienst Zwiedineck-Südenhorsts liegt m. E. in dem Nachweis, daß die staatliche Sozialpolitik nicht nur in der neuzeitlichen Industriegesellschaft notwendig war und ist, wenngleich in ihr diese Notwendigkeit vom Umfang her andere Dimensionen erreicht.

2.1.2. Erklärung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik in Industriegesellschaften

Zur Grundlegung einer Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik in Industriegesellschaften haben vor allem Soziologen beigetragen, die — im Prinzip nicht anders als Zwiedineck-Südenhorst — herausgearbeitet haben, daß die mit Arbeitsteilung verbundene Industrialisierung, die Verstädterung und die Herausbildung der Bürokratie im Zuge der Entstehung der Nationalstaaten strukturell-funktionelle Differenzierungsprozesse mit sich brachten, die — vor allem in Verbindung mit der Entstehung des Lohnarbeitsverhältnisses und seiner Ausbreitung — sozialpolitischen Bedarf in bezug auf die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsmarktverfassung, die soziale Sicherheit und die Versorgung mit öffentlichen Gütern³⁷ entstehen ließen.

Diese Ansätze lassen sich zu einer Theorie der Entstehungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik ausbauen^{38, 39}.

Grundlage dafür ist die These, daß die Notwendigkeit zu staatlicher Sozialpolitik besteht, wenn folgende Bedingungen gegeben sind:

1. es entsteht oder besteht die Notwendigkeit, die Lebenslage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen, weil andernfalls entweder die Existenz der Gesellschaft bedroht ist oder weil von den politischen Entscheidungsträgern anerkannte gesellschaftliche Ziele verletzt werden;
2. die für erforderlich gehaltene bzw. erwünschte Lebenslagebeeinflussung ist selbstverantwortlich oder mit Hilfe bisher bestehender oder denkbarer nicht-staatlicher Einrichtungen nicht möglich.

Wenn beide Bedingungen erfüllt sind, existiert in einer Gesellschaft sozialpolitischer Bedarf verschiedener Art, der an anderer Stelle (2.1.3.) systematisiert werden wird.

³⁷ Vgl. dazu P. Flora, J. Alber, *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick und London 1984, S. 37 ff., insbes. S. 38, die in ihrer Theorie wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung auf Durkheim zurückgreifen. In Europa lag nach W. Fischer eine wirtschaftliche Grundbedingung für die Entstehung der neuzeitlichen Sozialpolitik in der Ablösung der agrarisch-kleingewerblich-hausindustriellen Produktionsweise durch die industriell-großbetrieblich bestimmte Wirtschaft. W. Fischer, *Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, in: H. Zacher (Hrsg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Berlin 1979, S. 91 ff., insbes. S. 101.

³⁸ Ein Ausbau erscheint erforderlich, weil sowohl bei Zwiedineck-Südenhorst als auch bei Flora/Alber, deren Analyse sich nur auf das System sozialer Sicherheit bezieht, die durch den entwicklungsbedingten gesellschaftlichen Strukturwandel verursachten sozialpolitischen Bedarfe nicht systematisch erfaßt und beide Ansätze nur auf „kapitalistische“ Gesellschaften bezogen sind.

³⁹ Erste Schritte in diese Richtung finden sich bei H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 113f.

Beide Bedingungen können auch in nicht-industriellen Gesellschaften erfüllt sein⁴⁰, weil auch in diesen Gesellschaften die Lebenslagen der Menschen prinzipiell, wenn auch nicht so stark wie in der Industriegesellschaft, durch schwerwiegende Risiken (Krankheit, Alter, Unfall) bedroht und die Möglichkeiten individueller Risikoversorge durch intertemporale Einkommensumverteilung sehr begrenzt sind, so daß überindividuelle, kollektive, wenngleich nicht-staatliche Sicherungseinrichtungen entstanden (in der archaischen Gesellschaft die verwandtschaftliche Gruppe, in der Feudalgemeinschaft die Hausgemeinschaft, die Nachbarschaft und die Genossenschaft). Die mit der Industrialisierung verbundene Änderung der Arbeitsverfassung hat den Bedarf an Sozialpolitik im Vergleich zu vorindustriellen Gesellschaften potenziert⁴¹.

Die Grundthese über die Entstehungsursachen sozialpolitischen Bedarfs läßt sich differenzieren, wenn man die sozialpolitischen Bedarfe einerseits und die denkbaren Möglichkeiten ihrer Deckung andererseits erfaßt. Da die Notwendigkeit zu staatlicher Sozialpolitik noch nicht gleichbedeutend mit der Entstehung und Entwicklung staatlicher Sozialpolitik ist, weil dies die Möglichkeit der Verfügung über Instrumente voraussetzt, ist eine Antwort auf die Frage nach den Voraussetzungen für die Entstehung und Entwicklung staatlicher Sozialpolitik erforderlich.

Bevor diese Frage aufgegriffen wird, sollen die Grundzüge einer Theorie sozialpolitischer Bedarfe und der Möglichkeiten ihrer Deckung dargestellt werden.

2.1.3. Theorie sozialpolitischer Bedarfe

Das Verdienst, eine Theorie der Entstehung sozialpolitischer Bedürfnisse entwickelt zu haben, die „die erste Säule einer Theorie der Sozialpolitik bilden soll“, gebührt Hans Peter Widmaier⁴². Diese Theorie, die auf die neuzeitlichen Wohlfahrtsstaaten, insbesondere kapitalistischer Provenienz, bezogen ist, kann nach meiner Meinung zu einer allgemeingültigen Theorie sozialpolitischer Bedürfnisse oder sozialpolitischen Bedarfs⁴³ ausgebaut werden, wenn man nicht nur auf die wirtschaftliche Entwicklung und nicht nur auf „kapitalistische“ Wirtschaftssysteme abstellt und zunächst unabhängig vom Entwicklungsstand einer Gesellschaft und unabhängig von der Ausprägung ihres Wirtschaftssystems von den überhaupt denkbaren sozialpolitischen Bedarfskategorien ausgeht⁴⁴. Eine solche allgemeine Systematik sozialpolitischen Bedarfes kann dann

⁴⁰ Vgl. dazu M. *Partsch*, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, Berlin 1983.

⁴¹ Vgl. dazu H. *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 19-23 und S. 33-40.

⁴² H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 47-55.

⁴³ Daß Widmaier den Terminus „Bedürfnis“, nicht den Begriff „Bedarf“ verwendet, sollte als im Grunde unerheblich betrachtet werden. Ich ziehe den Ausdruck „Bedarf“ vor, weil er in höherem Maße die Notwendigkeit einer Deckung anzeigt als ein Bedürfnis.

⁴⁴ Vgl. dazu auch H. *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 113 f.

auch Grundlage für die Ableitung entwicklungs- und wirtschaftssystemspezifischer sozialpolitischer Bedarfe sein.

2.1.3.1. Allgemeine Systematik sozialpolitischer Bedarfe

Ausgehend von der Frage, in welchen Fällen es erforderlich werden kann, die Lebenslage bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zu beeinflussen, stößt man auf die im folgenden angeführten Bedarfsarten bzw. sie auslösende Ursachen:

1. permanent vorhandener Grundbedarf. Er ist seiner Qualität nach raum-, zeit- und wirtschaftssystemunabhängig, weil es in jedem sozialen Verband stets eine gewisse Zahl von Menschen gibt, die aufgrund geistiger, psychischer oder körperlicher Schwäche überhaupt nicht oder nur begrenzt in der Lage sind, ihre Existenz ohne Hilfe Dritter zu sichern und stets auch mehr oder minder große soziale Gruppen, die aufgrund mangelnden intellektuellen und wirtschaftlichen Vermögens keine ausreichende selbstverantwortliche Vorsorge gegen die Folgen von Standardrisiken treffen können; der Quantität nach wird der permanent vorhandene Grundbedarf nachhaltig durch die sozioökonomische Struktur der Bevölkerung (Altersstruktur, Berufsstruktur) beeinflusst, aber auch durch die Wert- und Zielvorstellungen in der Gesellschaft, die wiederum nicht unabhängig von den Bedarfsdeckungsmöglichkeiten sind.
2. evolutions- oder entwicklungsbedingter Bedarf. Er wird dadurch verursacht, daß im Gefolge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung entweder durch strukturell-funktionelle Differenzierungsprozesse (Arbeitsteilung, soziale Desintegration, Verstädterung) die Möglichkeiten der Existenzsicherung und der Risikovorsorge für soziale Gruppen beeinträchtigt werden oder daß der mit wirtschaftlicher Entwicklung zwangsläufig verbundene wirtschaftliche Strukturwandel individuelle und familiäre Lebenslagen beeinträchtigt (Arbeitslosigkeit, berufliche Dequalifizierung, Notwendigkeit zu sozialer und regionaler Mobilität) oder daß wirtschaftssystemspezifische Lebenslagebeeinträchtigungen auftreten, z. B. eine Ausbeutung auf der Grundlage einer bestimmten Produktions- bzw. Arbeitsverfassung; je größer die Rate des technischen Fortschritts ist und je mehr Lebens- und Wirtschaftsbereiche er durchdringt, desto größer wird der evolutionsbedingte Bedarf. Da sich der technische Fortschritt immer schneller vollzieht, liegt hier eine gewichtige Ursache sozialpolitischer Expansion;
3. verteilungsbedingter Bedarf. Er ist prinzipiell ebenfalls gesellschafts- und wirtschaftssystemunabhängig und beruht auf mehr oder minder ausgeprägten Ungleichheiten in der Verteilung von politischen, persönlichen und / oder wirtschaftlichen Rechten bzw. in den Verfügungsmöglichkeiten über wirtschaftliche Güter (Existenz einer „sozialen Frage“); verteilungsbedingter sozialpolitischer Bedarf wird nicht nur vor allem durch Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung verursacht, sondern auch durch die

räumliche Verteilung der ökonomischen und sozialen Ressourcen und Infrastrukturen (Verkehrerschließung, Kommunikationsmöglichkeiten, Ausstattung des Raumes mit Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Beratungseinrichtungen usw.);

4. katastrophengebinder (Seuchen, Erdbeben, Überschwemmungen usw.) und kriegsfolgenbedingter Bedarf.

Es ist unschwer einzusehen, daß alle diese Bedarfsarten in nicht-statischen, sich entwickelnden Gesellschaften wirtschaftssystemunabhängig auftreten können und auch tatsächlich auftreten. Auch die politische Ökonomie des Marxismus-Leninismus anerkennt mittlerweile den Bedarf an staatlicher Sozialpolitik für sozialistische Gesellschaftssysteme⁴⁵. Dieser Bedarf leitet sich zum einen aus dem permanent vorhandenen Grundbedarf ab, zum anderen daraus, daß auch für sozialistische Systeme wirtschaftliche Entwicklung mit Strukturwandlungen verbunden ist und schließlich aus der Tatsache, daß jede Gesellschaft ein System einer bestimmten Verteilung von Rechten, Pflichten, Vermögen und Einkommen darstellt und daß damit Unterschiede in den Lebenslagen, in den Entfaltungsmöglichkeiten und im Grad materialer Freiheit verbunden sind, die — je nach dem Grad ihrer Ausprägung — mindestens partiell ausgleichsbedürftig sind.

5. eine Bedarfskategorie, die entwicklungsstand- und wirtschaftssystemspezifisch ist, ist der „geweckte“ Bedarf. Darunter ist zum einen zu verstehen ein Bedarf, der in verbandestaatlich organisierten Mehrparteiendemokratien durch die Träger der politischen Willensbildung (Parteien, Verbände) erzeugt wird oder auch bei einer bestimmten Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme durch die Anbieter sozialer Leistungen, z. B. die Ärzte, die Krankenhäuser, Versorgungsämter usw., produziert wird⁴⁶. Es ist zu einem guten Teil dieser geweckte Bedarf, der den Sozialstaat an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit führt. Obwohl sich Widmaier im besonderen mit der Produktion sozialpolitischer Güter durch die Parteien und die Bürokratie beschäftigt, hat er diese Bedarfskategorie nicht expliziert⁴⁷. Geweckten Bedarf gibt es zum anderen in weniger entwickelten Ländern, auf die durch internationale Organisationen sozialpolitische Standards entwickelter Län-

⁴⁵ Vgl. dazu H. Lampert, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 72, Berlin 1973, S. 101 ff. sowie H. Lampert, F. Schubert, Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: HdWW, Bd. 7, Stuttgart u. a. 1977, S. 130 ff.; vgl. auch B. Schönfelder, Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern, München 1987.

⁴⁶ Vgl. dazu auch V. v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Tübingen 1976, S. 287 f., die darauf verweist, daß die Funktionäre des sozialen Sicherungsapparates aus Gründen der Machtausweitung an zunehmender Befriedigung des Bedürfnisses der Primärgruppen nach Sicherheit und steigender Abhängigkeit ihrer Mitglieder von den Bindungen an diesen Apparat interessiert sind.

⁴⁷ H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 67 ff. und S. 99 ff.

der übertragen werden oder die von sich aus (entsprechend der Diffusionstheorie) sozialpolitische Ziele und Systeme anderer Länder zum Vorbild nehmen⁴⁸.

Zwischen den dargestellten Bedarfskategorien bestehen Zusammenhänge, die hier jedoch nicht vollständig erfaßt, sondern nur an zwei Beispielen veranschaulicht werden sollen. Z. B. ist der entwicklungsbedingte Bedarf c.p. um so größer, je größer der verteilungsbedingte Bedarf ist, weil verbreitete und starke Einkommens- und Vermögensungleichheiten gleichbedeutend sind mit eingeschränkten Möglichkeiten der Individuen und Familien, sich ohne staatliche Hilfe an den strukturellen Wandel anzupassen. Ein zweites Beispiel ist die Beziehung zwischen dem geweckten Bedarf und den anderen Bedarfskategorien. Je geringer in entwickelten Gesellschaften die ungedeckten Grund-, evolutions- und verteilungsbedingten Bedarfe sind, um so gewichtiger dürften die durch Politiker, Angehörige der Sozialverwaltung und Leistungsanbieter geweckten Bedarfe werden.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Systematik können die für bestimmte Stufen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklung und die für bestimmte Wirtschaftssysteme spezifischen Bedarfe abgeleitet werden. Diese Spezifizierung der Bedarfe soll für marktwirtschaftliche Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften im folgenden Abschnitt vorgenommen werden.

2.1.3.2. Bereichsbezogene Ableitung sozialpolitischer Bedarfe für entwickelte marktwirtschaftliche Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften

In einer Stellungnahme zur These von Armin Gutowski, es gebe keine Theorie der Sozialpolitik, haben Albrecht Bossert und der Verfasser zahlreiche Beiträge zur allgemeinen Begründung der Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik in marktwirtschaftlichen Ordnungen und zur Notwendigkeit bereichsspezifischer sozialpolitischer Maßnahmen zusammengestellt⁴⁹. Die in den einschlägigen Arbeiten angeführten Argumente für die Notwendigkeit einer Arbeitnehmerschutz-, einer Sozialversicherungs-, einer Arbeitsmarkt-, einer Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik, einer Vermögens-, Familien-, Wohnungs- und Bildungspolitik lassen sich ausnahmslos ableiten, wenn man überprüft, wie in marktwirtschaftlichen Systemen ohne sozialpolitisch orientierte Ausgestaltung dieser Bereiche die Lebenslagen jeweils relevanter sozialer Gruppen beeinträchtigt werden. Nebenbei sei angemerkt, daß dieser Teil einer Theorie der

⁴⁸ Vgl. dazu F. *Tungaraza*, Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik in Tanzania, Diss., Augsburg 1988, S. 38 und S. 161 ff.

⁴⁹ H. *Lampert*, A. *Bossert*, a. a. O., S. 117 ff. Vgl. neuerdings auch den Überblick über ökonomische Begründungen für staatliche Sozialpolitik in G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt/New York 1988, S. 21 ff. sowie zahlreiche Beiträge in diesem Sammelband.

Sozialpolitik, die sozialpolitische Bedürfnis- und Bedarfslehre, breit entwickelt ist. Man muß die einschlägigen Arbeiten nur zur Kenntnis nehmen.

Geordnet nach ausgewählten zentralen sozialpolitischen Handlungsfeldern⁵⁰ sind folgende Bedarfe zu decken:

- in der Arbeitnehmerschutzpolitik der Bedarf an Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, der Arbeitskraft, der Regenerationsmöglichkeiten und der Persönlichkeitsrechte der Arbeitnehmer; er ergibt sich aus der marktwirtschaftlichen Produktionsverfassung und aus externen Effekten der Produktion, die auf den Produktionsfaktor Arbeit wirken⁵¹;
- in der Sozialversicherungspolitik der Bedarf an Sicherung vor existenzbedrohenden Risiken, die die potentiell Gefährdeten nicht aus eigener wirtschaftlicher und geistiger Kraft oder Einsicht bewältigen können und für deren Absicherung zieladäquate nicht-staatliche Sicherungseinrichtungen nicht existieren⁵²;
- in der Arbeitsmarktpolitik der Bedarf an Marktordnungspolitik, der angesichts der Marktformenungleichgewichte und der Marktunvollkommenheiten auf freien Arbeitsmärkten gedeckt werden muß, um den Ausgleich zwischen den Teilarbeitsmärkten zu sichern und anomale Reaktionen des Arbeitsangebotes sowie monopsonistische Ausbeutung zu verhindern⁵³;
- in der Betriebsverfassungspolitik der Bedarf an Sicherung elementarer Arbeitnehmerinteressen (Gesundheitsschutz, Schutz der Arbeitskraft, Wahrung der Menschenwürde), die durch die für „kapitalistische“ Unternehmen typische Zuordnung der Verfügungsrechte über den Betrieb, über den Produktionsfaktoreinsatz, über die erzeugten Produkte und über den

⁵⁰ Eine Auflistung sozialpolitischer Bedarfe unter dem Aspekt sozialer Sicherheit für verschiedene Generationen (ältere, mittlere, junge, ungeborene) findet sich bei R. Hauser, Zum Problem der staatlichen Produktion von Verlässlichkeit bei langen Zeiträumen — Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung sozialer Sicherheit bei schwankendem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 147 ff.

⁵¹ Vgl. dazu H. Winterstein, Arbeitsschutz I, in: W. Albers u. a. (Hrsg.), HdWW, Bd. 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 300 sowie K. W. Kapp, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen, Zürich 1958, S. 41 ff. und S. 141 ff.

⁵² Vgl. dazu G. Weisser, Soziale Sicherheit, in: E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 396 ff. und W. Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: B. Külp, W. Schreiber (Hrsg.), a. a. O., S. 227 ff. und S. 276 ff. sowie W. Schönböck, Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 45 ff.

⁵³ Vgl. dazu G. Briefs, a. a. O., S. 200 ff. und K. W. Kapp, a. a. O., S. 141 ff.; E. Heimann, a. a. O., S. 127 ff.; G. Kleinhenz, Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: H. Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart 1978, S. 8 ff.

Produktionsertrag auf die Kapitaleigner bzw. ihre Beauftragten (die Unternehmer) gefährdet erscheinen⁵⁴;

- in der Familienpolitik der Bedarf an Ausgleich zum Teil erheblich unterschiedlicher ökonomischer Lasten von Familien mit Kindern gegenüber Familien ohne Kinder⁵⁵.

Wie oben erwähnt, läßt sich die Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik nicht allein aufgrund der Existenz von Lebenslagebeeinträchtigungen ableiten; vielmehr muß noch die Bedingung hinzukommen, daß die Behebung dieser Beeinträchtigungen nicht ohne Maßnahmen des Trägers der politischen Gewalt möglich ist. Nötig ist also eine Theorie der Möglichkeiten der Deckung sozialpolitischen Bedarfs, die die Unmöglichkeit einer nicht-staatlichen Deckung sozialpolitischen Bedarfs aufzeigt. Dies soll exemplarisch für bestimmte Bedarfe im folgenden Abschnitt geschehen.

2.1.4. Begründung der Notwendigkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs mit Hilfe staatlicher Aktivitäten

Die Notwendigkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs durch den Staat, d. h. die Notwendigkeit von staatlichen oder staatlich veranlaßten Maßnahmen zur Verbesserung bzw. Stabilisierung von Lebenslagen kann als erwiesen gelten, wenn gezeigt werden kann, daß eine Verschlechterung von Lebenslagen bzw. deren Ursachen weder durch die Betroffenen selbst mit Hilfe privatwirtschaftlicher Verträge noch durch nicht-staatliche Einrichtungen wirksam beseitigt werden können. Damit ist ein Kriterium für die Notwendigkeit der staatlichen Veranlassung und der Durchführung bestimmter Aufgaben gewonnen.

Daß dieses Kriterium in zahlreichen und vor allem zentralen Fällen sozialpolitischen Bedarfs erfüllt ist, soll im folgenden gezeigt werden.

Die generelle Vermutung, daß der Staat die für die Deckung sozialer Bedarfe zuständige Instanz ist, leitet sich daraus ab, daß sich dieser Bedarf im allgemeinen aus sozialen Funktionsmängeln der Wirtschaftsordnungen ergibt, im Falle marktwirtschaftlicher Ordnungen aus Mängeln im Bereich der Allokation (vor allem in bezug auf die Produktion öffentlicher Güter und in bezug auf negative externe Effekte privatwirtschaftlicher Allokation), der Produktion (vor allem hinsichtlich der Kapazitätsauslastung) und in bezug auf

⁵⁴ Vgl. dazu G. *Briefs*, a. a. O., S. 145f.; O. v. *Nell-Breuning*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. III, Freiburg 1960, S. 237ff. und ders., *Mitbestimmung*, Frankfurt 1968; W. *Schreiber*, *Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, in: F. Greiß, F. W. Meyer (Hrsg.), *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin 1961, S. 601; A. *Rüstow*, *Vitalpolitik gegen Verfassung*, in: A. Hunold (Hrsg.), *Masse und Demokratie*, Erlenbach—Zürich 1957, S. 230.

⁵⁵ Vgl. etwa G. *Mackenroth*, *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan*, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, N. F., Bd. 4, Berlin 1952, S. 56ff. sowie M. *Wingen*, *Familienpolitik*, 2. Aufl., Paderborn 1964, S. 21 ff.

die Verteilung der Güter⁵⁶. Im einzelnen lassen sich folgende soziale Defizite bzw. Probleme nur durch staatliche Sozialpolitik lösen:

1. die Arbeitslosigkeit, d. h. die Bedrohung der Existenzgrundlage zahlreicher Arbeitnehmer durch fehlende Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen;
2. die soziale Indifferenz der Märkte und wirtschaftlich begründeter sozialer Beziehungen, die vor allem im Falle nicht wettbewerblicher Marktformen auf unvollkommenen Märkten, wie insbesondere die Arbeitsmärkte es sind, Schutzmaßnahmen, eine Marktordnungspolitik sowie eine Politik graduel-ler Marktvervollkommnung und der Korrektur der Wirtschaftsprozeß-ergebnisse unverzichtbar machen;
3. eine gerechte Verteilung der strukturwandlungsbedingten Anpassungslas-ten, die die Arbeitnehmer in Form einer Entwertung von Humankapital, notwendiger Humankapitalreinvestitionen sowie in Gestalt der Fähigkeit und der Bereitschaft zu sozialer und regionaler Mobilität zu tragen haben;
4. eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der meisten Gesellschaftsmit-glieder beim Eintritt der sogenannten „sozialen“ Risiken, wenn nicht der Staat eine Sicherung gegen derartige Risiken vornähme oder erzwänge⁵⁷. Angesichts der bei völliger individueller Entscheidungsfreiheit bei vielen Gesellschaftsmitgliedern zu befürchtenden Vernachlässigung zukünftiger Bedürfnisse, der Gefahr nicht ausreichender Risikovorsorge und der wirtschaftlichen Leistungsschwäche bestimmter Schichten sowie angesichts fehlender oder sozialpolitisch unzureichender Versicherungsangebote⁵⁸ ist

⁵⁶ Vgl. dazu auch den systematischen Überblick über ökonomische Begründungen der Sozialpolitik, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 21 bis 30. Dort werden als Gründe für sozialpolitische Eingriffe näher erläutert: 1. die Bereitstellung öffentlicher Güter, 2. die Existenz von Externalitäten; 3. die Existenz von Risiken und Ungewißheit bei unvollständiger Information; 4. die Offenheit des Arrow-Debreu-Modells in bezug auf das Verteilungsproblem; 5. das Fehlen von Märkten und dysfunktionale Märkte; 6. Ineffizienzen durch die Erhebung öffentlicher Abgaben. Vgl. auch E. von Böventer, der drei Gründe für staatliche Eingriffe in den Allokationsprozeß unterscheidet: das Vorliegen von Marktmacht, die Nichtexistenz von Märkten für bestimmte Güter sowie gleichzeitig bestehende positive externe Effekte und Anteilbarkeiten bei der Güterproduktion. Die dann erforderlichen staatlichen Eingriffe können auch sozialpolitische Eingriffe sein. E. v. Böventer, Volkswirtschaftliche Allokation. Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: W. Fischer (Hrsg.), Währungsreform und soziale Marktwirtschaft — Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1989.

⁵⁷ Vgl. dazu W. Schönback, Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 45ff.

⁵⁸ Vgl. zur (nicht rein marktmäßigen) Versicherbarkeit von Risiken W. Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985; R. Eisen, „Versicherungsprinzip“ und Umverteilung — Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 117ff.; N. Berthold, Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), a. a. O., S. 339ff.

davon auszugehen, daß ohne die Setzung staatlicher Mindestnormen das Gut „Soziale Sicherheit“ nicht in ausreichendem Umfang und nicht in der Qualität angeboten würde, die dem sozialen Bedarf entspricht. Als Hauptziele, deren Erreichung staatlich gesichert werden muß, können eine ausreichend erscheinende Mindestversorgung, leistungsadäquate Versicherungsprämien, die Vermeidung unerwünschter Risikoauslese und die Vermeidung von Leistungsausschlüssen gelten. Natürlich läßt sich aus diesem wohl allgemein anerkannten Handlungsbedarf des Staates noch kein bestimmtes System sozialer Sicherung deduzieren⁵⁹. Darum geht es aber an dieser Stelle auch nicht;

5. das Problem sozialer Korrekturen einer dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit unterliegenden Einkommensverteilung, das Nicht-Leistungsfähige von der Einkommensverteilung ausschließt und eingeschränkt Leistungsfähigen kein unterhaltssicherndes Einkommen zuteilt, sowie das Problem der Korrektur der Vermögensverteilung. Solche Umverteilungen außerhalb der Familie und kleiner Solidargruppen werden als öffentliches Gut angesehen, das nur der Staat produzieren kann⁶⁰.

Mit dem Nachweis der Existenz sozialpolitischen Bedarfs und der Notwendigkeit seiner Deckung mit Hilfe staatlicher Aktivitäten⁶¹ ist die Notwendigkeit staatlicher Sozialpolitik nachgewiesen, noch nicht aber die Entstehung staatlicher Sozialpolitik. Diese Entstehung setzt die Möglichkeit der Bedarfsdeckung voraus. Auf sie soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

⁵⁹ Vgl. zur Begründung des staatlichen Handlungsbedarfes im Bereich der Daseinsvorsorge auch H. Zimmermann, K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, 5. Aufl., München 1987, S. 178 f.

⁶⁰ So auch Chr. Watrin, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: B. Külpe, H.-D. Haas, Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 963 ff., insbes. S. 973: „Aus vertragstheoretischer Sicht kann der Staat mithin als eine Einrichtung aufgefaßt werden, deren sich die Beteiligten bedienen, um jene Güter zu erstellen, die sie zwar wünschen, deren Erzeugung über die spontanen Kräfte des Marktes jedoch aus ökonomischen oder politischen Gründen nicht stattfindet oder unmöglich ist“. Allerdings ist mit diesem vertragstheoretischen Aspekt, der wesentliches Element der von J. M. Buchanan und T. Tullock (The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962) begründeten Constitutional Economics ist, nur die Notwendigkeit der Deckung eines Mindestbedarfs an sozialer Sicherheit zur Sicherung der Existenz der Gesellschaft erklärbar.

⁶¹ Die Formulierung „Deckung mit Hilfe staatlicher Aktivitäten“ soll der Tatsache Rechnung tragen, daß die sozialpolitischen Güter und Dienstleistungen nicht in allen Fällen vom Staat produziert und verteilt werden müssen. Je nach der Wirtschaftsordnung, den Zielen der Sozialpolitik, den in einem System verfolgten Prinzipien der Sozialpolitik und der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme kann es auch genügen und sozialpolitisch effizient sein, wenn der Staat Aufgaben an halbstaatliche oder/und nicht staatliche Träger delegiert und sich — z. B. im Bereich der sozialen Sicherung — mit der Schaffung von Rahmenbedingungen, z. B. mit der Festlegung einer Versicherungspflicht und der Definition von Mindestnormen der Sicherung (für Versicherte und Versicherer), begnügt.

2.1.5. Allgemeine Voraussetzungen für die Möglichkeiten der Deckung sozialpolitischen Bedarfs

Ein Blick in die Geschichte der Entstehung staatlicher Sicherungssysteme und staatlicher Sozialpolitik bestätigt, was auch logisch ableitbar ist, daß nämlich staatliche Sozialpolitik nur entstehen kann, wenn eine Gesellschaft nicht nur bereit, sondern auch in der Lage ist, die Aufwendungen für Sozialpolitik zu tragen.

Diese Aufwendungen bestehen nicht nur aus Sozialtransfers, sondern auch aus Rechtsnormen, deren Einhaltung verbindlich gemacht wird und die die wirtschaftlichen Bedingungskonstellationen wirtschaftender Personen bzw. Einrichtungen verändern, seien sie Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder Unternehmen. Z. B. wirkt sich eine Begrenzung der maximal zulässigen Arbeitszeit im Rahmen eines Arbeitnehmerschutzes nicht nur eindeutig positiv auf die Gesundheit der Arbeitnehmer aus, sondern verlangt c.p. Einkommensverzicht. Durch Arbeitnehmerschutznormen, insbesondere durch den Betriebsschutz und den Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse, werden die Produktionskosten erhöht. Unmittelbarer erkennbar als in der Arbeitnehmerschutz- und in der Betriebs- sowie Unternehmensverfassungspolitik sind die Kosten der Sozialpolitik im Falle der Einführung von Systemen sozialer Sicherung, anderer Sozialtransfers und beim Auf- bzw. Ausbau der sozialen Infrastruktur.

Wenngleich bisher empirisch keine Schwellenwerte der Industrialisierung oder Urbanisierung nachgewiesen werden konnten, nach deren Erreichung die Einführung von Systemen sozialer Sicherung notwendig und zugleich möglich wird⁶², so zeigen doch internationale Vergleiche, daß nur industrialisierte und wirtschaftlich leistungsfähigere Länder über leistungsfähige Systeme sozialer Sicherung verfügen und daß eine positive Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Leistungsniveau und dem Anteil am Sozialprodukt besteht⁶³.

Neben der ökonomischen Fundierung bzw. den Möglichkeiten der Finanzierung der Sozialpolitik ist eine weitere Voraussetzung für die Deckung sozialpolitischen Bedarfs, daß sich entsprechende Institutionen (insbesondere Solidargemeinschaften) herausgebildet haben bzw. begründet werden. Diese Bedingung ist jedoch weit weniger bedeutend als die Finanzierung der Bedarfsdeckung.

Die skizzierte Theorie der Entstehung staatlicher Sozialpolitik konzentriert sich entsprechend der beabsichtigten Allgemeingültigkeit nur auf die wesentlichen Bestimmungsgründe, nämlich:

⁶² Vgl. dazu J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 148.

⁶³ Vgl. dazu D. Zöllner, Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin 1963; F. Pryor, Public Expenditures in Communist and Capitalistic Nations, Homewood, Illinois 1968; H. Wilensky, The Welfare State and Equality, Berkeley 1975; W. Fischer, Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, a. a. O., S. 91 ff.

1. die Entstehung sozialpolitischen Bedarfs aufgrund der strukturell-funktionalen Differenzierung in sich wirtschaftlich entwickelnden Gesellschaften, der im wesentlichen Bedarf an Beeinflussung individueller und familialer Lebenslagen ist,
2. die Unmöglichkeit, diesen Bedarf privatwirtschaftlich oder durch nicht-staatliche Institutionen zu decken und
3. die Finanzierbarkeit der Bedarfsdeckung mit Hilfe spezifischer staatlicher oder staatlich initiierteter Institutionen.

Die Qualität und der Umfang einer entstehenden und sich entwickelnden staatlichen Sozialpolitik hängen von spezifischen Bestimmungsgründen ab. Sie sollen im Rahmen der Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik aufgezeigt werden.

2.2. Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

Während es Aufgabe der Theorie der *Entstehungsbedingungen* ist, prinzipiell zu erklären, unter welchen Bedingungen staatliche Sozialpolitik entsteht, ist es Aufgabe der Theorie der *Entwicklungsbedingungen*, erstens zu erklären, wodurch zum Zeitpunkt der Entstehung staatlicher Sozialpolitik das Ausmaß und die Qualität der Deckung sozialpolitischen Bedarfs bestimmt werden und zweitens aufzudecken, welche Determinanten auf die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik einwirken.

In diesem Abschnitt soll eine solche Theorie in ihren Grundzügen dargestellt werden. Dabei wird zunächst der theoretische Ansatz dargestellt und anschließend das Determinantensystem der Sozialpolitik im Überblick präsentiert. Es folgt eine Skizze der Wirkungen alternativer Ausprägungen der Primärdeterminanten. Schließlich wird die Theorie im Lichte empirischer Analysen reflektiert.

2.2.1. Grundlagen einer Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik

Hypothesen über die Bestimmungsgründe der Entwicklung staatlicher Sozialpolitik lassen sich ableiten, wenn man davon ausgeht, daß es auch in der Sozialpolitik für die Träger der hoheitlichen Gewalt darum geht, bestimmte Ziele mit knappen Ressourcen zu erreichen. Daraus folgt, daß primär drei Größen die Notwendigkeit und die Möglichkeiten der Sozialpolitik bestimmen, nämlich:

1. die *Problemlösungsdringlichkeit*. Damit ist zum einen gemeint die Dringlichkeit der Deckung sozialpolitischen Bedarfs im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen und individuellen Bedarfen und zum anderen Unterschiede in der Dringlichkeit verschiedenartiger sozialpolitischer Bedarfe;

2. die *Problemlösungsfähigkeit*. Darunter wird verstanden die Möglichkeit, über wirtschaftliche Mittel für sozialpolitische Zwecke verfügen und geeignete Instrumente, insbesondere auch Institutionen, einsetzen zu können;
3. die *Problemlösungsbereitschaft* der Träger der politischen Verantwortung. Sie spielt neben der Problemlösungsfähigkeit eine eigenständige Rolle, weil trotz eines bestimmten Grades an Problemlösungsdringlichkeit und des Vorhandenseins einsetzbarer Ressourcen Entscheidungsspielräume bestehen, ob, in welchem Umfang und wie gehandelt wird.

Verbindet man diese Hypothese über die drei Primärdeterminanten mit der keines Beweises bedürftigen Einsicht, daß diese Determinanten simultan wirksam sind, dann lassen sich Entwicklungsunterschiede der Sozialpolitik zwischen verschiedenen Gesellschaftssystemen und Veränderungen der Sozialpolitik innerhalb eines Systems durch unterschiedliche Kombinationen bestimmter qualitativer Ausprägungen dieser drei Determinanten und durch die Veränderung des Gewichtes der Determinanten erklären. Diese Theorie läßt sich zu einer anwendungsorientierten, wirklichkeitsnahen Theorie ausbauen, wenn man in einem weiteren Schritt jene Größen erfaßt, die als sekundäre Determinanten die Primärdeterminanten nachhaltig beeinflussen und Interdependenzen innerhalb des Determinantensystems begründen. Praktische Sozialpolitik kann dann durch die Erfassung der Ausprägung und des Zusammenwirkens dieser primären und sekundären Bestimmungsgründe der Sozialpolitik erklärt werden.

2.2.2. Das Determinantensystem staatlicher Sozialpolitik

In diesem Abschnitt sollen die Elemente des Determinantensystems und die zwischen ihnen bestehenden Beziehungen dargestellt werden (vgl. dazu die folgende Abbildung)⁶⁴. Ich beginne dabei mit der Primärdeterminante, die als auslösende Ursache staatlicher Sozialpolitik angesehen werden kann, nämlich mit der Existenz sozialpolitischen Bedarfs bestimmter Art und bestimmten Umfangs, dessen Deckung im Vergleich zu anderen Bedarfen eine hohe Dringlichkeit aufweist.

Die Bedeutung der Problemlösungsdringlichkeit ist unmittelbar einsichtig. Unterstellt man zunächst eine bestimmte Problemlösungsbereitschaft, dann entspricht es rationalem Handeln, einen Teil der für politische Zwecke verfügbaren Mittel der Deckung sozialpolitischen Bedarfes zu widmen, wenn der gesellschaftliche Grenznutzen dieser Mittelverwendung größer ist als der anderer Mittelwidmung. Ein politisches System wird daher bei einer mehr oder minder großen Gefährdung sozialpolitisch relevanter Ziele, wie z. B. des sozialen

⁶⁴ In der Abbildung sind die durch Rechtecke gekennzeichneten sekundären Determinanten aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht vollständig wiedergegeben.

Friedens, der Sicherung minimaler Existenzbedingungen für alle, der Erhaltung der Volksgesundheit und des Arbeitskräftepotentials, sozialpolitische Maßnahmen ergreifen. Auch die Entscheidung, welche sozialpolitischen Bedarfe zunächst in bestimmtem Umfang gedeckt, welche sozialpolitischen Handlungsbereiche also zunächst oder verstärkt entwickelt werden, läßt sich mit Hilfe unterschiedlicher Problemlösungsdringlichkeiten der verschiedenen sozialpolitischen Bedarfe erklären; denn es ist ein Gebot der Rationalität, die verfügbaren knappen Mittel dort einzusetzen, wo sie nach dem Urteil der Träger politischer Macht und aus der Sicht des verfolgten Zielsystems den größten Nutzen stiften. Wenn dieses Prinzip angewendet wird, werden die Mittel, die für sozialpolitische Zwecke verfügbar gemacht werden, so eingesetzt, daß die Grenznutzen verschiedener sozialpolitischer Maßnahmen gleich werden (Grundsatz des Ausgleichs der gesellschaftlichen Grenznutzen sozialpolitischen Handelns).

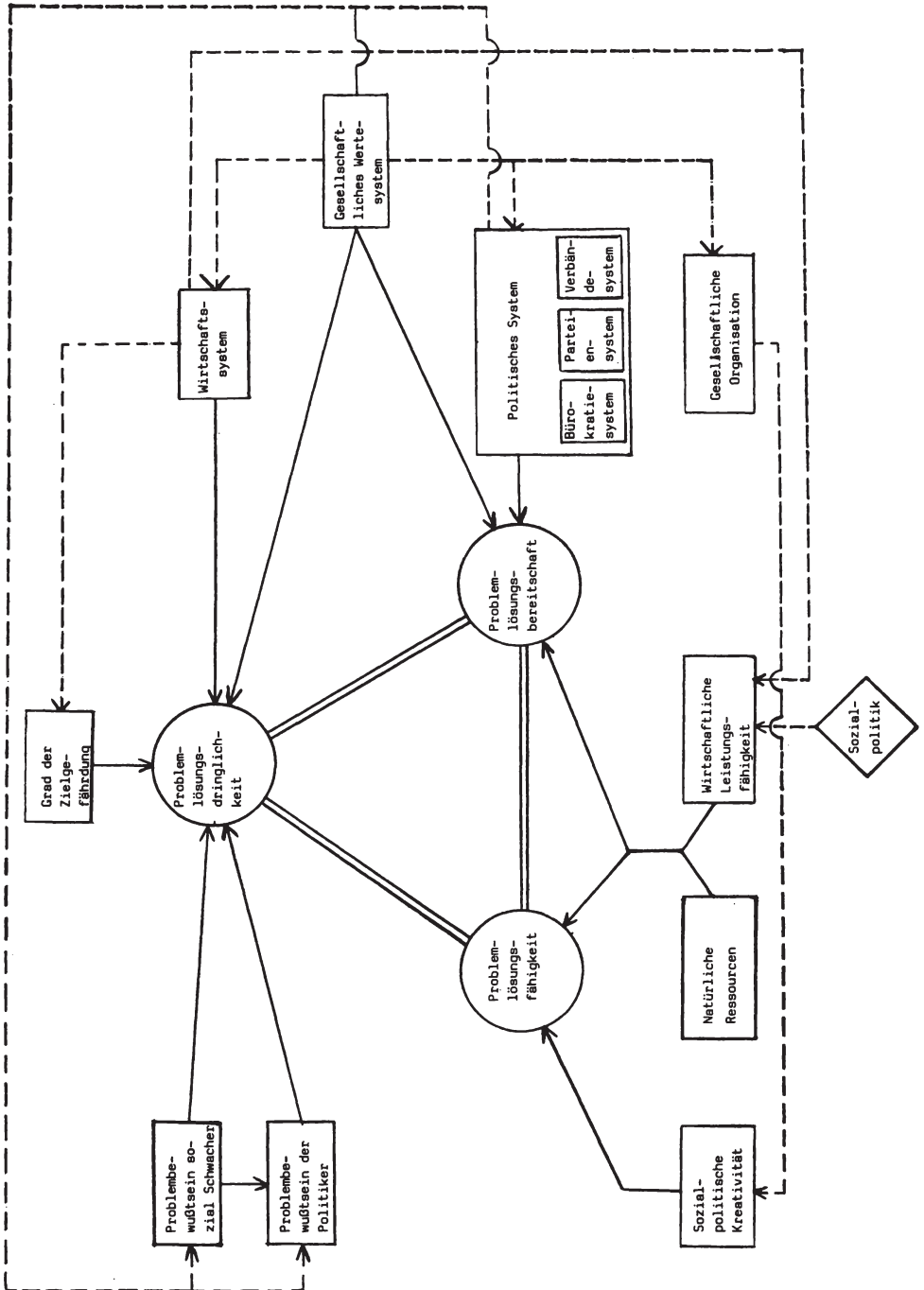
Die Problemlösungsdringlichkeit ihrerseits beeinflussen folgende *sekundäre* Determinanten:

1. der Grad der Gefährdung der für die Sozialpolitik relevanten Ziele, der wiederum unter anderem durch das Wirtschaftssystem beeinflusst wird, weil ein Wirtschaftssystem einen mehr oder minder hohen sozialen Grundgehalt aufweist, der z. B. durch die angewendeten Mechanismen gesamtwirtschaftlicher Koordinierung, durch die Verteilung der wirtschaftspolitischen und wirtschaftlichen Dispositionsbefugnisse in der Gesellschaft, durch die Eigentumsverfassung, die Produktionsverfassung und die Verfassung der Arbeitsmärkte geprägt wird⁶⁵. Für das Wirtschaftssystem der Sozialen Marktwirtschaft ist es charakteristisch, die Wirtschaftsordnung so auszugestalten, daß soziale Ziele a priori bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung berücksichtigt werden⁶⁶;
2. das einer Gesellschaft zugrunde liegende Wertesystem⁶⁷. In einer Gesellschaft, in der die freie Entfaltung der Persönlichkeit, Humanität und die soziale Gerechtigkeit einen hohen Stellenwert haben, wird die Dringlichkeit der Reduzierung oder Beseitigung einer Überbeanspruchung der Gesellschaftsmitglieder durch lange Arbeitszeiten, ungünstige Arbeitsplatz- und Arbeitsumweltbedingungen und eine ungerechte Verteilung wirtschaftlicher Risiken der Produktion auf die Produktionsfaktoreigentümer höher eingeschätzt werden als in Gesellschaftssystemen, in denen die genannten

⁶⁵ Vgl. dazu H. Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., München 1990, S. 64ff.

⁶⁶ Vgl. dazu H. Lampert, Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Orientierungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 1/1988, S. 47ff.

⁶⁷ Dieses Wertesystem ist seinerseits wieder durch (tertiäre) Determinanten beeinflusst, wie z. B. Einzelpersönlichkeiten — man denke an den Einfluß von R. Owen, E. Abbé, Bischof Ketteler, Johann Hinrich Wichern und Karl Marx auf das sozialpolitisch relevante Wertesystem —, die Ideologie sozialer Gruppen und Verbände und — nicht zuletzt — normative Wissenschaft. Der Regreß soll hier aber nicht weitergeführt werden.



Ziele geringere Bedeutung besitzen. Die Sozialpolitik wird quantitativ und qualitativ unterschiedlich entwickelt sein, je nachdem, ob sozialdarwinistische, kalvinistische, protestantische, katholische oder sozialistische Wertvorstellungen das Menschen- und Gesellschaftsbild prägen⁶⁸. In der Abbildung der Determinanten sozialpolitischer Entwicklung ist unterstellt, daß das durch Religion, Weltanschauung, Ethik und Kultur geprägte Wertesystem nicht nur direkt, sondern auch über das Wirtschaftssystem und über das politische System auf die Problemlösungsdringlichkeit einwirkt;

3. das Problembewußtsein gesellschaftlicher Gruppen in bezug auf die Änderungsbedürftigkeit und Änderungsmöglichkeit ihrer eigenen Lage. Die Bedeutung dieser Bestimmungsgröße ist daran ablesbar, daß in den Feudalgesellschaften der vorindustriellen Zeit die Angehörigen bestimmter Schichten über Generationen hinweg ihre soziale und wirtschaftliche Position, Hunger und Not, Ausbeutung und Demütigung ertragen haben, während andererseits die im 19. Jahrhundert entstandenen Sozialbewegungen zu der wohl stärksten Triebkraft sozialpolitischer Entwicklung wurden, so daß die drohende Gefährdung des inneren Friedens Sozialpolitik erzwang⁶⁹.

Dieses Problembewußtsein wiederum und die Bereitschaft von Bevölkerungsgruppen, absolute oder relative wirtschaftliche und soziale Schwäche zu akzeptieren oder auch nicht, hängt sowohl von der herrschenden Weltanschauung ab, insbesondere von religiösen Lehren und Einstellungen, als auch von der Einschätzung der politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Änderung der Lage, d. h. von der vermuteten oder tatsächlich vorhandenen Problemlösungsfähigkeit;

4. das Problembewußtsein der Träger der Politik, das die Einschätzung der Problemlösungsdringlichkeit bestimmt. Dieses Problembewußtsein seinerseits ist zum einen abhängig vom Problembewußtsein sozial und wirtschaftlich schwacher Gruppen, weil von diesem Problembewußtsein sozialer Gruppen der Grad der Gefährdung des inneren Friedens beeinflußt wird, zum anderen vom politischen System, weil es zum einen von ihm abhängt, ob bei fehlendem Problembewußtsein der Träger der Politik und ausbleibenden

⁶⁸ Vgl. dazu die Arbeit von J. Higgins, *States of Welfare, Comparative Analysis in Social Policy*, Oxford 1981, Kap. 5-7. Zum ethischen Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft vgl. G. Gutmann, *Ethische Grundlagen und Implikationen der ordnungspolitischen Konzeption „Soziale Marktwirtschaft“*, in: G. Gutmann u.a. (Hrsg.), *Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Monographien der List-Gesellschaft, Baden-Baden 1989.

⁶⁹ Für die Entstehung der neuzeitlichen Sozialpolitik in Europa spielte — wie empirische Untersuchungen vielfältig belegen — die soziale Bewegung, vor allem die Arbeiterbewegung, eine herausragende Rolle. Vgl. dazu W. Fischer, *Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, a. a. O., S. 91 ff.; G. V. Rimlinger, *The Emergence of Social Insurance before 1914*, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), a. a. O., S. 111 ff.; G. A. Ritter, *Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und in Großbritannien*, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), a. a. O., S. 79 ff.; P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 43.

sozialpolitischen Maßnahmen eine Beeinträchtigung oder ein Verlust der politischen Macht droht oder nicht. Zum anderen bestimmt die Qualität des politischen Systems darüber, welche gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen sich in welchem Umfang durchsetzen können. Ohne Zweifel haben die Gesellschaftsmitglieder in verbändestaatlich organisierten Mehrparteiendemokratien größeren Einfluß auf die Entwicklung der Sozialpolitik als in Volksdemokratien oder in absolutistischen Monarchien — nicht zu reden von Diktaturen⁷⁰. Die Stärke des Einflusses von Verbänden und sozialen Gruppen auf die Träger politischer Verantwortung wiederum wird auch durch den Organisationsgrad und die Stärke von Verbänden beeinflusst⁷¹. Schließlich wird das Problembewußtsein der Politiker durch das gesellschaftliche Wertesystem beeinflusst, weil sie in ihrer Erziehung und Entwicklung durch dieses System geprägt worden sind und sich mehr oder minder an diesem Wertesystem orientieren⁷².

Als zweite *Primärdeterminante* soll die Problemlösungsfähigkeit interpretiert werden. Als notwendiger materieller Bedingung für das Zustandekommen staatlicher Sozialpolitik kommt ihr größeres Gewicht zu als der Problemlösungsbereitschaft. Die Problemlösungsfähigkeit wird durch folgende *Sekundärdeterminanten* beeinflusst:

1. den Reichtum an natürlichen Ressourcen⁷³;
2. das Niveau wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, d. h. die Höhe des Sozialproduktes. Da für die überwiegende Mehrzahl sozialpolitischer Maßnahmen wirtschaftliche Mittel eingesetzt werden müssen und auch für den Staat kostenfreie sozialpolitische Maßnahmen, wie z. B. Gebote und Verbote an die Adresse von Wirtschaftssubjekten, vielfach mit ökonomischen Belastungen für diese Wirtschaftssubjekte verbunden sind, liegt es auf der Hand, daß der sozialpolitische Möglichkeitsbereich einer Gesellschaft — bei gegebener und gleicher Problemlösungsdringlichkeit — um so größer ist, je größer die

⁷⁰ Vgl. dazu P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 43 f. sowie H. G. Hockerts, Die Entwicklung der Sozialversicherung vom 2. Weltkrieg bis zur Gegenwart, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), a. a. O., S. 141 ff., insbes. S. 153.

⁷¹ Vgl. dazu H. L. Wilensky, Democratic Corporation, Consensus and Social Policy, in: OECD (Hrsg.), The Welfare State in Crisis, S. 185 ff., insbes. S. 189 ff., der die Wohlfahrtsstaaten nach korporatistischen Demokratien (z. B. Niederlande, Schweden, Bundesrepublik), Korporatismus ohne volle Partizipation der Arbeitnehmer (Japan, Frankreich) und Ländern mit schwach ausgeprägtem Korporatismus (USA, Canada) einteilt und mit abnehmender korporatistischer Ausprägung abnehmenden sozialpolitischen Konsens konstatiert.

⁷² Z. B. stellten P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 43 fest, daß Länder mit starken protestantischen Staatskirchen sich früher für die öffentliche Wohlfahrt verantwortlich fühlten als religiös gemischte und katholische Länder, in denen private Wohltätigkeit und das Subsidiaritätsprinzip Tradition haben.

⁷³ Paradebeispiel für eine außerordentlich hohe sozialpolitische Problemlösungsfähigkeit aufgrund natürlicher Ressourcen sind die erdölfördernden arabischen Staaten in den 70er und 80er Jahren.

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Gesellschaft ist und je effizienter das sozialpolitische Instrumentarium ist, das für die Deckung sozialpolitischer Bedarfe zur Verfügung steht, weil dann die Ergiebigkeit der für Sozialpolitik verwendeten Mittel höher ist. Die positive Korrelation zwischen dem mit Hilfe des Indikators „Sozialleistungsquote“ gemessenen Umfang staatlicher Sozialpolitik und der Höhe des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung ist vielfach belegt⁷⁴. Daß damit noch nichts über die Qualität der Sozialpolitik ausgesagt ist, bedarf keiner Erläuterung.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinflusst nicht einseitig die Möglichkeit staatlicher Sozialpolitik, sondern die Sozialpolitik ihrerseits wirkt in vielfältiger Weise auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ein. Positiv beeinflusst die Sozialpolitik Sozialprodukt und Wirtschaftswachstum durch alle Maßnahmen, die

- den Umfang des Arbeitskräftepotentials vergrößern und seine qualitative Struktur verbessern,
- negative externe Effekte und soziale Kosten der Produktion verhindern und vermindern,
- den Eintritt sozialer Risiken prophylaktisch verhindern und
- eingetretene Schäden durch Rehabilitation beheben, statt sie finanziell zu kompensieren.

Diese Einflüsse der Sozialpolitik auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das Wachstum sind noch wenig untersucht⁷⁵. Negativ kann die Sozialpolitik die Leistungsfähigkeit beeinflussen, wenn bestimmte Maßnahmen kontraproduktiv wirken, d. h. wenn sie die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte durch vergleichsweise hohe Lohnersatzleistungen oder andere Sozialtransfers oder auch durch hohe Sozialbeiträge und steuerliche Belastungen beeinträchtigen, oder wenn sie die Leistungsfähigkeit der Unternehmungen verringern, sei es durch hohe Abgabenbelastungen oder durch direkte oder indirekte merkliche Erschwerung der Ausübung unternehmerischer Dispositionsbefugnisse;

3. die sozialpolitische Kreativität der Gesellschaft, d. h. ihre Fähigkeit, sozialpolitische Konzeptionen, Einrichtungen und Instrumente zu entwickeln, die wirtschaftlich und sozial möglichst optimale Lösungen bestimmter Probleme erlauben. Diese Kreativität wiederum ist unter anderem vermutlich vor

⁷⁴ Vgl. dazu den Überblick über zahlreiche einschlägige empirische Untersuchungen bei J. Alber, *Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme*, a. a. O., S. 123 ff., der zeigt, daß ein positiver Zusammenhang zwischen Sozialprodukt und Sozialleistungsquote besteht; wenngleich bei geringen Unterschieden im Entwicklungsniveau der Länder keine deutliche Tendenz besteht, daß reichere Länder einen größeren Teil des Sozialproduktes für soziale Zwecke aufwenden als weniger reiche. Aber angesichts der Vielzahl der die Sozialpolitik beeinflussenden Determinanten ist dies nicht überraschend, sondern zu erwarten.

⁷⁵ Vgl. dazu den Überblick über Wirkungen des Systems sozialer Sicherung bei H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 187 ff.

allem von der gesellschaftlichen Organisation abhängig, d. h. davon, welche Rolle in einer Gesellschaft der Wettbewerb als Instrument der Innovation spielt, welche Funktionen die Organisationen des intermediären Bereiches, die Verbände und sozialen Gruppen haben, welches Gewicht die staatliche Bürokratie hat, welche Aufgaben der Wissenschaft zugeteilt sind. In wettbewerblich organisierten Gesellschaftssystemen mit föderalistischem Staatsaufbau und selbstverwalteten Subsystemen ist der soziale und sozialpolitische Erfindungsreichtum größer als in zentralistisch verwalteten hierarchisch gesteuerten Gesellschaftssystemen⁷⁶. Die gesellschaftliche Organisation ihrerseits ist abhängig vom gesellschaftlichen Wertesystem und vom politischen System, die beide Prinzipien für die gesellschaftliche Organisation enthalten (Prinzip der Gewaltenteilung, eines Mehrparteiensystems oder der Subsidiarität).

Wenn man die Problemlösungsdringlichkeit und die Problemlösungsfähigkeit als gegeben unterstellt, dann hängt die betriebene staatliche Sozialpolitik von der Problemlösungsbereitschaft der Träger der politischen Macht ab. Auf diese Problemlösungsbereitschaft wirken vor allem folgende drei *Sekundärdeterminanten* ein:

1. das politische System, das seinerseits durch das gesellschaftliche Wertesystem geprägt wird. Um hier nur die Extreme politischer Systeme vergleichend gegenüberzustellen: in einem autokratischen System können die Träger der politischen Macht relativ autonom über Umfang und Qualität der Sozialpolitik entscheiden, während sie in pluralistischen Mehrparteiendemokratien auf den Wählerwillen und die wahlrelevanten organisierten Gruppen Rücksicht nehmen werden, um ihr politisches Mandat zu erhalten⁷⁷. Selbst innerhalb demokratischer Systeme lassen sich unterschiedliche Einflüsse auf die Sozialpolitik feststellen, je nachdem, welche Parteien in der Regierungsverantwortung stehen⁷⁸. Die sozialpolitischen Konzepte bürgerlicher Parteien unterscheiden sich gewöhnlich erkennbar von denen sozialistischer Parteien. Wichtige Komponenten innerhalb des politischen Systems, die auf die Problemlösungsbereitschaft und die Sozialpolitik nach Umfang und Art im Rahmen des sozialpolitischen Willensbildungs- und

⁷⁶ Vgl. dazu Th. *Thiemeyer*, Soziale Selbstverwaltung unter ökonomischem Aspekt, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1975, S. 540 ff.; F. A. *Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 46 f. und H. *Lampert*, Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 133, Berlin 1984, S. 52 ff.

⁷⁷ Vgl. dazu die empirische Überprüfung der einschlägigen Theorie von Stein Rokkan bei P. *Flora*, J. *Alber*, a. a. O., S. 37 ff. sowie H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 66 ff.

⁷⁸ Vgl. dazu P. *Flora*, J. *Alber*, a. a. O., S. 47 und H. G. *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945-1957, Stuttgart 1980, S. 153 f.

Entscheidungsprozesses einwirken, sind die Bürokratie und das Verbändesystem⁷⁹. Bürokratien können — je nachdem, welche Typen von Bürokratien dominieren⁸⁰, wie groß der auf dem Informationsmonopol und der Sachkenntnis der Bürokraten beruhende Einfluß der Bürokraten auf die Politiker ist, wie die Kompetenzen innerhalb der Ministerialbürokratie gegliedert sind und welchen Einfluß die Verbände auf die Bürokratie haben⁸¹ — innovativ und reformerisch, aber auch retardierend und konservierend wirken⁸²;

2. der Grad der Güterknappheit in der Gesellschaft. Bekanntlich lassen sich Umverteilungen um so schwerer bewerkstelligen, je niedriger das Niveau wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und je geringer das wirtschaftliche Wachstum ist; denn in absolut oder relativ armen Gesellschaften treffen Umverteilungen von Rechten, Chancen, Einkommen und Vermögen die relativ Begünstigten spürbarer als in relativ oder absolut wohlhabenden Gesellschaften und der Widerstand der besser gestellten sozialen Schichten wird in eine entsprechende, geringere oder größere Problemlösungsbereitschaft der Träger der politischen Macht transformiert — und zwar um so mehr, je größer die Identität zwischen besser gestellten Schichten und gesellschaftlich sowie politisch führenden Schichten ist;
3. das Wertesystem der Gesellschaft als eigenständig wirksame Determinante, weil dieses Wertesystem mehr oder weniger ausgeprägt sozialpolitische Ziele enthält.⁸³ Wenn in einer Gesellschaft z.B. eine stark individualistisch geprägte Sozialethik dominiert, wie z.B. in den USA⁸⁴, wird die staatliche Problemlösungsbereitschaft geringer sein als dann, wenn eine stärker solidarisch orientierte Sozialethik vorherrscht. Das Wertesystem seinerseits wird beeinflußt durch religiöse und kirchliche Wertvorstellungen.

⁷⁹ Vgl. dazu H. P. *Widmaier*, Bürokratie im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen, in diesem Band.

⁸⁰ Vgl. dazu die Bürokratietyologie bei A. *Downs*, Inside bureaucracy, Boston 1968 sowie P. M. *Jackson*, The Political Economy of Bureaucracy, Oxford 1982; T. Leuenberg, K. H. Ruffmann (Hrsg.), Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung, Bern u. a. 1977, U. *Roppel*, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg i. Br. 1979.

⁸¹ Vgl. zu den Wirkungen der zuletzt genannten Bürokratteeigenschaften V. v. *Bethusy-Huc*, a. a. O., S. 256 ff.

⁸² Es gibt zahlreiche Beispiele aus der deutschen Sozialpolitikgeschichte, die belegen, daß die Ministerialbürokratie innovative Anstöße gab. Vgl. dazu H. *Lampert*, Sozialpolitik, a. a. O., S. 94 ff. und die dort zitierte Literatur.

⁸³ Ein Beispiel für die Wirksamkeit dieser Determinante ist der Einfluß der wohlfahrtsstaatlich-patriarchalischen Tradition des Absolutismus in Deutschland schon vor Einführung des sozialstaatlich orientierten Verfassungsstaates. Vgl. dazu D. *Grimm*, Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, Tübingen 1983, S. 41 ff., insbes. S. 53.

⁸⁴ Vgl. dazu R. N. *Bellah* u. a., Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft, Köln 1987.

Die drei erläuterten Primärdeterminanten sind — jeweils für sich genommen — notwendige Bedingungen für staatliche Sozialpolitik, jedoch nur zusammengekommen hinreichend. Sie sind teilweise positiv miteinander korreliert. So kann man davon ausgehen, daß eine hohe Problemlösungsdringlichkeit die Problemlösungsbereitschaft erhöht, weil eine durch eine starke oder zunehmende Zielverfehlung steigende Problemlösungsdringlichkeit den inneren Frieden und damit Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft bedroht. Auch die Problemlösungsfähigkeit dürfte die Problemlösungsbereitschaft erhöhen, weil mit steigender Problemlösungsfähigkeit nicht nur der Möglichkeitsbereich der Sozialpolitik ausgeweitet wird, sondern auch die politischen Kosten und Risiken der Sozialpolitik geringer werden und die Sozialpolitik in Mehrparteiendemokratien sogar politische Erträge, sprich Wählerstimmen, bringt.

Bestimmte sekundäre Determinanten beeinflussen mehrere Primärdeterminanten und erhöhen oder verringern den Bedarf an Sozialpolitik durch *gleichgerichtete* Effekte. Z. B. reduziert ein wirtschaftlich leistungsfähiges Wirtschaftssystem durch eine geringere Gefährdung sozialpolitisch relevanter Ziele, etwa der Sicherung der wirtschaftlichen Existenzen der Gesellschaftsmitglieder, die Problemlösungsdringlichkeit und verstärkt gleichzeitig über seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit die sozialpolitische Problemlösungsfähigkeit. Weniger leistungsfähige Wirtschaftssysteme dagegen erzeugen bestimmte Arten sozialpolitischen Bedarfs und weisen überdies eine geringere Problemlösungsfähigkeit auf. Andere Determinanten können dagegen den Bedarf an Sozialpolitik in *entgegengesetzter* Richtung beeinflussen. Pluralistische Mehrparteiendemokratien z. B. weisen eine sehr hohe Problemlösungsbereitschaft auf, können aber durch die Kosten sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlicher Expansion die Problemlösungsfähigkeit über die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verringern. Schließlich können sich die Effekte sekundärer Determinanten auf die primären Determinanten auch kompensieren. Z. B. kann die ökonomische Effizienz eines Wirtschaftssystems die sozialpolitische Problemlösungsfähigkeit erhöhen, das politische System dagegen kann sie durch sozialpolitische Fehlentscheidungen beeinträchtigen, ohne daß aber eine absolute Effizienzminderung des Gesamtsystems erkennbar wird.

Unterschiede in der staatlichen Sozialpolitik müssen bereits dann auftreten, wenn sich Gesellschaftssysteme nur in bezug auf die Ausprägung *einer* Bestimmungsgröße unterscheiden. Da das Determinantensystem relativ viele Variablen aufweist und infolge dessen zahlreiche Determinantenkonstellationen mit jeweils unterschiedlichen Ausprägungen der Variablen denkbar sind, sind von der Theorie her sehr verschiedenartige Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik zu erwarten.

Vermutlich kann das dargestellte Determinantensystem wenigstens zweierlei leisten, nämlich:

1. deutlich unterschiedlich ausgeprägte Entwicklungen staatlicher Sozialpolitik erklären, wie sie in industrialisierten Mehrparteiendemokratien einerseits

und in industrialisierten Einparteiengesellschaften andererseits beobachtbar sind oder auch in nicht-konstitutionellen Monarchien einerseits und Republiken andererseits und

2. Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen Nationen erklären, die einem ganz bestimmten Gesellschaftstypus zuzurechnen sind, wie etwa Unterschiede zwischen der Sozialpolitik Großbritanniens und der der Bundesrepublik oder zwischen der Sozialpolitik der Sowjetunion und der der DDR.

Diese Vermutung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht überprüft werden, es soll jedoch kurz veranschaulicht werden, welche Erklärungsmöglichkeiten sich aus unterschiedlichen Kombinationen der Primärdeterminanten ergeben.

2.2.3. Die Wirkungen alternativer Ausprägungen der Primärdeterminanten

Im folgenden werden für jede Primärdeterminante zwei mögliche Ausprägungen, nämlich eine starke und eine schwache, unterstellt. Eine gering ausgeprägte Problemlösungsfähigkeit wird vereinfachend als gleichbedeutend mit einem agrarischen Wirtschaftssystem oder mit einer wirtschaftlich ineffizienten Industriegesellschaft angesehen, eine starke bzw. hohe Problemlösungsfähigkeit als gleichbedeutend mit einem effizienten industriellen bzw. postindustriellen Wirtschaftssystem.

Insgesamt ergeben sich 8 Variablenkombinationen, die in der folgenden Übersicht wiedergegeben sind. Von ihnen sind für die Zwecke dieser Analyse nur die Fälle 3, 4, 6 und 7 relevant⁸⁵.

Die Fälle 3 und 4 mit ihrer Kombination von geringer Problemlösungsfähigkeit mit hohem sozialpolitischen Bedarf decken Länder ab, die sich im Übergang zu Industriegesellschaften befinden oder die bereits industrialisiert sind, jedoch wirtschaftlich ineffizient arbeiten⁸⁶. Fall 3 trifft für sich industrialisierende Gesellschaften zu, die konstitutionelle Monarchien, ständestaatlich strukturiert oder begrenzt bürgerlich-demokratisch orientiert sind (z. B. Deut-

⁸⁵ In den Fällen 1 und 2 handelt es sich aufgrund jeweils geringer Problemlösungsfähigkeit und niedriger Problemlösungsdringlichkeit um Gesellschaften ohne größere strukturell-funktionelle Differenzierung, also um vorindustrielle Gesellschaften mit nur geringem Bedarf an staatlicher Sozialpolitik. Die Kombination hoher Problemlösungsfähigkeit, also industrieller Effizienz mit geringer Problemlösungsbereitschaft bei gleichzeitiger niedriger Problemlösungsdringlichkeit (Fall 5) erscheint widersprüchlich, weil bei großer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit geringer sozialpolitischer Bedarf relativ problemlos zu decken, also eine niedrige Problemlösungsbereitschaft nicht begründbar ist. Ähnlich inkonsistent ist die Kombination des Falles 8, weil bei hoher sozialpolitischer Handlungsbereitschaft und hoher Problemlösungsfähigkeit die Problemlösungsdringlichkeit nicht hoch sein kann.

⁸⁶ Diese Fälle decken theoretisch auch Agrargesellschaften mit hohem sozialpolitischem Bedarf ab. Da es aber in dieser Arbeit in erster Linie um die neuzeitliche staatliche Sozialpolitik geht, bleiben diese Fälle außer Betracht.

ches Reich zwischen 1800 und 1870)⁸⁷. Fall 4, vom Fall 3 durch eine hohe Problemlösungsbereitschaft unterschieden, trifft für sozialistische Industriegesellschaften mit vergleichsweise geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu (z. B. Polen und China).

Unter die Fälle 6 und 7 sind entwickelte Industriegesellschaften subsumierbar. Zur Fallgruppe 6 gehören Länder, die — wie die Bundesrepublik — als Mehrparteiendemokratien gleichzeitig ein gesellschaftliches Wertesystem haben, in dem Werte wie Solidarität, gesellschaftliche Verantwortung und paternalistische Elemente zu finden sind; sie weisen daher umfassende, obligatorische, auf Rechtsansprüchen beruhende Sicherungssysteme auf⁸⁸. In die Fallgruppe 7 gehören Länder, die entweder Mehrparteiendemokratien sind, in ihren Wertesystemen jedoch der individuellen Verantwortung und Verantwortlichkeit großes Gewicht beimessen (vgl. z. B. die USA) oder die konstitutionelle Monarchien mit umfassendem Wahlrecht sind, jedoch der Sozialpolitik eher die Funktion der Abwehr weitergehender Partizipationsrechte der Arbeitnehmerschaft und der Sicherung des sozialen Friedens zuweisen als die Funktion der Erhöhung der Gesamtwohlfahrt⁸⁹.

⁸⁷ Vgl. dazu auch die von P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 47 formulierten Hypothesen 1 und 2 über den Einfluß politischer Systeme auf die Sozialpolitik. Hypothese 1 lautet: Konstitutionelle Monarchien mit begrenztem Stimmrecht und ständestaatlicher Struktur neigen dazu, relativ undifferenzierte und lokalisierte Systeme der Armenfürsorge in paternalistischer Tradition zu entwickeln. Die sozialen Hilfen beruhen auf Wohltätigkeit, nicht auf Rechtsansprüchen und werden gewöhnlich in nicht monetärer Form und beschränkt auf Arbeitsunfähige gewährt. Hypothese 2 besagt: Bürgerliche Demokratien mit einem nach Besitz, Steuerleistung oder sozialem Status begrenzten Stimmrecht neigen dazu, Interventionen allgemein und öffentliche Hilfen im besonderen zu beschränken. Sie können Sozialausgaben trotz steigender sozialer Nöte reduzieren. Sie weisen eher undifferenzierte und lokalisierte Hilfssysteme auf, die auf Arbeitsunfähige beschränkt werden. Sie lehnen Zwangsversicherungen ab, unterstützen jedoch freiwillige Sicherungssysteme. Die Empfänger sozialer Leistungen werden als Bürger zweiter Klasse betrachtet.

⁸⁸ Diesem Fall entspricht die Hypothese 3 von P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 47, die besagt: Massendemokratien entwickeln umfassende, differenzierte und zentralisierte Wohlfahrtssysteme, die auf sozialen Grundrechten und Zwangsmitgliedschaften beruhen. Ursachen dafür sind die im Vergleich zu Monarchien und bürgerlichen Demokratien entwickelteren Arbeitnehmerorganisationen sowie der Wettbewerb der Parteien um Stimmen. Innerhalb der Massendemokratien können sich aufgrund unterschiedlicher Parteiensysteme und aufgrund von Unterschieden in den Bürokratien beachtliche Unterschiede der Sozialpolitik ergeben.

⁸⁹ Diesem Fall entspricht die Hypothese 4 von P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 47: Konstitutionelle Monarchien mit umfassendem Wahlrecht neigen eher zur Entwicklung umfassender, differenzierter und zentralisierter Wohlfahrtssysteme, die auf sozialen Grundrechten und Zwangsversicherungen beruhen. Diese Systeme sind eine Folge stark paternalistischer und bürokratischer Traditionen. In ihnen gibt es einen relativ starken politischen Druck von seiten der Arbeiterschaft, der zu Wohlfahrteinrichtungen führt. Ziel der Sozialpolitik ist vorrangig die Abwehr weitergehender Partizipationsrechte und eine Erhöhung der Loyalität der Arbeiterklasse gegenüber dem autoritären Staat.

Determinantensysteme staatlicher Sozialpolitik

Variablenkombination	Problemlösungsfähigkeit	Wirtschaftsstufe	Problemlösungsdringlichkeit	Grad d. strukturell-funktionellen Differenzierung	Problemlösungsbereitschaft	Bedingungskonstellation ist / gilt für	Historische Beispiele
1	gering	Agrargesellschaften	niedrig	unbedeutend	gering	für Analyse nicht relevant	Statische Volkswirtschaften ohne industriellen Sektor
2	gering		niedrig		hoch		
3	gering	Entwicklungsländer bzw. ineffiziente Industriegesellschaften	hoch	relativ gering	gering	autokratische bis liberalistische Systeme	Deutsches Reich 1800–1870
4	gering		hoch		hoch		
5	hoch	entwickelte Länder	niedrig	ausgeprägt	gering	inkonsistent	-
6	hoch		niedrig		hoch	Parlamentarische Systeme mit sozial akzentuiertem Wertesystem	Bundesrepublik Deutschland
7	hoch		hoch		gering	Parlamentarische Systeme mit individualistisch akzentuiertem Wertesystem bzw. begrenzt demokratische Systeme	USA, Deutschland 1870/1914
8	hoch		hoch		hoch	inkonsistent	-

2.2.4. Die Theorie der Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik im Lichte empirischer Analysen

2.2.4.1. Überblick über einschlägige Arbeiten

In den 60er und verstärkt seit den 70er Jahren wurden — überwiegend von Sozialhistorikern und Soziologen — empirische Untersuchungen vorgelegt, die das Ziel verfolgen, durch vergleichende Studien mit Hilfe von Korrelations- und Pfadanalysen die Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen neuzeitlicher Sozialpolitik zu eruieren bzw. Hypothesen über Determinanten staatlicher Sozialpolitik zu testen⁹⁰.

Diese Studien stellen einerseits eine wichtige Vorstufe für die Entwicklung systematischer und kohärenter Theorien der Sozialpolitik dar, weil wissenschaftliche Arbeit mit dem Bemühen um Ordnung und Klassifizierung des Untersuchungsgegenstandes beginnt; andererseits stellen sie Hypothesentests dar, die teilweise eine Gewichtung der Entwicklungsdeterminanten der Sozialpolitik zu erreichen suchen⁹¹.

Im folgenden sollen in der gebotenen Kürze die für eine empirische Überprüfung einer Theorie der Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik wichtig erscheinenden Ergebnisse dargestellt werden⁹², soweit sie Aussagen über die Bedeutung einzelner Determinanten enthalten. Dabei wird sich trotz zum Teil widersprüchlicher Ergebnisse verschiedener Studien im großen und ganzen zeigen, daß der in den vorhergehenden Abschnitten dargestellte Theorierahmen eine brauchbare analytische Grundlage darstellt. Vor der Präsentation wichtiger Ergebnisse sei darauf verwiesen, daß die sozialpolitischen Ländervergleiche zwar Anerkennung verdienen, nichtdestoweniger aber kritischer Überprüfung bedürfen, weil sie — auch soweit sie theorieorientiert sind — methodologischen Fragen der Vergleichbarkeit und der Grenzen der Auswertbarkeit nicht immer die erforderliche Aufmerksamkeit schenken. Alle zitierten quantitativen Analysen vergleichen nur Segmente staatlicher Sozialpolitik, überwiegend in bestimmter Weise abgegrenzte Systeme sozialer Sicherheit. Da sie viele, zum Teil mehr als 10, ja bis zu 64 Länder in die

⁹⁰ Vgl. dazu D. Zöllner, a. a. O.; Ph. Cutright, Political Structure, Economic Development and National Security Programs, in: American Journal of Sociology, 1965, S. 537 ff.; F. Pryor, a. a. O.; G. V. Rimlinger, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York 1971; P. R. Kaim-Caudle, Comparative Social Policy and Social Security, A Ten Country Study, London 1973; H. Wilensky, The Welfare State and Equality, a. a. O.; J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a. a. O., S. 123 f.; P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 37 ff.; J. Higgins, a. a. O.; P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), a. a. O., mit zahlreichen vergleichenden Beiträgen. Vgl. auch die bei Flora, Higgins und Alber angegebene Literatur.

⁹¹ Vgl. dazu die Pfadanalyse von H. Wilensky, The Welfare State and Equality, a. a. O., S. 15 ff.

⁹² Vgl. dazu auch die in Fußnote 90 zitierten Arbeiten von J. Alber und J. Higgins, die zahlreiche komparative Analysen kritisch durchleuchten.

Untersuchung einbeziehen, können sie nicht alle für Vergleiche wichtigen Details erfassen, wie z.B. landesspezifische Ausprägungen sozialpolitischer Determinanten oder aufschlußreiche Qualitätsmerkmale der Sozialpolitik, etwa die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe, die Bezugsdauer und die Struktur sozialer Leistungen⁹³. Der überwiegende Teil quantitativer Analysen ist im übrigen zeitpunktbezogen, so daß die Wirksamkeit bestimmter Determinanten im Zeitverlauf, und d. h. im Rahmen unterschiedlicher Bedingungskonstellationen für bestimmte Typen von Gesellschaften, nicht erkennbar wird.

2.2.4.2. Die These von der Universalität des Wohlfahrtsstaates und von der Dominanz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Determinanten der Sozialpolitik

Einige empirische Arbeiten, u.a. die 64 Länder umfassende Analyse von Wilensky, führen zu dem Ergebnis, daß der moderne Wohlfahrtsstaat ein allgemeines, mit der Industrialisierung verbundenes Phänomen sei, und daß Unterschiede im politischen und wirtschaftlichen System *keine* nennenswerte Determinante sozialpolitischer Entwicklung sind⁹⁴. Auch die Arbeiten von Cutright⁹⁵ und Pryor⁹⁶ enthalten die Schlußfolgerung, daß sich das politische System als schwache und das Wirtschaftssystem als irrelevante Variable erweise. Auch ideologische Unterschiede könnten nationale Unterschiede im Niveau der Ausgaben für soziale Sicherheit nicht erklären⁹⁷. Dies hänge damit zusammen, daß das wirtschaftliche Wachstum und die Voraussetzungen für industrielle Entwicklung in Ländern mit unterschiedlichen, ja entgegengesetzten kulturellen und politischen Traditionen in bezug auf ihre Strategien zur Sicherung einer unteren Lebensstandardgrenze eine Konvergenz induzieren⁹⁸, weil die Industrialisierung einerseits übereinstimmende Aufgaben der Sicherung der sozialen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung mit sich bringt und andererseits übereinstimmende strukturelle Wandlungen auslöst, wie z. B. eine steigende Altenlastquote oder die Desintegration der Familie. Daher sei langfristig das ökonomische Leistungsniveau die wesentliche Determinante wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Das als natürliche Begleiterscheinung des Wachstums und seiner demographischen Ergebnisse beginnende Wachstum der sozialen Sicherheit werde durch das Zusammenspiel der Aktionen der politischen Eliten, von Massenbewegungen und wohlfahrtsstaatlichen Bürokratien beschleunigt. Innerhalb „reicher“ Länder sei der Wohlfahrtsstaat um so mehr entwickelt,

⁹³ Vgl. dazu insbes. J. Higgins, a.a.O., S. 15-19.

⁹⁴ H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, a.a.O., S. 27 und S. 48f.

⁹⁵ Ph. Cutright, a.a.O.

⁹⁶ F. Pryor, a.a.O.

⁹⁷ H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, a.a.O., S. 45.

⁹⁸ Ders., *The Welfare State and Equality*, a.a.O., S. 27ff.

- je höher der Zentralitätsgrad der Regierung ist,
- je größer das Gewicht der Arbeiterklasse ist und je besser die Arbeiterklasse organisiert ist,
- je geringer die soziale Mobilität ist,
- je weniger die Mittelklasse die Steuerlast als unfair empfindet und je weniger Abstand sie zur Arbeiterklasse hat,
- je weniger direkt spürbar die Steuerlasten sind.

Wilenskys, Pryors und Cutrights These von der Bedeutungslosigkeit des politischen und des wirtschaftlichen Systems als Determinante der Sozialpolitik ist nicht unwidersprochen geblieben⁹⁹ und in anderen Untersuchungen nicht nur nicht bestätigt, sondern widerlegt worden¹⁰⁰. Die genannten Autoren würdigen bei ihrer Interpretation der statistischen Daten zum einen nicht, daß mit der Sozialleistungsquote als Maßstab für die Bedeutung der Sozialpolitik nur ein — wenn auch großer — Teil der Sozialpolitik erfaßt wird, zum anderen übersehen sie, daß sich hinter gleich großen Sozialleistungsquoten je nach der Größe des Sozialproduktes ganz unterschiedliche Sozialleistungsvolumina und soziale Versorgungsniveaus verbergen. In Volkswirtschaften mit niedrigem Sozialprodukt ergeben sich selbst dann, wenn vergleichsweise bescheidene Sozialleistungsstandards verwirklicht werden, hohe Sozialleistungsquoten¹⁰¹.

Daß der ökonomischen Leistungsfähigkeit und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft als Determinante der Sozialpolitik ein Gewicht zukommt, das sicher nicht geringer ist als das jeder anderen Einflußgröße, kann jedoch als ein durch die Mehrzahl aller einschlägigen Untersuchungen bestätigtes Ergebnis gelten¹⁰². Dies zeigt sich jedenfalls dann, wenn in den Vergleich Länder mit großer Variationsbreite des Leistungsniveaus einbezogen werden und vor allem dann, wenn nicht nur die Korrelation zwischen der Höhe des Sozialproduktes und der Sozialleistungsquote als Indikator herangezogen wird, sondern der Zusammenhang zwischen dem Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung und den Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Zwecke¹⁰³.

⁹⁹ Vgl. nur J. Higgins, a.a.O., S. 50f.

¹⁰⁰ Vgl. die in 2.2.4.3. zitierte Literatur.

¹⁰¹ Bei Wilensky zeigt sich im übrigen ein Widerspruch, wenn er einerseits das Wirtschaftssystem als Determinante der Sozialpolitik für unbedeutend hält, andererseits aber das ökonomische Leistungsniveau als Hauptdeterminante ansieht. Denn die ökonomische Leistungsfähigkeit wird ja nachhaltig durch das Wirtschaftssystem beeinflusst.

¹⁰² Vgl. dazu den Überblick über Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Sozialausgaben und wirtschaftlicher Entwicklung bei J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a.a.O., insbes. S. 131 ff. und S. 186 ff.; W. Fischer, Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, a.a.O., S. 101; H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a.a.O., S. 65 ff. und S. 119 f.

¹⁰³ Vgl. dazu und zu den Gründen J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a.a.O., S. 130.

2.2.4.3. Gesellschaftliches Wertesystem, politisches System, soziale Bewegungen und Wirtschaftssystem als sozialpolitische Determinanten

Da das gesellschaftliche Wertesystem, das politische System und das Wirtschaftssystem aufgrund der Interdependenz der Ordnungen eng zusammenhängen, ist es zweckmäßig, diese Größen als *einen* Einflußkomplex zu behandeln, wengleich in einschlägigen Untersuchungen auch jede dieser Größen für sich analysiert wird.

Das gesellschaftliche Wertesystem enthält eine Vielzahl von Werten, die durch Religion und Kirche, Ethik, Sitte, Tradition, Staat und Politik inhaltlich bestimmt und verändert werden und wirtschaftliche sowie soziale Einstellungen prägen.

Joan Higgins hat darauf aufmerksam gemacht, daß bei sozialpolitischen Ländervergleichen der Einfluß von Religion und Kirche auf die Systeme der Sozialpolitik ungebührlich vernachlässigt wurde¹⁰⁴, und gezeigt¹⁰⁵ — was im Grunde leicht nachvollziehbar ist —, wie religiöse Auffassungen sowohl als Quelle der Kritik an gesellschaftlichen Zuständen als auch als Quelle der Legitimierung wirtschaftlicher und sozialer Zustände auf die Sozialpolitik allgemein und im besonderen auf die Sozialpolitik im katholischen Irland eingewirkt haben. Sie führte auch die für die Sozialpolitik relevanten Wertvorstellungen der protestantischen Ethik vor Augen, die Grundlage für individualistisch geprägte, auf die Selbstverantwortung und ein besonderes Arbeitsethos der Einzelnen abstellende Wirtschafts- und Sozialsysteme geworden sind¹⁰⁶.

Mit dem Einfluß der „Ideologie“, im besonderen von politischen Richtungen, auf die Sozialpolitik, haben sich Peter Flora und Jens Alber¹⁰⁷, Harold Wilensky¹⁰⁸, Gerhard A. Ritter¹⁰⁹ und Robert Kudrle sowie Theodore Marmor¹¹⁰ beschäftigt. Auch für Gaston Rimlinger spielt die Art der dominierenden Wirtschafts- und Gesellschaftstheorien eine die Sozialpolitik prägende Rolle¹¹¹.

¹⁰⁴ J. Higgins, a. a. O., S. 72 ff.

¹⁰⁵ Dies., a. a. O., Kapitel 3 bis 5.

¹⁰⁶ Vgl. zum Einfluß der Religion auf die Sozialpolitik auch F. X. Kaufmann, Christentum und Wohlfahrtsstaat, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 65 ff.; A. Rauscher (Hrsg.), Der soziale und politische Katholizismus, Bd. I, München und Wien 1981; H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 46 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

¹⁰⁷ P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 48 ff.

¹⁰⁸ H. Wilensky, The Welfare State and Equality, a. a. O., S. 21 ff. Wengleich Wilensky den Einfluß von Ideologien und politischen Systemen für gering hält, meint er doch, daß diese Determinanten Unterschiede in der Sozialpolitik von Ländern auf etwa gleichem Entwicklungsniveau zu erklären vermögen.

¹⁰⁹ Vgl. G. A. Ritter, a. a. O., S. 59, der die Stärke des politischen und ökonomischen Liberalismus in Großbritannien als Ursache für die späte Entstehung der dortigen Sozialversicherung ansieht.

¹¹⁰ Vgl. R. T. Kudrle, Th. R. Marmor, The Development of Welfare States in North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a. a. O., S. 81 ff., insbes. S. 111; Kudrle und

Das gesellschaftliche Wertesystem läßt nach den vorliegenden Untersuchungen zwar Umfang und Entwicklungstempo der Sozialpolitik nicht unbeeinflußt, wirkt sich jedoch stärker auf die Qualität der Sozialpolitik hinsichtlich der Prinzipien sozialer Sicherung und der Ausgestaltung des Leistungssystems aus. Demgegenüber wirkt das politische System eher auf Entwicklungstempo und Umfang der Sozialpolitik.

Das politische System ist die neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in quantitativen Analysen am meisten untersuchte Bestimmungsgröße der Sozialpolitik¹¹². Sein Einfluß läßt sich verstehbar machen, wenn man von den Hauptkomponenten dieses Systems ausgeht, nämlich von der Qualität und dem (grund- und sozial-)rechtlichen Gehalt der Verfassung eines Staates und seinem Prozeß politischer Willensbildung und Entscheidung, der wiederum durch das Parteiensystem und das Verwaltungssystem wesentlich geprägt wird.

Das politische System wirkt vor allem auf die Problemlösungsbereitschaft. Es definiert für soziale Gruppen die Möglichkeiten der Artikulation sozialpolitischen Bedarfs und die Möglichkeiten ihrer Einflußnahme auf die Deckung dieses Bedarfs. Für die deutsche Sozialpolitik ergibt sich dies nicht nur aus einem Vergleich der sozialpolitischen Zielsetzungen im Kaiserreich, in der Weimarer Republik, im Nationalsozialismus und in der Bundesrepublik nach Inhalt und Umfang, sondern auch aus einem Vergleich der tatsächlich verfolgten Sozialpolitik¹¹³. Mehrere Untersuchungen belegen, daß staatliche Sozialpolitik früher, zügiger und umfassender in Demokratien entwickelt wird als in nicht-demokratischen und autoritären Systemen¹¹⁴.

Für demokratische Systeme wird das politische System als Determinante der Sozialpolitik durch die Art des Parteiensystems in einer Weise modifiziert¹¹⁵, die als bekannt unterstellt werden darf und nicht weiter erläutert zu werden braucht.

Marmor zeigen, daß Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen den USA und Canada vor allem durch unterschiedliche Ideologien bedingt sind.

¹¹¹ Vgl. G. V. *Rimlinger*, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, a. a. O.

¹¹² Vgl. dazu den Überblick bei J. *Alber*, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a. a. O., S. 150 ff. und S. 192 ff.

¹¹³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei H. *Lampert*, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 65 ff.

¹¹⁴ Vgl. dazu G. V. *Rimlinger*, Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, a. a. O., passim; H. *Wilensky*, The Welfare State and Equality, a. a. O., S. 22 (Wilensky hält die Korrelation zwischen Sozialausgaben und demokratischen bzw. totalitären Systemen allerdings für eine Scheinkorrelation, weil Demokratien reich, totalitäre Systeme jedoch wirtschaftlich weniger leistungsfähig sind); S. *Kuhnle*, The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a. a. O., S. 125 ff.; für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik wurde der Einfluß der Verfassung auf die sozialpolitische Entwicklung aufgezeigt von D. *Grimm*, a. a. O.

¹¹⁵ Vgl. dazu H. P. *Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, a. a. O., S. 66 ff. sowie H. G. *Hockerts*, Die Entwicklung der Sozialversicherung vom 2. Weltkrieg bis zur

In bezug auf die Staatsverfassung wurde ein spezifischer Einfluß des Zentralitätsgrades staatlicher Organisation in dem Sinne nachgewiesen, daß zentralstaatliche Systeme Sozialpolitik stärker entwickeln als dezentralisierte Systeme¹¹⁶. Dabei könnte die in der Literatur genannte bessere Finanzierbarkeit von Leistungen auf zentralstaatlicher Ebene weniger bedeutend sein als der Einsatz der Sozialpolitik durch die Parteien als Wahlinstrument. Mehrere Arbeiten stellen innerhalb des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses die Rolle der Bürokratie, ihrer eigenen Interessen, ihres Verantwortungsethos und ihrer Interessen in bezug auf Staat und Gesellschaft¹¹⁷ sowie ihrer Erfahrung¹¹⁸ heraus. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang die Analyse der Rolle der Bürokratie für die sozialpolitische Entwicklung bei Bethusy-Huc¹¹⁹.

In engem Zusammenhang zum politischen System stehen soziale Bewegungen, insbesondere Arbeitnehmerorganisationen, die die sozialpolitischen Bedarfe bestimmter Gruppen artikulieren, ihre Deckung fordern und notfalls um die Durchsetzung ihrer Interessen kämpfen. Zu diesem Einflußfaktor liegen bekanntlich zahlreiche Untersuchungen vor¹²⁰. Ohne einen solchen politischen Druck oder die Befürchtung, daß solcher Druck im Falle großer sozialpolitischer Zurückhaltung entstehen könnte, hätte sich nach aller Erfahrung die Sozialpolitik sowohl in den pluralistischen Mehrparteiendemokratien wie auch in totalitären Staaten oder in konstitutionellen Monarchien weniger schnell und weniger umfassend entwickelt¹²¹.

Gegenwart, a. a. O., S. 153 f.; nach Meinung von Hockerts sind sogar Unterschiede in der Sozialpolitik zwischen bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen feststellbar.

¹¹⁶ H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, a. a. O., S. 52 f.

¹¹⁷ Vgl. dazu H. *Heclo*, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven and London, 1974 sowie G. V. *Rimlinger*, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, a. a. O., der darauf hinweist, daß politische Eliten Sozialpolitik als Instrument zur Herrschaftsstabilisierung verstehen und einsetzen.

¹¹⁸ Vgl. dazu J. *Alber*, *Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme*, a. a. O., S. 143 ff. und die dort zitierten Arbeiten. Alber sieht in der Prägung der Sozialausgaben durch die institutionelle Tradition der Sicherungssysteme das empirisch am besten gesicherte Ergebnis aller quantitativen Analysen der Sozialleistungen.

¹¹⁹ Vgl. V. v. *Bethusy-Huc*, a. a. O., S. 255 ff. und S. 285 ff. Beachtung verdient vor allem ihre dort zu findende Theorie der eingeschränkten Reformierbarkeit des Systems sozialer Sicherung. Vgl. auch die Bürokratiethorie von W. A. *Niskanen*, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.

¹²⁰ Hier seien genannt P. *Flora*, J. *Alber*, a. a. O., S. 41 ff.; H. *Wilensky*, *The Welfare State and Equality*, a. a. O., S. 65 ff.; G. A. *Ritter*, a. a. O., der das Fehlen einer starken Arbeiterbewegung in Großbritannien als Ursache der späten Einführung einer Sozialversicherung betrachtet; H. *Lampert*, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, S. 53 ff. und die dort zitierte Literatur.

¹²¹ Vgl. dazu auch H. U. *Wehlers* Interpretation der politischen und sozialen Reformen in den deutschen Ländern Anfang des 19. Jahrhunderts als „defensive Modernisierung“ (in: *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 1, 1700-1815, München 1987, S. 345 ff.).

Zur Rolle des Wirtschaftssystems liegen — wie erwähnt — die Untersuchungen von Cutright, Pryor und Wilensky vor. Die kritischen Einwände zu den Auffassungen der genannten Autoren wurden bereits genannt. Wenn man nicht überwiegend mit Korrelationsanalysen für grobe makroökonomische Aggregate arbeitet, sondern die Pro-Kopf-Aufwendungen für die soziale Sicherheit in den letzten Jahrzehnten für ausgewählte Länder miteinander vergleicht und dabei die Leistungen in bezug auf Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe und Leistungsdauer berücksichtigt und ferner die Sachleistungen und die Qualität der sozialen Infrastrukturen nicht außer acht läßt, dann zeigen sich doch zwischen den Gruppen jeweils führender primär marktwirtschaftlich gesteuerter Systeme einerseits und staatlich gelenkten Volkswirtschaften andererseits gravierende Unterschiede¹²². Die ökonomische Überlegenheit vorwiegend marktwirtschaftlich gesteuerter Systeme gegenüber den sozialistischen Wirtschaftssystemen, die als erwiesen gelten darf, ist systemspezifisch, so daß das Wirtschaftssystem über das Niveau der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten determiniert. Aufgrund der größeren Systemdynamik, der größeren räumlichen und sozialen Mobilität der Bevölkerung, die in freiheitlichen Systemen bestimmter Anreize und sozialer Absicherungen bedarf, und entsprechend der größeren Niederlassungsfreiheit, d. h. der Offenheit des Systems, ist vermutlich der Bedarf an Sozialpolitik in freiheitlichen Gesellschaften größer. Ein direkter Einfluß des Wirtschaftssystems auf die Sozialpolitik ist auch deswegen zu erwarten, weil das realisierte Wirtschaftssystem das sozialpolitische Leitbild mitprägt¹²³.

2.2.4.4. Gesellschaftliche Organisation und Kreativität als Einflußfaktoren der Sozialpolitik

Eine in enger Beziehung zum politischen System stehende Determinante staatlicher Sozialpolitik ist die gesellschaftliche Organisation¹²⁴. Ihr kommt um so größere Bedeutung und Eigenständigkeit zu, je freiheitlicher und dezentralisierter das politische System ist und je begrenzter das politische System die Rolle des Staates definiert. Gesellschaftliche Organisationen hatten vor der Herausbildung der Nationalstaaten und in den Anfangsperioden der Nationalstaaten in großem Umfang Funktionen sozialer Sicherung und sozialer Hilfe erfüllt: die Kirchen, ständische Organisationen, Selbsthilfeorganisationen wie die Gewerk-

¹²² Vgl. dazu B. Schönfelder, a. a. O.; Materialien zu den Berichten zur Lage der Nation für die Jahre 1954 ff., die Vergleiche der Sozialleistungen in beiden deutschen Staaten enthalten; P. Mitzscherling, *Zweimal deutsche Sozialpolitik*, Berlin 1978; K. Löw, *Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat. Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands*, 4. Aufl., München u. a. 1980; H. Ströer, *Zur sozialen Sicherung in beiden Teilen Deutschlands*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1983, S. 624 ff.; H. Michalsky, *Sozialpolitik im Systemvergleich — Bundesrepublik Deutschland und DDR*, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium* 1983, S. 89 ff.

¹²³ Vgl. dazu H. Sanmann (Hrsg.), *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, a. a. O.

¹²⁴ Man könnte sie auch als Teilelement des politischen Systems auffassen.

schaften, die Genossenschaften und Vereine waren Träger bzw. Organe der Sozialpolitik.

Die in diese Arbeit einbezogenen empirischen Analysen berücksichtigen die gesellschaftliche Organisation als Determinante nicht explizit, sondern über Einflußgrößen wie „Ideologie“¹²⁵ oder in Form der Tradition¹²⁶. Ideologie und Tradition können mehr oder weniger auf die soziale Selbstverwaltung und nicht-staatliche Träger bzw. Organe der Sozialpolitik einschließlich der Möglichkeiten privater Versicherung¹²⁷ setzen¹²⁸. Zahl, Vielfalt, Spielräume nicht-staatlicher Träger bzw. Organe der Sozialpolitik und der Wettbewerb zwischen nicht-staatlichen Institutionen können sozialpolitische Kreativität bewirken und auf die Problemlösungsfähigkeit einwirken¹²⁹.

2.2.4.5. Empirische Arbeiten über Tendenzen der sozialpolitischen Entwicklung

Im Rahmen von Darstellungen der Sozialpolitik und Theorien ihrer Entwicklungsbedingungen nehmen die Herausarbeitung und die Analyse von Entwicklungstendenzen breiten Raum ein¹³⁰. Neben der Frage nach Entwicklungsetappen der gesamten nationalstaatlichen Sozialpolitik im Sinne von Phasentheorien¹³¹ findet dabei die Frage nach der Reihenfolge der Erschließung sozialpolitischer Handlungsfelder¹³² sowie die Frage nach Entwicklungsgesetzlichkeiten der Sozialversicherung¹³³ besonderes Interesse.

¹²⁵ Vgl. dazu R. T. Kudrle, Th. R. Marmor, a. a. O., S. 89 und S. 111.

¹²⁶ Vgl. dazu z. B. G. A. Ritter, a. a. O., insbes. S. 96; G. V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, a. a. O.; J. Alber, *Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme*, a. a. O., S. 143 ff.

¹²⁷ Vgl. dazu A. Maurer, *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung: Zusammenhänge mit der Entwicklung der Privatversicherung*, in: H. F. Zacher (Hrsg.), a. a. O., S. 355 ff. sowie J. Higgins, a. a. O., Kap. 7.

¹²⁸ Vgl. dazu auch die besondere Rolle von Institutionen, Verbänden und Steuerungsinstrumenten im intermediären Bereich zwischen Markt und Staat in verschiedenen Systemen sozialer Sicherung, mit deren Analyse sich vor allem Ph. Herder-Dorneich beschäftigt (u. a. in: *Zur Ordnungstheorie des Sozialstaates*, Tübingen 1983; *Zur Verbandsökonomik*, Berlin 1973).

¹²⁹ Dazu liegen Untersuchungen vor, u. a. von Th. Thiemeyer, a. a. O.; F. A. Hayek, a. a. O.; St. Kuhnle, a. a. O., insbes. S. 145.

¹³⁰ Vgl. dazu H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 102 ff. und S. 195 ff. sowie die dort angegebene Literatur. In diesem Zusammenhang verdient auch die These von Wolfgang Zapf (in: *The Future of the Welfare State: The German Case*, Arbeitspapier Nr. 148 des SFB 3, S. 32 ff.) Aufmerksamkeit, daß die gegenwärtige Krise des Sozialstaats keine Krise des Systems sei, sondern eine vorübergehende, durch Problemkumulationen verursachte Krise, die nicht zuletzt aufgrund des innovatorischen Potentials in der neuzeitlichen Industriegesellschaft überwunden werden und zu einer Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats führen wird.

¹³¹ Vgl. dazu G. V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, a. a. O.

¹³² Vgl. H. Lampert, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, a. a. O., S. 119 f.

2.2.4.6. Schlußfolgerungen aus dem Stand empirischer Analysen

Der Überblick über empirische Analysen zu den Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen staatlicher Sozialpolitik hat gezeigt, daß eine große Zahl quantitativer Analysen über die Entwicklung der Sozialausgaben in Abhängigkeit von bestimmten Makrogrößen vorliegen. Ohne den Informationswert dieser Studien und ihren Beitrag zur Gewinnung theoretischer Erkenntnisse zu verkennen, sollte nicht übersehen werden, daß diese Arbeiten

- jeweils viele (zu viele) Länder einbeziehen,
- nur die quantifizierbaren Teile der Sozialpolitik — keineswegs alle wichtigen inhaltlichen Komponenten des Wohlfahrtsstaates — abdecken,
- einen sehr hohen Abstraktionsgrad aufweisen, der zahlreiche Ursachen und nationale Ausprägungen der Sozialpolitik verdeckt,
- bei der Interpretation des statistischen Materials wichtige Faktoren außer acht lassen, die die Qualität der Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme bestimmen und
- häufig nur auf die Ermittlung von Korrelationen abstellen, ohne die logische Qualität der Beziehungen zwischen überprüften Größen abzuklären.

Weitere stark theoriegestützte und in bezug auf die Zahl der jeweils analysierten Länder bescheidenere Untersuchungen sowie die Präferenzierung von Längsschnitt- anstelle von Querschnittuntersuchungen¹³⁴ erscheinen daher geboten, zumal sich zeigt:

- daß die Entwicklung des Umfangs, insbesondere aber der Qualität der Sozialpolitik *nicht überwiegend* durch die wirtschaftliche Entwicklung determiniert wird,
- daß weder die Sozialpolitik noch die Wirtschaftssysteme unterschiedlicher Gesellschaftssysteme konvergieren,
- daß eine große Zahl von Variablen auf die Sozialpolitik einwirken, ganz unterschiedliche Ausprägungen zeigen und in unterschiedlichem Kontext stehen,
- daß soziale Aufwendungen wie der Arbeitnehmerschutz, Aufwendungen für Bildung, Mobilitätshilfen u. ä. die wirtschaftliche Entwicklung fördern, die Sozialpolitik also — wie in der Abbildung S. 33 zum Ausdruck gebracht — auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit positiv zurückwirkt.

Aus diesen Gründen sind komplexere Theorien als die vorliegenden, zum Teil monokausalen Theorien erforderlich¹³⁵. Solche komplexeren Theorien sollten

¹³³ Vgl. P. Flora, J. Alber, a. a. O., S. 52 ff. sowie St. Kuhnle, a. a. O., S. 138 ff.

¹³⁴ Vgl. J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a. a. O., S. 181 f.

¹³⁵ Vgl. auch J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a. a. O., S. 183 und J. Higgins, a. a. O., passim und S. 159 ff.

vor allem geeignet sein, Unterschiede in der Sozialpolitik verschiedener Länder zu erklären.

Die Analyse empirischer Untersuchungen zeigte, daß sich in der Literatur folgende fünf Erklärungsparadigmen für die staatliche Sozialpolitik finden¹³⁶:

1. das (dominierende) funktionalistische Erklärungsmodell, das auf die sozialpolitischen Voraussetzungen und Folgen der Industrialisierung abstellt;
2. das demokratietheoretische Paradigma, das Sozialpolitik als Reaktion auf politische Forderungen mobilisierter Gruppen interpretiert;
3. das elitentheoretische Modell, nach dem politische Eliten zum Zweck der Systemstabilisierung oder/und aus sozialer Verantwortung Sozialpolitik initiieren;
4. die Interpretation der sozialpolitischen Entwicklung als Folge des Eigenlebens und der Dynamik sozialer Institutionen im Sinne eines bürokratietheoretischen Modells und
5. das Diffusionskonzept, nach dem sich Sozialpolitik durch Nachahmung verbreitet.

Es kann als sicher gelten, daß keines dieser Paradigmen für sich genommen die Entstehung und Entwicklung der Sozialpolitik zufriedenstellend erklären kann, sondern daß für realistische Erklärungen der Entstehung und Entwicklung der Sozialpolitik zumindest die unter den Ziffern 1 bis 3 angeführten Paradigmen integriert angewendet werden müssen.

2.3 Anmerkungen zu einer Theorie der Wirkungen staatlicher Sozialpolitik

2.3.1. Vorbemerkung

Im Rahmen einer Theorie der Sozialpolitik verdient neben der Erklärung der Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen der Sozialpolitik die Ableitung und Analyse der (ökonomischen und nicht-ökonomischen, positiven und negativen) Wirkungen dieser Politik auf die Gesellschaft, soziale Gruppen, Familien, Individuen und Haushalte aus wenigstens zwei Gründen besondere Aufmerksamkeit:

1. Ein Teil dieser Wirkungen ist unzureichend erforscht. Das gilt vor allem für die Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die Lebensformen und die sozialen Verhaltensweisen der Individuen¹³⁷, aber auch für wirtschaftliche Effekte, wie z. B. die Wirkungen des Sozialleistungssystems auf die Struktur

¹³⁶ Vgl. dazu J. Alber, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme, a. a. O., S. 177 ff.

¹³⁷ Beispiele für solche Wirkungen sind der Einfluß der Alterssicherung bestimmter Art auf die intrafamiliäre Solidarität und die Familiengröße, das Fehlen einer eigenständigen sozialen Sicherung der nicht-erwerbstätigen, kindererziehenden Frau auf das generative und auf das Erwerbsverhalten und der Einfluß der Altenhilfepolitik auf das Verhalten der jüngeren gegenüber der älteren Generation.

der Nachfrage nach Gütern und Leistungen, auf das Güter- und Dienstleistungsangebot und das wirtschaftliche Wachstum.

2. Die Unvollständigkeit unserer Kenntnisse über die Wirkungen der Sozialpolitik führt dazu, daß die Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen und Entwicklungen unvollständig, d.h. möglicherweise auch unzutreffend ist. Dies gilt verstärkt dann, wenn an sich im Fach bekannte sozialpolitische Wirkungen in aktuelle, vorwiegend von reinen Ökonomen geführte Diskussionen über wirtschafts- und sozialpolitische Fragen aus zwei Gründen nicht eingehen: zum einen nicht, weil für viele Ökonomen Sozialpolitik eher als Kosten verursachende Politik sozialer Hilfen und sozialen Schutzes für weniger Leistungsfähige und Leistungswillige gilt denn als entwicklungsstabilisierende, gesellschaftsgestaltende Politik und zum anderen nicht, weil die meisten Ökonomen den wirtschaftlichen und den Kostenaspekten Vorrang vor sozialen Zielen einräumen¹³⁸.

Aufgrund dieser Situation sollen in den folgenden Abschnitten nach meinem Urteil gewichtige, gesamtwirtschaftliche und gesellschaftlich bedeutende Wirkungen staatlicher Sozialpolitik in Erinnerung gerufen werden, die unverzichtbare Funktionen der Sozialpolitik belegen¹³⁹.

2.3.2. Sozialpolitik als Politik der Vermeidung von Sozialkosten und der Sicherung der Wirtschaftsgrundlagen

Eine wirtschaftliche Hauptwirkung des Arbeitnehmerschutzes (Arbeitszeit-, Unfall- und Gefahrenschutz) sowie der an Prophylaxe und Rehabilitation orientierten Gesundheits- und Rentenversicherungspolitik ist die gezielte Vermeidung von Sozialkosten und die Sicherung eines leistungsfähigen Arbeitskräftepotentials, d. h. einer der Wirtschaftsgrundlagen der Volkswirtschaft. Erhebliche wirtschaftsgrundlagenpolitische, aus der Sicht der Unternehmen positive Effekte haben auch die allgemeine Bildungspolitik und die Berufsbildungspolitik einschließlich der Maßnahmen der beruflichen Umschulung, Fort- und Weiterbildung. Sowohl die Vermeidung von Sozialkosten wie auch die Förde-

¹³⁸ Ergänzend sei hinzugefügt, daß umgekehrt für Sozialpolitiker die Gefahr besteht, Kosten der Sozialpolitik und negative wirtschaftliche Effekte unterzubewerten. Vgl. zur Bewertung der Sozialpolitik durch Nationalökonomien auch G. Kleinhenz, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, a. a. O.

¹³⁹ Vgl. zu den positiven und negativen Wirkungen der Sozialpolitik auch R. Havemann, Challenge of the Welfare State — An Appraisal and Some New Directions, Arbeitspapier Nr. 173 des Sonderforschungsbereiches 3. Havemann behandelt als positive Wirkungen: Die Reduktion von Unsicherheit, die Vermehrung des Humankapitals, die Verringerung der Einkommensunterschiede, die Vergrößerung ökonomischer Stabilität, die Erleichterung technologischer Änderungen und die Verstärkung des sozialen Zusammenhaltes; als Verluste behandelt er die Verringerung der Arbeitsbereitschaft, der privaten Ersparnis, des Produktivitätswachstums und der Freiheit der Konsumwahl sowie Erhöhungen der Verwaltungskosten und eine Vergrößerung der Schattenwirtschaft. Vgl. ferner G. Kleinhenz, Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, a. a. O.

rung der Wirtschaftsgrundlagen mit ihren die Produktivität fördernden Effekten sind auch wachstumspolitisch positiv zu beurteilen.

2.3.3. Sozialpolitik als Politik wirtschaftlicher Stabilisierung und der Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Politik sozialer Sicherung hängen von zahlreichen Faktoren ab — unter anderem vom gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad, von der Art der Finanzierung der Leistungen, von den Unterschieden in der Verbrauchsneigung der Steuer- und Beitragszahler einerseits und der Leistungsempfänger andererseits. Dennoch kann man davon ausgehen, daß das System der sozialen Sicherung insgesamt die konjunkturelle Entwicklung durch Stabilisierung der Konsumgüternachfrage stabilisiert¹⁴⁰, insbesondere in Zeiten niedrigen Beschäftigungsgrades¹⁴¹, wenngleich das Gesamtsystem und seine Teile nur unter ganz bestimmten Bedingungen als eingebaute Stabilisatoren angesehen werden können¹⁴².

Die Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses bewirkt in Verbindung mit dem System sozialer Sicherheit und einem (partiellen) Ausgleich von Lebenslageunterschieden gleichzeitig eine Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Gesonderte Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Institutionalisierung des Arbeitsmarktes und der betrieblichen sowie überbetrieblichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern für den sozialen Frieden.

2.3.4. Sozialpolitik als Politik der Förderung und der sozialen Absicherung des wirtschaftlichen Strukturwandels

Wirtschaftliche Entwicklung ist — wirtschaftssystemunabhängig — gleichbedeutend mit einem Wandel wirtschaftlicher und sozialer Strukturen (Produktions-, Preis-, Beschäftigungs-, Einkommens-, Unternehmens- und Betriebsgrößenstruktur, räumliche Struktur, Vermögensstruktur, Familienstruktur)¹⁴³. Es treten „Entwicklungskosten“ im Sinne von Anpassungslasten auf¹⁴⁴. Die Sozialpolitik hat daher die Funktion, für Betroffene die Anpassungslasten zu

¹⁴⁰ Vgl. dazu H. Zimmermann, D. Henke, a. a. O., S. 316; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 4. Bd., Tübingen 1978, S. 51 f.

¹⁴¹ Dabei ist unterstellt, daß in einer Rezession auf Beitragssatzerhöhungen verzichtet wird, also ein vorübergehendes deficit-spending in Kauf genommen wird.

¹⁴² Vgl. dazu H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., S. 186 f. und die dort angegebene Literatur.

¹⁴³ Schumpeter spricht treffend von einem „Prozeß schöpferischer Zerstörung“.

¹⁴⁴ Genannt seien: der Untergang von Unternehmen, die Entwertung von Sachkapital, die Freisetzung von Arbeitskräften, finanzielle und soziale Kosten räumlicher Mobilität, Kosten der Anpassung des beruflichen Qualifikationspotentials an Änderungen der Nachfrage, der Technik und der Arbeitsplatzumweltverhältnisse.

erleichtern, die Anpassungslasten gleichsam sozial akzeptabel zu machen und sie gerecht zu verteilen. Dadurch werden auch Widerstände gegen den Strukturwandel abgebaut. Die auf die Kontrolle der Anpassungslasten gerichtete Sozialpolitik kann aber gleichzeitig die strukturwandelbedingte Vernichtung wirtschaftlicher Werte zu minimieren suchen und gleichzeitig durch Förderung und Sicherung einer hohen Anpassungsflexibilität der Wirtschaftssubjekte den Strukturwandel erleichtern.

2.3.5. Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltende Politik

Ein Teil der Wirkungen der entfalteten Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltender Politik ist schon vor 30 Jahren von Achinger beschrieben worden¹⁴⁵. Er arbeitete heraus bzw. sprach an:

1. die Setzung „neuer Lebensdaten für alle“ mit der „wichtigen Konsequenz“ der Beiseitigung von Elendszuständen und Lebensläufen von äußerster Bedrängnis sowie der Beseitigung von Obdachlosigkeit, Kälte und schmerzhaften, unheilbaren Krankheiten¹⁴⁶;
2. „die makroökonomischen Folgen sozialpolitischer Handlungen, die dem gemeinten Sinn nach nur auf die Lebenssituation einzelner oder einzelner Familien abzielen“, nämlich: „Produktionsverlagerungen, Veränderungen der Lohn-, Preis-, Beschäftigungs- und Währungsentwicklung und schließlich Veränderungen des gesamten Habitus der Wirtschaftsgesellschaft, etwa ihres Wettbewerbscharakters“¹⁴⁷;
3. eher negativ zu beurteilende Wirkungen wie die Herausbildung von Simulantentum und Rentenhysterie¹⁴⁸, verbunden mit einer Gefährdung des Sozialversicherungssystems, ferner „eine fortschreitende und immer erfolgreichere Entpersönlichung des Hilfsaktes“ als Folge der Verrechtlichung und Institutionalisierung der Sozialpolitik¹⁴⁹.

Auch die Frage nach den weiteren Entwicklungsmöglichkeiten und nach den Grenzen der Sozialpolitik ist bei Achinger schon angesprochen¹⁵⁰. Bevor diese Frage aufgegriffen wird, sei die Funktion staatlicher Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltende Politik im historischen Kontext herausgestellt.

Die zentrale gesellschaftsgestaltende Wirkung neuzeitlicher staatlicher Sozialpolitik bestand darin, die nach der Französischen Revolution in die Verfassung der kontinentaleuropäischen Nationalstaaten aufgenommenen freiheitlichen und sozialen Rechtsnormen aus der Welt der geschriebenen Verfas-

¹⁴⁵ H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, a. a. O.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 97ff.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 136ff.

¹⁴⁸ Ebenda, S. 117.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 102ff.

¹⁵⁰ Ebenda, S. 156ff.

sung, aus formalen Rechten in einem Jahrzehnte dauernden, aus außerordentlich zahlreichen Einzelschritten bestehenden Prozeß in die Lebenswirklichkeit, in tatsächlich nutzbare Rechte transformiert zu haben¹⁵¹. An diesem historischen Prozeß wird auch erkennbar, daß Sozialpolitik im Sinne einer Milderung und Beseitigung von Klassenunterschieden eine Voraussetzung industrieller Entwicklung war. Denn erst die rechtliche Gleichstellung der unteren mit den oberen sozialen Schichten in bezug auf persönliche Freiheit, Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und Freizügigkeit ließ eine Masse von beruflich und räumlich mobilen Industriearbeitern entstehen. Bekanntlich führte diese Entwicklung aus einer Vielzahl von Gründen, von denen hier nur die quantitativen Arbeitsmarktverhältnisse und die Unzulänglichkeiten der rechtlichen und faktischen Gestalt der Arbeitsmarktverfassung genannt seien, zu neuen sozialen Problemen, die sozialpolitischen Handlungsbedarf entstehen ließen. Erst der Auf- und Ausbau des Arbeitnehmerschutzes und der Sozialversicherung, die sozial orientierte Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung, die Arbeitsmarktpolitik als Arbeitsmarktausgleichs- und Arbeitsmarktordnungspolitik sowie die Bildungspolitik haben die soziale Frage als Arbeiterfrage gelöst, die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung von Angst und Not befreit, das Recht auf Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit materiell abgesichert, die Gesellschaft zu einer offenen Gesellschaft gemacht und die Spielräume materialer Freiheit gleichmäßiger auf die Bevölkerung verteilt.

Dieser Prozeß der Verwirklichung des freiheitlichen sozialen Rechtsstaates war freilich auch verbunden mit einem permanenten Anstieg der Sozialleistungs- und Sozialabgabenquote, der — zusammen mit Symptomen sich verstärkenden Mißbrauches des Sozialleistungssystems, mit Abgabenvermeidung, explosiver Ausgabenentwicklung in Teilbereichen (Gesundheitssystem, Bundesanstalt für Arbeit) und strukturwandlungsbedingten Finanzierungsproblemen (in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung) — die Beantwortung der Frage nach den Grenzen des Sozialstaates immer dringlicher werden ließ.

2.4. Theorie der Grenzen staatlicher Sozialpolitik

Die Frage nach den Grenzen staatlicher Sozialpolitik ist permanent aktuell. Schon Bismarck hat gefragt, bis zu welcher Grenze man beim Aufbau der Sozialversicherung und des Arbeitnehmerschutzes gehen kann, „ohne dem Arbeiter die Henne zu schlachten, die ihm die goldenen Eier legt“.¹⁵² Seither ist diese Frage nicht mehr von der Tagesordnung verschwunden¹⁵³. Seit den 70er

¹⁵¹ Vgl. dazu H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, a. a. O., passim sowie ders., Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik, in: H. Krauß (Hrsg.), Folgen der französischen Revolution, Frankfurt am Main 1989, S. 105 ff.

¹⁵² Zitiert nach F. Syrup, O. Neuloh, Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839 bis 1939, Stuttgart 1957, S. 80.

Jahren, in denen die Sozialleistungsquote von 26 bis 27% 1966/70 auf 33% 1975/77 angestiegen war, hat sich die Diskussion verstärkt¹⁵⁴.

Die These von der Existenz sozialstaatlicher Grenzen und von der bei ihrer Überschreitung eintretenden Gefährdung von Wirtschaft und Gesellschaft hat bei Politikern, sozialen Gruppen und Teilen der Bevölkerung sicherlich dadurch an Glaubwürdigkeit eingebüßt, daß sich die Wirtschaft insgesamt immer wieder an zahlreiche neue Sozialleistungen und an Leistungs- und Beitragserhöhungen angepaßt hat. Obwohl in diesem Prozeß steigender sozialer Anforderungen einzelne Unternehmungen aus dem Markt gedrängt wurden, hat sich das marktwirtschaftlich gesteuerte Wirtschaftssystem als ganzes hervorragend an die ständig weiterentwickelte Sozialgesetzgebung angepaßt. Dies besagt jedoch nichts gegen die Existenz von Grenzen der Belastbarkeit, sondern zunächst nur etwas dagegen, in einer bestimmten Höhe einer Sozialleistungsquote eine solche Grenze zu sehen. Denn die Belastungswirkungen einer bestimmten Sozialleistungsquote bzw. eines bestimmten sozialstaatlichen Normenvolumens hängen u. a. ab:

1. von der Struktur der Sozialleistungsquote; bestimmte Leistungen wirken nicht destabilisierend, sondern stabilisierend. Je größer der Anteil von Maßnahmen ist, die die konjunkturelle Entwicklung stabilisieren und je größer der Anteil jener Maßnahmen ist, die die Anpassungsfähigkeit des Systems an den Strukturwandel erhöhen, um so geringer sind die Belastungswirkungen einer bestimmten Quote¹⁵⁵;
2. auch die Art der Verwendung von Sozialabgaben, die Art ihrer Verursachung und die Verbreitung des Wissens um diese Fakten wird die Belastungsgrenzen nicht unbeeinflusst lassen. Im Falle katastrophenbedingten Bedarfes oder bei verstärkten Abgabelasten aufgrund von Änderungen der Altersstruktur dürften diese Lasten leichter akzeptiert werden als bei Belastungszuwächsen, die durch Anhebungen des Leistungsniveaus bei einem relativ hohen Ausgangsniveau verursacht sind;
3. die für eine Gesellschaft erträgliche Belastungsgrenze wird weniger durch die erreichte Quote an sich bestimmt, sondern durch die Sozialleistungsquote *im Zusammenhang* mit einem bestimmten Niveau des Sozialproduktes, d. h. der

¹⁵³ K. E. Claussen, Das System der sozialen Sicherheit — Leistungsfähigkeit, Grenzen und Alternativen, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, a. a. O., S. 61 ff., hier S. 62 f.

¹⁵⁴ Vgl. dazu z. B. B. Molitor, Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976, S. 11 ff.; W. Albers, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: B. Külp, H. D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 935 ff.; A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaates, a. a. O.; P. Koslowski, Ph. Kreuzer, R. Löw, Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983; Ph. Herder-Dorneich, H. Klages, H. G. Schlotter (Hrsg.), a. a. O.

¹⁵⁵ Darauf weist nachdrücklich auch hin B. Külp, Die wirtschaftlichen und verteilungspolitischen Konflikte im Sozialstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaates, a. a. O., S. 11 ff., insbes. S. 19 ff. und S. 22 f.

wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, und im Zusammenhang mit der Wachstumsrate der Nettoeinkommen¹⁵⁶. Tatsächlich auch wird in einschlägigen Beiträgen betont, daß es nicht möglich ist, festzustellen, wann eine erhöhte Abgabenquote an Grenzen der Belastbarkeit gestoßen ist oder stoßen wird¹⁵⁷. Eduard Heimann meinte, daß es „Grenzen der Sozialpolitik, wie sie im Schrifttum so viel Mühe machen, grundsätzlich nicht gibt“¹⁵⁸; auch empirische Analysen der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (ohne Verteidigung und Investitionen) in Westeuropa und Nordamerika für die Periode 1950 bis 1975 lassen keine Grenzen des Wachstums dieser Ausgaben erkennen, d.h. daß Länder mit den höchsten Ausgabenniveaus keine Stagnationssymptome erkennen lassen¹⁵⁹;

4. gewandelte Wertvorstellungen, wie z. B. eine stärker oder schwächer gewordene Solidarität, gestiegene oder gesunkene Erwartungen an das Sozialleistungssystem für den Fall des Risikoeintritts oder auch ein vergrößertes oder verringertes Gefühl sozialer Verantwortung können höhere Belastungen gerechtfertigt und akzeptabel oder ungerechtfertigt und inakzeptabel erscheinen lassen¹⁶⁰.

Beim Versuch der Entwicklung von Grundzügen einer Theorie der Grenzen der Sozialpolitik ist sicherlich davon auszugehen, daß solche Grenzen nur wirtschaftssystemspezifisch bestimmbar sind, weil der Definition solcher Grenzen bestimmte Vorstellungen vom akzeptabel erscheinenden oder erstrebten Verhältnis zwischen dem Sachbereich Wirtschaft einerseits und der sozialen Substanz der Wirtschafts- und Sozialordnung andererseits zugrunde gelegt werden müssen und die Grenzen der Belastbarkeit auch durch die Reaktionsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte auf Änderungen der Abgabenbelastung bestimmt werden.

Wenn die Überwindung ökonomischer Knappheiten in einer Gesellschaft besonders hoch bewertet wird, Werte wie Wahrung der Menschenwürde, Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit dagegen weniger, wird eine Grenze der

¹⁵⁶ Wenn trotz steigender Abgabenbelastung das Nettoeinkommen merklich wächst, werden die zusätzlichen Belastungen leichter akzeptiert als bei stagnierenden oder rückläufigen Nettoeinkommen.

¹⁵⁷ Vgl. dazu W. Albers, a. a. O., S. 954; K. E. Claussen, a. a. O., S. 63; J. Kohl, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a. a. O., S. 307 ff., insbes. S. 337; K. W. Rothschild, Observations of the Economics, Politics and Ethics of the Welfare State, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1982, S. 565 ff., insbes. S. 575 und S. 580.

¹⁵⁸ E. Heimann, a. a. O., S. 215.

¹⁵⁹ Vgl. dazu J. Kohl, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, a. a. O., S. 307 ff.

¹⁶⁰ Vgl. dazu auch G. Gäfgen, Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Ansätze einer theoretischen Erklärung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1984, S. 55 ff., insbes. S. 66 sowie H. L. Wilensky, Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy, a. a. O., S. 185 ff.

Belastbarkeit enger gezogen sein als dann, wenn der wirtschaftliche Wohlstand und seine Erhöhung weniger stark gewichtet werden. Grenzen der Sozialpolitik lassen sich daher für eine Gesellschaft nur dann ableiten, wenn das wirtschafts- und sozialpolitische Zielsystem und die Verteilung der wirtschaftspolitischen und der wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnisse für ein solches System bestimmt sind.

Im folgenden soll ein Hypothesensystem zur Bestimmung von sozialstaatlichen Grenzen vorgestellt werden.

Der Begriff der Grenze (im Sinne von „limit“) verführt zu der Assoziation, daß nach der Überschreitung einer Grenze negative Folgen eintreten, die dazu veranlassen sollten, eine Entwicklung abzustoppen oder umzukehren (Wende der Sozialpolitik), weil die Leistungsfähigkeit des Sachbereiches Wirtschaft unvertretbar stark beeinträchtigt wird oder wesentliche Grundzüge des Gesellschaftssystems wie z. B. die persönliche Freiheit oder die Selbstverantwortung so stark gefährdet werden, daß sich die Qualität des Systems verändert.

Den folgenden Überlegungen liegt eine weniger dramatische Interpretation zugrunde. Vielmehr soll von der Erreichung sozialstaatlicher Grenzen gesprochen werden, wenn durch sozialstaatliche Maßnahmen wesentliche, die Qualität der Gesellschaft und ihre wirtschaftliche Existenz nachhaltig bestimmende gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Ziele verletzt werden. Die Verletzung solcher Grenzen kann — wie noch zu zeigen sein wird — möglicherweise andere Ziele auf gleicher Ebene fördern. Die Vermeidung der Verletzung bestimmter Grenzen kann aber auch andere gleich- oder höherwertigere Ziele verletzen. Daher wird im folgenden nicht davon ausgegangen, daß eine bestimmte Grenzüberschreitung, so negativ sie für sich genommen zu beurteilen sein mag, vermeidbar ist oder vermieden werden muß, sondern daß erst die Summierung von Verletzungen solcher Grenzen eine Warnung zur Überprüfung und Korrektur sozialpolitischer Maßnahmen ist.

Akzeptiert man die Grundhypothese, daß von Grenzen des Sozialstaates gesprochen werden kann, wenn entweder die Leistungsfähigkeit des Sachbereiches Wirtschaft unvertretbar stark beeinträchtigt wird oder wenn wesentliche wirtschaftspolitische und gesellschaftspolitische Grundziele beeinträchtigt werden, dann lassen sich Indikatoren für Grenzüberschreitungen feststellen, wenn man auf die Hauptdeterminanten der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft bzw. auf die relevanten wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Grundziele rekurriert.

2.4.1. Beeinträchtigung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Grenze der Sozialpolitik

Die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann zum einen auf die Mikroebene und hier wieder im Sektor des Arbeitskräfteangebotes oder im Sektor der Unternehmungen und zum anderen — als Folge der Leistungsbeeinträchtigung auf der Mikroebene — auf der Makroebene beeinträchtigt werden.

Im Sektor des Arbeitskräfteangebotes können hohe und steigende Abgabelaisten zu einer Reduzierung des Arbeitsangebotes im Rahmen legaler Erwerbstätigkeit führen, weil im Urteil der Betroffenen die Grenzerträge der Arbeit zu gering werden. Dadurch wird nicht nur das Produktionspotential, sondern das Aufkommen an Steuern und Sozialabgaben verringert. Gleichzeitig kann die Qualität des Arbeitskräftepotentials beeinträchtigt werden, weil der individuelle Ertrag von Bildungsinvestitionen durch die relativ stärkere Belastung der höheren Einkommen relativ sinkt.

Im Unternehmenssektor können die Belastungen durch Personalnebenkosten und Steuern, erhöhte Bestandsschutzkosten und Sozialplankosten die Wettbewerbsfähigkeit und insbesondere auch die Anpassungsfähigkeit der Unternehmungen an Datenänderungen reduzieren. Schließlich besteht durch die Absenkung der Kapitalerträge die Gefahr einer Verringerung der Kapitalbildung, die wiederum das Beschäftigungsziel tangieren kann. Zu befürchten ist ferner eine Verringerung unternehmerischer Aktivitäten und eine Bevorzugung weniger risikoreicher Betätigungsfelder¹⁶¹.

Die Reduzierung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmungen führt zu einer Verringerung der Flexibilität der Volkswirtschaft als ganzes, zumal auf der anderen Seite soziale Schutzmaßnahmen, wie z. B. vergleichsweise hohe Arbeitslosenunterstützungen, die Anpassungsbereitschaft der Arbeitnehmer reduzieren können (was zum Teil aus sozialpolitischen Gründen in Kauf genommen wird). Aber auch Subventionen tragen zu einer Reduzierung der Anpassungsfähigkeit und der Anpassungsbereitschaft der Unternehmungen bei.

2.4.2. *Beeinträchtigungen wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Grundziele und Grundwerte als Grenze der Sozialpolitik*

Als wirtschaftspolitische Grundziele, die durch eine wohlfahrtsstaatliche Orientierung der Sozialpolitik beeinträchtigt werden können, werden in der Literatur das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung genannt¹⁶². Es ist allerdings nicht leicht, wenn nicht sogar unmöglich, den empirischen Nachweis zu führen, daß sozialpolitische Maßnahmen eine Hauptursache für Verletzungen dieser Ziele sind. Zwar können einzelne sozialpolitische Maßnahmen in bestimmten Fällen die Beschäftigung und das Wachstum über die Verringerung der Investitionsbereitschaft beeinträchtigen¹⁶³, der Umfang der Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Beschäftigung hängt jedoch entscheidend von der

¹⁶¹ Vgl. dazu G. Gäfgen, a. a. O., S. 68.

¹⁶² Ebenda, S. 55.

¹⁶³ Vgl. dazu u. a. W. Stützel, Marktpreis und Menschenwürde, Bonn 1981; Chr. Watrin, Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 1984, S. 325 ff.; R. Soltwedel, Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 87 ff.; Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt 1986.

ökonomischen Gesamtkonstellation ab, die durch eine Vielzahl von Einflußgrößen bestimmt wird. Das Ausmaß der beschäftigungspolitischen Effekte sozialpolitischer Maßnahmen ist seinerseits vom Beschäftigungsgrad und von der Wachstumsrate abhängig¹⁶⁴.

Im übrigen hat Rothschild darauf aufmerksam gemacht, daß in einer Gesellschaft die Gesamtwohlfahrt durch eine bessere Verteilung der Wohlfahrt steigen kann, wenn die ökonomische Wohlfahrt abnimmt¹⁶⁵.

Neben der Verletzung wirtschaftspolitischer Ziele kann die Verletzung gesellschaftlicher Grundwerte, wie individuelle Freiheit, Selbstverantwortung, Solidarität, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sie darstellen, ein Grund für sozialpolitische Reformen sein. Die Möglichkeit der Verletzung dieser Ziele soll etwas ausführlicher behandelt werden.

Unter individueller Freiheit soll die Möglichkeit verstanden werden, im Rahmen der durch Gesetz, Technik und Sitte gezogenen Schranken selbstgesteckte, individuelle Ziele zu verwirklichen. Eine solche Zielverwirklichung hängt in der Regel von den wirtschaftlichen Spielräumen der Individuen ab. Wenn die Einkommen und die Vermögen in einer Gesellschaft sehr ungleich verteilt sind, nützen formale Freiheitsrechte wenig, weil die Individuen faktisch, d. h. aufgrund der Lebensumstände, unfrei sind. Die Verfolgung sozialstaatlicher Ziele mit Hilfe der Umverteilung von Einkommen und der Errichtung sozialer Sicherungssysteme bei wachsender Wirtschaft bedeutet, daß die Freiheitsspielräume der Bezieher höherer Einkommen zugunsten einer Vergrößerung der Freiheitsspielräume der wirtschaftlich schlechter gestellten *relativ* eingeengt werden, daß also sozusagen materiale Freiheit gleichmäßiger in der Gesellschaft verteilt wird. In diesem Sinne hat die Sozialpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Freiheit in der Gesellschaft geleistet.

Aber auch für die Erhöhung der materialen Freiheit durch Umverteilung gibt es ein Gesetz abnehmenden Grenzertrages. Bei Erreichung einer bestimmten Entwicklungs- und Umverteilungsstufe führt mehr Umverteilung nicht mehr zu mehr, sondern zu weniger Freiheit. Das Verhältnis zwischen Gerechtigkeit und Freiheit ist dann nicht mehr komplementär, sondern wird zu einer Konkurrenzbeziehung. Eine solche Konkurrenzbeziehung wird aktuell, wenn — wie in der Bundesrepublik — ein hohes Niveau sozialer Sicherheit für die überwiegende Mehrheit erreicht ist; denn dann werden die Entfaltungs- und Freiheitsspielräume der Gesellschaftsmitglieder ebenso wie ihre Selbstverantwortung eingeengt¹⁶⁶; durch die Ausdehnung des staatlich normierten sozialen Schutzes

¹⁶⁴ Z. B. werden bei stark wachsender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und demographisch bedingter Arbeitskräfteknappheit auch besonders stark geschützte Arbeitnehmergruppen, wie Mütter, Schwerbeschädigte und ältere Arbeitnehmer, beschäftigt. Vgl. zu dieser Problematik auch H. Lampert, Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 179 ff., insbes. S. 182.

¹⁶⁵ K. W. Rothschild, a. a. O., S. 572 f.

werden die verfügbaren Einkommen der Erwerbstätigen relativ immer stärker belastet, d.h. ihre wirtschaftlichen Entscheidungsspielräume und die Möglichkeit sowie die Bereitschaft zu selbstverantwortlicher Zukunftsvorsorge werden verringert.

Im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen der Freiheit kommt nicht nur dem erreichten Sicherungsniveau und der Höhe der Belastung Bedeutung zu, sondern auch der Qualität sozialpolitischer Regelungen. So stellen z.B. starre Altersgrenzen eine (unnötige) Einschränkung der Entscheidungsfreiheit älterer Menschen dar. Eine unnötige Einengung der Freiheit kann es auch bedeuten, wenn — z.B. in der Krankenversicherung — auf die Einführung größerer Wahlfreiheit für die Versicherten in bezug auf die Versicherungen verzichtet wird, obwohl bei Vergrößerung der Wahlfreiheit auch mit einer Verbesserung der ökonomischen Effizienz des Gesundheitssystems zu rechnen wäre.

Die Solidarität als gesellschaftlicher Grundwert kann durch die Sozialpolitik gefährdet werden, wenn die Belastungen der Steuer- und Beitragspflichtigen so groß werden, daß die einzelnen dazu neigen, die Sicherungseinrichtungen so stark wie möglich auszubeuten. Andererseits ergeben sich Beeinträchtigungen der Solidarität, wenn sozial- und wirtschaftspolitische Optima der Höhe und der Dauer der Leistungsgewährung überschritten werden, weil dann mehr oder minder große Teile der Anspruchsberechtigten zu einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme der Leistungen angereizt werden und über die erzwungene Leistungsexpansion Belastungserhöhungen induziert werden, die von den Wirtschaftssubjekten als schwer tragbar angesehen werden¹⁶⁷. Eine sinkende Grenz-moral in bezug auf die Sozialversicherung gefährdet natürlich auch die soziale Gerechtigkeit¹⁶⁸. Gleiches gilt für den Fall nicht leistungsgerechter Entlohnung¹⁶⁹.

Die Gefahr der Überschreitung von Grenzen staatlicher Sozialpolitik führt zur Frage nach Möglichkeiten der Vermeidung systemgefährdender Grenzüber-

¹⁶⁶ So auch V. v. *Bethusy-Huc*, a.a.O., S. 28 ff.; W. *Albers*, a.a.O., S. 960; H. *Winterstein*, Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen, a.a.O., S. 282.

¹⁶⁷ Vgl. dazu auch Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1977, S. 450: „Unter den Lebensbedingungen der modernen Industriegesellschaft bestehen zwischen dem Leistungsverhalten des einzelnen Bürgers und seiner sozialen Sicherung vielschichtige wichtige Zusammenhänge. Soziale Sicherung ist eine unerläßliche Voraussetzung für die Entwicklung des Leistungsstrebens. Der einzelne kann durch Leistung seinen sozialen Status absichern und verbessern. Maßnahmen der sozialen Sicherung können diesen Leistungsanreiz jedoch abschwächen. Hier ist ein grundlegendes Dilemma der Sozialpolitik zu sehen. Sie ist einerseits auf ein effizientes System der Leistungserstellung angewiesen, andererseits kann sie aber, indem sie ihren Sicherungsauftrag erfüllt, zum Abbau von Leistungsmotivationen beitragen.“

¹⁶⁸ Vgl. dazu A. *Rauscher*, Grenz-moral im Sozialstaat, in: A. *Rauscher*, *Krise des Sozialstaats?*, a.a.O., S. 39 ff., insbes. S. 55 ff.

¹⁶⁹ So auch G. *Gäffgen*, a.a.O., S. 55.

schreitungen. Auf diese Möglichkeiten sollte im folgenden kurz eingegangen werden.

2.4.3. *Möglichkeiten zur Vermeidung von Verletzungen sozialstaatlicher Grenzen*

Wenn die Gefährdungen des Sozialstaates, d.h. die Grenzen staatlicher Sozialpolitik, der Art und ihrem Gewicht nach ausreichend genug bestimmt sind, ist die Ableitung von Möglichkeiten zur Vermeidung von Grenzüberschreitungen primär eine Frage logischer Deduktion. Kriterien zur Vermeidung sozialpolitischer Fehlentwicklungen sollen hier nicht systematisch und umfassend abgeleitet werden. Jedoch sollen exemplarisch einige dieser Kriterien aufgezeigt werden.

Ein erstes Kriterium ist das Postulat nach maximal möglicher ordnungskonformer Ausgestaltung der Sozialpolitik. Damit ist nicht nur gemeint, daß die Sozialpolitik soweit wie möglich gesellschafts- und wirtschaftsordnungskonform betrieben, also an deren Ordnungsprinzipien, Grundwerten und Grundzielen ausgerichtet werden soll, sondern daß die sozialpolitischen Einrichtungen und Maßnahmen den in der sozialpolitischen Konzeption enthaltenen Prinzipien und Grundwerten entsprechen. Das bedeutet z. B., daß das Träger-, Leistungs- und Finanzierungssystem der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ausgerichtet wird an den Zielen der Wahrung der Menschenwürde und der Förderung der freien Entfaltung der Persönlichkeit durch solidarische, möglichst weitgehend selbstverwaltete Einrichtungen, die gleichzeitig ein hohes Maß an Entscheidungsspielräumen und Selbstverantwortung zulassen. In diesem Sinne sollte Sozialpolitik immer auch verstanden werden als Ordnungspolitik¹⁷⁰. Zu beachten ist allerdings, daß soziale Ordnungspolitik im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft nicht bedeuten kann, durchweg marktwirtschaftliche Lösungen zu suchen und zu präferieren, weil sie weder für alle Märkte geeignet sind — man denke z. B. an Versicherungen gegen Arbeitslosigkeit oder angeborene Beeinträchtigungen — noch in allen Fällen prinzipiell möglicher marktwirtschaftlicher Organisation der Produktion sozial befriedigende Ergebnisse zeitigen, so daß es unvermeidlich werden kann, *markttinkonforme* Instrumente einzusetzen, wie z. B. auf den Arbeitsmärkten oder im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung¹⁷¹. Daß bei jeweils gleicher Eignung alternativer Instrumente das system- bzw. marktwirtschaftskonformere den Vorzug verdient, bedarf keiner weiteren Begründung. Für die Bundesrepublik z. B. würden in bestimmten Leistungsbereichen (Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Mutterschaftsleistungen) *versicherungsrechtliche* Lösungen den Vorzug vor *arbeitsrechtlichen* Lösungen verdienen, weil erstere wettbewerbsneutral sind.

¹⁷⁰ Vgl. dazu Ph. Herder-Dorneich, H. Klages, H. G. Schlotter, a. a. O., insbes. S. 8 f.

¹⁷¹ Vgl. zu dieser Problematik auch H. Lampert, A. Bossert, a. a. O., S. 120 f.

Eine systemkonforme Sozialpolitik bedeutet für eine soziale Marktwirtschaft übrigens auch, Vermögensbeschädigungen und Beeinträchtigungen der Rechte Dritter zu vermeiden, d. h. z. B. Schadstoffemissionen mit negativen Sanktionen zu belegen¹⁷² und negative externe Effekte soweit wie möglich zu internalisieren. Letzteres gilt insbesondere für die wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die Arbeitnehmern aus Entlassungen aufgrund unternehmerischer Fehldispositionen erwachsen.¹⁷³

Ein zweites Kriterium stellt das Postulat dar, die sozialpolitischen Leistungen in bezug auf die Anspruchsvoraussetzungen, den Leistungsumfang und die Art der Leistungsgewährung *so* zu konzipieren, daß ein Mißbrauch dieser Leistungen *so* weit ausgeschaltet wird wie es mit den sozialpolitischen Zielsetzungen verträglich ist.¹⁷⁴ Es ist zu vermuten, daß in dieser Beziehung in der Bundesrepublik beachtlicher Reformbedarf besteht.

Eine dritte Gruppe von Kriterien stellen — wenn auch mit Einschränkungen — Postulate dar, die dazu dienen können, die Abgabenbelastung der Unternehmungen und damit alle daraus folgenden negativen Effekte auf Beschäftigung und Wachstum in Grenzen zu halten. Dazu gehört der Grundsatz, daß die Kosten für die Beschäftigung eines Arbeitnehmers einschließlich der Personalnebenkosten nicht stärker steigen sollten als die Arbeitsproduktivität¹⁷⁵ und der Grundsatz, daß die Lohnkosten je Produkteinheit nur dann stärker steigen sollten als die Kapitalkosten, wenn es der Veränderung der Knappheitsverhältnisse entspricht, weil andernfalls ein Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital gesetzt wird¹⁷⁶. Beide Postulate gelten mit der Einschränkung, daß die Verzinsung des Kapitals marktgerecht ist und die Gewinne überwiegend Leistungs-, nicht aber Monopolgewinne sind.

¹⁷² Diese Forderung hat in aller Deutlichkeit W. Stützel, *Marktpreis und Menschenwürde*, Stuttgart 1981, S. 15, erhoben.

¹⁷³ Für eine Soziale Marktwirtschaft sollte es selbstverständlich sein, nicht mehr allein die Kapitaleigner und die Unternehmen, sondern auch die Arbeitnehmer als Risikoträger anzusehen, die bei Unterbeschäftigung im Falle von Entlassungen mit Einkommensverlusten, fehlenden Verwertungsmöglichkeiten ihrer Arbeitskraft, Entwertung ihres Arbeitsvermögens, Kosten beruflicher und regionaler Mobilität sowie mit Einbußen an sozialer Sicherheit belastet sind.

¹⁷⁴ Vgl. dazu auch W. Albers, a. a. O., S. 942 ff. sowie W. Stützel, *Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik*, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie*, Stuttgart 1978, S. 19 ff., insbes. S. 33.

¹⁷⁵ Vgl. dazu W. Stützel, *Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik*, a. a. O., S. 29 ff. sowie H. Albeck, *Marktwirtschaftliche Lösungen von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt*, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 5/1987.

¹⁷⁶ Vgl. W. Stützel, *Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik*, a. a. O., S. 29 ff.

Literaturverzeichnis

- Achinger*, Hans, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958.
- Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963.
- Albeck*, Hermann, Marktwirtschaftliche Lösungen von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 5/1987.
- Alber*, Jens, Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Lichte empirischer Analysen, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 123 ff.
- Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/M. 1982.
- Albers*, Willi, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Kulp, B., Haas, H.-D. (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 935 ff.
- Albert*, Hans, Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, in: Ernst Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln 1965.
- Albrecht*, Gerhard, Sozialpolitik, Göttingen 1955.
- Bellah*, R. N., *Madsen*, R., *Sullivan*, W. M., *Swidler*, A., *Tipton*, S. M., Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft, Köln 1987.
- Berthold*, Norbert, Marktversagen, staatliche Intervention und Organisationsformen sozialer Sicherung, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 339 ff.
- Bethusy-Huc*, Viola Gräfin von, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Tübingen 1976.
- Böventer*, Edwin von, Volkswirtschaftliche Allokation. Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis, in: W. Fischer (Hrsg.), Währungsreform und soziale Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1989.
- Briefs*, Götz, Das gewerbliche Proletariat, in: G. Albrecht u. a. (Hrsg.), Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abt., Das soziale System des Kapitalismus, Tübingen 1926.
- Claussen*, Karl Eduard, Das System der sozialen Sicherheit — Leistungsfähigkeit, Grenzen und Alternativen, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, Köln 1977, S. 61 ff.
- Cutright*, Phillip, Political Structure, Economic Development and National Security Programs, in: American Journal of Sociology, 1965, S. 537 ff.
- Downs*, Anthony, Inside bureaucracy, Boston 1968.
- Eisen*, Roland, „Versicherungsprinzip“ und Umverteilung — Einige theoretische Überlegungen zu den Grenzen des Versicherbaren, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 117 ff.
- Engelhardt*, Werner Wilhelm, Politische Ökonomie und Utopie, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.), Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin u. a. 1976, S. 201 ff.

- Engels, Wolfram, Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, Bad Homburg, 1985.*
- Ferber, Christian von, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.*
- Fischer, Wolfram, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972.*
- *Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, in: Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 91 ff.*
- Flora, Peter, Heidenheimer, Arnold J., The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981.*
- Flora, Peter, Alber, Jens, Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1984, S. 37 ff.*
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (Kronberger Kreis) (Hrsg.): Mehr Markt im Arbeitsrecht, o.O. 1986.*
- Frerich, Johannes, Sozialpolitik, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, München und Wien 1987.*
- Gäffen, Gérard, Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Ansätze einer theoretischen Erklärung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1984, S. 55 ff.*
- Grimm, Dieter, Die sozialgeschichtliche und verfassungsrechtliche Entwicklung zum Sozialstaat, in: P. Koslowski u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaates, Tübingen 1983, S. 41 ff.*
- Gutmann, Gernot, Ethische Grundlagen und Implikationen der ordnungspolitischen Konzeption. „Soziale Marktwirtschaft“, in: G. Gutmann u. a. (Hrsg.), Ethik und Ordnungsfragen der Wirtschaft, Monographien der List-Gesellschaft, Baden-Baden 1989.*
- Gutowski, Armin, Merklein, Renate, Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1985, S. 49 ff.*
- Hauser, Richard, Zum Problem der staatlichen Produktion von Verlässlichkeit bei langen Zeiträumen — Möglichkeiten und Grenzen der Gewährleistung sozialer Sicherheit bei schwankendem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988, S. 147 ff.*
- Havemann, Robert, Challenge of the Welfare State — An Appraisal and Some New Directions, Arbeitspapier Nr. 173 des Sonderforschungsbereiches 3, Frankfurt/M.*
- Hayek, Friedrich A. von, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971.*
- Heclo, Hugh, Modern Social Politics in Britain and Sweden, New Haven and London, 1974.*
- Heimann, Eduard, Soziale Theorie des Kapitalismus, Tübingen (1929), Nachdruck 1980.*

- Hensen*, Hartmut, Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kiel 1955.
- Hentschel*, Volker, Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt/M. 1983.
- Herder-Dorneich*, Philipp, Zur Verbandsökonomik, Berlin 1973.
- Ordnungstheorie des Sozialstaates, Tübingen 1983.
 - Klages, Helmut, Schlotter, Hans Günther (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, Baden-Baden 1984.
- Higgins*, Joan, States of Welfare, Comparative Analysis in Social Policy, Oxford 1981.
- Hockerts*, Hans Günter, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945-1957, Stuttgart 1980.
- Die Entwicklung der Sozialversicherung vom 2. Weltkrieg bis zur Gegenwart, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 141 ff.
- Jackson*, P. M., The Political Economy of Bureaucracy, Oxford 1982.
- Kaim-Caudle*, P. R., Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study, London 1973.
- Kapp*, William Karl, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen und Zürich 1958.
- Kaufmann*, Franz Xaver, Christentum und Wohlfahrtsstaat, Zeitschrift für Sozialreform, 1988, S. 65 ff.
- Kempski*, Jürgen von, Positivismus, in: HdWW, Bd. 6, S. 140 ff.
- Kleinhenz*, Gerhard, Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin 1970.
- Zur Konzeption einer „Politischen Ökonomie“ auf der Grundlage des kritischen Rationalismus, in: G. Lührs u. a., Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin u. a. 1976, S. 173 ff.
 - Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: H. Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart 1978, S. 8 ff.
 - Das Elend der Nationalökonomie mit der Sozialpolitik, in: G. Vobruba (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin 1989.
- Köhler*, Peter A., Zacher, Hans F. (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983.
- Kohl*, Jürgen, Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 307 ff.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977, S. 450.
- Koslowski*, P., Kreuzer, Ph., Löw, R., Chancen und Grenzen des Sozialstaats, Tübingen 1983.

Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt/Main 1986.

Kudrle, Robert T., *Marmor*, Theodore R., The Development of Welfare States in North America, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 81 ff.

Külp, Bernhard, Die wirtschaftlichen und verteilungspolitischen Konflikte im Sozialstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats, Köln 1977, S. 11 ff.

Kuhnle, Stein, The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces, in: P. Flora, A. J. Heidenheimer (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick und London 1981, S. 125 ff.

Lampert, Heinz, Leitbild und Zielsystem der Sozialpolitik im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ in der DDR, in: H. Sanmann (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 72, Berlin 1973, S. 101 ff.

— Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980.

— Soziale Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Prinzip staatlicher Sozialpolitik, in: H. Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 133, Berlin 1984, S. 37 ff.

— Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1985.

— Soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Orientierungen zur Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik 1988, S. 47 ff.

— Möglichkeiten und Grenzen einer Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 179 ff.

— Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., München 1990

— Leistungen und Grenzen der „ökonomischen Theorie der Sozialpolitik“, Manuskript.

— Französische Revolution und sozialer Rechtsstaat. Über Ursachen und Wirkungen staatlicher Sozialpolitik, in: H. Krauß, Folgen der Französischen Revolution, Frankfurt am Main 1989, S. 109 ff.

— *Bossert*, Albrecht, Die Soziale Marktwirtschaft — eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1987, S. 109 ff.

— *Schubert*, Friedel, Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Stuttgart u. a., 1977, S. 130 ff.

Leuenberg, T., *Ruffmann*, K. H. (Hrsg.), Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung, Bern u. a. 1977.

Löw, Konrad, Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat. Verständnis und Wirklichkeit in beiden Teilen Deutschlands, 4. Aufl., München u. a. 1980.

Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1978.

- Mackenroth*, Gerhard, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 4, Berlin 1952, S. 56 ff.
- Matzner*, Egon, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Frankfurt und New York 1982.
- Maurer*, Alfred, Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung: Zusammenhänge mit der Entwicklung der Privatversicherung, in: H. F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Berlin 1979, S. 355 ff.
- Michalsky*, Helga, Sozialpolitik im Systemvergleich — Bundesrepublik Deutschland und DDR, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium, 1983, S. 89 ff.
- Mill*, John Stuart, Grundsätze der politischen Ökonomie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Sozialphilosophie, 7. Aufl., Jena 1924.
- Mitscherling*, Peter, Zweimal deutsche Sozialpolitik, Sonderheft 123 des DIW, Berlin 1978.
- Molitor*, Bruno, Bausteine einer Theorie der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1957, S. 152 ff.
- Sozialpolitik auf dem Prüfstand, Hamburg 1976.
- Bemerkungen zur sozialpolitischen Theorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1988, S. 171 ff.
- Niskanen*, William A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.
- Partsch*, Manfred, Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften, Berlin 1983.
- Pfister*, Bernhard, Sozialpolitik als Krisenpolitik, Stuttgart und Berlin 1936.
- Preller*, Ludwig, Sozialpolitik, Theoretische Ortung, Tübingen und Zürich 1962.
- Pryor*, Frederick L., Public Expenditures in Communist and Capitalistic Nations, Homewood und Illinois 1968.
- Rauscher*, Anton (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, Köln 1977.
- Grenzmoral im Sozialstaat, in: A. Rauscher (Hrsg.), Krise des Sozialstaats?, Köln 1977, S. 101 ff.
- (Hrsg.), Der soziale und politische Katholizismus, Bd. I, München und Wien 1981.
- Rimlinger*, Gaston V., Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York 1971.
- The Emergence of Social Insurance before 1914, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 111 ff.
- Ritter*, Gerhard A., Die Entstehung der Sozialversicherung besonders in Deutschland und in Großbritannien, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hrsg.), Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Berlin 1983, S. 79 ff.
- Rolf, Gabriele, Spahn, P. Bernd, Wagner, Gerd (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt und New York 1988.

- Roppel*, Ulrich, *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, Freiburg i. Br. 1979.
- Rothschild*, Kurt W., *Observations of the Economics, Politics and Ethics of the Welfare State*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 1982, S. 565 ff.
- Rüstow*, Alexander, *Vitalpolitik gegen Vermassung*, in: A. Hunold (Hrsg.), *Masse und Demokratie*, Erlenbach—Zürich 1957.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten* 1978 ff.
- Sanmann*, Horst, *Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik*, in: H. Sanmann (Hrsg.), *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, N.F., Bd. 72, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 61 ff.
- *Sozialpolitik*, in: W. Ehrlicher u. a. (Hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, 4. Aufl., Göttingen 1975, S. 188 ff.
- Soltwedel*, Rüdiger, *Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe*, in: O. Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 87 ff.
- Schmähl*, Wilfried, *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*, in: B. Külpe, W. Schreiber (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*, Köln 1971.
- (Hrsg.), *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*, Tübingen 1985.
- Schönbäck*, Winfried, *Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention*, in: G. Rolf, P. B. Spahn, G. Wagner (Hrsg.), *Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme*, Frankfurt/M. und New York 1988, S. 45 ff.
- Schönfelder*, Bruno, *Sozialpolitik in den sozialistischen Ländern*, München 1987.
- Schreiber*, Wilfried, *Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, in: F. Greiß, F. W. Meyer (Hrsg.), *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin 1961.
- *Soziale Ordnungspolitik heute und morgen*, Stuttgart 1968.
- *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*, in: B. Külpe, W. Schreiber (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*, Köln und Berlin 1971.
- Ströer*, Heinz, *Zur sozialen Sicherung in beiden Teilen Deutschlands*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 1983, S. 624 ff.
- Stützel*, Wolfgang, *Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik*, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart 1978, S. 19 ff.
- *Marktpreis und Menschenwürde*, Bonn 1981.
- Tennstedt*, Florian, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981.
- Thiemeyer*, Theo, *Soziale Selbstverwaltung unter ökonomischem Aspekt*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 1975, S. 540 ff.
- Tungaraza*, Felician, *Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik in Tanzania*, Diss., Augsburg 1988, S. 38 und S. 161 ff.

- Vobruba, Georg (Hrsg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin 1989.
- Watrin, Christian, *Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates*, in: B. Kulp, H.-D. Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 92/II, Berlin 1977, S. 963 ff.
- *Sozialpolitische Hemmnisse für die betriebliche Flexibilität*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1984, S. 325 ff.
- Weddigen, Walter, *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*, Stuttgart 1957.
- Wehler, Hans-Ulrich, *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln und Berlin 1966.
- *Bibliographie zur modernen deutschen Sozialgeschichte*, Göttingen 1976.
- *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, 2 Bde., Bd. 1 1700-1815, Bd. 2 1815-1845/49, München 1987.
- Weigelt, Klaus (Hrsg.), *Die soziale Marktwirtschaft erneuern*, Mainz 1986.
- Weisser, Gerhard, *Soziale Sicherheit*, in: E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 396 ff.
- Widmaier, Hans-Peter, *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1976.
- *Bürokratie im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen*, in diesem Band.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality*, Berkeley 1975.
- *Democratic Corporation, Consensus and Social Policy*, in: OECD (Hrsg.), *The Welfare State in Crisis*, Paris 1981, S. 185 ff.
- Willgerodt, Hans, *Sozialpolitik und Ökonomie*, in: *ORDO* 1963, S. 375 ff.
- Wingen, Max, *Familienpolitik*, 2. Aufl., Paderborn 1964.
- Winterstein, Helmut, *Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen*, Berlin 1969.
- *Arbeitsschutz I*, in: W. Albers u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 300 ff.
- Zapf, Wolfgang, *The Future of the Welfare State: The German Case*, Arbeitspapier Nr. 148 des SFB 3.
- Zerche, Jürgen, *Theorie der Sozialpolitik versus Theorie der Wirtschaftspolitik*, in: *Wirtschaftsdienst* 1988, S. 52 ff.
- u. Gründger, Fritz, *Sozialpolitik. Einführung in die ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Düsseldorf 1982.
- Zimmermann, Horst, Henke, Klaus-Dirk, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft*, 5. Aufl., München 1987.
- Zöllner, Detlef, *Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung*, Berlin 1963.
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto von, *Sozialpolitik*, Leipzig und Berlin 1911.

Aufgaben und theoretische Grundlagen wissenschaftlicher Sozialpolitik

Von Ulrich Pagenstecher, Nürnberg

Sozialpolitik beruht, wie jedes menschliche Handeln, auf mehr oder weniger bewußten Informations- und Folgerungsketten. Wieweit diese „wissenschaftlicher“ Art sind, hängt vom jeweiligen Wissenschaftsbegriff ab. Auf ihn will ich mich hier nicht einlassen. Seine Facetten sind vielfältig und vieldeutig. Bestenfalls wäre für gewisse Aspekte ein Minimalkonsens auffindbar. Gesagt sei nur soviel, daß hinter dem folgenden die Wissenschaftskonzeption des pragmatisch verstandenen Kritischen Rationalismus (Lenk 1986, 52-76) steht. Mein Ausgangspunkt ist die Annahme, daß in die praktische Sozialpolitik u.a. theoretisches Denken der, wie immer definierten, Sozialwissenschaften eingeht, darunter auch das jenes Zweiges, den man „wissenschaftliche Sozialpolitik“ oder „Sozialpolitiklehre“ nennt. Die Kernfrage meines Beitrags ist, mit welchem theoretischen Rüstzeug diese Disziplin in die Praxis hineinwirkt. Daß ihre Waffen wenig Durchschlagskraft und schwache Schutzschilde haben, wird weithin zugestanden. Weniger geklärt ist, warum das so ist.

Dazu wird in Kapitel II skizziert, welche generellen, hauptsächlich gegenstandsimmanenten Widerstände einer „theoretischen Hochrüstung“ vermutlich entgegenstehen, und in Kapitel III näher gezeigt, welche sozialwissenschaftlichen „Theoriesurrogate“ das Arsenal der Sozialpolitiklehre enthält und wo ihre Schwächen liegen. Zuvor (Kapitel I) sollen Arten und Umfang des theoretischen Wissens umrissen werden, das die wissenschaftliche Sozialpolitik aufgrund eines Forschungsprogramms benötigt, welches traditionell praxisbezogen und dabei auf ein relativ breites Bündel von Wertgesichtspunkten gerichtet ist. Die Schlußbetrachtung gilt dem Leistungsvermögen sozialwissenschaftlicher Kunstlehren: seiner Einschätzung und den dafür in Betracht kommenden Maßstäben.

I. Aufgaben und Wissensbedarf

Über den Wissensbedarf einer Disziplin bestimmt sich ihr Erkenntnisprogramm. Die Sozialpolitiklehre versteht sich gewöhnlich und vornehmlich als Zweig der „praxisbezogenen“ Sozialwissenschaften, die Erkenntnisse nicht aus intrinsischen Gründen suchen, sondern darum, weil sie der Daseinsbewältigung dienen, genauer: der Politik Orientierungshilfen bieten wollen. Dieses praktische Erkenntnisinteresse legt Forschungsaufgaben nahe, die sich auf Ziele und

Mittel der Politik beziehen: Diagnosen des Handlungsbedarfs, Untersuchung der Realisierbarkeit von Zielen, Aufweis geeigneter Mittel, Erfolgskontrolle des politischen Handelns. Die dabei entstehenden Wissensbedarfe sind im einzelnen material verschieden. Wissenschaftslogisch gesehen wird indessen für alle vier Aufgaben artgleiches Wissen benötigt: deskriptives Tatsachenwissen und theoretisches Wissen über generelle Ziel-Mittel-Zusammenhänge (wobei ich hier davon absehe, daß schon Deskriptionen Theorien involvieren, daß „Mittel“ Eigenwert, also zugleich Zielqualität haben können und daß [fremde oder eigene] Zielvorstellungen oft vielfältiger „Aufbereitung“ bedürfen, ehe sie unter den genannten Aspekten untersucht werden können).

Sofern die Wünschbarkeit der berücksichtigten Politikziele nur unterstellt wird, ist dies ein Forschungsprogramm sozialtechnologischer Art. Sollen die Ziele ihrerseits normativ gerechtfertigt werden, so wäre überdies das Begründbarkeitsproblem zu bewältigen. Da dies offensichtlich die Leistungsmöglichkeiten einer Einzelwissenschaft überfordert und auch in der dafür zuständigen Moralphilosophie keine tragfähige Lösung in Sicht ist, soll diese Aufgabe im folgenden außer Betracht bleiben.

Im sozialtechnologischen Programm sind die deskriptiven Elemente in wissenschaftslogischer Hinsicht relativ unproblematisch. Klärungsbedürftig erscheint indessen, welche Anforderungen sich an das theoretische Wissen stellen.

1. Sozialtechnologische Forschungsaufgaben

Diagnosen des Handlungsbedarfs sollen darüber informieren, ob oder wie weit der zur Zeit erreichte Grad der Zielerfüllung hinter dem erreichbaren zurückbleibt. Da nur politisch *behebbar* Diskrepanzen einen Handlungsbedarf signalisieren, müßten die Diagnosen einerseits den zielrelevanten Ist-Zustand beschreiben, andererseits einen realistischen (nicht-utopischen) Soll-Zustand präzisieren, d. h. zeigen, wie weit die — unter Berücksichtigung aller gleichzeitig in Betracht gezogenen Ziele — erwünschten Erfüllungsgrade der einzelnen Ziele überhaupt innerhalb eines relevanten Zeithorizonts als erreichbar erscheinen. Technologische Diagnosen involvieren mithin Auskünfte über die Realisierbarkeit von Zielen, die ihrerseits, wie gleich ausgeführt wird, vorzugsweise anhand von Ziel-Mittel-Analysen erlangbar sind. Rein deskriptive Angaben, etwa die, daß der Realisierungsgrad eines Ziels im Diagnosezeitpunkt höher oder niedriger ist als in einem früheren Zeitpunkt, könnten lediglich historisches Interesse beanspruchen; zur Frage des Handlungsbedarfs trügen sie strenggenommen nichts bei.

In *Realisierbarkeitsuntersuchungen* wird gefragt, ob oder wie weit politisch relevante Ziele in einem gegebenen Raum-Zeit-Bereich erreichbar sind. Für den Normalfall der Relevanz eines Zielbündels wäre zu zeigen, wie weit es faktisch möglich erscheint, mehrere Ziele zugleich und im jeweils gewünschten Mischungsverhältnis zu verwirklichen. Technisch gesprochen hieße das (für den 2-

Ziele-Fall): den höchstmöglichen unter allen Berührungspunkten zwischen den relevanten Indifferenz- und Transformationskurven zu finden. Dafür kommen grundsätzlich zwei Vorgehensweisen in Betracht (die zugleich als sozusagen „operationale“ Merkmale alternativer Realisierbarkeits-Begriffe gelten können).

Man kann (1.) fragen, ob es bewährte Theorien gibt, die es für den relevanten Raum-Zeit-Bereich ausschließen, die Ausgangssituation über einen gewissen Grad hinaus der Zielsituation anzunähern. Sofern sich dies zeigen läßt, kann man konstatieren, daß die betreffenden Ziele bis zu der angegebenen Realisierbarkeitsgrenze untereinander und mit den vorliegenden Situationsbedingungen „faktisch kompatibel“ sind (Albert 1960, 223 f.). Solche Kompatibilitätsinformationen mögen indessen bei begrenztem theoretischen Wissen zu wenig Orientierungswert haben. Für sich allein könnten sie sogar zu utopistischer Politik verleiten. Denn der Grad der faktischen Realisierbarkeit politischer Ziele erschiene dann umso größer, je dürftiger das theoretische Wissen ist.

Den Kern des (2.) Verfahrens bildet die Ziel-Mittel-Analyse. „Da wir (innerhalb der jeweiligen Grenzen unseres Wissens) gültig festzustellen vermögen, welche Mittel zu einem vorgestellten Zweck zu führen geeignet oder ungeeignet sind, so können wir auf diesem Wege die Chancen, mit bestimmten zur Verfügung stehenden Mitteln einen bestimmten Zweck überhaupt zu erreichen, abwägen und mithin indirekt die Zwecksetzung selbst ... als praktisch sinnvoll oder aber nach Lage der gegebenen Verhältnisse sinnlos kritisieren“ (Max Weber 1968, 149). Auch dieses Vorgehen hat indes seine Schwächen. Geringes Wissen kann nun zu einer Politik des „Nichtstuns“ oder der „zu zaghaften Schritte“ verleiten. Vor allem aber bleibt offen, welche Mittel denn, und ob überhaupt welche, „zur Verfügung stehen“. Wer etwa als Mittel zum Abbau der Arbeitslosigkeit eine Forcierung der Wachstumspolitik empfiehlt, aber nicht zu zeigen vermag, wie sie zu bewerkstelligen ist, kann der Politik kaum hilfreich sein. Die Frage, ob ein an sich als „geeignet“ erkanntes Instrument auch „herstellbar“ ist, ist der nach der Realisierbarkeit isomorph. Man kann dann — in nach hinten erweiterten Ziel-Mittel-Analysen — nach „Mitteln für Mittel“ suchen. „Das Ideal wäre ein Schritt-für-Schritt-Modell des ganzen Prozesses, durch den ein vorliegender Zustand in einen Endzustand transformiert wird“ (Gans 1976, 273). Um dabei aber nicht in einen unendlichen Regreß zu geraten, wird man die Mittel-Kette an irgendeiner Stelle abschneiden müssen. Man mag etwa bei „konkreten Aktivitäten“ haltmachen, welche Politiker für ausführbar halten (Opp 1967, 408) oder über deren aktuelle Ausführbarkeit unter Experten Konsens erreichbar ist. Dieser Punkt wird indes oft strittig bleiben. Man denke etwa an die Durchführbarkeit von Lohnbegrenzungsmaßnahmen. In Zweifelsfällen wird man mitunter bis zu den physiologischen Komponenten des intentionalen Handelns zurückgehen müssen, deren Ausführbarkeit naturgesetzlich begrenzt sein kann. Ein zielfördernder „Maßhalteappell“ des charismatischen Ministers mag z. B. an dessen Erkrankung scheitern.

Ziel-Mittel-Analysen dienen zur Vorausschätzung der Wirkungen projektierter und zur nachgängigen Erfolgskontrolle tatsächlich durchgeführter Maßnahmen. Als „technologische Prognosen“ können sie ergeben, daß ein Projekt geeignet oder ungeeignet ist. Im ersten Fall wird gezeigt, daß man bei dessen Durchführung den Zielsachverhalt verwirklichen oder sich ihm annähern wird. Im zweiten kann das Verdikt „ungeeignet“ entweder bedeuten: es wird etwas Unerwünschtes, dem Ziel Schädliches eintreten, oder: das Projekt ist zielneutral, es wird die Zielverwirklichung weder fördern noch hindern. Steht die Eignung eines Projektes für ein Zielbündel zur Debatte, so wird die Ziel-Mittel-Analyse häufig aus einer Kombination von Eignungs-, Schädlichkeits- und Neutralitätsurteilen bestehen.

Weitere Anforderungen ergeben sich daraus, daß viele sozialpolitische Ziele „Richtungsziele“ sind, für die mehrere Mittelalternativen mit eventuell unterschiedlicher Eignung in Betracht kommen. Ich verweise auf Ziele wie „Verbesserung der Lebenslage Schwacher“, „Gerechte Einkommensverteilung“, „Humanisierung der Arbeit“. Für sie gibt es oft nur idealtypische Obergrenzen. Sie können insoweit nur in mehr oder weniger hohem Grade, aber nicht „voll“ verwirklicht werden. Es kommt dann darauf an, in vergleichenden Ziel-Mittel-Analysen das jeweils „beste“ Mittel für ein Bündel von Richtungszielen zu finden. Dazu bedarf es einer Rangordnung, mit der sich der Nutzen der Annäherung an das eine Teilziel gegen die Kosten der Verletzung eines anderen abwägen läßt.

Politische Eingriffe sind so gut wie nie „kostenlos“. Dies legt es nahe, nicht nur die voraussichtlichen Ergebnisse positiven Handelns zu untersuchen, sondern auch die des „Unterlassens“, also z. B. zu klären, wieweit sich der Zielsachverhalt schon ohne (weitere) Eingriffe, also gewissermaßen „von selbst“ einstellen wird. Denn andernfalls liefe man Gefahr, Maßnahmen zu empfehlen, die bestenfalls „neutral“, mithin überflüssig sind, vielleicht aber nur Kosten ohne Nutzen verursachen.

Die einzelnen Komponenten einer umfassenden Ziel-Mittel-Analyse stellen unterschiedliche Anforderungen an das Wissen des Sozialwissenschaftlers. Technologische Prognosen über die raum-zeitbezogene Eignung oder Schädlichkeit bestimmter Maßnahmen für einzelne Zieldimensionen erfordern zu ihrer Begründung Theorien über Mittel-Ziel-Zusammenhänge. Für Eignungsprognosen kommen Theorien in Betracht, aus denen — stark vereinfacht — die generelle Eignungshypothese folgt: „Bei Anwendung der Maßnahme M unter den Bedingungen $c_1, c_2 \dots$ tritt der Zielsachverhalt Z (in näher bezeichnetem Grad) ein.“ Für Schädlichkeitsprognosen genügen Inkompatibilitätshypothesen, die die Möglichkeit ausschließen, bei $c_1, c_2 \dots$ mit M Z zu erreichen. Die zur Prognoseableitung erforderliche singuläre Feststellung, daß alle der Antezedenzkomponente entsprechenden Anfangsbedingungen tatsächlich vorliegen, kann im Falle technologischer Prognosen nicht verlangt werden. Denn deren Zweck ist es ja gerade, die Eignung von M ex ante, also vor dem Einsatz von M ,

zu beurteilen. Man kann sich also mit den Ausgangsbedingungen „hier $c_1, c_2 \dots$ “ begnügen. Demgemäß tritt dann auch an die Stelle der prognostischen Folgerungsform „im Raum-Zeit-Bereich t wird Z eintreten“ die konditionale Voraussage „wenn hier M , dann in t Z “.

Unter idealen Wissensbedingungen folgte aus einer derart umfassenden Ziel-Mittel-Analyse nicht nur eine Empfehlung von der Form: „Die Maßregel x ist für den Zweck y dienlich“ — die Max Weber als Umstilisierung des empirischen, eine generelle Kausalverknüpfung behauptenden Lehrsatzes „wenn x stattfindet, so ist y die generelle $\dots$ Folge“ charakterisiert hat (1968, 311; etwas anders 517, 526) —, sondern der stärkere hypothetische Imperativ: „wenn Du y erreichen willst, mußt Du x tun“ (ähnliche Wendungen bei Pütz 1948, 40; Weisser 1969, 768). De facto steht das „muß“ freilich stets unter dem Vorbehalt, daß keine gleichwertigen oder wirksameren Handlungsalternativen entdeckt werden. Für solche hypothetischen Imperative wird nicht verlangt, daß irgendeine der zugrundegelegten nomologischen Hypothesen „notwendige und hinreichende“ Bedingungen für den Eintritt von y (bzw. *non-y*) angibt. Es genügen vielmehr Hypothesen vom „Wenn-Dann“-Typ. Der hypothetische Imperativ „dann mußt Du x tun“ ist lediglich eine Konsequenz des Hypothesenverbunds, aus dem „ y kann mit x und nur mit x erreicht werden“ folgt.

Sofern die herangezogenen nomologischen Hypothesen hinreichend bewährt, die singulären Ausgangsbedingungen zutreffend festgestellt und die Schlußketten korrekt sind, überträgt sich die Triftigkeit der Prämissen auf die Folgerung über die Zweckmäßigkeit der Mittel.

Für *Neutralitätsurteile* wird Wissen anderer Art benötigt. Die Behauptung, daß eine bestimmte Handlungsweise M die Verwirklichung eines Desiderats Z weder fördert noch hindert, involviert, daß im relevanten Raum-Zeit-Bereich kein Zusammenhang zwischen M und Z besteht. Zu ihrer Begründung kann man kaum mehr als den Nachweis verlangen, daß keine der bisher anvisierten generellen technologischen Hypothesen der Typen „($c_1, c_2 \dots M$) $\rightarrow Z$ “ und „($c_1, c_2 \dots M$) $\rightarrow non-Z$ “ für den Situationstyp „ $c_1, c_2 \dots$ “ als empirisch bewährt gelten kann. Es genügt mithin zu zeigen, daß das derzeit verfügbare Wissen keine bewährten nomologischen Hypothesen enthält, mit denen Behauptungen über die Eignung oder Schädlichkeit der Anwendung von M auf die vorliegende Situation gestützt werden könnten. Wie der jeweilige Wissensstand eingeschätzt wird — und wo demzufolge die Grenze zwischen wissenschaftlich akzeptablen technologischen Prognosen und Neutralitätsvermutungen liegt —, hängt von der Strenge der metatheoretischen Prüfstandards ab.

So interpretierte Neutralitätsurteile haben offensichtlich keinen Informationsgehalt im Sinne der Wissenschaftslogik, weil sie keine denkbare Sachlage als nicht vorkommend ausschließen. Sie informieren nur über den Stand unseres (Un-)Wissens. Doch schon dies mag für die Praxis aufschlußreich sein. Ein vielbeachtetes Beispiel ist die — nicht nur retrospektiv gemeinte — Feststellung der Mitbestimmungskommission von 1970: die Mitbestimmung in den Auf-

sichtsräten habe die Investitionspolitik der Unternehmen nicht gehemmt und zu keiner inhaltlichen Veränderung unternehmerischer Initiativen geführt (Mitbestimmungskommission 1970, Ziff. 39, 42, 44). In ihr drückt sich die Auffassung aus, alle zuvor geäußerten Vermutungen über die wirtschaftliche Schädlichkeit oder Nützlichkeit der Unternehmensmitbestimmung seien kognitiv unbegründet.

Was schließlich den Wissensbedarf für die *Ex-post-Kontrolle des Handlungserfolgs* betrifft, ist nur noch wenig nachzutragen. Eine Erfolgsanalyse kann zu klären versuchen, wieweit das jeweilige Handeln absolut oder wieweit es relativ zu anderen Handlungsalternativen erfolgreich war. Der „absolute“ Erfolg einer Handlung ist der mit ihm kausal bewirkte Grad der Zielverwirklichung. Der „relative“ Erfolg einer Handlung ist das Verhältnis zwischen dem mit ihr bewirkten Grad der Zielverwirklichung und dem Grad der Zielverwirklichung, den eine andere Handlungsweise bewirkt hätte, wobei als Referenzgröße besonders der höchste Grad der Zielverwirklichung in Betracht kommt, der mit einer der möglichen Handlungsalternativen erreichbar gewesen wäre.

Die methodische Richtschnur für die Erfolgsermittlung ist in beiden Fällen — wie bei umfassenden technologischen Prognosen — das „With and without“-Prinzip: Bei der Ermittlung des absoluten Handlungserfolgs kommt es darauf an, den Grad der Zielverwirklichung, der *nach* Ausführung einer Handlung beobachtbar ist, mit demjenigen Grad zu vergleichen, der *ohne* dieses Handeln eingetreten wäre. „Der Unterschied dieser beiden Zustände, zwischen einer Welt mit dieser Handlung und einer ‚hypothetischen‘ Gegenwelt ohne sie, geht kausal auf die Wirkungen der Handlung zurück, und die Bewertung dieses Unterschiedes durch ein Ziel ergibt, ob die Handlung ‚erfolgreich‘ oder ein ‚Mißerfolg‘ war“ (Tietzel 1987, 18). Zur Ermittlung des relativen Handlungserfolgs wären die so verstandenen Wirkungen des tatsächlich ausgeführten Handelns zusätzlich mit den hypothetischen Wirkungen anderer Handlungsalternativen (und besonders mit denen der „besten“) zu vergleichen (ähnlich Tietzel 19).

Wenngleich Erfolgsanalysen die gleiche Art von Wissen erfordern wie technologische Prognosen, können sich wegen des dazwischenliegenden Zeitabstands — nach bzw. vor dem Zeitpunkt des Handelns — divergierende Resultate ergeben. Denn sowohl das theoretische Wissen wie auch die Einschätzung der Anfangs- und Randbedingungen mögen sich in der Zwischenzeit geändert haben. Erfolgsanalysen können mithin einerseits zuvor unerwartete positive oder negative Wirkungen des Handelns aufdecken, andererseits vorhandenes technologisches Wissen korrigieren und damit eventuell der künftigen Politik bessere kognitive Grundlagen vermitteln.

2. Der Umfang des Theoriebedarfs wissenschaftlicher Sozialpolitik

Die sozialtechnologischen Teildisziplinen benötigen theoretisches Wissen unterschiedlichen Umfangs. Als Lehren von der Wirtschafts-, Finanz-, Unternehmens-, Sozialpolitik etc. konzentrieren sie sich gewöhnlich auf bestimmte

Arten instrumentellen Handelns. Sie bevorzugen zudem oft Perspektiven, die aus vieldimensionalen Zielbündeln eine oder einige Dimension(en) in den Vordergrund rücken und andere zurücktreten lassen. Aus dieser zweifachen Blickrichtung resultieren leicht intra- und interdisziplinäre Lücken und Überschneidungen. Denn für ein und dieselbe „häusliche“ Zieldimension können mehrere Instrumentarien in Betracht kommen, und das „häusliche“ Instrumentarium kann zugleich die von anderen beachteten Ziele tangieren. Der jeweilige Umfang des Theoriebedarfs hängt darum zum Teil davon ab, wie solche Inkongruenzen in der Wissenschaftspraxis bewältigt werden.

a) Der Handlungsbereich „Sozialpolitik“

Otto von Zwiedineck-Südenhorst hat seinerzeit die Sozialpolitik u. a. als „die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik“ definiert (1911, 38). Diese sehr breite Sichtweite wirkt bis heute in Formeln nach, die Sozialpolitik mit einer nicht näher differenzierten „Gesellschaftspolitik“ gleichsetzen (Beispiele und Kritik bei Sanmann 1973, 72ff. und Winterstein 1973, 82f.).

Die meisten Fachgenossen zogen und ziehen indes Eingrenzungen vor. Als Zuordnungskriterium fungiert dann vorwiegend der Zweck, zu dem eine Maßnahme bestimmt ist, gelegentlich auch die Wirkung, die man ihr zuschreibt (Beispiele bei Kleinhenz 1970, 29-39). Damit lassen sich Politikbereiche freilich bestenfalls vage umgrenzen. Denn worauf politische Aktivitäten unmittelbar oder mittelbar abzielen, ist oft ebenso schwer eruierbar (v. Wiese 1926, 616) wie das, was sie bewirken. Von wessen Zweckvorstellung etwa hängt es ab, ob eine Maßnahme oder Institution unter den Sozialpolitik-Begriff fällt? Auf welche Weise soll diese ermittelt werden: genügen z.B. verbale Bekundungen oder bedarf es (tiefen-)psychologischer Analysen? Was gilt, wenn eine Maßnahme mehrere Urheber oder Interpreten hat, die ihr unterschiedliche, vielleicht einander widerstreitende Zwecke setzen, oder wenn schon beim einzelnen mehrere Zwecke im Streit stehen? Geläufige Beispiele für solche Zuordnungsprobleme bieten das berühmte „Preußische Regulativ“ von 1839, die Bismarcksche Sozialgesetzgebung mit ihrer zweifachen Zweckbestimmung in der „Kaiserlichen Botschaft“ von 1881 und die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 nach dessen Zielvorgaben in den §§ 1, 2, 14, 26. Der Rückgriff auf „Sachzwecke“ oder auf „Zwecke eines Kollektivsubjekts“, z. B. „der Gesellschaft“, hilft hier kaum weiter. Die Schwierigkeiten der Wirkungsermittlung wurden schon angesprochen (s. o. 76ff.).

Obgleich kaum ein einziger Sozialpolitik-Begriff seiner Abgrenzungsfunktion gerecht wird, besteht über das Definiendum weithin Konsens (Külp und Schreiber 1971, 11). Nimmt man Lehrbücher, Vorlesungsprogramme, das Themenspektrum dieses Ausschusses als Indizien, dann hat das Wort „Sozialpolitik“ — unabhängig von der jeweils favorisierten (zweck- oder wirkungsbezogenen) Definitionsformel — offenbar einen unstrittigen Kerngehalt (Winterstein

1973, 78): Es bezeichnet — parallel zu der juristischen Unterteilung in Arbeits- und Sozialrecht — einerseits arbeitspolitische Aktivitäten, zu denen, nach dem Vorbild der „Labor Economics“, besonders die Arbeitsmarktpolitik und die Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen (Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und ähnliches) zählen, andererseits das Instrumentarium der sozialen Sicherung, wobei jeweils die Maßnahmen des Staates und der Tarifverbände im Vordergrund stehen. Etwas strittig ist, wieweit auch die entsprechenden einzelwirtschaftlichen Regelungen — als „betriebliche“ Sozialpolitik — dazugehören, und noch mehr, ob auch entfernter verwandte, zum Teil neuartige Aktivitäten noch als Sozialpolitik gelten sollen, von der Vermögens-, Wohnungs-, Familienpolitik über Verbraucherschutz und Bildungswesen bis hin zu Entwicklungshilfe und Umweltschutz.

Im folgenden wird „Sozialpolitik“ in diesem, an den Rändern offenen Sinne verwendet. Man mag einer solchen „Enumerativdefinition“ entgegenhalten, sie verschöbe das Identifikationsproblem nur auf eine niedrigere Ebene, weil Aktionsbegriffe, bis hin zu alltäglichen Handlungen, fast immer intentionalistisch definiert sind (Anscombe 1963, 45f.). Dies konzidiert, zeigt aber doch die Erfahrung, daß über deren Designata umso eher Konsens besteht oder erreichbar ist, je besser uns der bezeichnete Aktionstyp aus der Lebenspraxis vertraut ist. Ob z. B. ein Handeln darauf gerichtet ist, Lohnsätze anzuheben und mithin in den Aktivitätsbereich „Lohnpolitik“ fällt, kann offensichtlich ungleich leichter konsensfähig geklärt werden als die Frage, ob das gleiche Handeln (primär oder überhaupt) dazu bestimmt ist, z. B. Klassengegensätze abzuschwächen oder die Lebenslage sozial Schwacher zu verbessern.

b) Sozialpolitische Zielperspektiven

Oft sind die praxisbezogenen Teildisziplinen klarer an ihrer Zielperspektive erkennbar. Das gilt namentlich für die Abgrenzung der wissenschaftlichen Sozialpolitik von der ihr eng benachbarten wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik. Denn das Aktionsbündel, das zuvor als „Sozialpolitik“ bezeichnet wurde, wird teilweise zugleich der Wirtschaftspolitik zugeordnet. Beide Disziplinen sind überdies für ihre praktischen Äußerungen darauf angewiesen, auch Instrumente des jeweils anderen Politikbereichs zu berücksichtigen (Lampert 1970, 351-354). In den Zielperspektiven hingegen zeigen sich divergierende Denktraditionen.

Die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik richtet ihre Aufmerksamkeit vorwiegend auf „wirtschaftliche“ Ziele: auf ordnungspolitische Leitbilder des Wirtschaftens, auf die ökonomisch effiziente Allokation der Produktionsfaktoren, auf Größe und Wachstum des Sozialprodukts, auf die Ziele, die im Gesetz über den Sachverständigenrat und im Stabilitätsgesetz kodifiziert sind. Die Sozialpolitiklehre hingegen hat immer zuerst auf *Verteilungsziele* geachtet. Das zeigen z. B. zahlreiche Sozialpolitik-Begriffe, die — wenngleich als Definitionen fragwürdig — deutlich die Blickrichtung markieren, die die sozialpolitische

Forschung charakterisiert (zu dieser Funktion von Sozialpolitik-Begriffen s. Weddigen 1933, 8). Ich verweise auf Wendungen, nach denen es der Sozialpolitik darum gehe, „Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses . . . zu bekämpfen“ (Adolph Wagner 1891, 4), „auf die Befriedung von Klassegegensätzen durch Änderung der ihnen zugrundeliegenden gesellschaftlichen, insbesondere wirtschaftlichen Zustände (hinzuwirken)“ (Weddigen 1933, 4; 1957, 2) oder ganz allgemein: „Ungerechtigkeiten zu verringern“ (Külpe und Schreiber 1971, 12).

Anders als wissenschaftliche Wirtschaftspolitiker sahen sich indes wissenschaftliche Sozialpolitiker stets genötigt, auch die Perspektive ihrer „Gegenspieler“ mit zu berücksichtigen (s. z.B. Lampert 1990, in diesem Band, 9ff.), offensichtlich deshalb, weil Verteilungsziele voraussetzen, daß überhaupt ein Distribuendum produziert wird.

Die Verknüpfung der beiden Aspekte läßt sich lange zurückverfolgen. Ich erinnere an Weddigens Darlegungen über die „Produktivität“ der Sozialpolitik (1933, 32-35, 64-79, 88-98; 1957, 60-76) sowie an die Diskussionen über deren „wirtschaftlichen Wert“ in der Gesellschaft für Soziale Reform und im Verein für Sozialpolitik (näheres bei Kleinhenz 1986). Heute manifestiert sich diese breite Sichtweise zumal in der von der Sozialpolitiklehre weithin akzeptierten Leitperspektive der *„Verbesserung der Lebenslagen sozial Schwacher“* (z.B. Kleinhenz 1973, 187; Lampert 1980, 6; ders. 1990 in diesem Band 9ff.), deren Ausformung auf Gerhard Weisser zurückgeht (1956, 412; 1957, 3; 1972, 770; zu Elementen dieser Perspektive in älteren Sozialpolitikkonzeptionen s. Kleinhenz 1970, 70f.). Denn „Verbesserung“ meint nicht nur „relative“ Besserstellung Schwächerer gegenüber Stärkeren, die schon durch reine Umverteilung erreichbar wäre, sondern ebensowohl die „absolute“ Verbesserung der Lebenslagen Schwacher, die sich auch durch Vermehrung der Gütermenge bei gleichbleibenden Anteilen, unter Umständen sogar bei abnehmendem Anteil der Schwachen bewerkstelligen läßt.

Die traditionelle Mehrdimensionalität sozialpolitischer Zielperspektiven stellt offenkundig erhöhte Anforderungen an den Wissensbedarf der Sozialpolitiklehre. Sie erfordert vor allem differenzierteres „Kompatibilitätswissen“ als eng wirtschaftspolitische Analysen. Die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik kann, als partielle Sozialtechnologie, durchaus davon ausgehen, daß „die Regeln der Verteilung des Wohlstandes . . . dessen Entstehung nicht behindern (dürfen)“ (Sachverständigenrat 1986/87, Ziff. 308; ähnlich 1987/88, Ziff. 292), daß mithin „eine gute Wirtschaftspolitik zugleich die beste Sozialpolitik ist.“ Demgegenüber hat die wissenschaftliche Sozialpolitik zu berücksichtigen, daß die Ziele der relativen und der absoluten Verbesserung der Lebenslagen Schwacher in einem Spannungsverhältnis stehen können, was Untersuchungen über die jeweils in Betracht kommenden „Mischungsverhältnisse“ erfordert. Dafür sind Informationen über die „Kosten“ nötig, die bei stärkerer Akzentuierung des einen gegenüber dem anderen Ziel zu erwarten sind.

Weitere Informationsbedarfe ergeben sich, weil die Sozialpolitiklehre gewöhnlich nicht nur auf Wohlstandsmaße achtet. Ihre Zielperspektiven richten sich auch auf „Nicht-Marktgüter“ (Schreiber 1963, 359 f.) wie beruflicher oder sozialer Status, persönliche Freiheit und Selbstverantwortlichkeit, angemessene Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung in Wirtschaft und Gesellschaft, Bildung, Gesundheit, familiengerechtes Wohnen.

Die in dieser Hinsicht breiteste Blickrichtung involviert das „Lebenslagenkonzept“ (zu seiner Interpretation s. auch Kleinhenz 1970, 73 f.; Möller 1978), das neben Marktgütern prinzipiell alle anderen Mittel zur Befriedigung individueller Bedürfnisse einschließt. Für Ökonomen sind die außerwirtschaftlichen Güter nur relevant, wenn sie sich über den ökonomischen Wohlstand hinaus auf die individuelle Wohlfahrt schlechthin einlassen, wie etwa in Teilen der „Wohlfahrtsökonomik“. Die wissenschaftliche Sozialpolitik benötigt mithin, soweit sie die Lebenslagenperspektive zugrundelegt, nicht nur Informationen über die Inhalte aller jener Bedürfnisse, von deren Befriedigungschance das Lebenslageniveau abhängt, sondern auch realistische Vorstellungen über die Bereitschaft sozial Schwacher, zugunsten nicht-monetärer Bedürfnisse, z. B. nach „humanen“ Arbeitsbedingungen, auf sonst mögliche Verbesserungen ihrer Marktgüterversorgung zu verzichten. Auch dazu bedarf es, schon wegen der Zeitdimension des politischen Handelns, theoriegestützter Prognosen.

Zu bedenken ist ferner, daß sich der Lebenslage-Begriff nicht allein, wie viele ökonomische Wohlfahrtskonzepte, auf die manifesten Bedürfnisse, die sog. „tatsächlichen Interessen“ der Individuen bezieht, sondern auch oder nur (für unterschiedliche Versionen s. Weisser 1959, 635; 1972, 770; 1978, 298; dazu auch Engelhardt 1978, 1191) auf ihre „wohlverstandenen“ (meritorischen) Interessen, die von jenen oft abweichen mögen. Deren Definition involviert u. a. größtmögliche Freiheit von theoretischen und faktischen Irrtümern bei der Güterwahl. Diese Spezifizierung des Lebenslage-Begriffs erfordert zusätzliches theoretisches Wissen darüber, was denn nun jeweils im wohlverstandenen — namentlich: langfristigen — Interesse der sozial Schwachen liegt.

Zu prognostizieren wäre des weiteren die Entwicklung der für die Lebenslagen-niveaus Schwacher relevanten „äußeren Umstände“. Denn je nach zu erwartender Entwicklungsrichtung kann politisches Handeln zur „Verbesserung“ von Lebenslagen — das die Destinatäre besserstellen will, als sie ohne dieses Handeln gestellt wären — bestrebt sein, entweder einen im Zeitablauf ohnehin zu erwartenden (absoluten oder relativen) Anstieg des Lebenslagen-niveaus zu verstärken oder eine sonst zu erwartende Senkung zu verhindern oder abzuschwächen. Dazu könnten unterschiedliche Handlungsarten in Betracht kommen: in bezug auf das Realeinkommen z. B. bei erwarteter Geldwertstabilität Lohnerhöhungen, bei Inflationserwartung monetäre Stabilisierungsmaßnahmen.

c) Auswege aus einem Dilemma

Will die Sozialpolitiklehre ihre breite Zielperspektive voll ausfüllen, so reicht es nicht aus, den Blick nur auf das ihr vertraute Instrumentarium zu richten, also auf „Sozialpolitik“ im oben umschriebenen Sinn. Eine Technologie zur besseren Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse sozial Schwacher, die die Mittel der Wirtschaftspolitik ausklammert, bliebe ein Torso. Und für die „immateriellen“ Bedürfnisse sind mannigfache Techniken anderer Bereiche bedeutsam, von angewandter Psychologie über die Stadtplanung bis zu Medizin und Umweltschutz. Zur Analyse der komparativen Eignung so disparater Aktionsmöglichkeiten unter einer höchst komplexen Zielperspektive bedürfte es eines idealtypisch-vollständigen Theoriensystems. Das aber besitzt die Sozialpolitiklehre nicht. „Die Sozialpolitik als Wissenschaft besteht . . . in einer Summe von Problemen, die unter theoretisch-systematischen Gesichtspunkten kaum eine besondere Verwandtschaft miteinander haben . . . Es gibt praktisch *keine Theorie* der Sozialpolitik, die diesen Namen verdient, und es ist ein utopisches Unterfangen, eine Theorie zu konstruieren, die gerade auf diese Ansammlung praktisch bedeutsamer Probleme passen würde“ (Albert 1967, 183. Hervorhebung im Original).

Dieses Dilemma läßt sich indessen pragmatisch abmildern. Die Sozialpolitiklehre könnte (1.) in ein, auch von anderen geübtes, enges „Ressortdenken“ zurückfallen, z. B. so, daß sie ihr Forschungsprogramm auf mit „Sozialpolitik“ lösbare Verteilungsprobleme reduzierte. Ihre Ratschläge stünden dann unter dem Vorbehalt, nur unter dem Blickwinkel eines eng gefaßten „sozialpolitischen Standpunkts“ zu gelten, was impliziert, daß ihnen nur dann gefolgt werden mag, wenn sie mit den übrigen Zielen der Adressaten vereinbar und keine Instrumente anderer Ressorts wirksamer sind. Kompetenzkrupel mögen diesen Ausweg oft nahelegen, allerdings mit der Folge, daß dann der Ratempfänger einen Großteil seiner Probleme selbst lösen muß.

Die Sozialpolitiklehre mag (2.) einige Nachbardisziplinen dazu anregen, ihre Gegenstände zugleich unter gewissen „sozialpolitischen Aspekten“ zu analysieren, um so Theorieelemente beizusteuern, die ihr selbst fehlen. Dies wird in Grenzen schon praktiziert. Man denke etwa an die Randgruppen- und Selbsthilfeforschung der Soziologie sowie an die mehrgleisigen Ansätze im Gesundheitsbereich. Das sozialpolitisch relevante Wissen kann sich dann freilich mehr und mehr fragmentieren (Kaufmann 1977, 57).

Für die wissenschaftliche Sozialpolitik sind diese beiden Wege wohl nur Resignationslösungen. Der anspruchsvollere und vielleicht nächstliegende Ausweg wäre es (3.), alle sozialpolitisch bedeutsamen Theoriebestände der anderen Sozialwissenschaften in die Sozialpolitiklehre zu integrieren (ähnlich Kleinhenz 1970, 15f.; Engelhardt 1978, 1188f.; Zerche und Gründger 1982, 38). Der Blick wird sich dann in erster Linie auf die theoretischen Grunddisziplinen richten, auf die Nationalökonomie, die Soziologie, die Psychologie. Die Sozialpolitiklehre könnte die dort gefundenen Gesetze übernehmen und sich

darauf konzentrieren, sie zu technologischen Handlungsanleitungen zu verarbeiten (Külp und Schreiber 1971, 13).

Dieser Weg wird in bezug auf die Ökonomik seit langem beschritten. Daß auch er eher ein „Trampelpfad“ denn ein „Königsweg“ ist, folgt schon aus der prinzipiellen Begrenztheit des wissenschaftlichen Wissens. Die Erwartung, für alle sozialpolitischen Probleme verlässliche theoretische Lösungen vorzufinden, bliebe selbst dann utopisch, wenn sie sich an die Sozialwissenschaften insgesamt richtet (ähnlich Kleinhenz 1970, 125). Erlangbar ist bestenfalls — wie in den Naturwissenschaften — ein Theoriefundus mit einer offenen Menge untereinander mehr oder weniger verbundener nomologischer (deterministischer oder statistischer) Hypothesen mit universellem (nicht raum-zeitlich beschränktem) Geltungsbereich, die sich bislang in adäquaten empirischen Prüfungen bewährt haben.

Sieht man sich in den Sozialwissenschaften um und vertraut dabei ihren Etikettierungen, so scheinen diese in der Tat über eine imposante Zahl solcher Theorien oder Gesetze zu verfügen. Die Frage ist aber, wieweit die hypothetischen Generalisierungen der Sozialwissenschaften dem genannten Konzept „bewährter erfahrungswissenschaftlicher Theorien“ entsprechen, das der zeitgenössischen Wissenschaftstheorie als Richtschnur gilt.

II. Das Theoriedefizit der Sozialwissenschaften

Unter Wissenschaftsforschern ist heute kaum strittig, daß die meisten sozialwissenschaftlichen Theorien nicht entfernt jenen epistemischen Optimalitätsstandards gerecht werden, welche die Wissenschaftstheorie im Blick auf die exakten Naturwissenschaften entworfen hat (z. B. Hayek 1972, 37; Nagel 1979, 449; Hutchison 1979, 255; Lenk 1986, 175). Die Sozialwissenschaften gelten ihnen durchweg als „weiche“ Wissenschaften, deren Theorien, wenn überhaupt, nur sehr schwache Erklärungs- oder Vorhersagekraft haben (Hicks 1986, 98).

Dafür ist schwerlich intellektuelles Unvermögen oder die „noch jugendliche Unreife“ der sich seit immerhin mehr als zweihundert Jahren abmühenden Sozialwissenschaften verantwortlich zu machen. Die Gründe sind eher in der Eigenart des Gegenstandes sozialwissenschaftlicher Theoriebildung zu suchen.

Gemäß dem Paradigma des „methodologischen Individualismus“ (z. B. Watkins 1972, 336-342) ist es die Hauptaufgabe der theoretischen Sozialwissenschaften, die, oft unbeabsichtigten, gesellschaftlichen Resultate des Handelns von Mengen von Individuen zu erklären (Hayek 1959, 28, 48-52), z. B. Marktpreise, Streiks, soziale Gruppen, Gesetze, Institutionen. Dies setzt offenbar Theorien über die *Bestimmungsgründe individuellen Handelns* voraus.

Eine singuläre Handlungsbehauptung enthält, neben zumeist latenten Verhaltenshinweisen, einerseits Annahmen über die Zwecke des Akteurs und deren Rangordnung sowie über den Inhalt seiner verhaltensleitenden kognitiven Vorstellungen (Informationen), andererseits ein generelles Rationalitätsprinzip

(Pagenstecher 1987, 9-11). Dies besagt in seiner einfachsten Variante, daß Individuen sich jeweils mehr oder weniger bewußt für die Ausführung jener unter allen ihnen als faktisch möglich erscheinenden Verhaltensweisen entscheiden, die im Lichte ihrer subjektiven Präferenzen und Informationen am besten geeignet sind, ihre Zwecke zu verwirklichen (ökonomisch gesprochen: ihren Nutzen zu maximieren), und daß sie diese Verhaltensentscheidung auch ausführen, soweit sie dazu faktisch in der Lage sind. Die Problematik sozialwissenschaftlicher Theoriebildung läßt sich dann auf die Frage reduzieren: inwieweit erscheint es möglich, solche „intentionalistischen“ Interpretationen individuellen Verhaltens nomologisch zu verankern?

Diese Frage betrifft zunächst das Rationalitätsprinzip. Ältere Auffassungen wollten es als a priori wahren synthetischen Satz (Mises 1933, 13) oder als empirisch wahres, indes prinzipiell testbedürftiges „Motivationsgesetz“ (Hutchison 1938, 111, 114) verstanden wissen. Neuere sehen in ihm entweder nur ein methodisches Prinzip (Wright 1974, 110; Schwemmer 1976, 142) oder ein — streng genommen falsches, jedoch der Realität nahekommendes vorerst unentbehrliches und darum nicht weiter zu überprüfendes — theoretisches Grundpostulat (Popper 1967, 144-147). Es könne in der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung als metaphysische Hintergrundannahme (Koertge 1979, 67f.) oder als (Lakatos'scher) „harter Kern“ (Latsis 1972, 240) fungieren. Wie immer man hier philosophisch optiert, eines ist offensichtlich: für nomologisch gestützte Voraussagen von Handlungsabläufen reicht das Rationalitätsprinzip nicht aus.

Dazu bedürfte es vielmehr gesetzesähnlicher *Hypothesen über die Ziele und Informationen der Akteure*. Diese können (1.) den Akteuren — generell oder für bestimmte Konstellationen — gewisse Präferenzcharakteristika oder kognitive Vorstellungen (oder Fähigkeiten) zuschreiben oder auch nur (2.) Bedingungen angeben, unter denen bestimmte handlungsleitende Dispositionen erworben werden. Damit ließen sich sodann, zusammen mit dem Rationalitätsprinzip und geeigneten Situationsannahmen, empirisch kritisierbare Theoreme ableiten, die darüber informieren, wie Menschen auf ihre Umwelt oder deren Veränderungen reagieren.

Den ersten Weg haben die Ökonomen, den zweiten die Soziologen bevorzugt, doch sind beide bislang nicht sehr weit gekommen. Die Gründe dafür hat Ludwig von Mises mit den klassischen Worten benannt: „There is in human valuations and consequently in human actions no such uniformity as in the field investigated by the natural sciences“ (1978, 26) und: „Da wir nicht wissen, wie sich im Innern der Menschen die . . . ihr Sein determinierenden Faktoren — angeborene Qualitäten . . . , natürliche, soziale und geistige Umwelt — . . . in Wollen umsetzen, um dann als Verhalten . . . nach außen wirksam zu werden, . . . (vermögen) wir dies (ihr Wollen) nur ex post festzustellen, keineswegs aber aus erkannter Gesetzlichkeit im voraus abzuleiten“ (1933, 110; Klammerzusätze U.P.). Das klingt gewiß recht apodiktisch. Dennoch: die Schwierigkeiten, auf

der mentalistischen Ebene streng allgemeine und empirisch bewährbare Gesetzaussagen zu finden, sind unübersehbar.

Wenn, was kaum strittig ist, die Ausformung handlungsleitender Präferenzen und Informationen sowohl von der genetischen Ausstattung als auch von individuellen Natur- und Kulturerfahrungen beeinflusst wird, können nomologische Hypothesen über menschliche Handlungsdispositionen, wie schon Schmoller erkannte, nur für in bezug auf diese Einflüsse „gleiche Menschen“ gelten (1911, 485). Sie könnten demnach durch beobachtete Ausnahmen nur widerlegt werden, wenn diese Gleichheitsbedingung erfüllt ist. Ob sie das ist, läßt sich indes kaum feststellen. Selbst wenn die rasante Entwicklung der Genetik es demnächst ermöglichen sollte, den Einfluß der Erbinformationen zu isolieren, blieben doch die Einflüsse der stets unterschiedlichen *Erfahrungen*. Daß diese jemals hinreichend erfaßt werden könnten, ist schwer vorstellbar. Dagegen spricht schon, daß sich die in einem Menschenleben erfahrbaren Sachverhalte unendlich weit differenzieren lassen (z. B. die Art des väterlichen Stirnrundzels angesichts kindlicher Berufswünsche). Keine noch so minutiöse Lebensgeschichte könnte zeigen, was alles einem Menschen begegnet ist und was er davon tatsächlich mehr oder weniger bewußt „erfahren“ hat. Überdies ist stets mit mehr oder weniger erlebnisunabhängigen „spontanen Deutungseinfällen“ zu rechnen. Die von Popper aufgezeigte Unvorhersagbarkeit des wissenschaftlichen Fortschritts gilt für alle schöpferischen Leistungen (Albert 1986, 62f.)

Es mag immerhin möglich sein, den Einfluß gewisser „Schlüsselerlebnisse“ theoriezugänglich zu machen, oder einige abstrakte mentale Reaktionsmuster nomologisch zu fassen, z. B. die Abhängigkeit des Grades der (inhaltlich offenen) Erfolgsmotivation vom Erziehungsstil (McClelland 1961) oder die Erfolgsabhängigkeit handlungsleitender Anspruchsniveaus (Lewin et al. 1944). Ob aber sozialwissenschaftliche Theorien mehr leisten können als gewisse „Mustervoraussagen“ oder „Erklärungen des Prinzips“ nach Art der Evolutionstheorie (Hayek 1972, 25ff.) zu ermöglichen, erscheint sehr fraglich. Für die Vorhersage konkreten Handelns reichen solche Theorien sicher nicht aus.

Anscheinend sind demnach die Sozialwissenschaften darauf angewiesen, ihr Theoriedefizit mit *pragmatischen Aushilfen* zu überbrücken. Für praxisbezogene Disziplinen wie die Sozialpolitiklehre gilt das umso mehr, als man von ihnen oft sehr spezielle Voraussagen erwartet. Das dazu nötige nomologische Detailwissen könnten wohl selbst gut ausgebaute theoretische Grunddisziplinen nicht liefern (Kleinhenz 1970, 125). Soziologen sehen das heute sehr deutlich: „Da in unserer Disziplin andere Relevanzstrukturen bestehen als im Alltag und andere Realitätsausschnitte behandelt werden als in den einzelnen (sozialtechnologischen, U.P.) Handlungswissenschaften, erreichen wir deren Wirklichkeitsnähe nie“ (Lautmann und Meuser 1986, 686; ähnlich Kaufmann 1977, 51). Und von Nationalökonomern wird konzidiert, daß ihre Theorien bestenfalls Voraussagen der Richtung zulassen, in der ökonomische Größen (z. B. Marktpreise, Produktionsmengen) auf Datenänderungen reagieren (Machlup 1978, 421). Solche

Theorien können aber nur „das prinzipielle Funktionieren bestimmter sozialer Mechanismen unter typischen Bedingungskonstellationen angeben“ (Albert 1978, 154). „Je mehr man sich konkreten Wirtschaftsdaten (oder Problemlagen) nähert, desto größer muß der Bereich jener Fragen werden, die durch die Verallgemeinerung der Theorie nicht mehr gedeckt werden... Wegen der Leerstellen — wo die Theorie also den Wirtschaftspolitiker im Stich läßt — (ist) eine ununterbrochene Neugestaltung der Theorie (erforderlich), die noch dazu, weil die Zeit drängt, ad hoc vorgenommen werden muß“ (Morgenstern 1934, 10f.; Klammerzusätze U.P.). Das gilt zumal für sozialpolitische Eignungsvergleiche zwischen alternativen Regulierungs- oder Deregulierungsmaßnahmen, die vielfach quantitative Wirkungsvoraussagen — mindestens auf Intervallskalenniveau — erfordern, darunter auch solche über schwer meßbare „immaterielle“ Größen. Denn ohne Hypothesen, die allenfalls „Theoriesurrogate“ sind, wären wohl oft nur Neutralitätsurteile möglich.

III. Sozialwissenschaftliche Theoriesurrogate in der Sozialpolitiklehre

Auf welche Typen von Theoriesurrogaten Sozialwissenschaftler und speziell wissenschaftliche Sozialpolitiker zurückgreifen, ist m.W. noch nicht näher untersucht worden. Das ist auch kaum verwunderlich, bleiben diese doch oft unausgesprochen oder skizzenhaft angedeutet. Um sie systematisch analysieren zu können, wäre erst einmal eine Vielzahl sozialpolitischer Empfehlungen darauf zu untersuchen, an welchen Stellen theoretische Lücken in der Argumentationskette bemerkbar sind, und mit welchen, vielleicht impliziten Hilfsannahmen diese, wenn überhaupt, überbrückt werden. Dies kann hier nicht geleistet werden. Ich muß mich mit einer provisorischen, mehr illustrativen als kohärent-systematischen Liste vermuteter Aushilfen begnügen.

Die Grundannahme ist, daß es sich regelmäßig um mehr oder weniger generelle kognitive Hintergrundvorstellungen handelt, die irgendwie als „plausibel“ erscheinen, weil sie sich anscheinend im Einklang mit Elementen lebensweltlicher oder wissenschaftlicher Erfahrung befinden. Sie unterscheiden sich von Theorien „harter“ Wissenschaften durch die Vagheit ihres Inhalts oder ihres präsumtiven Geltungsbereichs. Es ist deshalb regelmäßig schwer erkennbar, an welchen Beobachtungen sie kritisch überprüft werden könnten. Damit bleibt dann auch offen, ob bzw. unter welchen Bedingungen sie als empirisch bewährt oder widerlegt gelten können.

Ich werde an Beispielen aus der wissenschaftlichen Sozialpolitik zu zeigen versuchen, daß die im folgenden vorgestellten Theoriesurrogate nicht nur selbsterfundene Fiktionen sind. Eine überschneidungsfreie Grenzziehung erscheint schwer möglich, weil der logische Charakter der einzelnen Typen auch von dem subjektiv gemeinten Sinn abhängt, den verschiedene Forscher mit ihnen verbinden. Die Reihung folgt hauptsächlich den mutmaßlichen Präzisionsbarkeitsgraden der Geltungsbereiche.

Der Herkunftsbereich der illustrierenden Beispiele wird bewußt weit gefaßt. Es geht mir nicht um eine Eingrenzung nach disziplinärem Selbstverständnis, wissenschaftlicher Herkunft oder Lehrstuhlbezeichnung der Autoren, sondern um Beispiele, die sich auf sozialpolitische Maßnahmen beziehen oder die für sozialpolitische Perspektiven relevant sind. Ob die Kategorisierung der Beispiele immer den Vorstellungen der Autoren gerecht wird, könnte nur individuell-hermeneutisch geklärt werden.

1. Universelle Generalisierungen über die menschliche Natur

Die im Geltungsanspruch nächsten Verwandten strenger Theorien sind gewisse Grundannahmen über Eigenschaften der „menschlichen Natur“. Soweit sie sozialwissenschaftlicher Art sind, schreiben sie den Menschen ohne raum-zeitliche Beschränkungen charakteristische mentale Eigenschaften zu.

Sie beziehen sich z. T. auf *motivationale Dispositionen*. Ein ubiquitäres Beispiel ist die Annahme, daß Menschen vorwiegend egoistisch handeln: „Beschaffenheiten des menschlichen Geistes . . . sind Selbstsucht und begrenzte Großmut“ (Hume 1740, 238).

- Auf ihr beruhen anscheinend die geläufigen Warnungen wissenschaftlicher Sozialpolitik vor den empirisch schwer faßbaren „Mitnahme-Effekten“ bei Leistungen, deren zielkonforme Inanspruchnahme ein hohes Maß an Solidaritätsempfinden voraussetzt. Man denke etwa an Lohnsubventionen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zugunsten Arbeitsloser, an Sparprämien zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, an das Trittbrettfahrer-Verhalten gewerkschaftlich nicht-organisierter Arbeitnehmer bei faktisch allgemeinverbindlichen Tarifverträgen.
- Andererseits läßt der „Anteil an Großmut“ mitunter Chancen für weitreichende Verteilungsziele erwarten. „We might venture . . . (the) hypothesis . . . that the richer the society . . . the more likely it is to move its ideal distribution towards the equalitarian end of the scale“ (Boulding 1958, 94; ähnlich Albers 1977, 884).

Als Beispiele für inhaltlich engere Generalisierungen seien einige universelle Hypothesen erwähnt, die sich auf vorherrschende Einstellungen und Bedürfnisse bei der Arbeit beziehen.

- So hat Alfred Marshall vermutet, die meisten Menschen glaubten, daß ihnen der größere Teil ihrer Arbeit keinen Überschuß an Vergnügen verschafft, sondern ihnen im Gegenteil Opfer auferlegt (1920, 527). Mit dieser — schon im lateinischen „laborare“ und im mittelhochdeutschen „arebeit“ aufscheinenden — Annahme wird teilweise die sozialpolitische Zweckmäßigkeit der Arbeitszeitverkürzung oder eine „Humanisierung“ der Arbeitsbedingungen begründet.
- Zur näheren Ausformung von Humanisierungsstrategien recurriert man nicht selten auf Hypothesen über dominante arbeitsbezogene Bedürfnisse.

So basieren die Empfehlungen, die die Human-Relations-Schule an die betriebliche Sozialpolitik richtet, zum guten Teil auf der Annahme Elton Mayos: „Der Wunsch des Menschen, bei einer Arbeit mit seinen Kameraden fortgesetzt verbunden zu sein, ist ein starkes, wenn nicht das stärkste Merkmal menschlichen Verhaltens“ (1950, 166). Andere empfehlen stattdessen die „Arbeitsbereicherung“, wobei sie sich u. a. auf die „Zwei-Faktoren-Theorie“ Herzbergs (1971, 56) berufen, deren ebenso universelle Grundlage nicht viel mehr ist als eine positiv umgeformte Variante der (Schopenhauer-schen) Lebensweisheit, Schmerz und Langeweile seien die Grundübel, zwischen denen der Mensch hin und her pendele (1851, 44).

Was die *kognitiven Fähigkeiten* betrifft, sei auf die Grundannahme verwiesen, daß Menschen häufig ihre Problemsituation richtig einzuschätzen und deshalb erfolgreich zu handeln vermögen. Sie ist für das handlungswissenschaftliche Forschungsprogramm geradezu konstitutiv. Dessen Primäraufgabe ist es ja, wie gezeigt, Handlungsbehauptungen (z. B. „er hat etwas gekauft“) intentionalistisch verständlich zu machen, die ihrerseits schon involvieren, daß der Akteur das seinem unmittelbaren Handlungszweck (etwas kaufen) adäquate Verhalten (passend reden und zahlen) richtig und als ausführbar erkannt und dann auch tatsächlich ausgeführt hat.

- Vielleicht ist diese Erfahrungsregel mit dafür verantwortlich, daß die Sozialpolitik bei ihren Entwürfen zur Sozialen Sicherung vornehmlich darauf bedacht war, mittels Transferleistungen eine gewisse pekuniäre Sicherheit zu erzeugen, hingegen kaum darauf geachtet hat, das Bedürfnis des „Sich-sicher-Fühlens“ zu befriedigen. Anscheinend hielt man es für ausgemacht, daß die „objektive Sicherungswirkung“ von den Destinatoren hinreichend wahrgenommen wird und damit eine ihr entsprechende „subjektive Sicherungswirkung“ (Kaufmann 1973, 148, 334n) hervorruft, eine Auffassung, die erst in neuerer Zeit ins Wanken geraten ist.

Nicht selten dient aber ebensowohl die „Kehrseite“ dieser Informationsannahme zur Grundlage sozialpolitischer Empfehlungen: daß die Menschen eben vielfach nicht in der Lage sind, die für ihr (zumal: langfristiges) Wohlbefinden relevanten Fakten und deren Zusammenhänge korrekt einzuschätzen oder daraus adäquate Handlungsfolgerungen zu ziehen.

- Mit den dann vermuteten Diskrepanzen zwischen ihren tatsächlichen und ihren mutmaßlich wohlverstandenen Interessen wird bekanntlich die Zweckmäßigkeit einer Vielzahl paternalistischer Eingriffe begründet, vom Truckverbot über Beschäftigungsverbote für Jugendliche und Frauen bis zur Zwangsmitgliedschaft in der Sozialversicherung. Dabei spielt — neben anscheinend gut, z. T. auch experimentell bewährten Hypothesen über die systematische Unterschätzung seltener Großgefahren (Schoemaker 1982, 544) — die überkommene Annahme der „Minderschätzung künftiger Bedürfnisse“ eine tragende Rolle, die trotz ihrer Etikettierung als universelles Gesetz bisher nie ernsthaft überprüft wurde (Olson and Bailey 1981, 1).

Infolge der Vagheit solcher „Sweeping Generalizations“ können mit ihrer Hilfe einander widerstreitende speziellere Hypothesen gebildet und dann auch einander widerstreitende Ratschläge gestützt werden, deren Akzeptabilität schwer rational diskutierbar ist.

Der Hauptgrund für ihre *Unschärfe* scheint zu sein, daß diese Generalisierungen den Charakter von empirischen Gesetzen über mentale Sachverhalte haben. Sie sind „empirische Gesetze“ in dem von Menger präzisierten Sinn, weil sie regelmäßige, wenngleich nicht ausnahmslose Zusammenhänge zwischen realen Phänomenen konstatieren (Menger 1883, 25, 36). Sie behaupten namentlich, daß gewisse mentale Sachverhalte — bei den Menschen schlechthin (Selbstsucht, genügendes Wissen) oder bei Menschen in bestimmten Situationen (Empfinden von Leid oder des Wunsches nach Verbundenheit mit anderen bei der Arbeit) — häufig auftreten oder ein großes Gewicht haben.

Generalisierungen dieser Art beziehen sich, wie fast alle sozialwissenschaftlichen Hypothesen, auf von außen nicht direkt beobachtbare Sachverhalte. Sie können nur indirekt anhand intersubjektiv akzeptierter Indikatoren überprüft werden, z. B. an Erscheinungsformen intentionalen offenen oder verbalen Verhaltens. Solche Korrelate indizieren indessen nicht nur eine Einzeldisposition. In ihnen manifestiert sich vielmehr ein ganzes Bündel von valuativen, kognitiven und Rationalitätsdispositionen. Überprüfbar ist deshalb immer nur ein theoretisches Netzwerk (Willi Meyer 1973, 502f.) aus „epistemisch interdependenten“ (Hempel 1977, 206f.) Dispositionshypothesen — mit der Konsequenz, daß sich bei „falsifizierenden“ Beobachtungen schwer angeben läßt, welchem seiner Elemente der Fehlschlag anzulasten ist.

Bei Theorien des oben exemplifizierten Typs kommen nun, wegen ihrer Vagheit, einige besondere Testerschwernisse hinzu. Generalisierungen über universelle mentale Charakteristika sind vielfach als „Dominanzbehauptungen“ zu verstehen: sie besagen, daß bestimmte mentale Eigenschaften über andere, ihnen inhaltlich konträre, graduell dominieren, z. B. Egoismus über Großmut, Arbeitsleid über Arbeitsfreude, der Wunsch nach Zusammensein mit anderen über den nach Alleinsein, der Wahrheitsgehalt handlungsrelevanter Informationen über ihren Falschheitsgehalt. Solche Hypothesen enthalten u. a. drei wesentliche Unbestimmtheiten: (1) über den Grad, in dem die eine Eigenschaft über die andere dominiert, (2) über den Objektbereich, auf den sich die Dominanzbehauptung bezieht und (3) über die Häufigkeit des Vorkommens der Dominanzrelation.

(1) Die dominante Eigenschaft mag gegenüber ihrem Pendant in unterschiedlichem Grade hervortreten, was sich in unterschiedlichen Beobachtungskorrelationen manifestieren kann. Da sich der „Dominanzgrad“ in der Regel bestenfalls vage umschreiben läßt, bleibt auch die Spannweite der Indikatorwerte unscharf, auf die bei der Prüfung zu achten wäre. Vielleicht sind solche Hypothesen nicht schlechthin unüberprüfbar; man mag z. B. Anzeichen für eine deutliche Dominanz der Konträreigenschaft finden. Dennoch bleibt weithin offen, welche

Einstellungs- oder Handlungsimplicationen noch und welche nicht mehr aus ihnen folgen — was nicht zuletzt ihre explanatorisch-prognostische Verwertbarkeit schmälert.

(2) Noch weniger klar ist, auf welche Objektbereiche sich die Dominanzbehauptungen beziehen. Sind etwa alle „psychischen Einheiten“ eines Menschen gemeint, in denen überhaupt Regungen der bezeichneten Art auftreten, oder nur solche, aus denen entsprechende Handlungen hervorgehen? Schon diese Alternative führt zu unterschiedlichen Testanforderungen. Im zweiten Falle kämen für die Überprüfung sowohl positive Handlungen als auch intentionale Unterlassungen in Betracht, für die nicht selten Beobachtungskorrelate gänzlich fehlen. Die Hypothese könnte aber ebensowohl besagen, daß die betreffende Eigenschaft nur bei der Mehrzahl aller sie enthaltenden Handlungen (oder sonstigen mentalen Einheiten) eines Menschen dominiert oder schließlich, daß sie weder in jeder noch in den meisten Handlungen jedes Menschen dominiert, sondern nur in der Gesamtheit aller einschlägigen Handlungen aller Menschen.

(3) Mindestens in den zuletzt genannten Deutungen bleibt in der Regel überdies die „Häufigkeitskomponente“ unscharf. Genügt etwa eine Auftretenshäufigkeit von 51% oder sind 80 oder 95% gemeint? Solche Unterschiede können den Sinngehalt der betreffenden Generalisierung entscheidend ändern. Legt man beispielsweise die Untergrenze zugrunde, so hätte man schon dann einen stützenden Befund, wenn in einer Stichprobe von 1000 Personen nur die Minderheit (z. B. 400) ganz überwiegend (zu 95%) hypothesengemäß (z. B. egoistisch) handelt, die Mehrzahl (600) hingegen selten (500 zu 30%) oder nie (100 zu 0%).

Analoges gilt für Hypothesen, die für ein und denselben Einstellungstyp je nach Realitätskontext unterschiedliche Stärkegrade konstatieren, z. B.

— daß Steuern auf stärkeren Widerstand stoßen als zweckgebundene Zwangsabgaben für die eigene Zukunftssicherung (Transferenquôte-Kommission 1981, 243) und indirekte Abgaben auf geringeren als direkte (Mackscheidt 1985, 45).

Trotz dieser Unschärfen werden die Sozialwissenschaften ohne solche „empirischen Gesetze“ schon deshalb kaum auskommen, weil gewisse Generalisierungen über die menschliche Natur zugleich als Hintergrundtheorien für andere Theoriesurrogate fungieren, welche für sich allein schwerlich akzeptabel wären.

2. Idealisierte theoretische Gesetze

Das zuletzt Gesagte gilt schon für die zweite Kategorie meiner Aushilfenliste: für die idealisierten theoretischen Hypothesen der Sozialwissenschaft. Mit ihnen versuchen diese Wissenschaften, voran die Nationalökonomie, die Not der vagen empirischen Gesetze in die Tugend naturwissenschaftlich-exakter Theorien umzumünzen.

- Das Paradebeispiel ist die Theorie des gewinnmaximierenden Unternehmers. Sie besteht aus zwei Teilen: aus der zu einem strikten theoretischen Postulat umstilisierten Eigennutzidee, daß Unternehmer nach größtmöglichem Gewinn streben, und aus der — mutatis mutandis auch auf andere Wirtschaftssubjekte angewendeten — ebenso idealisierten Grundannahme, daß sie dazu ausreichend und korrekt informiert sind und ihre Informationen korrekt verarbeiten.

Diese Idealisierungsstrategie bietet einen doppelten *Vorteil*. Sie ermöglicht es (1.), aus der so gebildeten Theorie eine Vielzahl speziellerer Hypothesen zu deduzieren, welche aus empirischen Gesetzen im oben erläuterten Sinne nicht ableitbar wären (Machlup 1978, 197, 530).¹ Mit den spezielleren Hypothesen für bestimmte Bedingungskonstellationen läßt sich dann prinzipiell prognostizieren, wie ideale Unternehmer auf Datenänderungen reagieren. (2.) erlaubt deren Informationskomponente — in der „ausreichend und korrekt“ wohl nur als „dem besten Stand des wissenschaftlichen Wissens entsprechend“ verstanden werden kann — dem Anwender der Theorie, statt des schwer erhebaren subjektiven Wissens der Akteure das verfügbare wissenschaftliche Wissen einzusetzen (Gibson 1960, 161).

- Ein von wissenschaftlichen Sozialpolitikern gern in Dienst genommener Sproß dieser Theorie, fast ein universell verwendbarer „Joker“, ist die Grenzproduktivitätstheorie. Mit ihr wird beispielsweise zu zeigen versucht, daß gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne auf monopsonistischen Märkten bis zu einer bestimmten Höhe zu höheren Lohnsätzen und Beschäftigungsmengen und nach deren Überschreitung zu Arbeitslosigkeit führen, daß Lohndiskriminierung gegenüber Frauen nur durch sozialpolitische Eingriffe vermeidbar ist, daß arbeitszeitpolitische oder arbeitshumanisierende Maßnahmen weithin überflüssig, wenn nicht schädlich sind, weil ihre betriebliche Vorwegnahme innerhalb gewisser Grenzen im Gewinninteresse der Unternehmen liegt, daß staatlicher oder tariflicher Kündigungsschutz einigen Arbeitnehmern den Marktzugang versperrt, daß die Aufspaltung von Sozialversicherungsbeiträgen in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile statt der Einkommensverteilung nur deren Optik verändert.

Es blieb indes immer strittig, wieweit die Idealisierungsstrategie den Sozialwissenschaften hilft. Die Ökonomen sind sich darüber klar, daß ihre Theorien als strikt universelle Propositionen falsch sind. So konzediert Machlup, es sei jedem Wirtschaftskundigen bekannt, daß die Annahme des Strebens nach Gewinnmaximierung nicht immer zutrifft. Unter idealen Testbedingungen

¹ Aus dem strikten Gewinnmaximierungspostulat folgt z. B., daß sowohl die unternehmerischen Entscheidungen der Manager-Unternehmer wie die der Eigentümer-Unternehmer und sowohl deren absatz- wie deren personalwirtschaftliche Entscheidungen auf Gewinnmaximierung gerichtet sind. Hingegen folgt aus der unstrengen „Ausgangsgeneralisierung“ des übernächsten Absatzes nicht, daß z. B. Managerentscheidungen oder Personalentscheidungen meistens auf Gewinnmaximierung gerichtet sind. Denn gerade sie könnten in den nicht näher umgrenzten Ausnahmebereich fallen.

würde sich wohl nur herausstellen, daß die meisten Geschäftsleute bei den meisten Entscheidungen glauben, im besten langfristigen Interesse (der Eigentümer) ihrer Firma zu handeln (1978, 497f.).

Freilich: die Falschheit einer Theorie spricht nicht schlechthin gegen ihre technologische Brauchbarkeit. Für praktische Zwecke würden schon Theorien ausreichen, die immerhin in dem Bereich empirisch bewährt sind, für den sie benutzt werden (Popper 1969, 113). Die Ökonomen sind denn auch bemüht, den „zulässigen Anwendungsbereich“ der Gewinnmaximierungstheorie näher einzugrenzen. Sie sei nur dazu bestimmt, aggregierte Marktreaktionen auf Datenänderungen zu erklären oder vorauszusagen (Friedman 1953, 4, 27; Machlup 1978, 502, 398f.), nicht aber das Handeln einzelner Unternehmen (Machlup 1978, 421). Sie könne zudem nur die Richtung von Marktreaktionen, nicht deren Ausmaße, voraussagen (ebd.). Dieser Zweckbestimmung, die den formal breiten Anwendungsbereich schon stark einengt, könne sie überdies nur für Märkte gerecht werden, in denen zahlreiche Unternehmen unter wirksamem Wettbewerbsdruck stehen (408, 412, 421, 499, 523). Was darunter genauer zu verstehen ist, ist indes schwer präzisierbar (Latsis 1972, 212, 219). Neuere Deutungsversuche wollen den Anwendungsbereich der Gewinnmaximierungstheorie und anderer, das Konstrukt der „Korrektheit des Wissens und seiner Verarbeitung“ enthaltenden Theorien auf Situationen beschränken, die so einfach strukturiert sind, daß die Akteure sie schon mit leicht überprüfbarem Alltagswissen und elementarer Logik adäquat bewältigen können (Latsis 1972, 211, 224, nennt sie „single exit situations“; s. auch Boulding 1966, 133). Dann bliebe indessen zu klären, welches die Kriterien für „Einfachheit“ sind.

Anscheinend wird demnach die Exaktheit der theoretischen Gesetze mit der *Unbestimmtheit ihrer Anwendungsbedingungen* erkaufte. Ob das unausweichlich ist, muß natürlich dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist es in den Sozialwissenschaften bislang nicht wie zum Teil in den Naturwissenschaften gelungen, Theorien höherer Ebene zu finden, die Realitätsausschnitte empirisch faßbar machen, welche als hinreichend approximative Anwendungssituationen für ihre idealisierten Konstrukte gelten können (Albert 1968, 17f.). Das hat dann auch die kaum verwunderliche Konsequenz, daß für diese theoretischen Postulate nur eine sehr schwache empirische Prüfbarkeit in Anspruch genommen werden kann (Machlup 1978, 154f.; Hicks 1986, 98), mit der weiteren Folge, daß ihre empirische Bewährung strittig bleibt (Friedman 1953, 41f.; Archibald 1959, 61f.; Simon 1982, 370).

Vermutlich beruht das Vertrauen, das man gleichwohl in sie setzt, letztlich auf der Plausibilität der lebensweltlichen Generalisierungen, denen sie entstammen. Das zeigt nicht zuletzt die weithin praktizierte Empfehlung Machlups, solche Theorien mangels besserer Alternativen auch auf Probleme anzuwenden, für deren Lösung sie an sich nicht bestimmt sind, z. B. auf das Handeln einzelner Unternehmen (1978, 523f.).

3. Quasi-Theorien

Die meisten sozialwissenschaftlichen Theorien können keine raumzeitlich unbegrenzte Geltung für sich beanspruchen (ähnlich schon Schmoller 1911, 485; Albert 1980a, 131; Lenk 1986, 175f.). Selbst für idealisierte theoretische Gesetze wird mitunter ein Einfluß von Zeitströmungen konzediert. So schreibt Machlup in bezug auf das Gewinnstreben: „The relative strength of non-profit objectives changes with the conditions of the time . . . We know . . . that there are times when many businessmen refrain from following the most profitable courses of action and instead act to meet some demands of ‚patriotism‘ . . .“ (1978, 497f.).

Theorien, deren Geltungsanspruch oder deren faktische Geltung auf gewisse Epochen, Kulturkreise oder Personengesamtheiten begrenzt ist, hat Albert „Quasi-Theorien“ genannt (1980a, 131). Im Allgemeinheitsgrad stehen sie zwischen streng-allgemeinen Hypothesen und strikt raum-zeitlich umgrenzten historischen Generalisierungen, die nur an Beobachtungen aus demselben Raum-Zeit-Bereich überprüft werden können, auf den sie sich beziehen.

Quasi-Theorien sind oft schwer als solche erkennbar, weil ihre Geltungsbeschränkungen selten explizit genannt werden. Mitunter kann man sie hinter „*Ceteris-paribus-Klauseln*“ vermuten, die ihrerseits implizit bleiben mögen.

- Viele ökonomische Projektionen blieben Zahlenspielererei, wenn es keinerlei Grund gäbe, mit einer gewissen zeitlichen Konstanz ihrer Strukturparameter zu rechnen. Das gilt z. B. für Projektionen des Arbeitspotentials, die nur dann für beschäftigungspolitische Entscheidungen hilfreich sein können, wenn die errechneten Trends der Erwerbsbeteiligung eine mindestens quasi-theoretische Basis haben. Als solche mag u. a. die Annahme dienen, die derzeitige, zuvor theoretisch unerwartete Neigung der Frauen zur „Selbstverwirklichung durch Erwerbsarbeit“ entspreche einer länger anhaltenden Zeitströmung (über nicht-spezifizierte bzw. nicht spezifizierbare Trägheitsannahmen in ökonomischen Projektionen s. u. 100).
- Als Wilfrid Schreiber seinerzeit das dynamische Rentenmodell vorschlug, galt dessen Befürwortern (und, trotz einiger Vorbehalte, auch ihm selbst) die Annahme „gleichbleibenden generativen Verhaltens“ anscheinend als hinreichend verlässliche Grundlage für einen auf Dauer gedachten „Generationenvertrag“. Daß sie nur eine Quasi-Theorie von kurzer zeitlicher Geltung war, ließ sich damals wohl nicht voraussehen.

In anderen Fällen verbergen sich Quasi-Theorien hinter einer *universellen Gewandung*. Auf ihre raum-zeit-begrenzte Geltung deutet dann allenfalls hin, daß es an Hinweisen auf „allgemeine Eigenschaften der menschlichen Natur“ fehlt oder daß Erfahrungsindizien gegen eine solche Generalisierung sprechen. Oft wird ihre begrenzte Allgemeinheit erst bei historischen oder interkulturellen Vergleichen bemerkbar.

- So wird der betrieblichen Sozialpolitik vielfach attestiert, sie sei, z. B. aufgrund religiöser, ethischer, patriarchalischer Haltungen „nicht ausschließlich ökonomisch motiviert. Die Sorge um das Wohl der Arbeitnehmer . . . wird im allgemeinen als Verpflichtung empfunden, die unabhängig von den ökonomischen Auswirkungen für den Betrieb besteht“ (Hax 1977, 78).
- Im Bereich der Sozialen Sicherung beruht die präsumtiv größere Zielkonformität der Sozialversicherung gegenüber Versorgungs- und Fürsorgesystemen zum Großteil auf zwei Annahmen mit scheinbar universellem Geltungsanspruch: (1) die durch Beitragsfinanzierung erreichbare „Individualisierung von sozialen Lasten (ist) eine wirkungsvolle Schranke gegen ständig neue Ansprüche an den Staat“ (Transferenquôte-Kommission 1981, 295) und (2) „die meisten Menschen wollen als eigenverantwortliche Person anerkannt werden, daher wollen die meisten Menschen auch nicht ihre Rente als zugeteilte Wohltat, sondern als durch Beiträge erworbenes Anrecht erhalten“ (Koslowski 1986; ähnlich Albers 1977, 870). Die Vorstellung, bei eigenen Einkommenseinbußen vom Staat Kompensationen beanspruchen zu können, ist indes erst ein Produkt neuerer Staatsphilosophien. Auch das Bedürfnis nach Anerkennung als selbstverantwortliches Individuum wird man vor der Renaissance und in weiten Erdregionen noch heute eher bei wenigen als bei der Mehrzahl vorfinden.
- Speziell gegen das Fürsorgeprinzip macht die wissenschaftliche Sozialpolitik seit langem den „Stigmatisierungseffekt“ geltend. Die dahinterstehende — und bislang wenig geprüfte (Rainwater 1982, 20, 37-40) — Annahme, ein Nachweis der eigenen Bedürftigkeit werde von den Betroffenen als Schandmal empfunden, dürfte gleichfalls eine Quasi-Theorie sein, namentlich für moderne westliche Gesellschaften, in denen Erfolge im Diesseits hoch im Kurs stehen. Denn für die mittelalterliche Vorstellungswelt hatte auch der Almosenempfänger seinen fraglos hingenommenen Platz in der göttlichen Weltordnung. Analoges gilt für die Gegenthese Elisabeth Liefmann-Keils, daß „die Erkundigung, welche mit dem Bedürftigkeitsnachweis verbunden ist, keine Benachteiligung (bedeutet), da in der Gegenwart von der Öffentlichen Hand zu umgekehrten Zwecken (Steuern) ständig Angaben über die Einkommen der einzelnen Haushalte verlangt werden“ (1961, 136).

Sozialwissenschaftliche Quasi-Theorien sind insofern nur Theoriesurrogate, als ihr *Geltungsbereich* nicht nur de facto vage oder völlig im dunkeln bleibt, sondern mangels allgemeineren nomologischen Wissens auch gar nicht präzise bestimmt werden kann. Ihre Inhalte betreffen Denk- und Handlungsweisen, die kaum anders als auf zeit- und kulturbedingte, also variable, Erfahrung zurückführbar sind, z. B. auf Einflüsse religiöser, philosophischer oder wissenschaftlicher Traditionen und Zeitströmungen, auf umwälzende Entdeckungen, Wirtschaftskrisen, Kriege, Revolutionen, Umweltkatastrophen. Solche potentiell erfahrungstiftenden individuellen Vorgänge lassen sich schwerlich theoretisch kodifizieren. Für die Umstilisierung zu abstrakten, nomologisch verwert-

baren Ereignistypen sind sie in der Regel zu vielschichtig. Man wird allenfalls, in der Art der Hayekschen „Mustervoraussagen“, vermuten können, daß sie das Denken und Handeln vieler Menschen beeinflussen, aber kaum imstande sein, näher anzugeben, wie weit das der Fall sein wird, oder gar festzuschreiben, daß ihr Auftreten stets (oder mit angebbarer Häufigkeit) gerade jene Sachverhalte hervorruft, auf die sich die betreffende Quasi-Theorie bezieht. Da wir ex ante nicht wissen — und vielleicht auch nie wissen werden (s.o. 86) — wann und wie weit solche Ereignisse schon vorhandene Erfahrungen verdrängen oder modifizieren, müßten nomologische Voraussagen über ihre Wirkungen eine nichtspezifizierbare *Ceteris-paribus*-Klausel enthalten, die sie nahezu unüberprüfbar macht.

Der Geltungsbereich sozialwissenschaftlicher Quasi-Theorien ist aber auch kaum durch klare Raum-Zeit-Begrenzungen präzisierbar. Man mag vielleicht sicher sein, daß die Papua bis vor kurzem nichts von den Ideen der Aufklärung wußten. Wer aber wollte behaupten, daß alle nach 1750 geborenen Einwohner Frankreichs, Englands und der Vereinigten Staaten und nur sie sich von diesen Ideen beeinflussen und sie dann auch in ihrem Denken und Handeln aufscheinen ließen? Ist aber der Geltungsbereich nur vage umgrenzbar, so kann man bei inkonformen Testresultaten schwer unterscheiden, ob sie die Quasi-Theorien entkräften, oder ob deren unscharfe Anwendungsbedingungen nicht erfüllt waren (Helmer and Rescher 1969, 184). Dennoch wird die Sozialwissenschaft auch diese Art Theoriesurrogat schwerlich entbehren können (ebd. 185).

4. Einfühlend-verstehende Generalisierungen

Für die Überprüfbarkeit sozialwissenschaftlicher Theorien ist mitunter die Art ihrer Gewinnung bedeutsam. Denn die Theoriebildung kann auf Hintergrundannahmen fußen, die implizit in die „Endprodukte“ eingehen und deshalb bei deren Anwendung berücksichtigt werden müssen. Dies gilt namentlich für sozialwissenschaftliche Generalisierungen, die der Methode des „einfühlenden Verstehens“ entstammen. Bei diesem *Verfahren* versucht der Sozialwissenschaftler, (1) sich gedanklich in die Lage seiner Mitmenschen zu versetzen, (2) introspektiv zu erkunden, was er selbst in ähnlicher Lage empfunden oder getan hat (oder was er empfinden oder tun würde), um sodann (3) die Resultate seiner Introspektion für die relevanten anderen zu verallgemeinern (Hayek 1976, 86f.).²

Solchen Verallgemeinerungen liegen anscheinend sehr allgemeine und zugleich vage *Prämissen* über gewisse anthropologische Grundeigenschaften der Menschen zugrunde. Es wird etwa unterstellt, „that other selves . . . have similar

² Das „einfühlende“ Verstehen ist nicht identisch mit dem oben (85) skizzierten Verfahren der intentionalistischen Interpretation menschlichen Verhaltens und Handelns. Das „Verhaltens- und Handlungsverstehen“ kann sich des einfühlenden Verstehens bedienen, ist aber nicht auf introspektive Einfühlung angewiesen.

states of consciousness to our own“ (Harrod 1938, 400), im besonderen, „daß andere Menschen verschiedene Dinge genauso wie wir als gleich oder ungleich behandeln“ (Hayek 1959, 30). Fügt man dem die wohl zumeist mitgedachte Prämisse hinzu, daß unsere (mental und Verhaltens-)Reaktionen auf unsere Umwelt u. a. erfahrungsabhängig sind, dann scheint sich der gemeinte Geltungsanspruch einfühlend-verstehend gewonnener Hypothesen implizit auf Personen zu beschränken, deren Erfahrungshintergrund dem des Urhebers (oder Verfechters) dieser Hypothesen ähnelt. So wird man — in dem vielzitierten Beispiel des Verstehensinterpreten Theodore Abel (1964, 179f.) — die bei einem Temperatursturz eventuell an uns selbst erlebten Reaktionen des Fröstelns und Wärmesuchens nicht ohne weiteres jemandem zuschreiben, der uns aufgrund seiner Lebensumstände als abgehärtet erscheint. Wir können „immer weniger verstehen . . . , je weiter wir uns von uns ähnlichen Wesen entfernen“ (Hayek 1976, 89). „Das Verstehen . . . (setzt) eine Gemeinschaft von Institutionen, Praktiken und technologischen Einrichtungen voraus, in die man durch Lernen . . . eingeführt worden ist . . . Ein Verhalten, das uns völlig fremd ist, können wir nicht verstehen“ (Wright 1974, 108).

Wenn sich aber die Reichweite von einfühlend-verstehenden Generalisierungen auf Menschen mit gleichen oder ähnlichen Lebenserfahrungen beschränkt, so ist der für intersubjektive Überprüfungen in Betracht kommende *Bereich ihrer präsumtiven Geltung* offenbar aus den früher genannten Gründen (86) kaum eindeutig umgrenzbar. Dann ist aber auch schwer zu sehen, wie die von Kritikern des einfühlenden Verstehens (z. B. Stegmüller 1983, 417) immer wieder erhobene Forderung erfüllt werden könnte, dessen Resultate selbständig empirisch zu überprüfen, insbesondere in Fällen, in denen es sich um Hypothesen für mehr oder weniger offene Personenklassen handelt.

Zu dieser fundamentalen Testproblematik gesellen sich nicht selten weitere Schwierigkeiten. Verstehend gewonnene Hypothesen mögen, zumal nach längerem Gebrauch, in einer Form präsentiert werden, die ihre Herkunft nicht mehr erkennen läßt, z. B. als streng-allgemeine Propositionen, empirische Gesetze, Quasi-Theorien. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn sie in der Sicht ihrer Verwender nach wie vor die Hintergrundannahmen ihres Entstehungszusammenhangs enthalten („ich würde in Situation S so und so reagieren“; „Menschen mit gleichen Erfahrungen reagieren in S ebenso wie ich“). Der Allgemeinheitsgrad der Formulierung erlaubt deshalb für sich allein keine verlässlichen Schlüsse auf Charakter und Geltungsanspruch der betreffenden Hypothese. So mag z. B. die oben (88) als „universelle Generalisierung“ behandelte Hypothese der Dominanz des Arbeitsleids ebensowohl als „einfühlend-verstehende Generalisierung“ interpretiert werden — mit der Konsequenz, daß dann zu den Testproblemen des einen Theorietyps die des anderen hinzukämen. Die stets präsente Möglichkeit des einfühlend-verstehenden Charakters sozialwissenschaftlicher Theorien vermehrt somit die diesen Theorien ohnehin anhaftenden Vagheiten ihrer Überprüfbarkeitsbereiche.

Einführend-verstehende Generalisierungen beziehen sich des weiteren mitunter auf mentale Sachverhalte, für die es bisher *keine* breit akzeptierten *Beobachtungskorrelate* oder Meßverfahren gibt. In solchen Fällen ist es, unabhängig von der Frage des Geltungsbereichs, schwer oder unmöglich, überhaupt konsensfähige (bestätigende oder widerlegende) Testbefunde beizubringen.

Gerade der letztgenannte Theorietyp spielt in der wissenschaftlichen Sozialpolitik eine bedeutende Rolle.

- Der traditionellen Befürwortung von Strategien zur Abschwächung von Einkommensunterschieden liegt gewöhnlich — außer dem Gerechtigkeitspostulat der interpersonellen Angleichung der Nutzenniveaus — die interpersonelle Variante des „Gesetzes vom abnehmenden Grenznutzen des Einkommens“ zugrunde (z. B. Marshall 1920, 80f.). Die Verfechter dieses Gesetzes scheinen weithin auf die Korrektheit ihrer einführend-verstehenden Begründungen zu vertrauen (z. B. Harrod 1938, 396 mit 419). Denn ein Konsens über Verfahren zur objektiven Messung interpersoneller Nutzenunterschiede ist bislang nicht in Sicht (Möller 1983, 66, 176).
- Gewisse sozialpolitische Schutzmaßnahmen werden nicht selten wegen ihrer präsumtiven „Bumerangeffekte“ verworfen, z. B. Mindestlöhne, weil sie Entlassungen verursachten, und Senioritätsklauseln, weil sie die Beschäftigungschancen Jüngerer beeinträchtigten. Dabei wird vielfach konzediert, daß es bei solchen Maßnahmen nicht nur „Verlierer“, sondern auch „Gewinner“ unter den betroffenen Arbeitnehmern gibt. Für ihre Ablehnung mag oft die stillschweigende, vermutlich auf einfühndem Verstehen beruhende Annahme sprechen, der Nutzenentgang der Verlierer sei regelmäßig größer als der Nutzenzuwachs der Gewinner.
- Mitunter scheint das einfühnde Verstehen geradezu als Prüfstein für die Validität empirischer Befunde zu dienen. In Debatten über die „Arbeitshumanisierung“ wird vielfach unterstellt, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen sei heutzutage dringlicher als Lohnerhöhungen, weil man die nichtmonetären Arbeitsbedürfnisse in der Vergangenheit zugunsten der monetären vernachlässigt habe (für nähere Hinweise s. Pagenstecher 1983, 93f.). Die Arbeitszufriedenheitsforschung liefert indes keine Anhaltspunkte für solche Diskrepanzen. Sie zeigt nicht nur insgesamt hohe Zufriedenheitswerte, sondern gerade für die Arbeitsbedingungen z. T. höhere Werte als für die Löhne (ebd. 95). Diesen Befunden wird nun aber weithin mißtraut, und zwar mit Argumenten — z. B. Abgabe sozial erwünschter oder das Selbstwertgefühl schützender Antworten, kognitiv verfälschte Anspruchsniveaus —, die ihrerseits so gut wie gar nicht empirisch gestützt sind (Gawellek 1987, 65). Dies läßt vermuten, daß viele Proponenten der Arbeitshumanisierung mehr auf introspektiv begründete Verallgemeinerungen vertrauen als auf relativ gut gesicherte Ergebnisse empirischer Sozialforschung. Diese Neigung zur „Umkehrung der Beweislast“ scheint auch sonst recht verbreitet zu sein.

Wenngleich das einführende Verstehen von Wissenschaftstheoretikern zu meist als unzuverlässige Spekulation abgetan wird, die allenfalls für Erklärungseinfälle taue (Stegmüller 1983, 417 - 419), scheint es als Theoriesurrogat vorerst kaum entbehrlich zu sein. Solange es keine anerkannten Meßtechniken für interpersonelle Nutzenunterschiede und interpersonelle Vergleiche von Beschäftigungsbedingungen mit arbeitsbezogenen Arbeitnehmerbedürfnissen gibt, ist schwer zu sehen, wie die wissenschaftliche Sozialpolitik „soziale Schwäche“ (oder Stärke) konsensfähig diagnostizieren, technologische Ratschläge für eine nutenausgleichende Verteilungspolitik abgeben oder eine „Humanisierung der Arbeit“ empfehlen könnte — es sei denn, mit Hilfe plausibel erscheinender Resultate des einführenden Verstehens. Gewiß gibt es für Teilfragen gewisse (meß-)theoretische Ansätze (Möller 1983, 128 - 141, 177). Ob sie sich jemals so ausbauen lassen, daß Introspektionsschlüsse überflüssig werden, ist indes völlig offen.

Bislang jedenfalls dürfte für viele Generalisierungen des einführenden Verstehens immer noch gelten, was Harrod vor einem halben Jahrhundert speziell für interpersonelle Nutzenvergleiche konstatiert hat: „If the incomparability of utility to different individuals is strictly pressed . . . the economist as an advisor is completely stultified, and, unless his speculations be regarded as of paramount esthetic value, he had better be suppressed completely“ (1938, 397).

5. Induktivistische Aushilfen

Das vorerst letzte und theoretisch schwächste Glied meiner Liste sind induktivistische Verallgemeinerungen. Ihr Kennzeichen ist, daß Folgerungen behauptet oder nahegelegt werden, deren Gehalt über den der zugrundegelegten Prämissen hinausgeht. Sie supponieren zumal, daß früher oder woanders vorgefundene Sachverhalte auch künftig oder hier auftreten werden, wobei für die Übertragbarkeit kaum mehr als der Umstand zu sprechen scheint, daß keine Theorien oder Befunde zur Hand sind, die solche Verallgemeinerungen verbieten. Sie fungieren oft als theoretische „Lückenbüßer“ oder als „Verstärker“ theoretischer Argumente, denen sie mehr Überzeugungskraft verleihen sollen.

Im Umkreis der wissenschaftlichen Sozialpolitik begegnet man mindestens fünf Varianten des Induktivismus. Eine von ihnen besteht in der *theorieähnlichen Generalisierung empirischer Befunde*.

- Die sozialpolitisch folgenreiche Annahme, „that distribution is largely independent of what happens in the labor market“ (Boulding 1956, 148), wird oft primär auf historische Datenreihen gestützt, die auf eine langfristige Konstanz der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote hindeuten scheinen (vgl. Kulp 1965, 247 ff. und die dort geäußerte Kritik).
- In den Segmentationsansätzen der Arbeitsmarkttheorie „wurden die zentralen Theoreme . . . angesichts empirischer Befunde . . . bzw. praktischer

Erfahrungen . . . , die sich der Erklärung durch die verfügbaren Theorien entzogen, ad hoc und induktiv entwickelt. Nur vereinzelt finden sich bisher Versuche . . . , die Bedingungen ihrer Geltung zu explizieren und die Beziehungen zu konkurrierenden oder benachbarten Theoremen zu klären“ (Lutz 1987, 6). Ihre Verfechter sind gleichwohl geneigt, die in einzelnen Ländern, Branchen oder Betrieben beobachteten Abschottungstendenzen auf andere zu übertragen, um die dort vorgefundene Differenzierung der Beschäftigungsbedingungen verständlich zu machen (Lutz und Sengenberger 1980, 293) und zugleich generelle Abhilfeimplikationen nahezulegen (295 ff.; zur Kritik des induktiven Empirizismus in der Arbeitsmarkttheorie s. schon Rottenberg 1956, 635f.).

- Ähnliches gilt für die aus dem vorigen Jahrhundert stammenden Befunde über gewisse Mißstände bei der gewerblichen Stellenvermittlung, z. B. Parteilichkeit und Förderung häufigen Stellenwechsels aus Verdienstinteresse. Aus ihnen wird nicht selten generell gefolgert, die erwerbswirtschaftlich betriebene Arbeitsvermittlung habe sich als unzulänglich erwiesen (Liefmann-Keil 1961, 248; Lampert 1980, 289), eine Verallgemeinerung, die dann trotz anderslautender amerikanischer Erfahrungen (Zerche 1979, 39) zugunsten der Zweckmäßigkeit des staatlichen Vermittlungsmonopols ins Feld geführt wird.
- Zu erwähnen ist ferner die Vermutung des verbreiteten Mißbrauchs der gesetzlichen Krankenversicherung, die sich mangels eines objektivierbaren Krankheitsbegriffs u. a. (s. u. 108) auf ubiquitäre Alltagsindizien stützen dürfte.

Viele sozialpolitisch relevanten Makrovoraussagen wären nicht möglich, wenn man vor theoretischen Platzhaltern in der Form weitreichender *unspezifischer Trägheitsannahmen* zurückschreckte.

- So wird in Projektionen des Arbeitskräftebedarfs — die u. a. als Anhaltspunkte für die Bildungspolitik und die Berufsberatung dienen — unterstellt, daß die ökonomischen und technischen Determinanten der Nachfrage nach den verschiedenen Ausbildungsabschlüssen und Qualifikationen den bislang beobachteten Trends folgen werden, „denn Strukturen sind träge und ändern sich selten abrupt“ (Mertens 1988; über Verfeinerungsmöglichkeiten in der Berufsprognostik s. ders. 1982, 143-170).

So weit gespannte Trägheitsannahmen lassen sich schwerlich als Quasi-Theorien interpretieren, wie sie etwa Projektionen der Größe und Altersstruktur der Bevölkerung oder der Erwerbsbeteiligung zugrundeliegen mögen. Diese könnten sich immerhin auf erkennbare und erfahrungsgemäß selten erratisch hin und her schwankende Zeitströmungen (abnehmende Bereitschaft zur Kinderaufzucht, Streben der Frauen nach Selbstverwirklichung durch Erwerbsarbeit) berufen, zum Teil sogar auf quasi-gesetzliche physiologisch-soziale Zusammenhänge (Anstieg der Lebenserwartung). Demgegenüber ist schwer zu sehen, welche spezifischen Quasi-Theorien eine

strukturelle Trägheit der Resultanten einer Vielzahl interdependenter Determinanten der Nachfrage nach Berufsqualifikationen begründen könnten.

In *Erfolgsanalysen* wird statt des „With and without-Prinzips“ nicht selten das „*Before-and-after-Prinzip*“ praktiziert. Sofern es mangels geeigneter Theorien nicht möglich erscheint, nach einem politischen Eingriff hypothetisch-kontrafaktisch zu prognostizieren, was ohne ihn eingetreten wäre, mißt man seinen Erfolg daran, ob und wie weit nach dem Eingriff eine zielrelevante Verbesserung oder Verschlechterung zu beobachten ist.

- So wurde der von einigen Ökonomen aus theoretischen Erwägungen gefolgerte negative Produktivitätseffekt der Förderung des Gastarbeiterzustroms (z.B. Föhl 1967, 130) empirisch mit dem Hinweis auf Daten bestritten, die einen ungebrochenen Produktivitätsanstieg anzeigten (Böhning and Maillat 1974, 35, 102; Kühl 1976, 31).
- Der beschäftigungspolitische Erfolg von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird zum Teil an der Zahl der bezuschußten Arbeitskräfte gemessen (Autorengruppe 1978, 61 f.; 1979, 27; 1981, 58), wobei evtl. induzierte Mitnahme- und Substitutionseffekte außer acht bleiben (Lampert 1982, 127).

Man geht dann scheinbar von impliziten theoretischen Annahmen aus, die ohne den Eingriff eine Fortdauer des Anfangszustandes (z. B. des Produktivitätsanstiegs, des Rekrutierungsverhaltens) nahelegen. Da aber solche Theorien nicht verfügbar sind, läuft das Before-and-after-Verfahren de facto darauf hinaus, den Anfangszustand einfach bis zum Zeitpunkt der Erfolgsbeurteilung fortzuschreiben, also die dafür an sich benötigten Theorien durch induktive Ad-hoc-Verallgemeinerungen zu ersetzen. Auf dieser Denkweise beruhen mitunter auch Wirkungsvermutungen unter Ex-ante-Aspekten.

- Das bekannteste Beispiel ist der gängige, von der Wissenschaft freilich disqualifizierte Hinweis auf die „rechnerischen“ Beschäftigungseffekte von Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit.

Induktivistisch sind ferner nicht näher geprüfte generelle „*Parallelitätsannahmen*“, die ohne erkennbare theoretische Grundlage unterstellen, daß das, was für den einen Analyseaspekt oder Realitätsbereich gilt, zugleich für einen anderen zutrifft.

- Paradigmatisch dafür ist Pigous „presumption — what Edgworth calls an ‚unverified probability‘ — that qualitative conclusions about the effect of an economic cause upon economic welfare will hold good also of the effect on total welfare“ (Pigou 1932, 20). Pigou versteht diese bereichsübergreifende Verallgemeinerung eher als „Beweislastregel“. Andere sind weniger vorsichtig. In der Debatte um die allokativen Wirksamkeit zwischenbetrieblicher Lohndifferenzen wird z. T. ungeprüft unterstellt, „that differences in pleasantness of working conditions tend to parallel differences in wage rates“ (Reder 1958, 76). Nach diesem Muster wird dann auch „sometimes ...

much to easily assumed that the effect of economic policies on political or social objectives, or values, will tend to be in the same favourable direction, if it is shown the narrowly economic effects are favourable. Consequently, such effects on political or social objectives are left unexamined, on the utopian presumption that desired objectives tend to be complementary rather than competitive“ (Hutchison 1985, 162f.).

- Manche Handlungsempfehlungen lassen zwar gewisse Hintergrundtheorien durchscheinen, verweisen aber hauptsächlich, statt auf die Erfüllung der Geltungsbedingungen für den vorliegenden Fall, auf erfolgreiche Vorbilder aus anderen Raum-Zeit-Bereichen. So führen „angebotstheoretische“ Plädoyers für eine Deregulierung der Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik zur empirischen Abstützung mitunter wenig mehr als das „amerikanische Beschäftigungswunder“ an (z. B. Gundlach und Schmidt 1985; Woll 1987).

Selbst hinter *formal deskriptiven Befunden* über aktuelle soziale Tatsachen mag häufig die Annahme stehen, sie hätten die Qualität quasi-theoretischer Konstanten und seien deshalb auf künftige Zeitabschnitte übertragbar. Das dürfte namentlich dann gelten, wenn die Faktenforschung nicht eigens dazu bestimmt ist, Theorien zu prüfen oder sie erklärend oder prognostisch anzuwenden oder historische Vergleiche zu ziehen. Denn andernfalls könnten „aktuelle Momentaufnahmen“ wohl nur insoweit Interesse beanspruchen, wie sie Denk- oder Situationstypen wiedergeben, für die eine gewisse zeitliche Persistenz zu erwarten ist.

- Unter diesem Aspekt dürften z.B. vielen Erhebungen zum Wertewandel oder zum Anspruchsdenken „krypto-theoretische“ und Forschungsbefunden über den Charakter der Industriearbeit oder die Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe mitunter zudem „krypto-technologische“ Züge anhaften.

Dem induktivistischen Vorgehen wird bekanntlich entgegengehalten: eine von Fakten ausgehende Forschungsstrategie möge zwar bei der Theoriebildung heuristisch fruchtbar sein, es gebe indes keine tragfähige epistemologische Grundlage für gehaltserweiternde Induktionsschlüsse (Albert 1980 b, 26f.).

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß induktive Verallgemeinerungen in der Geschichte der Wissenschaften eine respektable Tradition haben (Lenk 1986, 53). Man verweist etwa auf Newtons berühmtes „hypotheses non fingo“ (Hicks 1986, 95). Besonders in den Sozialwissenschaften mag es oft schwerfallen, Induktionsschlüsse aus einer Reihe von Beobachtungen klar gegen theoretische Postulate abzugrenzen, für die gleichfalls nicht mehr als eine Reihe konformer Beobachtungen spricht, zumal diese wegen der bekannten Testschwierigkeiten (z.B. Vagheit des Geltungsanspruchs, Ceteris-paribus-Klauseln) vielfach nur illustrativen Charakter haben (Machlup 1978, 155). Hinge die Zuordnung nur davon ab, ob es für eine generalisierte Datenreihe handlungswissenschaftliche Ex-post-Deutungen gibt oder nicht, so fielen wohl die meisten zunächst induktiven Generalisierungen alsbald in die „theoretische“ Schublade, weil nachträgliche Rationalisierungen bekanntermaßen rasch bei der Hand sind.

Von einer theoretischen Basis wird man indessen erst dann sprechen können, wenn mit dem „Überbau“ neue Fakten, möglichst aus anderen Bereichen, erschließbar sind. Wieweit dies im Einzelfall gelingen mag, läßt sich oft nicht sogleich abschätzen. Induktive Verallgemeinerungen sind nicht selten „Theorien in statu nascendi“.

Man wird deshalb induktivistische Theoriesurrogate nicht a limine als uninformativ abtun können. Wenn alle anderen Aushilfen versagen, mögen sie — wie im Alltag — mitunter den einzigen Anhalt für die vorausschauende Orientierung bieten. Ihre Hauptschwäche ist, daß sie keinerlei Hinweise auf ihre raumzeitliche Reichweite enthalten. Sie sind darum noch weit weniger überprüfbar als andere Surrogattypen und lassen es demzufolge noch mehr als jene im Dunkel, wann den auf sie gestützten Ratschlägen vertraut werden mag.

IV. Schlußbetrachtung

Zum Leistungsvermögen sozialwissenschaftlicher Kunstlehren

Es wäre nun reizvoll zu untersuchen, was die Sozialpolitiklehre mit ihren Theoriesurrogaten für praktische Zwecke leisten kann. Dies zu tun war zunächst beabsichtigt, erwies sich aber im Rahmen dieses Beitrags als unmöglich. Eine Tour d'horizon zur Problemsituation muß hier genügen.

1. Leistungsgrenzen

Von praxisbezogenen Sozialwissenschaften wird erwartet, daß sie der Politik Orientierungshilfen bieten. Sie selbst sehen das weithin als ihre gesellschaftliche Aufgabe an. Die Wissenschaft solle helfen, komplexe Zusammenhänge durchschaubar, begreifbar, gestaltbar zu machen (Lampert 1980, 9). Die Politiker seien den Denkmustern des Alltags verhaftet; sie dächten, gerade in der Sozialpolitik, in „zu kurzen Zweckreihen“ (Achingner 1979, 4). Sie würden zweckmäßiger handeln, wenn sie sich von der Wissenschaft beraten ließen (so, im Blick auf die Nationalökonomie, Jöhr und Singer 1969, 32; Boulding 1971, 334). Es bedürfe „neuer Anstrengungen, die einen möglichst schnellen und wirkungsvollen Transfer neuer Einsichten in die gesellschaftliche Praxis ermöglichen“ (Badura 1982, 94).

Wieweit sind solche Fremd- oder Eigenerwartungen erfüllbar? Über die sozialtechnologische Leistungskraft der wissenschaftlichen Sozialpolitik ist kaum Fundiertes zu erfahren. Blickt man auf ihre ökonomische Nachbardisziplin, so trifft man bei methodologisch versierten Betrachtern auf Skepsis. Vor einem Vierteljahrhundert hat Hutchison resümiert: „No one would dream of building a bridge, putting a new aircraft in service, or a new vaccine in public use, on the basis of hypotheses of anything approaching the degree of uncertainty on which economic policy-makers have to rely“ (1964, 185). Dies scheint heute

mehr Zustimmung zu finden als damals, zumal in der Praxis (Nelson 1987, 67). Jedenfalls ist der Optimismus dahin, wir seien „in der Lage, die großen Seuchen des Wirtschaftslebens, (z. B.) Massenarbeitslosigkeit . . . dank unserer theoretischen Einsicht wirksam zu bekämpfen“ (Richter 1971, 200; ähnlich Boulding 1966, 141).

Ein wenig ermutigender klingt das Fazit Machlups: Die Sozialwissenschaften vermöchten der Praxis, wenn nicht mit positiven Empfehlungen, so doch mit begründeten Warnungen zu dienen. „Such negative predictions, specifying what cannot occur or is most unlikely to occur, but allowing a very large number of possible outcomes to be realized, can be very important. To know that what others expect to result from certain actions will in fact not happen is the economist's most significant achievement, and to disseminate this negative knowledge may be his greatest contribution to society“ (1980, 151). Warnungen aufgrund empirisch fundierter theoretischer Einsicht sind für die Praxis gewiß informativ. Oft ist indes nicht leicht auszumachen, ob deren Prämissen überhaupt empirisch gehaltvoll oder ob sie nur logisch wahr sind.

— Dazu ein Beispiel aus der Sozialpolitik: Vor weiteren Redistributionsbestrebungen wird u. a. mit den raumzeitlich unbeschränkten All-Sätzen gewarnt: „Mit zunehmender Sozialisierung der individuellen Lasten wird sich . . . die Einkommensredistribution von der vertikalen in die horizontale Richtung verlagern . . . Auch weitgehende Progression wird daran, daß die Empfänger den größten Teil selbst aufbringen müssen, umso weniger ändern, je größer das Transfervolumen ist, weil es dann keine noch so reiche Minderheit mehr gibt, der man die Hauptlast der Kosten aufbürden könnte“ (Schmidt 1958, 316f.; ähnlich Molitor 1975, 308). Anscheinend wird damit nur gesagt: „Zunehmende Schröpfung der Reichen impliziert letztlich Gleichverteilung.“ Das mag eine politisch nützliche Wahrheit sein, über die Realität sagt sie nichts. Kaum informativer sind analoge historische Aussagen (z. B. Liefmann-Keil 1961, 205; Achinger 1971, 207), die implizit auf ungeprüften surrogattheoretischen Inzidenzannahmen beruhen.

Wenn die Grenzen theoretisch fundierter Raterteilung sehr eng zu sein scheinen: ist dann der sozialwissenschaftliche Anspruch auf politisches Gehör nicht zum Großteil eine „Anmaßung von Wissen“, das nicht existiert (Hayek 1975)? Gewiß: totaler Agnostizismus ist unangebracht. „Even though our propositions are weak, it does not follow that they are useless. Far from it. It is better to have some knowledge of what to expect than no knowledge at all“ (Hicks 1986, 97; ähnlich Lenk 1986, 28). Niemand wird das bestreiten, soweit es um unser Erkenntnisinteresse geht. Taugt das Wenige aber auch zur Erleuchtung der Praxis? Anscheinend hat „das gegenwärtige sozialwissenschaftliche Wissen . . . nur enttäuschend geringe politische Relevanz“ (Dror 1976, 205). Wenn fast alles politische Handeln unbeabsichtigte und unvorhersehbare Konsequenzen hat (Tietzel 1986, 59f.) und sich allenfalls zeigen läßt, daß einige Sachlagen unter spezifizierten Bedingungen nicht auftreten können (Machlup 1980, 151), kann

dann die praxisbezogene Verwertung dieses Wissens mehr Komplexität reduzieren als sie neu schafft (Van den Daele 1981, 242f.; Büschges 1985, 77)?

2. Beurteilungsmaßstäbe

Woran kann man die Leistungskraft der angewandten Sozialwissenschaften überhaupt messen? Gute Sozialtechnologie ist wohl mehr eine Kunst als deduzierendes Raisonement. „Die rationale Praxis ... bedarf ... der ... sozialtechnologisch gezügelten Einbildungskraft ... Diese Phantasie muß ... die Einschränkungen vorwegzunehmen suchen, die die ... Gesetzmäßigkeiten des Geschehens für menschliche Handlungsmöglichkeiten mit sich bringen“ (Albert 1978, 153). „Schärfe des Verstandes und mathematische Begabung vermögen hier keine Hilfe zu leisten. Wer ... (zu) guten Schätzungsurteilen gelangen will, braucht neben umfassenden volkswirtschaftlichen Kenntnissen Lebenserfahrung, persönliche Reife, historisches Wissen und die Fähigkeit der Schau, die mit einem Coup d'oeil eine sich durch eine Vielzahl wirkender Faktoren auszeichnende Gesamtsituation zu erfassen vermag“ (Jöhr und Kneschaurek 1966, 345). Das mag, nebenbei, dafür sprechen, wieder die herkömmlichen Ausdrücke „ars“ oder „Kunstlehre“ in Umlauf zu setzen. Eine Kunstlehre wird erst insoweit zur „Technologie“, wie sie wissenschaftlich fundiert ist (Albert 1987, 72f.), also auf tragfähigen theoretischen Grundlagen aufbaut. Vielleicht würde dann besser verständlich, daß und weshalb keine verbindlichen Qualitätsmaßstäbe zur Hand sind.

Wieweit sozialwissenschaftliche Ratschläge der Politik nützen können, hängt u. a. vom jeweiligen Wissensgefälle zwischen Wissenschaft und Praxis ab. Ist der Abstand wirklich so groß, wie es viele Wissenschaftler annehmen? Knight z. B. erschien es höchst fraglich, ob die Anwendung wissenschaftlicher Methoden ebenso gute Ergebnisse zeitigt wie die informale, intuitive Urteilsbildung des Common sense (1935, 133). Zu bedenken ist auch, daß die politischen Fachleute heute vielfach bei jenen gelernt haben, die ihnen später ihre Ratschläge anbieten. Wäre es womöglich effizienter, mehr Wert auf die Lehre zu legen, zumal in der Kunst, politische Handlungsalternativen anhand reichhaltiger Zielbündel zu beurteilen? Kaufmann (1977, 53) bemerkt, daß sozialwissenschaftliche Einsichten nur insoweit praktisch relevant werden, wie sie Bestandteile der kognitiven Strukturen der (künftigen) Praktiker werden. Und Cairncross konstatiert für die Ökonomen: „The biggest single advantage that economists have is their way of thinking“ (1985, 4).

Ist der Beitrag zum aktuellen Wissen der Praxis, wenn er sich messen ließe, überhaupt ein hinreichender Gradmesser der Leistungskraft praxisbezogener Sozialwissenschaften? Daran gemessen schnitten diese Disziplinen eventuell umso besser ab, je weniger die Akteure zuvor über deren Erfahrungsobjekte wissen. Der Preis käme vielleicht derjenigen zu, die die eingängigsten „Lehrbücher für Anfänger“ herausbringt. Denn die banalsten Weisheiten einer Sozialwissenschaft sind oft ihre nützlichsten (Lionel Robbins nach Cairncross 1985,

3). Das allein dürfte schwerlich gemeint sein. Und schon gar nicht, wie im heutigen Fakultätengerangel, die Zahl der Absolventen oder der eingeworbenen Forschungsaufträge.

Wichtig ist ferner, wieweit wissenschaftliche Auskünfte für die Politik ziel- und situationsrelevant sind (Möller 1973, 82, 93). Sofern sich die Wissenschaft in der Rolle des empathischen Ratgebers sieht, der anderen das anraten möchte, was deren Interessen unter den vorliegenden Umständen förderlich ist, wird sie zu klären haben, was ihre Klienten letztlich anstreben und welches Handeln in ihrer besonderen Situation die besten Erfolgchancen bietet. Ob sich eine so verstandene Politikberatung auf makropolitisch Ebene verwirklichen läßt, ist zweifelhaft. Der Berater müßte u. a. das jeweilige „Indifferenzkurvensystem“ des Adressaten (oder dessen wohlverstandene Interessen) herausdestillieren, dessen aktuelle „Aktionsparameter“ korrekt erfassen, die in der gegebenen Situation höchstmögliche „Transformationskurve“ abschätzen können. All das ist offensichtlich mit dem vagen theoretischen Wissen, das er zur Hand hat, bestenfalls innerhalb weiter Fehlergrenzen möglich. Schon deshalb mag es nicht generell sinnvoll sein, die angewandten Sozialwissenschaften danach zu beurteilen, wieweit sie der Rolle des Ratgebers gerecht werden.

Anscheinend sind viele sozialökonomische Handlungsempfehlungen denn auch gar nicht dazu gedacht, bestimmte Politiker im Hinblick auf deren spezifische Zielvorstellungen zu beraten. Sie richten sich vielmehr an fiktive Gesamtheiten — an *die* Wirtschafts- oder Sozialpolitik —, gehen von selbstdefinierten Zielen aus, deren Akzeptanz unterstellt wird, und skizzieren die Handlungssituation nur in groben Umrissen. Ihnen kann man leicht vorhalten, sie entstammten dem Elfenbeinturm. Vielleicht bleibt den Wissenschaftlern indes, aus genanntem Grund, nichts anderes übrig. Die freischwebende Empfehlung „to whom it may concern“ mag ihr bestmöglicher Beitrag sein. Lutz sieht in diesem Stil geradezu eine Tugend. Der Wissenschaftler solle das anraten, was er für das „absolut Beste“ hält; es sei nicht seine Aufgabe, das politisch Mögliche abzuschätzen (1967, 23). Er muß es dann freilich hinnehmen, daß die Politiker seine Vorschläge für irrelevant halten — ich erinnere an die Kritik der Bundesregierung am ersten Gutachten des Sachverständigenrats, das eine Anpassung des Wechselkurses empfahl (Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1964/65, S. 147). Der „Weise“ mag überdies versucht sein, die von ihm unterstellten Zielannahmen „normativ aufzubessern“, z. B. indem er den absoluten Vorrang des Wachstums- vor dem Verteilungsziel postuliert (s. o. 81). Dror bemerkt generell „eine Tendenz, bei der Abgabe von Empfehlungen verlässliches faktisches Wissen, implizite axiomatische Annahmen, provisorische Theorien . . . , zweifelhafte Hypothesen und . . . verborgene Werturteile, wie zum Beispiel solche über wichtige Ziele, über die Bereitschaft, Risiken einzugehen und über die Bewertung von Zeitfragen, miteinander zu vermischen“ (1976, 217). Wie könnte man dann beurteilen, ob das anempfohlene „absolut Beste“ hier und heute auch „gut“ ist?

Der zweifellos härteste Qualitätstest wäre die praktische Erprobung. Für die Ingenieurwissenschaften gehört er zur selbstverständlichen Routine. Für die nicht-experimentellen Sozialwissenschaften kommt dieser Weg indes selten in Betracht (anders Kaufmann 1977, 64f., der die experimentelle Erprobung sozialpolitischer Maßnahmen für möglich hält). Sie hätten zu zeigen, daß eine Politik, die ihren Ratschlägen folgt, mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens graduell das erreicht, was derzeit erreichbar ist. Das aber kann nur anhand jenes Wissens gezeigt werden, dessen Leistungskraft just auf dem Prüfstand steht.

Gelegentlich scheint der Erfolg einer wissenschaftlich angeratenen Politik offenkundig zu sein. In diesem Jahr wird z. B. an die Einführung der „sozialen Marktwirtschaft“ erinnert. In der Regel kann aber die praktische Leistungskraft der Sozialwissenschaften nicht überzeugend demonstriert werden. Zumeist ist schon fraglich, wieweit sich politische Erfolge überhaupt einer Wissenschaft zuschreiben lassen. Die Feststellung, die Politiker hätten im Einzelfall gerade das getan, was ihnen die Wissenschaft anriet, reicht — wenn sie je richtig sein sollte — dafür nicht aus. Die Politiker mögen aus eigener Inspiration gehandelt haben oder so, wie es Common sense oder der Zeitgeist nahelegten. Zur Kausalzurechnung bedürfte es der gleichen Art kontrafaktischer Ex-post-Voraussagen, wie sie schon für die Frage benötigt werden, ob die betreffende Politik überhaupt Erfolg hatte. Dazu sind aber wieder nur ihrerseits fragwürdige Theoriesurrogate greifbar.

3. Ausblick auf Kriterien der „Kunstfertigkeit“

Anscheinend ist man wohl letztlich auf wissenschaftsimmanente Leistungskriterien, auf Gradmesser der „Wissenschaftlichkeit“ angewiesen. Welche könnten das sein? Obschon erfahrene Wissenschaftler gelernt haben, zwischen „kunstgerechten“ und „pseudowissenschaftlichen“ Auslassungen zu unterscheiden, sind sie doch kaum in der Lage, die „Regeln der Kunst“ genauer zu fassen. Klar scheint nur soviel: daß die Standards für theoretische Grundwissenschaften — falls es sie gibt — nicht ohne weiteres auf die mit anderen Aufgaben befaßten wissenschaftlichen Kunstlehren übertragbar sind (Watkins 1968, 65).

So wird man von „Disziplinen an der Praxisfront“ nicht erwarten, daß sie alle verwendeten Theorien rigoros testen. Diese werden ja größtenteils von den Grunddisziplinen bezogen. Sie dürfen, wie schon gesagt (93), sogar falsch sein. Wichtig ist nur, daß sie für die Situation tragfähig sind, auf die sich die Empfehlungen an die Praxis beziehen.

Unter diesem Aspekt ist der vielgenannte „Grad an intersubjektivem Konsens“ (Nelson 1987, 67) ein recht schwaches Testsurrogat. Einmütigkeit der Fachgenossen kann auf Konformitätsdruck zurückgehen, auf methodologische Voreingenommenheit, auf fachtypische Wertüberzeugungen über das, was politisch wünschenswert ist (Hutchison 1985, 171).

Mitunter kann die Methode des „Theorienvergleichs“ weiterhelfen. Wenn schwer erkennbar ist, ob der „aktuelle“ Wahrheitsgehalt einer Theorie ausreicht, können die Sozialwissenschaftler ihre diversen Theoriesurrogate darauf befragen, was aus ihnen für den anstehenden Fall folgt. Falls mehrere in die gleiche Richtung weisen, besteht offenbar mehr Grund, dem Ergebnis Vertrauen zu leihen. Denn mit jedem Theoriesurrogat sind, schon aufgrund seiner lebensweltlichen Herkunft, gewisse Erfahrungselemente abgreifbar, die sich bei Konvergenz gegenseitig stützen.

- Ein Beispiel wäre der „Mißbrauchsverdacht“ im Gesundheitsbereich. Für ihn sprechen außer der „Moral-Hazard“-Variante der Eigennutzannahme auch introspektive Einfühlung, Quasi-Theorien über das Anspruchsdenken, sowie induktiv verallgemeinerte Alltagserfahrungen und statistische Korrelationen zwischen Krankenstand und Beschäftigungslage. Die quantitative Bedeutung möglichen Mißbrauchs bleibt dabei freilich offen.

Falls die Ergebnisse allerdings stark divergieren, können Aporien entstehen. Nicht selten bilden sich antagonistische Lager, die sich konträren Kausaldiagnosen oder Therapien verschreiben.

- Ich verweise nur auf die neoklassisch-institutionalistischen Kontroversen über „Macht oder ökonomisches Gesetz“ in der Lohnbildung und über die Allokationsmechanismen am Arbeitsmarkt (Woodbury 1979). So, wie die einen auf idealisierte „reine“ Theorien eingeschworen sind, vertrauen die anderen auf räumzeitlich unbestimmte Quasi-Theorien oder auf (z.B. ökonometrische) Induktivismen.

Gelegentlich kommt es zum großen Methodenstreit wie dem noch andauernden zwischen ökonomischen Behavioralisten und Anhängern Milton Friedmans (s. Pagenstecher 1987, 35-59). Robuste Pragmatiker mögen derlei ignorieren und einfach bei dem bleiben, was ihnen geläufig ist. Es gibt aber auch den von Hutchison anempfohlenen Ausweg, in solchen Situationen (und vielleicht generell) mehr Zurückhaltung zu üben (1984, 19).

Ob nun die Surrogattheorien konträre oder gleichartige Handlungsfolgerungen nahelegen: es dürfte nie überflüssig sein, jede für sich gesondert darauf zu prüfen, ob sie für die jeweilige Anwendungssituation gut genug ist. Denn deren Hauptschwäche ist ja gerade die Vagheit ihrer Geltungsbedingungen. Wie aber läßt sich die Situationsadäquanz abschätzen? Dazu kann ich nur wenige Anmerkungen machen, denn eine „rationale Heuristik“ für sozialwissenschaftliche Kunstlehren gibt es noch nicht (Dror 1976, 216).

Sofern die in Betracht gezogene Hypothese als prinzipiell akzeptabel erscheint, könnte man zunächst zu klären versuchen, welchem Surrogattyp sie zugehört. Dies würde den Blick auf diejenigen Situationskomponenten lenken, auf die es bei Anwendungsentscheidungen besonders ankommt: z.B. bei „Theorien über die menschliche Natur“ auf den für die Anwendungssituation charakteristischen Dominanzgrad bestimmter Werthaltungen, bei „idealisierten

Informationsannahmen“ auf den Komplexitätsgrad der jeweiligen Handlungszusammenhänge, bei „Quasi-Theorien“ auf aufkeimende Zeitströmungen oder auf Ereignisse, die neuartige Reaktionsweisen auslösen könnten. Dabei mag auch ein Rückblick auf den Entstehungszusammenhang helfen. Sind die äußeren Umstände, unter denen die Hypothese entstand, auch in der aktuellen Anwendungssituation präsent? Darf man annehmen, daß die Zeitgenossen sie in ähnlicher Weise wahrnehmen? Wieweit ist damit zu rechnen, daß zeitgleiche Phänomene in verschiedenen Kulturräumen unterschiedlich gedeutet werden? Man denke z. B. an nationale Unterschiede in der Einstellung zur Arbeit oder im Umweltbewußtsein (Ammon 1988), die für die Theoriwahl höchst wichtig sein können.

Hand in Hand damit könnte jeweils bedacht werden, welches Gewicht den diversen Evidenzquellen zukommt. Da Erfolg in der Politik letztlich von den Reaktionen der betroffenen Individuen abhängt und deren Triebkräfte zum Großteil erfahrungsbestimmt sind, mag es besonders auf Evidenz ankommen, die — trotz ihrer unumgeharen Historizität — *aktuell-mögliche* Situationserfahrung einfängt (was nicht impliziert, daß die aktuellsten Befunde immer den Vorzug verdienen). Unter diesem Aspekt sind statistische Empirie-Artefakte (z. B. Korrelationen zwischen hochaggregierten Datenbeständen, schwach differenzierte Querschnittsbefragungen) oft weniger ergiebig als detailreiche Beobachtungen aus Situationen, die dem aktuellen Handlungsfeld in wichtigen Merkmalen ähneln. Vielleicht zählen Befunde, die zeigen, wie vergleichbare Ereignisse, Institutionen, Ideen von Menschen wahrgenommen und intentional verarbeitet werden und wie sich das Denken weniger auf viele überträgt, zu den wichtigsten Grundlagen für Urteile über die aktuelle Anwendbarkeit sozialwissenschaftlicher Theorien.

Zu solchem Wissen können nicht zuletzt persönliche Forscher- und Praktikererfahrungen beitragen (Dror 1976, 223). Insgeheim werden sie wohl weithin ins Spiel gebracht. Bei Zweifeln über die richtige Theoriwahl mögen sich viele, sicherheitshalber, mit Niskanen (1971, 8) fragen: „Is this behavioral hypothesis consistent with my personal observation and understanding?“ Noch zu bedenken wäre indes dessen „Gebrauchsregel“: „This type of subjective empiricism is a relevant, but not complete, substitute for . . . more formal objective tests“ (ebd.). Eigene Anschauung kann gewiß Nuancen des realen Geschehens in den Blick rücken, die mit formalisierten Beobachtungstechniken schwer faßbar sind. Ihre Zuverlässigkeit für die Wahl unter konkurrierenden Theorien kann aber nicht unkontrolliert unterstellt werden. Das mag dafür sprechen, persönliche Erfahrungen, soweit sie problemrelevant sind, öffentlich mitzuteilen. Bislang scheint man dies nur in mündlichen Debatten zu tolerieren. Ob es dabei bleiben soll, könnte neu diskutiert werden.

Daß uns das Fahren nach anwendungsrelevanter Evidenz in Zirkelprobleme verstricken mag — man beurteilt die Anwendbarkeit von Surrogattheorien anhand ihrerseits theoriendurchränkter Befunde, deren Übertragbarkeit auf die

vorliegende Situation von Hintergrundannahmen abhängt, die gleichfalls nur schwer prüfbare Surrogattheorien sind —, ist wohl kein durchschlagender Einwand. Albert sieht im schrittweise kontrollierten Festhalten und Loslassen von interdependenten Wissens-elementen eine erkenntnisfördernde „Regelkreistechnik“ (1987, 4, 72f.). „Jede Kunstlehre ist darauf angewiesen, hypothetisches Wissen zu verwerten, um die Produktion solchen Wissens zu ermöglichen“ (85). Dieses Wechselspiel mag mit der Zeit auch die Vorgehensweisen und Leistungsmaßstäbe der praxisbezogenen Sozialwissenschaften verändern. An ihrer Verbesserung zu arbeiten, ist eine wichtige Aufgabe künftiger Wissenschaftsforschung.

Literaturverzeichnis

- Abel*, Theodore, 1964: The Operation Called Verstehen (zuerst 1948), in: Hans Albert (Hg.), *Theorie und Realität*, 1. Aufl., 177-188.
- Achinger*, Hans, 1971: Zur Problematik der Einkommensumverteilung (zuerst 1955), in: Bernhard Külpe und Wilfrid Schreiber (Hg.), *Soziale Sicherheit*, Köln, 199-207.
- 1979: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik: Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat (zuerst 1958), 3. Aufl., Hamburg.
- Albers*, Willi, 1977: Transferzahlungen an Haushalte, in: Fritz Neumark (Hg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen, 863-960.
- Albert*, Hans, 1960: Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft, in: Ernst Topitsch (Hg.), *Probleme der Wissenschaftstheorie*. Festschrift für Victor Kraft, Wien, 201-232.
- 1967: Politische Ökonomie und Sozialpolitik. Probleme der politischen Verwendung ökonomischer Theorien (zuerst 1958), wieder abgedruckt in: ders., *Marktsoziologie und Entscheidungslogik*, Neuwied—Berlin, 175-187.
- 1968: Erwerbsprinzip und Sozialstruktur. Zur Kritik der neoklassischen Marktsoziologie, *Jb. f. Soz.wiss.*, Bd. 19, 1-65.
- 1978: *Traktat über rationale Praxis*, Tübingen.
- 1980a: Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften (zuerst 1957), in: Ernst Topitsch (Hg.), *Logik der Sozialwissenschaften*, 10. Aufl., Köln—Berlin, 126-143.
- 1980b: *Traktat über kritische Vernunft* (zuerst 1968), 4. Aufl. Tübingen.
- 1986: *Freiheit und Ordnung*, Tübingen.
- 1987: *Kritik der reinen Erkenntnislehre*, Tübingen.
- Ammon*, Günther, 1988: *Umweltpolitische Grundhaltungen: Kontraste zwischen Deutschland und Frankreich; noch unveröffentlichter Habilitationsvortrag vor der Wirtsch.- u. Soz.wiss. Fakultät der Universität Erlangen—Nürnberg vom 26. 7. 1988.*
- Anscombe*, Gertrude, 1963: *Intention*, 2. Aufl., Oxford.
- Archibald*, George C., 1959: The State of Economic Science, *Brit.J. Phil.Sc.*, Vol. 10, 58-69.

- Autorengemeinschaft, 1978, 1979, 1981: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, Bd. 11, 12, 14.
- Badura*, Bernhard, 1982: Soziologie und Sozialpolitik, in: Ulrich Beck (Hg.), Soziologie und Praxis. Erfahrungen, Konflikte, Perspektiven, Göttingen, 93-106.
- Böhning*, W. R., and D. Maillat, 1974: The effects of the employment of foreign workers, OECD, Paris.
- Boulding*, Kenneth E., 1956: Wages as a Share in the National Income, in: David M. Wright (ed.), The Impact of the Labor Union, New York.
- 1958: Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N. J.
- 1966: The Verifiability of Economic Images, in: Sherman R. Krupp (ed.), The Structure of Economic Science. Essays on Methodology, Englewood Cliffs, N.J., 129-141.
- 1971: Zur Verteidigung der Statik (zuerst 1955), in: Reimut Jochimsen und Helmut Knobel (Hg.), Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, Köln, 321-338.
- Büschges*, Günter, 1985: Empirische Soziologie und soziale Praxis, Soz.wiss. u. Berufspraxis, Bd. 8, 61-86.
- Cairncross*, Alec, 1985: Economics in Theory and Practice, Am.Ec.Rev., Vol. 75, 1-14.
- Daele*, Wolfgang van den, 1981: ‚Unbeabsichtigte‘ Folgen sozialen Handelns — Anmerkungen zur Karriere eines Themas, in: Joachim Matthes (Hg.), Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980, Frankfurt—New York, 237-245.
- Dror*, Yehezkel, 1976: Angewandte Sozialwissenschaft und Systemanalyse (zuerst 1971), in: Bernhard Badura (Hg.), Seminar: Angewandte Sozialforschung, Frankfurt/M., 205-231.
- Engelhardt*, Werner W., 1978: Art. Sozialpolitik, Theorie der, in: Handwb. d. Volkswirtschaft, hg. v. Werner Glastetter, Wiesbaden, Sp. 1181-1198.
- Föhl*, Carl, 1967: Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern, Kyklos, Vol. XX, 119-146.
- Friedman*, Milton, 1953: The Methodology of Positive Economics, in: ders., Essays in Positive Economics, Chicago, 3-43.
- Gans*, Herbert, 1976: Sozialwissenschaft und Sozialpolitik (zuerst 1971), in: Bernhard Badura (Hg.), Seminar: Angewandte Sozialforschung, Frankfurt/M., 232-252.
- Gawellek*, Ulrich, 1987: Erkenntnisstand, Probleme und praktischer Nutzen der Arbeitszufriedenheitsforschung, Frankfurt/M.
- Gibson*, Quentin, 1960: The Logic of Social Inquiry, London.
- Gundlach*, Erich, und Klaus-Dieter Schmidt, 1985: Das amerikanische Beschäftigungswunder: Was sich daraus lernen läßt, Kieler Diskussionsbeiträge 109, Hg. Inst. f. Weltwirtschaft, Kiel.
- Harrod*, Roy F., 1938: Scope and Method of Economics, Ec. J., Vol. 48, 383-412.
- Hayek*, Friedrich A. v., 1959: Mißbrauch und Verfall der Vernunft (zuerst 1952), Frankfurt/M.
- 1972: Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.

- 1975: Die Anmaßung von Wissen, *ORDO*, Bd. 26, 12-21.
- 1976: Die „Tatsachen“ der Sozialwissenschaften (zuerst 1943), in: ders., *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, 2. Aufl., Salzburg, 78-102.
- Hax*, Herbert, 1977: Art. Sozialpolitik II: betriebliche, in: *HdWW*, Bd. 7, Stuttgart, 76-85.
- Helmer*, Olaf, and Nicholas *Rescher*, 1969: Exact vs. Inexact Sciences: A more Instructive Dichotomy? On the Epistemology of the Inexact Sciences (zuerst 1959), in: Leonard J. Krimerman (ed.), *The Nature and Scope of Social Science*, New York.
- Hempel*, Carl G., 1977: Aspekte wissenschaftlicher Erklärung (zuerst 1965), Berlin—New York.
- Herzberg*, Frederick, 1971: *Work and the Nature of Man* (zuerst 1966), 4th print, Cleveland—New York.
- Hicks*, John R., 1986: Is Economics a Science?, in: Mauro Baranzini and Roberto Scazzieri (eds.), *Foundations of Economics. Structures of Inquiry and Economic Theory*, Oxford, 91-110.
- Hume*, David, 1740: Ein Traktat über die menschliche Natur, III. Buch, Hamburg 1973.
- Hutchison*, Terence W., 1938: *The Significance and Basic Postulates of Economic Theory*, London.
- 1964: ‚Positive‘ Economics and Policy Objectives, London.
- 1979: Die Natur- und die Sozialwissenschaften und die Entwicklung und Unterentwicklung der Ökonomik: Methodologische Vorschriften für weniger entwickelte Wissenschaften, in: Hans Albert und Kurt Stapf (Hg.), *Theorie und Erfahrung. Beiträge zur Grundlagenproblematik der Sozialwissenschaften*, Stuttgart, 245-268.
- 1984: Our Methodological Crisis, in: Peter Wiles and Guy Routh (eds.), *Economics in Disarray*, Oxford, 1-21.
- 1985: Philosophy and Economic Policy, in: Peter Koslowski (Hg.), *Economics and Philosophy*, Tübingen, 161-173.
- Jöhr*, W. A., und F. *Kneschaurek*, 1966: Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik (zuerst 1962); wieder abgedruckt in: Gérard Gäfgen (Hg.), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Köln—Berlin, 338-356.
- und H. W. *Singer*, 1969: Die Nationalökonomie im Dienst der Wirtschaftspolitik (zuerst 1955), 3. Aufl., Göttingen.
- Kaufmann*, Franz X., 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Aufl., Stuttgart.
- 1977: Sozialpolitisches Erkenntnisinteresse und Soziologie. Ein Beitrag zur Pragmatik der Sozialwissenschaften, in: Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 d. Zt. f. Soziol. u. Soz.psych.*, Opladen, 35-75.
- Kleinhenz*, Gerhard, 1970: Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin.
- 1973: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Horst Sanmann (Hg.), 1973, 185-232.

- 1986: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in: Helmut Winterstein (Hg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I, Schr. d. Ver. f. Soc.pol., NF Bd. 152/I, Berlin, 51-81.
- Knight*, Frank H., 1935: The Limitations of Scientific Method in Economics, in: ders., The Ethics of Competition and Other Essays, Chicago, 105-147.
- Koertge*, Noretta, 1979: Braucht die Sozialwissenschaft wirklich Metaphysik?, in: Hans Albert und Kurt Stapf (Hg.), Theorie und Erfahrung. Beiträge zur Grundlagenproblematik der Sozialwissenschaften, Stuttgart, 55-81.
- Koslowski*, Peter, 1986: Gerechtigkeit zwischen den Generationen, FAZ, 25. 10. 1986.
- Kühl*, Jürgen, 1976: Die Bedeutung der ausländischen Arbeitnehmer für die Bundesrepublik Deutschland, in: Helga Reimann und Horst Reimann (Hg.), Gastarbeiter, München, 23-42.
- Külp*, Bernhard, 1965: Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, Berlin.
- und Wilfrid *Schreiber*, 1971: Gegenstand und Aufgabe der Sozialpolitiklehre, in: dies. (Hg.), Soziale Sicherheit, Köln, 11-14.
- Lampert*, Heinz, 1970: Economic Policy and Social Policy, in: Intereconomics, Vol. 5, 351-354.
- 1980: Sozialpolitik, Berlin—Heidelberg—New York.
- 1982: Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Philipp Herder-Dorneich (Hg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, Schr. d. Ver. f. Soc.pol., NF Bd. 127, Berlin, 113-142.
- 1990: Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik, in diesem Band [9-71].
- Latsis*, Spiro J., 1972: Situational Determinism in Economics, in: Brit. J. Phil. Sc., Vol. 23, 207-245.
- Lautmann*, Rüdiger, und Michael *Meuser*, 1986: Verwendungen der Soziologie in Handlungswissenschaften am Beispiel von Pädagogik und Jurisprudenz, in: Köln. Zt. f. Soz. u. Soz.psych., Bd. 38, 685-708.
- Lenk*, Hans, 1986: Zwischen Wissenschaftstheorie und Sozialwissenschaft, Frankfurt/M.
- Lewin*, K./*Dembo*, T./*Festinger*, L./*Sears*, P., 1944: Level of Aspiration, in: Joseph MacVicker Hunt (ed.), Personality and the Behavior Disorders, Vol. 1, New York, 333-378.
- Liefmann-Keil*, Elisabeth, 1961: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin—Göttingen—Heidelberg.
- Lutz*, Burkart, 1987: Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie, Frankfurt—New York.
- und Werner *Sengenberger*, 1980: Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik, WSI-Mitt., Bd. 33, 291-299.
- Lutz*, Friedrich A., 1967: Verstehen und Verständigung in der Wirtschaftswissenschaft, Tübingen.

- Machlup*, Fritz, 1978: *Methodology of Economics and Other Social Sciences*, New York etc.
- 1980: *Knowledge: Its Creation, Distribution and Economic Significance*, Vol. I, Princeton.
- Mackscheidt*, Klaus, 1985: Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: Winfried Schmähl (Hg.), *Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung*, Tübingen, 27-54.
- Marshall*, Alfred, 1920: *Principles of Economics*, 8th. ed., London, reset and reprint 1959.
- Mayo*, Elton, 1950: *Probleme industrieller Arbeitsbedingungen* (zuerst 1945), Frankfurt/M.
- McClelland*, David C., 1961: *The Achieving Society*, Princeton etc.
- Menger*, Carl, 1883: Untersuchungen über die Methode der Socialwissenschaften und der Politischen Ökonomie insbesondere, in: *Gesammelte Werke* (Hg. F. A. Hayek), Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 1969.
- Mertens*, Dieter, 1982: Möglichkeiten und Grenzen der Berufsprognostik, in: Philipp Herder-Dorneich (Hg.), *Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik*, Schr. d. Ver. f. Soc.pol., NF Bd. 127, Berlin, 143-170.
- 1988: Möglichkeiten und Grenzen von Prognosen/Hilfen bei der Berufswahl (1), in: *FAZ*, 2. 1. 1988.
- Meyer*, Willi, 1973: Falsifikationslehre und ökonomische Theorie: Anwendungsprobleme des Kritischen Rationalismus, *WiSt*, Bd. 11, 501-506.
- Mises*, Ludwig v., 1933: *Grundprobleme der Nationalökonomie. Untersuchungen über Verfahren, Aufgaben und Inhalt der Wirtschafts- und Gesellschaftslehre*, Jena.
- 1978: *The Ultimate Foundations of Economic Science. An Essay on Method* (zuerst 1962), 2. Aufl., Kansas City.
- Mitbestimmungskommission 1970: *Mitbestimmung im Unternehmen*, BT-Drucksache VI/334 vom 4. 2. 1970.
- Möller*, Rudolf, 1973: *Zur Beurteilung der Brauchbarkeit wirtschaftspolitischer Gutachten*, Diss. der Universität Erlangen—Nürnberg.
- 1978: „Lebenslage“ als Ziel der Politik, *WSI-Mitt.*, Bd. 31, 353-365.
- 1983: *Interpersonelle Nutzenvergleiche. Wissenschaftliche Möglichkeit und politische Bedeutung*, Göttingen.
- Molitor*, Bruno, 1975: *Dem Sozialstaat Grenzen setzen*, *Arb. u. Soz.pol.*, Bd. XXIX.
- Morgenstern*, Oskar, 1934: *Grenzen der Wirtschaftspolitik*, Tübingen.
- Nagel*, Ernest, 1979: *The Structure of Science* (zuerst 1961), 4th. ed., London.
- Nelson*, Robert H., 1987: *The Economics Profession and the Making of Public Policy*, *J. Ec. Lit.*, Vol. XXV, 49-91.
- Niskanen*, William A., 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago—New York.
- Olson*, Mancur, and *Martin Bailey*, 1981: *Positive Time Preference*, *J. Pol. Ec.*, Vol. 89, 1-25.

- Opp*, Karl-Dieter, 1967: Zur Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien für praktisches Handeln, Zt. f. d. ges. Staatswiss., Bd. 123, 393-418.
- Pagenstecher*, Ulrich, 1983: Wer humanisiert die Arbeit? Arbeitsgestaltung im Spannungsfeld zwischen Marktkräften und kollektiven Interventionen, in: Helmut Winterstein (Hg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I, Schr. d. Ver. f. Soc.pol., NF Bd. 133/I, Berlin, 89-150.
- 1987: Verstehen und Erklären in der Nationalökonomie. Methodenkontroversen 1930-1985, Nürnberg.
- Pigou*, Arthur C., 1932: The Economics of Welfare, 4th. ed., repr. London 1960.
- Popper*, Karl R., 1967: La Rationalité et le Statut du Principe de Rationalité, in: E. M. Claasen (ed.), Les Fondements Philosophiques des Systèmes Économiques: Textes de Jacques Rueff et essais rédigés en son honneur, Paris, 142-150.
- 1969: Conjectures and Refutations (zuerst 1963), 3. Aufl., London.
- Pütz*, Theodor, 1948: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien.
- Rainwater*, Lee, 1982: Stigma in Income-Tested Programs, in: Irwin Garfinkel (ed.), Income-Tested Transfer Programs. The Case For and Against, New York etc., 19-54.
- Reder*, Melvin, 1958: Wage Determination in Theory and Practice, in: Neil W. Chamberlain, Frank C. Pierson and Theresa Wolfson (eds.), A Decade of Industrial and Labor Relations Research 1946-1956, New York, 64-97.
- Richter*, Rudolf, 1971: Methodologie aus der Sicht des Wirtschaftstheoretikers (zuerst 1965), in: Reimut Jochimsen und Helmut Knobel (Hg.), Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie, Köln, 188-203.
- Rottenberg*, Simon, 1956: On Choice in Labor Markets. Reply, Ind. a. Lab. Rel. Rev., Vol. 9, 635-641.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1964/65; 1986/87; 1987/88.
- Sanmann*, Horst (Hg.), 1973: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik, Schr. d. Ver. f. Soc.pol., NF Bd. 72, Berlin.
- 1973: Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik, in: ders. (Hg.), 61-75.
- Simon*, Herbert A., 1982: Models of Bounded Rationality, Vol. 2: Behavioral Economics and Business Organization, Cambridge (Mass.).
- Schmidt*, Kurt, 1958: Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzpolitik des sozialen Ausgleichs, ORDO, Bd. X, 315-336.
- Schmoller*, Gustav v., 1911: Volkswirtschaft, Volkswirtschaftslehre und -methode, in: HdSt, 3. Aufl., Bd. 8, Jena, 426-501.
- Schoemaker*, Paul J. H., 1982: The Expected Utility Model: Its Variants, Purposes, Evidence and Limitations, J. Ec. Lit., Vol. XXII, 529-563.
- Schopenhauer*, Arthur, 1851: Aphorismen zur Lebensweisheit, Hg. Felix Groß, Berlin 1919.

- Schreiber*, Wilfrid, 1963: Zur Frage des Standorts der Sozialpolitiklehre im Ganzen der Sozialwissenschaften, in: Friedrich Karrenberg und Hans Albert (Hg.), Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für Gerhard Weisser, Berlin, 351-361.
- Schwemmer*, Oswald, 1976: Theorie der rationalen Erklärung. Zu den methodischen Grundlagen der Kulturwissenschaften, München.
- Stegmüller*, Wolfgang, 1983: Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Bd. I: Erklärung, Begründung, Kausalität (zuerst 1969), 2. Aufl., Berlin.
- Tietzel*, Manfred, 1986: Die Nebenwirkungen menschlichen Handelns in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Zt. f. Wirtsch.pol., Bd. 35, 43-63.
- 1987: Zum Problem der Erfolgsbestimmung und der Erfolgsmessung in der Wirtschaftspolitik, List Forum, Bd. 14, Duisburg, 16-29.
- Transferenquôte-Kommission 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.
- Wagner*, Adolph, 1891: Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, Arch. f. soz. Ges.gebg. u. Stat., Bd. 4.
- Watkins*, John W. N., 1968: Non-inductive corroboration, in: Imre Lakatos (ed.), The Problem of Inductive Logic, Amsterdam, 61-65.
- 1972: Idealtypen und historische Erklärungen (zuerst 1952), in: Hans Albert (Hg.), Theorie und Realität, 2. Aufl., Tübingen, 331-356.
- Weber*, Max, 1968: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre (Hg. Johannes Winckelmann), 3. Aufl., Tübingen.
- Weddigen*, Walter, 1933: Sozialpolitik. Eine Einführung in ihre Theorie und Praxis, Jena.
- 1957: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Stuttgart.
- Weisser*, Gerhard, 1956: Art. Sozialpolitik, in: Leo Brandt (Hg.), Aufgaben deutscher Forschung, 2. Aufl., Bd. I, Köln—Opladen, 410-426.
- 1957: Einige Grundbegriffe der Sozialpolitiklehre. Hektographiertes Manuskript, Köln; zitiert bei Kleinhenz 1970, 75.
- 1959: Art. Distribution. (II) Politik, in: HdSW, 2. Bd., Stuttgart—Göttingen—Tübingen, 635-654.
- 1969: Gesellschaftspolitik. Der Beitrag der Wissenschaft zur gesellschaftspolitischen Konzeption, in: Der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesamt für Forschung (Hg.), Jahrbuch 1969.
- 1972: Sozialpolitik, in: Wilhelm Bernsdorf (Hg.), Wörterbuch der Soziologie, 3. Aufl., Frankfurt/M., 769-776.
- 1978: Beiträge zur Gesellschaftspolitik (Hg. Siegfried Katterle, Wolfgang Mudra, Lothar Neumann), Göttingen.
- Wiese*, Leopold v., 1926: Art. Sozialpolitik, in: HdSt, Bd. 7, 4. Aufl., Jena 612-622.
- Winterstein*, Helmut, 1973: Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sanmann (Hg.) 1973, 77-99.

- Woll, Arthur*, 1987: Arbeitslos — Böse Folge des Gutgemeinten. Ein Plädoyer für die Liberalisierung des Arbeitsmarktes, in: FAZ, 6.6. 1987.
- Woodbury, Stephen A.*, 1979: Methodological Controversy in Labor Economics, J. Ec. Iss., Vol. 13, 933-955.
- Wright, Georg H. v.*, 1974: Erklären und Verstehen (zuerst 1971), Frankfurt/M.
- Zerche, Jürgen*, 1979: Arbeitsökonomik, Berlin—New York.
- und *Fritz Gründger*, 1982: Sozialpolitik, Düsseldorf.
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto v.*, 1911: Sozialpolitik, Leipzig.

Zur Theorie sozialpolitischer Institutionen Bürokratie im Wohlfahrtsstaat

Von *Hans Peter Widmaier*, Lappersdorf, und *Uwe Blien*, Mannheim

I. Die Realisierung von Sozialpolitik mittels Bürokratie

Die Realisierung staatlicher Politik, also auch die Produktion von Sozialpolitik erfolgt in aller Regel unter Einsatz eines zentralen Mittels: der öffentlichen Verwaltung, der Staatsbürokratie. Wer Bedingungen, Erfolgchancen und Inhalte von Sozialpolitik untersuchen möchte, ist darum aufgefordert, die Sozialbürokratie einer eingehenden Analyse zu unterziehen. Welche staatlichen Maßnahmen auch getroffen werden, ob sie in die Kategorie „Verbote und Anreize“ fallen oder als „Infrastruktur“ subsumierbar sind oder mit dem Begriff „Prozedurale Steuerung“ erfaßbar sein sollen (vgl. Offe 1975, S. 85 ff.), stets ist der bürokratische Apparat in der einen oder anderen Weise eingeschaltet.

Die Formen, über die dies geschieht, sind dabei durchaus vielfältig. Während im einen Fall sozialpolitische Maßnahmen unmittelbar von der Bürokratie erstellt werden, wie bei der Arbeitslosenunterstützung, wird ihre Aufgabe im anderen Fall eher überwachend sein, etwa wenn Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose von privaten Institutionen durchgeführt werden (öffentliche Bindung).

Dabei steht ganz außer Zweifel, daß das Wachstum der staatlichen Bürokratie in der Vergangenheit beträchtlich war (vgl. Achinger 1953, S. 26 und 134; vgl. Wunder 1986). Gerade bei jenen Teilen des bürokratischen Apparats, die mit sozialpolitischen Aufgaben im engeren Sinne befaßt sind, war in den 70er Jahren die stärkste Ausdehnung zu verzeichnen. „In den Bereichen Bildung, Gesundheit, innere Sicherheit usw. fand . . . die Personalausdehnung des öffentlichen Dienstes in den letzten Jahrzehnten statt.“

Daraus zu folgern: „der Staat steht mehr und mehr im Dienste des Bürgers“ (alles Ehrenberg, Fuchs 1981, S. 95), erscheint allerdings vorschnell, denn gerade die Risiken, die durch den Ausbau des Sozialstaates abgedeckt werden sollen, sind ebenfalls beträchtlich gewachsen, wie etwa die ebenfalls während der siebziger Jahre angestiegenen Arbeitslosenzahlen belegen. Trotz der steigenden Ausgaben für den Sozialstaat, trotz des Wachstums von Bürokratie und der Anzahl an Bürokraten hielt der Sozialstaat mit dem gesteigerten Auftreten sozialer Risiken keineswegs Schritt. Dies ist an den erheblichen Kürzungen im Sozialbereich abzulesen, die im Rahmen mehrerer „Sparhaushalte“ seit 1975

erfolgen. Gespart wurde stets vor allem im Sozialbereich, wobei vielen staatlichen Stellen das Erreichte noch als zu gering ausgefallen erscheint.

Im Rückblick gesehen fand während der 70er Jahre eine Trendumkehr statt. Schien die soziale Entwicklung zunächst auf einen organisierten „Spätkapitalismus“ zuzulaufen, in dem „der interventionistische Staat in die wachsenden Funktionslücken des Marktes einspringt“ (Habermas 1973, S. 50 f.), die Staatsbürokratie also durch „Globalregulierung sämtlicher bestandswichtiger Variablen des Systems“ (Offe 1972, S. 24) eine zunehmend gewichtigere Rolle spielt, so vollzog sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre ein Wechsel zumindest der politischen Programmatik. Der Rückzug der Staatsbürokratie war und ist angesagt. Zwar fallen die Begründungen je nach politischem Standort unterschiedlich aus — wenn etwa die Herrschaft oder die Ineffizienz der Bürokratie beklagt wird —, Einigkeit besteht in der Behauptung, daß die Staatsbürokratie zu weit ausgeüfert sei und darum eine Umkehr stattzufinden habe. Vor diesem Hintergrund finden dann die aktuellen Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst und speziell geplante Einsparungen statt.

II. Bürokratie in der Dialektik von Produktion und Herrschaft

Die voranstehende Einführung in die Analyse der Bürokratie im Sozialstaat hat bereits angedeutet, unter welchen Gesichtspunkten die Problematik in der modernen sozialwissenschaftlich-ökonomischen Diskussion behandelt wird: Einerseits wird die Bürokratie als Herrschaftsinstrument angesehen, andererseits als Allokationsmechanismus, der den Markt bei bestimmten Gütern und Dienstleistungen ersetzt. Beide Sichtweisen sollen im folgenden nachgezeichnet werden. Die damit verbundene theoretische Analyse des Themas soll anschließend die Grundlage für eine Behandlung der vielfältig vorgetragenen Kritik an der Staatsbürokratie ergeben. Diese Vorgehensweise bedeutet zwar, daß verschiedene Gesichtspunkte doppelt aufgegriffen werden, eine Beurteilung der Bürokratiekritik ohne vorhergehende theoretische Analyse erscheint jedoch nicht möglich. Dabei sind allerdings die verschiedenen verwendeten Begriffe von „Bürokratie“ auseinanderzuhalten (vgl. Grunow, Hegner 1977, S. 49 und Wildermuth 1977, S. 84).

1. Bürokratie als Mittel rational legitimierter Herrschaft

(1) Max Webers klassische *Analyse* der Bürokratie ist bis heute *aktuell* geblieben. Seine Fragestellungen finden sich in der modernen Diskussion wieder (vgl. Mayntz 1968, S. 27 und Jaques 1976, S. 51); auch neuere ökonomische Analysen der Binnenstruktur von staatlichen Bürokratien nehmen expliziten Bezug auf den Weberschen Idealtypus bürokratischer Herrschaft (vgl. z. B. Niskanen 1971, S. 21), der darum auch als Ausgangspunkt unserer weiteren Untersuchung dienen soll.

Da der Begriff der Bürokratie jenen der Herrschaft voraussetzt, ist dieser zunächst zu klären: „Unter ‚Herrschaft‘ soll hier also der Tatbestand verstanden werden: daß ein bekundeter Wille („Befehl“) des oder der ‚Herrschenden‘ das Handeln anderer (des oder der ‚Beherrschten‘) beeinflussen will und tatsächlich in der Art beeinflußt, daß dies Handeln, in einem sozialrelevanten Grade, so abläuft, als ob die Beherrschten den Inhalt des Befehls, um seiner selbst willen, zur Maxime ihres Handelns gemacht hätten („Gehorsam“)“. Es geht also um: „autoritäre(r) Befehlsgewalt“ (Weber 1980, S. 544).

Die Verbindung zur Bürokratie entsteht dann auf folgende Weise: „Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgend jemandes Hand gelegt sein“ (ebenda, S. 545). Die bürokratische Verwaltung ist dann die Form der Ausübung von legaler Herrschaft, die rational ist, d.h. die allen anderen „an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für den Interessenten“ überlegen, weil in „Intensität und Extensität der Leistung“ unübertroffen ist (ebenda, S. 128), weshalb der Kapitalismus ohne sie überhaupt nicht bestehen kann (ebenda, S. 129), der Bürokratie mithin revolutionierende Wirkung zukommt (ebenda, S. 529; vgl. Schluchter 1980, S. 81), weil sie seinen Aufstieg erst ermöglichte.

(2) Kennzeichen der „legale(n) Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab“ (Weber 1980, S. 124) sind:

- Die *Bindung* der Bürokraten *an Regeln*, (Normen und technische Regeln), die fortlaufend bei ihren Aktionen und unabhängig von den beteiligten Personen anzuwenden sind. Der Beamte gehorcht nicht besonderen Personen (vgl. auch Coleman 1986, S. 41), sondern dem Recht, dem auch seine Vorgesetzten unterworfen sind.
- Die Zuweisung von *Kompetenzen* einschließlich Leistungspflichten, Befehlsgewalten und Sanktionsmitteln an die Bürokraten. Diese sind mithin Disziplin und Kontrolle unterworfen.
- Die *Hierarchisierung* der Behörde, d.h. die Zuordnung exakt definierter Bahnen von Aufsicht und Kontrolle, entlang denen auch ein Aufstieg der Amtsinhaber nach Maßgabe von Kriterien wie Dienstalter und Leistung u. U. möglich ist.
- Unterweisung der Bürokraten in den anzuwendenden Regeln (*Fachqualifikation*).
- Die bei der Verwaltung benutzten Ressourcen werden den Bürokraten nach Bedarf zugeteilt, gehen jedoch *nicht* in deren *Privatbesitz* über.
- Eine *Aneignung der Amtsstelle* durch ihren Inhaber wird *ausgeschlossen*.
- Entscheidungen, Anordnungen etc. werden schriftlich fixiert: *Aktenmäßigkeit* der Verwaltung.

- *Rekrutierung der Bürokraten über Märkte*, so daß Bürokraten ihre Arbeit hauptberuflich ausüben und durch Geldzahlungen entlohnt werden (Weber 1980, S. 125 ff.).

Das Besondere an der Bürokratie, das, was ihre „technische Überlegenheit“, die „felseneft“ steht (Weber 1924, S. 413), eigentlich ausmacht, ist die „Herrschaft kraft Wissen : dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter“. Dies hat allerdings Konsequenzen, insofern die nichtbürokratische Spitze einer Bürokratie, die nicht aus Fachleuten besteht, den Fachleuten in der Bürokratie unterlegen ist (Weber 1980, S. 129).

Damit entsteht das Problem: „Wer beherrscht den bestehenden bürokratischen Apparat? ... Überlegen ist der Bürokratie an Wissen ... innerhalb seines Interessenbereichs, regelmäßig nur : ... der kapitalistische Unternehmer“ (ebenda, S. 128 f., vgl. Würtenberger 1977), weil es für ihn eine ökonomische Überlebensfrage bedeutet, die Zügel in der Hand zu behalten (Weber 1980, S. 574). Der Rest der Gesellschaft ist der bürokratischen Beherrschung unterworfen.

(3) Auf einen soeben angesprochenen Punkt sei noch gesondert verwiesen: Die von Weber dargelegten Kennzeichen der Bürokratie beschränken den Gegenstand der Betrachtung nicht auf den staatlichen Bereich, auch in der Privatwirtschaft wird mit bürokratischen Mitteln geherrscht (Weber 1924, S. 489, vgl. Bosetzky 1978, Edwards 1981, S. 146 ff.). Überhaupt ist die ganze Gesellschaft einem Bürokratisierungsprozeß unterworfen, der unumkehrbar ist. Mit der Bürokratie entsteht eine „so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen“, die nur um den Preis des „Chaos“ beseitigt werden kann, so unentbehrlich sind die mit ihr verbundenen Funktionen geworden (Weber 1980, S. 570). Von einer sozialistischen Organisation der Wirtschaft etwa ist sogar eine enorme Bedeutungssteigerung der Bürokratie zu erwarten (ebenda, S. 128).

Doch auch auf dem Boden des Kapitalismus schreitet der Bürokratisierungsprozeß fort. „Die Diktatur des Beamten . . . , ist es, die — vorläufig jedenfalls — im Vormarsch begriffen ist“ (Weber 1924, S. 508).

Für Weber kann kein Zweifel bestehen, daß diese Entwicklung kritisiert werden muß. Sie verwandelt den Menschen in ein „Rädchen“ einer bürokratischen Maschine. Die Gesellschaft wird zunehmend starrer, die Herrschaft in ihr erinnert mehr und mehr an antike (z.B. ägyptische), rein statische und verkrustete Politik- und Staatsformen. Die Bürokratie hat das Bestreben, alle ihr Unterworfenen in Ordnungsmenschen zu verwandeln, deren Ziel die ausschließliche Anpassung ist. Aus diesem Grund wendet sich Weber gegen die fortschreitende Verstaatlichung aller Lebensbereiche, gegen die Sozialisierung der Produktion. Zwar wird auch in den Großbetrieben bürokratisch geherrscht, die Staatsbürokratie betrachtet er jedoch als die größere Gefahr, anscheinend, weil dort das Korrektiv des Unternehmers fehlt.

Die nach Weber zur Klärung anstehende Frage lautet jedoch nicht, wie die skizzierte Entwicklung aufzuhalten ist, denn sie ist nicht aufzuhalten, sondern was der bürokratischen Maschinerie entgegengesetzt werden kann (vgl. zu all dem Weber 1924, S. 412ff.). Dies ist das stets aktuelle Problem, das auch die heutige Diskussion beherrscht. Welche Mechanismen der „Gegensteuerung unter materialrationalen Gesichtspunkten“ sind der „Bürokratisierung als Steigerung formeller Rationalität“, d.h. Rechenhaftigkeit, entgegenzustellen (Schluchter 1980, S. 125)?

2. Bürokratie als Komplement der Marktwirtschaft zur Erfüllung sozial wichtiger Funktionen

(1) Im Rahmen der „Neuen Politischen Ökonomie“ wird ein zu Weber alternativer Ansatz entwickelt, der eine andere Sichtweise von Bürokratie im Sozialstaat verkörpert. Downs knüpft explizit an Weber an, er will jedoch eine empirisch gehaltvolle Theorie des bürokratischen Entscheidungsprozesses entwickeln, die er bei den Soziologen trotz deren „heroischen Großtaten“ auf diesem Felde vermisst (Downs 1968, S. 1). Die Differenz zu Weber besteht vor allem in zwei Punkten: Einmal verbirgt sich hinter dem entscheidungsorientierten Ansatz das neoklassische Paradigma vom *nutzenmaximierenden Individuum* (vgl. auch Tullock 1965, S. 2), das hier als Bürokrat auftritt. Demgegenüber nahm Weber den Zweck der Verwaltung als ganzes, als Institution zum Ausgangspunkt; dieser *Zweck* ist andererseits bei Downs nicht mehr Herrschaft, sondern *Dienstleistung*. Büros entstehen im wesentlichen als Reaktion auf bestimmte „Bedürfnisse“, die sie durch die Wahrnehmung „sozialer Funktionen“ (Downs 1968, S. 5) befriedigen sollen.

Damit wird zum ersten Mal der *Gegensatz* deutlich, unter dem die sozialwissenschaftliche und ökonomische Theorie den Gegenstand Bürokratie betrachtet: Bürokratien erfüllen sozial wichtige Funktionen, dienen aber auch der Herrschaft; sie sind als soziale Gebilde selbständige Entitäten, bestehen aber aus Individuen, die eigene Ziele verfolgen. Auf diese Dialektik wird im folgenden das besondere Augenmerk zu richten sein.

Die *Merkmale von Bürokratien* sind für Downs im großen und ganzen die gleichen wie für Weber; der Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie nimmt jedoch insofern eine etwas andere Abgrenzung vor, als er von einem Amt nur dann sprechen will, wenn „der größere Teil“ des hergestellten „Output(s) weder direkt noch indirekt einer *Bewertung*“ durch „außerhalb der Organisation liegende(n) Märkte(n)“ unterzogen werden kann (Downs 1974, S. 200). Da er nicht auf Herrschaft als Kriterium zurückgreifen will, sondern die Analogie zu für den Markt produzierenden Betrieben sucht („Output“), ist er auf ein solches Definitionsmerkmal angewiesen, um den Bürokratiebegriff zu umreißen, obwohl es ein gewisses Maß an Doppeldeutigkeit beinhaltet: Auch in strikt auf Profitmaximierung ausgerichteten Organisationen kann die Leistung einer Arbeitskraft nicht leicht in bezug auf Märkte bewertet werden (Downs 1968,

S. 30). In der modernen neoklassischen Theorie der Firma wird die Existenz von Unternehmen gerade aus der Schwierigkeit abgeleitet, den Output eines individuellen Arbeiters unter den Bedingungen von Teamproduktion exakt zu bestimmen (vgl. Alchian, Demsetz 1972). Die derzeit intensiv diskutierten Effizienzlohnansätze basieren geradezu auf der Annahme, daß der Unternehmer die Arbeitsleistung nicht unmittelbar feststellen kann (und deshalb spezielle Lohnanreize setzen muß, vgl. Akerlof, Yellen 1986 und Stiglitz 1987, Shapiro, Stiglitz 1984, Blien 1986, S. 265 ff.). So befindet sich Downs hier im Widerspruch zu seinen neoklassischen Kollegen, wenn er meint, daß das genannte Problem in Privatunternehmen eine untergeordnete Rolle spielt.

Downs selbst bemerkt dieses Problem, zieht aber keine entsprechenden Konsequenzen. Mit dem Verzicht auf Herrschaft als Definitionskriterium für Bürokratien wird der Begriff offensichtlich unscharf. Die ganz normalen produktiven Arbeiter und Angestellten in kapitalistischen Unternehmungen verwandeln sich unter der Hand in Bürokraten.

Downs kann jedoch seinen Bürokratiebegriff benutzen, um auf ein zentrales ökonomisches Problem hinzuweisen: Mit dem Fehlen eines Marktes, über den der Output gehandelt werden könnte, *fehlt* auch die *Möglichkeit, Kosten und Ertrag* unmittelbar *vergleichen* zu können (ebenda). Auf die einschneidenden Konsequenzen wird noch einzugehen sein.

(2) Downs geht der Frage nach, „*warum Bürokratien notwendig sind*“ (ebenda, S. 32). Ein wichtiger Punkt seiner Antwort, der sich im Einklang mit der gängigen ökonomischen Theorie befindet (vgl. z. B. Frank 1974, S. 320), ist das Vorliegen *externer Effekte*, die eine effiziente Marktlösung verhindern. Weil z. B. Kollektivgüter zu ihrer Produktion auch eine Lösung für die Finanzierung voraussetzen, sind „nicht am Markt orientierte Organisationen erforderlich, die fähig sind, Zwang auszuüben, um geeignete Ressourcen für Kollektivgüter“ zu beschaffen (Downs 1968, S. 33). Auf diese Weise wird das zunächst nicht beachtete Element der *Herrschaft* wieder eingeführt, ohne daß es allerdings sonderliche Aufmerksamkeit findet.

Als weitere Funktionen, für die Bürokratien erforderlich sind, werden benannt: Die Redistribution von Einkommen entsprechend den Präferenzen der Individuen, die Regulation bzw. Substitution von Monopolen, der Schutz der Konsumenten vor ihrer eigenen Unwissenheit, die Stabilisierung der Marktwirtschaft, die Steuerung des technischen Wandels bei Marktunvollkommenheiten, die Schaffung eines Rahmens von (gleichem) Recht und Ordnung, schließlich die Aufrechterhaltung der Regierung selbst (ebenda ff.).

Bei dieser Aufzählung wird deutlich, daß Downs *Bürokratien* hinsichtlich einer Reihe von Aufgaben *für* sehr wichtig hält, um verschiedene zentrale *soziale Funktionen* zu bewältigen. Auch wenn dabei die Dienstleistungsfunktionen hervorgehoben werden, Bürokratien sind für die Herrschaft gerade über die nicht in ihnen beschäftigten Gesellschaftsmitglieder erforderlich.

(3) Zur Erfüllung ihrer Funktionen müssen Bürokratien eine Reihe von Merkmalen aufweisen. Downs möchte dabei insofern über Weber theoretisch hinausgreifen, als er weitere *Merkmale* aus einem Minimalkatalog von 4 Eigenschaften argumentativ *ableitet*, die Büros definitionsgemäß aufweisen. Diese 4 Charakteristika von Büros sind: ihre beträchtliche Größe, das Vorherrschen von Vollzeitberufsarbeit in ihnen, die Rekrutierung und Beförderung ihrer Mitglieder entsprechend der zu erwartenden oder aktuellen Rollenerfüllung, das Fehlen von Produktion für einen externen Markt (ebenda, S. 24f.).

Eine Organisation mit den genannten Merkmalen muß nämlich ihre Mitglieder in eine *Hierarchie* einordnen (vgl. ebenda, S. 50ff.). Diese verfolgen nämlich breit differenzierte Ziele, sind sie doch in erster Linie durch ihr Eigeninteresse motiviert. Darüber hinaus verteilen sich in einer unsicheren Welt die Informationen nicht gleichmäßig auf die Individuen; damit sind auch die Konsequenzen für ihre Handlungen unterschiedlich. Diese „technischen Beschränkungen“ und Interessendifferenzen führen zu Konflikten, die sich in großen Organisationen, wie es Bürokration definitionsgemäß sind, lähmend auswirken müßten — weil dort unmittelbare Abstimmungen unter den Organisationsmitgliedern wegen der Vielzahl der abzuwickelnden Probleme nicht mehr möglich sind —, wenn keine hierarchische Struktur der Autorität ihre Beilegung erlauben würde. Daraus folgt das „Gesetz der Hierarchie: Die Koordination von Aktivitäten großen Maßstabs ohne Märkte erfordert eine hierarchische Autoritätsstruktur“ (ebenda, S. 52).

Der Hierarchie der Autorität entspricht i. d. R. eine des Informationsflusses, ohne daß allerdings überall und immer Deckung zwischen den beiden Strukturen bestehen müßte.

Zur Downschen Ableitung der Hierarchie in Organisationen ist allerdings kritisch anzumerken, daß suggeriert wird, ihre Mitglieder schlossen sich auf gleicher Basis zusammen, also ohne daß eines eine herausragende Stellung besäße, während für empirische Bürokrationen normalerweise kennzeichnend ist, daß sie zur Durchsetzung nicht der Zwecke der in ihnen Beschäftigten, sondern jener der nichtbürokratischen Spitze, des „Herrn“ im Weberschen Sinne, geschaffen werden. Dies wird auch von Downs an anderer Stelle zugestanden (ebenda, S. 77). Die „Hierarchie“ ist dann deshalb „nötig“, weil die in der „Organisation“ Beschäftigten nicht die Interessen der Leitung verfolgen, sondern lieber ihre Einkommen maximieren und ihre Arbeitsanstrengungen minimieren wollen.

In den Beiträgen zur ökonomischen Theorie der Firma wie auch in jenen zum sogenannten „principal-agent“-Problem (vgl. z.B. Hurwicz, Shapiro 1978, S. 180ff.) und in den Effizienzlohnansätzen wird dementsprechend normalerweise angenommen, daß Arbeitsanstrengung „disutility“ verursacht.

Ein weiteres wichtiges Strukturelement, das Bürokratien kennzeichnet, ist die extensive Benutzung *formaler Regeln* (Downs 1968, S. 59ff.). Dafür sind vor allem vier Gründe maßgeblich. Formalisierte Regeln

- ersetzen den fehlenden Markt für den Output als Kontrollmaßstab;
- ermöglichen eine effiziente Koordination komplexer Aktivitäten;
- sind für den Verkehr mit Außenstehenden erforderlich, um die dabei verlangte Gleichheit vor dem Gesetz zu realisieren;
- erleichtern die Beschränkung der Ausgaben, die sonst unkontrollierbar ansteigen würden, weil alle in der Bürokratie zu erledigenden Aufgaben leichter mit einem größeren Etat bewältigt werden können.

Bis hierher deckt sich die Aufzählung der Merkmale von Bürokratien mit dem entsprechenden Katalog bei Weber. Zur *informellen Struktur des Büros* (die übrigens für die Soziologie in den 30er Jahren im Rahmen der sogenannten Hawthorneexperimente ‚entdeckt‘ wurde (vgl. Roethlisberger, Dickson 1939 und Mayo 1946), die Downs ebenso für notwendig hält, findet sich jedoch keine Entsprechung. Im Weberschen Bürokratiebegriff „fehlt ... die Beachtung informeller Elemente in der Organisation, also jener Abweichungen vom und Hinzufügen zum formellen Sollschemas, die durch die soziale Natur der Mitglieder, ihre persönlichen Wertvorstellungen und Bedürfnisse entstehen.“ (Mayntz 1968, S. 29).

Die in diesem Zusammenhang vorgetragene und auch bei Downs aufklingende Kritik beruht jedoch auf einem „Mißverständnis. Selbstverständlich haben Weber und die frühen Organisationstheoretiker um die Existenz der sogenannten informellen Phänomene gewußt, aber es kam ihnen nicht auf eine Beschreibung der Wirklichkeit, sondern gerade auf die Formulierung des maximal zweckmäßigen Sollschemas an“ (ebenda). Dieses Verfahren entsprang also Webers Methode der Typenbildung.

Zweifellos kommt den informellen Strukturen große Bedeutung zu. Sie erfüllen unverzichtbar positive Funktionen für die betreffenden Organisationen, indem sie den Beschäftigten wichtige Belohnungen zukommen lassen. Außerdem füllen sie unvorhergesehene Lücken der formellen Organisation bzw. gleichen ihre Inkonsistenzen aus. Da die informelle Struktur jedoch auf die von den ‚offiziellen‘ Vorgaben abweichenden Ziele der Organisationsmitglieder bezogen ist, wird sie andererseits eine stete Quelle der Ineffizienzen von Bürokratien, worauf noch einzugehen sein wird (vgl. Downs 1968, S. 65).

(4) Wie erwähnt, werden Bürokraten als nutzenmaximierende Individuen betrachtet. Um so Voraussagen über ihr Verhalten zu gelangen, müssen jedoch weitere Annahmen über ihre Ziele getroffen werden. Dazu entwickelt Downs eine *Typologie der Beamtenschaft*.

„Rein eigennützige Amtsinhaber lassen sich nur durch Ziele leiten, die ihnen selbst, nicht unbedingt aber ihren Ämtern oder der Gesellschaft Nutzen bringen. Es gibt zwei Typen dieser Art Amtsinhaber: (1) *Aufsteiger* ... (2) *Bewahrer*“ (Downs 1974, S. 201 f.). Beide wollen Macht, Einkommen, Bequemlichkeit maximieren. Erstere versuchen dies durch die Förderung der eigenen Karriere zu erreichen (vgl. auch Tullock 1965, S. 28 f.), letztere legen

mehr Wert auf Sicherheit, auf die erreichte Position und sperren sich gegen Veränderungen aller Art.

„Amtsinhaber gemischter Motivation haben Ziele, die sich aus Eigennutz und altruistischer Loyalität zu höheren Werten zusammensetzen“ (ebenda). Die Umfassenheit der Werte, denen sie anhängen, ergibt das Kriterium für die weitere Einteilung der Bürokraten in (3) „Eiferer“, die „relativ engen politischen Konzepten“ anhängen, (4) „Anwälte“ und (5) „Staatsmänner“, deren Loyalität der gesamten Nation gilt.

Ein Problem dieser Typologie ist, daß ohne eine psychologische Charakteristik der betreffenden Bürokraten keine Prognose ihres Verhaltens möglich ist. Da eine solche normalerweise nicht vorliegt, besteht die Gefahr von Zirkelschlüssen: Einerseits soll das Verhalten von Organisationen aus den Entscheidungen ihrer Mitglieder rekonstruiert werden, andererseits wird auf deren Zielstruktur nur aus dem Verhalten geschlossen. Auch Downs erklärt darüber hinaus, daß eine Sozialisation der Bürokraten auf einen bestimmten Typ in der Behörde selbst erfolgen kann (Downs 1968, S. 89), wenn dort ein bestimmtes Verhalten erwartet wird (ebenda, S. 103).

(5) Da zwischen den Zielen der jeweiligen Organisation und denen der Bürokraten keine Deckung besteht, wird in einer empirischen Bürokratie stets ein bestimmtes Maß an *abweichendem Verhalten* festzustellen sein, wie es sich etwa in der informellen Struktur wiederfindet (ebenda, S. 76f.). Hieraus resultieren bedeutende *Ineffizienzen*, die im Falle von Bürokratien größer sind als bei profitmaximierenden Firmen, weil das objektive Kriterium zur Beurteilung der Effektivität, eben der Profit, fehlt. Solche Ineffizienzen sind insbesondere:

a) *Verzerrung der Kommunikation*. Schon Tullock (1965, S. 137ff.) hat darauf hingewiesen, daß von den niedrigeren zu den höheren Rängen einer Hierarchie eine Informationsverdichtung stattfinden muß, die jedoch dadurch beeinträchtigt wird, daß jedes Organisationsmitglied weitergegebene Informationen nach Möglichkeit so auswählt, daß es bei seinen Vorgesetzten in einem möglichst günstigen Licht erscheint. Daraus und aus der schlichten Größe der Bürokratie folgt, daß niemand mehr genau weiß, was in ihr eigentlich abläuft (Downs 1968, S. 58 und 116ff.). Statt Informationen wird vielfach nur „Lärm“ produziert und weitergegeben.

b) Von der Spitze einer Bürokratie können Ziele nur sehr allgemein vorgegeben werden. Auf jeder Hierarchieebene werden sie konkretisiert und spezifiziert. Dazu ist dort ein Entscheidungsspielraum von bestimmtem Umfang erforderlich. Wenn aber rationale Individuen über eine gewisse Entscheidungsgewalt verfügen, werden sie diese zu ihren Gunsten nutzen. Das *Abweichen der Ziele* einer Bürokratie von den Zielen, die die in ihr Beschäftigten verfolgen, führt dann zu einer Diskrepanz zwischen den Anweisungen der Spitze und den tatsächlich ausgeführten Aktionen. Die Diskrepanz wächst dabei kumulativ mit der Zahl der Hierarchieebenen, weil auf jeder das gleiche Problem von neuem

auftritt (vgl. Downs 1968, S. 132 ff. und Tullock 1965, S. 142 ff.). Die Folge wird sein, daß *niemand* mehr in der Lage ist, das *Verhalten einer großen Organisation* vollständig zu *kontrollieren*. Je weiter diese wächst, desto schwächer wird die von der Spitze ausgeübte Kontrolle und desto schwächer die Koordination ihres Verhaltens (Downs 1968, S. 143).

c) Der Versuch der Leitung, die Kontrolle zurückzugewinnen oder überhaupt erst herzustellen (Downs 1968, S. 144 ff.), erbringt jedoch nicht den gewünschten Erfolg, da die Untergebenen entsprechende Anstrengungen unternehmen, um die Kontrolle zu unterlaufen. Die Einführung selbständiger organisatorischer Stellen, die die Überwachung übernehmen und eine separate Hierarchie bilden, erweist sich als eine wichtige Kontrollmöglichkeit, weil sie die Überwachungskapazitäten vervielfacht. Daraus folgt das „Gesetz der *Kontrollverdoppelung*: Jeder Versuch, eine große Organisation zu kontrollieren, hat die Neigung, eine neue hervorzubringen“ (ebenda, S. 148). Der Versuch, mit dem Problem der Bürokratisierung fertig zu werden, führt zu neuen Bürokratien, so daß man nach Tullock von „bürokratischem Imperialismus“ (1965, S. 134) oder in Anlehnung an den Keyneschen Begriff von einem *Bürokratiemultiplikator* sprechen könnte (vgl. Widmaier 1976).

d) Das Bemühen der Leitung, die Kontrolle wiederzugewinnen, hat jedoch noch andere, vergleichbar schädliche Effekte. Es führt zur *Verknöcherung und Erstarrung* der Abläufe in den Büros (Downs 1968, S. 158 ff.). Das Defizit an Kontrolle wird nämlich dadurch auszugleichen versucht, daß die Handlungen der jeweiligen Untergebenen genau vorgeschrieben werden. Flexible Reaktionen auf bestimmte, nicht vorgesehene Situationen werden durch eine Zwangsjacke starrer Regeln verunmöglicht. Das Büro verwendet als weitere Folge einen wachsenden Teil der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen, um dem Bedürfnis des Auftraggebers nach Information nachzukommen bzw. um sich der Kontrolle in einer Gegenreaktion so weit wie möglich zu entziehen.

Diese ganze Entwicklung wird beschleunigt bzw. erst in Gang gesetzt, wenn die *Bürokratie wächst*. Da die Kontrollspanne der verschiedenen Vorgesetzten nur beschränkt mitvergrößert werden kann, werden neue Ebenen in die Hierarchie einbezogen, mit der Konsequenz, daß der hierarchische Abstand zwischen den obersten und den untersten Rängen immer größer wird und die Organisation immer schwerer gelenkt werden kann. Im Zuge des Wachstums können zwar auch Skalenerträge erzielt werden, die dabei vorausgesetzte zunehmende Spezialisierung trägt jedoch ebenfalls zur weiteren Verknöcherung bei. „Das Büro wird zu einer gigantischen Maschine, die langsam und unflexibel in die Richtung schrammt, in die sie ursprünglich gezielt wurde“ (ebenda, S. 160), so daß der Soziologe Crozier, der gelegentlich ähnliche Gedanken wie Downs verfolgt, eine Bürokratie geradezu als „Organisationssystem“ bestimmt, „das unfähig ist, seine eigenen Fehler zu korrigieren“ (1968, S. 284).

e) Ein Schrumpfen der Organisation kehrt diese Entwicklung nun keineswegs um. Als Parkinsons Gesetz wurde bezeichnet, daß gerade kein oder wenigstens

kein enger Zusammenhang zwischen der Größe der Aufgabe und des mit ihr beschäftigten Personals besteht. Es kann vielmehr angenommen werden, daß die starren Regeln und Strukturen bzw. das Selbstinteresse der Beschäftigten an fortwährender Zahlung bei abnehmender Arbeit ein Fortbestehen der Organisation bei abnehmenden Aufgaben oder ihr unterproportionales Schrumpfen erlaubt. Da die Bezahlung von Bürokraten oft entsprechend der Anzahl ihrer Untergebenen erfolgt, haben sie kein Interesse an einer Reduktion des Personals (Tullock 1965, S. 134).

3. Bürokratie als Produzent nicht über den Markt gehandelter Dienste und Leistungen

(1) Die Vertreter der modernen „Public Choice“-Schule betrachten die Beiträge von Downs und Tullock als Vorläufer eines konsequent formulierten „Bürokratiemodells“, das dann von Niskanen (1971) tatsächlich realisiert wurde und welches großen Einfluß auf die Analyse von Bürokratie ausgeübt hat (Holcombe, Price 1978, S. 55; vgl. Mueller 1979, S. 156).

Niskanen betrachtet Bürokratien als Produzenten nicht über den Markt gehandelter Dienste und Leistungen. Er vernachlässigt den Herrschaftsaspekt und fragt stattdessen nach der allokativen und der Produktionseffizienz von Büros. Sein Grundproblem ist: *„Welches Budgetierungs- und Outputverhalten sollte von Büros unter verschiedenen Bedingungen zu erwarten sein?“* (1971, S. 9). Dies unterscheidet ihn von Downs, der eher auf das Verhalten im Büro abstellt und die Struktur der internen Kommunikation betrachtet. Bei beiden Theorien gelten jedoch vergleichbare Annahmen, insbesondere ist jeweils der homo oeconomicus unterstellt — wenn auch in ganz unterschiedlicher Ausformung.

In der Sichtweise von Niskanen spezialisieren sich Büros darauf, jene Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die bei einem Verkauf zu Stückpreisen wegen des Vorliegens von Informationsproblemen und externen Effekten nicht in ausreichender Menge angeboten werden, um den Bedarf verschiedener Leute zufriedenzustellen. Die betreffenden Bürger schließen sich dann zu einer kollektiven Organisation zusammen, der sie die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. Die kollektive Organisation kann dabei nach Ansicht Niskanens z. B. ein Staat sein, der, wie private Zusammenschlüsse, als kooperative Organisation betrachtet werden muß, weil normalerweise die Möglichkeit besteht, eine Regierung zu wählen bzw. den betreffenden Staat durch Auswanderung zu verlassen. Private wie öffentliche Organisationen üben insofern Zwang aus, als ihre Mitgliedschaft an die Anerkennung von Regeln und die Zahlung von Beiträgen gebunden ist (Niskanen 1971, S. 18 f.); sie sind insofern nicht frei von einer hierarchischen Binnenstruktur.

Diese „*Staatstheorie*“ vernachlässigt allerdings, daß ein Auswandern in einen staatsfreien Raum nicht möglich ist, weil überall auf der Welt Staaten existieren,

so daß nur die Wahl unter verschiedenen bleibt. Darum kann nicht mehr von freiwilliger Mitgliedschaft gesprochen werden, wie z. B. bei einem Fußballverein, wo der Austritt sehr einfach möglich ist, ohne daß der Eintritt in einen anderen notwendig wäre. Während der Eintritt in einen Verein ein freiwilliger Entschluß ist, unterwirft ein Staat bereits Neugeborene seinen Gesetzen und behandelt sie als seine Bürger, die mit zunehmendem Alter vermehrte Rechte und Pflichten erhalten.

Niskanens Bestreben, den Tatbestand von *Herrschaft auszublenden*, wurde damit deutlich. Dies kontrastiert seine Theorie scharf mit den Vorstellungen von Max Weber.

(2) Doch nun zum konkreten Modell: Weil bestimmte Güter und Leistungen über Bürokratien und nicht über Märkte angeboten werden, entsteht ein *Problem der Überwachung*. Da die genaue Abgrenzung des bürokratisch produzierten Outputs schwierig ist, kann die Effizienz von Büros nur schlecht beurteilt werden (ebenda, S. 20 ff.). Dies wird noch durch die Art der Beziehung zwischen Bürokratie und der beauftragenden Instanz verschärft, die eine Form des bilateralen Monopols darstellt, weil bestimmte Leistungen und Aktivitäten gegen ein Budget getauscht werden. Die Monopolsituation erschwert Effizienzvergleiche.

Anders als private Monopole maximieren Bürokratien nicht ihren Profit. Während Manager in der Privatwirtschaft vielfach am erwirtschafteten Ertrag beteiligt werden, besteht eine solche Beziehung für die leitenden Bürokraten i. d. R. nicht. Diese maximieren ihren Nutzen vielmehr auf anderem Wege. Es kann angenommen werden, daß in die Nutzenfunktion folgende Variablen eingehen: „Gehalt, Nebenbezüge, öffentliches Ansehen, Macht, Patronatentum, Einfachheit der Verwaltung des Amtes sowie Einfachheit der Durchführung von Veränderungen. Alle diese Variablen, behaupte ich, sind eine positiv monotone Funktion des Gesamtbudgets des Amtes. Die *Budgetmaximierungsannahme* dürfte eine gute Annäherung darstellen, selbst für jene Bürokraten mit relativ geringer pekuniärer Motivation und relativ hoher Motivation, im öffentlichen Interesse Veränderungen durchzuführen“ (Niskanen 1974, S. 209). Mueller (1979, S. 158) weist darauf hin, daß ein Zweig der Forschung über die kapitalistische Firma auch empirisches Material erbracht hat, das eine ähnliche Verhaltensannahme bei den Managern großer Gesellschaften stützt und das u. U. benutzt werden kann, um die parallele Annahme für leitende Bürokraten zu untermauern.

(3) Den Gegenpart zu den Bürokraten spielen die Vertreter der kollektiven Organisation. Ihr Verhalten wird durch eine *Wohlfahrtsfunktion* beschrieben, eine Budget-Output-Funktion. Jede Kombination der beiden Variablen, die diese Funktion liefert, „repräsentiert das maximale Budget, das der Sponsor dem Büro für ein spezifisches Outputniveau zuteilen will“ (Niskanen 1971, S. 25). Entsprechend der üblichen mikroökonomischen Analyse bildet dann die Ableitung dieser Funktion die Nachfragefunktion der kollektiven Organisation

nach Output, die zum Vergleich mit einer üblichen Marktkonstellation unter Konkurrenz aufgegriffen wird. Die Verknüpfung von Output und maximalem Budget ist nicht nur der bewilligenden Instanz, dem „Sponsor“ also, bekannt, sondern auch den leitenden Bürokraten, weil sie sich i. d. R. auf vergangene Erfahrungen und auf den Ablauf des Budgetierungsprozesses bei der kollektiven Organisation stützen können. Umgekehrt basiert die im folgenden „entwickelte Theorie“ auf „einem *passiven Sponsor* . . . , der keinen Anreiz oder keine Gelegenheit hat, um Informationen über das Minimalbudget“ zur Erstellung der geforderten Dienste „zu erhalten“ (ebenda, S. 30). Immerhin bilden die Verknüpfungen von Budget und erwartetem Output durch die bewilligende Instanz die Restriktion, mit der sich die Bürokraten bei ihrem Maximierungsverhalten konfrontiert sehen. Eine weitere Restriktion ist, daß das Budget die totalen Kosten zur Erstellung des Outputs abdecken muß (ebenda, S. 45f.).

(4) Da der kollektiven Organisation, die den Auftraggeber für das Büro darstellt, die wahren Kosten für die Erstellung des Outputs unbekannt sind, eröffnet sich ein Verhaltensspielraum für die Bürokraten, um das Budget zu maximieren (ebenda, S. 45ff.). Die Folge wird in jedem Falle sein, daß weit mehr produziert wird, als an jenem Punkt, wo der Grenzwohlfahrtsgewinn der kollektiven Organisation ihren Grenzkosten entspricht. Der Output wird vielmehr soweit ausgedehnt, daß die *gesamte Konsumentenrente gleich Null* wird, der Auftraggeber des Büros also indifferent zwischen dem produzierten Output und überhaupt keinem Output reagiert.

Dabei unterscheidet Niskanen zwischen zwei möglichen Fällen: In der „*Budgetbeschränkten Region*“ *entsprechen sich die minimalen Gesamtkosten und das Budget*, „und keine Kosten-Effizienzanalyse würde irgendeine Ineffizienz enthüllen. Der Output dieses Büros ist jedoch höher als das optimale Niveau“ (ebenda, S. 47).

Ist die Nachfrage nach den vom Büro hergestellten Leistungen im anderen Fall extrem hoch, so bindet die Restriktion $\text{Minimalkosten} \leq \text{Budget}$ nicht mehr. In der „*Nachfragebeschränkten Region*“ sind die Kosten kleiner als das Budget, und der *Grenzwohlfahrtsgewinn fällt auf Null*. „Dieses Büro hat keinen Anreiz, effizient zu sein. Im Gegenteil, es sollte erwartet werden, daß es in der Absicht, das genehmigte Budget auszuschöpfen, Ausgaben über den minimal erforderlichen auswählt. Eine sorgfältige Kosten-Effizienzanalyse würde anzeigen, daß der gleiche Output bei einem niedrigeren Budget erreichbar wäre, aber der Untersuchende sollte keine Kooperation seitens des Büros erwarten, da es keinen Anreiz hat, die minimale Kostenfunktion zu kennen oder aufzudecken. In diesem Bereich wird der Gleichgewichtoutput nur durch Nachfragebedingungen beschränkt und keine (kleine) Änderung in den Kostenbedingungen wird das Budget ändern“ (ebenda, S. 48).

Dies ist das wesentliche Ergebnis, zu dem Niskanen gelangt. Kurz gefaßt lautet die Behauptung, daß das *primäre Problem von Bürokratisierung ein zu hoher Output* der entsprechenden Leistungen ist, wozu sekundäre Probleme mit der Produktionsineffizienz treten.

Niskanens Modell hat folgende Gestalt (vgl. 1971, S. 45ff.):

$$(1) \quad B = aQ - bQ^2; \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}$$

(gibt an, welches Budget die kollektive Organisation für ein bestimmtes Aktivitätsniveau zu zahlen bereit ist)

$$(2) \quad C = cQ + dQ^2; \quad 0 \leq Q$$

(Kostenfunktion)

$$(3) \quad B \geq C$$

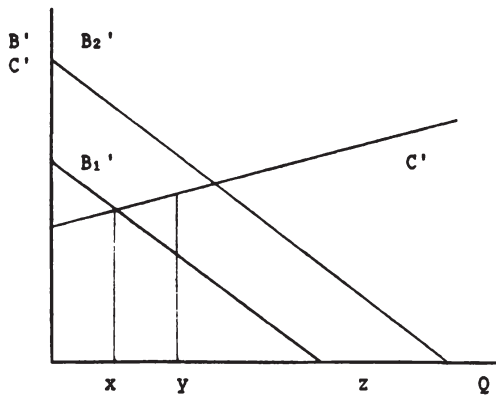
Die Maximierung von (1) ergibt ein oberes Niveau von

$$Q = \frac{a}{2b}$$

Die Gleichsetzung von (2) und (3) ergibt ein unteres Niveau von

$$Q = \frac{a - c}{b + d}$$

Erstere Lösung gilt, wenn $a \geq 2bc/b - d$, ansonsten gilt die zweite.



Die beiden, von B_1' und C' begrenzten Dreiecke sind gleich groß

x würde einem Konkurrenzgleichgewicht entsprechen ($B' = C'$)

y = Lösung im Bereich der budgetbeschränkten Region

z = Lösung im Bereich der nachfragebeschränkten Region
(für die sehr große Nachfrage B_2')

(5) Auf der Basis der vorgetragenen Ergebnisse folgert Niskanen zunächst, daß ein wesentlicher Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Monopolen besteht. Anders als Firmen, die unter den Bedingungen der vollständigen Konkurrenz produzieren, liefern private Monopole einen Output, der niedriger

als optimal ist, indem sie Waren verknappen, um die Preise in die Höhe zu treiben, während öffentliche Monopole eine suboptimal höhere Menge anbieten, so daß es keinen Sinn ergibt, private durch öffentliche Monopole zu ersetzen (ebenda, S. 64, vgl. auch Niskanen 1974, S. 212ff.).

Freilich sind die ermittelten Ergebnisse an die Voraussetzung gebunden, daß die leitenden Bürokraten nicht von den Vertretern der kollektiven Organisation unter Druck gesetzt werden, und ihnen das beschriebene Verhalten nicht unmöglich gemacht wird. Um diesen Punkt zu klären, geht Niskanen der Frage nach, welche Interessen von den genannten Vertretern verfolgt werden und verknüpft seine Bürokratietheorie mit dem *Medianwählermodell* (Niskanen 1971, S. 138ff.). Dazu trifft er die zusätzliche Annahme, daß zur Überwachung der diversen Bürokratien *Ausschüsse* gebildet werden, in denen jedoch Vertreter der Bevölkerungsgruppe mit dem höchsten Bedarf an den betreffenden bürokratisch produzierten Leistungen sitzen — denn diese werden weniger Schwierigkeiten haben, sich zu organisieren, als die Opposition, die eher zerstreut auftritt.

Die Folge dieser Annahme ist, daß die Tendenzen, die der bürokratische Apparat aus sich selbst heraus hervorbringt und die auf die *Steigerung des Outputs* hinauslaufen, eher *bestärkt* werden. Unter bestimmten Konstellationen werden allerdings auch partielle Interessenkonflikte zwischen den Bürokraten und den Vertretern ihrer Auftraggeber entstehen, insbesondere deshalb, weil letztere im Gegensatz zu ersteren sehr wohl an effizienter Produktion interessiert sind.

(6) Auf der Basis der vorgetragenen Analysen entwickelt Niskanen sodann einige *Vorschläge*, um den von ihm kritisierten *Mißständen* abzuhelpfen. Insbesondere sollte dem behaupteten Wachstum des bürokratischen Apparates entgegengewirkt werden (Niskanen 1971, S. 195ff.). Die wichtigste dabei angeführte Maßnahme ist die *Zulassung von Konkurrenz* unter den Büros, wo immer dies möglich ist. Auf diese Weise sollen Kostenvergleiche und die Kontrolle des Staates über die Büros erleichtert werden. Die mit der Konkurrenz verbundene Steigerung der Nachfrageelastizität für die von den Büros erstellten Leistungen erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß die betreffenden Büros im Bereich der budgetbeschränkten Region produzieren. Um die Konkurrenz zu befördern, sollten „bestehende Büros ermutigt und es ihnen gestattet werden, Dienste anzubieten, die jetzt von anderen Büros angeboten werden“ (ebenda, S. 200). Die Folgen wären einschneidend: Die Konkurrenz zwischen bürokratischen Systemen würde ein „ziemlich ungeordnet(es) und chaotisch(es)“ Bild ergeben (ebenda).

Auf Basis der Zulassung von Konkurrenz könnte eine weitere Maßnahme eingeführt werden, von der sich Niskanen ebenfalls beträchtliche Effizienzsteigerungen verspricht. Den leitenden Bürokraten sollten *Anreize* geboten werden, die Differenz zwischen dem erreichbaren Budget und den minimalen Kosten der Leistungen zu maximieren (ebenda, S. 201ff.). Auf diese Weise sollen sowohl Überangebot wie Ineffizienzen bekämpft werden. Die bürokratische Konkur-

renz gilt dabei allerdings als Voraussetzung, weil andernfalls Anreize der genannten Art nur zu einem Unterangebot der geleisteten Dienste bzw. zu einer Senkung ihres Qualitätsstandards führen würden. Für die Form der Anreize werden verschiedene Vorschläge gemacht, wobei der radikalste zweifellos jener ist, der die Bürokraten mit einem festen Anteil an den eingesparten Mitteln beteiligen will. Aber auch die Zuweisung von Prämien für besonders effektives Management wird genannt.

Als weitere Maßnahme zur Verbesserung der Büros werden die Mittel von *Systemanalyse und Information* angeführt (ebenda, S. 209 ff.), die jedoch vor allem helfen, zwischen alternativen Techniken zu entscheiden, um einen bestimmten Output zu produzieren, weshalb sie für das generelle Problem des Überangebots von Leistungen kein wirksames Gegenmittel darstellen. U.U. sind die genannten Techniken in einer Reihe von Spezialfällen hilfreich, bei denen die Bürokraten selbst ein Interesse an Effizienz zeigen. Letzteres ist folglich vorausgesetzt.

Zusätzlich zu den genannten Vorschlägen, die Veränderungen der Struktur der Bürokratien beinhalten, sieht Niskanen die Einführung von *Marktalternativen* vor: Eine Vielzahl von Leistungen und Diensten, die der Staat finanziert, werden privat auf dem Markt gehandelt oder könnten gehandelt werden (ebenda, S. 213 ff.). Der Vorteil von Marktlösungen besteht in der Durchbrechung der Monopolmacht von Bürokratien und der sie überwachenden staatlichen Stellen. Wo keine unmittelbare Substitution von Bürokratie durch Markt möglich ist, schlägt Niskanen Subventionen an Private zur Erstellung der Dienste und Leistungen vor und plädiert für die Ausgabe von Bezugsscheinen, wenn die Leistungen direkt einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zugute kommen sollen.

Doch Niskanen beläßt es nicht bei solchen relativ konventionellen Vorschlägen. Sein Wunsch ist, daß Firmen den Unterhalt von staatlichen Gebäuden und der dazugehörigen Ausrüstung in privater Regie durchführen. Er denkt dabei sogar an die Kontrolle von Waffen der Streitkräfte, insbesondere von Atomraketen (!), weil dies ein eher technischer Dienst sei.

Schließlich will Niskanen auch den politischen Prozeß verändern, der bürokratischen Entscheidungen zugrunde liegt (ebenda, S. 219 ff.). Um zu verhindern, daß Kontrollausschüsse vorrangig mit Vertretern jener Bevölkerungsgruppe besetzt werden, die hohe Nachfrage nach den betreffenden Leistungen aufweist, sollen die *Abgeordneten den Ausschüssen durch Los zugewiesen werden* oder umgekehrt jedem Ausschuß per Zufall sein spezieller Fachbereich mit zugehöriger Bürokratie zugeteilt werden. Verbesserungen wären nach Niskanens Ansicht auch von der Einführung der Zweidrittelmehrheit bei parlamentarischen Entscheidungen zu erwarten, weil zu erwartende Pattsituationen das Wachstum des bürokratischen Apparats reduzieren könnten. Auch ein progressives Steuersystem würde Wohlfahrtssteigerungen mit sich bringen, weil die Bezieher hoher Einkommen mehr öffentliche Güter nachfragen und entsprechend mehr belastet werden.

(7) Zwar beinhalten Niskanens „Reformvorschläge“ wohl gerade das, „was man von einem ökonomischen Ansatz zu dem ‚bürokratischen Problem‘ erwarten durfte. . . — mehr Konkurrenz, mehr Verwendung des Profitmotivs“ usw. (Mueller 1979, S. 163), sie haben jedoch wohl genau deshalb beträchtlichen Einfluß auf die Diskussion speziell konservativer und neoklassischer Ökonomen ausgeübt (vgl. Lepage 1979, S. 158 ff.). In einer Reihe von Beiträgen wurde Niskanens Theorie kritisiert, andere Autoren griffen hingegen ihre Thesen auf und versuchten, Bestätigung für sie zu finden oder ihren Anwendungsbereich zu erweitern und zu konkretisieren (Mueller 1979, S. 163 ff.).

Kritik und Erweiterung zugleich will eine Arbeit von Migué und Bélanger (1974) sein. Die Autoren wollen den Zielkatalog der Manager bzw. Bürokraten — für beide Typen von Autoren gelten die vorgetragenen Argumente gleichermaßen — erweitern, indem neben dem Zweck Outputsteigerung *weitere* nicht näher spezifizierte *Ziele* eingeführt werden, unter denen man sich z.B. Aufstockung des Personals, Verbesserung der Büroausstattung, des Verdienstes etc. (vgl. S. 29) vorstellen kann.

Die Gemeinsamkeit der Ziele ist, daß sie durch Ausgabe von diskretionärem Profit, d.h. durch Einsatz von Geldmitteln, deren Verwendung in das Belieben des Managers/Bürokraten gestellt ist, verwirklicht werden können. Der diskretionäre Profit ergibt sich dabei als Differenz aus dem gerade noch akzeptablen Minimalgewinn (der im Falle öffentlicher Büros gleich Null ist) und dem maximal erreichbaren Gewinn. In dieser Konstellation besteht folglich ein Trade-off zwischen Output und diskretionärem Profit, wobei die gewählte Kombination den Präferenzen des Managers/Bürokraten entspricht. Da diese im Regelfall nicht die „Randlösung“ Outputmaximierung sein wird, folgern Migué und Bélanger, anders als Niskanen, daß das primäre Problem bei Büros nicht der zu große Output wäre, sondern, daß Büros ausgeben, was ihnen als Budget bewilligt wird (S. 34). Da Büros nur Teile ihrer Ressourcen für den Organisationszweck verwenden, reagieren sie auch inflexibel auf Veränderungen der Nachfrage nach ihren Leistungen,¹ ein Phänomen, das in der Literatur unter dem Begriff „Parkinsons Gesetz“ geführt wird. Auch die ebenfalls mit dem Namen Parkinson verbundene Ineffizienz auf der Seite der Kosten wird von den Autoren systematisch abgeleitet: Büros reagieren inflexibel auf Veränderungen der Kosten.

(8) Eine schärfere Kritik als Migué und Bélanger formulieren Breton und Wintrobe (1975), deren Überlegungen sich teilweise mit denen von Dobra (1983) decken. Ihr Angriff richtet sich u. a. gegen die grundlegende Verhaltenshypothese-

¹ Präziser gesagt, hängt dies damit zusammen, daß die Funktion des diskretionären Profits konkav ist. Diese Eigenschaft kann wiederum auf die Annahme hinsichtlich der Gestalt der sie konstituierenden Funktionen zurückgeführt werden: Die Grenzkostenkurve wird als fallend, die Nachfragekurve als ansteigend angenommen. Die konkave Kurve des diskretionären Profits führt dann bei Änderungen verschiedener Parameter zu nicht proportionalen Substitutionseffekten von Output und diskretionärem Profit. Näheres ist aus der Arbeit von Migué und Bélanger (1974, S. 34 ff.) zu ersehen.

se, auf der Niskanens Modell basiert. So zeigen empirische Fakten, daß ein kontingenter Zusammenhang zwischen der Größe einer Bürokratie und der Entlohnung des leitenden Bürokraten besteht (Breton, Wintrobe 1975, S. 205). Der auf Effizienz achtende Profitmaximierer in der Privatwirtschaft wird in Bürokratien durch das Wirken der *Konkurrenz* in der Organisation und zwischen den Organisationen um „*Job Property Rights*“ ersetzt. Weil die Bürokraten ihre eigene Karriere fördern wollen, versuchen sie Fehler und Ineffizienzen zu vermeiden bzw. aufzudecken, um sich dadurch gegenüber Konkurrenten hervorzutun. Die Wirkung des Wettbewerbs wird dabei allein durch Marktunvollkommenheiten beschränkt, die allerdings im öffentlichen Sektor öfter anzutreffen sind als in der Privatwirtschaft (vgl. Dobra 1983, S. 96ff.).

Zur Voraussetzung hat das beschriebene Wirken der Konkurrenz allerdings, daß eine andere zentrale Annahme der Niskanenschen Theorie aufgegeben wird: Die Monopolstellung der Büros. Die *leitenden Bürokraten sind* vielmehr „*der direkten hierarchischen Kontrolle* — Belohnungen und Bestrafungen — durch die regierende politische Partei“ *unterworfen*, „die beschränkte ‚Macht‘ eines öffentlichen Büros über seinen Sponsor stammt nicht von seiner Position als monopolistischer Anbieter eines Dienstes, sondern eher von seiner Kontrolle über Informationen“ (Breton, Wintrobe 1975, S. 198). Um dieses Informationsproblem zu lösen, stehen der auftraggebenden Instanz eine Reihe von Mitteln zur Verfügung, die Downs (1968) bereits diskutiert, die jedoch teuer sind, weshalb sich ihr Einsatz nicht immer lohnt. In jedem Fall werden jedoch die tatsächlichen Kosten eines Büros eher zu ermitteln sein als seine Alternativkosten, weshalb es leichter sein wird, Überproduktion zu beseitigen, als Ineffizienz bei der Produktion (Breton, Wintrobe 1975, S. 262).

(9) Abschließend ist anzumerken, daß die Diskussion über Bürokratie im Kontext der neoklassischen Ansätze nicht zu überzeugen vermag. Die konsequente Ignorierung von Elementen der Herrschaft führt zu verschiedenen Widersprüchen in der Argumentation, auf die schon hingewiesen wurde. Darum erscheinen auch die Vorschläge, die zur Behebung von Ineffizienzen gemacht werden, weitgehend als verfehlt. Wo Herrschaft wichtig ist, kann die Einführung von Konkurrenz kein angemessener Vorschlag sein.

In entsprechender Weise ist die vorgeblich den Weg zu einer exakten (weil modelltheoretisch reformulierbaren) Argumentationweisende Einführung von Nutzenfunktionen eine Sackgasse, weil die jeweiligen Elemente, die den Nutzen steigern oder vermindern, kontingent sind, das Ergebnis des jeweils entwickelten Modells aber stark davon abhängt. Man merkt das Bemühen, eine dem Profit entsprechende Variable zu finden, die dann das zu maximierende Ziel des Bürokraten darstellt und eine Behandlung des Problems analog der Theorie der Firma in der Mikroökonomie zuläßt. Da jedoch eine Vielzahl von solchen Zielen gehandelt wird, ist kein entsprechendes Ergebnis möglich. Weil eine Theorie fehlt, aus der die Ziele des Bürokraten abgeleitet werden könnten, müssen diese ad hoc eingeführt werden. Dies geschieht entweder in tautologischer Manier,

indem ein bestimmtes Verhalten in ein Charaktermerkmal des Bürokraten (wie bei Downs) verwandelt wird, das dann umgekehrt das Verhalten erklären soll. Oder es bleibt Geschmackssache des Wissenschaftlers, welches Ziel er wählt, wobei er allenfalls noch einige Plausibilitätsüberlegungen heranzieht.

Hier zeigen sich die Probleme einer reduktionistisch verfahrenenden neoklassischen Argumentation besonders deutlich: Sie will die Institutionen aus den individuellen Präferenzen erklären und muß darum entweder die Prägung der Präferenzen durch die Institutionen ignorieren oder sich in logische Inkonsistenzen verwickeln.

III. Elemente einer Theorie der Sozialbürokratie

1. Sozialleistungen und Herrschaftsbeziehungen

Im vorhergehenden Abschnitt wurde die theoretische Diskussion zum Bereich der Bürokratie nachvollzogen. Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden spezifische Probleme der Sozialbürokratie abgehandelt werden. Dabei wird sich zeigen, daß die bereits festgestellte Dialektik von Produktion und Herrschaft auch in Arbeiten über die Sozialbürokratie eine gewichtige Rolle spielt.

Die Vergabe von Sozialleistungen bzw. die Kontrolle sozialpolitischer Aktivitäten obliegt den jeweils dafür zuständigen bürokratischen Instanzen. Dabei gilt im allgemeinen, daß die Aktivität des Apparats erst auf Initiative eines Bürgers erfolgt, der Sozialleistungen beliebiger Art beanspruchen möchte. Typischerweise muß der Klient einen Antrag stellen, der sodann von einem Amt nach Kriterien bearbeitet wird, die Gesetzen bzw. Durchführungsbestimmungen zu Gesetzen entsprechen. Dieser Vorgang beinhaltet keine Selbstverständlichkeit: Polizei und Justiz suchen sich ihre ‚Klienten‘, indem sie prüfen, ob das Handeln von Staatsbürgern auch rechtens ist. Die ‚abwartende‘ Haltung der Sozialbürokratie hat zur Folge, daß viele Anspruchsberechtigte keine Leistungen empfangen (vgl. Voigt 1981, S. 65f. im Anschluß an Leibfried 1976, S. 377ff.).

Die Merkmale der Arbeitsweise der Sozialbürokratie sind: Beamte sind an fixe Vorschriften gebunden, die einheitlich nach vorbestimmten Regeln für alle Antragsteller gleich gelten. Viele Leistungen nehmen die Form von Geldzahlungen an, sind also monetärer Natur, wie Rente, Arbeitslosengeld, Wohngeld etc. Die Leistungen sind an bestimmte Bedingungen geknüpft, von ihrem Empfänger wird vielfach ein bestimmtes Verhalten verlangt, das für diesen u.U. unangenehm ist. Dabei ist etwa an die Zumutbarkeitsbestimmungen im Bereich der Arbeitsförderung zu denken, also daran, daß der Bezieher von Arbeitslosengeld dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen muß, auch wenn er dies nicht will. Oder daran, daß umgekehrt von einem Rentner die Aufgabe seines Arbeitsplatzes verlangt wird. Die Vergabe von Sozialleistungen ist also mit der Existenz von Herrschaft verknüpft.

2. Strukturprinzipien der Sozialbürokratie

„Die“ Sozialbürokratie gibt es nicht. Der „Sozialen Sicherung“ dienen in der Bundesrepublik eine *Vielzahl von Institutionen*, die ihrerseits wiederum bürokratisch organisiert sind. „Die soziale Sicherung . . . als ‚System‘ zu begreifen, fällt also deshalb so schwer, weil sie die Sozialversicherung als ‚Risikofinanzierung‘ und darüber hinaus auch noch die ‚Tatbeständefinanzierung‘ umgreift, beides unterschiedliche Leistungs- und Finanzierungsprinzipien aufweist und sich beides durch eine unübersehbare Zahl von Gesetzen wenig aufeinander abgestimmt entwickelt hat . . . H. Zacher spricht daher nicht ohne Grund von einem ‚Wildwuchs‘ der Sozialleistungen“ (Brück 1978, S. 44).

Die Realisierung des „sozialen Netzes“ folgte verschiedenen Strukturprinzipien, von denen eines schon genannt wurde: *Das Versicherungsprinzip*, das etwa mit dem *Versorgungs-* und dem *Fürsorgeprinzip* kontrastiert werden kann. Die Organisationsform der (Sozial-)Versicherung hat dabei für den Staat den Vorteil, daß sie das betreffende Risiko als Problem der Versicherten festhält. „Ansprüche“ der Bürger an den Staat (vgl. Klages 1978) können auf diese Weise von den Verantwortlichen leichter zurückgewiesen werden, obwohl das Auftreten z. B. von Arbeitslosigkeit ein soziales Phänomen ist. Eine Versorgungsverpflichtung des Staates wird durch diese Organisationsform nicht eingegangen.

Weitere wichtige Strukturprinzipien sind das *Kausal-* und das *Finalprinzip*. Nach letzterem ausgerichtete Sozialleistungen bemessen sich entsprechend dem zu kompensierenden Schaden, während im anderen Fall, beim Kausalprinzip also, der Grund für sein Eintreten maßgeblich ist (vgl. Krupp 1978, S. 203). Wenn ein Unfall in der Freizeit, z. B. beim Sport eingetreten ist, folgen andere Rechtsansprüche auf Sozialleistungen, als wenn er am Arbeitsplatz geschah. Entsprechend dem Kausalprinzip wird beim Arbeitsunfall u. U. eine Rente von der Gesetzlichen Unfallversicherung bezahlt, die für einen Sportunfall nicht aufkommt.

Ferner ist zwischen *Bedarfs-* und *Äquivalenzprinzip* zu unterscheiden.

Von diesen verschiedenen Konstruktionsprinzipien erhofft man sich jeweils spezifische Anreiz-, Steuerungs- und Legitimationseffekte. Das Äquivalenzprinzip hat — in der Gesetzlichen Rentenversicherung wie in der Arbeitslosenversicherung — allerdings mittlerweile zu erheblichen Unterversorgungen und Versorgungsdisparitäten geführt, da die enge Bezogenheit auf die Lohnarbeit den Folgen andauernder Massenarbeitslosigkeit und dem Faktum sehr differenzierter Lebensläufe versorgungspolitisch nicht gerecht wird.

Die Ordnung der bürokratischen Institutionen des Sozialstaates entsprechend verschiedener Prinzipien ist den Sozialpolitikern und den ihnen verpflichteten Wissenschaftlern bereits seit längerem ein Ärgernis gewesen. Kritisiert wird insbesondere die Undurchschaubarkeit der betreffenden Institutionen und ihre „Unabgestimmtheit“, die zur „Ungleichbehandlung gleicher sozialer Tatbestände führt“. Darüber hinaus werden zahlreiche weitere Probleme

angeführt, so z.B. die „Selbstfinanzierung von der linken in die rechte Hosentasche“. Als Abhilfe wurde immer wieder gefordert, die „selektive“ durch eine „integrierte Sozialpolitik“ zu ersetzen (Pfaff 1978, S. 148 ff.).

In der neueren, zumal soziologischen Sozialpolitikforschung wurde — analytisch auf einer anderen Ebene der Klassifikation von Konstruktionsprinzipien staatlicher Sozialpolitik — zwischen verschiedenen Typen der Intervention (ökonomische, juristische, ökologische, pädagogische Typen) und den dazugehörigen Medien (Geld, Recht, Infrastruktur/soziale Dienste, Erziehung) unterschieden (vgl. Kaufmann 1982). Dadurch konnte das Interventionsinstrumentarium einer differenzierten und komparativen Effektivitätsanalyse unterzogen werden.

Ordnungspolitische Aspekte (wie das der Nutzersouveränitätsintensität) konnten somit verknüpft werden mit sozial empirischen Fragen der Analyse der Bedingungen und Wirkungen sozialpolitischer Eingriffe.

Die Verbindung zur Bürokratieforschung ergibt sich vor allem dann, wenn an Fragen der „bürgernahen“ Sozialpolitik und Verwaltung angeknüpft werden soll (vgl. Grunow 1988).

3. Die Defizite der Sozialbürokratie: Monetarisierung, Verrechtlichung, Zentralisierung

A) Die Quelle der Kritik

(1) In der wissenschaftlichen Diskussion hat die Kritik, die von Christian von Ferber im Anschluß an Achinger vorgetragen wurde, beträchtlichen Einfluß ausgeübt. „Bei aller Anerkennung, die die Sozialverwaltung der BRD hinsichtlich der Differenzierung und des Umfanges der Sozialleistungen, aber auch hinsichtlich der Durchsetzung des egalitären Gleichheitsgedankens verdient, bleibt das gegenwärtig praktizierte Verwaltungssystem weit hinter seinen eigenen Möglichkeiten zurück“ (v. Ferber 1967, S. 80), denn „die Gewinnung von Erfahrungen aus der Beobachtung großer Kollektive, die in den sozialpolitischen Einrichtungen im Prinzip angelegt ist, unterbleibt bzw. sie (die Verwaltung — die Verfasser) begnügt sich mit sehr groben statistischen Aussagen“ (ebenda, S. 74). Beim Kontakt zu den ‚Klienten‘ werden zwar große Mengen an Informationen erhoben, diese werden jedoch nicht reflektiert.

(2) Überhaupt verzichten die sozialpolitischen Institutionen darauf, ein eigenes Ziel zu entwerfen, obwohl ihr *Bezugspunkt* gerade „die Probleme“ sind, „die die menschliche Existenz jenseits des arbeitsteiligen Leistungsverkehrs aufwirft“ (ebenda, S. 20), womit sie auf die kleinen Lebens- und Gefahrengemeinschaften verwiesen ist, weil diese die Basis der individuellen Existenz bilden. Von daher müßte „die Grundlage der Sozialpolitik die allseitige, humane Sicherung und Verbesserung des soziokulturellen Status sein. Vorherrschend sind aber in dem als Sozialpolitik bezeichneten Gesellschaftsprozeß nicht die

Sozialverhältnisse, vielmehr wird das Soziale primär unter ökonomische Denkmodelle“ (Tennstedt 1976, S. 139 in seiner Zusammenfassung der von Ferberschen Argumentation) und unter solche juristischer Natur subsumiert.

Die „dominierenden Denksysteme“, die „Fiktionen“, an denen sich die Sozialpolitik orientiert, sind jene der *Rechtswissenschaft und der Volkswirtschaftslehre* (vgl. von Ferber 1967, S. 17 ff.). Die Zulässigkeit von Aktionen ergibt sich aus den Vorschriften und Vorstellungen, die diesen Wissenschaften zugrunde liegen. *Sie geben den Maßstab ab, an dem sich beurteilen läßt, ob eine Handlung systemkonform ist oder nicht, weshalb ihnen konstitutive Bedeutung für die Struktur der Sozialpolitik zukommt.* Diese Subsumtion der betreffenden Institutionen ist der Grund dafür, daß in den Sozialbürokratien keine anderen Ziele verfolgt werden können. Andere Denksysteme, die z. B. religiösen oder anarchistischen Ursprungs sein mögen und konkurrierende Vorstellungen über wechselseitige menschliche Hilfe anbieten, bleiben außer Betracht. Die bestehende Grundlage der bürokratischen Institutionen der Sozialpolitik „teilt ihnen den Charakter der ‚Borniertheit‘ mit, sie sind blind gegenüber bestimmten Situationen, nicht aus Gedankenlosigkeit oder menschlicher Unvollkommenheit, sondern aus Prinzip“, wodurch auch der sozialpolitische Fortschritt behindert wird, der sich aus der sozialwissenschaftlichen Erkenntnis ergibt (von Ferber 1967, S. 71). Der *Vorwurf der Borniertheit* wiegt umso schwerer, als die Sozialbürokratie sich auf den individuellen Fall einstellen müßte. Die persönliche Notlage, das Einzelschicksal entzieht sich jedoch den angelegten einheitlichen Kategorien von Recht und Ökonomie. Die Behandlung persönlicher Notlagen als finanzielle Schwierigkeiten erscheint vielfach als unangemessen.

(3) Von Ferbers Analyse der sozialpolitischen Institutionen enthält ein Problem: Er behandelte Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre als leitende Fiktionen der Sozialpolitik, obwohl sich zumindest die Volkswirtschaftslehre als Realwissenschaft definiert. Da von Ferber diesen Realitätsbezug ignoriert, bleibt nur mehr ein Ideal als Leitgedanke übrig, dem er sein eigenes entgegensetzen kann. Auf diese Weise wird jedoch nicht geklärt, warum staatliche Sozialpolitik nach den Maßstäben von Recht und Ökonomie abläuft. Es muß „unbefriedigend . . . bleiben“, wenn an die Stelle der wirklichen Ziele der staatlichen Sozialpolitik gewisse normative „Optionen des beobachteten Wissenschaftlers“ treten, „indem im Gegenzug ‚Sozialpolitik‘ auf Gerechtigkeit, Gleichheit, Sicherheit bzw. auf die Vermeidung von Not usw. begrifflich bezogen wird. Denn . . . mit solchen Festlegungsversuchen (ist) wenig gewonnen: Wir wissen noch immer nicht, was . . . die Sozialpolitik ist, sondern erhalten lediglich eine Antwort auf die zweifelsfrei weniger interessante Frage, nach welchen Kriterien ihn bestimmte Personen, die außerdem Wissenschaftler sind, beurteilen“ (Lenhardt, Offe 1977, S. 99).

Das Verfahren Achingers ist dem von von Ferber ähnlich: Anstatt nach den Zielen der Sozialpolitik zu fragen, behandelt er „die politische Schlagseite“ der „sozialen Sicherung“ nur als „notwendige Ergänzung“ (Achinger 1953, S. 17) zu ihrer Bestimmung als „Erbe der Aufklärung“ (ebenda). Seine Untersuchung gilt

dann dem Problem, inwiefern „das System der sozialen Sicherung“ eine „legitime Antwort auf diese Frage nach einer neuen Lebensform ist“. Die Frage stellt sich, weil die Dynamik des sozialen Wandels zur Auflösung herkömmlicher Lebensformen geführt hat, was mit einem „Verlust an psychologischen und materiellen Sicherheiten verbunden ist“ (ebenda, S. 124). Die angesprochene „Ergänzung“ um das politische Element fördert jedoch ganz andere Kriterien zutage: So dient die „soziale Sicherung“ z. B. als „ein Mittel zur Erhaltung des inneren Friedens“ (ebenda, S. 15).

B) Kritik der Verrechtlichung

In von Ferbers Erörterung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik war bereits eine Kritik der Bürokratisierung mit ihren Elementen Zentralisierung, Monetarisierung und Verrechtlichung enthalten. Insbesondere das Problem der Verrechtlichung wurde vor und nach Veröffentlichung der von Ferberschen Arbeit breit diskutiert. Als Kritik wird vor allem angeführt:

- Verrechtlichung führt zu *Inflexibilität*. Solange Gesetze gelten, handeln Verwaltungen ihnen gemäß, auch wenn sich die Umstände verändert haben.
- Es werden im wesentlichen nur Aufgaben aufgegriffen, die durch das Recht definiert und mit den bestehenden Institutionen abgearbeitet werden können.
- *Individuelle* und persönliche, nicht gehäuft auftretende *Probleme* bleiben unberücksichtigt.
- Viele Mißstände sind nach juristischen Maßstäben nicht beweisbar und damit nicht einklagbar.
- Die Bürokratie führt bestimmte feste Regeln ein, denen sich der Antragsteller zu unterwerfen hat, so z. B. Kompetenzen und Öffnungszeiten (vgl. zu all dem Achinger 1966, S. 41 ff.).
- Die Vielzahl von rechtlichen Vorschriften bringt u. U. eine *Überforderung der Verwaltung* mit sich (Voigt 1983, S. 35).
- Die „Fülle der Regelungen“ wird auch für den Bürger „immer *undurchschaubarer*“ (Schober 1978, S. 72).

Für den Fall der gesetzlichen Krankenversicherung wird etwa von Gross ausgeführt: Sie „erzwingt die Subsumtion der Behandlung in Kategorien und Einzelleistungen. Der Fall muß berechenbar, administrativ bearbeitbar ... gemacht werden. Natürlich kann die Apparatur nicht folgen, kann sie nicht genau genug justiert werden, hinkt sie hinten nach“ (1985, S. 72).

C) Kritik der Zentralisierung

Sozialpolitik bedeutet „eine gewollte Übertragung der Verantwortung von den kleinen Sorgeverbänden auf die großen, also etwa die Verlegung von

Sorgepflichten aus dem Sorgeverband Familie . . . auf größere, tragkräftigere Gebilde. Dann aber vollzieht sich die Abwanderung der Verantwortung weiter, nämlich innerhalb der Ersatzleistungsträger selber“ (Achinger 1966, S. 45).

Parkinson behandelt Zentralisierung als wichtigstes Kennzeichen einer bürokratischen Verwaltung, das bedeutende Ineffizienzen zur Folge hat, da Überlastung des Zentrums und Bürgerferne die verbreitete Folge sind (1978, S. 93 ff.).

Gotthold behauptet, daß Zentralisierung nur insoweit erfolgt, „soweit Monetarisierung und Verrechtlichung (i. S. von Programmierung) möglich ist“ (1983, S. 255). Wo die unmittelbare Betreuung von Klienten erforderlich ist, also z. B. im sozialpädagogischen Bereich, werden die Institutionen des Sozialstaats ‚vor Ort‘ angesiedelt sein, ist keine Übertragung an zentrale Instanzen möglich (ebenda, ff.).

Zu der Kritik an der Zentralisierung ist allerdings anzumerken, daß sie — wenigstens in der Version des Arguments, die bei Achinger zu finden ist — das Problem etwas verkürzt wiedergibt. Die Kriterien, nach denen im Familienverband „Verantwortung“ für den einzelnen getragen wird, unterscheiden sich durchaus von denen, die der Sozialstaat anlegt. Im Familienverband werden persönliche Verhältnisse eine starke Rolle spielen, während die Sozialbürokratie nach politischen Kriterien, also Wirtschaftswachstum, Staatsverschuldung etc., urteilt.

Insofern findet nicht nur eine Zentralisierung der „Sorge“ statt, sondern auch ein Wechsel des Maßstabs.

D) Kritik der Monetarisierung und Ökonomisierung

(1) Viele Sozialleistungen werden in monetärer Gestalt gewährt. Jedoch: „Die Probleme, die die menschliche Existenz jeweils des arbeitsteiligen Leistungsverkehrs aufwirft, wären gründlich mißverstanden, wollten wir sie als Fragen der Einkommensverteilung formalisieren“ (v. Ferber 1967, S. 26). „Diese Form der Sozialpolitik“ verkennt „die *conditio humana*“ und „verfremdet die schlichten menschlichen Existenzbedingungen“ (Tennstedt 1976, S. 142).

(2) Insgesamt gesehen scheint die Debatte um Ökonomisierung, Zentralisierung und Monetarisierung der Bürokratien im Sozialstaat einige perspektivische Verkürzungen aufzuweisen:

- So greift die Kritik an der Bürokratie zu kurz: „Das Verfassungsprinzip von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ist . . . der Grund dafür, daß Bürokratiekritik in aller Regel zugleich Gesetzgebungskritik sein muß“ (Herzog 1978, S. 84). Absichten und gewählte Mittel der maßgeblichen Teile der Legislative wären also näher zu untersuchen.
- Als Maßstab der Kritik dient ein Ideal, das von der Wirklichkeit des Sozialstaates abgelöst ist.

4. Das Verhältnis der Sozialbürokratie zu Freiheit und Demokratie

A) Sozialbürokratie als Hindernis für Markt und Leistung

(1) Die Auffassung, daß Bürokratisierung als Schranke einer effizienten Marktwirtschaft auftritt — also die Freiheit des Wirtschaftens behindert —, ist weit verbreitet. Das Argument findet sich dabei in zwei Varianten, in einer ‚einfachen‘ und in einer ‚indirekten‘ Version.

Die einfache Variante lautet dabei schlicht: „*Die Dynamik von Wirtschaft und Gesellschaft erstickt in bürokratischen Fesseln*“ (Geissler 1978, S. 7). Oder in leicht ausgeschmückter Fassung: „Die deutsche Wirtschaft wird . . . durch ein immer engeres bürokratisches Ordnungsnetz eingeschnürt. Eine Fülle von Gesetzesbarrieren blockiert die Federn eines elastischen Marktsystems, so daß die Kräfte wirtschaftlicher Selbstregeneration, die in der Vergangenheit wesentlich zur Überwindung konjunktureller Talsohlen beigetragen haben, nur noch schwer zum Zuge kommen. . . Durch das administrative Dickicht von Gesetzen, Verordnungen und Bestimmungen (wird — die Verf.) die Motivation für mehr Unternehmensengagement bereits in Planungsvorphasen abgewürgt“ (Broicher 1978, S. 29).

Dabei wird die Bürokratisierung im Bereich des Sozialstaats als besonders schwerwiegend empfunden, weil sie den Einsatz von Arbeitskräften behindert und die ‚Leistung‘, auf der Staat, Gesellschaft und Wirtschaft beruhen, nicht mehr zum Zuge kommen läßt. So schmälern Arbeitsschutzmaßnahmen dieser Argumentation gemäß den unternehmerischen Gewinn, was zum Ausfall von Investition und Wachstum führt. Werden Sonderregelungen für Frauen (z. B. Mutterschutz) oder ältere Arbeitnehmer (etwa Kündigungsschutz) eingeführt, dann reduziert dies nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, sondern auch die Beschäftigungschancen der betroffenen Arbeitnehmergruppen.

(2) Die ‚umwegige‘ Variante des angesprochenen Arguments findet sich z. B. bei Schöber: Das Ausufern von Bürokratisierung und die Vielfalt von gesetzlichen Regeln bringt eine *Verunsicherung des Bürgers* mit sich: „Denn Gesetze, die er nicht durchschaut, und in denen er nicht vorzukommen scheint, zumal, wenn er noch das Gefühl hat, daß andere sie schematisch-bürokratisch gegen ihn handhaben, wirken bedrohlich, vermitteln das Gefühl des Ausgeliefertseins und wirken dem Bedürfnis nach Sicherheit und Geborgenheit entgegen. Die Eigeninitiative erlahmt, eine neue *Staatsverdrossenheit* kündigt sich an und die Sucht nach immer neuen Forderungen an diesen ‚Moloch Staat‘ wächst. Denn angesichts einer anonymen Sozialstaatsapparatur fühlt sich der Bürger für das für ihn geknüpfte Netz der sozialen Sicherung nicht mehr verantwortlich. Daraus erwachsen *überhöhte Anspruchserwartungen* des einzelnen und Gruppenegoismen. Die Distanz zum Gesetzgeber und zum Gesetzesanwender wird so groß, daß der Bürger die Grenzen des Machbaren nicht mehr erkennt“ (1978, S. 75).

Die weitere Folge ist, daß der „Leistungswert“ absinkt, daß also die individuelle Leistung und ihr Erfolg nichts mehr gelten. Die Bürger setzen angeblich nicht mehr auf die eigene Tüchtigkeit und Durchsetzungsfähigkeit (vgl. Klages 1978), mit der Folge, daß der Ertrag der gesamten Wirtschaft abnimmt.

(3) Die Konsequenz, die aus der Kritik ableitbar ist, liegt auf der Hand: Abbau des Wildwuchses an Regelungen: Entbürokratisierung. Diese Forderung ist jedoch nur eine Verkleidung für einen anderen Inhalt: „Es ist zu offenkundig, daß ein großer Teil der konservativen Kritik Entbürokratisierung sagt und Abbau von Sozialstaatlichkeit meint“ (Ehrenberg, Fuchs 1981, S. 93).

Der Kritiker der „Anspruchsinflation“ trägt sein Argument als teilnehmende Sorge um die Nöte des verwirrten und hilflosen Bürgers vor, während er auf eine Kürzung von Sozialleistungen abzielt (zum Teil verkleidet als Wiedereinführung von Marktelementen), die den angeblich umsorgten Bürger u.U. materiell erheblich schlechter stellt.

In der Differenz zwischen der vergeblichen Absicht und der realen Konsequenz wird deutlich, daß nicht gesetzliche Regeln und Bürokratie schlechthin zur Debatte stehen, sondern immer ihr bestimmter Inhalt, der für die wirtschaftliche Entwicklung in der vorliegenden Situation für schädlich befunden wird (obwohl sich Maßnahmen der Sozialpolitik für eine marktwirtschaftlich-kapitalistische Ökonomie im Prinzip als funktional erweisen, was z. B. von Ferber nachdrücklich betont, vgl. 1967, S. 44 ff.).

B) Sozialbürokratie als Instrument und Subjekt von Herrschaft

(1) An die Kritik des Sozialstaates als Hindernis für Markt und Leistung schließt unmittelbar eine andere Polemik an, die eine ähnliche Stoßrichtung hat. So wird insbesondere von Autoren konservativer Provenienz behauptet, daß durch den Sozialstaat die Freiheit gefährdet wird. H. Baier vertritt „die These eines Herrschaftswandels vom Nationalstaat zum Sozialstaat“ (1977, S. 136). Entsprechend dieser Behauptung richtete sich die Macht des Staates im 19. Jh. in erster Linie nach außen. Der Zweck des Primats der Außenpolitik war die Stabilisierung (insbesondere des deutschen) Nationalstaats, um „damit eine fundamentale Sicherheit im Lebensgefühl der neuen Reichsbürger zu verbürgen“ (ebenda, S. 134). Mit dem Zusammenbruch des Nationalstaats in den Weltkriegen wurde ein neues Muster der Legitimationssicherung notwendig, dessen Basis die „verlässliche Zuteilung von Sozialleistungen nicht mehr im persönlichen Krisen-, sondern im Normalfall“ (ebenda, S. 137) bildet. Die neuen Herrscher sind dann die Inhaber von Spitzenpositionen in den Bürokratien und Organen des Sozialstaats bzw. in den Interessenverbänden. Zwischen beiden Gruppen von Institutionen entstehen enge Verflechtungen.

(2) Eine ähnliche Beurteilung der Lage findet sich bei von Hayek, der ebenfalls die Macht betont, die der Sozialstaat ausübt. Von Hayek verbindet seine Analyse mit einer scharfen Polemik gegen die freiheitsbedrohende Wirkung der Institutionen der Sozialen Sicherheit. „Die Freiheit ist in bedenklicher Gefahr, wenn der Regierung die ausschließliche Macht gegeben wird, gewisse Dienstleistungen bereitzustellen — eine Macht, die sie, um ihren Zweck zu erreichen, zu Zwang nach ihrem Ermessen auf die Einzelnen gebrauchen muß“ (1971, S. 367). Die Institution der Sozialversicherung z. B. führt dazu, daß der Schutz auch auf jene ausgedehnt wird, die eigentlich noch nicht genug Beiträge einbezahlt haben, um einen Anspruch zu erwerben. Darüber hinaus werden im Sinne des Generationenvertrages die Renten nicht aus Kapitalerträgen der Beiträge bezahlt, sondern aus den laufenden Zahlungen der Versicherten. Im Resultat wird das „ganze System zu einem Werkzeug der Politik“ gemacht, „zu einem Spielball für stimmenfangende Demagogen“ (ebenda, S. 375).

Von Hayek plädiert statt dessen für die Sicherung eines gewissen Existenzminimums als Sozialleistung. Alle anderen Maßnahmen und Methoden der Vorsorge, die in Notfällen oder im Alter den Lebensstandard sichern sollen, sind hingegen privaten Unternehmern zu überlassen, die dem freien Wettbewerb unterliegen (ebenda, S. 382). Die Konsequenzen liegen auf der Hand und werden von v. Hayek auch nicht bestritten. Er führt z. B. an: „Es mag hart klingen, aber es ist wahrscheinlich im Interesse aller, daß in einem freiheitlichen System die voll Erwerbsfähigen oft schnell von einer vorübergehenden und nicht gefährlichen Erkrankung geheilt werden, um den Preis einer gewissen Vernachlässigung der Alten und Sterbenskranken“ (ebenda, S. 379).

5. Das problematische Verhältnis von Sozialbürokratie und Demokratie

Zu der soeben vorgetragenen Bürokratiekritik konservativer Autoren existiert ein Gegenstück: „Sozialdemokratische Bürokratiekritiker befürchten in einer zu selbständig werdenden Bürokratie das Weiterbestehen und die *Verfestigung von demokratisch nicht legitimierten Herrschaftsstrukturen*. Sie sehen das Ziel einer demokratischen Durchdringung der gesamten Gesellschaft gefährdet und befürchten, daß bürokratische Herrschaftsausübung vor allem zu Lasten der sozial Schwächeren und wenig Ausgebildeten geht“ (Ehrenberg, Fuchs 1981, S. 93).

Unterschiede zwischen den verschiedenen Kritikern der Sozialbürokratie finden sich dann in erster Linie in den vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau der Bürokratisierung. Zwar ist auch da beiden Lagern die Devise ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ gemeinsam — weshalb sich auch beide Argumentationsfiguren zur Legitimation des Abbaus von Sozialleistungen (vgl. Olk, Heinze 1985, S. 233) zum Nachteil der Betroffenen eignen —, die vorgeschlagenen Wege differieren jedoch: Die konservative Kritik empfiehlt als Ausweg die Privatisierung der Leistungen, „die Wiederbelebung ehrenamtlicher Arbeit“ (Lütke 1988, S. 136),

die Herstellung von Konkurrenz und (als Ergänzung) die Stärkung der Familie (vgl. Pfarr 1988), während linke Kritiker eher Partizipation und selbstorganisierte Hilfe befürworten (vgl. Gotthold 1983, S. 249 f.). „Sie setzen darauf, daßes in unserer Gesellschaft ein großes Potential an sozialem Engagement gibt, das aufgrund der weitgehenden Professionalisierung und Monopolisierung sozialer Dienste kaum Möglichkeiten der Betätigung erhält“ (Strasser 1979, S. 172).

Literaturverzeichnis

- Achinger, H.* 1953: Soziale Sicherheit, Stuttgart.
- 1966: Soziologie und Sozialreform, in: Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Soziologentages, Stuttgart, 2. Aufl.
- Akerlof, G. A. / Yellen, J. L.* (Hrsg.), 1986: Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge Univ. Press.
- Alchian, A. / Demsetz, H.* 1972: Production, Information Costs and Economic Organization, in: American Economic Review.
- Baier, H.* 1977: Herrschaft im Sozialstaat, in: C. v. Ferber (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Opladen.
- Bauer, R. / Leibfried, St.* (Hrsg.), 1986: Sozialpolitische Bilanz II — Tagung der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bielefeld am 2.-3. Mai 1986, Bremen.
- Blien, U.* 1986: Unternehmensverhalten und Arbeitsmarktstruktur. Eine Systematik und Kritik wichtiger Beiträge zur Arbeitsmarkttheorie, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 103, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- 1987: Betriebliche Strategien der Leistungssicherung und Arbeitsmarkt, SAMF Arbeitspapier 1987/4.
- Bosetzky, H.* 1978: Bürokratisierung in Wirtschaft und Unternehmen, in: Geißler 1978 B.
- Breton, A. / Wintrobe, R.* 1975: The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, in: Journal of Political Economy.
- Broicher, P.* 1978: Gängelwirtschaft statt Marktwirtschaft, in: Geißler 1978 B.
- Brück, G.* 1978: Soziale Sicherung heute — Ein Überblick, in: Pfaff, Voigtländer 1978.
- Coleman, J. S.* 1986: Die asymmetrische Gesellschaft, Weinheim und Basel.
- Crozier, M.* 1968: Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, in: Mayntz 1968 B.
- Dobra, J.* 1983: Property Rights in Bureaucracies and Bureaucratic Efficiency, in: Public Choice.
- Downs, A.* 1968: Inside Bureaucracy, Boston.
- 1974: Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme, in: Widmaier 1974, im Original veröffentlicht als: Non-Market Decision Making, in: American Economic Review 1965.

- Edwards, R.* 1981: Herrschaft im modernen Produktionsprozeß, (amerikanisches Original: *Contested Terrain*, New York 1979), Frankfurt a. M., New York.
- Ehrenberg, H./Fuchs, A.* 1981: Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt a. M.
- Ferber, C. v.* 1967: Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg.
- Frank, J.* 1974: Neue Politische Ökonomie als Kritik der herrschenden Wirtschaftstheorie?, in: Widmaier 1974.
- Geißler, H.* 1978: Alternativen zu einer verbürokratisierten Gesellschaft, in: Geißler 1978 B.
- 1978 B (Hrsg.): *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln*, Frankfurt a. M., Berlin, Wien.
- Gotthold, J.* 1983: Privatisierung und Entbürokratisierung kommunaler Sozialpolitik, in: Voigt 1983 B.
- Gross, P.* 1985: Liebe, Mühe, Arbeit. Abschied von den Professionen?, in: *Soziale Welt*.
- Grottian, P. et al.* 1988: Die Wohlfahrtswende. Der Zauber konservativer Sozialpolitik, München.
- Grunow, D.* 1988: Bürgernahe Verwaltung, Frankfurt a. M., New York.
- Grunow, D./Hegner, F.* 1977: Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen, in: Leuenberger, Ruffmann 1977.
- Habermas, J.* 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M.
- Hayek, F. v.* 1971: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Herzog, R.* 1978: Gleichheit und Gerechtigkeit — „Normierungswut“ als Ursache der Aufblähung der Bürokratie, in: Geißler 1978 B.
- Holcombe, R./Price, E.* 1978: Optimality and the Institutional Structure of Bureaucracy, in: *Public Choice*.
- Hurwicz, L./Shapiro, L.* 1978: Incentive Structures Maximizing Residual Gain Under Incomplete Information, in: *The Bell Journal of Economics*.
- Jaques, E.* 1976: *A General Theory of Bureaucracy*, London, New York.
- Jackson, P. M.* 1982: *The Political Economy of Bureaucracy*, Oxford.
- Kaufmann, F.-X.* 1982: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: ders. (Hrsg.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, München, Wien.
- Klages, H.* 1978: Anspruchsdynamik und Bürokratisierung, in: Geißler 1978 B.
- Krupp, H.-J.* 1978: Bedingungen und Prinzipien einer integrierten Sozialpolitik, in: Pfaff, Voigtländer 1978.
- Kübler, F. (Hrsg.)* 1984: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Baden-Baden.
- Leibfried, S.* 1976: Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: *Kritische Justiz*.
- *Müller, R. (Hrsg.)* 1985: *Sozialpolitische Bilanz I*, Bremen.

- Lenhardt, G./Offe, C.* 1977: Staatstheorie und Sozialpolitik, in: C. v. Ferber (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Opladen.
- Lepage, H.* 1979: Der Kapitalismus von morgen, Frankfurt a. M., New York.
- Leuenberger, T./Ruffmann, K.-H.* (Hrsg.) 1977: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern, Frankfurt a. M., Las Vegas.
- Lütke, G.* 1988: Die Sozialstationen: Qualitativer Umbau oder Abbau gesundheitlicher Versorgung?, in: Grottian et al. 1988.
- Mayntz, R.* 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Mayntz 1968 B.
- 1968 B (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln, Berlin.
- Mayo, E.* 1946: The Human Problem of an Industrial Civilization, Boston.
- Meister, H.* 1983: Wohlfahrtsverluste im Staat. Ein Beitrag zur Theorie bürokratischer Ineffizienz, Spardorf.
- Migué, J.-L./Bélanger, G.* 1974: Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice.
- Mueller, D.* 1979: Public Choice, Cambridge et al.
- Niskanen, W.* 1971: Bureaucracy and Representative Government, Chicago, New York.
- 1974: Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungen, in: Widmaier 1974, Im Original veröffentlicht als: Non-Market Decision Making, in: American Economic Review 1968.
- Offe, C.* 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.
- 1975: Berufsbildungsreform, Frankfurt a. M.
- Olk, Th./Heinze, R. G.* 1985: Selbsthilfe im Sozialsektor. Perspektiven der informellen und freiwilligen Produktion sozialer Dienstleistungen, in: Leibfried, Müller 1985.
- Parkinson, N.* 1978: Zur Eigendynamik bürokratischer Systeme, in: Geißler 1978 B.
- Pfaff, M.* 1978: Grundlagen einer integrierten Sozialpolitik, in: Pfaff, Voigtländer 1978.
- u. *Voigtländer, H.* (Hrsg.) 1978: Sozialpolitik im Wandel, Bonn.
- Pfarr, H.* 1988: Mutterschaft und Mitleid. Der Zauber konservativer Frauenpolitik, in: Grottian et al. 1988.
- Roppel, U.* 1979: Ökonomische Theorie der Bürokratie. Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien, Freiburg i. Br.
- Roethlisberger, F./Dickson, W.* 1939: Management and the Worker, Cambridge, Mass.
- Schober, T.* 1978: Der Mensch im Labyrinth des Sozialstaates, in: Geißler 1978.
- Schluchter, W.* 1980: Rationalisierung der Weltbeherrschung, Frankfurt a. M.
- Schmid, G./Treiber, H.* 1975: Bürokratie und Politik, München.
- Shapiro, C./Stiglitz, J. E.* 1984: Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: American Economic Review.
- Stiglitz, J.* 1987: The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price, in: Journal of Economic Literature.

- Strasser, J.* 1979: Grenzen des Sozialstaats?, Köln, Frankfurt a. M.
- Tennstedt, F.* 1976: Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung der Sozialpolitik, in: A. Murswieck (Hrsg.): Staatliche Politik im Sozialsektor, München.
- Thiemeyer, Th.* 1986: Institutionelle Probleme sozialstaatlicher Leistungserbringung — Einige aktuelle Fragen eines Gesundheitsökonomen an Soziologen, in: Bauer, Leibfried 1986.
- Tullock, G.* 1965: The Politics of Bureaucracy, Washington.
- Voigt, R.* 1980: Verrechtlichung in Staat und Gesellschaft, in: R. Voigt (Hrsg.): Verrechtlichung, Königstein/Ts.
- 1981: Sozialpolitik zwischen Verrechtlichung und Entstaatlichung, in: Leviathan.
- 1983: Regulatives Recht im Wohlfahrtsstaat, in: Voigt 1983 B.
- 1983 B (Hrsg.): Abschied vom Recht?, Frankfurt a. M.
- Weber, M.* 1980: Wirtschaft und Gesellschaft (erstmal erschienen 1922), Tübingen.
- 1924: Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, Tübingen.
- Widmaier, H. P.* (Hrsg.) 1974: Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.
- 1976: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek bei Hamburg.
- Wildermuth, A.* 1977: Bürokratie und Technokratie, in: Leuenberger, Ruffmann 1977.
- Würtenberger jun., T.* 1977: Bürokratie und politische Führung, in: Leuenberger, Ruffmann 1977.
- Wunder, B.* 1986: Geschichte der Bürokratie in Deutschland, Frankfurt a. M.

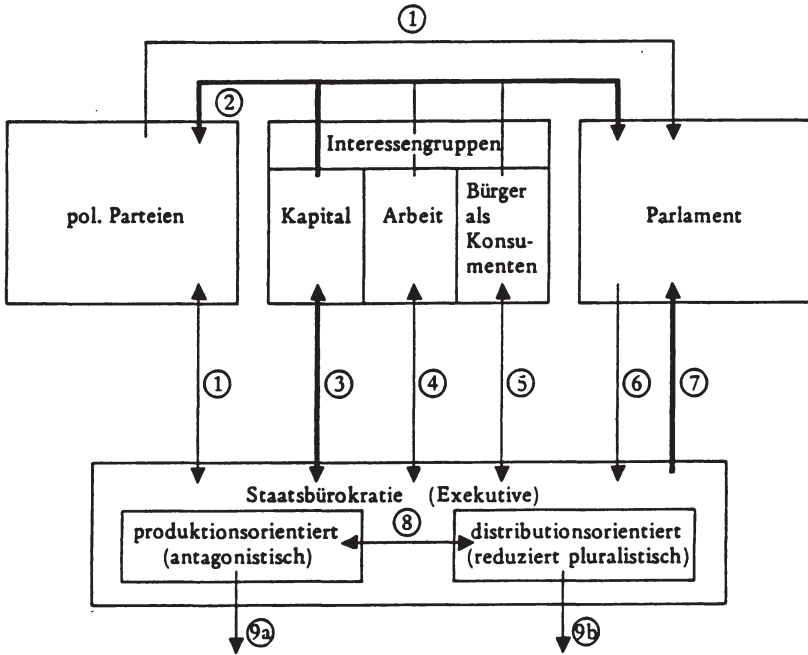
Anmerkung zur Zitierweise:

Gesperrte Wörter stehen für Hervorhebungen, die sich bereits im Original finden. Kursive Wörter stammen hingegen stets von den Verfassern des vorliegenden Textes.

Alle englischen Zitate wurden von den Verfassern ins Deutsche übersetzt.

Anlage 1:

Diagramm Bürokratie



- 1 Einfluß (Restriktionen: Stabilitätserhaltung, Attraktivität für den Stimmbürger).
- 2 Einfluß, Interessenartikulation, Loyalität (Restriktionen: Organisationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit [vgl. 5]; Beispiel: parlamentarische Mitgliedschaft von Interessenvertretern).
- 3 funktionale Abhängigkeit, direktes Interessenclearing. Beispiele: zunehmende ökonomische Aufgaben der Staatsverwaltung, Entscheidungskompetenz von wenigen Großkonzernen, Konsenszwang staatlicherseits.
- 4 Einfluß (Restriktionen: Organisationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit; Beispiel: „konzertierte Aktion“).
- 5 Einfluß (Restriktionen: Organisationsfähigkeit, Konfliktfähigkeit; Beispiel: Bürgerinitiativen).
- 6 Einfluß (Wirksamkeit fraglich, da Gesetzesinitiativen und politische Grundsatzentscheidungen oft in die Exekutive verlagert sind und das Parlament von der Tolerierung ökonomischer Machtgruppen abhängig ist).
- 7 Einfluß (Personalunion, Macht des bürokratischen Informations- und Kontrollapparats).
- 8 Konkurrenz, Konflikt (Beispiele: Umweltschutz, Budgetverteilung).
- 9 Steuerungsleistungen (determiniert durch: ökonomische Stabilität, Massenloyalität, außenpolitische, außenwirtschaftliche, militärische Stabilität).
 - a) z. B.: Einkommens-, Investitionspolitik, Planung des technischen Fortschritts, Koordination der privaten Pläne usw. sowie non-decisions (political bads)
 - b) z. B.: Daseinsvorsorge, Tarifpolitik, Fürsorge, Bildung, Verkehr, Gesundheit, sozialer Wohnungsbau, Freizeit, Umweltschutz, Politik der sozialen Sicherung usw. sowie non-decisions (political bads).

Quellennachweis: Hans Peter Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, S. 91, Reinbek bei Hamburg 1976.